

## 1.1. პოლიტიკური მართვა და მისი განხორციელების მექანიზმი

პოლიტიკა და მართვა, თავისი არსით, ძალზედ ახლოს მდგომი ცნებებია. როგორც ვებერი აღნიშნავს, პოლიტიკა “თავისთავად მართული” მოღვაწეობის ყველა ნაირსახეობას მოიცავს. “ლაპარაკობენ ბანკების სავალუტო პოლიტიკაზე, საიმპერიო ბანკების დისკონტურ პოლიტიკაზე, პროფკავშირების პოლიტიკაზე, გაერთიანების ხელმძღვანელობის პოლიტიკაზე ამ გაერთიანების მართვის საქმეში და ბოლოს – ჭკვიანი ქალის პოლიტიკაზეც კი, რომელიც ცდილობს მართოს თავისი ქმარი”<sup>1</sup>. მაგრამ უნდა აღინიშნოს, რომ მართვა უფრო ხელოვნებაა, ვიდრე ადმინისტრაცია, თავისი ზუსტად დადგენილი წესებით. პოლიტიკური მართვა ძალზედ რთული საქმეა, რადგან თავად პოლიტიკური ცხოვრება იმდენად სავსეა მოულოდნელობებით, თითოეული საკითხი იმდენად განუმეორებელი და ინდივიდუალურია, რომ ეჭვქვეშ დგება პოლიტიკური მართვის მეცნიერულობა. ამ თვალსაზრისის მომხრეები აღნიშნავენ, რომ მართვა იყო და რჩება ხელოვნებად, რომელიც ძირითადად ეყრდნობა პირად გამოცდილებასა და ინტუიციას და ვერასოდეს გახდება მეცნიერება. მათ საპირისპიროდ, მეცნიერთა მეორე ნაწილი მართვის მეცნიერულობას ამართლებს იმით, რომ პოლიტიკური პროცესის შემდგომი განვითარების საქმეში მას დიდი წვლილი შეუძლია შეიტანოს, მიანიჭოს პოლიტიკურ პროცესს მეტი სიცხადე, გამოავლინოს ის ლატენტური ფაქტორები, რაც, ერთი შეხედვით, შეიძლება შეუმჩნეველი დარჩეს. სწორედ ამ მიზნით, XX საუკუნის 60-80-იან წლებში შემუშავდა მართვის მეცნიერული თეორია. მის საფუძველზე შექმნილი პოლიტიკური მართვის ზოგადი თეორიიდან გამომდინარეობს შემდეგი ძირითადი დებულებები: საზოგადოებრივი ცხოვრების მოწყობისა და რეგულირების აუცილებლობა განაპირობებს მართვის საჭიროებას. მართვა გულისხმობს მმართველსა და მართულს, ე.ი. მართვის სუბიექტსა და ობიექტს. ესაა მმართველ-მართულის მთლიანობა, სადაც პირველის ფუნქცია მეორეზე ზემოქმედებაა, ხოლო ზემოქმედების საფუძველი - სახელისუფლებო ურთიერთობების ასიმეტრიული ხასიათი, ზემოქმედების მიზანი კი – მართვა. ამავე დროს, აუცილებელია, რომ მართვის ობიექტი ექვემდებარებოდეს მართვის სუბიექტს, თუმცა, მართვის ობიექტსაც უნდა ახასიათებდეს თვითმართვადობა. მართვა მართვის სუბიექტსა და მართვის ობიექტს შორის წინააღმდეგობის მოხსნის საშუალებაა. პოლიტიკური მართვა უფრო ხელმძღვანელობაა, ვიდრე ადმინისტრაციული მართვა. პოლიტიკური მართვა გულისხმობს ზოგად პროგრამული მიმართულებების შემუშავებას, გადაწყვეტილებათა მიღებასა და მათი რეალიზაციის ხელმძღვანელობას. პოლიტიკური მართვა გულისხმობს საერთო მიზნის დასახვას და ამ მიზნის განხორციელების ძირითადი საშუალებების განსაზღვრას.

მართვის ცნობილი სპეციალისტი პენრი ფაიოლი გამოყოფს მართვის 5 ფუნქციას: დაგეგმვა, ორგანიზება, განკარგვა, კოორდინაცია და კონტროლი. პოლიტიკურ სფეროში მართვის შემდეგი ფუნქციები გამოიყოფა: 1. დაგეგმვა (პროგრამა), 2. ანალიზი, 3. პროგნოზირება (მას ჭადრაკის თამაშს ადარებენ ხოლმე და გამოყოფენ პროგნოზირების შემდეგ მეთოდებს: შედარება, ჰერმენევტიკა, ექსპერტიზა, სისტემური ანალიზი, სცენარული და იმიტაციური თამაში, პოლიომეტრიკა), 4. გადაწყვეტილების მიღება (გადაწყვეტილება მართვის პროცესის შემაჯამებელი მხარეა. ზოგადი არსით, გადაწყვეტილება არის ალტერნატივების არჩევა<sup>2</sup>. ცნობილია ალტერნატიული ვარიანტების შეწონასწორებისა და შედარების სხვადასხვა მეთოდები – არჩევანისას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება კრიტერიუმებს, რომელიც არჩევის პროცესში გამოიყენება), 5. კონტროლი (გადაწყვეტილების შემდეგ შექმნილი სიტუაციის ცოდნა, ერთგვარი უკუინფორმაცია)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> ვებერი მ., პოლიტიკა როგორც მოწოდება და ხელობა, თბილისი, გონი, 1994. გვ. 11.

<sup>2</sup> ერთგვარი “ჰიბრიდული” ხასიათის გადაწყვეტილება.

<sup>3</sup> ჯალიაშვილი ჯიმი. პოლიტიკური პროგნოზირება. თბილისი, 1995. გვ.15.

მმართველი ფლობს საზოგადოების სხვადასხვა სოციალური ჯგუფის ინტერესების განხორციელების საშუალებებსა და მექანიზმებს, რომლებიც პრაქტიკაში შემდეგი მეთოდებით ხორციელდება: 1. იძულების მეთოდი, 2. მონაწილეობის მეთოდი (ობიექტური მართვა). ამ უკანასკნელ შემთხვევაში მართვის ობიექტი არასრული სახით გვევლინება მართვის სუბიექტად. 3. გარეგნული ეფექტურობის მეთოდი, 4. საინფორმაციო უპირატესობის მეთოდი. მართვის ყოველი მეთოდი განაპირობებს მართვის ობიექტის მართვის სუბიექტზე ზეგავლენას.

პოლიტიკური მართვის მეთოდების გარდა, არსებობს მართვის პრინციპები, რომელიც უფრო ლოგიკურსა და სიტუაციურ ხასიათს ატარებს. მართვის ძირითადი პრინციპებია: 1. ზომიერების პრინციპი (აქ იგულისხმება მართვის ობიექტზე ზემოქმედების ხარისხისა და მასშტაბების ზუსტი განსაზღვრა), 2. ძირითადი რგოლის პრინციპი (იგი გულისხმობს ყველაზე საკვანძო, პრობლემური საკითხის პოვნას, რომელიც ზღუდავს პოლიტიკური ორგანიზმის, როგორც “მთლიანის” განვითარებას), 3. მემკვიდრეობის პრინციპი (აუცილებელია არსებული ვითარების ისტორიული საწყისის გათვალისწინება), 4. კონიუნქტურის პრინციპი (კონკრეტული სიტუაცია, თავად ხელისუფლების ლოგიკაც სიტუაციურია. ითვლება, რომ მმართველი, რომელიც ერთი სიტუაციისთვის მისაღებ ცოდნას ფლობს, მმართველია მხოლოდ “ერთი საათით”. კონიუნქტურის პრინციპში ყველაზე ნათლად ვლინდება მმართველის უნარი, რამდენად შეუძლია გააკონტროლოს სიტუაცია და რამდენად ღიაა ცვლილებებისადმი. კონიუნქტურის პრინციპი “მელა-ლომის” პოლიტიკაა. გამოიყენება ყველა ტაქტიკური სვლა: კომპრომისი, გარიგება, შეთანხმება).

პოლიტიკური მართვის ფორმებში იგულისხმება საზოგადოების პოლიტიკური მოწყობის სახე. საზოგადოებრივი მოწყობის პოლიტიკური ფორმებიდან გამოიყოფა 3 ძირითადი: დემოკრატიული, ავტორიტარული და ტოტალიტარული<sup>4</sup>.

მაშასადამე, მართვის ძირითადი ფუნქციები – დაგეგმვა, ანალიზი, პროგნოზირება, გადაწყვეტილების მიღება და კონტროლი, რომლებიც მმართველობით მექანიზმში, როგორც წესი, ზემოთ ჩამოთვლილი თანამიმდევრობით ნაკლებად ხორციელდება, ისახავს და ემსახურება ერთ მიზანს – პოლიტიკური პროცესის ოპტიმიზაციას.

### ძირითადი ცნებები

ისტორიული კონტექსტი – ტერმინს policy ისეთივე ეტიმოლოგიური საწყისები აქვს, როგორც police და politics. სწორედ ამ მიზეზით აიხსნება ის გარემოება, რომ ბევრ თანამედროვე ენაში, მათ შორის რუსულსა და გერმანულში, ტერმინებს policy და politics ერთი შესატყვისი გააჩნიათ და გამოიხატება ერთი სიტყვით, გერმანულში – Politik, ხოლო რუსულში – სიტყვით политика.

ეტიმოლოგიურად, ტერმინი policy მომდინარეობს ბერძნული, სანსკრიტული და ლათინური ენებიდან. ბერძნული და სანსკრიტული ფუძე – პოლისი (ქალაქ-სახელმწიფო) და პურ (ქალაქი) ლათინურ ენაში ტრანსფორმირდა პოლითეად (სახელმწიფო), ხოლო უფრო მოგვიანებით, შუა საუკუნეების ინგლისურ ენაში გადავიდა პოლისის სახით (პოლიციე), და მასში იგულისხმებოდა საჯარო ურთიერთობები და სახელმწიფო მართვასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები: სახელმწიფო, რეგულირება, პოლიტიკური კურსი და ა.შ. სწორედ ამ ფაქტორებით შეიძლება აიხსნას ის ორაზროვნება და ერთგვარი გაურკვეველობა, რაც პოლიტიკურ მეცნიერებას, სახელმწიფო მართვასა და პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებების დისციპლინათა შორის ზუსტი საზღვრების დადგენასა და მასთან დაკავშირებულ სირთულეებს უკავშირდება. თითოეული ამ დისციპლინათაგანი მჭიდროდაა

<sup>4</sup> მაცაბერიძე მ. საზოგადოების სტაბილურობა და მისი მიღწევის გზები. პოლიტოლოგიის საკითხები. თბილისი. 1994 წ. გვ.17

დაკავშირებული როგორც ერთ, ისე მეორე ცნებასთან, რომელიც სხვადასხვა ენაში, ხშირ შემთხვევაში, ერთი სიტყვით - პოლიტიკით აღინიშნება. პოლიტიკაში როგორც Policy-ში, იგულისხმება:

- კონკრეტული ღონისძიებები, განხორციელებული სახელისუფლებო სტრუქტურების მიერ
- ქმედებათა ან უმოქმედობათა კურსი/პროგრამა, რომელსაც ირჩევენ ხელისუფლების ორგანოები და რომელიც მიმართულია განსაზღვრული ან რიგი პრობლემების მოსაგვარებლად
- ხელისუფლების წარმომდგენელთა რეგულარული ქმედებები ან უმოქმედობები, რომელიც განსაზღვრული სქემის/სტრატეგიის მიხედვით ხორციელდება
- ქმედებათა ერთობლიობა, რომელიც მიიღება არჩევითი და დანიშნული სახელმწიფო მოხელეების მიერ და რომელიც ეყრდნობა არსებულ საკანონმდებლო აქტებსა და რეგულაციებს

ფრანგი ფილოსოფოსი, პოლიტოლოგი, სოციოლოგი და პუბლიცისტი რაიმონ არონი თავის ნაშრომში “დემოკრატია და ტოტალიტარიზმი” ეხება ტერმინ “პოლიტიკის” ფრანგულ ენაზე გადმოთარგმნისას წარმოქმნილ პრობლემებს. არონი აღნიშნავს: “ტერმინ “პოლიტიკაში” დებენ ბევრ აზრს. საუბრობენ საშინაო და საგარეო პოლიტიკაზე, რიშელიეს პოლიტიკაზე, პოლიტიკაზე ღვინის თუ ღერძის წარმოების დარგში. ამ ტერმინის სხვადასხვა მნიშვნელობებს შორის საერთოს გამონახვის მცდელობის მიზნით, ყველაზე კარგია ენდო საკუთარ ინტუიციას ამ ტერმინის გაგებისას”<sup>5</sup>.

არონი ყურადღებას ამახვილებს ფრანგულ ენაზე ერთი სიტყვით - “პოლიტიკით” გადმოთარგმნილი სხვადასხვა მნიშვნელობის მქონე ცნებების policy და politics შორის არსებულ სამ ძირითად სხვაობაზე. არონის შენიშვნით, თითოეულ ამ ცნებას დამოუკიდებელი მნიშვნელობა აქვს და მართლაც, თუკი ინგლისელები ხმარობენ პოლიცე და პოლიტიცს სხვადასხვა მნიშვნელობით, ფრანგულ ენაზე ეს ორივე სიტყვა “პოლიტიკად” იხმარება. რაიმონ არონის მიხედვით, სხვაობა ამ ტერმინებს შორის შემდეგია: Policy ესაა კონცეფცია, მომავალ მოქმედებათა პროგრამა, ზოგჯერ კი თავად ცალკეული ადამიანის, ადამიანთა ჯგუფისა და მთავრობის მოქმედებები. მაგალითად, პოლიტიკა ალკოჰოლის სფეროში - ესაა მოქმედებათა მთელი პროგრამა, რომელიც უშუალოდ ამ მოცემული პრობლემასთან მიმართებაში გამოიყენება და გულისხმობს, აგრეთვე წარმოებული პროდუქციის გადაჭარბების ან პირიქით, შეუსრულებლობის, არსებული რესურსების ნაკლებობის პრობლემას. რიშელიეს პოლიტიკაზე საუბრისას, მხედველობაში აქვთ მისი შეხედულებები ქვეყნის ინტერესებზე, ამ პიროვნების მიზნები, რომლის მისაღწევადაც ის იღწვოდა, ასევე ის მეთოდები, რომლითაც ის ხელმძღვანელობდა. შესაბამისად, ერთი მნიშვნელობით, პოლიტიკა (ინგლისური Policy), - ესაა პროგრამა, მოქმედებათა მეთოდი ანდა თავად მოქმედებები, რომლებიც განხორციელებულია ადამიანის ან ადამიანთა ჯგუფის მიერ იმ პრობლემის, ან პრობლემათა ერთობლიობის დასაძლევად, რომელიც საზოგადოების გარკვეული სოციალური ერთობის წინაშე დგას. მეორე მნიშვნელობით, სიტყვა “პოლიტიკა” (ინგლისური politics) ეხება საზოგადოებრივი ცხოვრების იმ სფეროს, სადაც ერთმანეთს კონკურენციას უწევენ ან უკუქმედებენ, ეწინააღმდეგებიან სხვადასხვა პოლიტიკური (policy-ის მნიშვნელობით) მიმართულებები, პოლიტიკური კურსები. ამ მეორე მნიშვნელობით არონის მიერ ცნება პოლიტიკა აღიქმება როგორც პოლიტიკური შეჯახებებისა და ბრძოლის ერთგვარი არენა, სფერო, რომლის შიგნითაც იბრძვიან სხვადასხვა ინდივიდები და ჯგუფები, რომელთაც აქვთ საკუთარი კერძო პოლიტიკური

<sup>5</sup> Арон Р. Демократия и тоталитаризм.- М., 1993. Перевод с французского Г.И.Семенова

კურსი ე.ი. საკუთარი მიზნები, საკუთარი ინტერესები, და უფრო მეტიც, საკუთარი მსოფლმხედველობა. მაშასადამე, არონის განმარტებით, პოლიტიკა მეორე მნიშვნელობით, ესაა სხვადასხვა მიზნებს, ინტერესებისა და მსოფლმხედველობას შორის მიმდინარე ბრძოლის ასპარეზი.

აქვე, ამ ტერმინებს შორის არსებული სხვაობის მიუხედავად, არონი ყურადღებას ამახვილებს ფიქსირებულ კავშირზეც მათ შორის და აცხადებს, რომ განსხვავების მიუხედავად, ეს ცნებები ურთიერთდამოკიდებულია. არონი ასევე აღნიშნავს, რომ ერთი პოლიტიკური კურსი, რომელიც განისაზღვრება როგორც მოქმედებათა პროგრამა, ყოველთვის შეიძლება სხვა პოლიტიკურ კურსებთან მოვიდეს წინააღმდეგობაში და შეეჯახოს მას. მოქმედებათა პროგრამები ყოველთვის როდია შეთანხმებული ერთმანეთთან, აცხადებს ფრანგი მეცნიერი და დასძენს, რომ ამ გაგებით, პოლიტიკა, როგორც საზოგადოებრივი ცხოვრების სფერო, საკმაოდ “გადატვირთულია” როგორც კონფლიქტებით, ისე კომპრომისებით. თუკი პოლიტიკური კურსები, ე.ი. მიზნები, რომლის მიღწევისკენაც სხვადასხვა პირები და ჯგუფები მიიღტვიან, სრულიად ეწინააღმდეგება ერთმანეთს, ამას მივყავართ უკომპრომისო ბრძოლამდე, ისე, რომ საზოგადოება არსებობას შეწყვეტს. ამავე დროს, პოლიტიკური ერთობა ათანხმებს გეგმებს, რომლებიც ერთმანეთს მხოლოდ ნაწილობრივ ეწინააღმდეგება და ნაწილობრივ თავსებადია. მმართველებს აქვთ მოქმედების პროგრამები, რომელიც მართულების მხრიდან მხარდაჭერის გარეშე შეუძლებელია ცხოვრებაში განხორციელდეს. ქვეშევრდომები, იშვიათად თუ ხდება ისე, რომ ერთხმად ეთანხმებოდნენ, და იწონებდნენ მმართველთა წინადადებებს, ანუ მათ ხედვას ამა თუ იმ პრობლემის მოგვარების თაობაზე, რომლებსაც უნდა ემორჩილებოდნენ. ბევრი კეთილმოსურნე ადამიანი ფიქრობს, თითქოს პოლიტიკა, როგორც მოქმედებათა პროგრამა კეთილშობილურია, ხოლო პოლიტიკა, როგორც პროგრამათა შორის ბრძოლის ასპარეზი, სხვადასხვა პირებისა და ჯგუფების პროგრამების შეჯახების ასპარეზი – ზნედაცემული. თუმცა არონი აქვე იმასაც აცხადებს, რომ წარმოდგენა უკონფლიქტო პოლიტიკაზე, როგორც მმართველების მოქმედებათა პროგრამაზე, მცდარია, რადგან თითოეული პოლიტიკური კურსი და მიზანი, რომლის პრაქტიკულ განხორციელებასაც მმართველი ამ პოლიტიკური კურსის საშუალებით გეგმავს, პირველ რიგში მის პირად, კერძო ინტერესებზე უფროა ორიენტირებული, ვიდრე საზოგადოებრივზე. შესაბამისად, პოლიტიკური კურსი თავისი არსით, წინააღმდეგობრივ ბუნებას სულაც არაა მოკლებული.

არონის დაკვირვებით, პოლიტიკას როგორც საზოგადოებრივი ცხოვრების სფეროსა და პოლიტიკას, როგორც მოქმედებათა პროგრამას შორის, არსებობს სამი სახის განსხვავება, რომლებიც ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირშია: პოლიტიკა როგორც მოქმედებათა პროგრამა და პოლიტიკა როგორც საზოგადოებრივი ცხოვრების სფერო ურთიერთდაკავშირებულია, რადგან საზოგადოებრივი ცხოვრება – ეს ის სფეროა, სადაც ერთმანეთს უპირისპირდება მოქმედებათა პროგრამები; პოლიტიკა-დღევანდელობა-რეალობა და პოლიტიკა-აღქმა-გაგება-შემეცნება ასევე ურთიერთდამოკიდებულია, რადგან შემეცნება დღევანდელობის შემადგენელი ნაწილია; და ბოლოს, პოლიტიკას, როგორც კერძო სისტემას მივყავართ პოლიტიკამდე, რომელიც მთელს საზოგადოებას მოიცავს, თუნდაც იმ უბრალო მიზეზის გამო, რომ კერძო სისტემა ახდენს გარკვეულ გავლენას მთელს საზოგადოებაზე.

ნაშრომის ამავე თავში რაიმონ არონი ყურადღების მიღმა არ ტოვებს პოლიტიკის მესამე მნიშვნელობას – პოლიტყ, რომელიც ეტიმოლოგიურად ბერძნული “politeia”-დან მომდინარეობს და მისი დახმარებით უფრო მეტი სიცხადე შეაქვს პოლიტიკის ზემოთ აღნიშნულ ორ ცნებას შორის არსებულ განსხვავებებში. თავისი არსით პოლიტყ ესაა ის, რასაც ბერძნები რეჟიმს, “პოლისს” უწოდებდნენ. ფართო მნიშვნელობით, ესაა განსაკუთარებული სისტემა, რომელიც გასაზღვრავს მმართველობისა და ხელისუფლების რეალიზაციის საშუალებებს, თუმცა ამავედროულად ეს თითოეული საზოგადოებაში ადამიანთა შორის ურთიერთობის საშუალებების განმსაზღვრელიცაა. (ზოგადი ფორმულირებით, პოლიტიკა როგორც policy-ში იგულისხმება პოლიტიკური სისტემა; ინტიტუციონალური დიზაინი; სისტემა, რომელიც კონსტიტუციისა და სხვა

საკანონმდებლო რეგულაციებითაა განსაზღვრული). არონის შენიშვნით, პოლიტიკის მესამე მნიშვნელობის დაზუსტების შემდეგ, განსხვავება პოლიტიკას როგორც მოქმედებათა პროგრამასა და პოლიტიკას, როგორც საზოგადოებრივი ბრძოლის არენას შორის ცხადი ხდება. პოლიტიკა თავისი პირველი მნიშვნელობით, შესაძლებელია გამოვლინდეს სხვადასხვა სახით და გზით: პოლიტიკა იმ პიროვნებებისა და ჯგუფების, ვინც საკუთარ ხელში მოაქცია ძალაუფლება და ახორციელებს მას; პოლიტიკა მათი, ვინც ჯერ არ ფლობს ხელისუფლებას და სურვილი აქვს მას დაეპატრონოს; იმ ადამიანთა და ჯგუფების პოლიტიკა, რომლებიც თავიანთ კერძო მიზნებს მისდევენ და იხრებიან საკუთარი მეთოდებისა და საშუალებების გამოყენებისკენ და ბოლოს, თავად ამ რეჟიმის შეცვლისკენ მიმართულ პირთა და ჯგუფთა პოლიტიკა, რომლებიც ამ რეჟიმის შეცვლისთვის იღწვიან. ეს ყველაფერი არსებითად არის ვიწრო თუ გლობალურ მოქმედებათა პროგრამები. არონის შენიშვნით, პოლიტიკა განსაზღვრავს სოციალური ერთობის არა მარტო რომელიმე ნაწილს, არამედ მთელი საზოგადოების სახესაც. შესაბამისად, არონი აღიარებს პოლიტიკის პრიმატს საზოგადოების განვითარებაში.

**პოლიტიკა (POLICY)**, ვებსტერის ენციკლოპედიის მიხედვით, განმარტებულია, ერთი მხრივ, როგორც კეთილგონიერება ან სიბრძნე საჭირო ამა თუ იმ საქმეთა სამართავად, მეორე მხრივ კი, პროცედურა, რომელიც უპირატესად მატერიალურ ინტერესებს ეფუძნება. ამავე დროს, პოლიტიკა განიმარტება როგორც განსაზღვრულ მოქმედებათა კურსი ან მეთოდი, შერჩეული მრავალ ალტერნატივათა შორის, რომელიც მოცემულ პირობებში ყველაზე საუკეთესოდ წარმართავს და განსაზღვრავს მიმდინარე და მომავლის გადაწყვეტილებებს. ვებსტერის ენციკლოპედიაშივე პოლიტიკა განმარტებულია როგორც ყოვლისმომცველი გეგმა, რომელიც მოიცავს ზოგად მიზნებსა და უპირატესად სახელმწიფო ორგანოთა და მათ წარმომადგენელთა მიერ მისაღებ პროცედურებს. აქვე აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ სამეცნიერო თუ სხვა სახის ლიტერატურაში, მკვეთრი ზღვარი ივლება ისეთ ტერმინებს შორის როგორცაა გეგმა, პროგრამა და პოლიტიკა (პოლიტიკური კურსი). განსხვავებულია თითოეული ამ ტერმინის ინტერპრეტაციაც: სხვადასხვა წყაროში განსხვავებული განმარტებები გვხვდება, თუმცა თითოეული მათგანის ზოგადი მახასიათებლების გამოყოფა სავსებით შესაძლებელია. გეგმა, როგორც ამას კარლ პეტონი და დევიდ სავიციკი განმარტავენ, ხშირ შემთხვევაში გაგებულია, როგორც სასურველ დასასრულამდე მისაღწევად გამოყენებულ მოქმედებათა ზოგადი სქემა ან პროცედურათა ერთობლიობა, მაშინ როცა პოლიტიკა წარმოიდგინება როგორც უპირატესად სახელმწიფო ორგანოთა და ინსტიტუტთა მიერ გატარებულ მოქმედებათა დადგენილი კურსი. რაც შეეხება პროგრამას, მასში იგულისხმება სპეციფიკურ, კონკრეტულ ნაბიჯთა ერთობლიობა, რომელიც ამა თუ იმ პოლიტიკური კურსის რეალიზაციის მიზნითა და დასახულ მიზანთა მისაღწევად ხორცილდება. ამგვარად, გეგმა შედგება კურსებისა და პროგრამებისგან და ამ სამ ცნებას შორის ყველაზე ფართო ხასიათს ატარებს. სწორედ ამიტომაც, რომ ხშირ შემთხვევაში სახელმწიფოს გრძელვადიანი სტრატეგიული კურსების გამოსახვა ხდება გეგმების სახით (იქნება ეს ხუთწლიანი, თუ რვაწლიანი). აღსანიშნავია, რომ სამეცნიერო ლიტერატურაში გეგმას, პოლიტიკურ კურსსა და პროგრამებს შორის არსებულ ამ განსხვავებას ზოგიერთი ავტორი ნაკლებ ყურადღებას აქცევს და მათ სინონიმებად იყენებს.

პოლიტიკის ანალიზი შესაძლებელია გაგებულ იქნეს როგორც საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესისა და მისთვის საჭირო ცოდნის წარმოების უზრუნველყოფის მექანიზმი. ამ ფართო გაგებით, პოლიტიკის ანალიზი ისეთივე ძველია, როგორც თავად ცივილიზაცია და მოიცავს კვლევის სხვადასხვაგვარ ფორმებს მისტიციზმითა და ოკულტიზმით დაწყებული, თანამედროვე მეცნიერებით დამთავრებული. პოლიტიკის ანალიზის ასეთი ფართო ფორმულირების უპირატესობა ისაა, რომ ის წარსულში და ამჟამად, პოლიტიკურად რელევანტური ცოდნის წარმოების პროცესთან დაკავშირებულ სხვადასხვანაირ მნიშვნელობათა კვლევის საფუძველს იძლევა.

<sup>6</sup> Patton Carl, Sawicki David S., Basic Methods of Policy Analysis and Planning, 2/E, გვ.14

**პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებებს<sup>7</sup> (POLICY SCIENCES)** – ზოგჯერ მოიხსენიებენ როგორც პოლიტიკის პროფესიონალურ ან ინფორმაციულ-ანალიტიკურ უზრუნველყოფას<sup>8</sup>. პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებები კვლევის დისციპლინათშორისი დარგია, რომელიც შემეცნების მეცნიერული მეთოდებისა და ხერხების გამოყენებით ცდილობს გააუმჯობესოს საჯარო პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების პროცესი (public policy making), ასევე ხელი შეუწყოს საჯარო პრობლემების (public problems) გადაწყვეტას. პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებები ამ გაგებით (განსხვავებით “წმინდა მეცნიერებისაგან”), მოიცავს შესაბამისი დისციპლინების “გამოყენებით” ასპექტებს. საზოგადოებრივი ცხოვრების პრობლემათა ფართო სპექტრის გათვალისწინებით, პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებების სფეროში შესაძლებელია ჩართული აღმოჩნდეს მრავალი დისციპლინის წარმომადგენლები. დისციპლინები, რომლის ინტერესებიც ყველაზე უშუალო კავშირშია პოლიტიკურ-მმართველობით მეცნიერებებთან და მასთან დაკავშირებულ მიდგომასთან შემდეგია: პოლიტიკური მეცნიერება, სოციოლოგია, სამართალი, მენეჯმენტი, ისტორია, საჯარო ადმინისტრაცია, რომელიც ხშირად ითარგმნება, როგორც სახელმწიფო და მუნიციპალური მართვა (public administration) და ა.შ.

პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებების მიერ გამოიყენება სხვა სამეცნიერო დარგებისგან ნასესხები ხერხები, რომელიც თავისი არსით რამდენიმე დისციპლინის გადაკვეთაზე იმყოფება: სისტემური ანალიზი, ოპერაციების კვლევა, კიბერნეტიკა, თამაშის თეორია და სისტემების საერთო თეორია. პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებების წარმომადგენელთა განსაკუთრებული ინტერესის საგანია გადაწყვეტილების მიღების პროცესი სახელმწიფო პოლიტიკაში. ისინი თავიანთ კვლევას აძლევენ ისეთ მიმართულებას, რომ პრობლემის მიზნების ასხნიდან, ალტერნატივების შეფასებიდან, ტენდენციების ამოცნობისა და სიტუაციის ანალიზიდან მკვლევარი გავიდეს ამ პრობლემის გადაწყვეტის პოლიტიკის შემუშავებაზე. პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერება არ განიხილავს და არ ბჭობს ფუნდამენტურ ღირებულებებზე. მისი ინტერესის საგანს უფრო მეტად წარმოადგენს ფაქტობრივი ხასიათის პროპოზიციები, რომლებიც ემპირიულ შესწავლას ექვემდებარება. და მაინც, პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერების წარმომადგენლები თავისებურად მონაწილეობენ მიზნების არჩევაში, მსჯელობენ რა პრობლემის გადაწყვეტის საშუალებების სარგებლიანობაზე, იმაზე, თუ როგორია არჩევის ვარიანტთა შესაძლო სპექტრი, ალტერნატიულ გადაწყვეტილებათა სავარაუდო შედეგები.

**რეალური მნიშვნელობა.** პოლიტიკურ სისტემათა უმრავლესობაში, როგორც ისტორიულად არსებულ, ისე თანამედროვეში, გარკვეული ადგილი ეკავათ ექსპერტებს, რომლებიც მუდამ მზად იყვნენ თავისი გამოცდილება და ცოდნა გადაეცათ მათთვის, ვინც სახელმწიფო პოლიტიკას შეიმუშავებდა. თუმცა, როგორც უკვე ითქვა, დამოუკიდებელი სამეცნიერო დისციპლინის სახით მისი ჩამოყალიბება მხოლოდ XX საუკუნეში მოხდა. ამ დისციპლინის კონტურები მხოლოდ იკვეთებოდა, როცა კ. ლასუელმა 1951 წელს შემოიღო ტერმინი “პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებები”. ამის შემდეგ დავალი, რომელიც ცალკეულ მეცნიერებსა და სპეციალისტებს

<sup>7</sup> 26 \_\_\_\_\_, 1993, 1, *The Dictionary of Political Analysis*. Jack Piano, Robert E. Riggs, Helenah S. Robin. ABC - Clio, Santa Barbara (Calif., USA) - Oxford (Great Britain)

<sup>8</sup> იმისათვის, რომ პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებები (policy sciences) არ ავურიოთ ჩვენში ფართოდ დამკვიდრებულ ცნება პოლიტიკურ მეცნიერებასთან (political science) გამართლებული იქნებოდა დასაწყისისთვის მკითხველისთვის შემოგვეთავაზებინა თარგმანის შემდეგი ვარიანტი: პოლიტიკის მეცნიერული უზრუნველყოფა. კერძოდ, აქ ლაპარაკია გამოყენებით პოლიტოლოგიაზე. ეს ტერმინი დიდი ხანია, რაც დამკვიდრდა რუსეთსა და სხვა პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში. მომავალში policy sciences-ის აღსანიშნავად სწორედ მსახდვრელს – “პოლიტიკურ-მმართველობითი” გამოვიყენებთ.

<sup>9</sup> ან მეცნიერება: იხმარება როგორც მხოლოდ, ისე მრავლობით რიცხვში.

პოლიტიკის სამეცნიერო უზრუნველყოფაში შეკქონდათ, სულ უფრო მეტად ივსებოდა დისციპლინათშორისი თანამშრომლობით. ამის ცხადად დანახვა შესაძლებელია ისეთ დარგში როგორცაა სისტემის ანალიზი, სადაც შემუშავდა სისტემა “დაგეგმარება-დაპროგრამება-დაფინანსება”. პოლიტიკის მეცნიერული უზრუნველყოფის მომხრეები იმედს იტოვებენ, რომ დისციპლინებს შორის საზღვრები შემდგომში კიდევ უფრო ფორმალურ ხასიათს მიიღებს, რაც პოლიტიკური პროცესის შესახებ სამეცნიერო ცოდნის გაცილებით ინტეგრირებული გამოყენების საფუძველს შექმნის. ზოგიერთი კი მის საფუძველზე მომავალში პოლიტიკური მეცნიერების “სუპერდისციპლინის” სახით ჩამოყალიბებასაც არ გამორიცხავს.

პოლიტიკურ-მმართველობითი დისციპლინები (policy studies) პრაქტიკული თვალსაზრისით უნდა იქნეს გამოყენებული და მიმართულია საზოგადოებაში არსებული სოციალური პრობლემების ყველაზე ეფექტური ალტერნატიული გადაწყვეტილების ძიებაზე, მმართველობითი სისტემის დიზაინსა და ოპერატიულობის გაუმჯობესებისაკენ. კრიტერიუმად აქ გამოდის სოციალური მოგება. ანალიზი გამიზნულია მის პრაქტიკულ გამოყენებაზე, ხოლო მიზანია ეფექტური საჯარო პოლიტიკის უზრუნველყოფა. ამავე დისციპლინების მოთხოვნათა თანახმად, მკვლევრები უნდა იყვნენ ნეიტრალურები კვლევის პროცესში და ეხმარებოდნენ მთავრობას ამა თუ იმ მიზნების მიღწევაში. პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერება მიუყვარძობელი უნდა იყოს. პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებების ფუნქციაა პრევენცია, მართვის ეფექტურობის ამაღლება, მიზნის მაქსიმალური მიღწევა მინიმალური დანახარჯებით, ღირებულებითი ორიენტირისგან თავის არიდება. უნდა აღინიშნოს, რომ პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებები მორალურობის საზღვრებს მიღმა იმყოფება. თუმცა, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოებაში გავრცელებული და დამკვიდრებული ეთიკური და პოლიტიკური ნორმების დაცვა-გათვალისწინება აუცილებელია. აქვე გასათვალისწინებელია, რომ მრავალ მეცნიერს ეჭვი ეპარება მართვის დემოკრატიულ მეთოდებში და ადმინისტრაციის ერთობის შენარჩუნებასა და ჰარმონიულ თანამშრომლობას ილუზიად უფრო აღიქვამს, ვიდრე რეალობად. საბოლოოდ უნდა ითქვას, რომ პოლიტიკურ-მმართველობით მეცნიერებებს აქვთ როგორც თეორიული, ისე პრაქტიკული დანიშნულება.

პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებებისთვის რიტორიკულია კითხვები: სახელმწიფო მართვა უნდა ხორციელდებოდეს არაპროფესიონალების ხელით თუ ამისათვის სპეციალურად მომზადებული ადამიანების მიერ; რომელი უფრო გადამწყვეტია – წარმოსახვა და ინტუიცია თუ მეცნიერება და ცოდნა პოლიტიკურ-მმართველობით დისციპლინათა საბოლოო მიზნის – მართვის პროცესის ეფექტურობის უზრუნველყოფაში, და ბოლოს, მართვა ხელობა, შესაბამისად, რუტინული პროფესია უფროა თუ ხელოვნება, ინტუიციაზე, პირად გამოცდილებაზე დამყარებული მოღვაწეობა?

გადაწყვეტილების მიმღები პირები მუშაობის პროცესში აწყდებიან არასტანდარტულ და არაპროგნოზირებად პოლიტიკურ სიტუაციებს, რომლის გადაწყვეტის შაბლონიც არ არსებობს. ამავე დროს პოლიტიკური ცხოვრებაში გადაწყვეტილების მიმღები პირები ხვდებიან ისეთ პრობლემებს, როგორცაა დროის შეზღუდულობა-დეფიციტი, არასაკმარისი ინფორმაცია, რესურსების სიმწირე. ამ გაგებით, პოლიტიკურ სიტუაციებთან გამკლავების პროცესში მართლაც გადამწყვეტ მნიშვნელობას იძენს ინტუიცია და ხელოვნება, საკუთარი წარმოსახვის უნარი და არტისტიკა. გადაწყვეტილების მიმღები პირების ინფორმაციულ-ანალიტიკურ მხარდაჭერას უზრუნველყოფს ანალიტიკური სამსახურები, განყოფილებები, ანალიტიკოსები, ტექნიკოსები და ა.შ.

პოლიტიკურ-მმართველობით მეცნიერებებში იგულისხმება პოლიტიკური პროცესების ევრისტიკულ შემეცნებაზე ორიენტირებულ აკადემიურ დისციპლინათა ერთობლიობა, რომელთა დახმარებითაც ხორციელდება საზოგადოების და თავად ადამიანების კვლავწარმოებისა და განვითარების პროცესი, კერძოდ კი, გადაწყვეტილების მიღების სისტემის ფუნქციონირება. ე. დრორი გამოყოფს დარგობრივ მმართველობით ცოდნას

(policy-issue knowledge) ანუ მართვის ცალკეულ სფეროებზე ზემოქმედებას და გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებულ ცოდნას (policy-making knowledge), რომელსაც საქმე აქვს საჯარო პოლიტიკის განხორციელების საერთო მექანიზმებთან. ცოდნის ეს დარგი აკონტროლებს მის შემადგენელ ნაწილებს და მათ შორის კოორდინაციას უზრუნველყოფს.

პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღების თეორია – ესაა პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერება, რომელიც მულტიდისციპლინარულ საფუძველზე სწავლობს საჯარო პოლიტიკის კანონზომიერებებსა და მექანიზმებს. პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღების თეორია დაკავშირებულია, აგრეთვე განსაზღვრულ პრობლემურ სიტუაციებში სახელმწიფო მართვის პროცესის შემუშავების, მიღებისა და განხორციელების ეფექტურობის ინტელექტუალურ უზრუნველყოფასთან. პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების თეორიას აქვს როგორც ფუნდამენტური, აკადემიური, ისე გამოყენებითი ასპექტები, მოიცავს კვლევას, ორიენტირებულს, ერთი მხრივ, პოლიტიკის არსის ანალიზზე (Analysis of), მეორე მხრივ კი, კვლევას პრაქტიკული რეალიზაციისთვის – ანალიზს პოლიტიკისთვის (Analysis for). პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების თეორია ერთგვარი შემაერთებელი რგოლია ფუნდამენტურსა და გამოყენებით ცოდნას შორის. ის მოქცეულია, ერთი მხრივ, პოლიტიკური თეორიისა (გადაწყვეტილების მიღება ხელისუფლებისა და მართვის მექანიზმში) და შედარებითი პოლიტიკის (შედარებითი კვლევები საჯარო პოლიტიკასა და სახელმწიფო მართვაში) ზღვარზე, მეორე მხრივ კი, შედარებით პოლიტიკასა (პოლიტიკის ანალიზი, ტექნოლოგიების შემუშავება) და პოლიტიკურ მენეჯმენტს, მმართველობით ზემოქმედებას შორის.

**პოლიტიკური სისტემა (POLITICAL SYSTEM)** ადამიანთა ურთიერთობების მყარი ფორმაა, რომლის საშუალებითაც საზოგადოება იღებს და ცხოვრებაში ატარებს ავტორიტეტულ-სახელისუფლებო გადაწყვეტილებებს. პოლიტიკური სისტემა საზოგადოების სხვა სისტემებისგან განსხვავდება ოთხი მახასიათებლით:

- ის არის უნივერსალური და თავისი ზემოქმედებით მოიცავს მთელ საზოგადოებას. შესაბამისად, მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები საზოგადოების ყველა წევრზე ვრცელდება;
- ის ფიზიკური იძულების კონტროლის მექანიზმებს ფლობს და საჭიროების შემთხვევაში იყენებს კიდევ მათ;
- მისი უფლებაა გამოიტანოს გადაწყვეტილებები, მიანიჭოს მათ ლეგიტიმური ხასიათი;
- მისი გადაწყვეტილებები ავტორიტეტულ-სახელისუფლებოა, არის შესრულებადი, ანუ იგულისხმება, რომ მათ დაემორჩილებიან.

ასეთივე მახასიათებლები გააჩნია სახელმწიფოსაც, ამიტომ ტერმინი “პოლიტიკური სისტემა” ხშირად ასოცირდება სახელმწიფოს მართვასა და მასში მიმდინარე პოლიტიკურ პროცესებთან. ზოგიერთი ავტორი პოლიტიკურ სისტემას ანიჭებს გაცილებით ფართო მნიშვნელობას, რომელშიც გულისხმობს თითქმის ყველა სახის საზოგადოებრივ ურთიერთობებს, რომელსაც აქვს რაიმე სახის კავშირი ავტორიტეტულ-სახელისუფლებო გადაწყვეტილებებთან და რომელზედაც ვრცელდება მისი ზეგავლენა. ამ გაგებით, პოლიტიკური სისტემა განიხილება შიდაჯგუფური სისტემის სახით, რომელიც ახორციელებს სუბსოციალურ გარემოში, ისეთში როგორცაა ოჯახი, ეკლესია, პროფკავშირი ან კომერციული ორგანიზაცია (ანუ საზოგადოების შემადგენელ სეგმენტებში), გადაწყვეტილების მიღებას. არც თუ ისე ხშირად, პოლიტიკური სისტემა განიხილება საერთაშორისო დონეზე, რომელშიც იგულისხმება ავტორიტეტულ-სახელისუფლებო უფლებამოსილება და სხვა სახის სახელმწიფოთაშორისი გაგლენითი ურთიერთობები, რომელიც საერთაშორისო პოლიტიკურ სისტემას წარმოადგენს სხვადასხვა გეოგრაფიული (მაგ., დასავლეთ ევროპა), ორგანიზაციული (გაერო), ანდა ნაციონალური (ჩინეთი) ქვესისტემებით.



**რეალური მნიშვნელობა.** ტერმინმა “პოლიტიკური სისტემა”, რამდენიმე მიზეზით, შეავიწროვა ცნება “სახელმწიფო” და შეავსო ცნება “მმართველობის” მნიშვნელობა. ის თავისუფალია სამართლებრივი თანამდევით მნიშვნელობებისგან, რომელიც სახელმწიფოსთან ასოცირდება და უფრო მეტად ემორჩილება დაკვირვებად ქცევის კატეგორიებში განსაზღვრას. ტერმინის კონცეპტუალური სიფართოვე მას ხდის ფრიად მოსახერხებელს არაფორმალური სტრუქტურების კვლევის პროცესში, ეს მაშინ, როცა ხშირად ტერმინის “მმართველობა” გაიგვება, როგორც წესი, მხოლოდ ფორმალურ ინსტიტუტებთან ხდება. თავისი სიფართოვითა და მოქნილობით, ცნება “მმართველობა” სავსებით შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს ისეთ პრიმიტიულ საზოგადოებებთან მიმართებაში, სადაც პოლიტიკური მოღვაწეობა ხორციელდება უფრო ოჯახური, ტომობრივი და სხვა არასპეციფიკური ჯგუფების მეშვეობით, ვიდრე სპეციალიზირებული მმართველობითი ინსტიტუტებით. პოლიტიკურ სისტემაზე წარმოდგენებს მივყავართ იმ დასკვნამდე, რომ ესაა ყველაზე პროდუქტიული თეორიული მიდგომა, რადგანაც მასში აქცენტი კეთდება პოლიტიკური პროცესის სხვადასხვა ნაწილებს შორის არსებულ კავშირსა და ურთიერთშემოქმედებაზე, ისევე როგორც თავად ამ საზოგადოების სხვა ქვესისტემებთან დამოკიდებულებაზე. მისი დახმარებით ასევე იოლდება სისტემების საერთო თეორიიდან მეთოდების შესხება და სხვა დისციპლინებთან მიმართებაში მისი გამოყენება.

**პოლიტიკური აქტორი (POLITICAL ACTOR).** ჩვენში ეს ტერმინი რუსული ენის გავლენით შემოვიდა. იქ კი მის დამკვიდრებაზე იზრუნეს ბ. კოვალმა და მ. ილინმა<sup>10</sup>. პოლიტიკური აქტორი ესაა პირი ან საზოგადოებრივი ჯგუფი, რომელიც ზეგავლენას ახდენს ამ პოლიტიკურ სისტემაში გადაწყვეტილებების მიღებისა და განხორციელების პროცესზე. პოლიტიკაში მოქმედების სუბიექტი (პოლიტიკური აქტორი), ისევე როგორც თეატრში, “თამაშობს როლს”. თუმცა, თუ თეატრში მოქმედების განმახორციელებლების როლში გამოდიან ადამიანები, პოლიტიკის ანალიზში ასეთი როლის შესრულება ხშირად ეკისრებათ კორპორაციულ სუბიექტებს, როგორიცაა მაგალითად, სახელმწიფო. მოქმედი პირების პოლიტიკური ქცევის აღწერა, ანალიზი, ახსნა და პროგნოზირება შესაძლებელია პოლიტიკური სისტემის ყველა დონეზე: ადგილობრივ, სახელმწიფოებრივ, ნაციონალურსა და საერთაშორისო დონეზე, ასევე თავად მოქმედი პირების სხვადასხვა ტიპებთან მიმართებაში – ასე მაგალითად, რომელიმე უმაღლეს თანამდებობრივ პირთან მიმართებაში, რომლის კომპეტენციაშიც შედის მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღება, ანდა ნაციონალურ პარლამენტთან ანდა ნებისმიერ ადმინისტრაციულ ორგანოსთან მიმართებაში.

**რეალური მნიშვნელობა** – ყველაზე ხშირად ცნებით “აქტორი” გამოიხატება ის როლი, რასაც სახელმწიფო და ცალკეული პირი ასრულებს საერთაშორისო პოლიტიკურ სისტემაში. საერთაშორისო პოლიტიკის, როგორც გადაწყვეტილების მიღების პროცესის კვლევის შემთხვევაში, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება საკვანძო ფიგურებისა და ელიტური ჯგუფების ქცევის (ბიჰევიორალურ) კვლევას. მათ, ვისაც მიუღებლად მიაჩნია ინდივიდუალურ “აქტორებზე” საუბარი, ხაზს უსვამენ იმ გარემოებას, რომ სახელმწიფოს მოქმედებები ყალიბდება ფიზიკური, პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და ფსიქოლოგიური გარემოს გავლენით, რომელშიც გადაწყვეტილებები სახელმწიფოს მიერ მიიღება და არა ინდივიდუალურ აქტორთა კონკრეტული მოქმედებებით. სხვა მიდგომების შემთხვევაში, ყურადღების ცენტრში ექცევა ისეთი აქტორი, როგორიცაა სახელმწიფო. ეს უკანასკნელი საერთაშორისო სისტემის ფარგლებში განიხილება როგორც სხვა სახელმწიფოებთან ურთიერთმოქმედი სუბიექტი.

**პოლიტიკა – (POLITICS)** ადამიანთა მოღვაწეობა, დაკავშირებული ისეთი გადაწყვეტილებების მიღებასა და გატარებასთან, რომელიც აღჭურვილია

<sup>10</sup> Коваль Б.И., Ильин М.В. Власть versus политика. - "Полис", 1991, №5, გვ. 152

რწმუნებულებით იმ საზოგადოების მხრიდან, რომლისთვისაც ის მიიღება. ამ ცნების გამოყენების სხვადასხვა მნიშვნელობა შეიძლება დაყვანილ იქნეს ერთ ფორმულირებაზე: ტერმინით “პოლიტიკა” განისაზღვრება მოღვაწეობა და პროცესი, მაშინ, როდესაც “პოლიტიკური სისტემის” ქვეშ იგულისხმება სტრუქტურისა და ტიპური (patterned) ურთიერთობების არსებობა. პრაქტიკული მნიშვნელობით, პოლიტიკამ შეიძინა “შესაძლებლობის ხელოვნების”, “მართვის ხელოვნების” სახელწოდება. იგი განისაზღვრება როგორც მეურვეობა იმაზე, თუ “ვის რა, როდის და როგორ მიეცეს” (ჰ. ლასუელი). მას ხშირად აიგივებენ გავლენის მოხდენასთან, ხელისუფლებისთვის ბრძოლასა და საზოგადოების შიგნით მოგებისა და “სიკეთეების” განაწილებისათვის ცალკეულ ინდივიდებსა და ჯგუფებს შორის მიმდინარე კონკურენციასთან. პოლიტიკაზე როცა საუბრობენ, ასევე მხედველობაში აქვთ, რომ ის მოიცავს სოციალური ხელმძღვანელობის პროცესს, კოლექტიური მიზნების წამოყენებასა და მიღწევასთან ერთად. თავის სხვადასხვა სახით: გადაწყვეტილების მიღებისათვის მოღვაწეობის სახით, სიკეთეებისა და კეთილდღეობების განაწილების სახით, მიზნების წამოყენების, სოციალური ხელმძღვანელობის კუთხით, ხელისუფლებისათვის ბრძოლის, ინტერესების კონკურენციის განხორციელებით და გავლენის მოპოვებით, პოლიტიკას შეიძლება მივადევნოთ თვალი და აღმოვაჩინოთ ყველა საზოგადოებრივ ჯგუფში. თუმცა, პოლიტიკურ დისკურსში ცნებას “პოლიტიკა”, უმეტეს წილად, აიგივებენ უფრო საჯარო მოქმედებათა სფეროსთან და საჯარო პოლიტიკის გამანაწილებელ ღონისძიებებთან (policies and allocations), ვიდრე კერძო ორგანიზაციების შიდა პროცესებთან.

**რეალური მნიშვნელობა** – პოლიტიკა საზოგადოებრივი თანაცხოვრების მუდმივი ასპექტია. ის წარმოიშვა მოთხოვნილებებიდან, რომელსაც ადამიანები ერთმანეთს უყენებდნენ და აქედან გამომდინარე, ძალისხმევიდან იმ წინააღმდეგობათა გადასაწყვეტად, როცა მოთხოვნილებები აღმოჩნდა კონფლიქტური. ესაა სახელისუფლებო გადანაწილება დეფიციტური სიკეთეებისა და საერთო მიზნების მისაღწევად საზოგადოების ხელმძღვანელობის გზით. როგორც აღწერილი ტერმინი, “პოლიტიკა” კვლავ რჩება საკმაოდ მოსახრხებელ მსაზღვრელად ადამიანთა იმ სხვადასხვა სახის მოღვაწეობის აღსაწერად, რომელსაც პოლიტიკის მკვლევარი იკვლევს. თუმცა, ამ ტერმინის ანალიზის ინსტრუმენტად გამოყენების სარგებლიანობა შეზღუდულია თავად ტერმინის კონცეპტუალური შინაარსის, შემადგენლობის ფართო მნიშვნელობისა და ამორფულობის გამო.

მაშასადამე, პოლიტიკა როგორც პოლიტიკს ესაა ინდივიდებსა და ჯგუფებს შორის ურთიერთობა საზოგადოებაში ძალაუფლების გადანაწილების თაობაზე. ეს ურთიერთობა, როგორც წესი, ატარებს კონფლიქტურ ხასიათს, გამომდინარე იქიდან, რომ დაკავშირებულია სახელისუფლებო რესურსის დასაუფლებლად მიმართულ დაპირისპირებასთან იმ აქტორების მხრიდან, რომლებიც სხვადასხვა მიზნების განსახორციელებლად იბრძვიან და რომელთა მიღწევაც მათ ღირებულებათა ავტორიტარული გადანაწილებისაკენ შესაძლებელია უბიძგებდეს; პოლიტიკა როგორც პოლიტიკს დაკავშირებულია ზეგავლენასთან, სხვადასხვა სახის მანიპულაციებსა და კონტროლის მექანიზმებთან, რომელიც მიმართულია მხარდამჭერი ძალებისა და პოლიტიკური ჯგუფების გადმოხრების, ხოლო საპირისპირო მიზნების მატარებელი პოლიტიკური აქტორების განეიტრალებისკენ.

### **ფორმულირება - გამოყენებითი პოლიტიკური მეცნიერება**

ფორმულირება “გამოყენებითი პოლიტოლოგია” რუსეთში გაჩნდა და ფართო გავრცელება პოვა მთელს პოსტსაბჭოურ სივრცეში. თუმცა, კითხვა, რამდენად მართებულია ტერმინის გადმოღება, რომელსაც დასავლეთის პოლიტიკური მეცნიერების ლექსიკონში ზუსტი ანალოგი, ისეთი, რომელიც სრული სახით შესაბამისობაში მოვიდოდა მასთან, არ მოეძებნება, ჩვენში ფართო მსჯელობის საგანია. ამ თემაზე დისკუსიები სამეცნიერო წრეებში დღემდე გრძელდება. “გამოყენებითი პოლიტოლოგია” პოლიტიკის ანალიზის რუსი მკვლევრის, ადვოკატის დახასიათებით, სოციალურ-ინჟინერული და პოლიტიკური სუბდისციპლინაა, რომელიც ორიენტირებულია

პოლიტიკური სფეროს განვითარების მექანიზმებისა და ტენდენციების გამოყენებასა და მათ საფუძველზე შესაბამისი პრინციპებისა და მეთოდების შემუშავებაზე: 1) პრობლემურ-პოლიტიკური სიტუაციის ანალიზის, დიაგნოსტიკისა და პროგნოზირების საწარმოებლად 2) ტიპური პოლიტიკური გადაწყვეტილებებისა და პროცედურების ვარიანტთა კონსტრუირებისა და სელექციისთვის, 3) პოლიტიკურ პროცესზე ზემოქმედებისკენ მიმართული ალგორითმებისა და ტექნოლოგიების კონსტრუირებისთვის<sup>11</sup>.

პოლიტიკის ანალიზის რუსული ინტერპრეტაციის – გამოყენებითი პოლიტიკური ანალიზის – ფორმულირებაზე მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა აღნიშნული დისციპლინის ფუნქციურმა დანიშნულებამ - მისმა პრაქტიკულ-გამოყენებითმა ხასიათმა. მსაზღვრელ “გამოყენებითზე” საზგასმაც სწორედ ამ გარემოებით აიხსნება. პოლიტიკის ანალიზის გამოყენებით ხასიათზე აქცენტირებას ანგლოსაქსონური სკოლაც ახდენს, თუმცა ინგლისური ენის სპეციფიკიდან გამომდინარე, დისციპლინის სახელწოდებაში ამ მახასიათებელზე დამატებითი ყურადღების გამახვილება საჭიროდ არ მიიჩნევა<sup>12</sup>.

ტერმინ – “გამოყენებითი პოლიტოლოგიის” ქვეშ რუსი მეკლევრები აერთიანებენ პრაქტიკული საჭიროებისათვის განკუთვნილი პოლიტიკური მეცნიერების სხვადასხვა დარგებს და არა მხოლოდ პოლიტიკის ანალიზს, რომლებიც დასავლურ პოლიტიკურ მეცნიერებაში პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერებების – პოლიცე სციენცეს სახელწოდებითაა ცნობილი. ანგლოსაქსონური და კონტინენტური ევროპა მასში პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის რაციონალურ უზრუნველყოფაზე “მომსახურე” შემდეგ პოლიტიკურ დისციპლინებს აერთიანებს: პოლიტიკის ანალიზი (policy analysis), პოლიტიკური პროექტირება და გადაწყვეტილების მიღება (policy making) და საჯარო პოლიტიკა და პოლიტიკური მართვა (public policy, political management).

გასათვალისწინებელია ერთი გარემოებაც, რუს მეცნიერებს პოლიტიკის ანალიზის საკვლევ ობიექტზე მსჯელობისას ახასიათებთ პოლიტიკის ანალიზის მხოლოდ სახელმწიფო პოლიტიკამდე დაყვანისა და პოლიტიკის ანალიზის კვლევის არეალის შეკვეცის, მის მხოლოდ პოლიტიკურ თემატიკამდე დაყვანის ერთგვარი ტენდენცია. მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკის ანალიზის საკითხების მეკლევრები აღიარებენ წმინდა პოლიტიკური ფაქტორების გადამწყვეტ მნიშვნელობას სახელმწიფო თუ მუნიციპალური ორგანოების მხრიდან საზოგადოებრივი ცხოვრების ფართო სპექტრის საკითხების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას<sup>13</sup>, პოლიტიკის ანალიზის საკვლევ ობიექტის მხოლოდ პოლიტიკური საკითხებით შემოსაზღვრა ნაკლებად მართებულია.

<sup>11</sup> Дегтярев А.А. 2003. Политический анализ как прикладная дисциплина: предметное поле и направления развития – Полис, №3.

<sup>12</sup> როგორც უკვე ითქვა, ინგლისურ ენაში ქართული, ისევე როგორც ფრანგული და სლავური ენებისგან განსხვავებით, ცნება პოლიტიკას რამდენიმე შესატყვისი გააჩნია: politics, polity, policy. ამასთან, თითოეულ მათგანს ერთმანეთისგან სრულიად განსხვავებული მნიშვნელობა აქვს. თუკი ტერმინ polity-ს ქვეშ იგულისხმება პოლიტიკური გაერთიანება, საზოგადოება, ერთობა, ტერმინი politics-ი გამოხატავს ერთგვარ პოლიტიკურ არენას, რომელზედაც იშლება პოლიტიკური დაპირისპირებები, სხვადასხვა პოლიტიკურ ძალებს შორის შეჯახებები, გავლენის სფეროების მოსაპოვებლად მიმდინარე ბრძოლა. არჩევნები ამ გაგებით სწორედ politics-ის კატეგორიაში თავსდება. რაც შეეხება ტერმინს – policy, საკმაოდ მრავალრიცხოვან განმარტებათა არსებობის მიუხედავად, უმრავლეს შემთხვევაში, ამ ტერმინის ქვეშ იგულისხმება სახელისუფლებო სტრუქტურების მიერ საზოგადოებრივი ცხოვრების ამა თუ იმ სფეროში განხორციელებული კონკრეტული კურსი, მიმართულება, ერთგვარი სტრატეგია წინასწარ გაწერილ კონკრეტულ ღონისძიებებთან ერთად.

<sup>13</sup> Patton Carl, Sawicki David S., Basic Methods of Policy Analysis and Planning, 2/E, გვ. 37

საჯარო პოლიტიკის ზედმეტად ფართო ხასიათი<sup>14</sup> მათთვის მიუღებელია. არაპოლიტიკური ხასიათის გადაწყვეტილებებს რუსი მკვლევრები ადმინისტრაციულს უფრო აკუთვნებენ, ვიდრე პოლიტიკურს. ამ შემთხვევაში რუს მკვლევრებს ცნებები ერევათ. მკვლევართა იგივე კატეგორიას არც პოლიტიკის ანალიზის დასავლელი სპეციალისტების მიერ ზედმეტად ვიწრო ინტერპრეტაცია აკმაყოფილებთ. რუს მკვლევრებს პოლიტიკის ანალიზის საკვლევი ინტერესი დაყავთ მხოლოდ სახელმწიფო და მუნიციპალური ორგანოების მოღვაწეობამდე და უგულბებელყოფენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე არაფორმალური აქტორების გავლენას, რაც გაუმართლებელია. რეალურად, რუსი მკვლევრები, საჯარო პოლიტიკაზე საუბრისას, პოლიტიკას განსაზღვრავენ როგორც შეჯახებათა სფეროს (Politics) და არა როგორც მომავალ მოქმედებათა კურსს (Policy), ამიტომ სურთ ყველაფერი, რაც დაკავშირებულია საჯარო პოლიტიკასთან ახსნან და დაუქვემდებარონ პოლიტიკურ ფენომენს. მსგავსი გაურკვევლობები აიხსნება იმ გარემოებით, რომ ინგლისურ ენაში პოლიტიკის გამომსახველი მრავალ ცნებას შორის არსებული სხვაობის ასახვას ქართული ენა, ისევე როგორც რუსული, არ იძლევა. ამიტომ შევთანხმდეთ, რომ პოლიტიკის ანალიზში იგულისხმება პოლიტიკურ-მმართველობითი კურსის ანალიზი.

ჩვენში ჯერ კიდევ ბევრი ვერ ასხვავებს ერთმანეთისგან “პოლიტიკურ ანალიზსა” და “პოლიტიკის ანალიზს”. ბევრისათვის ჯერ კიდევ გაუგებარი რჩება, თუ რა იგულისხმება “პოლიტიკის ანალიზის” ქვეშ. პრობლემის საფუძველი ისაა, რომ როგორც პრაქტიკულ, ისე აკადემიურ წრეებში, ტერმინ “პოლიტიკის ანალიზის” ქვეშ გულისხმობენ სულ სხვადასხვა, ზოგჯერ კი ურთიერთგამომრიცხავ ცნებებსაც კი, რომელთა უმრავლესობა “ოლიტიკს”-ის კატეგორიებს უფრო შეესაბამება. პრაქტიკულ პოლიტიკაში, ცნება “პოლიტიკის ანალიზი” გამოიყენება ოთხი მნიშვნელობით: 1. საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ინფორმაციული უზრუნველყოფა; 2. “სიტუაციური ანალიზი”, ანუ საერთაშორისო, რეგიონალურ, საგარეო არენაზე ძალთა განლაგებისა და გადაჯგუფების ანალიზი, ე.წ. პოზიციონირების პრობლემები და ა.შ.; 3. სახელმწიფო გადაწყვეტილებების საექსპერტო თანხლება-უზრუნველყოფა (პოლიტიკის სხვადასხვა მიმართულებებში დარგობრივი, მიზნობრივი და კომპლექსური პროგრამების შემუშავება, ასევე სტრატეგიული დაგეგმვა) და ბოლოს, 4. პოლიტიკური ჟურნალისტიკა. ამ ბოლო მნიშვნელობით, ანალიტიკას, ხშირ შემთხვევაში, ერთგვარი შუალედური პოზიციები უკავია რეკლამასა და პროპაგანდას შორის.

სამეცნიერო სფეროშიც, ასეთივე ერთგვარი უცნაური სიტუაცია ჩამოყალიბდა. ხშირად, “პოლიტიკის ანალიზში” პრაქტიკულ-გამოყენებითი ანალიტიკური მუშაობის გარდა, (რომელიც კონკრეტული დამკვეთისთვის რომელიმე საზოგადოებრივი პრობლემის შეფასებისა და გადაწყვეტისთვის საჭირო პრაქტიკულ-გამოყენებითი სამუშაოს შესრულებას გულისხმობს), გულისხმობენ ფუნდამენტურ კვლევას, ასევე პირველადი მონაცემების შეკრებას, სისტემაში მოყვანას, დამუშავებასა და ამ კვლევისთვის საჭირო მეთოდოლოგიასა და მეთოდებს. ასეთი სიტუაცია, ადვოკატაროვის აზრით, არის დისციპლინის დიფერენციაციის დაბალი ხარისხს და ჯერ კიდევ დაუძლეველი “პირველყოფილი” სინკრეტიზმის შედეგი<sup>15</sup>. ეს კი ჩვენში, ისევე როგორც რუსეთში, ამ დარგის განვითარების არცთუ ისე დიდი ხნის ისტორიით შეიძლება აიხსნას.

<sup>14</sup> დასავლელი მკვლევრები მასში გულისხმობენ ყველა გადაწყვეტილებას, მიღებულს ხელისუფლების ნებისმიერი, – სახელმწიფო თუ ადგილობრივი – ორგანოების მიერ.

<sup>15</sup> Дегтярев А.А. 2003. Политический анализ как прикладная дисциплина: предметное поле и направления развития – Полис, №3.

## 12 რას წარმოადგენს საჯარო პოლიტიკა (public policy)

საჯარო პოლიტიკის საკმაოდ მრავალრიცხოვანი დეფინიციები არსებობს. ფართო განსაზღვრებით, საჯარო პოლიტიკა არის სამთავრობო ჯგუფის დამოკიდებულება გარემოცვისადმი. მსგავსი განსაზღვრება ნაკლებად იმსახურებს ნდობას, რადგან იმდენად ფართოა, რომ საკმაოდ ბევრ კითხვას ბადებს. ზოგიერთი დასავლელი მეცნიერი საჯარო პოლიტიკას განმარტავს როგორც საზოგადოებრივი ცხოვრების ამ თუ იმ სფეროში მთავრობის მიერ არჩეულ ან უარყოფილ ნებისმიერ კურსს. თუმცა, ამ დეფინიციის სულაც არ კონკრეტდება, თუ რას გადაწყვეტს და რას უარყოფს მთავრობა. ამდენად, ტერმინის განსამარტავად არც ამ დეფინიციას დაყრდნობა გამოგვაადგება. თუკი საჯარო პოლიტიკაში ზოგიერთი დასავლელი მეცნიერი გულისხმობს ყველაფერს იმას, რის განხორციელებას ან არ განხორციელებასაც მთავრობა გადაწყვეტს, პროფესორი რიჩარდ როუზი კონკრეტულ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე მეტად საჯარო პოლიტიკაში გულისხმობს მომავლისკენ მიმართულ, ერთმანეთთან მეტ-ნაკლები კავშირის მქონე ღონისძიებათა გრძელვადიან სერიას. როუზის პოზიციას, რომლის თანახმადაც საჯარო პოლიტიკა ესაა მოქმედებათა ერთობლიობა და არა რაიმე საკითხთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილება იმაზე, თუ რა უნდა გაკეთდეს მომავალში, ბევრი მკვლევარი იზიარებს. კარლ ფრიდრიხი გეთავაზობს შემდეგ დეფინიციას – საჯარო პოლიტიკა ესაა ცალკეული ინდივიდების, ჯგუფების ან მთავრობის მიზანმიმართული მოქმედება, რომელიც შესაბამის პირობებში დასახული მიზნის მისაღწევად ხორციელდება. სწორედ ამ შესაბამისი გარემო-პირობებიდან ხდება, ერთი მხრივ, დასახული მიზნის განსახორციელებლად საჭირო რესურსებისა და შესაძლებლობების, მეორე მხრივ კი – მიზნის განხორციელების გზაზე არსებული წინააღმდეგობებისა და ხელისშემშლელი ფაქტორების განსაზღვრა. საჯარო პოლიტიკა კი განიხილება როგორც გარკვეულ მოქმედებათა ერთობლიობა, მიმართული სასურველი რეზულტატების უზრუნველსაყოფად.

მაშასადამე, ფრიდრიხის განსაზღვრებაში დეფინიცია შეივსო და განისაზღვრა როგორც არა უბრალოდ მოქმედებათა, არამედ უკვე მიზანმიმართულ მოქმედებათა ერთობლიობად. საჯარო პოლიტიკა ფრიდრიხის მიერ რედაქტირებულ ვარიანტში უკვე ასე უდერს: ესაა მიზანმიმართულ მოქმედებათა ერთობლიობა, რომლითაც ხელმძღვანელობენ პოლიტიკური აქტორები ანდა აქტორთა ჯგუფები პრობლემის გადაწყვეტის პროცესში. თუმცა, ზოგიერთი ავტორი მთლიანად არც ფრიდრიხის განსაზღვრებას იწონებს. მათ შორისაა ჯემს ანდერსონი. იგი ფრიდრიხს უწუნებს იმას, რომ მის განსაზღვრებაში ნათლად არაა გამოკვეთილი, თუ რა არის უკვე გადაწყვეტილი განსახორციელებლად და რა იგეგმება მომავალში დასახული მიზნის მისაღწევად<sup>16</sup>. ანდერსონი ფრიდრიხის განსაზღვრებაში ასეთ სხვაობას ვერ პოულობს და გეთავაზობს საკუთარ დეფინიციას, რომელიც, მისი აზრით, სწორედ ფრიდრიხის დეფინიციის აღნიშნული ნაკლის გამოსწორებას ისახავს მიზნად. ანდერსონის განმარტებით, საჯარო პოლიტიკა ესაა მოქმედებათა მიზანმიმართული კურსი, გატარებული ცალკეულ აქტორთა ან აქტორთა ჯგუფის მიერ, რომელიც რომელიმე პრობლემის გადაჭრასა და პრობლემატური საკითხის გადაწყვეტას ემსახურება. ეს დეფინიცია, ანდერსონისვე შენიშვნით, უსვამს ხაზს არა იმას, თუ რა იგეგმება ან ივარაუდება მომავალში ამ პრობლემის გადასაწყვეტად, არამედ იმას, თუ რა გაკეთდა ამ პრობლემის გადასაწყვეტად, რომელიც სისრულეში უკვე პოლიტიკოსებმა უნდა მოიყვანონ. აქვე გვინდა შევნიშნოთ, რომ ანდერსონი ერთმანეთისგან ანსხვავებს პოლიტიკურ კურსსა და გადაწყვეტილების მიღებას, ამ უკანასკნელს განიხილავს როგორც ალტერნატიულ გადაწყვეტილებებს შორის არჩევანის კეთების პროცესს. საჯარო პოლიტიკის ასეთი მრავალფეროვანი ინტერპრეტაციების არსებობის

<sup>16</sup> Anderson, James E. , 2003. Public Policymaking, 5<sup>th</sup> ed. Houghton Mifflin. გვ. 18

მიუხედავად, იმაში რომ საჯარო პოლიტიკის განხორციელების ექსკლუზიური უფლებით მხოლოდ ხელისუფლება სარგებლობს, მკვლევრები ერთსულოვანი არიან.

საჯარო პოლიტიკა დაკავშირებულია სამთავრობო გადაწყვეტილებებთან როგორც ადგილობრივ, ისე სახელმწიფოებრივ დონეზე და ხორციელდება სახელმწიფო და სამთავრობო სტრუქტურების მიერ. თუმცა, ეს აღნიშნულ პროცესში არასამთავრობო სტრუქტურების ჩართვისა და მონაწილეობის შესაძლებლობას სულაც არ გამორიცხავს. დევიდ ისტონი ამ კატეგორიის აქტორებს, ერთი შეხედვით აუტსაიდერებს, პოლიტიკურ სისტემაში “ავტორიტეტების” სახელით მოიხსენიებდა. საჯარო პოლიტიკა მიმართულია სასურველი შედეგების მიღწევისკენ და ამ გაგებით საჯარო პოლიტიკის განმახორციელებელი გამოდიან ერთგვარი დიზაინერების, ჰიპოთეზურად პროექტირებული მომავლის რეალიზატორების როლში. თუმცა, წინასწარ დასახული მიზნების რეალური განხორციელება ყოველთვის როდი ხერხდება. ამასთან გასათვალისწინებელია ერთი გარემოებაც. კერძოდ, საჯარო პოლიტიკა თავის არსში არა მარტო გადაწყვეტილების მიღებას, არამედ ამ გადაწყვეტილების რეალიზაციისთვის საჭირო გზების განსაზღვრასა და გადაწყვეტილების რეალიზაციის პროცესში არსებული წინააღმდეგობების დაძლევის გულისხმობს. რა და როგორ – აი ის ძირითადი კითხვები, რაზედაც საჯარო პოლიტიკის სუბიექტებს უწევთ პასუხის გაცემა არსებულ გამოწვევებზე საპასუხო კონკრეტული პრობლემების გადაწყვეტის პროცესში. ამ გაგებით, საჯარო პოლიტიკა ადვილად შეიძლება შევადაროთ ტონის გამომწვევა-პასუხის თეორიას.

მაგალითად, ლ.პალი საჯარო პოლიტიკას განსაზღვრავს, როგორც მოქმედების ან უმოქმედობის კურსს, არჩეულს სახელისუფლებო ორგანოების მიერ და მიმართულს განსაზღვრულ პრობლემათა ან პრობლემათა ჯგუფის გადასაწყვეტად<sup>17</sup>. ჯ.მანჰეიმი და რ.რიჩი საჯარო პოლიტიკას განსაზღვრავენ როგორც მთავრობის თანამშრომელთა რეგულარულ მოქმედებას ან უმოქმედობას, განხორციელებულს კონკრეტული სქემების მიხედვით<sup>18</sup>. გამომცემლობა ბრუკინგის პოლიტიკური ლექსიკონის მიხედვით, საჯარო პოლიტიკა წარმოადგენს არსებული საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე განხორციელებულ მოქმედებათა ერთობლიობას, რომელსაც აწარმოებენ არჩეული ან დანიშნული სახელმწიფო მოხელეები<sup>19</sup>.

როგორც ამ არაერთი განმარტებიდან ჩანს, საჯარო პოლიტიკა, ხშირ შემთხვევაში, უკავშირდება სახელმწიფო-სახელისუფლებო სტრუქტურის მიერ განხორციელებულ ქმედებებს. გასაკვირი არაა, რომ ჩარლზ ლინდბლომი პოლიციის სუბიექტებად მხოლოდ ხელისუფლების სამი შტოს წარმომადგენლებს მიიხსენებდა. თუმცა, საჯარო პოლიტიკის მხოლოდ სახელმწიფო პოლიტიკასთან, ანუ სახელმწიფო სახელისუფლებო ორგანოების მიერ საზოგადოებრივი ცხოვრების ამა თუ იმ სფეროში გატარებულ პოლიტიკურ კურსთან გაიგივება არამართებულია. შესაბამისად, პოლიტიკის ანალიზის ცნების მხოლოდ სახელმწიფო პოლიტიკამდე დაყვანა მუნიციპალური ორგანოების მუშაობის სრულ იგნორირებასა და მათ მიერ ადგილზე წარმოებული პოლიტიკურ-მმართველობითი კურსის ფარგლებით გათვალისწინებულ ღონისძიებათა იგნორირებას განაპირობებს.

როგორც ამ არაერთი დეფინიციიდან ჩანს, საჯარო პოლიტიკის განსაზღვრის არაერთი გზა არსებობს. საჯარო პოლიტიკის შექმნაში მონაწილე თითოეულ აქტორს ის განსხვავებულად ესმის და, საკუთარი ჩართულობიდან გამომდინარე, მის ინტერპრეტაციას ცდილობს. ასე მაგალითად, ჟურნალისტისთვის საჯარო პოლიტიკა,

<sup>17</sup> Pal L. 1992. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Scarborough. გვ. 49

<sup>18</sup> Manheim G., Rich R. 1991. *Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science*. New York. გვ. 129

<sup>19</sup> Дегтярев А.А.1998. *Основы политической теории*. М. გვ. 39

პირველ რიგში, სახელმწიფო სექტორის ღიაობასა და ინფორმაციის გამჭვირვალობასთან ასოცირდება. არასამთავრობო ორგანიზაციისთვის კი საჯარო პოლიტიკა მოქალაქეთა თანამონაწილეობით განხორციელებულ სახელმწიფო პოლიტიკასთანაა დაკავშირებული. რადგანაც საჯარო პოლიტიკის ერთ დეფინიციასზე შეთანხმება ვერ ხერხდება, ქვევით წარმოგიდგენთ სხვადასხვა ავტორის მიერ შემოთავაზებულ დეფინიციებს, რომელთა საფუძველზე საჯარო პოლიტიკის რამდენიმე მნიშვნელოვანი მახასიათებელი იკვეთება, კერძოდ, საჯარო პოლიტიკა - ესაა პოლიტიკური კურსი,

რომელიც “საზოგადოების” სახელით ხორციელდება;

რომელიც ძირითადად მთავრობის მიერ ინიცირდება და ხორციელდება;

რომელიც ინტერპრეტირებული და განხორციელებულია საჯარო და კერძო სექტორის აქტორების მიერ

რომლის განხორციელებას მთავრობა გეგმავს

რომელზე მუშაობასაც მთავრობა ირჩევს ან უარყოფს

ავტორები	„საჯარო პოლიტიკა“
კლარკ კოჩრანი	ტერმინი საჯარო პოლიტიკა ყოველთვის უკავშირდება სამთავრობო მოქმედებებსა და ამ მოქმედებათა განმსაზღვრელ ფაქტორებს
კლარკ კოჩრანი	საჯარო პოლიტიკა სამთავრობო სტრუქტურებში საჯარო სიკეთეთა განაწილების შესახებ (ვის რამდენი მიეცეს) მიმდინარე ბრძოლისა და დაპირისპირების შედეგია
თომას დაი	საჯარო პოლიტიკა ისაა, რასაც ხელისუფლება ირჩევს გააკეთოს ან არ გააკეთოს
კლარკ კოჩრანი და ელიოზ მალონე	საჯარო პოლიტიკა საზოგადოებრივი მიზნების მიღწევისთვის განხორციელებული პოლიტიკური გადაწყვეტილებებია
გაი პიტერსი	ყველაზე მარტივი ფორმულირებით, საჯარო პოლიტიკა - ესაა სამთავრობო მოქმედებების ჯამი, რომლებიც პირდაპირ ანდა სააგენტოების მეშვეობით ხორციელდება და მოქალაქეთა ცხოვრებაზე საკმაოდ დიდ ზეგავლენას ახდენს

ამ განსაზღვრებებიდანაც კარგად ჩანს, რომ საჯარო პოლიტიკისთვის განმსაზღვრელია საზოგადოება, რადგან, კერძო სექტორის გადაწყვეტილებებისგან განსხვავებით, სწორედ საჯარო პოლიტიკა ახდენს ზეგავლენას საზოგადოების უდიდეს ნაწილსა და მის ინტერესებზე. ამიტომაც, რომ როგორც მთავრობა, ისე სამთავრობო გადაწყვეტილებები და პოლიტიკური კურსები ასეთი წინააღმდეგობრივი, ზოგჯერ არაფრის მომცემი და ამავდროულად ასეთი მნიშვნელოვანია. ის, რომ სწორედ საზოგადოებაა პოლიტიკური ავტორიტეტის ძირითადი წყარო, ხელისუფლებას საზოგადოების სახელით მოქმედების საშუალებას აძლევს.

კავშირი საჯარო პოლიტიკასა და სამთავრობო ინსტიტუტებს შორის საკმაოდ მჭიდროა. პოლიტიკა საჯარო პოლიტიკად მანამდე არ იქცევა, სანამ მას რომელიმე სამთავრობო ინსტიტუტი არ დაამტკიცებს, განხორციელებს და დანერგავს. სამთავრობო ინსტიტუტები საჯარო პოლიტიკას სამ განსხვავებულ მახასიათებელს ანიჭებენ. პირველი მდგომარეობს იმაში, რომ სწორედ მთავრობაა ის ინსტიტუტი, რომელიც პოლიტიკურ კურსს ლეგიტიმაციით უზრუნველყოფს. სწორედ ამიტომ მთავრობის მიერ არჩეული ესა თუ ის პოლიტიკა განიხილება ლეგალური ვალდებულების სახით, რომელიც მოქალაქეებს ლოიალურობისაკენ უბიძგებს. ადამიანებმა სხვადასხვა ჯგუფისა თუ ასოციაციის (კორპორაციის, ეკლესიის, პროფესიული ორგანიზაციის, მოქალაქეთა ასოციაციისა და სხვა) პოლიტიკა შესაძლოა აღიქვან როგორც საკმაოდ მნიშვნელოვანი და რაიმე სახით მათი ქმედებების განმსაზღვრელი და დამავალდებულებელი. თუმცა მხოლოდ სამთავრობო პოლიტიკა შეიცავს ასეთ ლეგალურ ვალდებულებას, თავს მოახვიოს საზოგადოებას საკუთარი გადაწყვეტილებები. მეორე მახასიათებელი საჯარო პოლიტიკის უნივერსალურობაში მდგომარეობს. სამთავრობო პოლიტიკური კურსები საყოველთაოობით გამოირჩევა. მხოლოდ სამთავრობო პოლიტიკა ვრცელდება საზოგადოების ყველა წევრზე. სხვა ჯგუფებისა და ორგანიზაციების პოლიტიკა კი საზოგადოების მხოლოდ ნაწილს მოიცავს და ასეთი საყოველთაოობით არ გამოირჩევა. დაბოლოს, მთავრობაა ის ინსტიტუტი, რომელიც ფლობს მონოპოლიას ძალადობაზე. მხოლოდ მთავრობას აქვს უფლება, დასაჯოს პოლიტიკათა ყველა დამრღვევი. სანქციები, რომლებიც შესაძლებელია დააწესონ საზოგადოების სხვა ჯგუფებმა და ორგანიზაციებმა, გაცილებით შეზღუდულ ხასიათს ატარებს. სწორედ ამაში მდგომარეობს სამთავრობო ინსტიტუტების უნარი, უზრუნველყონ საზოგადოებრივი ლოიალურობა, დანერგონ პოლიტიკური კურსები, რომლებიც მთელ საზოგადოებაზე ვრცელდება, და სარგებლობდენ ძალადობის გამოყენების მონოპოლისტური უფლებით, რაც ინდივიდებსა და ჯგუფებს შესაბამისი ქმედებებისაკენ უბიძგებს.

საჯარო პოლიტიკა იბადება იქ, სადაც არსებობს მოთხოვნა არსებულ პრობლემათა მოგვარების აუცილებლობაზე, ანუ გახმოვანებულ ხასიათს იღებს ზოგიერთი პრობლემა იმ მრავალ პრობლემათა შორის, რომელიც საზოგადოებაში არსებობს. თუმცა, მხოლოდ ცალკეული მათგანი თუ ხდება სამთავრობო ყურადღების და შემდეგ რეაგირების საგანი. ასე რომ, საჯარო პოლიტიკის განხორციელება, თავისი არსით, შერჩევით ხასიათს ატარებს. საჯარო პოლიტიკა იწყება მაშინ, როცა მეგაპრობლემატიკიდან ხდება რამდენიმე ყველაზე აქტუალური პრობლემის გამოყოფა და მათ გადაწყვეტაზე მუშაობა. შერჩევის პროცესში ის კრიტერიუმი, რომ პრობლემა დაუყოვნებლივ გადაწყვეტას მოითხოვს და ხელისუფლების მხრიდან გადაუდებელი მსჯელობის საგანი უნდა გახდეს, ყოველთვის როდია განმსაზღვრელი. თუ რომელი პრობლემა იქნება შერჩეული პოლიტიკოსების მხრიდან რეაგირების საგნად, დამოკიდებულია მრავალ ფაქტორზე. მათ შორის განმსაზღვრელია ის კრიტერიუმები, რომლითაც პოლიტიკოსები ხელმძღვანელობენ მართვის პროცესში. პრობლემების შერჩევა ასევე დამოკიდებულია პრობლემის სიმწვავეზე და იმაზე, თუ ვის მიერ და რამდენად კატეგორიული ფორმითაა პრობლემა ინიცირებული. განმსაზღვრელია ისიც, თუ ვინ ახმოვანებს ამა თუ იმ პრობლემას და რა ძალითა და საშუალებებით ცდილობს იგი პოლიტიკოსების მხრიდან ყურადღების მიქცევას. პრობლემათა გამომხმოვანებლის როლში შეიძლება გამოვიდეს რომელიმე კონკრეტული მოქალაქე, გარკვეული ჯგუფის წარმომადგენლობა, ოფიციალური პირები. მათ მიერ გახმოვანებული მოთხოვნები წარმოადგენს სამთავრობო სტრუქტურებიდან შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების საფუძველს, რომელიც მიმართული იქნებოდა აღნიშნული პრობლემის გადაწყვეტისა ან მისი სიმწვავის შემცირებისკენ.

გასათვალისწინებელია, რომ საჯარო პოლიტიკაში იგულისხმება მხოლოდ და მხოლოდ ის აქტები, რომელიც ხორციელდება და არა ის ინიციატივები, რაზეც მიმდინარეობს მსჯელობა, ანდა რომლის განხორციელებაც იგეგმება. უნდა განვასხვავოთ ერთმანეთისგან Policy output (პოლიტიკის შედეგი/რეზულტატი) და Policy outcome (პოლიტიკის შედეგი/რეზულტატი). ორივე მათგანი ერთნაირად ითარგმნება. თუმცა, თუკი პირველში ამა თუ იმ სოციალურ სფეროში გატარებული კურსის პირდაპირი



შედევები იგულისხმება (ხშირ შემთხვევაში მისი გამოხატვა ციფრებითა და პროცენტული მანკვებლებით ხდება), მეორე – გატარებული პოლიტიკის ირიბ შედეგებზე მიუთითებს, ანუ ასახავს თუ რა გავლენა იქონია მიღებულმა შედეგებმა უკვე სხვა სფეროებსა და სხვა პრობლემატიკის მოხსნა-შემცირებაზე. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, პირველში იგულისხმება პოლიტიკის რეზულტატი, მეორეში კი ამ მიღებული რეზულტატის ზეგავლენა. ასე მაგალითად, საგადასახადო ადმინისტრირების პოლიტიკის გამკაცრება, რეზულტატის სახით, იძლევა გადასახადების ამოღებას, ირიბი შედეგების სახით კი დადებითად მოქმედებს ბიუჯეტის შევსებასა და თუნდაც იმავე სოციალურ დახმარებათა პროგრამების დროულ დაფინანსებასა და მთლიანად, სოციალური სისტემის გაუმჯობესებაზე.

საჯარო პოლიტიკა შეიძლება იყოს პოზიტიური ან ნეგატიური იმის მიხედვით, თანხმდება თუ არა მთავრობა პრობლემათა დაუყოვნებლივ მოგვარებაზე მუშაობის დაწყების მოთხოვნას. გასათვალისწინებელია, რომ საჯარო პოლიტიკა, თავისი ნეგატიური გავებით, შეიძლება იყოს ორი ტიპის: უარყოფითი, როცა ხელისუფლება შემოთავაზებული პრობლემის მოგვარებაზე საერთოდ უარს აცხადებს და იგნორირებით, როცა ხელისუფლება ყურადღებას უთმობს სხვა პრობლემატიკას. უკანასკნელ შემთხვევაში, პრობლემატიკური საკითხის დღის წესრიგში თავიდან დაყენების, შესაბამისად, მისი მოგვარების ალბათობა ჯერ კიდევ რჩება.

საჯარო პოლიტიკა, დადებითი გავებით, მთლიანად ეფუძნება კანონს<sup>20</sup>. ასე მაგალითად, გადასახადების გადახდა, ისევე როგორც საერთაშორისო ვალდებულებათა შესრულება, აუცილებელია, რადგან წინააღმდეგ შემთხვევაში, ურჩთათვის წესდება სანქციები და ხდება შესაბამისი პასუხისმგებლობის დაკისრება. საჯარო მართვა, თავისი ხასიათით, ავტორიტეტულია ანუ მთელ საზოგადოებას მოიცავს. თუმცა, ეს ფაქტორი შესაძლებელია სულაც არ იყოს გადამწყვეტი ამა თუ იმ პოლიტიკური კურსის წარმატებით განხორციელების საქმეში. მაგალითად, ალკოჰოლურ სასმელზე აკრძალვის დაწესება – ე.წ. “მშრალი კანონი” შეერთებულ შტატებში. ამ შემთხვევაში, ძლიერი მექანიზმების არსებობის მიუხედავადაც კი, ეფექტურ შედეგებს მაინც ვერ მიაღწიეს. საჯარო მმართველობა სარგებლობს კანონიერი ძალადობის უფლებით, რასაც მოკლებულია არასახელმწიფო სექტორი. კანონიერი იძულების მონოპოლიის უფლებით მხოლოდ სახელმწიფო და მუნიციპალური ორგანოები არიან აღჭურვილნი.

**საჯარო პოლიტიკის კატეგორიები** – შეერთებული შტატების მაგალითზე არსებობს საერთოსახელმწიფოებრივი, სახელმწიფოებრივი და ლოკალური (ფედერალური) საჯარო პოლიტიკა. ტრადიციულ სახელმწიფო პოლიტიკას, ანუ პოლიტიკურ კურსებს მიეკუთვნება: საგარეო პოლიტიკა, ეკონომიკური სტაბილურობა, გარემოს დაცვითი საქმიანობა, სამედიცინო დახმარება, მომხმარებელთა უფლებების დაცვა, სამართალდაცვითი საქმიანობა, საყოველთაო კეთილდღეობა, განათლება, ტრანსპორტი. ასხვაგვარად საშინაო და საგარეო საჯარო პოლიტიკას. საჯარო პოლიტიკის ტიპოლოგია ქვემოთ მოცემული კატეგორიების მიხედვით, შემდეგნაირად გამოიყურება:

საზოგადოებრივი ცხოვრების სფეროების მიხედვით - საყოველთაო კეთილდღეობის პოლიტიკა, პოლიტიკა ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხებში, პოლიტიკა საერთაშორისო ურთიერთობებში.

დროის მიხედვით – მეორე მსოფლიო ომის შემდეგომი, ეიზენჰაუერის კურსი და ა.შ.

ინსტიტუციონალური მიდგომის მიხედვით: საკანონმდებლო, სასამართლო, დარგობრივი.

პროცესუალური ასპექტის მიხედვით - მიმდინარე და პროცედურული.

<sup>20</sup> იმ შემთხვევაში თუ მსგავსი პოლიტიკური კურსის გასატარებლად შესაბამისი კანონმდებლობა არ არსებობს, ხდება ახალი საკანონმდებლო ინიციატივების შემუშავება და დამტკიცება.

საზოგადოებრივი დოვლათის და კეთილდღეობათა განაწილების კუთხით გამოყოფენ - გამანაწილებელ, გადამანაწილებელ, მარეგულირებელ და თვითრეგულირებად პოლიტიკებს.

**გამანაწილებელ (distributive)** პოლიტიკაში იგულისხმება - მომსახურეობისა და შემოსავლების თანაბარი განაწილება მოსახლეობის გარკვეულ სეგმენტებს შორის. მაგალითად, უფასო სასკოლო განათლების უზრუნველყოფის პროგრამის განხორციელება, რომელიც პირველ რიგში სოციალურად გაჭირვებული მოსახლეობის კატეგორიისთვის არის გათვალისწინებული. გამანაწილებელი პოლიტიკა, თავისი არსით, ყველაზე ეთიკურია, რადგან მისი განხორციელების შემთხვევაში საზოგადოების ყველა სეგმენტი მოგებული რჩება, გადასახადებიდან შემოსული თანხები კი ძირითადად სოციალურ პროგრამების უზრუნველყოფას ხმარდება. აღნიშნული პოლიტიკა დამახასიათებელია სოციალ-დემოკრატიული მაღალგანვითარებული ქვეყნებისთვის (დანიის, ჰოლანდიის, შვედეთი და ა.შ.).

**მარეგულირებელი (regulatory)** პოლიტიკა მოიცავს რაღაც შეზღუდვების დაწესებას საზოგადოების გარკვეულ სეგმენტებზე. ეს ზღუდავს ამ კატეგორიის ადმიანებისა და სოციალური ჯგუფების მოქმედების თავისუფლებას. სწორედ ესაა გამანაწილებელ პოლიტიკისგან მისი სხვაობაც, რადგან ეს უკანასკნელი თავისუფლებათა ზრდისკენ არის მიმართული. მაგალითად, მარეგულირებელი პოლიტიკა ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხებში ხორციელდება იარაღის ტარებაზე კონტროლის დაწესების გზით. მარეგულირებელი პოლიტიკის განხორციელების მექანიზმის სახით აქ მაკონტროლებელი ინსტიტუტები გამოდიან. სალიცენზიო სისტემაც სწორედ ამ მექანიზმის შემადგენელი ნაწილია. მარეგულირებელი პოლიტიკის განხორციელებას ყოველთვის თან ახლავს საზოგადოების “მოგებულ” და “წაგებულ” ნაწილად დაყოფის მტკივნეული პროცესი. ამ პოლიტიკის განხორციელების საფუძვლად, ჩვეულებრივ, სამართლებრივი და საზოგადოებრივი ინტერესი ცხადდება.

**თვითრეგულირებადი (self-regulatory)** - თვითრეგულირებად პოლიტიკას, მარეგულირებელ პოლიტიკასთან ბევრი საერთო აქვს. ისიც, მარეგულირებელი პოლიტიკის მსგავსად, შეზღუდვასა და კონტროლისკენაა მიმართული. განსხვავება მათ შორის ისაა, რომ თვითრეგულირებადი პოლიტიკა საკუთარი წევრებისა და გარემოცვის ინტერესების დაცვის მიზნით ტარდება.

**გადამანაწილებელი (redistributive)** - გადამანაწილებელი პოლიტიკა გულისხმობს მთავრობის მხრიდან ამა თუ იმ სოციალური ჯგუფისთვის მხარდაჭერის გადახედვას. მსგავსი პოლიტიკა, როგორც წესი, მკვეთრი სოციალური ცვლილებების განხორციელების შემდეგ მიიღება. მაგალითად, რევოლუციების შედეგად სოციალური და ქონებრივი კაპიტალის ხელახალი გადანაწილება ჩვეული მომენტი. მას საფუძვლად უდევს სოციალური სამართლიანობის უზრუნველყოფის პრინციპი. გადამანაწილებელი პოლიტიკის კარგი ილუსტრაციაა სიღარიბის წინააღმდეგ ბრძოლა, რომელიც მიმართულია არსებული სოციალური მდგომარეობის გამოსწორებისა და სიღარიბის ზღვარს მიღმა მყოფი მოსახლეობის პროცენტული მაჩვენებლის შემცირებისკენ.

გამოიყოფა ასევე მატერიალური და სიმბოლური პოლიტიკა, ასევე პოლიტიკა, რომელიც მიმართულია კოლექტიური ან კერძო კეთილდღეობების დაცვის უზრუნველყოფისკენ.

ჩარლზ ლინდბლომის აზრით, სახელმწიფო პოლიტიკაში უმნიშვნელოვანესი კითხვა პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა ბუნებას უკავშირდება. ცენტრალური კითხვა კი ეხება ხელისუფლების საკითხს, კერძოდ კი, იმის გარკვევას, ვინ და რამდენად რჩება მოგებული ამა თუ იმ გადაწყვეტილების შედეგად. კითხვა, რომელსაც ლასუელი გადაამწყვეტს უწოდებს, ასე ჟღერს - ვინ, რას, როდის და როგორ იღებს? (Who gets, what, when and how?)

### 13 საზოგადოებრივი საქონელი და საერთო რესურსები - მენქიუ, პოლიტიკური ეკონომია

მთავრობა უზრუნველყოფს საზოგადოებისათვის, ერთი მხრივ, მომსახურების მიწოდებას, მეორე მხრივ კი, საზოგადოებრივი საქონლის წარმოებას. ხშირ შემთხვევაში ადამიანები საზოგადოებრივ საქონელს უფასო საქონლად აღიქვამენ, რადგან არაფერს იხდიან ამ საქონლით სარგებლობაში. მიუხედავად იმისა, რომ მსგავსი წარმოდგენა მცდარია, რადგან საჯარო სექტორის მიერ წარმოებული საქონლის საფუძველი (შესაძლოა საკმაოდ მცირედი, ზოგჯერ სიმბოლური დანახარჯის სახით მოქალაქეებიდან ამოღებული გადასახადები) აუცილებლად გულისხმობს დანახარჯების გაღებას სახელმწიფოს მიერ, თავად მოქალაქეებისათვის მსგავსი საქონლის გადაცემა შესაძლებელია აღიქმებოდეს, როგორც უფასო. საზოგადოებრივი საქონლის მაგალითია მთავრობის მიერ უზრუნველყოფილი სათამაშო მოედნები ბავშვებისთვის, ასევე საზოგადოებრივი პარკები და სასეირნო ადგილები. საზოგადოებრივი საქონლის არსში უკეთ რომ გავერკვეთ, საჭიროა საერთო წარმოდგენა შევიქმნათ ყველა სახის საქონელზე.

როდესაც ეკონომიკაში არსებულ სხვადასხვა სახის საქონელზე ვმსჯელობთ, მოსახერხებელია მათი დაჯგუფება შემდეგი პრინციპების მიხედვით:

არის თუ არა საქონელი გამორიცხვადი? ანუ შეგვიძლია თუ არა, ხელი შევუშალოთ ადამიანებს ამ საქონლის მოხმარებაში?

შეუძლია თუ არა ამ საქონელს მეტოქეობის გაწევა? ანუ შეამცირებს თუ არა ერთი პიროვნების მიერ ამ საქონლის მოხმარება მეორე პიროვნებისთვის ამავე საქონლის მოხმარების შესაძლებლობას?

ამ პრინციპების მიხედვით გამოიყოფა საქონლის ოთხი კატეგორია, რომლებიც სქემაზეა გამოსახული.

		მეტოქეობა	
გამორიცხვადობა	კერძო საქონელი	<input type="checkbox"/> ნაყინი <input type="checkbox"/> ტანსაცმელი <input type="checkbox"/> გადატვირთული გზები საგზაო ბაჟით	<b>ბუნებრივი მონოპოლიები</b> <input type="checkbox"/> ხანძარსაწინააღმდეგო დაცვა <input type="checkbox"/> საკაბელო ტელევიზია <input type="checkbox"/> გადაუტვირთავი გზები საგზაო ბაჟით
	საერთო რესურსები	<input type="checkbox"/> ოკეანეში არსებული თევზი <input type="checkbox"/> გარემო <input type="checkbox"/> გადატვირთული გზები საგზაო ბაჟის გარეშე	<b>საზოგადოებრივი საქონელი</b> <input type="checkbox"/> სახელმწიფო თავდაცვა <input type="checkbox"/> ცოდნა <input type="checkbox"/> გადაუტვირთავი გზები საგზაო ბაჟის გარეშე

დავახასიათოთ თითოეული მათგანი:

1. კერძო საქონელი არის როგორც გამორიცხვადი, ისე მეტოქეობის უნარიანი. განვიხილოთ ნაყინის მაგალითი. ნაყინი გამორიცხვადია, ვინაიდან შეგვიძლია პიროვნებას ხელი შევუშალოთ ნაყინის ჭამაში – ამისათვის საკმარისია, მას ნაყინი არ მივცეთ. ნაყინის მეტოქეობის უნარიც გააჩნია, ვინაიდან თუ ერთი პიროვნება ნაყინს

ჭამს, ამავე ნაყინს მეორე ვერ შეჭამს. ეკონომიკაში საქონელთა უმრავლესობა, ნაყინის მსგავსად, კერძო საქონელია.

2. საზოგადოებრივი საქონელი არც გამორიცხვადია და არც მეტოქეობის უნარიანი. ანუ ადამიანებს ხელს ვერ შეეშლით საზოგადოებრივი საქონლის გამოყენებაში, ერთი პიროვნების მიერ საზოგადოებრივი საქონლის გამოყენება ვერ შეამცირებს მეორე პიროვნებისათვის ამავე საქონლის გამოყენების შესაძლებლობას. მაგალითად, სახელმწიფო თავდაცვა საზოგადოებრივი საქონელია. თუ ქვეყანა დაცულია უცხოელი აგრესორებისაგან, ვერაფერს შეუშლის ხელს რომელიმე ცალკეულ ადამიანს ამ თავდაცვით სარგებლობაში. უფრო მეტიც, როდესაც ერთი იღებს სახელმწიფო თავდაცვიდან სარგებლობას, ამით სხვების სარგებლობას არ ამცირებს.

3. საერთო რესურსებს მეტოქეობის უნარი აქვთ, მაგრამ ისინი არ არის გამორიცხვადი. მაგალითად, ოკეანის თევზები მეტოქეობას წარმოქმნიან: როდესაც ერთი პიროვნება თევზს იჭერს, სხვა პიროვნებას ნაკლები თევზის დაჭერა შეუძლია. მაგრამ თევზი არ არის გამორიცხვადი საქონელი, ვინაიდან თითქმის შეუძლებელია მეთევზეს ხელი შეუუშალოთ მის მიერვე დაჭერილი თევზის გამოყენებაში.

4. როდესაც საქონელი გამორიცხვადია, მაგრამ არა მეტოქეობის უნარიანი, ამბობენ, რომ ამ საქონელზე ბუნებრივი მონოპოლია არსებობს. მაგალითად განვიხილოთ სახანძრო დაცვა პატარა ქალაქში. ძალიან იოლია, ადამიანებს არ მიეცეთ ამ საქონლის გამოყენების საშუალება: საჭიროა მხოლოდ, რომ მეხანძრეებმა ცეცხლმოკიდებული სახლი არ ჩააქრონ. მეხანძრეები უამრავ დროს დახარჯავენ ხანძრის მოლოდინში, ასე რომ, ერთი დამატებითი ოჯახის დაცვა ხანძრისაგან სხვების დაცვას ვერ შეამცირებს. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, მას შემდეგ, რაც ქალაქი სახანძრო დეპარტამენტის შექმნისათვის საჭირო ხარჯებს გაიღებს, ერთით მეტი ოჯახის ხანძრისგან დაცვის დამატებითი დანახარჯი ძალიან მცირე იქნება.

შევისწავლოთ საქონელი, რომელიც არ არის გამორიცხვადი და ამიტომ მისი მოხმარება ყველას უფასოდ შეუძლია: ეს არის საზოგადოებრივი საქონელი და საერთო რესურსები. ეს თემა მჭიდროდაა დაკავშირებული გარეგანი ეფექტების პრობლემასთან. როგორც საზოგადოებრივი საქონლის, ისე საერთო რესურსების შემთხვევაში ჩნდება გარეგანი ეფექტები, ვინაიდან ერთი და მეორეც უფასოა. თუ ერთი პიროვნება სხვებს საზოგადოებრივი საქონლით, მაგალითად, სახელმწიფო თავდაცვით უზრუნველყოფს, სხვების ეკონომიკური მდგომარეობა გაუმჯობესდება, მაგრამ მიუხედავად ამისა, მათ მაინც არ უნდა გადაიხადონ სარგებლობის საფასური. ამის მსგავსად, ერთი პიროვნების მიერ საერთო რესურსების, მაგალითად, ოკეანის თევზების გამოყენება, ავტომატურად იწვევს სხვების ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესებას, მაგრამ ამისთვის კომპენსაციას არავინ იღებს. ამ გარეგანი ეფექტების გამო მოხმარებასა და წარმოებასთან დაკავშირებულმა კერძო გადაწყვეტილებებმა, შესაძლოა, არაეფექტიან შედეგთან მიგვიყვანოს, ხოლო მთავრობის ინტერვენციას ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება შეუძლია.

## საზოგადოებრივი საქონელი

იმის გასაგებად, თუ რით განსხვავდება საზოგადოებრივი საქონელი სხვა საქონლისაგან და რა პრობლემებს უქმნის საზოგადოებას, ერთი მაგალითი განვიხილოთ: ფოიერვერკი. ეს საქონელი არაა გამორიცხვადი, ვინაიდან შეუძლებელია ვინმეს ფოიერვერკის ნახვის საშუალება არ მიეცეთ, და არც მეტოქეობის უნარიანი, ვინაიდან თუ ერთი პიროვნება ფოიერვერკის ყურებით სიამოვნებას იღებს, სხვების სიამოვნებას არაფერი აკლდება.

## უბილეთო მგზავრის პრობლემა

სმოლთაუნის მცხოვრებთ ძალიან უყვართ 4 ივლისს მოწყობილი ფოიერვერკის ყურება. ქალაქის 500 მცხოვრებიდან თითოეული ამ სიამოვნებას 10 დოლარად აფასებს. ფოიერვერკის მოწყობის დანახარჯია 1000 დოლარი. ვინაიდან სარგებლობა 5000 დოლარით აჭარბებს დანახარჯს, 1000 დოლარს, სმოლთაუნის მცხოვრებთათვის 4 ივლისს მოწყობილი ფოიერვერკის ყურება ეფექტიანია.

შეძლება თუ არა კერძო ბაზარი ამ ეფექტიანი შედეგის მიღებას? ალბათ, ვერ შეძლება. წარმოვიდგინოთ, რომ ელენმა, სმოლთაუნელმა საქმოსანმა, ფოიერვერკის მოწყობა გადაწყვიტა. ელენს უთუოდ გაუძნელდება ბილეთების გაყიდვა, ვინაიდან პოტენციური მომხმარებლები სწრაფად გააცნობიერებენ, რომ ფოიერვერკის ყურებას ბილეთის გარეშე შეძლებენ. ფოიერვერკი არ არის გამორიცხვადი საქონელი, ასე რომ ადამიანებს უბილეთო მგზავრობის სტიმული აქვთ. უბილეთო მგზავრი ისეთი პიროვნებაა, რომელიც საქონლის მოხმარებით სარგებლობას იღებს, მაგრამ საფასურის გადახდას თავს არიდებს.

ამ საბაზრო ჩავარდნის მიზეზი გარეგანი ეფექტია. თუ ელენი მაინც მოაწობს ფოიერვერკს, სარგებლობას ისინიც მიიღებენ, ვინც ფოიერვერკს უფასოდ უყურებს. ფოიერვერკის მოწყობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას ელენი ამ სარგებლობას უგულებელყოფს. მიუხედავად იმისა, რომ ფოიერვერკი სოციალურად სასურველია, პიროვნულად მომგებიანი არ არის. ამის შედეგად ელენი მიიღებს სოციალურად არაეფექტიან გადაწყვეტილებას – არ მოაწობს ფოიერვერკი.

მიუხედავად იმისა, რომ კერძო ბაზარი ვერ ახერხებს სმოლთაუნელთა მიერ მოთხოვნილი ფოიერვერკის მოწოდებას, სმოლთაუნის პრობლემის გადაწყვეტა აშკარაა: ადგილობრივ მთავრობას შეუძლია 4 ივლისის დღესასწაულის დაფინანსება. ქალაქის საბჭოს შეუძლია გაზარდოს თითოეული მოქალაქის გადასახადი 2 დოლარით და მიღებული თანხით დაიჭიროს ელენი ფოიერვერკის მოსაწობად. თითოეული სმოლთაუნელის ეკონომიკური მდგომარეობა უმჯობესდება 8 დოლარით – ყოველი მათგანის მიერ ფოიერვერკის შეფასებას, 10 დოლარს, მინუს გადასახადი, 2 დოლარი. ელენს, როგორც საზოგადოების მიერ დაჭირავებულ მუშაკს, შეუძლია დაეხმაროს სმოლთაუნს ეფექტიანი შედეგის მიღწევაში, თუმცა კერძო საქმოსნის როლში ამას ვერ შეძლებს.

სმოლთაუნის ამბავი სტილიზებულია, მაგრამ არც რეალიზმი აკლია. შეერთებულ შტატებში მრავალი ადგილობრივი ხელისუფლება აფინანსებს 4 ივლისს მოწყობილ ფოიერვერკებს. უფრო მეტიც, ეს ამბავი ერთი ზოგადი დასკვნის გამოტანის საშუალებას გვაძლევს: იმის გამო, რომ საზოგადოებრივი საქონელი გამორიცხვადი არ არის, უბილეთო მგზავრის პრობლემა კერძო ბაზრების მიერ ამ საქონლის მიწოდებას აბრკოლებს. მაგრამ მთავრობას შეუძლია ამ პრობლემის გადაჭრა. თუ მთავრობა გადაწყვეტს, რომ მთლიანი სარგებლობა დანახარჯზე მეტია, მაშინ მას შეუძლია უზრუნველყოს საზოგადოებრივი საქონლის მიწოდება და შესაბამისი თანხები საგადასახადო შემოსავლებიდან გაიღოს, რის შედეგად ყველას ეკონომიკური მდგომარეობა გაუმჯობესდება.

## ზოგიერთი მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი საქონელი

ცნობილია საზოგადოებრივი საქონლის მრავალი მაგალითი. აქ ყველაზე მნიშვნელოვან მაგალითებს განვიხილავთ.

**სახელმწიფო თავდაცვა.** ქვეყნის დაცვა უცხოელი აგრესორებისაგან საზოგადოებრივი საქონლის ერთ-ერთი კლასიკური მაგალითია. ამასთანავე, ეს ერთ-ერთი ყველაზე ძვირი საქონელიცაა. 1995 წელს შეერთებული შტატების მთავრობამ სახელმწიფო თავდაცვაზე 272 მილიარდი დოლარი დახარჯა, ანუ თითოეულ მოქალაქეზე 1035 დოლარი. ქვეყნის მოსახლეობა არ არის ერთსულოვანი იმასთან დაკავშირებით, დიდია ეს თანხა თუ

მცირე, მაგრამ იმ აზრს კი ყველა ეთანხმება, რომ მთავრობის მიერ ქვეყნის თავდაცვისათვის გარკვეული თანხის გაღება აუცილებელია. ის ეკონომისტებიც კი, რომლებიც მხარს უჭერენ მთავრობის როლის შეზღუდვას, მიიხეობენ, რომ სახელმწიფო თავდაცვა ის საზოგადოებრივი საქონელია, რომელიც მთავრობამ აუცილებლად უნდა უზრუნველყოს.

**ფუნდამენტური მეცნიერული კვლევები.** ცოდნის შექმნა საზოგადოებრივი საქონელია, თუ მათემატიკოსი ახალ თეორემას ამტკიცებს, ეს თეორემა შედგომში საერთო ცოდნის ნაწილი ხდება და მისი გამოყენება ყველას შეუძლია, ყოველგვარი საფასურის გადახდის გარეშე. იმის გამო, რომ ცოდნა საზოგადოებრივი საქონელია, მოგების მაძიებელი ფირმები ცდილობენ, უბილეთოდ იმეზავრონ სხვების მიერ შექმნილი ცოდნის ხარჯზე. ამის გამო, რომ თვითონ ძალზე მცირე რესურსებს უთმობენ ახალი ცოდნის მოპოვებას. ცოდნის მოპოვებასთან დაკავშირებული სათანადო პოლიტიკის შექმნისას დიდი მნიშვნელობა აქვს ზოგადი ცოდნისა და სპეციფიკური, ტექნოლოგიური ცოდნის განცალკევებას. სპეციფიკური, ტექნოლოგიური ცოდნა, მაგალითად, ახალი, გაუმჯობესებული ბატარეის გამოგონება, შეიძლება დაპატენტდეს. ამით გამომგონებელი თავისი გამოგონებიდან მოგების დიდ ნაწილს მიიღებს, მაგრამ რა თქმა უნდა, არა მთელ მოგებას. მისგან განსხვავებით, მათემატიკოსს არ შეუძლია თეორემის დაპატენტება; ასეთი ზოგადი ცოდნა უფასოა და ყველასთვის ხელმისაწვდომი. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, საპატენტო სისტემა სპეციფიკურ, ტექნოლოგიურ ცოდნას გამორიცხავს ხდის, ხოლო ზოგადი ცოდნა გამორიცხავს არ არის.

მთავრობა სხვაგვარად ცდილობს ზოგადი ცოდნის, როგორც საზოგადოებრივი საქონლის, უზრუნველყოფას. სამთავრობო სააგენტოები, კერძოდ, ჯანმრთელობის დაცვის ეროვნული ინსტიტუტები და მეცნიერების ეროვნული ფონდი, სუბსიდიებს აძლევენ ფუნდამენტურ გამოკვლევებს მედიცინაში, მათემატიკაში, ფიზიკაში, ქიმიაში, ბიოლოგიაში და ეკონომიკაშიც კი. ზოგიერთი სპეციალისტი ამართლებს მთავრობის მიერ კოსმოსური პროგრამის განხორციელებისათვის გაღებულ თანხებს იმით, რომ ამ პროგრამას დამატებითი ცოდნა მოაქვს საზოგადოებისათვის. მრავალი პირადი მოხმარების საქონლის, მათ შორის, ტყვიაგაუმტარი ჟილეტის წარმოებისათვის ისეთი მასალებია გამოყენებული, რომლებიც მეცნიერებმა და ინჟინრებმა მაშინ შექმნეს, როდესაც ადამიანის მთვარეზე გამგზავრებისათვის ემზადებოდნენ. ასეთი ცდების დროს სამთავრობო დახმარების სათანადო დონის განსაზღვრა საკმაოდ რთულია, ვინაიდან სარგებლობა ძნელი გამოსათვლელია. უფრო მეტიც, კონგრესის წევრები, რომლებიც გამოკვლევებისათვის საჭირო თანხებს ანაწილებენ, ცუდად ერკვევიან მეცნიერებაში, ამიტომ უჭირთ განსჯა, კვლევის რომელი მიმართულება მოიტანს მეტ სარგებლობას და რომელი - ნაკლებს.

**სიღარიბესთან ბრძოლის პროგრამები.** მრავალი სამთავრობო პროგრამა ისახავს მიზნად ღარიბების დახმარებას. მცირეწლოვანი ბავშვების ოჯახების დახმარების პროგრამა, რომელსაც ხშირად, უბრალოდ, „სოც უზრუნველყოფას“ უწოდებენ, გაჭირვებულ ოჯახებს მცირე დამატებითი შემოსავლით უზრუნველყოფს. სასურსათო ბარათების პროგრამა ამცირებს კვების დანახარჯებს მათთვის, ვისაც მცირე შემოსავალი აქვს. სიღარიბესთან ბრძოლის ეს პროგრამები მატერიალურად უფრო შეძლებული ოჯახებიდან აკრეფილი გადასახადებით ფინანსდება.

ეკონომისტები დღემდე ვერ შეთანხმდნენ იმის თაობაზე, თუ რა როლი უნდა შეასრულოს მთავრობამ სიღარიბესთან ბრძოლაში. ამ მიმართულების მიზნობრივი პროგრამების მომხრეები აცხადებენ, რომ სიღარიბესთან ბრძოლა საზოგადოებრივი საქონელია.

დავუშვათ, რომ ყველას უნდა ისეთ საზოგადოებაში ცხოვრება, სადაც სიღარიბე არ არსებობს. მაშინაც კი, როდესაც ასეთი სურვილი საყოველთაოა, სიღარიბესთან ბრძოლა არ არის ის საქონელი, რომლით უზრუნველყოფაც კერძო ბაზრებს შეუძლიათ. არც ერთ ცალკეულ ინდივიდს არ ძალუძს სიღარიბის აღმოფხვრა, ვინაიდან ეს უდიდესი პრობლემაა. უფრო მეტიც, კერძო ქველმოქმედება დიდ ზეწოლას განიცდის,

იმისათვის, რომ ეს პრობლემა გადაიჭრას: ის ადამიანები, რომლებიც ქველმოქმედებაში არ მონაწილეობენ, უბილეთოდ მგზავრობენ სხვათა კეთილშობილების ხარჯზე. ასეთ შემთხვევაში მდიდრებისათვის გადასახადის დაკისრება ღარიბების ცხოვრების დონის ამაღლების მიზნით ყველას ეკონომიკურ მდგომარეობას აუმჯობესებს. ღარიბების ეკონომიკური მდგომარეობა უმჯობესდება, ვინაიდან მათი ცხოვრების დონე იზრდება, ხოლო იმ ადამიანების ეკონომიკური მდგომარეობა, რომლებიც გადასახადებს იხდიან, იმიტომ უმჯობესდება, რომ ისინი ცხოვრობენ საზოგადოებაში, სადაც ნაკლები სიღარიბეა.

### **მაგალითი: არის თუ არა შუქურა საზოგადოებრივი საქონელი?**

ზოგიერთი საქონელი ერთ შემთხვევაში საზოგადოებრივი საქონელია, მეორე შემთხვევაში კი – კერძო საქონელი. მაგალითად, ფოიერვერკი საზოგადოებრივი საქონელია, თუ მოწობილია ისეთ ქალაქში, რომელშიც ბევრი ხალხი ცხოვრობს. მაგრამ თუ ფოიერვერკი ეწეობა კერძო გასართობ პარკში, როგორცაა „დისნეილენდი“, ის უფრო კერძო საქონლის მსგავსი ხდება, ვინაიდან პარკის სტუმრები შესასვლელში ბილეთებს ყიდულობენ.

მეორე მაგალითია შუქურა. ეკონომისტები დიდი ხნის განმავლობაში იყენებდნენ შუქურებს საზოგადოებრივი საქონლის მაგალითად. შუქურები გამოიყენება სპეციფიკური უბნების აღსანიშნავად, რათა გემებს სახიფათო ადგილებისთვის გვერდის ავლა შეეძლოს. სარგებლობა, რომელიც შუქურას მოაქვს გემის კაპიტანისთვის, არც გამორიცხვადია და არც მეტოქეობის უნარიანი, ამიტომ თითოეულ კაპიტანს იმის სტიმული აქვს, რომ უბილეთოდ იმგზავროს შუქურის გამოყენების გზით და ამ სამსახურისათვის არაფერი გადაიხადოს. უბილეთო მგზავრობის პრობლემის გამო კერძო ბაზრები ვერ უზრუნველყოფენ შუქურებს, რომლებიც ასე სჭირდებათ კაპიტანებს. ამის შედეგად შუქურების უმრავლესობა დღეს მთავრობის ხარჯზე ფუნქციონირებს.

მაგრამ ზოგ შემთხვევაში შუქურები ახლოსაა კერძო საქონელთან. მეცხრამეტე საუკუნეში ინგლისის სანაპიროზე მდებარე ზოგიერთი შუქურა კერძო პირს ეკუთვნოდა. შუქურას მფლობელი არ ცდილობდა გემის კაპიტანისათვის მომსახურების საფასურის გამორთმევას, ის ამ საფასურს ახლომდებარე პორტის მფლობელისაგან იღებდა. თუ პორტის მფლობელი საფასურის გადახდაზე უარს იტყვოდა, შუქურას პატრონი შუქს აქრობდა და გემები ამ პორტს გვერდს უვლიდნენ.

იმის გადაწყვეტისას, არის თუ არა საქონელი საზოგადოებრივი, ანუ განვსაზღვროთ ამ საქონლის მოხმარებიდან სარგებლობის მიმდებარე რაოდენობა, აგრეთვე ის, შეიძლება თუ არა ამ ადამიანებს ხელი შევეშალოთ ამ საქონლის გამოყენებაში. უბილეთო მგზავრის პრობლემა ჩნდება მაშინ, როდესაც სარგებლობის მიმდებარე რაოდენობა დიდია და რომელიმე მათგანის გამორიცხვა შეუძლებელია. თუ შუქურით მრავალი კაპიტანი სარგებლობს, ეს შუქურა საზოგადოებრივი საქონელია. მაგრამ თუ შუქურას სარგებლობა მხოლოდ პორტის მფლობელისთვის მოაქვს, მაშინ ეს უფრო კერძო საქონელია.

AN INTRODUCTION TO THE  
**POLICY  
PROCESS**

THEORIES, CONCEPTS, AND MODELS  
OF PUBLIC POLICY MAKING

SECOND EDITION

**THOMAS A. BIRKLAND**

*M.E. Sharpe*  
Armonk, New York  
London, England



# The Study and Practice of Public Policy

CHAPTER

1

## Chapter at a Glance

Policy Science as Applied Science  
Policy Studies as a Science  
Science, Rationality, and the Policy Process  
Case Study: Normative and Empirical Analysis in the  
Abortion Debate  
What Is Public Policy?  
What Makes Public Policy Public?  
Why Do We Study Public Policy?  
Why Study *Theories of Policy Making*?

This chapter introduces the science of policy studies and the origins of policy studies within the academic and theoretical study of *politics*. You may feel an urge to skip this chapter, deciding instead to get to what might be considered the “meat” of this book. But it is important to understand the intellectual and historic foundation of the enterprise—the study of public policy making—in which you are now a participant. Indeed, you may find that this historical context, and an explanation of how the study of public policy fits with more familiar disciplines such as political science, sociology, and economics, helps you to think about the concepts discussed later in the book.

Some readers may have trouble believing that the study of something that is as chaotic as public policy making can be treated as a *science* and can employ the scientific method. For those readers (particularly those of you who are majoring in political science). I hope this discussion of policy “science” will serve as a confidence builder in the face of the almost inevitable claim that what research policy scholars or political scientists do “isn’t really science.” While the study of public policy is different from the study of the “natural” or “hard” sciences, policy studies, when done well, can generate, test, and refine important hypotheses about the way societies think about and try to solve their problems.

The study of public policy is firmly grounded in the study of politics, which is as ancient, perhaps, as human civilization itself.<sup>1</sup> Most of the ancients tended to look

*politics*. In this book, I define *politics* the same way that Harold Lasswell does: the process by which society determines who gets what, when they get it, and how they get it.

*science*. Knowledge, or a field of human endeavor that values the accretion of knowledge, both for its own sake and for practical purposes.

at politics in general, theoretical ways. While the Koran, the Bible, and other early religious texts set down political suggestions as well as religious guidelines, they clearly do not have as their primary focus the study of politics in order to better understand how it works.

**Enlightenment.**  
Term used to describe the early eighteenth century, in which numerous theorists and philosophers developed new political and social philosophies based on reason and on insights from the natural sciences.

One might argue that the “modern” era of political theory begins in the fifteenth century with Niccolò Machiavelli, who wrote *The Prince* for his patron, “Magnificent Lorenzo, Son of Piero de’ Medici.” Machiavelli sought to show us that if we understand and plan the political actions we take in pursuit of our goals, we are better prepared to seize the political opportunities that arise in the normal course of political life. While *The Prince* remains a controversial work, still studied by scholars worldwide, it marks the beginning of modern political thought that seeks to lay out postulates and consider them in the context of real-world politics. Such thinking accelerated during a period of history known as the *Enlightenment*, in which a host of brilliant thinkers turned their focus to understanding the use of power—a basic element of politics—in social settings. Many readers are familiar with the works of these thinkers; one might start by reading Hobbes, Locke, and Rousseau, then Hegel, Marx, Weber, and Durkheim, and on to modern theorists and philosophers such as Dewey and Rawls. These theorists laid the groundwork for how we understand politics and our social interactions. They focused upon the exercise of power between individuals, families, groups, communities, and the various levels of government. Their ideas help us to understand the historic and modern ways of thinking about the relationships between our governments and ourselves. To this day, we continue to explore the functioning of politics and the role of government in our ever-changing societies.

**field (of study).** A particular area of study, often thought of as a subset of a discipline, such as public policy, which is a field under political science and some other disciplines.

While the study of politics has a long history, the systematic study of public policy, on the other hand, can be said to be a twentieth-century creation. Just as it is difficult to find the ultimate “source” of a river, it is hard to find the very first spark of an idea. Daniel McCool, however, argues that modern policy studies began in 1922, when political scientist Charles Merriam sought to connect the theory and practice of politics to understanding the actual activities of government. But McCool also notes that “the study of public policy did not suddenly spring into existence in the 1950s and 1960s.” The classic literature that founded policy studies—including much that is discussed in this book—is only about fifty years old, beginning with Harold Lasswell’s call for the development of a distinctive policy science.<sup>2</sup> Because the *field* of policy studies is so new, many of the fundamentals of the policy sciences have begun to be well understood only in the last twenty years or so. Considerable debate remains over whether there is one coherent set of principles that can govern the study and understanding of what we call the public policy process.<sup>3</sup>

The study of politics is the attempt to explain the various ways in which power is exercised in the everyday world and how that power is used to give resources and benefits to some people and groups, while sometimes imposing costs and burdens on other people and groups. The study of public policy is the examination of the

creation, by the government, of the rules, laws, goals, and standards that determine what government does or does not do to create resources, benefits, costs, and burdens. In studying public policy, we focus upon those decisions made (or implicitly accepted) by government and nongovernmental actors to address a problem that a significant number of people and groups consider to be important and in need of a solution. In other words, we study individual, group, organizational, or governmental activities that, for better or worse, influence our lives through the creation and implementation of public policy.

A major element of studying and teaching public policy—and one of the reasons this subject is so fascinating—is the reliance of policy studies on a broad range of the *social sciences*. I am a political scientist, so I tend to think of power, the interplay of interest groups, the institutions that make policy, and the rules under which people in institutions make policy. One can also approach the study of public policy by adopting the insights of many other disciplines. Many programs in political science, sociology, economics, public administration, law, and other disciplines allow students to specialize in the study of policy and the policy process as they work toward their bachelor’s, master’s, and doctoral degrees. Dozens of universities now offer master’s degrees in public policy (MPP degrees), and others offer bachelor’s or doctoral degrees in public policy that draw from multiple disciplines to provide training in policy studies.<sup>4</sup> Most of these programs are interdisciplinary and draw their faculties from across the social, behavioral, and natural science disciplines. This interdisciplinary background is both a strength and a weakness that has perennially faced policy studies. It is a strength because the discipline draws upon the best insights from the natural sciences, social sciences, and humanities. To some people, however, it is a weakness because, not having a distinctive discipline, students of policy often study and discuss the subject in terms of their own training and their discipline’s language, not necessarily in terms of a shared language in policy studies. Programs that are influenced by economics will focus on concepts such as efficiency, optimization, marginal cost, and marginal utility. Public policy programs or courses offered in political science often incorporate economic methods and ideas, but they are also much more consciously “political” in their approach and interpretation of the policy process. Political scientists and sociologists think in terms of “policy communities” and “power relationships” to try to describe the sometimes confusing “systems” under which public policies are made. Where public policy is taught as part of a law school curriculum, the emphasis is more on legal practice and on the underlying theories of law, litigation, and the search for legal meaning and legitimacy. A summary of some of the disciplines that are involved in the study of public policy is shown in Table 1.1.

Because the public policy field is so new and because of its interdisciplinary variation, the field has yet to coalesce around a shared set of principles, theories, and priorities. I will alert you to some of these differences without making too much of them, because most readers are likely to be more interested in how these

**social science.**  
The branch of the sciences that studies the actions and behavior of people, groups, and institutions. Political science, sociology, anthropology, and economics are social sciences, and history is sometimes considered a social science.

Selected Disciplines That Study Public Policy

Discipline	Description	Relationship to public policy	Some important journals
Political science	The study of political relationships; that is, the study of the processes by which societies seek to allocate political power and the benefits of such power.	The political process is the process through which policies are made and enforced.	<i>American Political Science Review</i> , <i>American Journal of Political Science</i> , <i>Journal of Politics</i> , <i>Polity</i> , <i>Political Research Quarterly</i> , <i>Public Opinion Quarterly</i>
Sociology	"Sociology is the study of social life, social change, and the social causes and consequences of human behavior. Sociologists investigate the structure of groups, organizations, and societies, and how people interact within those contexts" (Source: American Sociological Association, <a href="http://www.asanet.org/public/what.html">http://www.asanet.org/public/what.html</a> ).	Community and group activities are an important part of policy making, because groups of people often form to make demands.	<i>American Sociological Review</i> , <i>Contemporary Sociology</i> , <i>American Journal of Sociology</i>
Economics	The study of the allocation of resources in a community, however defined. Economists study markets and exchanges. Welfare economists seek to understand the extent to which an overall community's welfare can be maximized.	There are many economic factors that influence public policy, such as economic growth, productivity, employment, and the like. The tools of economics are often used to promote policies or to explain why policies succeed or fail.	<i>American Economic Review</i> , <i>Econometrica</i> , <i>Journal of Applied Economics</i> , <i>Journal of Political Economy</i>
Public administration	The study of the management of government and nonprofit organizations, including the management of information, money, and personnel in order to achieve goals developed through the democratic process.	The management of public programs is an integral part of the policy process. Public administration scholars study the motivation of program implementers and targets, and help research innovations to improve service delivery.	<i>Public Administration Review</i> , <i>Journal of Public Administration Research and Teaching</i>
Public policy	The study of what governments choose to do or not to do, including studies of the policy process, policy implementation and impact, and evaluation.	We give this label to the highly interdisciplinary study of the public policy process. Policy scholars develop theories about how the policy process works and develop tools and methods to analyze how policy is made and implemented.	<i>Journal of Policy Analysis and Management</i> , <i>Journal of Public Policy</i> , <i>Policy Studies Review</i> , <i>Policy Studies Journal</i> , <i>Journal of Policy History</i>

ideas can help you understand policy making, regardless of how unified the study of public policy appears to be or whether those of us who study or teach it consider it to be one discipline or something that several disciplines study from different perspectives.

This book is intended to be a useful tool for you in your role as a member of your community, whether you think of that community—perhaps what Deborah Stone calls the "polis"<sup>5</sup>—as your neighborhood, your town, your state, your nation, or the entire world. For the study of public policy to be useful to you, your community, and society as a whole, a particularly important problem that academics must address is bridging the gap between what academics know and how citizens and government officials use what we have learned to make better policy or, at least, better *arguments* in favor of particular policies. The problem of bridging the gap between "theory" and "practice" illustrates what some have called the differences between "pure" and "applied" science, although the line between pure and applied science—and, therefore, between theory and practice—is often rather blurred. This tension is often reflected in student comments that some public policy courses are too "theoretical" and lack "practicality" or "relevance." In schools of public policy, the connection between academic research and the application of this knowledge to current problems is sometimes unclear. One of my goals in writing this book is to show how one could apply ideas to gain greater understanding of public policy issues. The ability to apply these ideas is one of any scholar's or practitioner's most important tools. A great deal of our research and the publications resulting from that research do help to clarify the real world, and, in this overview of this field, I hope to show you how you can use the traditional public policy literature to better understand issues and problems that most concern you.

### Policy Science as Applied Science

Many of you may react in a particular way to the term *science* as used in this book. After all, maybe you or your friends, family, or colleagues have chuckled at the idea of "political *science*" or "social *science*" more generally. "That's not real science," you or they may say. "Science is practiced by *scientists* who do things like discover planets around distant stars or unlock the mysteries of the cell or the atom, or who predict the weather, or design computer software." Implicit in this assumption is the idea that *science* is something that one does in a laboratory, wearing a white lab coat or carrying a clipboard, using highly technical and seemingly exotic equipment while engaging in careful experimentation or observation. Or science is done in the field, by archaeologists who study ancient civilizations, or geologists who study landforms, or biologists who spend months on fieldwork. Indeed, in the elementary and high schools, the natural sciences are lumped into the "science" category, while history, politics, sociology,

economics, and other subjects are considered “social studies.” In colleges and universities, we think of these disciplines as *social sciences*, with a particular method of gaining knowledge, instead of just endless and directionless social studies. Indeed, method is so important in the social sciences that some scholars in the social sciences—economists, sociologists, political scientists, and the like—devote their work to studying the best *methods* for answering the questions in their discipline, and are thus called *methodologists*. Many students dread taking “research methods” courses, but such courses and methods help you answer the questions that arise again and again in public policy, as you will see in this book.

Those of us who study social interactions—how economic transactions take place, how communities coalesce, how families get along, how policy decisions are made, why there are wars, how people developed language—do not practice our science the same way as natural scientists. But we share with scientists the desire to broaden human *knowledge*, which is ultimately what the word “science” means. And we all seek to apply the best methods to our work—to ensure that our data and conclusions are reliable, valid, and, ultimately, useful in advancing knowledge.

After all, according to *Merriam-Webster’s Collegiate Dictionary*, the word *science* is derived from the Latin word *scientia*, meaning “having knowledge.” The dictionary thus defines *science* as “the state of knowing: knowledge as distinguished from ignorance or misunderstanding.” This is what all of us engaged in science, both natural and social, are doing—trying to *know* why something happens instead of simply believing it happens or basing our belief in an outcome on faith or human nature. Some examples will illustrate what this means.

When I was in junior high school, one of our science teachers explained the differences between the ancient Greek and modern methods of pursuing scientific knowledge. He said that there was once a debate in Greece over whether men had more teeth than women. All sorts of reasons were given for men having the most teeth: larger jaw and overall body size, bigger appetites, the supposed physical superiority of men over women. The Greeks, our teacher told us, failed to do what to us is the most obvious thing: look in the mouths of men and women and count up how many teeth they have. This seems obvious to us because all of us are steeped in the logic of the Enlightenment. One of the outgrowths of the Enlightenment was the development of *empirical science*; that is, science based on the observation of a phenomenon or the collection of data about a phenomenon. Since we are so steeped in this tradition, it seems absurd to argue about the number of teeth in men’s and women’s mouths. Of course, this story itself may be an *anecdote* told simply to make a point about the difference between the *scientific method* and other, less successful ways of knowing things. But the story makes a useful point: that observation is an important tool in the empirical scientist’s tool kit.

Yet, as steeped as we are in Enlightenment notions of method, evidence, and

proof, we often see political debate reduced to the level of anecdote. For example, in my public policy courses, I will often start by asking students if they have ever worked in grocery stores or convenience stores. Often, several students have had such experiences, so then I ask if they ever had customers who used food stamps to buy food.<sup>6</sup> Many have, and then I ask what kinds of foods those people bought. Almost without fail, a student or two will describe, in detail, with a measure of annoyance, how they saw a customer “buy steaks with food stamps.” After all, why should poor people use our tax dollars to buy fancy foods like steaks? Others often chime in: poor people should buy juice, not soda pop, they say. Others question purchases of sugary breakfast cereals or “junk foods” like tortilla chips or microwave popcorn. When the hubbub this generates in class dies down (with students agreeing or disagreeing with each speaker), I ask the class, “Is the food stamp program a failure?” Not all claim that it is, because some students may have direct or indirect experience of the use of food stamps. Some students rely on their experiences to argue that most people buy nutritious food with their food stamps and that the abusers are unrepresentative of the broader group of food stamp recipients. Others claim that the perceived abuse of food stamps is enough to document its failure as a program.

I use this example to illustrate the difference between the scientific (or, at least, the careful) analysis of public policies and the careless, unscientific, or pseudoscientific analysis of policies. The stories people (and, quite often, their elected officials and journalists) tell are known as *anecdotes*, and the collection of anecdotes constitutes what we call *anecdotal evidence*. Anecdotes are quite powerful in the debate over policies. President Ronald Reagan was particularly fond of using anecdotes to illustrate policy problems, and presidents and other elected officials before and since Reagan have told stories to great rhetorical effect. The problem with anecdotes is that they are little tidbits of information that are unsystematically gathered and that reflect the biases of the person relating the story. A political conservative is likely to tell stories extolling the virtues of individual initiative and limited government, while her liberal counterpart will often spin tales of the proper role and function of government in ensuring our quality of life. The differences between evidence and anecdote are outlined in Table 1.2.

Let us be more systematic, then, by looking at some research on the food stamp program. Research that looks at the outcomes of public policies is called *evaluation research*, so I set out to find some evaluation research on the food stamp program. In browsing the databases available at my library, I found an article that documents the positive outcomes of the food stamp program. As the authors note, the United States Department of Agriculture (the agency that administers the food stamp program) reviewed seventeen studies of the program and found that these studies overall concluded that, compared with the poor who do not get food stamps:

anecdotal evidence. Evidence offered in policy debates that is based on stories and personal experience rather than empirical evidence, which is evidence based on observation and the collection of data, usually gathered to test a hypothesis about a scientific problem or phenomenon.

evaluation research. Research conducted to determine whether and to what extent a program is reaching the intended targets or having the desired effects.

scientific method. The system for gaining knowledge most commonly used in Western science, involving identifying a problem, gathering data, and testing hypotheses.

Table 1.2

Anecdotes and Evidence

	Description	How it is used	Strengths/rationale
Anecdotes	Stories told to illustrate a problem or the failure of a policy, such as "I saw someone buy a steak with a food stamp" or "welfare queen" stories.	To justify starting or stopping programs by providing an easily understood story with obvious conclusions and underlying normative or moral principles.	Anecdotes are good for staking out a position on an issue, or for motivating people to believe a certain way. They are less useful as part of serious analysis, because they do not delve deeply into how programs work.
Evidence from scientific study	Conclusions reached through scientific study of a problem or of the outcomes of a policy	To justify starting or stopping programs by providing the most scientifically sound information that policy makers can use to make decisions.	Scientific evidence is much stronger than anecdotes in understanding how and why things work the way they do. However, the results of scientific study are often controversial and unpopular, and sometimes run counter to popular expectations.

1. Participants spend a larger portion of their total expenditures on all food items.
2. Foods used at home by recipients have a greater monetary value per person and more nutrients per dollar.
3. Recipients are more likely to shop for food on a monthly basis, resulting in better planning and lower transportation costs.
4. The availability of twelve essential nutrients (including Vitamin C, calcium, and iron) in the diet is higher for recipients.

These investigations also show that a dollar increase in food stamp benefits increases food expenditures by between 17 cents and 47 cents, whereas a dollar increase in income only raises expenditures by between 5 cents and 10 cents. Furthermore, the size of the benefit is correlated positively with the availability of most nutrients studied. Nonetheless, 24% of recipients report not having adequate supplies of food on a regular basis. This statistic is not surprising, because average benefits equal only 76 cents per meal, which requires extraordinary planning, nutrition knowledge, and cooking skills to fulfill dietary requirements.<sup>7</sup>

There are several things to notice about this passage. First, and most important for our discussion, is that the conclusions reached in the study are derived from actual research. Because it is likely that the USDA reviewed research that was subject to *peer review*, we can assume that this is quality scientific research, not a collection of anecdotes. Second, the results are presented in *aggregate* form—that is, the results are a description of the entire population of food stamp recipients rather than separate, disconnected stories. Third, some of the research runs counter

**peer review.** A process in which articles published in academic journals have been submitted to other experts in the same field to determine the suitability of the article for publication, based on the existing norms and body of knowledge of the profession.

to the "common wisdom" dispensed in anecdotes. In particular, the second and fourth points above suggest that people are, overall, buying highly nutritious foods and that the amount of nutrition per dollar is higher than in the foods bought by the poor who do not receive food stamps.

Can we conclude, then, from this evidence, that the food stamp program "works"? Not necessarily. As you will learn in your studies and reading, in this book and elsewhere, the definition of whether a program "works" is entirely dependent on one's definition, before the program is even put into effect, of what it means for the program to work. The opponent of food stamps might argue that the gains in nutrition are not worth the cost of the program or that the gains are too small. Opponents might also argue that the program has other costs in other policy areas that make the program difficult to justify. In both of these arguments, analysis (such as a form of cost-benefit analysis) is employed, but *normative* assumptions are also inherent in these judgments. Others may dispense with the analysis and go right to the normative argument: They may argue that any abuse of food stamps or any public program is bad and that the extent of the abuse overwhelms any benefit from the program. On the other hand, supporters of food stamps may argue that helping the poor is so important that any but the most extreme act of abuse is acceptable. Yet proponents of food stamps may claim that the program has failed, perhaps because it does limit people's food choices (why not use food stamps in restaurants?) or that it does not serve all the poor people that could benefit from it (after all, who are all these poor people who do not get food stamps?).

How do we answer these questions? This book will not provide you with the answers; rather, it is an overview of the *tools* we can use to understand and promote our preferred policy ideas. You will have your own ideas about what programs should be promoted, what the standards for judging success and failure will be. These decisions are often *normative* decisions, rather than *positive* or scientific decisions. Throughout this book, I will argue that the tools we review here will be useful to you in helping you make decisions about what the "best" policies should be. But, because this book is about decision making in nominally democratic societies in general, and the United States in particular, it is clear that argument and persuasion are an important part of policy advocacy. My role is to provide some ideas that help you relate what we know about the policy process to policy advocacy.

**Policy Studies as a Science**

We can say that the careful study of public policy is "scientific" because it contributes to knowledge by relying on methodological rigor. Regardless of our disciplinary backgrounds, students of public policy have begun to develop a new discipline because we share a set of values and assumptions regarding *how* policy is most profitably studied. In other words, policy scholars share a commitment to *methodology*, but not to any one particular method. Rather, the most influential policy

scholars value analytic precision, economy, and rigor, seeking to promote them in their work.

Harold Lasswell, reflecting the *behaviorist* nature of social sciences that began in earnest in the 1950s, argued that quantitative analysis and the *scientific method* were important elements of any policy science. To many new students of politics and the policy process, this promotion of science and method is a bit puzzling. The term “the scientific method” conjures in some minds the idea that an endeavor will be strictly quantitative, with a lot of numeric data, number crunching, and esoteric statistical analysis, yielding results about exotic phenomena that are hard to apply to real-world situations. Indeed, Thomas Kuhn argues that basic science often generates as many questions as it answers and that some of the results are puzzling or, at least, not immediately applicable to the production of goods or services.

It is true that many policy scholars rely on quantitative methods, for good reason; such methods are remarkably useful and, in the information age, relatively inexpensive. And more important, these tools are a small part of the analytic techniques that students of policy use to study practical problems in governance and politics. Indeed, Harold Lasswell was not a statistician and understood that policy research could not be solely quantitative. A great deal of qualitative evidence has to be brought to bear as well, such as the evidence that we can gather from interviewing key participants, reading journalistic accounts or agency reports, and gathering other information that is not strictly “quantifiable.” In essence, each type of data requires different analytic techniques, but these techniques are all grounded in the “real world” of policy making.

Thus, Lasswell’s prescriptions for an empirically driven, methodologically rigorous, yet flexible style of policy research have served as the basis of policy studies in the late twentieth century. But Lasswell’s call for a science of public policy was also very much driven by a desire to solve problems. Lasswell, like many social scientists and reformers of the 1940s through the 1960s, felt that the increasingly sophisticated research techniques available to social scientists would allow them to study public problems and to propose solutions to them. While one use of science is to inform social decision making on a range of issues, from nuclear war to medicine to mass transit, a great deal of scientific endeavor is not solely or simply driven by the desire to learn about individual problems and their solutions, but is also a function of a desire to gain knowledge of the social world. Many of the scholars reviewed in this book are interested in public policy because they can apply the tools of their disciplines to social problems, thereby gaining greater understanding of society and politics as a whole and, perhaps, in the process, contributing to the change for the better.

Policy studies, like many social sciences, are sometimes said to lag behind the natural sciences because we still have not developed what McCool calls a “dominant theoretical tradition,” or what Thomas Kuhn would call a “paradigm.”<sup>8</sup> For example, McCool notes that Thomas Dye’s text *Understanding Public Policy* lists

and discusses eight theoretical traditions in policy study.<sup>9</sup> All eight are treated as equally useful, even though some of them may actually conflict with each other, such as the theories that support pluralism versus those that suggest a more elitist model of government. Most other introductory public policy texts do the same thing, providing little guidance for adopting or developing theory. While it is not the role of these texts to exalt one tradition or disparage another, it is clear that the basic works in our field—the ones that introduce students to the key concepts—do not share one single theoretical foundation. They therefore reflect the current state of the field.

This is not to say that the state of the field is viewed positively by all who work in it. The proliferation of theory building without testing and refinement of something that looks like a paradigm or at least a set of principles for the study of public policy led George Greenberg and his colleagues to assert that the explosion of modeling needed to yield to actual empirical testing of theories. These tests would allow policy scholars to gain a better sense of which theories work better than others.<sup>10</sup> Paul Sabatier, echoing this sentiment, promotes a research agenda to improve the making and testing of policy theories.<sup>11</sup>

To a considerable extent, these calls for testing theories have been heeded. Sabatier and Jenkins-Smith, in their 1993 text *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, further refine Paul Sabatier’s “Advocacy Coalition Framework” and invite other policy scholars to help test this framework. The authors then provide a reassessment of the advocacy coalition framework and of theory building in general.<sup>12</sup> Frank Baumgartner and Bryan Jones, in *Agendas and Instability in American Politics*, extensively study how issues gain or lose prominence in American politics by analyzing congressional hearings and news coverage of key policy areas. Their research yields two important insights. First, using a considerable amount of evidence derived from congressional hearings and media coverage of issues, Baumgartner and Jones find that American politics is characterized by long periods of policy stability followed by sudden change in the agenda and in policy. Second, Baumgartner and Jones show how congressional hearing data can be used to track how much attention is being paid to particular issues. This methodological contribution may be as important as the main conclusions of the study, because it shows how one can use congressional data to study the public policy process and how one can build a fairly sophisticated model or at least a story of why policy making seems so slow or even static at one moment and highly dynamic the next.<sup>13</sup>

But why is all this theorizing important, particularly when many of us seek practical answers to solve daily, real-world problems? Theories are important because, by helping to make sense of this ambiguity, they allow us to develop general concepts that apply to more than one case or problem. In creating these general concepts or “rules,” we can structure our thinking about the policy process and its application to real-world situations. Understanding and teaching theory can be very difficult, however, because of the wide variation in terminology in the various texts

and policy studies. Daniel McCool, in his excellent introductory essay to an anthology of classic policy texts, lists three different definitions of *policy science* taken from the policy literature, two definitions of policy studies, three definitions of policy evaluation, and four definitions of policy analysis. "The conceptual distinction between these terms," he argues, "is indistinct."<sup>14</sup> McCool also lists five definitions of the term "theory" and four each of "model" and "concept," the definitions of which overlap considerably.

With all these overlapping and sometimes confusing definitions, it is understandable that theory seems so complex and unhelpful, particularly in a book like this one. But theories of public policy making are very important because they are the very tools that help us to understand the broader questions of public policy. This book does not create new theories, but relies on existing theories to illustrate the tools we need to understand public policy. My goal is to provide you with additional or alternative explanation of the theories you may be learning now, or have learned before, in order to clarify their features and reinforce their practical importance in policy studies.

### Science, Rationality, and the Policy Process

Those who apply the most rigorous qualitative and quantitative techniques to their work are sometimes called policy scientists, and their field of study *policy sciences*. These researchers practice in the analytic tradition of policy studies. An important part of the policy sciences is the study of policy analysis. This importance of policy analysis is reflected in the existence and importance of respected and successful consulting firms and policy research organizations such as RAND and Mathematica. Policy analysis is taught in many textbooks, such as classics by Weimer and Vining, and Stokey and Zeckhauser, which borrow heavily from literature on economics and decision making.<sup>15</sup>

This book tends to follow the research tradition that focuses on the policy process. Policy process studies go beyond what is called the rationalist analysis of policy.<sup>16</sup> Students of the policy process view rational, scientific, and often quantitative policy analysis as *evidence* for various participants in policy making to use to *advocate* for their preferred policies. Thus, while students of the process should not discount or ignore the contributions of economically based rational analysis, students would do well to keep such analysis in its broader context, particularly when considering policy issues, such as abortion, prayer in schools, and welfare policy, that transcend economic or statistical analysis. The interplay of this evidence, the values and belief systems of the participants in the process, the structure of the process itself, and the distribution of power within the structure all have an important influence on public policy.

For years, political scientists have known that government is neither monolithic—that is, one single-minded body that speaks with one voice and works toward just

one set of goals—nor a neutral referee that dispassionately judges between policy alternatives by weighing their costs and benefits, however defined. The participants in the policy process—whether they are considered policy entrepreneurs, brokers, analysts, interest groups, or association leaders—are not all or even primarily neutral participants in the policy process. Along the same lines, as Clarke Cochran and his colleagues argue in their book, there are few "neutral" policy analysts and by definition no neutral advocates of particular policy alternatives.<sup>17</sup> Thus, as Giandomenico Majone and Deborah Stone note,<sup>18</sup> analysis is often undertaken in the name of advocacy. Policy analysis is an important part, but only one part, of the overall rhetorical arsenal employed by partisans in political debate. Indeed, the results of policy analysis are often abandoned when it generates negative or contrary results, or when other rhetorical tools seem to work better. Indeed, as discussed later in this book, the actual act of identifying a problem is as much a normative judgment as it is an objective statement of fact; thus, if analysis proceeds from the identification of a problem, and the problem is defined normatively, then one cannot say that any subsequent analysis is strictly neutral.

As I wrote this chapter for the first edition, my introductory public policy course was giving its group presentations on issues related to the apparent outbreak of school violence incidents in places like Springfield, Oregon, and Littleton, Colorado. One of the groups chose to organize their presentations by looking at pending federal legislation, alternative policy choices (following John Kingdon's book, *Agendas, Alternatives and Public Policies*), and their conclusions on the desirability of alternative solutions to the school violence problem. The group argued that armed guards, cameras in classrooms, metal detectors, and other measures seemed too severe. These security techniques would make schools look like prisons and thereby damage the educational environment, in turn reducing academic performance.

During the question and answer period, I asked the group whether they had any information that showed that there is a link between these stern security measures and a poorer educational environment. They answered that they did not; I followed up by asking, "Does it matter that you have no evidence?" After some discussion, we concluded that evidence is useful in policy debate, but is not always necessary. Sometimes, the imagery and symbolism one associates with a policy—the image of a school that looks and in some ways works like a jail, in this case—are sufficient to carry an argument. Thus, while one can gather considerable information on the relationship between school security and the educational environment, one need not necessarily have all the evidence in hand if one's argument strikes a chord with the public and decision makers. This means, more bluntly, that one needs relatively little evidence to make an argument if one can appeal to popular prejudices and common misconceptions, or to common values or interests that are not too far outside the mainstream of current thought. This sounds cynical, but there are abundant examples in American history and world history of emotion overcoming

### Case Study

#### Normative and Empirical Analysis in the Abortion Debate

Abortion has long been considered one of the more controversial public policy issues—especially since the 1973 Supreme Court landmark decision in *Roe v. Wade* that legalized abortion in the United States. Most people have taken some variation of either a pro-choice or pro-life position. While people may have deeply felt emotions on this hot topic, it is important as social scientists and responsible citizens to clarify how we approach policy issues and defend our viewpoints.

One key aspect of the abortion debate has to do with the degree to which a woman's mental and physical health is affected by having an abortion. Many pro-life supporters state that the health of women is negatively affected by choosing to go ahead with the abortion procedure. They argue that post-abortion stress syndrome results in long-term emotional problems for women. This syndrome is compared to trauma suffered by returning Vietnam War veterans.<sup>19</sup>

Pro-choice advocates have stated that it is a woman's right to choose an abortion and not the right of the government to tell her not to—at least during the first two trimesters of pregnancy. Pro-choice advocates have argued that negative health effects do not necessarily result from having an abortion and that preventing a woman who wants to have an abortion may cause psychological harm. Others have argued that the possibility of such harm is beside the point—that it should remain a woman's right to choose to have an abortion under the framework laid down in *Roe v. Wade*, which made abortions generally legal during the first trimester of pregnancy.

In response to a request by President Ronald Reagan, U.S. Surgeon General C. Everett Koop studied the matter. Dr. Koop was a controversial figure when he was nominated to be surgeon general, in large part because of his personal opposition to abortion. For the Reagan administration, this position was part of what made him an attractive candidate for the job.<sup>20</sup>

In response to President Reagan's request, Dr. Koop reviewed the scientific literature on abortion and its effect on women's mental health, and issued a report in 1989 that said: "I have concluded in my review of this issue that, at this time, the available scientific evidence about the psychological sequelae [effects] of abortion simply cannot support either the preconceived beliefs of those pro-life or of those pro-choice." Koop's report took into account nearly 250 studies on the psychological effects of abortion on women. He went on to note that "[t]he health affects of abortion on women are not easily separated from hotly debated social issues that surround the practice of abortion. . . ."<sup>21</sup> At the same time, a panel formed by the American Psychological Association (APA) reached similar conclusions.<sup>22</sup>

Did this settle the abortion issue? Clearly it did not. Abortion remains a controversial issue in American politics. Indeed, Dr. Koop made this clear when he said that the health effects on women are difficult to separate from the normative moral issues surrounding the issue. And one does not need this research to decide whether abortion is *morally* wrong, from a philosophical or spiritual perspective. But Dr. Koop's dilemma is an outstanding example of the clash between what we believe is true—which is often based on stories and anecdotes—and what has been *empirically* shown to be true. Can you think of examples of other policies where values and emotions are more influential than scientific data?

rationality in policy making, such as the imposition of Jim Crow laws on black Americans based on a scientifically unfounded belief that blacks are genetically inferior in some way to whites. Because neither facts nor emotions are solely decisive, evidence *and* emotion play important roles in policy making, and sometimes emotion gets the upper hand.

### What Is Public Policy?

We now know that the study of public policy can be approached in a scientific way, although all participants in the policy process may not universally adopt that evidence derived from the scientific method. But at this point we do not have a working definition of *public policy* itself. There are many possible ways to define public policy; this section provides some reasons to pick a particular definition over another.

In academic studies of policy, we offer definitions of public policy to understand the shape of the field we seek to study. For many people, defining public policy helps them define their own roles in policy making, as well as that of the organization they work for. As I was writing this chapter, a member of the policy analysis office of a New York State agency called me. The agency was engaging in a strategic planning initiative; to do so it needed to establish its mission—that is, its very reason for existing. Because this agency has a major influence on state taxation, spending, and government performance assessment—that is, on public policy in the broad sense—the caller was particularly interested in defining the term *public policy*, so that her agency could know better how public policy relates to its work. The analyst ran through a list of the classic public policy texts, and asked if these were good sources of a definition of public policy.

There are many good sources for such a definition, and I urged her to look at these sources because of scholars' lack of a consensus definition of public policy. Thomas Dye argues that this search for a definition of public policy can degenerate into a word game. It may be fruitless to look for one particular definition of public policy, and it is certainly not useful to continue to develop yet more definitions. I suggested to my caller that she review the texts and adopt a definition that the agency feels makes the most sense in its particular context. Table 1.3 provides some examples of the definitions of public policy that my caller could draw from.

You may recognize one of these definitions from a current or past textbook. The value of reviewing these definitions is in deriving certain attributes that define *public policy*.

- The policy is made in the "public's" name.
- Policy is generally made or initiated by government.
- Policy is interpreted and implemented by public and private actors.
- Policy is what the government intends to do.
- Policy is what the government chooses *not* to do.

public policy. There are many definitions of public policy, but I like Thomas Dye's definition: "Whatever governments choose to do or not to do."



Table 1.3

## Defining "Public Policy"

Definition	Author
"The term <i>public policy</i> always refers to the actions of government and the intentions that determine those actions."	Clarke E. Cochran et al.*
"Public Policy is the outcome of the struggle in government over who gets what."	Clarke E. Cochran et al.*
"Whatever governments choose to do or not to do."	Thomas Dye†
"Public policy consists of political decisions for implementing programs to achieve societal goals."	Charles L. Cochran and Eloise F. Malone‡
"Stated most simply, public policy is the sum of government activities, whether acting directly or through agents, as it has an influence on the life of citizens."	B. Guy Peters.§

\*Clarke E. Cochran, et al., *American Public Policy: An Introduction*. 6th ed. (New York, St. Martin's Press, 1999).

†Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*. 7th ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1992).

‡Charles L. Cochran and Eloise F. Malone, *Public Policy: Perspectives and Choices* (New York: McGraw-Hill, 1995).

§B. Guy Peters, *American Public Policy: Promise and Performance* (Chappaqua, N.Y.: Chatham House/Seven Rivers, 1999).

While reaching a consensus on the precise definition of public policy has been impossible, all the variants of the definition suggest that public policy making is *public*—it affects a greater variety of people and interests than do private decisions, and this is why government and the policies made by government are sometimes so controversial, frustrating, and at the same time very important. But because the public is the source of political authority—that is, the authority to act on the public's behalf—it is clear that government is at the center of efforts to make *public policy*.

Finally, it is important to define what a *policy* is, because this is sometimes not obvious. You might argue that a policy is a law, or a regulation, or the set of all the laws and regulations that govern a particular issue area or problem. This would be a sound but incomplete answer. Anne Schneider and Helen Ingram provide a more extensive definition of policy: "Policies are revealed through texts, practices, symbols, and discourses that define and deliver values including goods and services as well as regulations, income, status, and other positively or negatively valued attributes."<sup>23</sup> This definition means that policies are not just contained in laws and regulations; once a law or rule is made, policies continue to be made as the people who *implement policy*—that is, those who put policies into effect—make decisions about who will benefit from policies and who will shoulder burdens as a result. In studying policy, then, we look at the broader sweep of politics, not simply the written laws and rules themselves.

## What Makes Public Policy Public?

The dominant ideological foundation of our constitutional system (and that of other countries, such as Canada, Australia, and Great Britain, for example) is known as *classical liberalism*. One of the best expressions of this ideology is provided in John Locke's *Second Treatise of Civil Government* (1690). Among the many beliefs of liberalism is the belief that power derives from the consent of the governed, and that "we the people" are the governed who provide our consent to the government. Thus, when policy advocates seek to induce the government to make policy (by taking an action or refusing to do so), proponents of the new policy will claim that the government does so in the "public interest."

Often, however, controversies arise because there is disagreement over what constitutes "the public interest." For example, agencies that regulate public utilities, such as electric companies, claim to regulate in the public interest by limiting rates or assuring service. Some policy advocates claim that laws that relieve tax burdens on the rich are in the public interest because they create overall public wealth. Those who argue that the rich should be taxed at a higher rate than the poor claim that taxation based on ability to pay is more in the spirit of the public interest. Another example of disputes over what policies should be made in the broader public interest involves a rather esoteric issue: the protection of sea turtles. The National Marine Fisheries Service of the National Oceanic and Atmospheric Administration requires shrimp fishers to use devices called "Turtle Excluder Devices," so that turtles are not caught in shrimp nets. This effort may hurt the shrimp fishers somewhat by reducing the amount of shrimp they catch, but the policy is claimed to support a broader public good: in this case, the protection of an endangered species. Indeed, many states have groups called "Public Interest Research Groups" or PIRGs, which promote their interpretation of the public interest. By arguing for a particular interpretation of the public interest or the "national interest," one is making a normative claim for what we might call the "public good." Clearly, the public interest is then highly variable depending on who is defining it.

For example, in our shrimp example, how would you define the public interest? If you were a shrimp fisher or a member of a fisher's family, you would likely define it in a much different way than would a representative of an environmental or conservation group. You might say that the public really has no clearly stated interest in turtles, but they do display a preference for lower-cost shrimp based on an economic analysis, or that the public interest *in your community* is in seeing a strong and economically viable shrimp industry. Environmentalists, on the other hand, could argue that the public, given a choice, would be willing to pay a little more to save an endangered species. These different arguments reflect the difficulty of defining a universal, agreed-upon public interest.

Many inhabitants of Pacific Northwest logging communities display signs on

*classical liberalism*. In political theory, the ideological system that emphasizes individual liberty and the ownership and acquisition of private property as means by which to improve overall wealth and happiness and to discourage social strife. Liberalism is the political ideology on which the American political system is based.

their homes saying, "This home supported by the timber industry."<sup>24</sup> When enough houses display such signs, or people display such sentiments, one may gain a sense of what that community defines as its public interest. Yet the public interest is often more broadly defined than by the interests of a town or region's fishers or loggers. This is the problem inherent in defining the public or a set of publics, and deriving interests from them. There are multiple public interests at the local, regional, national, and even international levels. A policy restricting logging may cost us our livelihood or a few hundred dollars more on a new house, depending on which public we belong to. When different groups or communities define differing interests, conflict is likely to ensue.

Public policy is related to the public interest because it in some way affects all of us. But we are not all affected by the same policies in exactly the same way, nor is one's intensity of feeling about an issue necessarily equal to that of others. Most of us do not care too much about the day-to-day workings of government because we are busy with the day-to-day workings of our lives and because the activities of government seem removed from our daily interests and needs. Still, the government plays an important role in every aspect of our lives, from the nutrition labeling on our breakfast cereal to the federal standards for fire-retardant kids' clothing. As oppressive as government is claimed to be by some interests, at least some government activities are benign and beneficial to most people, and we tend not to dwell on those policies until something goes very wrong with them.

Presumably, you are interested in public policy because you care intensely about a particular area of public policy—the environment, maybe, or civil rights, or economic freedom, or the promotion of personal morality. But even the most intensely interested participants in the policy process are not concerned with every issue. There is a considerable division of labor in democratic politics—different people have different constitutional responsibilities, and the vast array of issues that government handles on our behalf requires that even members of legislatures need to be specialists in fairly narrow fields.

We delegate the power to make policies in *our* name (or, more precisely, the system is designed this way) because it's *our* government. Because we cannot all concern ourselves with the day-to-day panoply of issues that government must address, we have delegated our decision making to people who specialize in making the complex decisions that modern government must face. By delegating our power, we do not abandon our interest in what the government does or how it does it (and sometimes the procedures government uses are at least as important as the goals to be achieved), or our right to promote our own ideas of what constitutes the public interest when we are sufficiently motivated. Indeed, nearly every reader of this book probably has some reason for studying public policy—many of the readers have, in their minds, a definition of "the public interest" that is likely to differ from that of others.

### Why Do We Study Public Policy?

While the image of the public interest varies from person to person, and one person's individual interests are likely to differ in some ways from their neighbors' interests, most people are interested in the impact of policies on their lives: how many services they receive or how much they have to pay in taxes, for example. That said, why do you want to study the *process* that leads to the decisions to make these policies? Since you are reading this book, you probably already have an idea of why you are studying or working in public policy.

Two texts in particular, by Clarke E. Cochran and his colleagues, and by James Anderson,<sup>25</sup> provide reasons for the study of public policy. The first of these is what Cochran calls a theoretical reason and what Anderson calls a scientific reason. They argue that one studies public policy so that one can know more about the process, both in pursuit of knowledge for its own sake and to inform practitioners. One might compare the pursuit of knowledge to "pure" science and the practitioner orientation to "applied" science. The practical and applied study of public policy takes its cues from theory, but seeks more actively to apply those theoretical insights to actual cases of public policy formation, thereby helping theorists improve their theories. In a course on public policy, theory may be applied to particular cases or policy areas, as often seen in the later chapters of introductory public policy texts. As knowledge filters from the more abstract to the more applied, insights from the theoretical world are employed, knowingly or not, by practitioners. Conversely, students of public policy derive theory by observing the collective activity of the practitioners of public policy.

Related to the practical reasons for studying policy are political reasons. This is the ultimate in practicality: people with political goals study public policy to learn how to promote their preferred policy options. I hope you find this book useful in understanding the political process so that you can work toward reaching your policy goals while at the same time understanding why your best efforts may be thwarted.

### Why Study Theories of Policy Making?

A key reason for this book is to provide you with conceptual tools to understand policy making—as a student of the process, as a citizen, and as a potential actor in the policy process.

If you are a student, you may be reading this book because you want to understand the policy process quickly. While this book is not a shortcut, it is designed to enhance your understanding by reviewing concepts raised in current-day texts on public policy and relating them to broader theories and trends in public policy. I also and sincerely hope that you find this book more than a supplement to a course you are merely enduring. Rather, I hope that this book, and any courses you are taking and other books you are studying, will enrich your understanding and spark

some intellectual curiosity. Indeed, your teachers and I will have truly succeeded if we make you want to continue your study of public policy.

Beyond simply assisting you in your studies, I also hope that this book will reach students in school, recent graduates, not-so-recent graduates, and people who have not had any formal education in politics or policy making at all. I hope to reach people in all these categories because civic education is an important foundation of any democracy. This assertion is based as much on a sense of community spirit as it is on rational self-interest. You may share my dismay at a political system dominated by sound bites and sketchy policy ideas developed simply to curry favor with interest groups. You may also respond to my claim about democracy by responding, "The United States really isn't a democracy; it's run by wealthy insiders and elites" or "What difference can one person make anyway?"

I hope that this book will highlight what social scientists and practitioners know about the policy process and, in particular, how individuals and groups can work to significantly affect public policy. Healthy criticism of the obstacles that prevent the public interest from being addressed is a good thing, but paralyzing cynicism about the process is not.

Some of you will become actual participants in the policy process. Some will become elected officials, appointed officials, or agency managers and staff. Others will lead interest groups, work in the news media, or provide scientific and technical information for others. Many of you, never thinking you're involved in the process, will go on to successful careers in business, the arts, or other endeavors. But some day, when you least expect it, you may get involved in policy making. Perhaps you will become active when you and your neighbors oppose building a new shopping mall in your neighborhood. Perhaps you will join with your neighbors in volunteering for a political campaign. Or your business may ask you to work with others to promote a policy or to prevent one from being adopted. In short, chances are good that you will become interested in the policy process at some time in your career, and I hope that this book will help you become a more thoughtful and effective participant.

#### Key Terms

anecdotal evidence  
classical liberalism  
empirical evidence  
Enlightenment  
evaluation research  
field (of study)

peer review  
politics  
public policy  
scientific method  
science  
social science

#### Questions for Discussion, Reflection, and Research

1. How is public policy grounded in the study of politics? What do you think "politics" means in this context? Do you think it would be possible to make public policy without politics?
2. Discuss the study of public policy. Are there other disciplines that aren't mentioned here that contribute to the study of public policy?
3. Consider the difference between empirical scientific evidence and anecdotal evidence. Which is considered more useful to the study of public policy and why? Think of some anecdotes you use to explain why you hold particular political beliefs. Are these anecdotes backed by social science? If not, why are anecdotes still important?
4. Why is methodology important to science? What would happen if we did science without a method?
5. Compare policy *analysis* to the study of the policy *process*.
6. Why is creating theory about public policy important, rather than just describing specific problem areas, such as health policy or defense policy?
7. Find an article on an issue of public policy in a newspaper. Consider carefully whether the people making arguments for or against a particular policy are making *normative* or *positive* arguments. Are they using anecdotes or evidence? How can you tell the difference? Whose arguments do you consider most persuasive? Why?

#### Additional Reading

Among the most important twentieth-century works on the philosophy of science is Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd ed. (Chicago: University of Chicago Press, 1970). This widely read and still controversial book describes how science progresses through changes in "paradigms." A debate continues to rage within the philosophy of science and the social science communities over whether Kuhn's notion of paradigm has any use in the social sciences, but to engage this debate, it's important to read Kuhn first. Regardless of whether or not policy studies are in some way paradigmatic, George D. Greenberg et al., "Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research," *American Political Science Review* 71, no. 4 (1977): 1532–1543, argue that policy theory needs to be developed based on *empirical* research, something that was lacking. Their recommendations for empirical study of policy making ring true today, over twenty-five years later.

Because this chapter discussed policy analysis at considerable length, readers may wish to look at some of the classic works in the field. The classic works based in economics are Edith Stokey and Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis* (New York: W.W. Norton, 1978) and David Leo Weimer and Aidan R. Vining,

*Policy Analysis: Concepts and Practice*, 4th ed. (Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2004). Deborah Stone reacts to the shortcomings of this sort of analysis in *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, rev. ed. (New York: W.W. Norton, 2002); it is important to understand both the welfare economics traditions from which Stokey, Zeckhauser, Weimer, and Vining draw their ideas as well as the problems with using these approaches as the sole lens through which to view public policy making. Those who seek a more descriptive or narrative approach to policy analysis would do well to review Eugene Bardach's short volume: *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, 2nd ed. (Washington, D.C.: CQ Press, 2004).

AN INTRODUCTION TO THE  
**POLICY  
PROCESS**

THEORIES, CONCEPTS, AND MODELS  
OF PUBLIC POLICY MAKING

SECOND EDITION

**THOMAS A. BIRKLAND**

*M.E. Sharpe*  
Armonk, New York  
London, England

# The Historical and Structural Context of Public Policy Making

CHAPTER  
**2**

## Chapter at a Glance

The Historical Development of Public Policy

Divided Power

State Activism

National Activism

National Standards

The End of Big Government?

Stability in American Politics and Policy Making

Policy Restraint and Barriers to Change

Ideological and Political Stability

Basic Rules and Norms

Open Government and Policy Restraint

A Rationale for Stability

Fragmentation

Case Study: Civil Rights and the Deliberate Pace of Change

Conclusion

The history of American politics and policy making is characterized by considerable change. Were George Washington, James Madison, and Thomas Jefferson to reappear in the United States at the beginning of the twenty-first century, they would find much that has changed in the size, nature, and scope of government, particularly the federal government, since their day. Yet they would also recognize some of the more enduring features of American government and political life that date from their time.

This chapter is about both the changes and the enduring features of American politics that influence policy making. To understand the policy environment, it is important to understand the history of the United States from a policy perspective. A particularly useful summary of this history is provided by David Robertson and Dennis Judd<sup>1</sup> and is reviewed in the first section of this chapter. We then turn to the environmental factors that help shape public policy. These factors are largely influenced by the history and structure of the United States, and the decisions that were

made at the founding still resonate today; some of those decisions have proven wise; others apparently less so.

### The Historical Development of Public Policy

**separation of powers.** The constitutional division of powers among the legislative, executive, and judicial branches of the government.

**federalism.** A system of government in which power is shared between a central or federal government and other governments, such as those of states or provinces. Key federal systems in the world include the United States, Canada, Germany, and Australia.

In their second chapter, “The Legacy of Constitutional Design,” Robertson and Judd lay out a history of the United States characterized by what they call “policy restraint.” This history is divided into four eras: a period of divided power, an era of state activism, an era of national activism, and, finally, an era of national standards. In all these eras, some degree of policy restraint has historically prevented government from taking action on issues when, in many cases, such action may have been warranted. In many cases, such policy restraint in policies such as housing and health care has distinguished the United States from other industrialized states, which have much more actively pursued policies that provide more services for citizens but that also involve greater government action. Of course, one can argue that the features of our constitutional system that promote restraint—the two houses of Congress, the *separation of powers*, and *federalism*—also prevent government from acting without carefully considering the costs and benefits of new policies. The question to bear in mind as you read this—and as you think about policy making more generally—is whether the benefits of policy restraint have generally outweighed the costs of restraint.

It is important to understand these eras of policy making because it is essential to be thoroughly familiar with the historical foundations of American government and politics. Like me, I imagine you were surprised to learn that, when the federal government was first established under the Constitution, many people didn’t see the federal government as being very important to their lives. Certainly it was important—the federal government coined money and raised armies, for example—but oftentimes, promising political leaders preferred to serve in their state legislatures or courts, or as governors, rather than as members of Congress or the federal courts; state governments just mattered more to people’s daily lives. Indeed, as you will learn, the separation, as a matter of both law and one’s political thinking, between being a citizen of the United States and being a citizen of one’s state was very profound. As you probably know from your civics class in high school or from an American politics course in college, the Supreme Court, in *Barron v. Baltimore*,<sup>2</sup> made clear that the Bill of Rights did not apply to the actions of the states. Thus, if a *state* abridged your rights of free speech, or assembly, or due process of law, you had to appeal to the *state* courts, not the federal courts, for state matters were considered just that—state matters.

It wasn’t until the ratification of the Fourteenth Amendment—which states that “no state shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any state deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its

jurisdiction the equal protection of the laws”—were the federal Bill of Rights and other national notions of liberty applied to the actions of the states. The Fourteenth Amendment—coupled with the rapid changes in the nation during the industrial revolution—fundamentally changed the nature and form of policy making in the United States. It’s a fascinating history, and it helps us to understand why policy looks the way it does today.

### Divided Power

In the first era, the era of “divided policy making power” (1787–1870), the major task facing the nation was to divide policy-making power between the states and the national government and to figure out how the federal government and states would work both together and independently of each other.

After the United States won its independence from Great Britain, many Americans thought that the newly free states would experience a period of peacetime prosperity; instead, an economic depression ensued. The economic crisis was worsened by the weakness of the national government under the *Articles of Confederation*. The national government could barely raise taxes or armies, and often too few states sent representatives to the seat of government to discuss policies. In the states, the farming interests sought loose money policies to alleviate the damage done by deflation; this meant the printing of paper money. The event that most clearly illustrated the shortcomings of the national government was Shays’s Rebellion. Daniel Shays was a farmer in western Massachusetts who led a group of about a thousand men to intimidate the courts to delay foreclosures and debt collections; his band also sought to attack a federal arsenal.<sup>3</sup> While Massachusetts responded by providing relief for debtors, the event awakened other states to their need for strong national action to provide protection against insurrection.

The Constitution, finalized in 1787 and ratified in 1789, is widely considered to place limits on the scope of the federal government, but the resulting federal government was still considerably more powerful than the skeleton government established under the Articles of Confederation. In light of economic instability and episodes like Shays’s rebellion, which stemmed from federal weakness and the inability to persuade or compel states to act in their joint interests, the framers drafted provisions to protect property and the political standing of the moneyed classes against popular uprisings. Robertson and Judd call these features “structural impediments to radical policy.” The historian Charles Beard went a bit further, arguing that the founders wrote, in the Constitution, a counterrevolutionary document that served to protect their economic interests in the face of populist sentiments, the most extreme example being Shays’s Rebellion.<sup>4</sup>

Whether or not you agree with Beard’s thesis—which remains quite controversial—there are many “structural impediments to radical policy” in the Constitution. The federal structure itself and the division of power among the three

**Articles of Confederation.** The first “constitution,” of a sort, of the United States, under which the states formed a very weak federal union, with little power to tax or to exert power to regulate the economy, or to react to rebellions.

branches of government impede rapid and radical policy change. But the most important feature of the early Constitution was its relatively limited grant of power to the federal government, and the reservation, under the Tenth Amendment, of a great deal of power to the states. The result is that "one of the enduring consequences of the American federal structure is that policy conflicts tend to turn as much on jurisdictional questions as on the merits of policy alternatives" (Robertson and Judd, p. 31). In other words, many debates are as much over which level of government should do something as over whether something should be done.

Because the federal government assumed regulation of interstate commerce and because economic growth was considered vital to the young nation's prospects, Congress's role was largely focused on promoting commerce. Congress, however, had many other powers as well, as shown in Table 2.1, which reproduces Article I, Section 8, of the Constitution, listing all the things Congress had the power to do.

Clearly, some of these clauses seem dated to us (such as the regulation of commerce with the Indian tribes in Clause 3, the *Commerce Clause*), or appear obscure (such as Clause 17, which declares federal authority to establish a capital at what was to become known as Washington in the District of Columbia). But most of these powers are as current and important today as they were over 200 years ago.

The powers granted to Congress fall into two broad and overlapping duties: the management of national responsibilities, such as defense and immigration policy, and commercial responsibilities, such as coining money, setting bankruptcy rules, and building roads and post offices. The latter function was particularly important, since federal efforts to encourage communication and transportation established links between states that served to forge a new *nation* from separate and often distant states. Of course, even with these features in the Constitution, this forging of a new nation took some time, and for a while, states squabbled over, for example, the right to regulate interstate commerce. The classic example of this fight is in the case of *Gibbons v. Ogden*.<sup>5</sup> In this case, the state of New York attempted to require the operator of a steamboat that ran from New Jersey to New York to obtain a New York State permit to operate in New York's navigable waters—in this case, the Hudson River. The Supreme Court held that such a regulation was unconstitutional under the Commerce Clause of the Constitution. With states prevented from erecting barriers to trade between states, a flourishing national economy soon grew.

The powers of Congress are broader in practice than those listed in Article I, Section 8, because Clause 18, also called the "*elastic clause*," grants Congress power to do things not explicitly listed in Article I, Section 8, to advance the goals outlined in the Constitution. For instance, Congress in this period funded canal and road building for much more general purposes than simply moving mail. Congress, in establishing and funding the army, also funded the process of westward expansion by providing military protection to the new settlers of the West.

From the perspective of the average citizen, however, the federal government was not the most important official participant in policy making in the early days of

Commerce Clause. Article I, section 8, clause 3, of the Constitution, which gives Congress (and, by extension, the federal government) the power "to regulate commerce with foreign nations, and among the several states, and with the Indian tribes."

elastic clause. Article I, Section 8, Clause 18, of the Constitution, which empowers Congress "to make all laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof."

Table 2.1

## Article I, Section 8, of the Constitution

Perhaps the most important passage of the Constitution, particularly for students of public policy, is Article I, Section 8. If, as we discussed in Chapter 1, a viable definition of "public policy" is what the government does or chooses not to do, it is worthwhile to outline what the founders had in mind:

- Clause 1: The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defense and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States;
- Clause 2: To borrow Money on the credit of the United States;
- Clause 3: To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes;
- Clause 4: To establish an uniform Rule of Naturalization, and uniform Laws on the subject of Bankruptcies throughout the United States;
- Clause 5: To coin Money, regulate the Value thereof, and of foreign Coin, and fix the Standard of Weights and Measures;
- Clause 6: To provide for the Punishment of counterfeiting the Securities and current Coin of the United States;
- Clause 7: To establish Post Offices and post Roads;
- Clause 8: To promote the Progress of Science and useful Arts, by securing for limited Times to Authors and Inventors the exclusive Right to their respective Writings and Discoveries;
- Clause 9: To constitute Tribunals inferior to the supreme Court;
- Clause 10: To define and punish Piracies and Felonies committed on the high Seas, and Offences against the Law of Nations;
- Clause 11: To declare War, grant Letters of Marque and Reprisal, and make Rules concerning Captures on Land and Water;
- Clause 12: To raise and support Armies, but no Appropriation of Money to that Use shall be for a longer Term than two Years;
- Clause 13: To provide and maintain a Navy;
- Clause 14: To make Rules for the Government and Regulation of the land and naval Forces;
- Clause 15: To provide for calling forth the Militia to execute the Laws of the Union, suppress Insurrections and repel Invasions;
- Clause 16: To provide for organizing, arming, and disciplining, the Militia, and for governing such Part of them as may be employed in the Service of the United States, reserving to the State respectively, the Appointment of the Officers, and the Authority of training the Militia according to the discipline prescribed by Congress;
- Clause 17: To exercise exclusive Legislation in all Cases whatsoever, over such District (not exceeding ten Miles square) as may, by Cession of particular States, and the Acceptance of Congress, become the Seat of the Government of the United States, and to exercise like Authority over all Places purchased by the Consent of the Legislature of the State in which the Same shall be, for the Erection of Forts, Magazines, Arsenals, dock-Yards, and other needful Buildings;—And
- Clause 18: To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof.



the United States. The structure of the Constitution and the founders' understanding of the role of the new federal government help explain this. However, other factors are important, including the mostly rural nature of the nation; its sparse and generally homogeneous population;<sup>6</sup> a political philosophy based on limited government, individual liberty, and the protection of private property rights; and the fact that the industrial revolution had not yet taken hold in the United States. Indeed, Thomas Jefferson was the strongest proponent of a largely rural, agricultural America populated by a virtuous class of farmers, an ideal that stood in sharp contrast to Alexander Hamilton's vision of a nation based on industry and commerce. Hamilton's vision won out over Jefferson's: with growing industry and national systems of production and distribution of manufactured and agricultural goods came greater demands on government to create policy that would foster greater uniformity throughout what was to become a great industrial nation.

### State Activism

The next era—state activism—spans the period from the 1870s to 1933. This was a period of great changes and turmoil as the nation shifted from a predominantly rural, farming-based economy to a modern urban, industrial economy, powered by both native and immigrant labor. This urbanization led to great wealth for some people and great poverty for others, particularly those living in the urban ethnic ghettos as well as in the “company towns” set up and run by large mining and industrial monopolies. The presence of disease and crime in these newly industrialized cities, mass popular uprisings in the cities, such as the Haymarket Riot in Chicago in 1886, severe labor strife, such as the Pullman Strike of 1893–94, and the ongoing problem of large industrial disasters prompted the states to seek solutions to some of the most overt ills wrought by the rapid industrialization and social change of this era.

Many states sought to regulate industry in general and to rein in the excessive power exercised by many of the largest industrial monopolies. Yet the fact that these monopolies existed across state boundaries made regulation by individual states difficult, if not impossible. Because these firms were engaged in interstate commerce, many people felt that the federal government needed to step in and regulate business under the Commerce Clause of the Constitution.

As the industrial revolution continued, Congress reacted to the problems of railroad rate setting by establishing the Interstate Commerce Commission (which was dissolved by Congress in 1995).<sup>7</sup> And in 1890, Congress passed the Sherman Antitrust Act, which, combined with later efforts by Theodore Roosevelt and others, led to the breakup of the trusts, most notably the Standard Oil Trust, which was the parent firm of what we now know as Exxon, Mobil, Chevron, and others. Exxon and Mobil have since merged into Exxon Mobil, bringing together two old members of the Standard Oil Trust, while Chevron merged with Texaco, a firm outside the original oil trust.

On the social front, the federal government began to tackle the problems of integrating former slaves into the political community—problems that vexed those who wanted to see former slaves rapidly enjoy the fruits of equal citizenship with whites, and those who wanted blacks to remain servile and uninvolved in deciding their and their nation's fate. The primary step in addressing these problems was the enforcement of the recently passed “Civil War Amendments”—the Thirteenth, Fourteenth, and Fifteenth Amendments to the Constitution. In addition, Congress passed several comprehensive civil rights laws, including the 1866 and 1875 Civil Rights Acts, intended to grant basic civil rights to African American men, such as voting, property rights, and the right to equal public accommodations, such as schools or railroad service. For a short period, these acts, enforced by federal agencies such as the Freedman's Bureau and by federal troops occupying much of the South during Reconstruction, created a political system open to the participation of African Americans. But the election of Rutherford Hayes in 1876, after a hotly contested race, ended the post-Civil War period known as Reconstruction, and with it any concerted federal effort to enforce civil rights laws. The South was thereby free to engage in a policy of segregation laws known as *Jim Crow* laws. In keeping with this change in federal priorities and national politics, the Supreme Court, in *Plessy v. Ferguson* (163 U.S. 537, 1896), effectively returned the power over civil rights and liberties to the states to do whatever they wanted with such issues. In effect, this decision allowed the southern states to pursue policies of racial segregation in all aspects of social, political, and economic life. Racist and segregationist policies and practices were also evident outside the South, and some of the more difficult political battles against racism during the civil rights movement that started in the 1940s had to be fought in the North and West.

Similar to the failure of the federal government to ensure civil rights in this era was the federal government's weakness in its efforts to regulate industry. Corporate power was protected from government interference by a conservative judiciary that interpreted constitutional law to protect business from even minimal regulation. At the same time, starting in about 1900, public demands for federal and state action focused on industrial safety and labor relations. Federal policy in this area can be defined as purposefully noninterventionist. The federal government was supportive of *laissez-faire economics* and identified the role of the government as allowing states and individuals to conduct their business without government intrusion.

For example, the Supreme Court, in *Lochner v. New York*,<sup>8</sup> ruled that the cities and states could not regulate the wages and hours of workers (in this case, bakers) because such regulation interfered with the workers' right to freely contract their labor with their employers. This decision sparked serious controversy, because the workers, in reality, were *not* very free to negotiate the terms of their labor and were often required to work far more hours in a day than would be best for their health or safety. These employees knew this, but the *Lochner* doctrine ignored their position, putting a serious damper on workplace regulation for the next three decades. Thus,

**Civil War amendments.** The three amendments to the Constitution—the thirteenth, fourteenth, and fifteenth—that were enacted after the Civil War. These amendments prohibited slavery, ensured due process of law and equal protection of the laws, and provided for universal male voting.

***Plessy v. Ferguson*, 163 U.S. 537 (1896).** Case that made it constitutional to create “separate but equal” accommodations for blacks and whites; this decision was the underpinning for the racist Jim Crow laws.

***laissez-faire economics.*** A system of economic regulation in which government leaves business totally or almost totally unfettered. This term has negative connotations, referring as it does to the free-wheeling and sometimes abusive business practices of the late nineteenth century.

***Lochner v. New York*, 195 U.S. 45 (1905).** Supreme Court case that held unconstitutional, on the basis of a concept called “substantive due process,” a New York law regulating the work hours and conditions of bakers. This decision made it very difficult for the federal government and the states to regulate business until the case was overturned in the 1930s.

the federal courts, under the *Lochner* doctrine, and Congress, often influenced by business interests, failed to enact policies that would substantially limit industry's freedom of action, even when this freedom caused hardship and upheaval. Effective regulation of wages and hours did not extend fully to most workers until 1936, when the Supreme Court upheld a minimum wage law in Washington State.<sup>9</sup> Even the most basic child labor laws were often struck down under the *Lochner* logic, as the courts became the ultimate arbiter of what constitutes a reasonable regulation of industry. In most cases, state actions were found to be "unreasonable," leaving business relatively unfettered.

Still, this period was not completely without government action to address the needs of a growing national, industrial economy. Congress established the Federal Reserve System in 1912, establishing the central bank that is vital to a modern economy. In 1914, Congress further regulated monopoly by adding the Clayton Act to the Sherman Act. While both the Sherman and Clayton Acts are quite vague, requiring additional legislation to clarify their meaning, they laid the groundwork for modern antitrust law. Congress also passed, in response to muckraking journalists such as Upton Sinclair, the Pure Food and Drug Act. This act was intended to remedy the severe problems in food packaging revealed by Sinclair in his novel *The Jungle*, about a working-class community and its meatpacking plant, where insects, rodents, and other filth were introduced into canned meat. But even this act was passed with the active support of the major food-processing firms, which sought such laws to instill public faith in their products; its fate without their support might have been tenuous. Drugs were regulated when it became clear that many popular remedies were often useless or, sometimes, more harmful than beneficial. However, the Federal Reserve was still dominated by private banking interests, and Congress significantly weakened Woodrow Wilson's proposed antitrust legislation. In sum, the federal and state governments were not completely inactive between 1905 and 1937, but many of their activities were constrained by an economically and socially conservative federal judiciary that blocked government initiatives while containing the backlash against capitalism.

### National Activism

The third era, called "national activism," runs from 1933 to 1961, and was triggered by the demands placed on the national government by the Great Depression. When President Franklin Delano Roosevelt was inaugurated in 1933, the *Lochner* doctrine continued to dominate thinking on the Supreme Court. The starkest example of the constraints on federal and state action created by the letter and spirit of *Lochner* is seen in the early years of President's Roosevelt's *New Deal* programs. Roosevelt called Congress into session and presented sweeping proposals to end the Depression and to maintain confidence in business, industry, and finance. These ideas, most of which became law, included greater regulation of banking and

New Deal. The program of policy changes and reforms associated with the Franklin Roosevelt administration; in particular, this term describes the policies intended to alleviate the Great Depression during Roosevelt's first two terms.

securities, the National Industrial Recovery Act (NIRA), and the Civilian Conservation Corps. The conservative Supreme Court, operating under the *Lochner* doctrine, struck down the NIRA.<sup>10</sup>

The Supreme Court's restraining influence on policy was so great that, after his 1936 reelection, President Roosevelt attempted to break this constraint by proposing a new way of organizing the Supreme Court. Arguing that old age was making it difficult for some justices to do their jobs well, Roosevelt proposed to add one justice to the Court for every justice who was age seventy or older. This would have resulted in a fifteen-member court at the time, dominated by Roosevelt appointees, who presumably would be more favorable to the president's plans. But however popular President Roosevelt was at the time, people across the political spectrum reacted very negatively to what became known as Roosevelt's "court-packing" plan. Roosevelt's enthusiasm for the plan was further diminished after two justices seemed to change their philosophy in favor of New Deal legislation, in what became known as the "switch in time that saved nine." And so many justices did in fact retire, in part due to their age, that by 1940, the Supreme Court, consisting of Roosevelt's appointees, became more amenable to Roosevelt's program.

The most important outcome of the New Deal history is its creation of the modern system of active federal involvement in national policy making. By 1937, the New Deal had created a vast system of governmental regulatory bodies, including but not limited to the Federal Communications Commission (FCC), the Civil Aeronautics Administration (later the Civil Aeronautics Board, or CAB), the Securities and Exchange Commission (SEC), the Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), and the Federal Home Administration (FHA). The government got into businesses that were traditionally private, such as power generation, with the creation of the Tennessee Valley Authority (TVA) and the Bonneville Power Authority (BPA). Indeed, the TVA had a broader goal of fostering economic development in the once-isolated Tennessee Valley, while the BPA provided cheap electricity to the factories that refined aluminum, which was a key input in the West Coast's aviation industry during and after World War II. These agencies continued to influence American policy and politics after the New Deal and World War II.

World War II-era programs such as price controls and the GI Bill further enhanced the influence of the federal government. The so-called GI Bill (which funded many servicemen's and -women's postwar educations), the FHA (which made mortgage loans easier to obtain), and the FDIC (which guaranteed the safety of bank deposits) laid the groundwork for the postwar economic boom. These and other programs, such as Social Security, became so entrenched in the national psyche that even leading Republicans, by the 1950s, realized that they could not resist their popularity and that efforts to repeal them would be unpopular and futile. The result was a bipartisan consensus on the sanctity of Social Security, even though the way the system was funded sparked debate that continues to this day.

After World War II, the United States' foreign and defense policy establishments grew significantly, setting the tone for the United States' postwar foreign policy. The term *national security* first came into common use after the war, and the defense establishment of the United States was substantially reorganized in 1947. The North Atlantic Treaty Organization, or NATO, was formed in 1949 as an alliance intended to contain the threat of Soviet expansionism. Fears of communist subversion led to ethically questionable congressional actions to root out subversion, such as the creation of the House Un-American Activities Committee (HUAC) and the crusade against communism led by Senator Joseph McCarthy (R-Wisc.). At the same time, the expansion of the federal role in defense policy slowed under the Eisenhower administration because of Americans' desire for a somewhat slower pace of change. Still, the seeds of important federal initiatives, such as the space program and the construction of the Interstate Highway System, were planted in the late 1950s.

### **National Standards**

Great Society. The package of domestic programs advanced by President Lyndon Johnson to alleviate poverty, improve education, and foster civil rights during the 1960s. These programs were quite controversial, and while some programs reduced poverty and improved access to health care and education, others, like urban renewal, were widely considered less successful.

The final period in Robertson and Judd's formulation, the era of "national standards," runs from 1961 to the present. The 1960s were a fertile period for domestic policy making, akin to the New Deal era. Under President Lyndon Johnson's *Great Society* program, federal efforts to address policy problems again accelerated. Great Society programs addressed poverty, racial discrimination, educational problems, barriers to access to health care for the poor and elderly, mass transportation, urban renewal, environmental problems, and myriad other problems. It is not a coincidence that the 1960s also saw the birth of the scientific study of public policy and public problems, as researchers asked, first, what are the problems; second, what causes the problems; and third, do the policies we have to address the problems work? This scientific study was impelled, in large part, because the federal government was starting to set national standards for the states and other actors to follow in the pursuit of policy goals. At the same time, the states' capacity to make and enforce policy grew rapidly, particularly in leading states such as New York and California.

Much of the research on these new national programs revealed mixed results. Efforts to foster a renewal of the urban core were not widely successful,<sup>11</sup> while the Elementary and Secondary Education Act (ESEA), and, in particular, the Head Start program were considered moderately successful successes by some while others found at best mixed results.<sup>12</sup>

Richard Nixon's election in 1968 was viewed by some as a return to more conservative federal policy making; indeed, many of Nixon's proposals and programs were intended to cut back federal activities in various problem areas. But the Nixon administration was not afraid to use federal power and policy making to address national programs. The Environmental Protection Agency (EPA) and the National Environmental Policy Act (NEPA) were passed under the Nixon administration,

although the Trans-Alaska Pipeline, opposed by many environmentalists, was also approved and explicitly exempted from NEPA requirements. Nixon attempted to stem inflation through wage and price freezes. On the other hand, Nixon's programs of New Federalism and block grants were attempts to move power from the federal level to the state level.

From a policy-making perspective, the Nixon years were also important because this period witnessed major changes and reforms in Congress. President Nixon often angered Congress by not spending funds that were appropriated for particular uses—this is called "impoundment," and the Congress prohibited the practice, while reforming the budget process, in the 1974 Budget and Impoundment Act. The president's ability to commit troops to overseas actions was somewhat constrained by the 1973 War Powers Resolution. And the power and prestige of the executive branch in general were dulled by the Watergate scandal and Congress's investigations into the activities of the Federal Bureau of Investigation (FBI) and Central Intelligence Agency (CIA). From a policy perspective, the important change here is the reassertion of congressional power in its relationship with the presidency.

### **The End of Big Government?**

Perhaps the most important demarcation between the New Deal period and today is 1980, with the election of Ronald Reagan as president. His perceived mandate was to cut back on "big government," and in some ways he aggressively did so.

But it is important to remember that the move to shrink government and decentralize it was also undertaken by President Nixon and, indeed, by President Jimmy Carter. Carter foreshadowed his desire to make the federal government smaller and more efficient in his inauguration speech, in which he declared, "We have learned that 'more' is not necessarily 'better,' that even our great nation has its recognized limits, and that we can neither answer all questions nor solve all problems. We cannot afford to do everything, nor can we afford to lack boldness as we meet the future." And in his 1979 State of the Union speech, after listing the challenges faced by the nation, Carter said, "At home, we are recognizing ever more clearly that government alone cannot solve these problems." Later in his speech, Carter, in language sounding very familiar to Reagan supporters, claimed:

We must begin to scrutinize the overall effect of regulation in our economy. Through deregulation of the airline industry we've increased profits, cut prices for all Americans, and begun—for one of the few times in the history of our nation—to actually dismantle a major federal bureaucracy. This year, we must begin the effort to reform our regulatory processes for the railroad, bus, and the trucking industries.

America has the greatest economic system in the world. Let's reduce government interference and give it a chance to work.

The deregulation of the airline industry is perhaps the most-remembered action taken by the Carter administration, as it opened airlines to price competition and

allowed people of modest means to fly, although some have argued that deregulation was not a complete success.<sup>13</sup> Deregulation appears to have led to a highly competitive industry in which older, "legacy" carriers such as United and Delta are at a substantial economic disadvantage to newer, more nimble discounters such as Southwest and JetBlue.

President Carter's efforts to shrink the federal government were similar, although perhaps not as strong, as Reagan's efforts. Indeed, some people viewed some of Reagan's decisions as extreme, as reflected in his appointments to cabinet posts, such as the controversial interior secretary, James Watt. By the mid-1980s, an aroused Congress was tempering the Reagan cutbacks, and Reagan suffered a major setback in his prestige during the Iran-Contra scandal. This loss of prestige also cost him support in his failed attempt to appoint Robert Bork to the Supreme Court.<sup>14</sup> Before then, however, Reagan had substantially increased American military spending, signaling a return to American willingness to project military power overseas, such as in Grenada, Panama, and the Gulf War. This tendency continued in the Bush and Clinton administrations, which have used the military in Iraq, Somalia, Bosnia-Herzegovina, and Kosovo.

The Reagan legacy—at a minimum, the legacy of distrust of government and the exaltation of free enterprise—loomed over the Clinton administration and will likely influence policy for many more years. The "Reagan Revolution" may have laid the groundwork for the Republican takeover of the Congress in 1994, and its basic ideological underpinnings were restored to national policy when George W. Bush became president in 2001. Even more, the rhetoric and the actual policies made by Reagan have created an America in which Bill Clinton could remark in his 1996 State of the Union speech, driven possibly by his party's stinging defeat in the 1994 congressional elections and his failure to pass major health care reform, that "the era of big government is over." This sentiment may have changed during the Clinton administration when the federal *budget deficit* became a *budget surplus*. Still, we continue to live in an era in which the federal government is mistrusted and in which the state governments, while for the most part not able to develop vast new programs, are still better positioned to address local needs and appear to be more responsive to citizens' needs.<sup>15</sup>

The drive for smaller government continued in earnest under the George W. Bush administration. The major legislative achievement of the Bush administration before the September 11, 2001, terrorist attacks was a significant and controversial tax cut. This tax cut, coupled with the economic downturn that began before the terrorist attacks, but that was likely accelerated by them, and with the costs of fighting the war in Afghanistan and Iraq, has driven the federal budget deficit to record high numbers. However, it should be noted that, as a proportion of the overall size of the economy, the budget deficits are not as large as they were in the early 1980s. Thus, the economic impact of these cuts is unclear—they may stimulate the

budget deficit. The difference between what a government spends and what it receives in revenue. When a national government runs a deficit, it must often borrow to make up the difference, thereby increasing the national debt.

economy, or they may lead to higher interest rates and reduced economic activity as a result of the deficit.

It is difficult to say that the trend is entirely in favor of smaller, less intrusive government. The September 11 terrorist attacks introduced the term *homeland security* to the national lexicon. We now have the Patriot Act, which gives the government greater powers to investigate terrorism and other crimes, at some potential cost to individual rights and liberties. And under the Bush administration an entirely new department was created, the Department of Homeland Security. It is hard to say whether this department constitutes growth in government, or merely a reorganization of government, which is what it has been to date. But regardless of ideological commitments to "smaller government," government will grow if policy makers perceive the need for greater government activity, such as in counterterrorism.

This brief history of policy making in America reflects the flexibility of our constitutional system and its stability. Flexibility is important, or the constitutional order itself might not be able to endure; the Civil War, however, demonstrated the ability of the Constitution to bend but not break in the face of major upheavals. Given the importance of stability in the American political system, the discussion now turns to this important aspect of American politics.

### Stability in American Politics and Policy Making

Since our nation's founding in its current form in 1789, the United States has been one of the most stable nations in the world. Even the shocking terrorist attacks of September 11—or, for that matter, the two world wars, the cold war, and the domestic turmoil of the 1960s—did not substantially change the most stable features of American political life and our political institutions. James Anderson, author of *Public Policymaking*, argues that the United States has four kinds of stability: ideological stability, political stability, policy stability, and stability in power.<sup>16</sup> These features of our stability are summarized in Table 2.2.

*Ideological stability* means that Americans and their representatives have not been quick to shift their basic political beliefs. Since the founding and even before, Americans have believed in personal liberty and equality (except for those considered outside the mainstream of citizenship, such as women and slaves), a generally limited government, "popular sovereignty," or the belief that the highest power in government is held by the people, the rule of law, and respect for market economics, free enterprise, and private property. While attitudes have changed considerably since the founding on things such as slavery and racial discrimination, the rights of women and children, voting rights, and the role of religion in society, the core beliefs on which the nation were founded are durable, adaptable to new problems and conditions, and rarely threatened by those who seek policy change.

The acceptable range of ideology—and therefore, the range of policy preferences—in the United States is considerably narrower than the range of ideologies repre-

Table 2.2

## Elements of American Stability

	What this means	Examples in action
Ideological stability	Americans tend not to stray from a set of ideological precepts based largely on our national experience.	The United States hasn't had a labor party or workers' movement like European nations, because our ideological stability includes some suspicion of "class warfare."
Political stability	Politics in the United States tend to be fairly stable.	Our constitutional structure has changed little since 1789, although practices under it have changed. In 1800, Thomas Jefferson, whose views were quite different from his predecessor's, took office.
Policy stability	Policies tend to change very little over time.	Policies such as laws governing business practices, social welfare (Social Security, aid to the poor), environmental protection, and many others remain stable over time.
Stability in power	Changes in power tend not to cause major policy, political, or social upheavals.	The transition from one president to another, or the transition in party dominance in a house of Congress, is generally smooth, is democratically accepted, and results in little sweeping, immediate change.

Source: Derived from James E. Anderson, *Public Policymaking*, 5th ed. (Boston: Houghton Mifflin, 2000).

sented in political institutions in Europe, ranging from the extreme right of the French National Front to the German Greens or the pre-Tony Blair British Labour Party on the left (which has in recent years moved more toward the British center). Because our system of representation is based on the single-member district and the winner of the majority or plurality of the votes wins the seat, the prospect for more extreme parties winning elections is remote. Thus, the two political parties in the United States have both tended to accommodate a relatively broad (in American terms) range of opinion because only two parties can reasonably contest elections in the United States. This broad accommodation of ideologies has changed in recent years, as more politically conservative people, including many former southern Democrats, have shifted to the Republican Party, while, to a lesser extent, more moderate to liberal Republicans have gone to the Democratic Party.

Of course, some of these beliefs can be contradictory:<sup>17</sup> for example, equality and capitalism often clash, depending on one's definition of "equality," and battles over workers' rights versus owners' prerogatives have been fought, mostly politically but sometimes violently, in the United States. However, even what we might call "working-class" people often evince attitudes that generally support American notions of capitalism, business, and success. This agreement on basic ideology

across social classes may explain the lack of as powerful a political labor movement as one sees in Western Europe.

*Political stability* is a key element of our overall national stability. The United States has operated under the same constitutional structure since 1789, thereby claiming the title of the oldest continuously operating system with a written constitution. While that structure has certainly been altered, as new groups of people gained the right to vote and hold office and as new demands have been placed on government, the general outline of the rules remains, including a structure that promotes a two-party system, the method of electing the president through the electoral college, a Senate based on state representation and a House based on apportionment by population, and so on. Beyond the structural features, since our basic beliefs have remained remarkably stable, our political preferences have only varied in a narrow range.

Because of our political stability, American history is characterized by a considerable degree of *policy stability*. Policies tend not to change very quickly, for several reasons. First, the American governmental and constitutional system is not designed to be quickly responsive to national needs or desires. The three branches of government were not designed to foster rapid, coordinated action among the branches; rather, they were intended to serve as checks on each other's power. Two historical examples illustrate this. The first is the Supreme Court's consistent blocking of policies intended to regulate industry and working conditions, culminating with the Court's blocking of Franklin Roosevelt's New Deal programs. Roosevelt's and the states' policy changes to address the problems of the Great Depression were accepted by the Court only when President Roosevelt, in his second term, was able to appoint more ideologically friendly justices and when some justices began to change their positions. In the end, considerable policy change did occur, but it took many years before the full strength of Roosevelt's plans went into effect.

A second example is President Clinton's failure to get his health care reform proposals passed by Congress.<sup>18</sup> The reform package failed to pass partially because it was very complex and because many interests—insurers, employers, health maintenance organizations, many individual citizens—mobilized to aggressively oppose the Clinton proposals. This is a particularly stark example of how policy change is stymied when the president and Congress cannot agree. In this case, the dominant coalition in Congress did not even agree with the president that there was a problem requiring congressional action. Because the founders designed the constitutional system to delay policy change, not to expedite it, one can say that the failure of the health care reforms was predictable simply because of the structure of American politics. Had the United States been established as a parliamentary system, in which the chief executive was the prime minister, health reform and other legislation would likely be easier to pass because prime ministers are the leaders of a cohesive majority party or coalition until their party loses or the coalition collapses.

devolution. The process by which federally designed and administered programs are turned over, in whole or in part, to the states for them to manage as they see fit, based on their needs and conditions. This is often justified by the sense that the states are more innovative and responsive than the too-large federal government.

The federal system also operates to delay policy change. As James Madison, a leading founder, constitutional scholar, and fourth president of the United States, explained in *Federalist* 10, a primary benefit of federalism is that it contains policy fads or fast-moving popular movements in one or a few states, thus preventing the growth or expansion of conflict to the national level. Many students of federalism cite the system as advantageous because it fosters state innovation and induces states to improve their capacity to address problems that the federal government does not address.<sup>19</sup> This has induced many students of policy to call states the “laboratories of democracy” because innovations can be developed state by state and then adopted and adapted by other states. For example, California is widely viewed to be the leader in developing policies to reduce the damage caused by earthquakes, for obvious reasons, while New York was long a leader in developing and implementing social welfare policy and is still more active in this area than most other states. Indeed, the *devolution* of federal programs to the states is often justified in terms of the notion that the states are more innovative and responsive than the too-large federal government. As Tallon and Brown note, writing about welfare reform, “If nothing is very new about the stakes of devolution, why not craft a block grant, turn states loose, and record what transpires in the federal system’s famous laboratories of democracy?”<sup>20</sup> The problem with this sort of policy making is that it assumes that some or all of the states will make faithful efforts to build capacity to do the things the federal government seeks to accomplish with the block grant. There are no such guarantees, which is why *block grant* programs—that is, programs to give large sums to states with relatively vague rules for how the money is to be spent—are often so strenuously opposed.

While federalism can be justified by the “laboratories for democracy” argument, this is not the justification provided by James Madison. Rather, Madison and the other founders justified the constitutional system to their countrymen because it served to maintain the social and economic status quo, thereby maintaining *stability in power*.<sup>21</sup> The status quo that Madison sought to preserve revolved around the interests of wealthy property owners and other men (this was 1787, after all) of means. These interests are clearly different from those of the mass public, much of which had few political rights, such as office holding and voting, and relatively little influence on the drafting or ratification of the Constitution. Of course, women and most black Americans had no political rights at all.

Because of this status-quo orientation, one of the enduring features, benefits, or problems—depending on your perspective—of the federal system is its structure that preserves the status quo. The interests that have the most advantages and are in power are most interested in maintaining the status quo and are well organized to do so.<sup>22</sup> The status-quo orientation of the Constitution, coupled with its inherent protections of private wealth and property, advantages these groups over, for example, the poor and racial minorities. While Harrell Rodgers notes this point in the

*Journal of Black Studies*, what he found applies to any interest seeking to overcome the disadvantages of being in the pro-change position.

The realities of the power structure in America severely limit the ability of some groups to exercise influence. To have power in Washington a group must be organized, active, well financed, politically sophisticated, and well represented by elected and appointed officials. Washington is loaded with groups that meet these standards, but mostly they represent interests dedicated to the preservation of the status quo. Minority groups do not have the organization, staffs, funds, expertise or connections of groups that represent big business and the wealthy.

Additionally, given the separation of powers in the American government and the decentralization of power in Congress, it is much easier to defeat than to pass legislation. Thus, minorities who need to pass legislation are disadvantaged compared to groups that desire primarily only to maintain the status quo.<sup>23</sup>

Indeed, this orientation toward the status quo and the denial of political power to many people has led many historians and social scientists to conclude that the American “revolution” was far less “revolutionary” than the changes wrought by the Civil War.<sup>24</sup> The Civil War, after all, was fought over fundamental national questions such as states’ rights and the civil and equal rights of individuals. The federal Constitution, on the other hand, was in many ways a counterrevolutionary document, drafted in the wake of domestic insurrection and the obvious failures of the Articles of Confederation to protect the interests of the dominant classes of the day.<sup>25</sup>

Still, one must recognize the obvious brilliance of the constitutional design. The constitutional design provides for *deliberative* government—that is, government that takes the time to consider the various aspects and affected interests in any legislation. The founders sought, by providing a two-house legislature, to provide both a voice of the popular will (the House of Representatives) and a means of restraint against policy fads or flash-in-the-pan social movements (the Senate). And to some extent the courts provide another restraint against popular passions or the tyranny of the majority.<sup>26</sup> From this structure comes the considerable policy moderation and restraint that is an essential part of American political stability. Others, however, have concluded that structural features of American politics create so much restraint that the system prevents government from addressing some of the key problems of the day through means supported by a majority of citizens.<sup>27</sup>

### Policy Restraint and Barriers to Change

One should not conclude from this review that policy stability is solely a result of the constitutional structure. Nor should one conclude that policy change does not happen. As we will see throughout this book, policy change can and does happen under the proper conditions. But in the end, anything more than incremental policy change is difficult, if not impossible, to achieve in the United States.

### Ideological and Political Stability

The United States' ideological and political stability prevents sudden shifts in ideas or the hasty adoption of policy fads. The founders designed our system this way. The federal system, in which the national and state governments share power, also slows change. Under Article V of the Constitution, three-quarters of the states (thirty-eight states today) must approve amendments to the Constitution. The separation of powers between the executive and legislative branches also limits change—if the legislature makes policy the president cannot support, the president can veto it, and it takes two-thirds of each body in the Congress to override the veto. Moreover, even if the president and Congress agree, the Supreme Court can exercise the power of judicial review to declare a law or other act of another branch unconstitutional.

### Basic Rules and Norms

James Anderson notes that political actors and institutions operate both under the Constitution and under a system of "basic rules and norms" that go beyond the very broad guidelines set out in the Constitution. For example, in the United States Senate, one senator can *filibuster*, holding the floor and speaking nonstop, tying up the body for hours or days until enough senators vote for *cloture* to stop the filibuster. A good if maybe too melodramatic example of this is Senator Smith's (James Stewart's) filibuster scene in the film *Mr. Smith Goes to Washington*. In many cases, filibusters are successful in allowing one or relatively few senators to thwart the legislative preferences of a majority of the Senate. (The House of Representatives operates under different rules, and the filibuster is not allowed there.)

The norm of seniority in Congress meant that, for years, committee chairmanships were held by conservative southern Democrats, who tended to stymie legislation proposed by their liberal colleagues from both parties. Today, seniority is more evenly distributed nationally, so this norm is still important, but not as important as it was before major congressional reforms were instituted in the early 1970s. Congress's procedural rules, intended to preserve decorum and order in the legislature, have been highly successful in maintaining at least some level of collegiality in the Congress, but at the cost of making legislating a slow and sometimes frustrating process.

### Open Government and Policy Restraint

In the past three decades, laws such as *open public meetings laws*, the *Administrative Procedure Act*, and the *Freedom of Information Act* have opened up gov-

ernment to considerable scrutiny. These laws allow people greater access to government. They have helped to root out some unseemly practices in government, since the participants in a policy arena know that their actions are on the public record. On the other hand, these benefits come with the cost of slowing down policy change as agencies and policy proponents must seek and address public comment, scrutiny, and sometimes opposition. In other words, an agency cannot simply regulate without any public scrutiny, and that scrutiny can sometimes lead to conflict and delay. In our system, as in many democracies, citizens and policy makers must seek a broadly accepted balance between legislative speed and efficiency, on the one hand, and a respect for democracy and the rights of all citizens to participate, on the other.

### A Rationale for Stability

Indeed, it is important to recognize that other goals—such as deliberation and public participation—are at least as important as rapid and efficient policy-making action. Lest we think the American system is entirely hamstrung, however, it is important to remember that rapid policy making is possible during, for example, wars and other serious national crises. But during normal periods of policy making, the political and constitutional order makes it possible and quite common for a minority of citizens to thwart the apparent will of the majority in seeking policy change—this blocking is accommodated by the constitutional structure and the norms of the legislative process. Furthermore, this blocking is entirely healthy and justified if it prevents the passage and implementation of dangerous, unconstitutional, or unfair policies.

Policy does not change radically because much of the public does not support such rapid change—rather, years of electoral experience and public opinion data suggest that Americans value political and policy stability and are rather unwilling to see the government take large steps toward certain goals. Starting in the late 1970s and early 1980s, there was a diffuse public sense that the government had grown too big and that the Reagan administration was justified in dismantling a great deal of it. At the same time, public opinion also registered disapproval of President Reagan's attempts to significantly reduce federal commitments to environmental protection. This was most clearly demonstrated when he appointed administrators to the Department of Interior and the Environmental Protection Agency with an obvious anti-environmental agenda.<sup>28</sup> In short, change is often welcomed by the public, so long as it is not radical change.

When a social movement or a crisis sweeps the nation, change can be remarkably swift, as we have seen during the Civil War, the New Deal, the Great Society era, and the movement to shrink government that began under President Carter and accelerated under the Reagan administration.

**open public meetings laws.** Laws, most often passed at the state level, that mandate that most public meetings and hearings be open to the public, in order to promote citizen access to government and participation in decision making.

**filibuster.** A parliamentary technique unique to the United States Senate, in which one or a few speakers can take the floor and dominate discussion and debate, effectively shutting down the Senate unless enough senators vote for *cloture*, which ends the debate. This method is used to kill legislation when the side seeking to kill the legislation lacks a legislative majority.

**Fragmentation**

The fragmentation of the American political system is a feature that is underappreciated by most Americans and, perhaps, overstated by those who argue that policy change and progress are impossible in the United States. There are two dimensions of fragmentation in American politics: the separation of powers among the branches of government, and the division of power between states and the federal government, known as federalism.

The separation of powers in the federal government, as well as most state and local governments, was intended to check the power of any one element of the government through the exercise of power by the others. The founders drew upon European political theory that held that there are three major functions of governments: a legislative function, in which the laws are made; an executive function, in which the laws passed by the legislature are implemented, enforced, or *executed*; and a judicial function, in which the laws are interpreted, disputes over matters of fact or law are settled, and meaning is given to the enactments of the legislature, as implemented by the executive.

While these powers are separate, they also serve to check each other and to overlap to some extent, as shown in Table 2.3.

When the states disagree with the federal government, considerable delay in the implementation of policies can result.<sup>29</sup> The early years of the civil rights movement are a remarkable example of how states can delay policies thought to be in the national interest. After *Brown v. Board of Education* (1954 and 1955) made it unconstitutional for states and their local school districts to segregate the schools on the basis of race, many southern districts continued to do so well into the 1960s. The federal courts continually sought to compel compliance, but there is strong evidence to suggest that it took financial incentives from the federal government, in the form of school aid tied to desegregation, to impel the South to desegregate its schools.<sup>30</sup>

Not all state delay or resistance is bad, however. As Malcolm Goggin and his colleagues argue in their study of intergovernmental policy implementation, sometimes states engage in "strategic delay" in implementing federal mandates, to learn more about the policy and how to implement it to address unique local situations.<sup>31</sup> This ability to shape policy in this way is perhaps a primary strength of federalism.

Discussion of the fragmentation and separation of power in the United States is sometimes met with dismay by students of the process. After all, why does it have to be so slow? Can't we find ways to make the system more efficient so that it can react more quickly to address what we feel are the most pressing problems? But before calling for a more "responsive" government, consider carefully its implications. The founders did, and concluded that deliberation—that is, a reasonably long period of thinking, discussing, and debating issues—is good, and that policies should not be made hastily.

Table 2.3  
**The Balance of Power**

	Congress	President	Courts
Legislative	Make laws	Recommend laws; veto laws; make regulations that have the force of law (quasi-legislative powers)	Review laws to determine legislative intent; new interpretations = law making
Executive	Override vetoes; legislative vetoes of regulations	Enforce and implement laws	Review executive acts; restrain executive actions (injunction)
Judicial	Impeach judges and president; call witnesses in hearings	Pardon criminals; nominate judges	Interpret laws

Note: The primary function of each branch is indicated in the double-lined box.



### Case Study Civil Rights and the Deliberate Pace of Change

Despite the enduring strength of the Constitution, the original document did not provide for equal rights for racial minorities. Indeed, the original Constitution prohibited any change to the Constitution related to slavery until no earlier than 1808, or about nineteen years after ratification. For the purposes of census counts, slaves were counted as three-fifths of a person, giving the southern states a disproportionate amount of power in the national government compared to the eligible electorate in these states.

One might think that the civil rights issue should have been settled by the Civil War amendments. The Thirteenth Amendment was very clear in its abolition of slavery, and the Fifteenth Amendment made clear that "the right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of race, color, or previous condition of servitude." The Fourteenth Amendment was less clear: It promised that "nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws." Later, the Fourteenth Amendment was interpreted to mean that the drafters of this amendment intended to apply the same federal standard of civil rights and liberties to each and every state. But this interpretation took more than sixty years to take root in constitutional law.

Congress attempted to enforce the spirit and meaning of the Civil War amendments through the Civil Rights Acts of 1866, 1870, 1871, and 1875.<sup>32</sup> The Civil Rights Act of 1875 provided "that all persons within the jurisdiction of the United States shall be entitled to the full and equal enjoyment of the accommodations, advantages, facilities, and privileges of inns, public conveyances on land or water, theaters, and other places of public amusement; subject only to the conditions and limitations established by law, and applicable alike to citizens of every race and color, regardless of any previous condition of servitude."<sup>33</sup> Congress also provided for fines and an enforcement mechanism, but the act was held to be unconstitutional in what became known as the *Civil Rights Cases*.<sup>34</sup> The Court held that Congress did not have the power to regulate *individual* discrimination, only state action, although Justice John Marshal Harlan, from whom we will hear again, famously dissented from the majority opinion.

There was not another civil rights act until 1957, eighty-two years after the 1875 act. And it wasn't until 1964 that Congress passed a constitutionally acceptable law to require equality of access to public accommodations. Why did this take so long?

Part of the reason is the major shift in American politics in the 1876 election, in which Rutherford Hayes, Republican of Ohio, became president even though he lost the popular vote to Democrat Samuel Tilden of New York. The North had grown weary of the imposition of national oversight of the southern states for so long after the Civil War, and the South clearly sought to emerge from Reconstruction. Some historians have argued that this "Compromise of 1877" allowed Hayes to become president in exchange for a promise to the Democrats—the more popular party in the South—to end Reconstruction. This is a disputed point, but it is not disputed that 1876 begins the period of Jim Crow: the laws passed in the South that separated blacks and whites and that sought to keep blacks from

(continued)

### Case Study (continued)

enjoying the rights and liberties contained, in particular, in the Fourteenth Amendment. The Supreme Court, in *Plessy v. Ferguson*,<sup>35</sup> ratified the idea that it was permissible to provide "separate but equal" accommodations. *Plessy* was about racially segregated railroad trains, but the *Plessy* doctrine clearly applied to a broad range of public accommodations and institutions.

The problem, as became clear relatively early, was that separate did not really mean equal. By the mid-1930s, the problems of the separate but equal doctrine were becoming quite clear. The courts first had to confront separate but unequal voting laws in the Texas primary cases, *Nixon v. Herndon* and *Nixon v. Condon*,<sup>36</sup> in which the whites-only Democratic primary was struck down as an unconstitutional violation of voting rights and equal protection. And the beginning of the end of separate but equal occurs in three education cases: *Missouri ex rel Gaines v. Canada*, *McLaurin v. Okla. State Bd. of Regents*, and *Sweatt v. Painter*.<sup>37</sup> These cases laid the groundwork for *Brown v. Board of Education* by holding that that policies that would send blacks out of state for law school, segregate blacks in a graduate program, and build a separate and clearly inferior black law school were unconstitutional as a violation of the equal protection clause.

A watershed occurred in 1954, when the U.S. Supreme Court ruled in *Brown v. Board of Education, Topeka, Kansas*,<sup>38</sup> that separate schools were inherently unequal; a year later, the Court stated that the schools must be desegregated "with all deliberate speed." *Brown* gave a powerful weapon to those forces that sought to desegregate American society.

Efforts both in and outside the courts sought to speed the pace of desegregation and racial equality. In the face of strike threats from railroad porters, led by porters' union and civil rights leader A. Philip Randolph, President Franklin Roosevelt issued Executive Order 8802 in 1941, which established the Fair Employment Practices committee, which sought to ensure equal employment opportunity in defense plants. Many blacks were able to work as a result of this order, although wages still lagged behind those of whites (and women as a group also earned less than men for similar work).

The National Association for the Advancement of Colored People (NAACP), one of the first civil rights organizations, was founded by a "multiracial group of activists" in 1909.<sup>39</sup> A separate entity, the NAACP Legal Defense Fund, was founded in 1940 "under the leadership of Thurgood Marshall,"<sup>40</sup> the lead counsel on many civil rights cases and the first African American to be appointed to the Supreme Court, in 1967 by President Lyndon Johnson. The Congress of Racial Equality (CORE) was founded in 1942, as the Committee of Racial Equality by students in Chicago, but drifted until the galvanizing events of *Brown* and the 1955 Montgomery Bus Boycott.<sup>41</sup>

The Montgomery (Alabama) bus boycott was triggered by Rosa Parks's refusal to sit in the back of a transit bus, thereby violating local law. Rather than obey this discriminatory law, blacks formed a group which later became the Southern Christian Leadership Conference (SCLC), led by a young preacher named Martin Luther King, Jr. The bus boycott financially damaged the bus system and led to its desegregation 381 days later in 1956.<sup>42</sup> Thus was triggered an era of sit-ins, marches, and other direct protest. The Student Nonviolent Coordinating Committee (SNCC, pronounced "snick") was founded by North Carolina

(continued)

## Case Study (continued)

college students impatient with the SCLC's more measured approach, and adopted lunch counter sit-ins as a major element of its protest strategy.

By the 1960s, then, civil rights had become a major issue in American politics. While there were Civil Rights Acts of 1957 and 1960, both of which were generally toothless attempts to increase black voting,<sup>43</sup> the most important events in the civil rights movement in the 1960s were the march on Washington in 1963 and the Selma to Montgomery march in 1965. The 1963 march on Washington was organized by the "big six" civil rights leaders: A Philip Randolph, Roy Wilkins (NAACP), James Farmer (CORE), John Lewis (SNCC, and a future U.S. Representative from Georgia), Whitney Young, Jr. (Urban League), and Martin Luther King, Jr. (SCLC).<sup>44</sup> This march is best known for King's stirring "I Have a Dream" speech and for the image of a quarter of a million people packed into the National Mall, from the Washington Monument to the Lincoln Memorial.

In 1965, a group of protestors demanding voting rights sought to march from Selma, Alabama, to Montgomery, the state capital. On their first attempt, on "bloody Sunday," March 7, 1965, 600 marchers barely got out of Selma before being stopped by police wielding billy clubs and tear gas. Martin Luther King became involved, the federal courts stepped in, and ultimately 25,000 marchers made it to Montgomery on March 25. Later that year, President Johnson signed the federal Voting Rights Act, the law that finally, nearly 100 years after the Fifteenth Amendment was ratified, ensured that blacks could vote.<sup>45</sup>

The voting rights act was just one of several civil rights-oriented bills passed in rapid succession, which included the 1964 Civil Rights Act (which finally did what the 1875 act could not), the Voting Rights Act, and the Fair Housing Act, which was Title VIII of the Civil Rights Act of 1968. These acts marked substantial progress.

Of course, the civil rights movement of the 1960s was not a series of unambiguous victories. Even as these laws were passed, there were riots and violent confrontations in cities such as Los Angeles, Newark, and Detroit. But by 1970, we can say that, from a legal and constitutional perspective, the promise of the Civil War amendments had been achieved. Indeed, in the face of continued southern foot-dragging (what the southerners themselves called "massive resistance") on school discrimination, in *Alexander v. Holmes County Board of Education*,<sup>46</sup> the Supreme Court emphatically rejected the "all deliberate speed" doctrine of *Brown* with the command that schools must immediately desegregate.

On the fiftieth anniversary of *Brown*, many people wonder how far we have come since this historic decision. On the one hand, racial segregation in schools is illegal. So is discrimination on the basis of race for hotel rooms, jobs, housing, and other public accommodations. Clearly, members of racial minorities do suffer from discrimination in these areas, but overall it is relatively rare to see a minority person denied a hotel room or admission to college based solely on race.

On the other hand, demographic patterns—where people live and work—have shifted so that many urban school districts are predominantly black, and many suburban and rural districts are predominantly white. And blacks tend to go to jail at a higher rate than the general population, have less education, and make less money than the population as a whole.<sup>47</sup>

(continued)

## Case Study (continued)

But consider this: More progress was made in overcoming racial discrimination between 1954 and the 1970s than between any other two points in American history. What features of American history, politics, and government do you think caused the nearly 100-year delay in redeeming the promises made in the Civil War amendments? What made it possible for there to be so much change in the relatively few years between 1954 and 1970? What do you think remains to be done on this issue? What features of our current political environment—our history, the current partisan balance in politics, and the structure of our political system—will either help advance civil rights, or inhibit their achievement?

## Conclusion

Many structural and historic factors influence the making of public policy and constitute, in part, the environment in which public policy is made. These environmental factors are not fixed in time; rather, they are long-standing features of American politics and daily life that can change—and have changed—over the course of our history. But change in the policy environment is relatively slow compared with the daily give-and-take of politics. Successful actors in policy making will understand and accommodate the enduring features of the policy-making environment and the ways in which the environment can change to enhance or retard the possibility of policy change.

## Key Terms

Articles of Confederation  
*Brown v. Board of Education*  
 budget deficit  
 Civil Rights Acts  
 Civil War amendments  
 Commerce Clause  
 devolution  
 elastic clause  
 federalism

filibuster  
 Great Society  
 laissez-faire economics  
*Lochner v. New York*  
 New Deal  
 open public meetings laws  
*Plessy v. Ferguson*  
 separation of powers

### Questions for Discussion, Reflection, and Research

1. What were the weaknesses of the Articles of Confederation?
2. What are the strengths and weaknesses of the Constitution?
3. Why did the founders include the “elastic clause” in the Constitution?
4. How did the American industrial revolution affect public policy during the era of “state activism”?
5. Why is it important for a government to set national standards in pursuit of policy goals? Should there even be national standards? Why not leave standards to the states?
6. Why is openness important in a democracy? What laws have been passed that have made government more transparent?
7. What does it mean when we say “environmental factors” help shape public policy? What are environmental factors in this context?
8. Why is the Fourteenth Amendment to the Constitution significant? Do you think the Fourteenth Amendment has been fully implemented? What would “fully implemented” look like?
9. The election of Ronald Reagan is said to have ended the “era of big government.” Has government gotten smaller since 1980? Collect some data that would measure the size of government. Here are some ideas on what sort of data you would gather, and where you can get it:
  - The size of the federal budget (in real dollars, and adjusted for inflation)
  - The size of the federal work force
  - The size of the federal budget as a proportion of the gross domestic product (GDP)
  - The per capita size of the federal budget (per capita means the size of the budget divided by the number of people in the country)
  - The size of the budget compared with the range of problems that the national government is asked to address
  - The size of *all* budgets: state, local, and federal

Don't limit your questions to just these, though: think of the many ways in which one might measure the size of government and what it does. Some places to find data for these questions include:

- <http://www.census.gov>: the U.S. Census Web site. In particular, look at <http://www.census.gov/statab/www/>, which is the site for the *Statistical Abstract of the United States*, a fascinating compendium of data about all manner of national issues. You can also link to state and local data from this page.
- <http://www.bls.gov>: the United States Bureau of Labor Statistics, with a wealth of economic statistics, including inflation, trade, labor, and other economic data. If you like numbers, you'll enjoy this site.

- <http://www.firstgov.gov>: the federal government's main page and search site.
- <http://www.whitehouse.gov/omb/>: the Office of Management and Budget (OMB) in the White House, the executive branch agency charged with drafting and managing budgets. Contains current budget information.
- <http://www.cbo.gov/>: the Congressional Budget Office (CBO), the legislative branch's counterpart to the OMB. A good source for historical budget data. The CBO's projections of economic growth have generally been more accurate than OMB's or private forecasters' projections.

Once you've done your analyses, explain what you found. Can you find in the data an argument that government is too big? Or that it isn't very big or isn't big *enough* to address national problems? What data do you rely on to make your argument?

### Additional Reading

I found three books particularly useful in thinking about the development of American public policy. Of course, this chapter is thoroughly influenced by David B. Robertson and Dennis R. Judd, *The Development of American Public Policy: The Structure of Policy Restraint* (Glenview, Ill.: Scott, Foresman and Company, 1989), and I find their division of American policy history into the eras outlined in this chapter remarkably useful. Before these eras, of course, was the Constitution, and one of the best books on the drafting of this document is Catherine Drinker Bowen, *Miracle at Philadelphia: The Story of the Constitutional Convention, May to September, 1787* (Boston: Little, Brown, 1986). The classic text, first published in 1966, recounts the history of the Constitutional Convention and how the Constitution took shape. What is remarkable is how quickly the document came together and how the compromises that shaped the document were formed. Finally, one of my favorite historians is James H. McPherson, and his small book *Abraham Lincoln and the Second American Revolution* (New York: Oxford University Press, 1990) is a fascinating explanation of how the Civil War, and President Lincoln's efforts to define the meaning and purpose of that war, were in many ways more revolutionary than the American Revolution itself, as the Civil War ended slavery and began the long process of bringing political equality to racial minorities. Read this book, and then, the next time you are in Washington, visit the Lincoln Memorial, climb the stairs, turn to the right, and read Lincoln's Second Inaugural Address, perhaps the most moving document of this second American Revolution.

AN INTRODUCTION TO THE  
**POLICY  
PROCESS**

THEORIES, CONCEPTS, AND MODELS  
OF PUBLIC POLICY MAKING

SECOND EDITION

**THOMAS A. BIRKLAND**

*M.E. Sharpe*  
Armonk, New York  
London, England

# Policies and Policy Types

## CHAPTER 6

### Chapter at a Glance

What Is a "Policy"?

Forms of Policies

Policy Types

Distributive, Regulatory, and Redistributive Policies

Distributive Policies

Regulatory Policies

Redistributive Policies

James Q. Wilson: Concentrated and Diffuse Costs and Benefits

Other Policy Typologies

Substantive and Procedural Policies

Material and Symbolic Policies

Case Study: The Challenges of Policy Typologies: When Is a Symbolic Policy Not Merely Symbolic?

Public versus Private Goods

Liberal and Conservative Policies

Conclusion

This chapter discusses the nature and substance of policies themselves. Because a definition of *policy* has not yet been outlined in this book, the chapter begins with a broad definition of policy. The bulk of the chapter then turns to a discussion of the different ways to categorize policies into different policy types. The effort to place policies into types has consumed a considerable amount of time and effort among political scientists, for good reason. Most political scientists seek to create policy typologies because we suspect, based on intuition and experience, that some policies will involve more groups, lead to more conflict, and be more visible than other types of policies. There is no final word on how best to categorize policies, so when reading this chapter, it is important not to simply learn how to pigeonhole policies into different categories, but to consider the strengths and weaknesses of each typology in telling us something meaningful about the way policy is made and what its results likely will be.

### What Is a "Policy"?

As we discussed in Chapter 1, public policy is, in general, what the government, acting on our behalf, chooses to do or not to do. This suggests a working definition of policy that may seem obvious, but that is a bit more complex than the simplest definition.

I define a *policy* as a statement by government of what it intends to do or not to do, such as a law, regulation, ruling, decision, or order, or a combination of these. For example, a law that says that those caught driving while intoxicated will go to jail for up to one year is a statement of governmental policy to punish drunk drivers. The National Environmental Policy Act (NEPA) is a statement of government policy toward the environment. Judicial decisions are also statements of policy: the Supreme Court's decision in *Brown v. Board of Education* is a statement of policy that the government cannot and will not support racially segregated schools. The lack of a definitive statement of policy may be evidence of an implicit policy. For example, in 2004, a federal law that prohibited the sales of various sorts of guns known as "assault weapons" was not renewed by Congress. One can assume that both the law, and the absence of the law when it lapsed, were statements of policy by the government at different times.

**policy.** A statement by government of what it intends to do or not to do, such as a law, regulation, ruling, decision, or order, or a combination of these. The lack of such statements may also be an implicit statement of policy.

### Forms of Policies

Imagine if presidents made policy by decree. In such a world, the president's word would likely compel compliance, since the president would be the only actor to whom all policy implementers would be accountable. If the president signed a law stating that the rivers will be fishable and swimmable in five years, then all agencies would work toward this one goal. This would be a simple, effective way of declaring policy and seeing that it is carried out.

Clearly, the American political system is not this simple. A major theme of any book on policy studies is the division of powers, both among the three branches of government and among the various levels of government. In addition, policies are often not implemented the way the designers intended, as discussed in Chapter 7.

Because the American system of government consists of three branches of the federal government, plus fifty states, each with three branches, plus 80,000 local governments, many of which are themselves organized along the three branches, there is obviously considerable complexity in designing and delivering a policy. Thus, a public policy is not simply one document. It is a collection of documents, statements, decisions, and other elements.

Let us return to an example used earlier in this book, the Turtle Exclusion Device (TED). A TED is part of a shrimp trawling net that is designed to catch shrimp while allowing sea turtles to escape. The sea turtle is an endangered species under the Endangered Species Act, which was enacted as Public Law (PL) 93-205

Administrative Procedure Act. A federal law (5 U.S.C. 551 *et seq.*) that requires regulatory agencies to follow particular procedures in rule making, such as public notice of new rules, public comment periods, publication of rule-making activity in the *Federal Register*, and the like.

codified as 16 U.S.C. (United States Code) 742a *et seq.*, 1361a *et seq.*, and 1531–1544. This law is known as the *authority* for regulations to be passed by the implementing agency to enforce the meaning of the Endangered Species Act.

Under the *Administrative Procedure Act* (5 U.S.C. 500 *et seq.*), the federal government is required to follow particular procedures in its drafting and publishing of regulations. One way that the government meets these obligations is by publishing notices of proposed rules (which people sometimes call regulations), final rules, and other material in the *Federal Register*. The *Federal Register* is the daily publication of federal regulatory activity and can be accessed online and in most university libraries.

Once a federal law has passed, the implementing agency—in this case, the National Marine Fisheries Service, a unit of the National Oceanic and Atmospheric Administration—must implement the law by issuing regulations, which consist of more detailed guidelines and rules for putting the intent of the law into effect. The regulatory process requires that proposed rules be published in the *Federal Register*, and when the rules go into effect they are codified in the *Code of Federal Regulations*.

Why doesn't Congress just draft and apply the rules? First, Congress delegates the drafting of rules to others, in this case the National Marine Fisheries Service, because laws are not intended to specify every element of their implementation. Lawmaking would be difficult, if not impossible, if we asked Congress to specify every aspect of the implementation of every program or policy. In this example, there are many endangered species, and many different agencies have to pick the best way to protect these species. For example, you may remember that, in the early and mid-1990s, the United States Forest Service, a unit of the United States Department of Agriculture, was embroiled in a serious controversy involving protection of the northern spotted owl, a species that lives in the forests of the Pacific Northwest. This is considerably different from the turtle issue, and it is difficult, if not impossible, for Congress to draft highly technical laws for species as diverse as turtles and spotted owls. Even if Congress wanted to draft the detailed rules for every aspect of legislation, the public would demand opportunities for comment and input into the rule-making process, such that Congress would find itself bogged down simply in the process of making rules.

A second reason for having agencies draft rules is that the implementing agencies have considerably greater expertise than does Congress and considerably greater resources for designing rules and managing the process.

A third reason is that the bureaucracy is depicted by many as being more “neutral” than the more “political” Congress. Congress can draw the broad parameters of policy and leave the bureaucracy to fill in the gaps, using neutral expertise rather than political judgment. Of course, it is extremely unlikely that the bureaucracy is truly neutral.

*Federal Register*. The daily journal of federal rule making and other administrative activity. Many notices of federal administrative activity are published in the *Federal Register*, the most important of which are codified in the *Code of Federal Regulations*.

*Code of Federal Regulations* (CFR). The compilation (in print and online) of all federal regulations. These regulations are first published in the *Federal Register*, and public comment is taken into account, before the regulations are codified in the CFR.

## Policy Types

An important element of the public policy process is an understanding of how various interests are organized and how various interests react to different kinds of policies. We consider these two issues in one section because the two concepts are inextricably linked—one cannot profitably discuss policy types without understanding their apparent influence on politics, including group organization, mobilization, and reaction.

Like many elements of policy studies, work on creating typologies of public policies started with a great deal of enthusiasm but quickly bogged down into some major problems. We will discuss these problems, but we wish to stress that the value of at least thinking about policy typologies is still great; such typologies are useful in understanding how and why some policies are made the way they are, and why some groups do better than others in policy debates and actual enactment. Again, as we stress throughout the book, the application of these theories is often more important than the internal consistency of the theories themselves.

The earliest policy typologies generally separated policy into topical categories: education policy, health policy, or transportation policy, for example. This system was useful for sorting different kinds of policy domains, but it did not help us draw general conclusions about the *politics* that underlie these policies. The particular problem is that, by failing to tell us something more *generalizable* across the policy domains, these simple typologies made it difficult to learn from other types of policies and their underlying politics: by lumping together all policy types in one category, we were no closer to understanding similarities and differences among and between policies in all *domains* and were therefore no closer to a useful science of public policy.

### *Distributive, Regulatory, and Redistributive Policies*

One of the most persistent efforts among policy scholars is the work intended to develop categories of public policies, or what we call *typologies*. The modern era of developing policy typologies began in 1964 when Theodore Lowi laid out the classic policy types often taught in undergraduate and many graduate courses today.<sup>1</sup> In the simplest terms, Lowi divides policies into three categories: distributive, redistributive, and regulatory policy. Later, Ripley and Franklin updated the typologies by dividing regulatory policy into two categories, protective regulatory and competitive regulatory.<sup>2</sup> The updated Ripley and Franklin formulation is shown in Table 6.1.

#### *Distributive Policies*

Distributive policies involve the granting of some sort of benefit to a particular interest group or other well-defined, relatively small group of beneficiaries. Examples

Table 6.1

Actors, Stability, and Visibility of Various Policy Types

Policy type	Primary actors	Relationship among actors	Stability of relationship	Visibility of decision
Distributive	Congressional subcommittees and committees; executive bureaus; small interest groups	Logrolling (everyone gains)	Stable	Low
Protective regulatory	Congressional subcommittees and committees; full House and Senate; executive agencies; trade associations	Bargaining; compromise	Unstable	Moderate
Competitive regulatory	Subcommittees; executive bureaus and commissions; small interest groups	Logrolling among favored actors	Stable	Very low; very little full congressional involvement
Redistributive	President and his appointees; and/or Congress; largest interest groups (peak associations); "liberals/conservatives"	Ideological and class conflict	Stable	High

Policy type	Influence of		
	Bureaus	Congress as whole	Congressional subcommittees
Distributive	High	Low (supports subcommittees)	High
Protective Regulatory	Moderate	Moderately high	Moderate
Competitive regulatory	High (regulatory agencies)	Low	Moderate to low
Redistributive	Moderately low	High	Moderately low

Private sector	
	High (subsidized groups)
	Moderately high (regulated interests)
	High (regulated interests)
	High ("peak associations" representing clusters of interest groups)

Source: Table adapted from *Congress, Bureaucracy, and Public Policy*, by Randall B. Ripley and Grace A. Franklin. Copyright © 1991 by Harcourt, Inc. Reprinted by permission of the publisher.

of distributive policy include farm subsidies and federal spending on local infrastructure projects like dams, flood control systems, aviation, highways, and schools. These benefits are usually distributed in the process of developing authorization and appropriations bills as part of the budgeting process.<sup>3</sup>

Distributive policy allows for a considerable amount of negotiation and distribution of benefits to members of Congress, because they cite their effectiveness in bringing home money from Washington in their reelection campaigns. Because all members benefit equally from this "pork-barrel" spending, there is a powerful incentive to engage in what political scientists call *logrolling*, in which members pledge to vote for each other's funding bills. For example, a member of an urban congressional district may pledge to support a rural member's farm subsidy bill in exchange for support for a mass transportation bill. This "horse trading" is probably necessary for the expeditious passage of federal spending bills, but Congress's procedures and norms also encourage this sort of negotiation, leading to more "pork-barrel" spending, which serves to allow members to "bring home the bacon" to their districts.

Distributive policy making is made even easier by the inability, in this style of policy making, to easily identify particular groups of people that are benefiting from the policy, while the costs of the policy are more broadly spread across society. Local officials and congressional representatives depict these policies as good for the local community, but as being paid for by the entire nation through general federal funds. Indeed, local spending programs are often justified as a way of gaining a community's "fair share" of federal taxes paid by the district or state's taxpayers. Because of the actual or assumed benefits to particular people without any countergroups seeking to stop spending, there is little conflict over distributive policy. It is usually made fairly quickly, easily, and with a minimum amount of scrutiny of individual spending decisions. When the news media or other members do scrutinize such spending, there may sometimes be a call for reform of this system, but the benefits of the current system of pork are so clear that the system of distributive policy endures.

This type of policy making is problematic in a democracy, as Theodore Lowi notes in *The End of Liberalism*.<sup>4</sup> Because government programs often create beneficiaries and create groups to represent these beneficiaries, the United States is now characterized by what Lowi calls *interest group liberalism*, in which all claims to federal support and funding are assumed to be legitimate, and few, if any, decisions are made to separate the most compelling claims from the most minor. In such a system, the elected branches of government are more interested in servicing particular interests than in servicing the public interest—or at least something approximating it—as a whole.

*Regulatory Policies*

Regulatory policies are, in general terms, policies that are intended to govern the conduct of business. There are two broad types of regulatory policies. *Competitive regulatory policy* involves policies designed to "limit the provision of goods and

distributive policy. Policies that tend to distribute a good or benefit to some segment of society, but whose costs are not deeply felt by another group in society. These policies are generally created with relatively little political conflict.

interest group liberalism. A term coined by Theodore Lowi to describe politics in the United States, which is designed to distribute benefits to many individual groups without considering the tradeoffs and priorities inherent in the distribution of benefits.

Competitive regulatory policy is policy that limits the provision of goods or the participation in a market to a select group of people or organizations.

services to one or a few designated deliverers, who are chosen from a larger number of competing potential deliverers.<sup>5</sup> Ripley and Franklin cite the allocation of radio and television frequencies and the awarding of cable television franchises as examples. Another example is policies intended to regulate trades or professions, such as law, medicine, engineering, electrical and plumbing contractors, or hair-styling. States generally assign the power to license professions to members of that particular profession: lawyers, through the state bar associations, and physicians, through their state medical associations, are licensed and regulated by their peers. This system assures professional oversight over the activities of professionals, who must be trained and regulated to assure competent service to their clients. These policies, on the other hand, also create barriers to enter a profession, thereby limiting the number of professionals who provide a service and, possibly, maintaining high fees.

For the most part, competitive regulatory policy is made without much public scrutiny. Much of this policy is made at the state level, further ensuring its low visibility, and the most active participants in such policies tend to be at the legislative committee and trade group levels. Much of this type of policy is relatively arcane and stimulates little public notice.

Protective regulatory policy is policy that regulates some activity for the protection of the public. For example, we regulate air pollution to protect the public health.

*Protective regulatory policy*, on the other hand, is intended to protect the public at large from the negative effects of private activity, such as tainted food, air pollution, unsafe consumer products, or fraudulent business transactions. While most businesses and their leaders are responsible citizens who do not wish to hurt or alienate their customers, businesses are also motivated by profit. Businesses often resist regulation on cost grounds, saying that it would reduce or eliminate profit margins, make products uncompetitive on the market, place firms at competitive disadvantages vis-à-vis their foreign competitors (or competitors in other states, if the policy is made at the state level), and so on.

Because businesses resist regulation while regulatory agencies insist that they are acting in the public interest, protective regulatory policy tends to be highly contentious. Congressional committees and the full body of Congress get involved, along with major trade organizations (such as the National Association of Manufacturers or the American Banking Association). Decisions are reached based on negotiation and compromise, because, in most cases, neither business nor the regulators can entirely dominate policy making; Congress and its committees are often put in the position of broker, mediating between the goals of the regulatory agency and business interests.

### *Redistributive Policies*

Redistributive policy is highly controversial, involving the highest levels of government and the leaders of what are called *peak associations* (see Chapter 4) in policy making characterized by a high level of conflict and difficulty in changing policy.

*Redistributive policy* is characterized by actions "intended to manipulate the allocation of wealth, property, personal or civil rights, or some other valued item among social classes or racial groups."<sup>6</sup> Based on this definition, obvious examples include welfare, civil rights for racial or social minorities, aid to poor cities or schools, and the like. While there has been considerable redistributive policy making in the United States since the Roosevelt administration, these policies are difficult to pass because passage requires that the less powerful prevail over the more powerful interests or at least persuade more powerful groups that it is right and just to approve the redistribution of some resource to the less powerful.

It is worth noting, however, that redistributive policy can involve the transfer of resources from the less well off to the better off. During the Reagan administration, the recipients of federal redistributive benefits—the poor, urban areas, economically depressed areas—were depicted as unworthy recipients, and the policies intended to help them were severely criticized. The growing dismay with relatively expensive federal social programs, coupled with the disdain felt by many people for these programs' recipients, created a political atmosphere in which it became easier—and even politically acceptable—to propose policies such as tax cuts that shifted benefits from the poor to the wealthy.<sup>7</sup>

Still, some people do speak for the less powerful, and any redistribution of resources—money or rights—is expected to engender considerable controversy. Such policies include the classic welfare policies and also civil rights and liberties policies. The civil rights example is a good illustration of this notion of at least the *perception* of the redistribution of rights. When blacks began to demand the rights and resources guaranteed them under the Constitution—rights such as equal educational, housing, and job opportunities, the right to vote, and the right to due process in criminal proceedings—many people resisted these policies because they believed that they would somehow be losers if blacks were "winners" of these rights. Civil rights legislation was passed in the mid-1960s, but only with high-level governmental participation and after intense and rancorous debate that suffused political and social life from Washington to Main Street.

Lowi's ideas continue to be quite influential, and for good reason. As Daniel McCool argues, Lowi is a leading theorist of policy types because he approaches policies not merely as outputs of government but as something that shapes and is shaped by political conflict. Thus, in the typology described in Table 6.1, the nature and visibility of political conflict will differ considerably with the type of policy in question.

You can apply these ideas to your own policy interests to understand how the politics of your issues of greatest interest will play out. For example, if you deeply appreciate the natural world, you may be very interested in environmental policy. As you know, however, environmental policies have been historically contentious, and the politics of environmental policy often involves the highest levels of government in a particular area. Environmental policy shares many of the characteristics

Redistributive policy is policy that gives a benefit to one group by seeming to impose a discernable cost on another group. These policies tend to be highly controversial.



of protective regulatory policy: high levels of trade association, executive, and legislative involvement, high visibility, considerable conflict, but also a propensity to be addressed via compromise. You might conclude that your participation in environmental policy making would be most effective if you joined an existing environmental group, such as the Natural Resources Defense Council or Sierra Club, to contribute your voice to the debate. This is because your lone voice would be drowned out by the thousands of other voices in this policy domain.

**James Q. Wilson: Concentrated and Diffuse Costs and Benefits**

A persistent criticism of Lowi's typology of policies is that it is difficult to assign policies to just one category. Some policies have redistributive and regulatory attributes, such as the regulation of consumer product safety that redistributes the responsibility for risk away from consumers and to the companies that manufacture products. This also has a strong regulatory component. James Q. Wilson responded to criticisms of Lowi's policy types by developing a system that rejects ambiguous policy types. Instead, Wilson arranges policies in terms of the extent to which their costs and benefits are focused on one particular interest, or are spread across numerous people or interests. This typology is depicted in Table 6.2.

What might be the easiest policies to advocate and enact? In this typology, a policy that provides an obvious benefit to one group would motivate that group to press for enactment of the policy; its task would be made even easier if the costs of the policy are hard to assign to a particular group, that is, if the costs are distributed broadly throughout some larger group. Wilson cites as examples the Civil Aeronautics Board (CAB) and the Federal Communications Commission (FCC) as two agencies that administer this kind of clientele-oriented policy. In the aviation example, before the major airlines were deregulated in 1978, the CAB regulated airline routes and fares, and airlines had to apply to and gain approval from the CAB to gain permission to fly a new route or to change fares. This system meant that the airlines enjoyed a substantial benefit (protection against cut-rate competition) while the burden of this policy, in the form of higher fares, fell on the flying public. In a similar way, the FCC's policies for licensing broadcasters ensure that the number of radio and TV stations in a market remains relatively fixed, thereby creating some stability at the expense of the general public, which may favor a greater number of broadcast voices.

On the other hand, if the costs are easily pinned to a particular group or interest, it is likely that the cost-bearing group will take steps to oppose the policy. There are two examples of this in Wilson's typology. If the costs are concentrated and the benefits are concentrated, a style of policy making involving interest group conflict becomes prominent. Wilson's example is the battle between labor and business interests in the field of occupational safety. In particular, both the enactment and

cost-benefit typology. A way of assigning policy types based on the degree to which the costs and benefits of a policy are broadly or narrowly focused on particular groups or segments of the population.

Table 6.2

**Wilson's Cost-Benefit Policy Typology**

		Benefits	
		Concentrated among very few people	Distributed among many people
Costs	Concentrated among very few people	Interest group politics: conflict between groups that would benefit and those that would bear the costs. Treated as a zero-sum game.	Entrepreneurial politics: groups and their leaders seek to persuade policy makers to regulate in the public interest, in the face of opposition from the groups that would bear the cost.
	Distributed among many people	Clientele-oriented politics: close "clientele" relationships among policy makers, regulators, and the regulated interest.	Majoritarian politics: Relatively loose groups of people, or those acting on their behalf, who seek a substantive or symbolic statement of policy. Often leads to weak, ambiguous policies.

Source: Derived from James Q. Wilson, *Political Organizations* (Princeton: Princeton University Press, 1995).

the implementation of the Occupational Safety and Health Act, and its administration by the Occupational Safety and Health Administration (OSHA), have led to fierce battles between labor unions and business, because the participants in this debate believe that the benefits of this policy flow to a relatively small number of interests (labor) and are paid for by a relatively small number of interests (business).

Another example involving concentrated costs involves regulation of business in the interest of public safety. Wilson uses highway safety policy, as administered by the National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA), as an example of a policy that distributes benefits (safer cars) very broadly across the driving public, but that places the more immediate burdens on the automobile manufacturers. In this case, NHTSA is confronted with a hostile target of regulation, and politics are likely to remain fairly contentious. This policy type is called entrepreneurial policy because policy entrepreneurs and interest groups, such as Ralph Nader and his public interest organizations, seek openings to advance these policies in the name of a diffuse but still real public interest. The auto safety example may not be the most apt today, however, as public demands for safety, as expressed in consumer choices for antilock brakes and airbags, have made safety a mainstream feature of cars, and manufacturers tout the safety of their vehicles in their advertising. It is not difficult, however, to find contemporary examples of policies that seek to regulate industry and that are promoted by entrepreneurial groups and their leaders, such as environmental policy.

What results, however, if both the costs and benefits of a policy are diffuse? Wilson uses as an example the Sherman Antitrust act. This law prohibits firms from creating anticompetitive "trusts." Since so few firms are at any one time prepared to create a trust, there are very few firms that feel the cost of this policy; at the

same time, the benefits of promoting competition are often diffuse, affecting lots of people a little bit rather than having a major influence on our individual economic decision making. This sort of policy is therefore called majoritarian policy making because majorities of the public want antitrust legislation as a way of curbing big business power or at least as a means of symbolically reining in business. This sentiment was translated to policy without much heated opposition, in large part because the language of the law was so ambiguous—prohibiting “combinations in restraint of trade”—that “it was not exactly clear what was aimed at.”<sup>8</sup>

The value of Wilson’s typology is not in the names of the policy types. Indeed, we should think of the concentration of benefits and costs as tendencies or as ends of two continua rather than as two dichotomies adding up to a four-cell matrix. This said, we can see some relationships between Wilson’s and Lowi’s ways of thinking about policy types and their connections to issue networks or subgovernments. For example, clientelism is closely associated with Lowi’s distributive policy type, in which interest groups gain benefits that are “paid for” (financially or otherwise) by the bulk of society. This in turn is associated with the subgovernment or “iron triangle” model of interest relationships, in which interest groups, bureaucracies, and congressional subcommittees work together in a mutually reinforcing relationship.<sup>9</sup> On the other hand, policies that seek to redistribute costs and benefits—redistributive policies—are highly contentious because they are often perceived as zero-sum situations, in which any gain for one interest is accompanied by an equal and opposite loss by the other.

But it is important to understand that this distribution of costs and benefits may be as much a social construction as the result of a real calculation of costs and benefits. If a group believes or is *convinced* that it will bear the costs of a policy, it is likely to act against the policy. Thus, a policy that seeks to reduce youth crime by providing after-school services may be resisted by a large number of citizens because they believe that they are paying a high cost for a less-than-obvious benefit to themselves. This illustration shows the difficulty of linking policies to actual benefits, but also illustrates how benefits and costs seem to be as much in the eye of the beholder as a carefully calculated accounting exercise.

If these attributes of policy (cost/benefit, distribution/redistribution) are so prone to perception, then what good is any exercise in assigning policy types? Lowi noted in 1964 that “it is not the actual outcomes but the expectations as to what the outcomes can be that shape the issues and determine their politics.”<sup>10</sup> Peter Steinberger also addresses this issue by “conceptualizing some of the ways in which participants tend to define policies.”<sup>11</sup> In other words, policies may not have inherent meanings in terms of any policy typology but may gain their meanings only when groups discern meanings and propagate them among friendly and hostile audiences. For example, many safety innovations in automobiles and other consumer products cost relatively little per item produced, but manufacturers and their allies *believe* that the additional cost will make their products unprofitable. This argument will help persuade groups to mobilize in a particular way based on a perception of policy.

### Other Policy Typologies

The Lowi and Wilson typologies are not the only ways to categorize public policies. Following are four additional and not mutually exclusive ways we can categorize policies. Of course, as in any typology, policies may not fit into perfectly delineated boxes or cells, but thinking about policies in these different ways may help you gain insight into the features of policy that are most important from an analytic perspective.

#### *Substantive and Procedural Policies*

James Anderson reminds us of the very important difference between policies that set the rules for policy making and the more familiar policies that actually provide the goods and services we expect from government. He defines the difference between substantive and procedural policies as what government does versus how it does it. Nevertheless, procedural policies are very important and actually have, in the end, a substantive effect on politics.<sup>12</sup>

Anderson cites the federal Administrative Procedures Act (APA) of 1946 as a particularly important procedural policy; the states also have similar laws. The APA establishes the procedure by which government agencies make, issue, and enforce rules and regulations as they implement the laws passed by Congress. If a regulation (or a “rule,” in the language of the act) is established by an agency following the processes laid out by the APA, then it is assumed to have the force of law (like *statute* or *case law*). The APA governs how federal agencies let citizens know that they are going to make a rule and how the public can comment on the rule and offer suggestions or express their opposition to the rules.

While the details of federal rule making sound pretty dry, overall we can say that the APA is a very important policy. How would American government be different if there was no one way for the federal government to make rules in the open, accessible to public comment and opposition? Could certain interests be benefited and others harmed if the regulatory process were kept a secret? It would seem so, which is why, in future enactments, Congress amended the APA to make government even more open through the Freedom of Information Act of 1974, the Government in the Sunshine Act, and the Privacy Act of 1974. The overall goal, while procedural, is to ensure fairness in governmental dealing with citizens, which is substantively important as well.<sup>13</sup>

#### *Material and Symbolic Policies*

Another way to categorize policies is to examine whether the policy is material or symbolic. While the distinction between these two is not absolute, one can distinguish between material policies, which provide a material (that is, tangible and obvious) benefit to people, and symbolic policies, which simply appeal to

Procedural policy is policy that establishes the procedures by which government can act. It differs from substantive policy, which is policy that actually provides goods and services.

people's values without any resources or actual effort behind them. A material policy, for example, may be a federal grant that provides money to local communities to hire police officers, as was implemented in the Clinton administration. Examples of symbolic policies include antidrug efforts such as the "just say no" and DARE campaigns and legislation and proposed constitutional amendments that would prohibit burning the flag (such laws were held unconstitutional by the Supreme Court in *Texas v. Johnson*<sup>14</sup>). As Anderson notes, these policies appeal to our values and our sense of idealism, but do not really deliver any particular benefit, whether they claim to or not. Sometimes symbolic policies claim to have an impact, but this is often based on faulty causal reasoning. For example, the system of TV show ratings was developed in response to a widespread belief that various social ills, particularly among children, result from violent or sexually expressive TV shows. There is little research to substantiate this, but the TV industry implemented a voluntary ratings scheme to preempt federal legislation. In this case, TV ratings systems are the symbolic policies intended to address the perceived problem.

#### **Public versus Private Goods**

One of the main ways we distinguish between what should be provided by government and what is better provided by the private sector is by analyzing whether a good is a public good versus a private good. Again, public goods are goods that, once provided for one user, are available to all in a society and that cannot be exclusively consumed by a single person or group of people. Private goods are goods that can be used by only the immediate consumer and whose enjoyment is then denied to others.

Laws that provide for clean air and water are classic examples of public goods: a decision to clean up the air or water for one person requires that everyone be provided with a better environment. Similarly, it would be difficult to set up a system of police protection in which only those who subscribe to police services receive protection against crime.

The public-private goods distinction, like most typologies, is not a fine distinction. There are other factors to take into account besides the consumption of a particular good. For example, the United States Postal Service (USPS) is a quasi-governmental corporation that provides document and package delivery services. FedEx, United Parcel Service, Airborne, and other firms are also in the same business. Why, then, should the USPS continue in business if private firms can do the job? After all, mail and parcel delivery has all the hallmarks of a private good: the service is consumed individually, when a person decides to send a letter or package.

But the USPS exists because of a goal that the private sector firms do not

#### **Case Study** **The Challenges of Policy Typologies: When Is a Symbolic Policy Not Merely Symbolic?**

When is a policy strictly symbolic, and when does it have important material implications? Many resolutions have been passed by Congress to recognize a particular event, person, or achievement. These resolutions typically do not require any funding or change in government activity. They merely are resolutions to state for the record that recognition is given by Congress to a particular matter. In every sense, this is purely symbolic legislation.

As you know, Congress passes a great deal of symbolic legislation every year. Much of this is contained in resolutions, as one can readily find by going into the THOMAS database at <http://thomas.loc.gov>. Go to this site, click on "Bill Summary & Status" and search on the term "commemorating" in the Word/Phrase field, and you will see the remarkable range of things that Congress seeks to commemorate. For example, the House passed a resolution, H.Res.342, "Supporting the National Railroad Hall of Fame, Inc., of Galesburg, Illinois, in its endeavor to erect a monument known as the National Railroad Hall of Fame." The resolution is sponsored by Rep. Lane Evans, who represents Galesburg in Congress. The bill is almost entirely symbolic, as it commits no funds or anything else of value to the National Railroad Hall of Fame. But it certainly recognizes the community and the people working to create the Railroad Hall of Fame. And many Americans who like trains may well support this gesture.

But there are two examples of policies that might appear to be merely symbolic acts, but that have important material consequences. These examples are the Martin Luther King holiday and the attempts to ban desecration of the U.S. flag.

Since 1986, on the third Monday in January every year, Americans celebrate the birth of Rev. Dr. Martin Luther King Jr., the renowned civil rights leader, who was murdered in Memphis in 1968. Legislation to create the federal King holiday was signed by President Reagan in 1983. The holiday results in all federal offices closing, and as of 1999 all the states have joined in the celebration by closing government facilities and public schools on the same day. The main purpose of the holiday is observe and honor the great civil rights leader Dr. King and to provide an opportunity for reflection on his legacy and on the civil rights movement in general.

Many people may view the King holiday as merely symbolic, as just a day off from work in January. But even though it may be viewed as primarily symbolic, the establishment of a King holiday created notable controversy among the states over the years. It wasn't until 1999 that New Hampshire became the last of the fifty states to fully observe the holiday. In 1991, the New Hampshire legislature had passed a law on the same day declaring it Civil Rights Day without referring to Dr. King at all.<sup>15</sup> For a time Arizona rescinded its observance of the King holiday. And many southern states chose to make the same day "Robert E. Lee Day," and this designation remains on the books in many of these states.

One may argue that holding a King holiday is a material policy because it grants millions of federal workers a paid holiday. This benefit costs the government millions of

(continued)

(continued)

## Case Study (continued)

dollars each year. Yet the primary reason for passing this legislation was not simply to give a federal worker another vacation day, but to elevate Dr. King's birthday to the level of honor previously reserved only to Presidents Washington and Lincoln.

The second example of a policy that may seem largely symbolic is legislation that seeks to prohibit the burning or desecration of the U.S. flag. Proper flag etiquette suggests burning a worn or dirty flag in an appropriate manner, but many Americans were deeply disturbed when Gregory Johnson burned a flag in protest at the 1984 Republican national convention. For this act Johnson was convicted of desecrating the flag in violation of Texas law. In 1989 the Supreme Court affirmed, 5-4, the Texas Court of Criminal Appeals' ruling that flag burning is a protected form of speech that cannot, under the First Amendment to the U.S. Constitution, be abridged by the states.<sup>16</sup>

The dissenting justices in this case, like many Americans, point to the long history of reverence for the flag as a justification for affording it greater protection against desecration. Chief Justice Rehnquist quoted liberally from poetry and from the "Star Spangled Banner" and explicitly noted the extremely evocative image of the Marines planting the flag on Iwo Jima during World War II; this image found an echo in the raising of the flag by three firemen over the wreckage of the World Trade Center in 2001.

After the Court's 1989 decision, Congress and the states have several times sought to protect the flag from desecration but have come up short, usually running up against the First Amendment, or against the inherent difficulty involved in amending the Constitution to include a provision prohibiting flag desecration. And, of course, one person's desecration may be another person's free speech, or even a fashion statement.<sup>17</sup> The question here, though, is whether this symbol—the flag—has deeper *material* importance and meaning. Justice Rehnquist believes it does, when he writes, in dissent:

The American flag . . . throughout more than 200 years of our history, has come to be the visible symbol embodying our Nation. It does not represent the views of any particular political party, and it does not represent any particular political philosophy. The flag is not simply another "idea" or "point of view" competing for recognition in the marketplace of ideas. Millions and millions of Americans regard it with an almost mystical reverence regardless of what sort of social, political, or philosophical beliefs they may have. I cannot agree that the First Amendment invalidates the Act of Congress, and the laws of 48 of the 50 States, which make criminal the public burning of the flag.

Like other types of typologies that try to categorize policies, the symbolic versus material policy typology should be viewed as a continuum and not as separate absolute categories. Would you say that the King holiday is more symbolic or material? If a law were passed that put people in jail or fined them for burning the flag—as would the Texas flag desecration law—would the law be merely symbolic? Or does it have material implications? What do these examples tell us about the advantages and disadvantages of the various policy typologies?

pursue: universal service. A person can send a letter from Key West, Florida, to either Miami (about 150 miles away) or Kotzebue, Alaska (thousands of miles away), for the same postage. Many private firms would not serve Kotzebue, a remote village on the shores of the Arctic Ocean, because it is not profitable. Federal law therefore requires that certain kinds of mail can be carried only by the USPS, because the profits made on easily delivered mail, such as from Manhattan to Queens, cover the costs of delivering remote mail. When categorizing a good as public or private, the system of providing that good may be as important as the good itself.

Public goods are goods that, if provided to one person, must generally be provided to all people. Private goods are consumed solely by individual, private consumers, and once consumed cannot be used by others.

**Liberal and Conservative Policies**

This is perhaps the most commonly employed typology in everyday discussion of politics. In fact, to many people, the terms themselves are terms of pride or derision. During the 1980s, the term "liberal" was used by President Reagan and his allies as a term of scorn for the failed social policies of the 1930s and 1960s, while self-described liberals use the term to identify themselves as believing in the power of government to better the lives of everyone, rich or poor. In today's usage, a conservative is one who believes in the primacy of individual initiative and effort over government action. Conservatives are likely to believe that government is too big, that it tends to be as much or more an instrument of mischief as of progress. Liberals, on the other hand, believe that government can and should work to equalize differences between the wealthy powerful and the poor and less powerful.

Of course, this description is written in remarkably broad strokes. Not all conservatives think that government is evil, just as no liberals believe that government is always a force for good. Indeed, when we analyze the sorts of policies that people who self-style themselves as liberal or conservative propose, it becomes clear that these distinctions become very blurry. Conservatives prize individual liberty, yet often propose more stringent anticrime measures than liberals. Liberals pursue governmental initiative to solve problems, yet are often the most concerned with government incursions on privacy and liberty. In the end, it is quite hard to characterize a policy as merely liberal or conservative.

**Conclusion**

There are many ways to think about how decisions are made on what to do about a policy problem. These theories of how decisions are made lead explicitly to theories of how decisions *should* be made. As you study and participate in public policy, it is worthwhile to ask yourself whether the decisions that are

being made could be made better. When you do so, however, remember to think carefully about what you mean by "better." The theorists really do not have an opinion about what a better policy is; a rationalist would argue that the best policy is the policy that is most likely to solve a problem; you might have different goals and values that would make defining the "best" policy as much a political as it is an analytical problem.

### Key Terms

Administrative Procedure Act	private goods
Code of Federal Regulations	procedural policy
Competitive regulatory policy	protective regulatory
cost-benefit policy typology	policy
distributive policy	public goods
Federal Register	redistributive policy
interest group liberalism	substantive policy
policy	symbolic policy

### Questions for Discussion, Reflection, and Research

1. Why is there so much complexity in designing a policy within the American system of government? Why can't one just point to one document to understand a public policy?
2. Why are there agencies that issue regulations, particularly since these agencies are not headed by elected officials? Why doesn't Congress just draft and apply the rules? How does Congress delegate policy-making responsibility while maintaining some sort of accountability?
3. List and describe Lowi's three classic policy types. Then think of policies that would fit in each policy type. Is it easy to fit policies within one type, or are you having trouble finding one category into which a policy will fit? Does Wilson's cost-benefit typology make this task of categorizing policies any easier? Why do we use these typologies at all?
4. We make a distinction between procedural policies—policies that set the rules for making other policies—and substantive policies, which are about particular policy areas (such as health policy, education policy). But does procedural policy have substantive meaning in the

policy process? That is, does it matter what the rules to the game are? Why do you think we have the Administrative Procedure Act? What would policy look like if agencies didn't have to first announce rules and regulations in the *Federal Register* before they are published in the *Code of Federal Regulations*?

5. Why is clean air considered a public good? Can you think of any ways to make clean air a private good that would be traded in a market? Are there other goods that were once considered public goods that are now broadly considered private goods, or vice versa?
6. Is the conservative/liberal policy typology a useful way to describe and analyze policy? Why or why not? What are the benefits and shortcomings of labeling an idea, organization, or person as a liberal or a conservative?
7. Give examples of material and symbolic policies. Then consider the debates over these policies. Why do you think that some debates over symbolic policies—which don't really provide any tangible product or service—are among the most contentious and emotional in politics and policy making?
8. Think of an issue you care deeply about, such as welfare reform policy, or environmental policy, or health care, or any policy of your choice. Using the tools available in your library, such as Lexis-Nexis, or via the Internet (<http://www.gpoaccess.gov/fr/index.html>), search the *Federal Register* to see whether there is any current regulatory activity in your area of interest. In particular, you may wish to look at "Notices of Proposed Rulemaking" or NPRMs, to see what sort of rules government regulators are thinking about implementing. What did you find? Are the rules highly technical? Or are they in language that you, your friends, your family, or other like-minded people could understand? Do you feel qualified to submit comments to the regulatory agency regarding the NPRM you found? Based on what you see, why do you think that comments come mostly from regulated interests and technical experts, rather than from the general public?
9. This project would work best in a group of people in your class. Gather a group of between four to six people. Then develop a list of about ten to twelve different policies (either specific laws, such as the No Child Left Behind Act, or general policy areas, such as "education policy") and attempt to place them within Lowi's distributive–redistributive–regulatory typology. Do you find that some policies fit into more than one category? Then repeat the process using Wilson's focused–diffused cost-benefit typology. Which typology do you find is more usable? Which is most *useful* in helping us to understand how the types of policies can influence politics?

## 2.1. საჯარო პოლიტიკის ისტორია

ამ ქვეთავში ჩვენ შევეცდებით საჯარო პოლიტიკურ პროცესზე ფართო წარმოდგენის შექმნას და დასავლეთის განვითარებული ქვეყნების მაგალითზე საჯარო პოლიტიკის განვითარების ისტორიაზე მსჯელობას, რაც სამთავრობო ინსტიტუტების აღწერის გარეშე შეუძლებელია. საჯარო პოლიტიკის ისტორიაზე საუბრისას მხედველობაში უნდა ვიქონიოთ საჯარო და კერძო სფეროებს შორის ურთიერთმიმართებისა და პროპორციის საკითხი. საჯარო პოლიტიკის ამა თუ იმ მოდელის განხილვისას უპირველესი ამოსავალი სწორედ კერძო და საჯარო სფეროებს შორის სივრცის გადანაწილებაა. ამ გაგებით, ზოგადად, საჯარო პოლიტიკის ისტორია იმ ქვეყნებისთვის, რომლებიც დღეს დასავლეთის განვითარებულ სახელმწიფოებად იწოდებიან, შეიძლება დაიყოს სამ ნაწილად: XIX საუკუნისა და უფრო ადრეული პერიოდის “სახელმწიფო – ღამის დარაჯი”, იგივე ლიბერალური სახელმწიფო; XX საუკუნის ე.წ. “საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფო” და XXI საუკუნის მარეგულირებელი სახელმწიფო. მსგავს ისტორიულ რაკურსში საჯარო პოლიტიკის განვითარება უპირველეს ყოვლისა ეფუძნება ჩრდილოეთ ევროპის, განსაკუთრებით კი დიდი ბრიტანეთის გამოცდილებას. შეერთებული შტატები, რომელსაც საყოველთაო კეთილდღეობის მოდელით არასოდეს უშუშავია და ერთ-ერთი პირველი იყო, სადაც რეგულირებადი სახელმწიფოს პრინციპები დაინერგა, ამ მხრივ გამონაკლისია.

### სახელმწიფო – ღამის დარაჯი

სახელმწიფო ღამის დარაჯი წარმოადგენს სახელმწიფოს, სადაც საჯარო სექტორის ფუნქციონირება მინიმალურ ოპერაციებამდეა დაყვანილი, გაიგივებულია მხოლოდ და მხოლოდ კანონის აღსრულებასთან, რომელიც კერძო საკუთრებას იცავს და მხოლოდ საგარეო პოლიტიკის განხორციელებისათვის საჭირო რესურსების ამოგებაზეა ორიენტირებული. შესაბამისად, ცხადია, რომ სახელმწიფო აპარატი საკმაოდ შეზღუდული რაოდენობის ბიუროკრატიული და ადგილობრივი მართვის პროვინციულ პირებამდე დაყვანილი სისტემის სახითაა წარმოდგენილი. სახელმწიფო - ღამის დარაჯის პრინციპი დომინირებულ სისტემას წარმოადგენდა პოსტფეოდალური და დემოკრატიაზე ჯერ კიდევ ნაკლებად გადასული ევროპისთვის, განსაკუთრებით კი დიდი ბრიტანეთისთვის მეცხრამეტე საუკუნემდე. ის კერძო სფეროში ჩაურევლობის ლიბერალურ ფილოსოფიას ეფუძნებოდა.

“სახელმწიფო - ღამის დარაჯის” მეტაფორა ინგლისელ ფილოსოფოს ჯონ ლოკთან (1632-1703) ასოცირდება, რომელმაც სათავე დაუდო ლიბერალურ აზროვნებას. მისი აზრით, სახელმწიფოს ფუნქციას მოქალაქეთა სიცოცხლის, თავისუფლებისა და კერძო საკუთრების დაცვა წარმოადგენდა. შეერთებულ შტატებში მსგავსი ლიბერალური იდეოლოგიის ფუძემდებლად თომას ჯეფერსონი (1743-1826) მიიჩნევა, რომელმაც სახელმწიფო - ღამის დარაჯის კონცეფცია შემდეგნაირად ჩამოაყალიბა: “უკეთესია მთავრობა, რომელიც ყველაზე ნაკლებად მართავს”. სახელმწიფო - ღამის დარაჯის კონცეფცია, სახელმწიფოს მინიმალური ჩარევის საპირისპიროდ, გულისხმობს კერძო სფეროსათვის რაც შეიძლება ფართო ასპარეზის დათმობას, რომელიც თავისუფალი ბაზრის ე.წ. უხილავი ხელით რეგულირდება. თუმცა ბევრი აღიარებს, რომ მინიმალური სახელმწიფოს კონცეფცია მის შიგნით ბურჟუაზიის დომინანტური პოზიციის გამართლების საშუალება გახდა.

### საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფო

საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფო, რომელმაც თავის ზენიტს დასავლეთში, განსაკუთრებით კი ჩრდილოეთ ევროპაში, 1960-70-იან წლებში მიაღწია, ეფუძნებოდა სახელმწიფოს გაცილებით ექსპანსიონისტურ როლს და უფრო პოზიტიურად ეხმაურებოდა სახელმწიფოს ჩარევას კერძო სფეროს რეგულირებაში. თუმცა, ვიდრე კულმინაციას მიაღწევდა, აღნიშნული კონცეფციის დამკვიდრებასა და მეცხრამეტე

საუკუნის მინიმალური სახელმწიფოს მემკვიდრეობიდან გამოსვლას მრავალი ათეული წელი დასჭირდა. მიუხედავად იმისა, რომ საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს ნიშნები გაცილებით ადრე, ჯერ კიდევ ინდუსტრიალიზაციის ეპოქაში შეიმჩნეოდა (ამის მაგალითია იმავე დიდ ბრიტანეთში ფაბრიკების ინსპექტირების შესახებ აქტის მიღება 1833 წელს და გადაწყვეტილება სამუშაო დღის მინიმუმ 10 საათამდე შემცირების შესახებ, რომელიც 1847 წელს მიიღეს), აღნიშნული კონცეფციის დამკვიდრების ათვლის წერტილად მიიჩნევა პირველი მსოფლიო ომის წინანდელი პერიოდი გერმანიაში. ოტო ფონ ბისმარკი, გერმანიის კანცლერი (1871-1890), პირველი იყო, ვინც კერძო ინდუსტრიაში დასაქმებული მუშებისათვის სოციალური დაზღვევის სისტემა შემოიღო (სამუშაო ტრავმისა და ავადმყოფობის შემთხვევებისათვის). 1920-იანი წლებიდან გერმანული მოდელი ფართოდ გავრცელდა მთელ ევროპაში და აღნიშნული ინოვაციური მოდელის პირობები გაცილებით გაფართოვდა არა მარტო სოციალური დაცვის სისტემის (პენსიების, ფულადი შეღავათების დაწესება), არამედ სოციალური დაცვის სისტემით მოსარგებლე ფოკუს-ჯგუფების გაზრდითაც (ე.წ. ქალაქში მცხოვრები პირები და მუშათა კმაყოფაზე მცხოვრებნი).

1970-იანი წლებისათვის სოციალური დაცვის სისტემამ დემოკრატიული სახელმწიფოების მთელი მოსახლეობა მოიცვა. იმ დროისათვის ევროპული დემოკრატიები “საყოველთაო კეთილდღეობის” სახელმწიფოებად აღიქმებოდა და გულისმობდა, ერთი მხრივ, სახელმწიფოს მიერ თითოეული მოქალაქისათვის კეთილდღეობის მინიმალური სტანდარტების უზრუნველყოფას, რაც „სახელმწიფო - ღამის დარაჯის“ პირობებში მხოლოდ და მხოლოდ საეკლესიო შემოწირულობით ხორციელდებოდა, მეორე მხრივ, სახელმწიფომ საკუთარ თავზე იტვირთა საჯარო სიკეთეებით მოქალაქეთა უზრუნველყოფა და ეს საჯარო ადმინისტრირების უმთავრეს ფუნქციად გადაიქცა. მესამეც, სოციალური უფლებების დაცვა საზოგადოების უმთავრეს დანიშნულებად იქცა და მისი განხორციელება გაიგივდა დემოკრატიის, როგორც ასეთის, მიღწევის შესაძლებლობასთან. ამის საუკეთესო მაგალითია საფრანგეთი, რომლის კონსტიტუციაში აღნიშნული პრინციპები სოციალური უფლებების ჩამატების სახით დაინერგა. იმ დროს, როცა „სახელმწიფო - ღამის დარაჯის“ უმთავრესი პრიორიტეტი თავისუფლებაა, საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოსათვის ასეთი პრიორიტეტი თანასწორობის დაცვაა.

რა თქმა უნდა, დასავლეთის დემოკრატიები განსხვავდებიან მათ მიერ მოწოდებული სოციალური დაცვის სისტემის პროპორციით, სოციალური დაცვის პაკეტში შემავალი სერვისებით. აღნიშნულ განსხვავებათა დასაფიქსირებლად საკმარისია რამდენიმე მაგალითის ჩამოთვლა:

- ✓ საყოველთაო კეთილდღეობის ქვეყნები სოციალური დაცვის უზრუნველყოფაზე ეროვნული შემოსავლების დიდ წილს ხარჯავენ;
- ✓ უნიტარული სახელმწიფოები (მაგალითად, ბრიტანეთი) კეთილდღეობაზე გაცილებით მეტს ხარჯავენ, ვიდრე ფედერალური სახელმწიფოები (მაგალითად, კანადა). ქვეყნის უნიტარული წყობა გაცილებით უფრო აადვილებს ადგილობრივი ხელისუფლების მეშვეობით სოციალური დაცვის ერთიანი სისტემის შეთავაზებას, ვიდრე ფედერალური წყობა;
- ✓ ქვეყნებში, სადაც მემარცხენე პოლიტიკური იდეოლოგიის პარტიებს დომინანტური პოზიცია უკავიათ, კეთილდღეობაზე დახარჯული თანხების ოდენობა გაცილებით მაღალია (მაგალითად, სოციალ-დემოკრატები შვედეთში);
- ✓ ქვეყნებში, სადაც მთავრობაში კათოლიკური პარტიები დომინირებენ, გაცილებით მაღალია სოციალურ დახმარებაზე გაწეული დანახარჯის მოცულობა. კათოლიკური ტრადიცია თანხვდება სოციალური მხარდაჭერის უზრუნველყოფას, განსაკუთრებით მაშინ, როცა ის ეკლესიის მსახურთა დახმარებით ხორციელდება;

- ✓ საყოველთაო კეთილდღეობისადმი ნაკლებად შემწყნარებლურია ის ქვეყნები, რომლებიც კოლექტიური სოციალური დახმარების სისტემის უზრუნველყოფას ნაკლებ მნიშვნელობას ანიჭებენ. ახალი კურსის (1933-1939) პერიოდში, სამთავრობო პასუხისმგებლობათა მნიშვნელოვანი ზრდისა და ხანდაზმულთა მიმართ საკამოდ მაღალი მხარდაჭერის მიუხედავად, შეერთებული შტატები საყოველთაო კეთილდღეობის მიმართ მაინც საკამოდ განწყობილი რჩებოდა.

1980-იანი წლებიდან ჩნდება საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს მიმართ იმედგაცრუების პირველი ნიშნები და იწყება მის პრინციპებზე უარის თქმა. უმეტესწილად ეს განპირობებულია ფინანსური პრობლემებით: გამომდინარე იქიდან, რომ მოსახლეობის საშუალო ასაკი იზრდება, პენსიების, სამედიცინო მომსახურებისა და სხვა სოციალური დახმარებების საერთო ღირებულება უფრო და უფრო მატულობს. იმავე დროს მოსახლეობის დასაქმებულ ნაწილს სულ უფრო მეტად აწვება მხრებზე ხანდაზმულთა მომსახურების მზარდი ხარჯები. აღნიშნული ხარჯების დაფარვის გაძნელებასთან ერთად თანდათან მცირდება სოციალურ დახმარებათა პაკეტის შეთავაზების შესაძლებლობა. ამ ქვეყნებს შორის გერმანია პირველი იყო, რომელიც იძულებული გახდა, თვითდაფინანსების საპენსიო სისტემაზე (pay-as-you-go) გადასულიყო. საერთაშორისო ეკონომიკური აზრი საკამოდ ნეგატიურად იყო განწყობილი საყოველთაო კეთილდღეობის კონცეფციის მიმართ. ამის ერთ-ერთი მიზეზია კერძო საკუთრების ნაციონალიზაცია და სახელმწიფოს ვალდებულებების საზღვრების უკიდურესი გაფართოება, რაც წინააღმდეგობაში მოდიოდა საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებთან. იმ ქვეყნის საერთაშორისო კონკურენტუნარიანობა, რომლის მიერ სოციალურ დახმარებაზე გაწეული დანახარჯი აღემატებოდა სხვა დანარჩენს, საფრთხის ქვეშ დგებოდა. ამას თან დაერთო 1970-იანი წლების ნავთობის კრიზისი, რომელმაც უმნიშვნელოვანესი როლი შეასრულა სახელმწიფოს მიერ უზრუნველყოფილი კეთილდღეობის სისტემის იდეის დასამარებაში. შედეგად, გასული საუკუნის 80-90-იან წლებში მოხდა საყოველთაო კეთილდღეობის იდეის გადაფასება და სახელმწიფო იძულებული გახდა, დაბრუნებოდა დახმარების ისეთ ძველ სისტემას, როგორცაა ეკლესია და შემოწირულობები. თუმცა, საერთო ჯამში, საყოველთაო კეთილდღეობის სისტემა კრიზისის ნაცვლად კორექტირებას დაექვემდებარა და დღეს საყოველთაო კეთილდღეობის ქვეყნები კვლავ ინარჩუნებენ ეკონომიკურ კონკურენტუნარიანობასა და პოლიტიკურ ლეგიტიმაციას. მიუხედავად იმისა, რომ სოციალური მოქალაქეობის მარშალისეული გაგება ოცდამეერთე საუკუნეში ისეთი პოპულარული აღარაა, მისი ღირებულება და საზოგადოებრივი მხარდაჭერა კვლავ მნიშვნელოვანია.

### **მარეგულირებელი სახელმწიფო**

მიუხედავად იმისა, რომ საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს კრიზისი ოდნავ გადაჭარბებული აღმოჩნდა და მასზე უარი დღემდე საბოლოოდ არავის უთქვამს, მეოცე საუკუნის ბოლო ათწლეულმა მნიშვნელოვნად შეცვალა საჯარო პოლიტიკის დღის წესრიგი და აქცენტები დასავლეთის ბევრ დემოკრატიაში, განსაკუთრებით კი ევროპაში. სოციალური კეთილდღეობის პირობებში, სახელმწიფოს მიერ წარმოებული სერვისის გადაცემა იშვიათად ხორციელდებოდა საჯარო სექტორის გარეშე, კერძო სექტორისა და მასში მოქმედი სააგენტოების მონაწილეობით. ბოლო ათწლეულის განმავლობაში კი სერვისების უზრუნველყოფა კერძო სააგენტოების თანამონაწილეობით ხორციელდებოდა, ასევე აქტიურად დაიწყო საჯარო სექტორში არსებული საწარმოების პრივატიზაციის პროცესი. აღნიშნული მოძრაობა აღინიშნება, როგორც საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოდან მარეგულირებელი სახელმწიფოსკენ ტრანსფორმაციის პროცესი, რომელიც სახელმწიფოს ფუნქციების გაფართოებითა და სახელმწიფოს მიერ ახალი მოდიფიცირებული ფუნქციების შესრულებით დაგვირგვინდა. რაში მდგომარეობს ეს? მსგავსი სახელმწიფო მის მიერ შესასრულებელ ფუნქციებს კერძო სექტორს უთმობს, თუმცა სახელმწიფო იტოვებს კერძო სექტორისათვის გადაცემული ფუნქციების შესრულებაზე კონტროლისა და რეგულირების უფლებას. მსგავსი სახელმწიფო იყენებს რეგულაციის სხვადასხვა მექანიზმსა და ინსტრუმენტს, თუმცა პირდაპირ არაა



ჩართული საჯარო სიკეთეებისა და სერვისების წარმოებაში. ეს მოდელი ყველაზე მეტად დამახასიათებელია შეერთებული შტატებისთვის, თუმცა დღეს ასეთი მოდელით ხელმძღვანელობა ფართოდაა გავრცელებული მსოფლიოს სხვა დემოკრატიებშიც.

მარეგულირებელი სახელმწიფო ეფუძნება ახალი საჯარო მენეჯმენტის (NPM) კონცეფციას, რომელსაც საფუძველი ჩაეყარა დასავლეთში ნეოკონსერვატორების ხელისუფლებაში მოსვლის პერიოდიდან (რეიგანი შეერთებულ შტატებში და მარგარეტ ტეტჩერი დიდ ბრიტანეთში), და რომელიც გასული საუკუნის 90-იან წლებში დასავლურ სამყაროში (ახალი ზელანდიისა და ავსტრალიის ჩათვლით) სწრაფი და ეფექტიანი რეფორმირების ჩარჩოდ იქნა აღიარებული. ეს მოდელი ეყრდნობა სახელმწიფოს საზღვრების კვლავ გაფართოებას, რაც კერძო სექტორის შეკვეცის ხარჯზე მიიღწევა. თუმცა, საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოსაგან განსხვავებით, საჯარო სექტორსა და კერძო სექტორს შორის ურთიერთქმედებაში შუალედური ე.წ. კვაზისახელმწიფოებრივი რგოლი მყარდება, სადაც სახელმწიფოს ფუნქციების შესრულებაში ჩართულ საკონტრაქტო პირობებით დაქირავებულ კერძო სექტორის წარმომადგენელთა ქმედებებს სახელმწიფო არეგულირებს. საჯარო სექტორის ფუნქციონირების ეფექტიანობის ზრდის მიუხედავად, აღნიშნულ მოდელს რიგი ნაკლოვანებები აქვს და ეს პირველ რიგში დაკავშირებულია დემოკრატიული ლეგიტიმაციის პრობლემასთან. საქმე ისაა, რომ მარეგულირებელი სახელმწიფოს ახალი მარეგულირებელი ინსტიტუტები არ წარმოადგენენ სამინისტროების შემადგენელ ნაწილს, არამედ საკონტრაქტო პირობებით ექვემდებარებიან მას, როგორც დამოუკიდებელი სააგენტოები, და მოწვევითი არიან ხელისუფლებას, შესაბამისად კი, დემოკრატიულ პროცესს. მსგავსი დეპოლიტიზებული რეგულირება ფიქსირდება ცენტრალური ბანკებისათვის მინიჭებული დამოუკიდებლობის პირობებში როგორც დიდ ბრიტანეთში, ისე მთლიანად ევროზონაში. საკითხავია, რა უფრო მნიშვნელოვანია – ეფექტიანი მართვის სისტემა, რომელიც მხოლოდ საჯარო სექტორის საზღვრებს გადის, თუ არჩეული მმართველის მიერ წარმოებული საჯარო სიკეთეები, რომლებიც მსგავსი ეფექტიანი მომსახურებისგან საკმაოდ შორსაა? მარეგულირებელი სახელმწიფოს პირობებში საჯარო სექტორის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით პრიორიტეტებად აღიარებულია ახალი საჯარო მენეჯმენტის შემდეგი პრინციპები: მართვის პრინციპების დაახლოება კერძო სექტორში მოქმედ მართვის პრინციპებთან; საჯარო სამსახურში საკონტრაქტო სისტემის ელემენტების დანერგვა; საჯარო ინსტიტუტების საქმიანობის შეფასების გაზომვადი მექანიზმებისა და მონიტორინგის მკაფიო კრიტერიუმების შემუშავება და დანერგვა; საჯარო და კერძო სექტორებს შორის მობილურობის გაზრდა; საზოგადოების, ამ შემთხვევაში კი საჯარო სექტორის მომხმარებლების წინაშე ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით ერთიანი სამთავრობო ელექტრონული ქსელის დანერგვა.

მარეგულირებელი სახელმწიფო ახდენს პოლიტიკური ავტორიტეტის დელეგირებას პროფესიულ სააგენტოებზე, რაც განსაკუთრებით გამართლებულია ტექნიკური (მაგალითად, ტელეკომუნიკაციები) და არა რედისტრიბუციული (მაგალითად, გადასახადები) ხასიათის პრობლემების გადაწყვეტისას. თუ გადასახადების რა სისტემა იქნება დანერგილი საზოგადოებაში, ეს წმინდა პოლიტიკური საკითხია, რომელზეც არ არსებობს ერთი მართებული ტექნიკური გადაწყვეტის საშუალება, განსხვავებით მობილური ტელეფონებით რეგულაციის სისტემისგან, სადაც მსგავსი ტექნიკური საშუალება ადვილად შეიძლება მოიძებნოს.

## 2.2. სახელმწიფოსა და კერძო სექტორის პარტნიორობა

საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, რომ ეფექტიანი საბაზრო ეკონომიკის განვითარების აუცილებელი პირობაა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებსა და ბიზნესს შორის აქტიური ურთიერთქმედება. ამ ურთიერთქმედებამ თავისი ინსტიტუციონალიზების პროცესში სახელმწიფოსა და კერძო მეწარმეების პარტნიორობის ხასიათი (Public-Private-Partnership - PPP) შეიძინა და სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობა ეწოდა.

### რა არის სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობა

სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობის არსის გააზრებისას რამდენიმე მიდგომა გამოიკვეთა. ეკონომიკური მიდგომის ფარგლებში სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობას ირიბ პრივატიზებას ადარებენ. საქმე ეხება უფლებამოსილებათა გადანაწილებას სახელმწიფოსა და ბიზნესს შორის იმ სტრატეგიულ დარგებში, რომელთა პრივატიზება სხვადასხვა მიზეზის გამო შეუძლებელია (სოციალური სფერო, ტრანსპორტი, დასახლებული პუნქტების კეთილმოწყობა, კულტურული მემკვიდრეობის ობიექტები და ა.შ.), მაგრამ რომელთა განვითარებისათვის სახელმწიფოს ფული არ აქვს.

აღსანიშნავია ისიც, რომ სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობის ეფექტიანობის მნიშვნელოვანი პირობაა სახელმწიფოს მიერ სამეურნეო აქტიურობის მნიშვნელოვანი დოზის და საკუთრების ზოგიერთი უფლებამოსილების შენარჩუნება. წინააღმდეგ შემთხვევაში აღნიშნული პარტნიორობის მექანიზმების რეალიზებამ შეიძლება ბიზნესის მიერ პარტნიორობის ობიექტების მთლიან ან ნაწილობრივ პრივატიზებამდე მიგვიყვანოს.

სახელმწიფოსა და ბიზნესის პარტნიორობის ასეთი გაგების საფუძველი გახდა განვითარებული ეკონომიკის მქონე ქვეყნების გამოცდილება, სადაც კერძო კომპანიებს, რომლებიც სახელმწიფოსთან ერთობლივ პროექტებს ახორციელებენ, ფართო უფლებამოსილებანი გადაეცა: ფლობის, ექსპლუატაციის, მშენებლობის, ფინანსირების და ა.შ.

სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობა აგრეთვე განისაზღვრება, როგორც პრივატიზაციის პროგრამების სრულფასოვანი ჩანაცვლების სახე, რომელიც საშუალებას იძლევა, ერთი მხრივ, რეალიზებული იქნეს კერძოსამეწარმეო ინიციატივის პოტენციალი, მეორე მხრივ – შენარჩუნდეს სახელმწიფოს საკონტროლო ფუნქციები ეკონომიკის სოციალურად მნიშვნელოვან სექტორებში. სახელმწიფო არ კარგავს მესაკუთრის უფლებას, ამასთან იზიდავს ბიზნესის რესურსებს პრობლემათა ფართო წრის გადასაჭრელად.

უნდა აღინიშნოს, რომ ბიზნესის მონაწილეობა პროექტების რეალიზებაში მოითხოვს პარტნიორობის, როგორც სახელმწიფოსა და ბიზნესის ურთიერთობის განსაკუთრებული სახის, სამართლებრივ განმტკიცებას, რაც მნიშვნელოვან ინსტიტუციონალურ ცვლილებებს იწვევს "ხელისუფლება-ბიზნესის" ურთიერთობათა სისტემის შიგნით, ეს კი ეკონომიკური, ორგანიზაციული, მმართველობითი და სხვა ფუნქციების შესრულებაში მეწარმეთა მონაწილეობის გაფართოების შესაძლებლობას იძლევა. თუკი საქართველო ამ გზით წავა, სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობის მრავალფეროვანი ფორმების ეკონომიკური და სამართლებრივი კვალიფიკაციის ურთულესი პროცესის გავლა მოუწევს. ამასთან, მნიშვნელოვანია, იურიდიულად სწორად შეფასდეს სახელმწიფოს როლი არა მხოლოდ როგორც მთავარი რეგულატორის, არამედ როგორც საზოგადოებრივი ინტერესებისა და მოთხოვნილებების წარმომადგენლისა და დამცველის, ე. ი. ის, რაც ევროპულ იურიდიულ ტრადიციაში

იგულისხმება საჯარო სამართლის, საჯარო ინტერესის, საჯარო სამსახურის, საჯარო-სამართლებრივი ქონებრივი ურთიერთობებისა და საჯარო-სამართლებრივი საკუთრების სახით.

მეორე მდგომის თანახმად, რომელიც სახელმწიფო პოლიტიკასა და მართვას უკავშირდება, სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობა სახელმწიფოსა და ბიზნესის ურთიერთობის საზღვარზეა, ამასთან არ არის არც პრივატიზაციის და არც ნაციონალიზაციის ინსტიტუტი, არამედ არის სახელმწიფოს მიერ საზოგადოების წინაშე არსებული ვალდებულებების შესრულების ოპტიმიზების ფორმა. ეს ვალდებულებები კი მოსახლეობისათვის საჯარო სიკეთეების შეუფერხებელ მიწოდებაში მდგომარეობს.

არსებობს აგრეთვე სახელმწიფოს და კერძო სექტორის თანამშრომლობის გაფართოებული გაგებაც, როგორც ხელისუფლებისა და ბიზნესის კონსტრუქციული ურთიერთქმედების არა მარტო ეკონომიკაში, არამედ პოლიტიკაში, კულტურაში, მეცნიერებაში და ა.შ. ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობა გააზრებულია, როგორც სახელმწიფოსა და მეწარმეთა კორპუსის პარტნიორობის ნებისმიერი ფორმა. ამასთან, ხელისუფლებისა და მართვის ორგანოების მიერ უფლებამოსილებათა გადაცემა არ შემოიფარგლება მხოლოდ საკუთრების უფლებებით: აქვე უნდა შევიდეს გადაწყვეტილებათა მიღების ზოგიერთი ფუნქციის დელეგირება ექსპერტიზის, კონსულტირების და ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტებისა და მიზნობრივი პროგრამების ერთობლივი შემუშავების დროს.

ზოგადად, თუ სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობის განსაზღვრებას შევეცდებით, ესაა სახელმწიფოსა და ბიზნესს შორის ურთიერთხელსაყრელი საშუალო და გრძელვადიანი თანამშრომლობა, რომელიც სხვადასხვა ფორმით რეალიზდება (დაწვეული სამუშაოების შესრულებაზე კონტრაქტებით, დამთავრებული სახელმწიფოსა და ბიზნესასოციაციების კონსულტაციებით) და მიზნად ისახავს პოლიტიკური და საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი ამოცანების გადაწყვეტას ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე.

### **სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობა – პოლიტიკური ქსელების სახესხვაობა**

ლ. ოტულის მდგომის თანახმად, სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობა პოლიტიკური ქსელების ელემენტი და სახესხვაობაა, კერძოდ, მწარმოებელთა ქსელებისა (რ. როდესის კლასიფიკაციის თანახმად). ამიტომ მისთვის დამახასიათებელია სამთავრობო და საზოგადოებრივი სტრუქტურების მოცემული სახის ყველა ნიშანი.

ნებისმიერი პოლიტიკური ქსელის მსგავსად, სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობა ემყარება მისი მონაწილეების გამაერთიანებელ საერთო ინტერესებს. ეს არის "ხარჯვითი" ინტერესი, ორიენტირებული დანახარჯებზე ქვეყნის უსაფრთხოებისა და განვითარების სფეროში, სახელმწიფოს ინტერესებზე, და "საშემოსავლო", ორიენტირებული, პირველ რიგში, მოგების მიღებაზე, ბიზნესის ინტერესებზე. ეს ინტერესები ერთმანეთს უთავსდება სახელმწიფო პოლიტიკის საერთო მიზნების მიღწევის ფარგლებში. ეს მიზნები კი ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი ობიექტებისა და ინფრასტრუქტურის აღდგენაში მდგომარეობს.

სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობისათვის, ისევე როგორც პოლიტიკური ქსელებისათვის, დამახასიათებელია თანამშრომლობის ინსტიტუციური შემადგენელის არსებობა – ხელშეკრულებისა, რომელიც განსაზღვრავს ამა თუ იმ სფეროში ხელისუფლებისა და ბიზნესის ურთიერთობის მიზნებს, მიმართულებებს და პრინციპებს.

პოლიტიკური ქსელებისა და პარტნიორობისათვის დამახასიათებელია მონაწილეებს შორის რესურსების გაცვლა. სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობაში მოცემული გაცვლა ვლინდება ამა თუ იმ ობიექტების სახელმწიფო მართვის

უფლებამოსილების ნაწილის ბიზნესისათვის გადაცემაში, საპასუხოდ კი მიიღება ინვესტიციები და დახმარების სხვა ფორმები კერძო კომპანიებისაგან.

პოლიტიკური ქსელების მსგავსად, სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობა შეზღუდულია ურთიერთქმედების გარკვეული სეგმენტებით – საცხოვრებელ-კომუნალური მეურნეობა, ტრანსპორტი, კავშირი, ენერგეტიკა, კულტურა, მაღალი ტექნოლოგიების შექმნა და ა.შ.

სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობასა და პოლიტიკურ ქსელებს არაიერარქიული ხასიათი აქვთ: ხელისუფლებისა და ბიზნესის ურთიერთობა ემყარება პარიტეტს, უფლებათა თანასწორობას და მონაწილეთა ერთმანეთისადმი და კანონის წინაშე პასუხისმგებლობას.

დაბოლოს, ქსელებისა და სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობის საერთო ნიშანია განსაკუთრებული კონსენსუსის კულტურის არსებობა, როდესაც სახელმწიფოს და ბიზნესს, ავტონომიური კომპეტენციების სფეროებში ჩაურევლად, შეუძლიათ კონსტრუქციულ და ნდობით საფუძველზე მიაღწიონ თანხმობას თანამშრომლობის საშუალებებისა და შედეგების თაობაზე.

### სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობის ფორმები

სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობის ფორმების კლასიფიცირება სხვადასხვა საფუძველზე შეიძლება, მაგრამ მოცემული ანალიზისათვის ყველაზე გამოსადეგი კრიტერიუმია ხელისუფლებისა და ბიზნესის ურთიერთქმედების სფეროების მიხედვით გამოიყვანა. ტრადიციულად განიხილავენ სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობას ეკონომიკისა და სახელმწიფო მართვის სფეროებში.

მსოფლიო პრაქტიკაში მსხვილმასშტაბიანი სოციალურ-ეკონომიკური ამოცანების რეალიზების დროს საზოგადოებრივი და კერძო სექტორების ეფექტიანი ურთიერთქმედების მრავალი მაგალითი არსებობს. რაც უფრო მეტ ფუნქციებსა და უფლებამოსილებას იღებს თავის თავზე ერთ-ერთი მხარე, რაც უფრო მეტია მისი მონაწილეობა პროექტის რეალიზებაში, მით მეტად გვაგონებს ურთიერთქმედების მოცემული მოდელი პრივატიზაციის ან ნაციონალიზაციის სქემას.

არსებობს პარტნიორობის ისეთი ფორმები, როგორცაა ურთიერთობა კონტრაქტის საფუძველზე, იჯარის (ლიზინგის) ხელშეკრულება, შეთანხმება პროდუქციის გაყოფის თაობაზე, საინვესტიციო კონტრაქტი, კონცესიები, აქციონირება, კერძო კაპიტალის წილობრივი მონაწილეობა სახელმწიფო საწარმოებში (ერთობლივი საწარმოები).

ბიზნესისა და ხელისუფლების ურთიერთქმედების ტიპების საფუძველზე გარკვეული პირობითობით შეიძლება გამოიყოს სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის სხვადასხვა, თეორიული გააზრებისათვის მოსახერხებელი მოდელი. პრაქტიკაში პარტნიორობა აერთიანებს რამდენიმე მოდელს. პარტნიორობის თითოეულ საბაზო მოდელს ახასიათებს ორგანიზაციის, დაფინანსების და კოორპორაციის სპეციფიკური თანაფარდობა (იხ. სქემა):

მოდელი	საკუთრება	მართვა	დაფინანსება
ოპერატორის მოდელი	კერძო, სახელმწიფო	კერძო	კერძო
კოორპორაციის მოდელი	კერძო, სახელმწიფო	კერძო, სახელმწიფო	კერძო, სახელმწიფო
კონცესიების მოდელი	სახელმწიფო	კერძო, სახელმწიფო	კერძო, სახელმწიფო
ხელშეკრულებითი მოდელი	კერძო, სახელმწიფო	კერძო	კერძო

ლიზინგის მოდელი	კერძო	კერძო, სახელმწიფო	კერძო, სახელმწიფო
-----------------	-------	-------------------	-------------------

ამ მოდელებიდან ერთ-ერთი აირჩევა იმის მიხედვით, თუ რა სფეროში რეალიზდება შეთანხმება. თუკი პარტნიორობის პროექტების მსოფლიო პრაქტიკას განვიხილავთ, გამოკვეთილია კონკრეტულ დარგებში ამა თუ იმ მოდელის ეფექტიანობა.

ოპერატორის მოდელი ფართოდ გავრცელდა ნარჩენების გადამუშავებაში. მას ახასიათებს პასუხისმგებლობის მკაფიო გაყოფა კერძო პარტნიორობასა და სახელმწიფოს შორის სახელმწიფოს მიერ მაკონტროლებელი ფუნქციების შენარჩუნების პირობებში.

კოოპერაციის მოდელი გამოიყენება იქ, სადაც კონკრეტული მომსახურება არ არის საკმარისად მკაფიოდ გამოყოფილ-განსაზღვრული და, ამდენად, ძნელია მისი გადაცემა ისეთ ობიექტად, რომელიც გადასახადებით დაიბეგრება. ამ შემთხვევაში პარტნიორობა რეალიზდება სახელმწიფოსა და კერძო ინვესტორის ერთობლივი საპროექტო კომპანიის მეშვეობით.

კონცესიების მოდელი მოქმედებს დარგებში პროექტების რეალიზების ხანგრძლივი ვადით, აგრეთვე იმ შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფოდან კერძო პარტნიორისთვის საკუთრების უფლების გადაცემა გამოირიცხება პოლიტიკური ან სამართლებრივი მიზეზებით.

ხელშეკრულებითი მოდელი გამოიყენება ენერგეტიკაში, რომელშიც ინვესტიციები პირველ რიგში მიმართულია მიმდინარე დანახარჯების შემცირებისკენ. ამასთან ამ შემცირებით მიღწეული ეკონომია არცთუ იშვიათად აჭარბებს საკუთრივ საინვესტიციო დანახარჯებს.

ლიზინგის მოდელი ყველაზე მისაღებია საზოგადოებრივი შენობების მშენებლობისათვის. მსოფლიოში დაგროვილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და კერძო ბიზნესის პარტნიორობის ლიზინგური ფორმების ძალზე დიდი გამოცდილება.

### **სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობის მექანიზმები**

იმისდა მიხედვით, თუ რა მოცულობით გადაეცემა კერძო პარტნიორს საკუთრებაზე უფლებამოსილება, როგორია მხარეთა საინვესტიციო ვალდებულებანი, პარტნიორებს შორის რისკების განაწილების პრინციპები, პასუხისმგებლობა სხვადასხვა სახის სამუშაოს შესრულებაზე, მათ შორის მშენებლობაზე, ექსპლუატაციასა და მართვაზე, გამოიყოფა პარტნიორობის შემდეგი მექანიზმები:

მექანიზმი BOT-ი (Build, Operate, Transfer – მშენებლობა – ექსპლუატაცია, მართვა, გადაცემა). ეს მექანიზმი ძირითადად კონცესიებში გამოიყენება. ინფრასტრუქტურის ობიექტი იქმნება კონცესიონერის ხარჯზე, რომელიც მშენებლობის დამთავრების შემდეგ იღებს აშენებული ობიექტის ექსპლუატაციის უფლებას იმ ვადის განმავლობაში, რაც საკმარისია ჩადებული სახსრების ამოსაღებად. ამ ვადის გასვლის შემდეგ ობიექტი სახელმწიფოს უბრუნდება. კონცესიონერი იღებს ობიექტის გამოყენების, მაგრამ არა ფლობის უფლებას, მესაკუთრედ სახელმწიფო რჩება.

მექანიზმი BOOT-ი (Build, Own, Operate, Transfer – მშენებლობა – ფლობა – ექსპლუატაცია, მართვა – გადაცემა). ამ შემთხვევაში კერძო პარტნიორი იღებს არა მარტო გამოყენების, არამედ ობიექტის ფლობის უფლებამოსილებასაც შეთანხმებული ვადის განმავლობაში, რომლის გასვლის შემდეგ ის საჯარო ხელისუფლებას გადაეცემა.

არსებობს აგრეთვე "შებრუნებული" BOOT-ი, რომლის დროსაც ხელისუფლება აფინანსებს და აშენებს ინფრასტრუქტურის ობიექტს, შემდეგ კი სამართავად მიანდობს კერძო პარტნიორს, რომელსაც უფლება აქვს, თანდათანობით გამოისყიდოს მისგან ეს ობიექტი და თავის საკუთრებად აქციოს.

მექანიზმი BTO (Build, Transfer, Operate – მშენებლობა – გადაცემა – ექსპლუატაცია, მართვა) გულისხმობს საჯარო ხელისუფლებისათვის ობიექტის გადაცემას მშენებლობის დამთავრებისთანავე. სახელმწიფოს მიერ მიღების შემდეგ ის კერძო პარტნიორს გადაეცემა გამოსაყენებლად, მაგრამ ფლობის უფლების გარეშე.

მექანიზმი BOO-ს (Build, Own, Operate – მშენებლობა – ფლობა – ექსპლუატაცია, მართვა) რეალიზების დროს შექმნილი ობიექტი შეთანხმების ვადის ამოწურვის შემდეგ არ გადაეცემა საჯარო ხელისუფლებას, არამედ რჩება ინვესტორის განკარგულებაში.

მექანიზმი BOMT-ის (Build, Operate, Maintain, Transfer – მშენებლობა – ექსპლუატაცია, მართვა – მომსახურება – გადაცემა) დროს საგანგებო აქცენტი კეთდება კერძო პარტნიორის პასუხისმგებლობაზე მის მიერ აგებული ინფრასტრუქტურის ობიექტების შენახვასა და მიმდინარე რემონტზე.

შეთანხმება DBOOT-ის (Design, Build, Own, Operate, Transfer – მშენებლობა – ფლობა – ექსპლუატაცია, მართვა – გადაცემა) თავისებურება მდგომარეობს კერძო პარტნიორის პასუხისმგებლობაში არა მარტო ინფრასტრუქტურის ობიექტის მშენებლობაზე, არამედ პროექტირებაზეც.

DBFO-ს ტიპის შეთანხმების შემთხვევაში (Design, Build, Finance, Operate – პროექტირება – მშენებლობა – ფინანსირება – ექსპლუატაცია, მართვა) გარდა კერძო პარტნიორის პასუხისმგებლობისა პროექტირებაზე, საგანგებოდ ხაზგასმულია მისი პასუხისმგებლობა ინფრასტრუქტურის ობიექტების მშენებლობის დაფინანსებაზე.

### **სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობა პოლიტიკის სფეროში**

პოლიტიკის სფეროში სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობის დახასიათებისას პირველ რიგში უნდა შევეხეთ ლობიზმის ინსტიტუციონალიზებულ ფორმებს, რომლებსაც გარკვეული პოზიტიური პოტენციალი აქვთ. ის ხელს უწყობს გარდამავალი პერიოდის საზოგადოებებში დემოკრატიის პლურალისტური მოდელის და საბაზრო ურთიერთობების ჩამოყალიბებას. ლობიზმის ინსტიტუციონალურ ჩამოყალიბებას არცთუ მცირე წვლილი შეაქვს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და საზოგადოების ეფექტიანი ურთიერთქმედების უზრუნველყოფაში, როდესაც პოლიტიკური პროცესის დინამიკაზე სოციალური ჯგუფების სულ უფრო მეტი რაოდენობა ახდენს ზეგავლენას. გარდა ამისა, ცივილიზებული ლობიზმი მოწოდებულია, გააძლიეროს ხელისუფლების ინსტიტუტების მმართველობითი, გამანაწილებელი და სხვა ფუნქციები. ამავე დროს, მხედველობაში უნდა ვიქონიოთ, რომ ლობიზმი საკუთარ პოზიტიური თვისებების გამოვლენის უმნიშვნელოვანესი პირობაა.

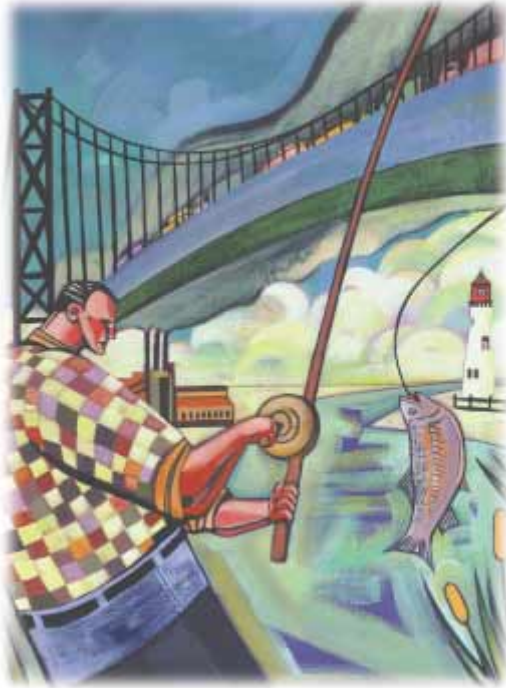
სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის ფორმები პოლიტიკურ სფეროში არის: ხელისუფლებისა და ბიზნესის წარმომადგენლების კონსულტაციები მეწარმეთა ასოციაციების ფარგლებში; სხვადასხვა დონის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტების პროექტების დამოუკიდებელი ექსპერტიზა ეკონომიკისა და სხვა სფეროების ფარგლებში; სახელმწიფო პოლიტიკის ამა თუ იმ მიმართულების რეალიზებასთან დაკავშირებით წინადადებების მომზადება და შეტანა, შიდა ბაზრის დაცვა, ექსპორტიორების სახელმწიფო მხარდაჭერა; ხელისუფლებისა და მეწარმეთა გაერთიანებების, საქონლის მწარმოებელთა დარგობრივი კავშირების ურთიერთქმედების საინფორმაციო უზრუნველყოფა.

უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობა არის მსოფლიოს განვითარებული ქვეყნების ეკონომიკური და, ფართოდ რომ ვთქვათ, სახელმწიფო პოლიტიკის ინსტრუმენტი, რომელიც ჩამოყალიბდა ერთი მხრივ სახელმწიფოსა და მეორე მხრივ სამოქალაქო საზოგადოების და მისი ცალკეული კორპორაციების ხანგრძლივი ურთიერთქმედების შედეგად. დასავლეთის ქვეყნებში მოხერხდა ხელისუფლებისა და ბიზნესის მეტ-ნაკლებად პარიტეტული ურთიერთობის დამყარება, ამ სახის პარტნიორობის რეგლამენტირება და მათი ინსტიტუციონალიზება ურთიერთქმედების სოციალური და პოლიტიკური ნორმების სახით.

პოლიტიკური რეჟიმი, რომლის ფარგლებშიც ხორციელდება ხელისუფლებისა და ბიზნესის პარტნიორობა, შეიძლება იყოს არა მარტო დემოკრატიული, არამედ ავტორიტარულიც. ამ შემთხვევაში მთავრობისა და კომპანიების კონსტრუქციული ურთიერთობა წარმოიშობა კორპორატივიზმის სისტემაში, რაც ხელს უწყობს ინტერესთა ბალანსის დამყარებას სახელმწიფოსა და პოლიტიკური სისტემის შემქნელ ჯგუფებს შორის. თუმცა სწორედ დემოკრატიის, სამართლებრივი სახელმწიფოებრიობის განვითარებული ფორმები იძლევა სახელმწიფო-კერძო პარტნიორული ურთიერთობების აგების შესაძლებლობას, რომლის დროსაც მხარეთა თანაბარუფლებიანობის, ვალდებულებათა აღების ნებაყოფლობის, მათ შესრულებაზე პასუხისმგებლობის, კანონმდებლობის დაცვის, მხარეთა ინტერესებში შემავალ პრობლემათა თავისუფალი განხილვის, პარტნიორების პოზიციების პასუხისმგებლობის პრინციპებით ხელმძღვანელობენ. სახელმწიფო და ბიზნესი დასავლეთში უკვე გახდნენ ისეთი პარტნიორები, რომლებიც არ ხელყოფენ ერთმანეთის ავტონომიურ სფეროებს და ერთმანეთისგან გარკვეულ დამოუკიდებლობას ინარჩუნებენ.

საქართველოში სახელმწიფოს და კერძო სექტორის პარტნიორობის დიდი გამოცდილება, გასაგები მიზეზების გამო, არ არსებობს, თუმცა მისი ცალკეული ფორმები მაინც გამოიყენება. მსოფლიო პრაქტიკაში არსებული მდიდარი შესაძლებლობების ათვისება კი ნამდვილად წაადგება როგორც ეკონომიკის განვითარებას, ისე ხელისუფლებასა და ბიზნესს შორის ცივილიზებული ურთიერთობების დამკვიდრებას.

# 11



## PUBLIC GOODS AND COMMON RESOURCES

An old song lyric maintains that “the best things in life are free.” A moment’s thought reveals a long list of goods that the songwriter could have had in mind. Nature provides some of them, such as rivers, mountains, beaches, lakes, and oceans. The government provides others, such as playgrounds, parks, and parades. In each case, people do not pay a fee when they choose to enjoy the benefit of the good.

Free goods provide a special challenge for economic analysis. Most goods in our economy are allocated in markets, where buyers pay for what they receive and sellers are paid for what they provide. For these goods, prices are the signals that guide the decisions of buyers and sellers. When goods are available free of charge, however, the market forces that normally allocate resources in our economy are absent.

In this chapter we examine the problems that arise for goods without market prices. Our analysis will shed light on one of the *Ten Principles of Economics*

IN THIS CHAPTER  
YOU WILL . . .

*Learn the defining characteristics of public goods and common resources*

*Examine why private markets fail to provide public goods*

*Consider some of the important public goods in our economy*

*See why the cost-benefit analysis of public goods is both necessary and difficult*

*Examine why people tend to use common resources too much*

*Consider some of the important common resources in our economy*





in Chapter 1: Governments can sometimes improve market outcomes. When a good does not have a price attached to it, private markets cannot ensure that the good is produced and consumed in the proper amounts. In such cases, government policy can potentially remedy the market failure and raise economic well-being.

## THE DIFFERENT KINDS OF GOODS

How well do markets work in providing the goods that people want? The answer to this question depends on the good being considered. As we discussed in Chapter 7, we can rely on the market to provide the efficient number of ice-cream cones: The price of ice-cream cones adjusts to balance supply and demand, and this equilibrium maximizes the sum of producer and consumer surplus. Yet, as we discussed in Chapter 10, we cannot rely on the market to prevent aluminum manufacturers from polluting the air we breathe: Buyers and sellers in a market typically do not take account of the external effects of their decisions. Thus, markets work well when the good is ice cream, but they work badly when the good is clean air.

In thinking about the various goods in the economy, it is useful to group them according to two characteristics:

### excludability

*the property of a good whereby a person can be prevented from using it*

### rivalry

*the property of a good whereby one person's use diminishes other people's use*

### private goods

*goods that are both excludable and rival*

### public goods

*goods that are neither excludable nor rival*

### common resources

*goods that are rival but not excludable*

- ◆ Is the good **excludable**? Can people be prevented from using the good?
- ◆ Is the good **rival**? Does one person's use of the good diminish another person's enjoyment of it?

Using these two characteristics, Figure 11-1 divides goods into four categories:

1. **Private goods** are both excludable and rival. Consider an ice-cream cone, for example. An ice-cream cone is excludable because it is possible to prevent someone from eating an ice-cream cone—you just don't give it to him. An ice-cream cone is rival because if one person eats an ice-cream cone, another person cannot eat the same cone. Most goods in the economy are private goods like ice-cream cones. When we analyzed supply and demand in Chapters 4, 5, and 6 and the efficiency of markets in Chapters 7, 8, and 9, we implicitly assumed that goods were both excludable and rival.
2. **Public goods** are neither excludable nor rival. That is, people cannot be prevented from using a public good, and one person's enjoyment of a public good does not reduce another person's enjoyment of it. For example, national defense is a public good. Once the country is defended from foreign aggressors, it is impossible to prevent any single person from enjoying the benefit of this defense. Moreover, when one person enjoys the benefit of national defense, he does not reduce the benefit to anyone else.
3. **Common resources** are rival but not excludable. For example, fish in the ocean are a rival good: When one person catches fish, there are fewer fish for the next person to catch. Yet these fish are not an excludable good because it is difficult to charge fishermen for the fish that they catch.
4. When a good is excludable but not rival, it is an example of a *natural monopoly*. For instance, consider fire protection in a small town. It is easy to

		Rival?	
		Yes	No
Excludable?	Yes	<b>Private Goods</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ice-cream cones</li> <li>• Clothing</li> <li>• Congested toll roads</li> </ul>	<b>Natural Monopolies</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fire protection</li> <li>• Cable TV</li> <li>• Uncongested toll roads</li> </ul>
	No	<b>Common Resources</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fish in the ocean</li> <li>• The environment</li> <li>• Congested nontoll roads</li> </ul>	<b>Public Goods</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• National defense</li> <li>• Knowledge</li> <li>• Uncongested nontoll roads</li> </ul>

**Figure 11-1**

**FOUR TYPES OF GOODS.** Goods can be grouped into four categories according to two questions: (1) Is the good excludable? That is, can people be prevented from using it? (2) Is the good rival? That is, does one person’s use of the good diminish other people’s use of it? This table gives examples of goods in each of the four categories.

exclude people from enjoying this good: The fire department can just let their house burn down. Yet fire protection is not rival. Firefighters spend much of their time waiting for a fire, so protecting an extra house is unlikely to reduce the protection available to others. In other words, once a town has paid for the fire department, the additional cost of protecting one more house is small. In Chapter 15 we give a more complete definition of natural monopolies and study them in some detail.

In this chapter we examine goods that are not excludable and, therefore, are available to everyone free of charge: public goods and common resources. As we will see, this topic is closely related to the study of externalities. For both public goods and common resources, externalities arise because something of value has no price attached to it. If one person were to provide a public good, such as national defense, other people would be better off, and yet they could not be charged for this benefit. Similarly, when one person uses a common resource, such as the fish in the ocean, other people are worse off, and yet they are not compensated for this loss. Because of these external effects, private decisions about consumption and production can lead to an inefficient allocation of resources, and government intervention can potentially raise economic well-being.

**QUICK QUIZ:** Define *public goods* and *common resources*, and give an example of each.

**PUBLIC GOODS**

To understand how public goods differ from other goods and what problems they present for society, let’s consider an example: a fireworks display. This good is not excludable because it is impossible to prevent someone from seeing fireworks, and it is not rival because one person’s enjoyment of fireworks does not reduce anyone else’s enjoyment of them.

## THE FREE-RIDER PROBLEM

The citizens of Smalltown, U.S.A., like seeing fireworks on the Fourth of July. Each of the town's 500 residents places a \$10 value on the experience. The cost of putting on a fireworks display is \$1,000. Because the \$5,000 of benefits exceed the \$1,000 of costs, it is efficient for Smalltown residents to see fireworks on the Fourth of July.

Would the private market produce the efficient outcome? Probably not. Imagine that Ellen, a Smalltown entrepreneur, decided to put on a fireworks display. Ellen would surely have trouble selling tickets to the event because her potential customers would quickly figure out that they could see the fireworks even without a ticket. Fireworks are not excludable, so people have an incentive to be free riders. A **free rider** is a person who receives the benefit of a good but avoids paying for it.

### free rider

*a person who receives the benefit of a good but avoids paying for it*

One way to view this market failure is that it arises because of an externality. If Ellen did put on the fireworks display, she would confer an external benefit on those who saw the display without paying for it. When deciding whether to put on the display, Ellen ignores these external benefits. Even though a fireworks display is socially desirable, it is not privately profitable. As a result, Ellen makes the socially inefficient decision not to put on the display.

Although the private market fails to supply the fireworks display demanded by Smalltown residents, the solution to Smalltown's problem is obvious: The local government can sponsor a Fourth of July celebration. The town council can raise everyone's taxes by \$2 and use the revenue to hire Ellen to produce the fireworks. Everyone in Smalltown is better off by \$8—the \$10 in value from the fireworks minus the \$2 tax bill. Ellen can help Smalltown reach the efficient outcome as a public employee even though she could not do so as a private entrepreneur.

The story of Smalltown is simplified, but it is also realistic. In fact, many local governments in the United States do pay for fireworks on the Fourth of July. Moreover, the story shows a general lesson about public goods: Because public goods are not excludable, the free-rider problem prevents the private market from supplying them. The government, however, can potentially remedy the problem. If the government decides that the total benefits exceed the costs, it can provide the public good and pay for it with tax revenue, making everyone better off.

## SOME IMPORTANT PUBLIC GOODS

There are many examples of public goods. Here we consider three of the most important.

**National Defense** The defense of the country from foreign aggressors is a classic example of a public good. It is also one of the most expensive. In 1999 the U.S. federal government spent a total of \$277 billion on national defense, or about \$1,018 per person. People disagree about whether this amount is too small or too large, but almost no one doubts that some government spending for national defense is necessary. Even economists who advocate small government agree that the national defense is a public good the government should provide.

**Basic Research** The creation of knowledge is a public good. If a mathematician proves a new theorem, the theorem enters the general pool of knowledge



"I like the concept if we can do it with no new taxes."

that anyone can use without charge. Because knowledge is a public good, profit-seeking firms tend to free ride on the knowledge created by others and, as a result, devote too few resources to the creation of knowledge.

In evaluating the appropriate policy toward knowledge creation, it is important to distinguish general knowledge from specific, technological knowledge. Specific, technological knowledge, such as the invention of a better battery, can be patented. The inventor thus obtains much of the benefit of his invention, although certainly not all of it. By contrast, a mathematician cannot patent a theorem; such general knowledge is freely available to everyone. In other words, the patent system makes specific, technological knowledge excludable, whereas general knowledge is not excludable.

The government tries to provide the public good of general knowledge in various ways. Government agencies, such as the National Institutes of Health and the National Science Foundation, subsidize basic research in medicine, mathematics, physics, chemistry, biology, and even economics. Some people justify government funding of the space program on the grounds that it adds to society's pool of knowledge. Certainly, many private goods, including bullet-proof vests and the instant drink Tang, use materials that were first developed by scientists and engineers trying to land a man on the moon. Determining the appropriate level of governmental support for these endeavors is difficult because the benefits are hard to measure. Moreover, the members of Congress who appropriate funds for research usually have little expertise in science and, therefore, are not in the best position to judge what lines of research will produce the largest benefits.

**Fighting Poverty** Many government programs are aimed at helping the poor. The welfare system (officially called Temporary Assistance for Needy Families) provides a small income for some poor families. Similarly, the Food Stamp program subsidizes the purchase of food for those with low incomes, and various government housing programs make shelter more affordable. These antipoverty programs are financed by taxes on families that are financially more successful.

Economists disagree among themselves about what role the government should play in fighting poverty. Although we will discuss this debate more fully in Chapter 20, here we note one important argument: Advocates of antipoverty programs claim that fighting poverty is a public good.

Suppose that everyone prefers to live in a society without poverty. Even if this preference is strong and widespread, fighting poverty is not a “good” that the private market can provide. No single individual can eliminate poverty because the problem is so large. Moreover, private charity is hard pressed to solve the problem: People who do not donate to charity can free ride on the generosity of others. In this case, taxing the wealthy to raise the living standards of the poor can make everyone better off. The poor are better off because they now enjoy a higher standard of living, and those paying the taxes are better off because they enjoy living in a society with less poverty.

### CASE STUDY ARE LIGHTHOUSES PUBLIC GOODS?

Some goods can switch between being public goods and being private goods depending on the circumstances. For example, a fireworks display is a public good if performed in a town with many residents. Yet if performed at a private amusement park, such as Walt Disney World, a fireworks display is more like a private good because visitors to the park pay for admission.

Another example is a lighthouse. Economists have long used lighthouses as examples of a public good. Lighthouses are used to mark specific locations so that passing ships can avoid treacherous waters. The benefit that the lighthouse provides to the ship captain is neither excludable nor rival, so each captain has an incentive to free ride by using the lighthouse to navigate without paying for the service. Because of this free-rider problem, private markets usually fail to provide the lighthouses that ship captains need. As a result, most lighthouses today are operated by the government.



USE OF THE LIGHTHOUSE IS FREE TO THE BOAT OWNER. DOES THIS MAKE THE LIGHTHOUSE A PUBLIC GOOD?

In some cases, however, lighthouses may be closer to private goods. On the coast of England in the nineteenth century, some lighthouses were privately owned and operated. The owner of the local lighthouse did not try to charge ship captains for the service but did charge the owner of the nearby port. If the port owner did not pay, the lighthouse owner turned off the light, and ships avoided that port.

In deciding whether something is a public good, one must determine the number of beneficiaries and whether these beneficiaries can be excluded from enjoying the good. A free-rider problem arises when the number of beneficiaries is large and exclusion of any one of them is impossible. If a lighthouse benefits many ship captains, it is a public good. Yet if it primarily benefits a single port owner, it is more like a private good.

## THE DIFFICULT JOB OF COST-BENEFIT ANALYSIS

So far we have seen that the government provides public goods because the private market on its own will not produce an efficient quantity. Yet deciding that the government must play a role is only the first step. The government must then determine what kinds of public goods to provide and in what quantities.

Suppose that the government is considering a public project, such as building a new highway. To judge whether to build the highway, it must compare the total benefits of all those who would use it to the costs of building and maintaining it. To make this decision, the government might hire a team of economists and engineers to conduct a study, called a **cost-benefit analysis**, the goal of which is to estimate the total costs and benefits of the project to society as a whole.

Cost-benefit analysts have a tough job. Because the highway will be available to everyone free of charge, there is no price with which to judge the value of the highway. Simply asking people how much they would value the highway is not reliable. First, quantifying benefits is difficult using the results from a questionnaire. Second, respondents have little incentive to tell the truth. Those who would use the highway have an incentive to exaggerate the benefit they receive to get the highway built. Those who would be harmed by the highway have an incentive to exaggerate the costs to them to prevent the highway from being built.

The efficient provision of public goods is, therefore, intrinsically more difficult than the efficient provision of private goods. Private goods are provided in the market. Buyers of a private good reveal the value they place on it by the prices they are willing to pay. Sellers reveal their costs by the prices they are willing to accept. By contrast, cost-benefit analysts do not observe any price signals when evaluating whether the government should provide a public good. Their findings on the costs and benefits of public projects are, therefore, rough approximations at best.

## CASE STUDY HOW MUCH IS A LIFE WORTH?

Imagine that you have been elected to serve as a member of your local town council. The town engineer comes to you with a proposal: The town can spend \$10,000 to build and operate a traffic light at a town intersection that now has only a stop sign. The benefit of the traffic light is increased safety. The engineer

### **cost-benefit analysis**

*a study that compares the costs and benefits to society of providing a public good*

estimates, based on data from similar intersections, that the traffic light would reduce the risk of a fatal traffic accident over the lifetime of the traffic light from 1.6 to 1.1 percent. Should you spend the money for the new light?

To answer this question, you turn to cost-benefit analysis. But you quickly run into an obstacle: The costs and benefits must be measured in the same units if you are to compare them meaningfully. The cost is measured in dollars, but the benefit—the possibility of saving a person's life—is not directly monetary. To make your decision, you have to put a dollar value on a human life.

At first, you may be tempted to conclude that a human life is priceless. After all, there is probably no amount of money that you could be paid to voluntarily give up your life or that of a loved one. This suggests that a human life has an infinite dollar value.

For the purposes of cost-benefit analysis, however, this answer leads to nonsensical results. If we truly placed an infinite value on human life, we should be placing traffic lights on every street corner. Similarly, we should all be driving large cars with all the latest safety features, instead of smaller ones with fewer safety features. Yet traffic lights are not at every corner, and people sometimes choose to buy small cars without side-impact air bags or antilock brakes. In both our public and private decisions, we are at times willing to risk our lives to save some money.

Once we have accepted the idea that a person's life does have an implicit dollar value, how can we determine what that value is? One approach, sometimes used by courts to award damages in wrongful-death suits, is to look at the total amount of money a person would have earned if he or she had lived. Economists are often critical of this approach. It has the bizarre implication that the life of a retired or disabled person has no value.

A better way to value human life is to look at the risks that people are voluntarily willing to take and how much they must be paid for taking them. Mortality risk varies across jobs, for example. Construction workers in high-rise buildings face greater risk of death on the job than office workers do. By comparing wages in risky and less risky occupations, controlling for education, experience, and other determinants of wages, economists can get some sense about what value people put on their own lives. Studies using this approach conclude that the value of a human life is about \$10 million.

EVERYONE WOULD  
LIKE TO AVOID THE  
RISK OF THIS, BUT AT  
WHAT COST?



**IN THE NEWS***Existence Value*

COST-BENEFIT ANALYSTS OFTEN RUN INTO hard questions. Here's an example.

**They Exist. Therefore They  
Are. But, Do You Care?**

BY SAM HOWE VERHOVEK

It sounds like a philosophical cousin to the age-old question of whether a tree falling in the forest makes a sound if no one is around to hear it. In this case, though, federal officials are seeking to add an economic variable to the puzzle: Just how much is it worth to *you* to know that a once-dammed river is running wild again—even if you never visit it?

In the midst of a major study of whether or not to breach four huge hydroelectric dams on the Snake River in eastern Washington, economists with the Army Corps of Engineers are adding a factor known as “existence value” to their list of costs and benefits of the contentious proposal.

Breaching the dams would restore 140 miles of the lower Snake to its wild, free-flowing condition and would, many biologists argue, stand a good chance of revitalizing endangered salmon runs in the river. Aside from calculating the proposal's effects on jobs, electric bills, and shipping rates, the Government is now hoping to assign a dollar value to Americans' knowledge that a piece of their wilderness might be regained. . . .

“The idea that you'd be willing to pay something for some state of the world to exist, as you would pay for a commodity or a contract for services, is not at all crazy,” said Alan Randall, chairman of the department of agricultural, environmental, and development economics at Ohio State University. “The

controversy, really, is mostly about measurability.”

Proponents of the dam-breaching proposal have pointed to polls suggesting that Seattle-area residents would be willing to pay a few extra dollars a month on their electricity bills into order to save salmon runs. . . . Economists at the Corps of Engineers have calculated that breaching the four Snake River dams and successfully restoring the salmon is an idea for which Americans would be willing to shell out [in total] as much as \$1 billion. . . .

Others question whether such a value can be accurately measured. “The only way to do it is to ask people what they would be willing to pay, and in my view you ask people questions like that and you get very upwardly biased results,” said Jerry Hausman, an economics professor at M.I.T. “When somebody calls you on the phone to ask, it's not real money.”

SOURCE: *The New York Times*, Week in Review, October 17, 1999, p. 5.

We can now return to our original example and respond to the town engineer. The traffic light reduces the risk of fatality by 0.5 percent. Thus, the expected benefit from having the traffic light is  $0.005 \times \$10$  million, or \$50,000. This estimate of the benefit well exceeds the cost of \$10,000, so you should approve the project.

**QUICK QUIZ:** What is the *free-rider problem*? ♦ Why does the free-rider problem induce the government to provide public goods? ♦ How should the government decide whether to provide a public good?

## COMMON RESOURCES

Common resources, like public goods, are not excludable: They are available free of charge to anyone who wants to use them. Common resources are, however, rival:



**Tragedy of the Commons**

*a parable that illustrates why common resources get used more than is desirable from the standpoint of society as a whole*

One person's use of the common resource reduces other people's enjoyment of it. Thus, common resources give rise to a new problem. Once the good is provided, policymakers need to be concerned about how much it is used. This problem is best understood from the classic parable called the **Tragedy of the Commons**.

**THE TRAGEDY OF THE COMMONS**

Consider life in a small medieval town. Of the many economic activities that take place in the town, one of the most important is raising sheep. Many of the town's families own flocks of sheep and support themselves by selling the sheep's wool, which is used to make clothing.

As our story begins, the sheep spend much of their time grazing on the land surrounding the town, called the Town Common. No family owns the land. Instead, the town residents own the land collectively, and all the residents are allowed to graze their sheep on it. Collective ownership works well because land is plentiful. As long as everyone can get all the good grazing land they want, the Town Common is not a rival good, and allowing residents' sheep to graze for free causes no problems. Everyone in town is happy.

As the years pass, the population of the town grows, and so does the number of sheep grazing on the Town Common. With a growing number of sheep and a fixed amount of land, the land starts to lose its ability to replenish itself. Eventually, the land is grazed so heavily that it becomes barren. With no grass left on the Town Common, raising sheep is impossible, and the town's once prosperous wool industry disappears. Many families lose their source of livelihood.

What causes the tragedy? Why do the shepherds allow the sheep population to grow so large that it destroys the Town Common? The reason is that social and private incentives differ. Avoiding the destruction of the grazing land depends on the collective action of the shepherds. If the shepherds acted together, they could reduce the sheep population to a size that the Town Common can support. Yet no single family has an incentive to reduce the size of its own flock because each flock represents only a small part of the problem.

In essence, the Tragedy of the Commons arises because of an externality. When one family's flock grazes on the common land, it reduces the quality of the land available for other families. Because people neglect this negative externality when deciding how many sheep to own, the result is an excessive number of sheep.

If the tragedy had been foreseen, the town could have solved the problem in various ways. It could have regulated the number of sheep in each family's flock, internalized the externality by taxing sheep, or auctioned off a limited number of sheep-grazing permits. That is, the medieval town could have dealt with the problem of overgrazing in the way that modern society deals with the problem of pollution.

In the case of land, however, there is a simpler solution. The town can divide up the land among town families. Each family can enclose its parcel of land with a fence and then protect it from excessive grazing. In this way, the land becomes a private good rather than a common resource. This outcome in fact occurred during the enclosure movement in England in the seventeenth century.

The Tragedy of the Commons is a story with a general lesson: When one person uses a common resource, he diminishes other people's enjoyment of it. Because of this negative externality, common resources tend to be used excessively.

The government can solve the problem by reducing use of the common resource through regulation or taxes. Alternatively, the government can sometimes turn the common resource into a private good.

This lesson has been known for thousands of years. The ancient Greek philosopher Aristotle pointed out the problem with common resources: “What is common to many is taken least care of, for all men have greater regard for what is their own than for what they possess in common with others.”

## SOME IMPORTANT COMMON RESOURCES

There are many examples of common resources. In almost all cases, the same problem arises as in the Tragedy of the Commons: Private decisionmakers use the common resource too much. Governments often regulate behavior or impose fees to mitigate the problem of overuse.

**Clean Air and Water** As we discussed in Chapter 10, markets do not adequately protect the environment. Pollution is a negative externality that can be remedied with regulations or with Pigovian taxes on polluting activities. One can view this market failure as an example of a common-resource problem. Clean air and clean water are common resources like open grazing land, and excessive pollution is like excessive grazing. Environmental degradation is a modern Tragedy of the Commons.

**Oil Pools** Consider an underground pool of oil so large that it lies under many properties with different owners. Any of the owners can drill and extract the oil, but when one owner extracts oil, less is available for the others. The oil is a common resource.

Just as the number of sheep grazing on the Town Common was inefficiently large, the number of wells drawing from the oil pool will be inefficiently large. Because each owner who drills a well imposes a negative externality on the other owners, the benefit to society of drilling a well is less than the benefit to the owner who drills it. That is, drilling a well can be privately profitable even when it is socially undesirable. If owners of the properties decide individually how many oil wells to drill, they will drill too many.

To ensure that the oil is extracted at lowest cost, some type of joint action among the owners is necessary to solve the common-resource problem. The Coase theorem, which we discussed in Chapter 10, suggests that a private solution might be possible. The owners could reach an agreement among themselves about how to extract the oil and divide the profits. In essence, the owners would then act as if they were in a single business.

When there are many owners, however, a private solution is more difficult. In this case, government regulation could ensure that the oil is extracted efficiently.

**Congested Roads** Roads can be either public goods or common resources. If a road is not congested, then one person’s use does not affect anyone else. In this case, use is not rival, and the road is a public good. Yet if a road is congested, then use of that road yields a negative externality. When one person drives on the road, it becomes more crowded, and other people must drive more slowly. In this case, the road is a common resource.

**IN THE NEWS***The Singapore Solution*

TOLLS ARE A SIMPLE WAY TO SOLVE THE problem of road congestion and, according to some economists, are not used as much as they should be. In this opinion column, economist Lester Thurow describes Singapore's success in dealing with congestion.

**Economics of Road Pricing**

BY LESTER C. THUROW

Start with a simple observational truth. No city has ever been able to solve its congestion and pollution problems by building more roads.

Some of the world's cities have built a lot of roads (Los Angeles) and some have very few (Shanghai only recently



HOW CAN WE CLEAR THIS MARKET?

has had a lot of autos) but the degrees of congestion and pollution don't differ very much. More roads simply encourage more people to use their cars, to live farther away from work, and thus use more road space. . . . A recent analysis of congestion problems in London came to the conclusion that London could tear

the entire central city down to make room for roads and would still have something approaching gridlock.

Economists have always had a theoretical answer for auto congestion and pollution problems—road pricing. Charge people for using roads based on what roads they use, what time of day and

One way for the government to address the problem of road congestion is to charge drivers a toll. A toll is, in essence, a Pigovian tax on the externality of congestion. Often, as in the case of local roads, tolls are not a practical solution because the cost of collecting them is too high.

Sometimes congestion is a problem only at certain times of day. If a bridge is heavily traveled only during rush hour, for instance, the congestion externality is larger during this time than during other times of day. The efficient way to deal with these externalities is to charge higher tolls during rush hour. This toll would provide an incentive for drivers to alter their schedules and would reduce traffic when congestion is greatest.

Another policy that responds to the problem of road congestion, discussed in a case study in the previous chapter, is the tax on gasoline. Gasoline is a complementary good to driving: An increase in the price of gasoline tends to reduce the quantity of driving demanded. Therefore, a gasoline tax reduces road congestion.

year they use those roads, and the degree to which pollution problems exist at the time they are using those roads. Set prices at the levels that yield the optimal amounts of usage.

Until Singapore decided to try, no city had ever had the nerve to use road pricing. Many ideas seem good theoretically but have some hidden unexpected flaws. Singapore now has more than a decade of experience. The system works! There are no unexpected flaws. Singapore is the only city on the face of the earth without congestion and auto-induced pollution problems.

In Singapore a series of toll booths surrounds the central core of the city. To drive into the city, each car must pay a toll based on the roads being used, the time of day when the driving will occur, and that day's pollution problem. Prices are raised and lowered to get optimal usage.

In addition, Singapore calculates the maximum number of cars that can be supported without pollution outside of the central city and auctions off the rights to license new cars each month. Different types of plates allow different

degrees of usage. A plate that allows one to use their car at any time is much more expensive than a plate that only allows one to use their car on weekends—a time when congestion problems are much less intense. Prices depend on supply and demand.

With this system Singapore ends up not wasting resources on infrastructure projects that won't cure congestion and pollution problems. The revenue collected from the system is used to lower other taxes.

If that is so, why then did London reject road pricing in its recent report on its auto congestion and pollution problems? They feared that such a system would be seen as too much interference from the heavy hand of government and that the public would not put up with a system that allows the rich to drive more than the poor.

Both arguments ignore the fact that we already have toll roads, but new technologies now also make it possible to avoid both problems.

Using bar codes and debit cards, a city can install bar code readers at different points around the city. As any car

goes by each point a certain amount is deducted from the driver's debit card account depending upon weather, time of day, and location.

Inside the car, the driver has a meter that tells him how much he has been charged and how much remains in his debit card account. . . .

If one is an egalitarian and thinks that driving privileges should be distributed equally (i.e., not based upon income) then each auto can be given a specified debit card balance every year and those who are willing to drive less can sell their unused balances to those that want to drive more.

Instead of giving the city extra tax revenue, this system gives those who are willing to live near work or to use public transit an income supplement. Since poor people drive less than rich people, the system ends up being an egalitarian redistribution of income from the rich to the poor.

SOURCE: *The Boston Globe*, February 28, 1995, p. 40.

A gasoline tax, however, is an imperfect solution to road congestion. The problem is that the gasoline tax affects other decisions besides the amount of driving on congested roads. For example, the gasoline tax discourages driving on noncongested roads, even though there is no congestion externality for these roads.

**Fish, Whales, and Other Wildlife** Many species of animals are common resources. Fish and whales, for instance, have commercial value, and anyone can go to the ocean and catch whatever is available. Each person has little incentive to maintain the species for the next year. Just as excessive grazing can destroy the Town Common, excessive fishing and whaling can destroy commercially valuable marine populations.

The ocean remains one of the least regulated common resources. Two problems prevent an easy solution. First, many countries have access to the oceans, so any solution would require international cooperation among countries that hold

**IN THE NEWS***Should Yellowstone Charge as Much as Disney World?*

NATIONAL PARKS, LIKE ROADS, CAN BE either public goods or common resources. If congestion is not a problem, a visit to a park is not rival. Yet once a park becomes popular, it suffers from the same problem as the Town Common. In this opinion column, an economist argues for the use of higher entrance fees to solve the problem.

**Save the Parks, and Make a Profit**

BY ALLEN R. SANDERSON

It is common knowledge that our national parks are overcrowded, deteriorating, and broke. Some suggest that we address these problems by requiring reservations, closing some areas, or asking

Congress to increase financing to the National Park Service. But to an economist, there is a more obvious solution: Raise the entrance fees.

When the National Park Service was established in 1916, the admission price to Yellowstone for a family of five arriving by car was \$7.50; today, the price is only \$10. Had the 1916 price been adjusted for inflation, the comparable 1995 fee would be \$120 a day—about what that family would pay for a day of rides at Disney World, . . . or to see a professional football game.

No wonder our national parks are overrun and overtrampled. We are treating our natural and historical treasures as free goods when they are not. We are ignoring the costs of maintaining these places and rationing by congestion—when it gets too crowded, no more visitors are allowed—perhaps the most inefficient way to allocate scarce resources. The price of a family's day in a national park has not kept pace with most other forms of recreation. Systemwide, it barely averages a dollar a person. . . .

An increase in daily user fees to, say, \$20 per person would either reduce

the overcrowding and deterioration in our parks by cutting down on the number of visitors or it would substantially raise fee revenues for the Park Service (assuming that legislation was passed that would let the park system keep this money). Greater revenue is the more likely outcome. After spending several hundred dollars to reach Yellowstone Park, few people would be deterred by another \$20.

The added revenues would bring more possibilities for outdoor recreation, both through expansion of the National Park Service and by encouraging private entrepreneurs to carve out and operate their own parks, something they cannot do alongside a public competitor giving away his product well below cost.

It is time to put our money where our Patagonia outfits are: Either we value the Grand Canyon and Yosemite and won't complain about paying a realistic entrance fee, or we don't really value them and shouldn't wring our hands over their present sorry state and likely sorrier fate.

SOURCE: *The New York Times*, September 30, 1995, p. 19.

different values. Second, because the oceans are so vast, enforcing any agreement is difficult. As a result, fishing rights have been a frequent source of international tension among normally friendly countries.

Within the United States, various laws aim to protect fish and other wildlife. For example, the government charges for fishing and hunting licenses, and it restricts the lengths of the fishing and hunting seasons. Fishermen are often required to throw back small fish, and hunters can kill only a limited number of animals. All these laws reduce the use of a common resource and help maintain animal populations.

**CASE STUDY WHY THE COW IS NOT EXTINCT**

Throughout history, many species of animals have been threatened with extinction. When Europeans first arrived in North America, more than 60 million

buffalo roamed the continent. Yet hunting the buffalo was so popular during the nineteenth century that by 1900 the animal's population fell to about 400 before the government stepped in to protect the species. In some African countries today, the elephant faces a similar challenge, as poachers kill the animals for the ivory in their tusks.

Yet not all animals with commercial value face this threat. The cow, for example, is a valuable source of food, but no one worries that the cow will soon be extinct. Indeed, the great demand for beef seems to ensure that the species will continue to thrive.

Why is the commercial value of ivory a threat to the elephant, while the commercial value of beef is a guardian of the cow? The reason is that elephants are a common resource, whereas cows are a private good. Elephants roam freely without any owners. Each poacher has a strong incentive to kill as many elephants as he can find. Because poachers are numerous, each poacher has only a slight incentive to preserve the elephant population. By contrast, cows live on ranches that are privately owned. Each rancher takes great effort to maintain the cow population on his ranch because he reaps the benefit of these efforts.

Governments have tried to solve the elephant's problem in two ways. Some countries, such as Kenya, Tanzania, and Uganda, have made it illegal to kill elephants and sell their ivory. Yet these laws have been hard to enforce, and elephant populations have continued to dwindle. By contrast, other countries, such as Botswana, Malawi, Namibia, and Zimbabwe, have made elephants a private good by allowing people to kill elephants, but only those on their own property. Landowners now have an incentive to preserve the species on their own land, and as a result, elephant populations have started to rise. With private ownership and the profit motive now on its side, the African elephant might someday be as safe from extinction as the cow.



"WILL THE MARKET PROTECT ME?"

**QUICK QUIZ:** Why do governments try to limit the use of common resources?

### CONCLUSION: THE IMPORTANCE OF PROPERTY RIGHTS

In this chapter and the previous one, we have seen there are some "goods" that the market does not provide adequately. Markets do not ensure that the air we breathe is clean or that our country is defended from foreign aggressors. Instead, societies rely on the government to protect the environment and to provide for the national defense.

Although the problems we considered in these chapters arise in many different markets, they share a common theme. In all cases, the market fails to allocate resources efficiently because *property rights* are not well established. That is, some item of value does not have an owner with the legal authority to control it. For example, although no one doubts that the "good" of clean air or national defense is valuable, no one has the right to attach a price to it and profit from its use. A factory

pollutes too much because no one charges the factory for the pollution it emits. The market does not provide for national defense because no one can charge those who are defended for the benefit they receive.

When the absence of property rights causes a market failure, the government can potentially solve the problem. Sometimes, as in the sale of pollution permits, the solution is for the government to help define property rights and thereby unleash market forces. Other times, as in the restriction on hunting seasons, the solution is for the government to regulate private behavior. Still other times, as in the provision of national defense, the solution is for the government to supply a good that the market fails to supply. In all cases, if the policy is well planned and well run, it can make the allocation of resources more efficient and thus raise economic well-being.

### Summary

- ◆ Goods differ in whether they are excludable and whether they are rival. A good is excludable if it is possible to prevent someone from using it. A good is rival if one person's enjoyment of the good prevents other people from enjoying the same unit of the good. Markets work best for private goods, which are both excludable and rival. Markets do not work as well for other types of goods.
- ◆ Public goods are neither rival nor excludable. Examples of public goods include fireworks displays, national defense, and the creation of fundamental knowledge. Because people are not charged for their use of the public good, they have an incentive to free ride when the good is provided privately. Therefore, governments provide public goods, making their decision about the quantity based on cost-benefit analysis.
- ◆ Common resources are rival but not excludable. Examples include common grazing land, clean air, and congested roads. Because people are not charged for their use of common resources, they tend to use them excessively. Therefore, governments try to limit the use of common resources.

### Key Concepts

excludability, p. 226  
rivalry, p. 226  
private goods, p. 226

public goods, p. 226  
common resources, p. 226  
free rider, p. 228

cost-benefit analysis, p. 231  
Tragedy of the Commons, p. 234

### Questions for Review

1. Explain what is meant by a good being "excludable." Explain what is meant by a good being "rival." Is a pizza excludable? Is it rival?
2. Define and give an example of a public good. Can the private market provide this good on its own? Explain.
3. What is cost-benefit analysis of public goods? Why is it important? Why is it hard?
4. Define and give an example of a common resource. Without government intervention, will people use this good too much or too little? Why?

### Problems and Applications

1. The text says that both public goods and common resources involve externalities.
  - a. Are the externalities associated with public goods generally positive or negative? Use examples in your answer. Is the free-market quantity of public goods generally greater or less than the efficient quantity?
  - b. Are the externalities associated with common resources generally positive or negative? Use examples in your answer. Is the free-market use of common resources generally greater or less than the efficient use?
2. Think about the goods and services provided by your local government.
  - a. Using the classification in Figure 11-1, explain what category each of the following goods falls into:
    - ◆ police protection
    - ◆ snow plowing
    - ◆ education
    - ◆ rural roads
    - ◆ city streets
  - b. Why do you think the government provides items that are not public goods?
3. Charlie loves watching *Teletubbies* on his local public TV station, but he never sends any money to support the station during their fund-raising drives.
  - a. What name do economists have for Charlie?
  - b. How can the government solve the problem caused by people like Charlie?
  - c. Can you think of ways the private market can solve this problem? How does the existence of cable TV alter the situation?
4. The text states that private firms will not undertake the efficient amount of basic scientific research.
  - a. Explain why this is so. In your answer, classify basic research in one of the categories shown in Figure 11-1.
  - b. What sort of policy has the United States adopted in response to this problem?
  - c. It is often argued that this policy increases the technological capability of American producers relative to that of foreign firms. Is this argument consistent with your classification of basic research in part (a)? (Hint: Can excludability apply to some potential beneficiaries of a public good and not others?)
5. Why is there litter along most highways but rarely in people's yards?
6. The Washington, D.C., metro (subway) system charges higher fares during rush hours than during the rest of the day. Why might it do this?
7. Timber companies in the United States cut down many trees on publicly owned land and many trees on privately owned land. Discuss the likely efficiency of logging on each type of land in the absence of government regulation. How do you think the government should regulate logging on publicly owned lands? Should similar regulations apply to privately owned land?
8. An *Economist* article (March 19, 1994) states: "In the past decade, most of the rich world's fisheries have been exploited to the point of near-exhaustion." The article continues with an analysis of the problem and a discussion of possible private and government solutions:
  - a. "Do not blame fishermen for overfishing. They are behaving rationally, as they have always done." In what sense is "overfishing" rational for fishermen?
  - b. "A community, held together by ties of obligation and mutual self-interest, can manage a common resource on its own." Explain how such management can work in principle, and what obstacles it faces in the real world.
  - c. "Until 1976 most world fish stocks were open to all comers, making conservation almost impossible. Then an international agreement extended some aspects of [national] jurisdiction from 12 to 200 miles offshore." Using the concept of property rights, discuss how this agreement reduces the scope of the problem.
  - d. The article notes that many governments come to the aid of suffering fishermen in ways that encourage increased fishing. How do such policies encourage a vicious cycle of overfishing?
  - e. "Only when fishermen believe they are assured a long-term and exclusive right to a fishery are they likely to manage it in the same far-sighted way as good farmers manage their land." Defend this statement.
  - f. What other policies to reduce overfishing might be considered?
9. In a market economy, information about the quality or function of goods and services is a valuable good in its



own right. How does the private market provide this information? Can you think of any way in which the government plays a role in providing this information?

10. Do you think the Internet is a public good? Why or why not?
11. High-income people are willing to pay more than lower-income people to avoid the risk of death. For example,

they are more likely to pay for safety features on cars. Do you think cost-benefit analysts should take this fact into account when evaluating public projects? Consider, for instance, a rich town and a poor town, both of which are considering the installation of a traffic light. Should the rich town use a higher dollar value for a human life in making this decision? Why or why not?

### 3.1. საჯარო პოლიტიკის პრობლემები

#### საჯარო პრობლემის არსი

პოლიტიკური კურსის ფორმულირების შესახებ არსებულ მეცნიერებათა უმრავლესობა ნაკლებ ყურადღებას უთმობს საზოგადოებრივ/საჯარო პრობლემათა არსსა და მათ განსაზღვრებას. საზოგადოებრივი პრობლემები არცთუ ისე იშვიათად განიხილება როგორც “მოცემულობა”, რომელზედაც იგება გადასაწყვეტი პრობლემის სიღრმისეული შეცნობისაკენ მიმართული ანალიზი, ყოველგვარი წინასწარი მუშაობის ჩატარების გარეშე. არადა, იმ პრობლემათა მახასიათებლებისა და განზომილების დადგენის გარეშე, რომელიც სამთავრობო მოქმედებებს აპირობებს და ერთგვარ სტიმულირებას ახდენს, ნაკლებად შეიძლება პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერება (POLICY SCIENCE) სრულყოფილად ჩაითვალოს.

საჭიროა იმის ცოდნა, თუ რატომ რეაგირებს მთავრობა ზოგიერთ პრობლემაზე და გარკვეულ დონისძიებებს ახორციელებს მათ გადასაწყვეტად, ზოგიერთს კი უგულებელყოფს. ანდერსონის აზრით, მნიშვნელობა არა აქვს, პრობლემა საშინაო იქნება, თუ საგარეო, შეზღუდული თუ ფართო მნიშვნელობის მატარებელი. საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის სწორედ წარმართვის მიზნით, პრობლემათა არსის ცოდნა, მისი მასშტაბების განსაზღვრა, გადამწყვეტია. ნებისმიერი სახის პოლიტიკური კურსის შეფასება, უპირველეს ყოვლისა, მოითხოვს ამ კონკრეტული პრობლემის არსისა და საზღვრების შესახებ ინფორმაციის ცოდნას და არა პოლიტიკური კურსის ალტერნატივების შეფასებას. ხშირ შემთხვევაში კი პოლიტიკური ცხოვრების რეალობა სწორედ საპირისპირო სურათს გვიჩვენებს.

პოლიტიკის პრობლემა (policy problems), ანდერსონის<sup>1</sup> აზრით, შეიძლება განისაზღვროს როგორც პირობა ან სიტუაცია, რომელიც წარმოშობს მოთხოვნებსა და უკმაყოფილებას ადამიანებს შორის და რომლის გამოსწორებისა და შემსუბუქებისკენ საზოგადოება მიიღტვის. ისეთი საკითხები, როგორცაა ჰაერის დაბინძურება, მავნე საქონელი, აბორტის პრაქტიკა, ციხეებში გადატვირთული საკენები და, თუნდაც, გლობალური დათბობა, სულ ადვილად შეიძლება იქცეს პრობლემად, თუკი ისეთ უკმაყოფილებასა და წუხილს იწვევს, რომელიც მოსახლეობას აიძულებს, მათი გადაწყვეტის საშუალებები ეძიოს. ამისათვის ადამიანებს უნდა ჰქონდეთ შემუშავებული გარკვეული კრიტერიუმები და სტანდარტები, რომელთა მიხედვით ამა თუ იმ გარემოებას და სიტუაციას შეაფასებდნენ როგორც ყოველად მიუღებელს და მიიხნევდნენ სახელმწიფო მზრუნველობისა და მისი მხრიდან დაუყოვნებლივი რეაგირების საგნად, ანუ მთავრობისადმი მათი გადაწყვეტის მოთხოვნით მისამართავად ადეკვატურად ჩათვლიდნენ. თუკი ადამიანები რომელიმე სიტუაციას ან გარემოებას განიხილავენ როგორც ნორმალურს, გარდაუვალსა და პირადი პასუხისმგებლობის საგანს, მაშინ, ანდერსონის აზრით, გარემოება ნაკლებად აღიქმება პრობლემად და საზოგადოების მხრიდან მისი გადაწყვეტის მოთხოვნის წამოყენებაც ნაკლებად ხდება. მსგავსი განსაზღვრებიდან გამომდინარეობს, რომ თუკი ადამიანთა რომელიმე ჯგუფი ეკონომიკურ ზეწოლას განიცდის, მაგრამ ასეთი შევიწროება აღიქმება როგორც გარდაუვალი ან ლეგიტიმური და ეს ჯგუფი არ მიმართავს გარკვეულ დონისძიებებს სიტუაციის გამოსასწორებლად, პრობლემაც არ წარმოიშობა. რაიმე გარემოება არ გადაიქცევა საზოგადოებრივ პრობლემად მანამ, სანამ არ იქნება განსაზღვრული და მიხნეული ასეთად, არ იქნება გაცხადებული ვინმეს მიერ და მთავრობის ყურამდე მიტანილი. ხშირ შემთხვევაში საჯარო პოლიტიკურ პრობლემათა გამსმოვანებლის როლში სწორედ მთავრობა გამოდის.

<sup>1</sup> Anderson, James E. , 2003. Public Policymaking, 5<sup>th</sup> ed. Houghton Mifflin.

იმისათვის, რომ ესა თუ ის გარემოება ან სიტუაცია პრობლემად ტრანსფორმირდეს, იგი მიჩნეული უნდა იყოს სამთავრობო გადაწყვეტისა და რეაგირებისათვის შესაფერისად და ამავე დროს ისეთად, რომლის გადაწყვეტის რესურსებსა და საშუალებებსაც მთავრობა ფლობს. ისინი, ვინც აპროტესტებს მთავრობის ქმედებებს საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში სიგარეტის მოწვევის აკრძალვის თაობაზე, თავიანთი პოზიციის გასამყარებლად შემდეგ არგუმენტებს იშველიებენ: თამბაქოს მოწვევა არ არის მავნებელი, კვამლი არ მოქმედებს გარშემო მყოფებზე, მოწვევა ინდივიდუალური გადაწყვეტილებაა და მას მთავრობა არ უნდა არეგულირდებდეს. ასეთი სახის არგუმენტაციის მოყვანა ხელს უშლის პრობლემის დაყენებას საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში მოწვევის აკრძალვის დაწესებისთვის, რადგან პრობლემის, როგორც ასეთის, იგნორირებას ეყრდნობა. ამ არგუმენტაციის მიხედვით, საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში თამბაქოს მოწვევა აღიქმება, როგორც ნორმალური მოვლენა.

მიწისძვრებს, ქარიშხალსა და სხვა ბუნებრივ კატაკლიზმებს არ მივიჩნევთ ისეთ საზოგადოებრივ პრობლემებად, რომლის გადაწყვეტაც მთავრობის უშუალო კომპეტენციის საგანია, რადგან ისინი აღიქმება გარდაუვალ მოვლენებად, რომლის თავიდან აცილებაც ხელისუფლებას და მთავრობას არ შეუძლია. ბუნებრივი კატაკლიზმების შედეგად დაზარალებული მოსახლეობის დახმარება კი, ნამდვილად წარმოადგენს საზოგადოებრივ პრობლემას. სხვადასხვა დახმარების პროგრამები, საამშენებლო პროექტები და სტიქიურ უბედურებათა წინასწარ გათვლის სისტემების გამოგონება ხელს უწყობს ერთგვარი პრევენციული ღონისძიებების გატარებას მოსალოდნელ უბედურებათა მასშტაბებისა და ზარალის შესამცირებლად. ანდერსონის აზრით, დღეისათვის საკმაოდ მცირეა იმ გარემოებათა რაოდენობა, რომელიც ჯერჯერობით არ ტრანსფორმირებულა ისეთ საზოგადოებრივ პრობლემებად, რომელთა გადაწყვეტაც მთავრობას დაეკისრებოდა. გასათვალისწინებელია, რომ ადამიანის მთვარეზე გაგზავნა პოლიტიკოსებისთვის პრობლემად მხოლოდ მას შემდეგ გადაიქცა, რაც ეს ტექნიკურად შესაძლებელი გახდა გასული საუკუნის 50-იან წლებში.

ესა თუ ის გარემოება შეიძლება პრობლემად განისაზღვროს და დაისვას მისი გამოსწორების აუცილებლობის საკითხი არა უშუალოდ იმ პიროვნების ან ამა თუ იმ სოციალური ჯგუფის მიერ, რომელსაც ეს პრობლემა ეხება, არამედ თავად ხელისუფლების წარმომადგენლების მიერ. მაგალითად, გასული საუკუნის 60-იან წლებში სიღარიბე განისაზღვრა, როგორც უმწვავესი საზოგადოებრივი პრობლემა და ჯონსონის ადმინისტრაციამ ბრძოლა გამოუცხადა მას. ასეთი პოლიტიკური კურსის ინიციატორი გახლდათ ხელისუფლება და არა თავად შეერთებული შტატების სიღარიბის ზღვარს მიღმა მცხოვრები მოსახლეობა. ხშირად ქვეყნის საკანონმდებლო ხელისუფლების წარმომადგენლები თვითონვე მოიძიებენ საზოგადოებრივ პრობლემატიკას და წინ წამოსწევენ ზოგიერთ ნაკლებარტიკულირებულ პრობლემას, რომლის გადაწყვეტა ან სიმწვავის შემცირება შესაძლებელია. კანონმდებლების მხრიდან ასეთი “მზრუნველობა” გამოწვეულია მოსახლეობაში რეპუტაციის შენარჩუნებისა და ხელახალი არჩევის სურვილით. თუმცა აქ არის ერთი საფრთხეც: რა თქმა უნდა, ყოველთვის არსებობს იმის შესაძლებლობა, რომ სხვები თავისებურად განსაზღვრავენ პრობლემას, იმათგან განსხვავებით, ვისაც ეს პრობლემა უშუალოდ ეხება. ეს გამოწვეულია ამ ინდივიდებისა და ჯგუფების ინტერესებსა და ღირებულებებს შორის სხვაობით.

მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთი პრობლემა მუდმივია და ძნელად ემორჩილება გადაწყვეტას, ის, თუ როგორ მოხდება ამა თუ იმ პრობლემის განსაზღვრა, დამოკიდებულია სწორედ საზოგადოებაში მიმდინარე ცვლილებებზე. ანდერსონს აღნიშნული პოზიციისათვის მეტი დამაჯერებლობის მისანიჭებლად მოჰყავს ალკოჰოლის მოხმარების ილუსტრაცია. მისი განცხადებით, თუკი მეცხრამეტე საუკუნეში ალკოჰოლის მოხმარება მიჩნეული იყო კერძო პრობლემად და აღიქმებოდა, როგორც სასჯელი, რომელსაც ცალკეული პიროვნება საკუთარ თავის ვნების საზღაურად იღებდა, მეოცე საუკუნის 20-იანი წლებიდან ალკოჰოლიზმი განიხილებოდა უკვე როგორც სოციალური პრობლემა, რომელიც წარმოადგენდა პიროვნების ერთგვარ

პასუხს საზოგადოების მხრიდან განხორციელებულ ამა თუ იმ ზეწოლაზე. სწორედ ამ პერიოდიდან ყალიბდება სოციალურ დახმარებათა სისტემა და სხვადასხვა მომსახურებათა ქსელიც. უფრო მოგვიანებით, ალკოჰოლის მოხმარება განისაზღვრა როგორც დაავადება, რომელიც საჭიროებდა აუცილებელ მეურნეობას და საზოგადოებას აყენებდა რიგი სოციალური პროგრამების შემუშავების, ასევე ჯანდაცვისა და სოციალური დახმარების სისტემის შექმნის აუცილებლობის წინაშე. ალკოჰოლიზმის ასეთი სამედიცინო გაგება საკმაოდ ამცირებს პიროვნების პასუხისმგებლობას და მოქმედებს საზოგადოებაში ერთგვარი იარაღების დამკვიდრებაზე. თუმცა, ანდერსონის აღნიშვნით, საჯარო პოლიტიკაზე ალკოჰოლიზმის ასეთ სამედიცინო გაგებას ნაკლები გავლენა აქვს, რადგან უმეტეს შემთხვევაში ეს პრობლემა რეგულირდება ადმინისტრაციული კანონმდებლობითა და სამართალდამცავი ორგანოების მიერ, განსაკუთრებით კი იმ შემთხვევაში, თუკი ადგილი აქვს ავტომობილის მართვის დროს ალკოჰოლის გამოყენებას.

ანდერსონი ყურადღებას ამახვილებს იმაზე, რომ გარემოებები, რომლებიც წარსულში აღიქმებოდა როგორც ნორმალური, შესაძლებელია დროთა განმავლობაში, სოციალურ ცვლილებათა გავლენით, უკვე ნაკლებად აღიქმებოდეს ასეთებად და პრობლემებად ჩაითვალოს. რამდენიმე საუკუნის განმავლობაში ოჯახური ძალადობის სხვადასხვა ფორმა, იქნებოდა ეს მეუღლის ცემა, ბავშვების მიმართ ძალადობა და ა.შ., ჩვეულებრივ მოვლენად და კერძო საკითხად მიიჩნეოდა, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა ასეთ ძალადობას მსხვერპლი მოჰყვებოდა. დღეს ოჯახური ძალადობის მიმართ დამოკიდებულება სულ სხვაგვარია. საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მომხდარი ცვლილებების, ქალთა მოძრაობის, საკითხისადმი მასშედიანში არსებული ინტერესისა და სხვა ფაქტორთა გავლენით, დღეს ოჯახური ძალადობა უკვე აღარ აღიქმება ჩვეულებრივ მოვლენად. იგი რეგულირდება საერთაშორისო და სახელმწიფოებრივი კანონმდებლობითა და ადამიანის უფლებათა სხვადასხვა აქტით. თუმცა უნდა ითქვას, რომ ოჯახურ ძალადობასთან მიმართებაში ჯერ კიდევ რჩება გაურკვეველი საკითხები.

პრობლემების განსაზღვრა – ეს ხშირ შემთხვევაში, პოლიტიკური პროცესია, რომელიც ზემოქმედებას ახდენს და გვეხმარება პრობლემათა შესაბამისი გადაწყვეტის გზების ძიებაში. ინვალიდებისთვის საზოგადოებრივი ტრანსპორტით სარგებლობის უფლების მინიჭება ეს გადაადგილების პრობლემა უფროა, თუ სამოქალაქო უფლებათა პრობლემა? თუკი პრობლემა განისაზღვრება როგორც გადაადგილების პრობლემა, მაშინ, ინვალიდებს გადაადგილების ადეკვატური საშუალებები უნდა შესთავაზონ, რაც გულისხმობს იმას, რომ ტრანსპორტის ნებისმიერ საშუალებაზე უნდა დამონტაჟდეს სპეციალური მოწყობილობები ან დამატებითი საშუალებები ავტობუსებში ინვალიდების სავარძლების უპრობლემოდ ასატანად, სპეციალური ამწეების განთავსებას მეტროს სადგურებში და სხვა ანალოგიური სახის ძვირადღირებული მოდიფიკაციების განხორციელებას ტრანსპორტით მომსახურების სფეროში. პრობლემის გადაწყვეტის ორ ალტერნატიულ ვარიანტს შორის ძიების პროცესში რეიგანის ადმინისტრაციამ გასული საუკუნის 80-იან წლებში არჩევანი ამ უკანასკნელზე შეაჩერა და ინვალიდების ინტერესების შესაბამისად ტრანსპორტირების მოდიფიცირება განახორციელა

პრობლემის განსაზღვრის მეორე ასპექტი უკავშირდება პრობლემის მიზეზებს. გარემოება შესაძლებელია განისაზღვროს როგორც პრობლემა, მაგრამ დგება კითხვა - რა იწვევს ამ გარემოების წარმოშობას? კაუზალური კავშირის დადგენა საკმაოდ მნიშვნელოვანია. მაგალითად, ინფლაცია, რომლის დაცემაც იზომება მომხმარებელთა კალათის ინდექსით, წარმოადგენს საზოგადოებრივ პრობლემას. მაგრამ რა შეიძლება მივიჩნიოთ ინფლაციის გამომწვევ მიზეზად? შესაძლებელია თუ არა ასეთად ჩაითვალოს ბრუნვაში დიდი რაოდენობით ფულის არსებობა, საქონელსა და მომსახურებაზე მზარდი მოთხოვნილება, ინფლაციური ფსიქოლოგია, როცა მოსახლეობა ფასების კიდევ უფრო დაცემის მუდმივ მოლოდინშია. ამასთან, მნიშვნელოვანია ერთმანეთისგან განვასხვავოთ პრობლემის მიზეზები და მისი მახასიათებლები, იგივე სიმპტომები და ჩვენი ყურადღება უფრო მეტად მიზეზებს მივაპყროთ. გასათვალისწინებელია, რომ ზოგიერთი პრობლემის მიზეზების დიაგნოსტიკა და შეფასება არცთუ იოლი საქმეა. პრობლემის იდენტიფიკაცია და მათზე

შეთანხმების მიღწევა უმაღლესი რანგის მოხელეებისთვის საკმაოდ რთული ამოცანა შეიძლება იყოს. ასეთ პირობებში პრობლემის განსაზღვრა თავად გადაიქცევა პრობლემად.

ზოგიერთი საზოგადოებრივი პრობლემის ხასიათისა და მასშტაბების დადგენა ძნელდება იმის გამო, რომ ისინი გაფანტულია, ანდა მათი “ზედაპირზე” დანახვა ძნელია. გამომდინარე იქიდან, რომ ამა თუ იმ პრობლემის ზუსტად გაზომვა რთულია, ხელისუფლების წარმომადგენლებს უჭირთ პრობლემის მასშტაბების დადგენა, უფრო მეტიც, მისი გადაწყვეტის ეფექტიანი საშუალებების მოძიება, და არცთუ იშვიათად იმის განსაზღვრაც კი, თუ რამდენად მოითხოვს ესა თუ ის პრობლემა მთავრობის მხრიდან ყურადღებასა და რეაგირებას. 80-იანი წლების შეერთებულ შტატებში საკმაოდ მწვავე პრობლემა იყო უსახლკარო ადამიანები, რომლებიც ცხოვრებისთვის შეუფერებელ ადგილებში ათევდნენ ღამეს. მათი რაოდენობის ზუსტი დადგენა შეუძლებელი გახლდათ. ხელისუფლებისთვის ცნობილი იყო მხოლოდ ის, რომ ასეთ ადამიანთა რაოდენობა 250 ათასიდან 3 მილიონამდე მერყეობდა, აქედან 10-დან 47 პროცენტამდე, როგორც ფიქრობდნენ, ფსიქიკურად დაავადებული იყო. ციფრებს შორის ასეთი სხვაობა და არსებული არაზუსტი მონაცემები პრობლემის განსაზღვრისა და დიაგნოსტიკისთვის ხელის შემშლელ უმთავრეს ფაქტორს წარმოადგენდა. სიტუაცია შედარებით გამოსწორდა 1987 წელს მიღებული უსახლკაროთა დახმარების აქტის შემდეგ, როცა ფედერალურ დონეზე დაიწყო ზუსტი მონაცემების შეკრება და უკვე მათ საფუძველზე სოციალურ მომსახურებათა ამოქმედება. იმ პრობლემათა რიცხვს, რომლებიც ზუსტ გაზომვას ნაკლებად ექვემდებარება, მიეკუთვნება აგრეთვე არალეგალური მიგრაცია, ოჯახური ძალადობა და ა.შ.

ანდერსონის დაინტერესების საგანია არა უბრალოდ პრობლემები, არამედ საზოგადოებრივი პრობლემები, რასაც ავტორი მიყავს კითხვამდე: “რა მახასიათებლები მოქმედებს იმაზე, რომ პრობლემა იქცეს საზოგადოებრივ პრობლემად?”. ადამიანთა უმრავლესობა იზიარებს აზრს, რომლის თანახმად, თუკი რომელიმე მოქალაქეს მანქანის გასამართად საკმარისი რაოდენობის ბენზინი არ აქვს, ეს მისი პირადი პრობლემაა, მაგრამ ბენზინის მარაგის უკმარისობა რომელიმე რეგიონში უკვე საზოგადოებრივი პრობლემაა და აღიქმება სწორედ ასეთად.

რა განასხვავებს კერძო პრობლემას საზოგადოებრივისგან? როგორც წესი, საზოგადოებრივია პრობლემა, თუკი ის ადამიანთა მნიშვნელოვან რაოდენობაზე ვრცელდება და ფართო გავლენას ახდენს იმათზეც კი, ვისაც ეს პრობლემა უშუალოდ არ ეხება. ხოლო ის პრობლემები, რომელთა გავრცელება შეზღუდულია და მხოლოდ ცალკეულ ადამიანთა საზრუნავს წარმოადგენს, შესაძლებელია განისაზღვროს როგორც კერძო. ქვემოთ მოყვანილი ილუსტაცია უფრო მეტ სიცხადეს შესძენს ამ ერთი შეხედვით ბუნდოვან განსაზღვრებას. წარმოვიდგინოთ, რომ ვინმე ია ვარდიაშვილი უბედურია არსებული საგადასახადო წნეხის პირობებში. მოქმედებს რა დამოუკიდებლად, ია ვარდიაშვილს ერთადერთი რამ შეუძლია – ეძებოს კეთილგანწყობა გადასახადების ამკრეფის მხრიდან და ამ გზით ეცადოს მის წინაშე მდგარი პრობლემის გადაწყვეტას თუ არა, გარკვეულ შემცირებას მაინც. ამავე დროს მას აქვს ერთგვარი შანსი, ჩადოს ფული გადასახადებისგან გამათავისუფლებელ რომელიმე მუნიციპალურ ვალდებულებაში ან სხვა გზა გამონახოს საგადასახადო ვალდებულებათა შესამცირებლად. დასახელებული პიროვნება მართლაც რომ რეალური პრობლემის წინაშე დგას, მაგრამ ეს უკიდურესად კერძო, პირადად მისი გადასაწყვეტი პრობლემაა. თუმცა არსებობს ია ვარდიაშვილის პრობლემის გადაწყვეტის სხვა ალტერნატივაც – მას შეუძლია თავისი კერძო პრობლემის საჯაროდ გამოტანა და იმ ადამიანთა მხარდაჭერის მოპოვება, რომლებიც იზიარებენ ან, უბრალოდ, თანაუგრძნობენ მას. ისინი ერთობლივი ძალებით განახორციელებენ გარკვეულ პოლიტიკურ მოქმედებებს: შესაძლებელია საკანონმდებლო ორგანოში წარადგინონ კანონპროექტი და წამოიწიონ კამპანია მის მისაღებად, რაც, ცხადია, აუცილებლად დააინტერესებს ოპოზიციურ ძალებს. პირდაპირი თუ არაპირდაპირი გზით ამ საქმეში მრავალი ადამიანი ჩაერთვება. ასეთ შემთხვევაში ია ვარდიაშვილის გასაჭირი აღარ

არის მხოლოდ მისი პირადი პრობლემა და აღიქმება, როგორც საერთო პრობლემა. საზოგადოებრივი პრობლემა თავისი მახასიათებლებით უკვე სახეზეა.

იმ პრობლემათა დიდი ნაწილი, რომელთა გადაწყვეტაზეც მთავრობა მუშაობს, კერძო პრობლემებია. პოლიტიკური ცხოვრების მიკროდონე ძირითადად სწორედ კერძო პრობლემებზე ახდენს ფოკუსირებას. კონგრესის მიერ მიღებულ კერძო კანონთა უმრავლესობა სწორედ მოქალაქეთა წინაშე არსებული კერძო პრობლემების, მაგალითად, იმიგრაციასთან დაკავშირებული სირთულეების გადაწყვეტას ისახავს მიზანად. კონგრესმენტთა უმეტესობის დროის დიდი ნაწილი სწორედ მათი ამომრჩეველების კერძო პრობლემების გადაწყვეტასა და მათთვის ადმინისტრაციულ უწყებებთან ურთიერთობის გაადვილებაზე ზრუნვას ხმარდება. ასეთი მოღვაწეობა კი საბოლოოდ, მთავრობას პრობლემის “გაჰუმანურებასა” და კერძო მოქალაქეთა პრობლემების მიმართ მეტი გულისხმიერების გამოჩენაში ეხმარება.

ანდერსონი განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს იმაზე, რომ გარემოებებისა და სიტუაციის პრობლემად განხილვა დამოკიდებულია არა იმდენად მისი ობიექტურ საზღვრებსა და მახასიათებლებზე, არამედ იმაზე, თუ როგორ აღიქმება ის. მდიდარი ადამიანი, რომელსაც არასოდეს განუცდია კარგი სამსახურის უქონლობა, უმუშევრობის ზრდის ტენდენციას გაცილებით იოლად უყურებს და სულაც არ აღიქვამს დიდი საშიშროების შემცველ მოვლენად, მაშინ როცა უბრალო მოსამსახურე, რომელიც უმუშევრობის მუდმივი საფრთხის წინაშე იმყოფება, ასეთ ტენდენციას რეალური მუქარად განიხილავს. აღქმაზე თანაბარ გავლენას ახდენს ღირებულებები, თავად არსებული სიტუაცია, რომლის შეფასებაც ხდება და წარსული გამოცდილება. აქედან გამომდინარე, არ არსებობს ამა თუ იმ სიტუაციის შეფასებისა და პრობლემის განსაზღვრის ერთადერთი უნივერსალური წესი, თუმცა მოსახლეობის უმრავლესობა, უმეტესწილად, დროდან დრომდე ამა თუ იმ პრობლემას ან პრობლემათა ერთობლიობას მეტ უპირატესობას ანიჭებს და მის გადაწყვეტის ერთიან ხედვას აფიქსირებს. პრობლემის განსაზღვრა, როგორც ასეთი, წარმოადგენს კონკურენციულ პროცესს პრობლემის განსაზღვრის ალტერნატიულ ვარიანტებს შორის, რომლის გასატანად და მისაღებად იღწვიან თითოეული ალტერნატიული ხედვის მატარებელი ინდივიდები თუ სოციალური ჯგუფები.

ანდერსონის აზრით, კითხვაზე – არსებობდა თუ არა გასული საუკუნის 70-იან წლების შეერთებულ შტატებში “ენერგეტიკული კრიზისი” ნავთობისა და ბუნებრივი აირის უკმარისობის სახით და წარმოადგენდა თუ არა იგი საზოგადოებრივ პრობლემას, რომელიც მთავრობის მხრიდან ზემოქმედებას საჭიროებდა – პასუხი დამოკიდებულია არა იმდენად პრობლემის განმაპირობებელი ობიექტური მიზეზების არსებობით, რამდენადაც იმ გარემოებით, იყო თუ არა იგი განსაზღვრული როგორც პრობლემა და აღიქმებოდა თუ არა ასეთად. ამავე დროს ის, თუ როგორ განისაზღვრება პრობლემა, ბევრად მოქმედებს პრობლემის გადაწყვეტის საშუალებების ძიებაზეც. ნიქსონის, ფორდისა და კარტერის ადმინისტრაცია, რომელიც დარწმუნებული იყო, რომ პრობლემა მართლაც ნავთობისა და ბუნებრივი აირის უკმარისობაში მდგომარეობდა, ახორციელებდნენ მოქმედებებს, რომელიც ნავთობის ფასების გაკონტროლებისა და ენერჯის ახალი წყაროების განვითარებისკენ იყო მიმართული და ამ სფეროში სახელმწიფო რეგულირებას აწესებდა. რეიგანის ადმინისტრაციამ, ამის საპირისპიროდ, უარყო ენერგეტიკული კრიზისის პრობლემის, როგორც ასეთის არსებობა და წინა ხელისუფლების დროინდელი პროგრამების დემონტაჟი განახორციელა. ამის გამო რეიგანის ადმინისტრაციას ბევრი აკრიტიკებდა და მას სიბეცეში ადანაშაულებდა.

ამ მიმოხილვას ბუნებრივად მიყვავართ კითხვამდე – რატომ აღიქმება ზოგიერთი პრობლემა, როგორც საზოგადოებრივი, რომელიც მთავრობის მხრიდან რეაგირებას საჭიროებს, ზოგიერთი კი - არა? ამ კითხვაზე ერთმნიშვნელოვანი პასუხი არ არსებობს.

### 3.2 პრობლემის აქტუალურობის ციკლი (Issue-Attention Cycle)

საზოგადოების ყურადღება იშვიათად რჩება ხანგრძლივად ფოკუსირებული ერთ კონკრეტულ შიდა პრობლემაზე, მაშინაც კი, თუ ეს განსაკუთრებული მნიშვნელობის საკითხია. აღნიშნულ საზოგადოებაში სისტემატურად მოქმედებს “პრობლემის აქტუალურობის ციკლი” (Issue-Attention Cycle), რომელიც მკვეთრ ზეგავლენას ახდენს შიდა საკვანძო საკითხების მიმართ საზოგადოებრივი მიდგომებისა და ზოგადად ქვეყნის ჩამოყალიბებაზე. ნებისმიერი ამ ტიპის საკითხი შესაძლოა სრულიად მოულოდნელად მოექცეს საზოგადოებრივი ყურადღების ცენტრში და ასევე უეცრად აღმოჩნდეს მის მიღმა. აღნიშნული ციკლის მოქმედების თავისებურებებისა და განხორციელების გზების შესწავლა საშუალებას იძლევა განვსაზღვროთ, შექმნის თუ არა სათანადო საზოგადოებრივი ყურადღება საჭირო პოლიტიკურ წნეხს ნებისმიერი კონკრეტული საკითხის ეფექტიანად გადაჭრისათვის.

“პრობლემის აქტუალურობის ციკლის” მოქმედების კარგი მაგალითი და ერთგვარი ტესტიცაა ამერიკული საზოგადოების დამოკიდებულება გარემოს დაცვის პრობლემატიკის მიმართ. საკითხისადმი საზოგადოებრივი მიდგომის ცვლილება თვით მის შიგნით მიმდინარე ცვლილებებზე გაცილებით სერიოზული აღმოჩნდა. ისმის კითხვა, რამ გამოიწვია საზოგადოების ასეთი გააქტიურება? რატომ წამოიწია წინა პლანზე უამრავ შიდა პრობლემას შორის სწორედ ამ ერთმა? და ბოლოს, რამდენად დიდხანს გაგრძელდება ამერიკელი საზოგადოების ესოდენ ძლიერი ინტერესი ეკოლოგიური საკითხისადმი?

რაც შეეხება თავად ციკლს, იგი ხუთსაფეხურიანია. ხუთივე საფეხური ერთმანეთისაგან განსხვავებულია, რაც ძირითადად დამოკიდებულია კონკრეტული პრობლემის ხასიათზე. მოდით, ყოველი მათგანი განვიხილოთ და შევისწავლოთ, თუ რა გარემოებები ახასიათებთ მათ. პრობლემის აქტუალურობის ციკლის ეტაპებია:

- ✓ წინაპრობლემური ეტაპი;
- ✓ პრობლემის საგანგაშოდ მიჩნევისა და ეიფორიული ენთუზიაზმის ეტაპი;
- ✓ მნიშვნელოვანი პროგრესის საფასურის შეგნება;
- ✓ ინტენსიური საზოგადოებრივი ინტერესის ეტაპობრივი შემცირება;
- ✓ პრობლემის აქტუალურობის ბოლო ეტაპი.

**პრობლემის აქტუალურობის პირველი ეტაპი – წინაპრობლემური ეტაპი (The Pre-Problem Stage).** აღნიშნულ ეტაპზე პრობლემა უკვე არსებობს არასასურველი სოციალური პირობის სახით, თუმცა იგი ჯერ კიდევ არ არის ფართო საზოგადოების ყურადღების ცენტრში, მიუხედავად იმისა, რომ ექსპერტები და ინტერესთა ჯგუფები უკვე იტყობინებიან აღნიშნული პრობლემის მოსალოდნელი არასასურველი შედეგების თაობაზე. ჩვეულებრივ, პრობლემის აქტუალურობის საწყისი ეტაპისათვის ობიექტური გარემოებები ნაკლებად მნიშვნელოვანია, ვიდრე მისი საჯაროობის დროს. ამის კარგი მაგალითებია რასიზმის, სიღატაკისა და შიმშილის პრობლემები აშშ-ში.

**პრობლემის საგანგაშოდ მიჩნევისა და ეიფორიული ენთუზიაზმის ეტაპი (Alarmed discovery and euphoric enthusiasm).** საზოგადოების მხრიდან უეცარი მძაფრი რეაქცია და პრობლემისადმი მკვეთრად უარყოფითი დამოკიდებულების გამოვლენა, როგორც წესი, დრამატული მოვლენების სერიის ან სხვა მსგავსი მიზეზის შედეგია, როგორც ეს მოხდა 1965-1967 წლებში ვეტოების დადების დროს. აღნიშნულ პროცესს ყოველთვის ახლავს ეიფორიული ენთუზიაზმის გამოხატვა - პრობლემა რაც შეიძლება მოკლე დროში და ეფექტიანად გადაწყდეს.

განგაშისა და რწმენის კომბინაცია ძლიერ საზოგადოებრივ წნეხს წარმოქმნის ამერიკის პოლიტიკური ლიდერებისათვის, რომლებიც იძულებული არიან, ქმედითი ზომები

მიიღონ პრობლემის მოსაწესრიგებლად. ამგვარი შეხედულების საფუძველს სოციალური პროგრესისადმი ოპტიმისტური დამოკიდებულების დიდი ამერიკული ტრადიცია წარმოადგენს. ძველ და შედარებით განვითარებული კულტურის ქვეყნებში საკითხის გადაჭრისადმი დამოკიდებულება უფრო მეტად პესიმისტურია. მიაჩნიათ, რომ პრობლემების უმეტესობა მოუგვარებადია. ამგვარმა მიდგომამ ბოლო წლებში ჩვენს ქვეყანაშიც მოიკიდა ფეხი.

**მნიშვნელოვანი პროგრესის საფასურის შეგნება (Realizing the cost of significant progress).** მესამე ეტაპი პრობლემის გადაჭრის პროცესში საზოგადოების მიერ გარკვეული საფასურის გადახდის თანდათანობით გაანალიზებას მოიცავს. მართალია, შესაძლებელია, აღნიშნული პროცესი არ საჭიროებდეს მნიშვნელოვან ფულად სახსრებს, მაგრამ მოსახლეობის დიდი ჯგუფის მხრიდან გარკვეულ მსხვერპლ შეწირვას მაინც მოითხოვს. სხვადასხვა პრობლემის მოგვარების პროცესში შესაძლოა მილიონობით ადამიანი დაზარალებდეს, იმ შემთხვევაში, თუ აღნიშნული პრობლემები გარკვეულწილად დაკავშირებულია მათ ინტერესებთან. მაგალითად, ცნობილია, რომ ავტომანქანების რაოდენობის ზრდა საგზაო მოძრაობის შეფერხებას და გამონაბოლქვის რაოდენობის ზრდას იწვევს, რაც მნიშვნელოვან პრობლემებს უქმნის გარემოს. თუმცა, მეორე მხრივ, ავტომობილი აუცილებელია მილიონობით ადამიანის მობილურობისათვის.

კონკრეტულ შემთხვევაში ტექნოლოგიურ პროგრესს ძალუძს პრობლემის არასასურველი შედეგების თავიდან აცილება ძირეული რესტრუქტურისა და ცილის და ყოველგვარი დანაკარგების გვერდის ავლით. ოპტიმისტური ამერიკული ტრადიციის მიხედვით, ამგვარი ტექნოლოგიური გადაწყვეტა დასაწყისშივე ოპტიმალურად მიიჩნევა ნებისმიერი საკითხის მოგვარებაში. აღსანიშნავია, რომ ჩვენი ყველაზე ხმაურიანი პრობლემები ერთი ჯგუფის მიერ მეორის შეგნებულ ან გაუაზრებელ ექსპლუატაციას უკავშირდება. მაგალითად, ცნობილი ფაქტია, რომ მაღალი ფენის წარმომადგენელი თეთრკანიანი მოსახლეობა, როგორც წესი, ღარიბი და ფერადკანიანი მოსახლეობისაგან იზოლირებულ გეოგრაფიულ სივრცეში ცხოვრებას ამჯობინებს. თავის მხრივ, ღარიბი და ფერადკანიანი მოსახლეობა საშუალო კლასის ფერადკანიან მოსახლეობასთან ერთად გარეუბნებში ცხოვრობს. პრობლემასა და მის გადაწყვეტას შორის არსებული ურთიერთკავშირი მესამე ეტაპის კვანძს წარმოადგენს.

**ინტენსიური საზოგადოებრივი ინტერესის ეტაპობრივი შემცირება (Gradual decline of intense public interest).** წინარე ეტაპი შეუმჩნეველად ტრანსფორმირდება მეოთხე ეტაპისაკენ, რაც პრობლემისადმი ძლიერი საზოგადოებრივი ინტერესის თანდათანობით შემცირებაში ვლინდება. ცნობილია, რომ საზოგადოებაში თანდათანობით იზრდება იმ ადამიანების რიცხვი, რომლებიც აცნობიერებენ პრობლემის გადაწყვეტის პროცესის ფასს. შესაბამისად, ყალიბდება სამი სახის რეაქცია: 1) ადამიანების გარკვეულ ნაწილში ამგვარი პროცესი იმედგაცრუებას იწვევს. 2) სხვებს იგი უბრალოდ აშინებს. 3) ზოგს კი მუდმივად ერთ პრობლემაზე აქცენტირება ბეზრდება.

ადამიანების უმრავლესობაში აღნიშნულ რეაქციათა კომბინაციას ვხვდებით. შედეგად კი ერთ კონკრეტულ საკითხზე ხანგრძლივი ფოკუსირებისაკენ მისწრაფება საპნის ბუშტივით სკდება. სწორედ ამ დროს შესაძლებელია წარმოიშვას სრულიად განსხვავებული პრობლემა, რომელიც, როგორც წესი, მეორე ეტაპზე იჩენს თავს. იგი გადაჭარბებული საზოგადოებრივი ყურადღების ახალი ობიექტი ხდება.

**პრობლემის აქტუალურობის ბოლო ეტაპი (The post-problem stage).** საბოლოო სტადიაზე პრობლემა, რომელიც საზოგადოებრივი ინტერესის ცენტრში მოექცა, ნაკლები ყურადღების ანდა შემცირებული ინტერესის ფაზაში გადაინაცვლებს. ამასთანავე, აღნიშნულ პრობლემასა და საზოგადოებრივ ყურადღებას შორის ურთიერთკავშირიც გაცილებით უფრო სუსტია, ვიდრე საწყის ეტაპზე. პირველ ეტაპზე, როდესაც პრობლემა საზოგადოების მზარდი ინტერესის ობიექტი იყო, ახალი ინსტიტუტები, პროგრამები და პოლიტიკური მიმართულებები მთლიანად იყო ფოკუსირებული აღნიშნული კონკრეტული საკითხის მოგვარებაზე. ისინი მუშაობდნენ მაშინაც, როდესაც ინტერესი ნელდებოდა. მაგალითად, სიღარიბის დაძლევის პროგრამის საწყის ეტაპზე



“ეკონომიკური განვითარების ორგანიზაცია” დაარსდა, რომელმაც უამრავი ახალი პროგრამა წამოიწყო აღნიშნულ პრობლემასთან დაკავშირებით. სიღარიბე საზოგადოებრივ პრობლემად იქცა და აღნიშნული პროგრამების უმეტესობა წარმატებით განხორციელდა, მიუხედავად არასათანადო დაფინანსებისა.

ნებისმიერი მნიშვნელოვანი პრობლემა, რომელიც ოდესღაც საზოგადოების საყოველთაო ინტერესის ობიექტი იყო და დროთა განმავლობაში სხვა პრობლემებით დაიხრდილა, სავსებით შესაძლებელია, კვლავ დაუბრუნდეს ციკლის საწყის ფაზას.

## The "Issue-Attention Cycle"

Although this article was originally written thirty years ago, the basic idea of the "issue-attention cycle" remains valid today. This article originally appeared in *The Public Interest*, Volume 28 (Summer 1972), pp. 38-50. It was most recently republished in Anthony Downs, *Political Theory and Public Choice* (Northampton, Mass.: Edward Elgar, 1998), pp. 100-112. It has been reprinted in numerous sources since its original publication. Because several visitors to this website have requested copies of the original article, I scanned the article from an original copy and have made it downloadable in this section of the website.

American public attention rarely remains sharply focused upon any one domestic issue for very long - even if it involves a continuing problem of crucial importance to society. Instead, a systematic "issue-attention cycle" seems strongly to influence public attitudes and behavior concerning most key domestic problems. Each of these problems suddenly leaps into prominence, remains there for a short time, and then - though still largely unresolved - gradually fades from the center of public attention. A study of the way this cycle operates provides in-sights into whether public attention is likely to remain sufficiently focused upon any given issue to generate enough political pressure to cause effective change.

The shaping of American attitudes toward improving the quality of our environment provides both an example and a potential test of this "issue-attention cycle." In the past few years, there has been a remarkably widespread upsurge of interest in the quality of our environment. This change in public attitudes has been much faster than any changes in the environment itself. What has caused this shift in public attention? Why did this issue suddenly assume so high a priority among our domestic concerns? And how long will the American public sustain high-intensity interest in ecological matters? I believe that answers to these questions can be derived from analyzing the "issue-attention cycle."

### The Dynamics Of The "Issue-Attention Cycle"

Public perception of most "crises" in American domestic life does not reflect changes in real conditions as much as it reflects the operation of a systematic cycle of heightening public interest and then increasing boredom with major issues. This "issue-attention cycle" is rooted both in the nature of certain domestic problems and in the way major communications media interact with the public. The cycle itself has five stages, which may vary in duration depending upon the particular issue involved, but which almost always occur in the following sequence:

**1. The pre-problem stage.** This prevails when some highly undesirable social condition exists but has not yet captured much public attention, even though some experts or interest groups may already be alarmed by it. Usually, objective conditions regarding the problem are far worse during the pre-problem stage than they are by the time the public becomes interested in it. For example, this was true of racism, poverty, and malnutrition in the United States.

**2. Alarmed discovery and euphoric enthusiasm.** As a result of some dramatic series of events (like the ghetto riots in 1965 to 1967) or for other reasons, the public suddenly becomes both aware of and alarmed about the evils of a particular problem. This alarmed discovery is invariably accompanied by euphoric enthusiasm about society's ability to "solve this problem" or "do something effective" within a relatively short time. The combination of alarm and confidence results in part from the strong public pressure in America for political leaders to claim that every problem can be "solved." This outlook is rooted in the great American tradition of optimistically viewing most obstacles to social progress as external to the structure of society itself. The implication is that every obstacle can be eliminated and every problem solved without any fundamental reordering of society itself, if only we devote sufficient effort to it. In older and perhaps wiser cultures, there is an underlying sense of irony or even pessimism which springs from a widespread and often confirmed belief that many problems cannot be "solved" at all in any complete sense. Only recently has this more pessimistic view begun to develop in our culture.

**3. Realizing the cost of significant progress.** The third stage consists of a gradually spreading realization that the cost of "solving" the problem is very high indeed. Really doing so would not only take a great deal of money but would also require major sacrifices by large groups in the population. The public thus begins to realize that part of the problem results from arrangements that are providing significant benefits to someone - often to millions. For example, traffic congestion and a great deal of smog are caused by increasing automobile usage. Yet this also enhances the mobility of millions of Americans who continue to purchase more vehicles to obtain these advantages.

In certain cases, technological progress can eliminate some of the undesirable results of a problem without causing any major restructuring of society or any loss of present benefits by others (except for higher money costs). In the optimistic American tradition, such a technological solution is initially assumed to be possible in the case of nearly every problem. Our most pressing social problems, however, usually involve either deliberate or unconscious exploitation of one group in society by another, or the prevention of one group from enjoying something that others want to keep for themselves. For example, most upper-middle-class whites value geographic separation from poor people and blacks. Hence any equality of access to the advantages of suburban living for the poor and for blacks cannot be achieved without some sacrifice by middle-class whites of the "benefits" of separation. The increasing recognition that there is this type of relationship between the problem and its "solution" constitutes a key part of the third stage.

**4. Gradual decline of intense public interest.** The previous stage becomes almost imperceptibly transformed into the fourth stage: a gradual decline in the intensity of public interest in the problem. As more and more people realize how difficult, and how costly to themselves, a solution to the problem would be, three reactions set in. Some people just get discouraged. Others feel positively threatened by thinking about the problem; so they suppress such thoughts. Still others become bored by the issue. Most people experience some combination of these feelings. Consequently, public desire to keep attention focused on the issue wanes. And by this time, some other issue is usually entering Stage Two; so it exerts a more novel and thus more powerful claim upon public attention.

**5. The post-problem stage.** In the final stage, an issue that has been replaced at the center of public concern moves into a prolonged limbo - a twilight realm of lesser attention or spasmodic recurrences of interest. However, the issue now has a different relation to public attention than that which prevailed in the "pre-problem" stage. For one thing, during the time that interest was sharply focused on this problem, new institutions, programs, and policies may have been created to help solve it. These entities almost always persist and often have some impact even after public attention has shifted elsewhere. For example, during the early stages of the "War on Poverty," the Office of Economic Opportunity (OEO) was established, and it initiated many new programs. Although poverty has now faded somewhat as a central public issue, many of these programs have experienced significant success, even though funded at a far lower level than would be necessary to reduce poverty decisively.

Any major problem that once was elevated to national prominence may sporadically recapture public interest; or important aspects of it may become attached to some other problem that subsequently dominates center stage. Therefore, problems that have gone through the cycle almost always receive a higher average level of attention, public effort, and general concern than those still in the pre-discovery stage.

### **Which Problems Are Likely To Go Through The Cycle?**

Not all major social problems go through this "issue-attention cycle." Those which do generally possess to some degree three specific characteristics. First, the majority of persons in society are not suffering from the problem nearly as much as some minority (a numerical minority, not necessarily an ethnic one). This is true of many pressing social problems in America today - poverty, racism, poor public transportation, low-quality education, crime, drug addiction, and unemployment, among others. The number of persons suffering from each of these ills is very large absolutely - in the millions. But the numbers are small relatively - usually less than 15 percent of the entire population. Therefore, most people do not suffer directly enough from such problems to keep their attention riveted on them.

Second, the sufferings caused by the problem are generated by social arrangements that provide significant benefits to a majority or a powerful minority of the population. For example, Americans who own cars - plus the powerful automobile and highway lobbies - receive short-run benefits from the prohibition of using motor-fuel tax revenues for financing public transportation systems, even though such systems are desperately needed by the urban poor.

Third, the problem has no intrinsically exciting qualities - or no longer has them. When big-city racial riots were being shown nightly on the nation's television screens, public attention naturally focused upon their causes and consequences. But when they ceased (or at least the media stopped reporting them so intensively), public interest in the problems related to them declined sharply. Similarly, as long as the National Aeronautics and Space Administration (NASA) was able to stage a series of ever more thrilling space shots, culminating in the worldwide television spectacular of Americans walking on the moon, it generated sufficient public support to sustain high-level congressional appropriations. But NASA had nothing half so dramatic for an encore, and repetition of the same feat proved less and less exciting

(though a near disaster on the third try did revive audience interest). So NASA's congressional appropriations plummeted.

A problem must be dramatic and exciting to maintain public interest because news is "consumed" by much of the American public (and by publics everywhere) largely as a form of entertainment. As such, it competes with other types of entertainment for a share of each person's time. Every day, there is a fierce struggle for space in the highly limited universe of newsprint and television viewing time. Each issue vies not only with all other social problems and public events, but also with a multitude of "non-news" items that are often far more pleasant to contemplate. These include sporting news, weather reports, crossword puzzles, fashion accounts, comics, and daily horoscopes. In fact, the amount of television time and newspaper space devoted to sports coverage, as compared to international events, is a striking commentary on the relative value that the public places on knowing about these two subjects.

When all three of the above conditions exist concerning a given problem that has somehow captured public attention, the odds are great that it will soon move through the entire "issue-attention cycle" - and therefore will gradually fade from the center of the stage. The first condition means that most people will not be continually reminded of the problem by their own suffering from it. The second condition means that solving the problem requires sustained attention and effort, plus fundamental changes in social institutions or behavior. This in turn means that significant attempts to solve it are threatening to important groups in society. The third condition means that the media's sustained focus on this problem soon bores a majority of the public. As soon as the media realize that their emphasis on this problem is threatening many people and boring even more, they will shift their focus to some "new" problem. This is particularly likely in America because nearly all the media are run for profit, and they make the most money by appealing to the largest possible audiences. Thus, as Marshall McLuhan has pointed out, it is largely the audience itself - the American public - that "manages the news" by maintaining or losing interest in a given subject. As long as this pattern persists, we will continue to be confronted by a stream of "crises" involving particular social problems. Each will rise into public view, capture center stage for a while, and then gradually fade away as it is replaced by more fashionable issues moving into their "crisis" phases.

### **The Rise Of Environmental Concern**

Public interest in the quality of the environment now (1972) appears to be about midway through the "issue-attention cycle." Gradually, more and more people are beginning to realize the immensity of the social and financial costs of cleaning up our air and water and of preserving and restoring open spaces. Hence much of the enthusiasm about prompt, dramatic improvement in the environment is fading. There is still a great deal of public interest, however, so it cannot be said that the "post-problem stage" has been reached. In fact, as will be discussed later, the environmental issue may well retain more attention than social problems that affect smaller proportions of the population. Before evaluating the prospects of long-term interest in the environment, though, it is helpful to analyze how environmental concern passed through the earlier stages in the "issue-attention cycle."

The most obvious reason for the initial rise in concern about the environment is the recent deterioration of certain easily perceived environmental conditions. A whole catalogue of symptoms can be arrayed, including ubiquitous urban smog, greater proliferation of solid waste, oceanic oil spills, greater pollution of water supplies by DDT and other poisons, the threatened disappearance of many wildlife species, and the overcrowding of a variety of facilities from commuter expressways to national parks. Millions of citizens observing these worsening conditions became convinced that someone ought to "do something" about them. But "doing something" to reduce environmental deterioration is not easy. For many of our environmental problems have been caused by developments which are highly valued by most Americans.

The very abundance of our production and consumption of material goods is responsible for an immense amount of environmental pollution. For example, electric power generation, if based on fossil fuels, creates smoke and air pollution or, if based on nuclear fuels, causes rising water temperatures. Yet a key foundation for rising living standards in the United States during this century has been the doubling of electric power consumption every 10 years. So more pollution is the price we have paid for the tremendous advantages of being able to use more and more electricity. Similarly, much of the litter blighting even our remotest landscapes stems from the convenience of using "throw-away packages." Thus, to regard environmental pollution as a purely external negative factor would be to ignore its direct linkage with material advantages most citizens enjoy.

Another otherwise favorable development that has led to rising environmental pollution is what I would call the democratization of privilege. Many more Americans are now able to participate in certain activities that were formerly available only to a small, wealthy minority. Some members of that minority are incensed by the consequences of having their formerly esoteric advantages spread to "the common man." The most frequent irritant caused by the democratization of privilege is congestion. Rising highway congestion, for example, is denounced almost everywhere. Yet its main cause is the rapid spread of automobile ownership and usage. In 1950, about 59 percent of all families had at least one automobile, and 7 percent owned two or more. By 1968, the proportion of families owning at least one automobile had climbed to 79 percent, and 26 percent had two or more cars. In the 10 years from 1960 to 1970, the total number of registered automotive vehicles rose by 35 million (or 47 percent), as compared to a rise in human population of 23 million (or only 13 percent). Moreover, it has been estimated that motor vehicles cause approximately 60 percent of all air pollution. So the tremendous increase in smog does not result primarily from larger population, but rather from the democratization of automobile ownership.

The democratization of privilege also causes crowding in national parks, rising suburban housing density, the expansion of new subdivisions into formerly picturesque farms and orchards, and the transformation of once tranquil resort areas like Waikiki Beach into forests of high-rise buildings. It is now difficult for the wealthy to flee from busy urban areas to places of quiet seclusion, because so many more people can afford to go with them. ***The elite's environmental deterioration is often the common man's improved standard of living.***

### **Our Soaring Aspirations**

A somewhat different factor which has contributed to greater concern with environmental quality is a marked increase in our aspirations and standards concerning what our environment ought to be like. In my opinion, rising dissatisfaction with the "system" in the United States does not result primarily from poorer performance by that system. Rather, it stems mainly from a rapid escalation of our aspirations as to what the system's performance ought to be. Nowhere is this phenomenon more striking than in regard to the quality of the environment. One hundred years ago, white Americans were eliminating whole Indian tribes without a qualm. Today, many serious-minded citizens seek to make important issues out of the potential disappearance of the whooping crane, the timber wolf, and other exotic creatures. Meanwhile, thousands of Indians in Brazil are still being murdered each year - but American conservationists are not focusing on that human massacre. Similarly, some aesthetes decry "galloping sprawl" in metropolitan fringe areas, while they ignore acres of rat-infested housing a few miles away. Hence the escalation of our environmental aspirations is more selective than might at first appear.

***Yet regarding many forms of pollution, we are now rightly upset over practices and conditions that have largely been ignored for decades.*** An example is our alarm about the dumping of industrial wastes and sewage into rivers and lakes. This increase in our environmental aspirations is part of a general cultural phenomenon stimulated both by our success in raising living standards and by the recent emphases of the communications media. Another cause of the rapid rise in interest in environmental pollution is the "explosion" of alarmist rhetoric on this subject. According to some well-publicized experts, all life on earth is threatened by an "environmental crisis." Some claim human life will end within three decades or less if we do not do something drastic about current behavior patterns.

Are things really that bad? Frankly, I am not enough of an ecological expert to know. But I am skeptical concerning all highly alarmist views because so many previous prophets of doom and disaster have been so wrong concerning many other so-called "crises" in our society. There are two reasonable definitions of "crisis." One kind of crisis consists of a rapidly deteriorating situation moving toward a single disastrous event at some future moment. The second kind consists of a more gradually deteriorating situation that will eventually pass some subtle "point of no return." At present, I do not believe either of these definitions applies to most American domestic problems. Although many social critics hate to admit it, the American "system" actually serves the majority of citizens rather well in terms of most indicators of well-being. Concerning such things as real income, personal mobility, variety and choice of consumption patterns, longevity, health, leisure time, and quality of housing, most Americans are better off today than they have ever been and extraordinarily better off than most of mankind. What is not improving is the gap between society's performance and what most people - or at least highly vocal minorities - believe society ought to be doing to solve these problems. Our aspirations and standards have risen far faster than the beneficial outputs of our social system. Therefore, although most Americans, including most of the poor, are receiving more now, they are enjoying it less.

This conclusion should not be confused with the complacency of some super-patriots. It would be unrealistic to deny certain important negative trends in American life. Some conditions are indeed getting worse for nearly everyone. Examples are air quality and freedom from thievery. Moreover, congestion and environmental deterioration might forever destroy certain valuable national amenities if they are not checked. Finally, there has probably been a general rise in personal and social anxiety in recent years. I believe this is due to increased tensions caused by our rapid rate of technical and social change, plus the increase in worldwide communication through the media. These developments rightly cause serious and genuine concern among millions of Americans.

### **The Future Of The Environmental Issue**

Concern about the environment has passed through the first two stages of the "issue-attention cycle" and is by now well into the third. In fact, we have already begun to move toward the fourth stage, in which the intensity of public interest in environmental improvement must inexorably decline. And this raises an interesting question: Will the issue of environmental quality then move on into the "post-problem" stage of the cycle?

My answer to this question is: Yes, but not soon, because certain characteristics of this issue will protect it from the rapid decline in public interest typical of many other recent issues. First of all, many kinds of environmental pollution are much more visible and more clearly threatening than most other social problems. This is particularly true of air pollution. The greater the apparent threat from visible forms of pollution and the more vividly this can be dramatized, the more public support environmental improvement will receive and the longer it will sustain public interest. Ironically, the cause of ecologists would therefore benefit from an environmental disaster like a "killer smog" that would choke thousands to death in a few days. Actually, this is nothing new; every cause from early Christianity to the Black Panthers has benefitted from martyrs. Yet even the most powerful symbols lose their impact if they are constantly repeated. The piteous sight of an oil-soaked seagull or a dead soldier pales after it has been viewed even a dozen times. Moreover, some of the worst environmental threats come from forms of pollution that are invisible. Thus, our propensity to focus attention on what is most visible may cause us to clean up the pollution we can easily perceive while ignoring even more dangerous but hidden threats.

Pollution is also likely to be kept in the public eye because it is an issue that threatens almost everyone, not just a small percentage of the population. Since it is not politically divisive, politicians can safely pursue it without fearing adverse repercussions. Attacking environmental pollution is therefore much safer than attacking racism or poverty. For an attack upon the latter antagonizes important blocs of voters who benefit from the sufferings of others or at least are not threatened enough by such suffering to favor spending substantial amounts of their money to reduce it.

A third strength of the environmental issue is that much of the "blame" for pollution can be attributed to a small group of "villains" whose wealth and power make them excellent scapegoats. Environmental defenders can therefore "courageously" attack these scapegoats without antagonizing most citizens. Moreover, at least in regard to air pollution, that small group actually has enough power to greatly reduce pollution if it really tries. If leaders of the nation's top auto-producing, power-generating, and fuel-supplying firms would change their behavior significantly, a drastic decline in air pollution could be achieved very quickly. This has been demonstrated at many locations already.

Gathering support for attacking any problem is always easier if its ills can be blamed on a small number of "public enemies," as is shown by the success of Ralph Nader. This tactic is especially effective if the "enemies" exhibit extreme wealth and power, eccentric dress and manners, obscene language, or some other uncommon traits. Then society can aim its outrage at a small, alien group without having to face up to the need to alter its own behavior. It is easier to find such scapegoats for almost all forms of pollution than for other major problems like poverty, poor housing, or racism. Solutions to those problems would require millions of Americans to change their own behavior patterns, to accept higher taxes, or both.

The possibility that technological solutions can be devised for most pollution problems may also lengthen the public prominence of this issue. To the extent that pollution can be reduced through technological change, most people's basic attitudes, expectations, and behavior patterns will not have to be altered. The traumatic difficulties of achieving major institutional change could thus be escaped through the "magic" of purely technical improvements in automobile engines, water purification devices, fuel composition, and sewage treatment facilities.

## Financing The Fight Against Pollution

Another aspect of anti-pollution efforts that will strengthen their political support is that most of the costs can be passed on to the public through higher product prices rather than higher taxes. Therefore, politicians can demand enforcement of costly environmental quality standards without paying the high political price of raising the required funds through taxes. True, water pollution is caused mainly by the actions of public bodies, especially municipal sewer systems, and effective remedies for this form of pollution require higher taxes or at least higher prices for public services. But the major costs of reducing most kinds of pollution can be added to product prices and thereby quietly shifted to the ultimate consumers of the outputs concerned. This is a politically painless way to pay for attacking a major social problem. In contrast, effectively combatting most social problems requires large-scale income redistribution attainable only through both higher taxes and higher transfer payments or subsidies. Examples of such politically costly problems are poverty, slum housing, low-quality health care for the poor, and inadequate public transportation.

Many ecologists oppose paying for a cleaner environment through higher product prices. They would rather force the polluting firms to bear the required cost through lower profits. In a few oligopolistic industries, like petroleum and automobile production, this might work. But in the long run, not much of the total cost could be paid this way without driving capital out of the industries concerned and thereby eventually forcing product prices upwards. Furthermore, it is just that those who use any given product should pay the full cost of making it - including the cost of avoiding excessive pollution in its production. Such payment is best made through higher product prices. In my opinion, it would be unwise in most cases to try to pay these costs by means of government subsidies in order to avoid shifting the load onto consumers. We need to conserve our politically limited taxing capabilities to attack those problems that cannot be dealt with in any other way.

Still another reason why the cleaner-environment issue may last a long time is that it could generate a large private industry with strong vested interests in continued spending against pollution. Already dozens of firms with "eco" or "environ" in their names have sprung up to exploit supposedly burgeoning anti-pollution markets. In time, we might even generate an "environmental-industrial complex" about which some future president could vainly warn us in his retirement speech! Any issue gains longevity if its sources of political support and the programs related to it can be institutionalized in large bureaucracies. Such organizations have a powerful desire to keep public attention focused on the problems that support them. However, it is doubtful that the anti-pollution industry will ever come close to the defense industry in size and power. Effective anti-pollution activities cannot be carried out separately from society as a whole because they require changes in behavior by millions of people. In contrast, weapons are produced by an industry that imposes no behavioral changes (other than higher taxes) on the average citizen.

Finally, environmental issues may remain at center stage longer than most domestic issues because of their very ambiguity. "Improving the environment" is a tremendously broad and all-encompassing objective. Almost everyone can plausibly claim that his or her particular cause is another way to upgrade the quality of our life. This ambiguity will make it easier to form a majority-sized coalition favoring a variety of social changes associated with improving the environment. The inability to form such a coalition regarding problems that adversely affect only minority-sized groups usually hastens the exit of such problems from the center of public attention.

All the factors set forth above indicate that circumstances are unusually favorable for launching and sustaining major efforts to improve the quality of our environment. Yet we should not underestimate the American public's capacity to become bored - especially with something that does not immediately threaten them, or promise huge benefits for a majority, or strongly appeal to their sense of injustice. In the present mood of the nation, I believe most citizens do not want to confront the need for major social changes on any issues except those that seem directly to threaten them - such as crime and other urban violence. And even in regard to crime, the public does not yet wish to support really effective changes in our basic system of justice. The present administration has apparently concluded that a relatively "low - profile" government - one that does not try to lead the public into accepting truly significant institutional changes - will most please the majority of Americans at this point. Regardless of the accuracy of this view, if it remains dominant within the federal government, then no major environmental programs are likely to receive long-sustained public attention or support.

Some proponents of improving the environment are relying on the support of students and other young people to keep this issue at the center of public attention. Such support, however, is not adequate as a long-term foundation. Young people form a highly unstable base for the support of any policy because

they have such short-lived "staying power." For one thing, they do not long enjoy the large amount of free time they possess while in college. Also, as new individuals enter the category of "young people" and older ones leave it, different issues are stressed and accumulated skills in marshaling opinion are dissipated. Moreover, the radicalism of the young has been immensely exaggerated by the media's tendency to focus attention upon those with extremist views. In their attitudes toward political issues, most young people are not very different from their parents.

There is good reason, then, to believe that the bundle of issues called "improving the environment" will also suffer the gradual loss of public attention characteristic of the later stages of the "issue-attention cycle." However, it will be eclipsed at a much slower rate than other recent domestic issues. So it may be possible to accomplish some significant improvements in environmental quality - if those seeking them work fast.



# კანონპროექტიდან კანონამდე



საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება აქვს საქართველოს პრეზიდენტს, პარლამენტის კომიტეტს, პარლამენტის წევრს, საპარლამენტო ფრაქციას, აფხაზეთისა და აჭარის უმაღლეს წარმომადგენლობით ორგანოებს და არანაკლებ 30000 ამომრჩეველს. საქართველოში საკანონმდებლო წინადადებათა მთავარი ინიციატორები არიან პარლამენტის კომიტეტები და პრეზიდენტი. კომიტეტში მომზადებული ან საკანონმდებლო ინიციატივით შემოსული კანონპროექტი განიხილება შესაბამისი კომიტეტის სხდომაზე. კანონპროექტი კომიტეტის დასკვნით და განმარტებითი ბარათით

გადაეცემა პარლამენტის სხვა კომიტეტებს და ფრაქციებს. კანონპროექტი იბეჭდება პარლამენტის სპეციალურ გამოცემაში "პარლამენტის უწყებანი". მანამ, სანამ კომიტეტი მიიღებს გადაწყვეტილებას კანონპროექტის პლენარულ სხდომაზე გამოტანის შესახებ, იგი აწყოებს საკომიტეტო მოსმენას, სადაც კანონპროექტი მუხლობრივად განიხილება. საკომიტეტო მოსმენა ტარდება საჯაროდ. საკომიტეტო მოსმენამდე არა უგვიანეს 7 დღისა, პარლამენტის პრეს-ცენტრი მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით ავრცელებს ინფორმაციას საკომიტეტო მოსმენის შესახებ. თუ კომიტეტმა მიიღო გადაწყვეტილება, რომ კანონპროექტი მზადაა პლენარულ სხდომაზე განხილვისათვის, კანონპროექტი გადაეცემა პარლამენტის აპარატს. აპარატი უზრუნველყოფს ბიუროს დღის წესრიგში კანონპროექტის შეტანას. როდესაც კანონპროექტის ინიციატორი არის საქართველოს პრეზიდენტი, აფხაზეთისა და აჭარის უმაღლეს წარმომადგენლობითი ორგანოები, ან ამომრჩევლები, პარლამენტის ბიურო შემოსულ პროექტს გადასცემს შესაბამის კომიტეტს. პარლამენტი კანონპროექტს განიხილავს სამი მოსმენით.

**I მოსმენა** - კანონპროექტის პირველი მოსმენის დროს ხდება მისი ზოგადი პრინციპებისა და ძირითადი დებულებების განხილვა. კანონპროექტის პირველი მოსმენით მიღების შემთხვევაში იგი ყველა გასათვალისწინებელ შენიშვნებთან ერთად გადაეცემა შესაბამის კომიტეტს (კომიტეტებს).

**II მოსმენა** - პარლამენტის მიერ მიღებული შენიშვნების გათვალისწინებით კომიტეტში გადაამუშავებული და განხილული კანონპროექტი მეორე მოსმენისათვის პარლამენტის სხდომას წარედგინება. მეორე მოსმენისას კანონპროექტი განიხილება კარების, თავების, მუხლების ან მუხლთა ნაწილების მიხედვით და ყოველ მათგანს კენჭი ეყრება ცალ-ცალკე.

**III მოსმენა** - მესამე მოსმენისათვის პარლამენტის წევრებს ურიგდებათ კანონპროექტის რედაქტირებული ვარიანტი. მათ შეუძლიათ მხოლოდ რედაქციული ხასიათის შენიშვნების შეტანა, რის შემდეგაც კანონპროექტს კენჭი ეყრება მთლიანად.

პარლამენტის მიერ მიღებული კანონპროექტი გადაეცემა პრეზიდენტს. საქართველოს პრეზიდენტი ხელს აწერს კანონს. კანონი ქვეყნდება ოფიციალურ გამოცემაში და ძალაში შედის გამოქვეყნებიდან მე-15 დღეს, თუ კანონში არ არის მითითებული სხვა ვადა.

#### 4.1. საჯარო პოლიტიკური პროცესის ციკლი და მოდელები

საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი ციკლის მოდელები თანამიმდევრული სტადიებისა და ფაზების დინამიკური პროცესის სახით გადაწყვეტილების მიღების პროცესს წარმოადგენს. მათ პროცესუალური (policy process), სტადიური (stagist), წრიული (circular), ციკლური (policy cycle) სახელითაც კი მოიხსენიებენ.

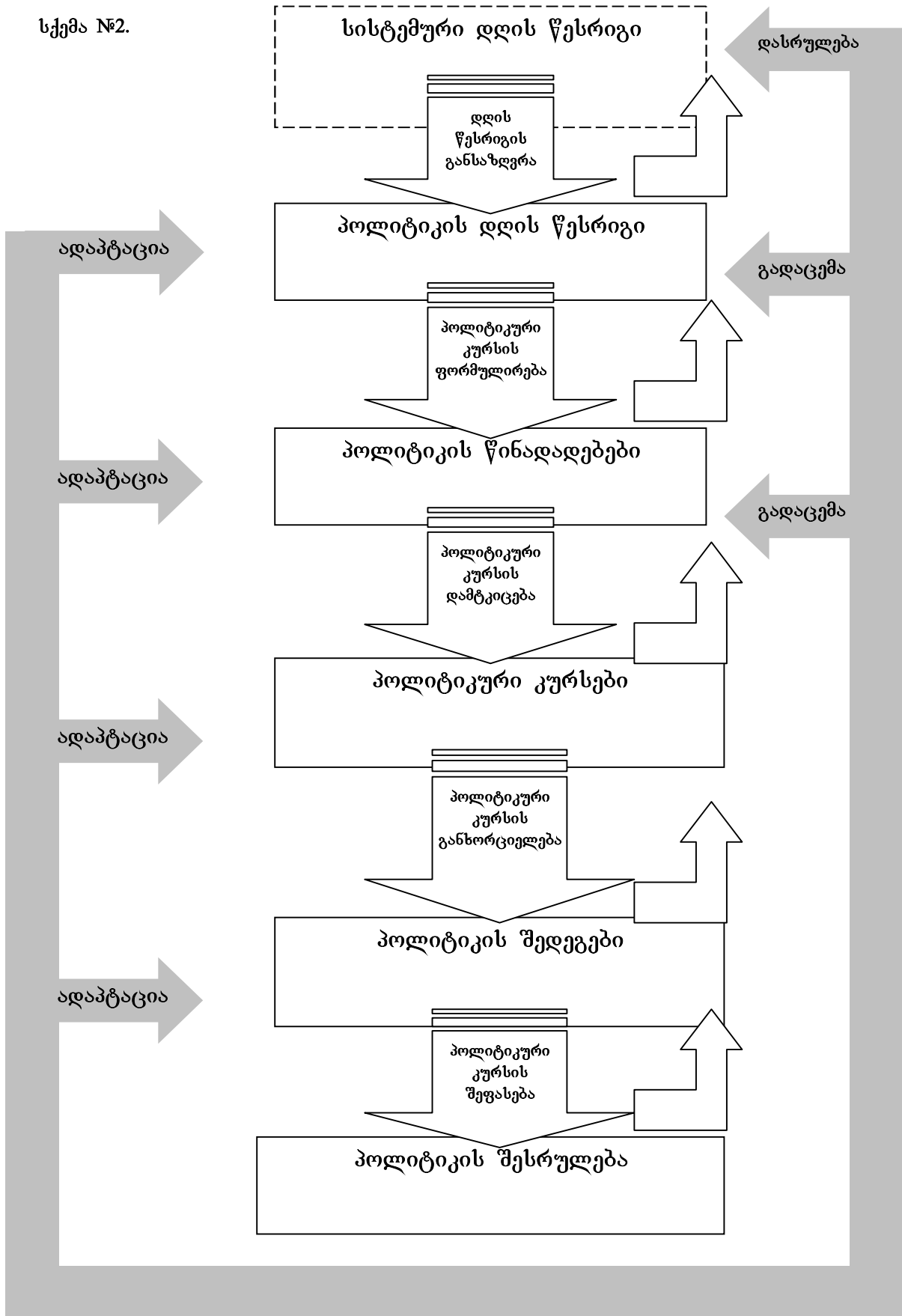
ციკლური მოდელის თანამედროვე ვარიანტებში საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ფაზების რაოდენობა, როგორც წესი, ხუთ-ექვსს არ აღემატება. მაგალითად შეიძლება მივუთითოთ მოდელზე, რომელიც ამერიკელმა პოლიტოლოგებმა ჯონ ანდერსონმა და უილიამ დანმა ჯერ კიდევ 1970-80-იან წლებში შეიმუშავეს და დღემდე ინარჩუნებს საბაზისო მოდელის სტატუსს. მათი მოდელის მიხედვით, მმართველობითი პროცესი 5 ფაზისგან შედგება:

- ✓ დღის წესრიგის განსაზღვრა და პრიორიტეტულ პრობლემათა გამოყოფა (დღის წესრიგის განსაზღვრა);
- ✓ პრობლემის გადაწყვეტის ალტერნატიული ვარიანტების შემუშავება, რომლებიც შესაძლო ქმედებათა და ღონისძიებათა პროექტებს წარმოაჩენს (პოლიტიკის ფორმულირება);
- ✓ არჩევა და გადაწყვეტილების ოპტიმალური ვარიანტის ოფიციალური დამტკიცება-ლეგიტიმაცია (პოლიტიკური კურსის დამტკიცება);
- ✓ პოლიტიკურ პრაქტიკაში გადაწყვეტილების რეალიზაცია (პოლიტიკის განხორციელება-იმპლემენტაცია);
- ✓ მიღებული შედეგების შეფასება მთავრობის მიერ (პოლიტიკის შეფასება). იხილეთ სქემა №2. საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესი<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> William N. Dunn, Public Policy Analysis: An Introduction, 3rd ed., Prentice Hall, 2004. gv. 46

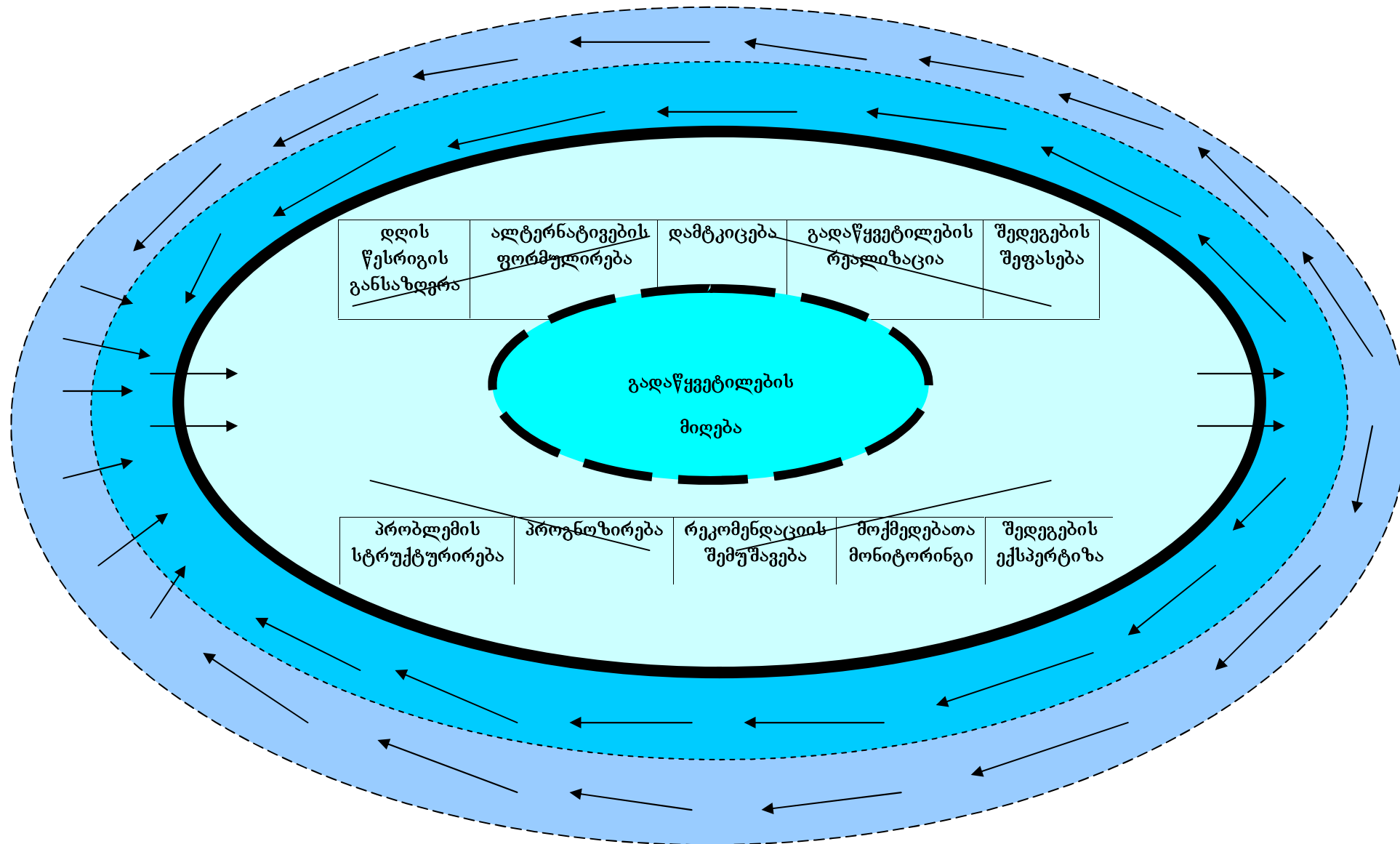
სქემა №2.



მიუხედავად იმისა, რომ დასავლელ მეცნიერთა უმრავლესობა სოციალურ, პოლიტიკურ, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით და გადაწყვეტილების მიღების პროცესებს ერთმანეთისგან არ განასხვავებს, იმ გარემოს უკეთ გასაცნობად, რომელშიც პოლიტიკის ანალიზი გამოიყენება, ჩვენ ამ პროცესებს ერთმანეთისგან განცალკევებით წარმოვადგენთ.

თუკი პიტსბურგის უნივერსიტეტის პროფესორი იულიამ დანი სოციალურ, პოლიტიკურ, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით და გადაწყვეტილების მიღების პროცესს იდენტურ ცნებებად აღიქვამს, ჩვენ მომხრე ვართ, ეს პროცესები წარმოვიდგინოთ არა ერთმანეთზე დადებული შრეების, არამედ ერთმანეთში ჩაზრდილი წრეების სახით, რომელშიც ცენტრალური ელემენტი გადაწყვეტილების მიღების პროცესი გახლავთ. გასათვალისწინებელია, რომ ამ პროცესებს ჩვენ სოციალური და პოლიტიკური სისტემის ჭრილში განვიხილავთ და წარმოვადგენთ პოლიტიკური სისტემის სტრუქტურულ-ფუნქციური მოდელის სახეცვლილ ვარიანტს, რომელშიც საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესი სოციალურ-პოლიტიკური სისტემის ცენტრალური ქვესისტემის სახით არსებობს და სოციალურ-პოლიტიკური სისტემა მისთვის გარემოდ აღიქმება.

ჩვენ მიერ წარმოდგენილ სქემაში ყველაზე ფართო ცნების სახე სოციალური პროცესს აქვს, რომელშიც პოლიტიკური, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი და გადაწყვეტილების მიღების პროცესი ხორციელდება. შესაბამისად, სქემაში ჯერ სოციალური, შემდეგ კი პოლიტიკური, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი და გადაწყვეტილების მიღების პროცესების წრეებია “ჩაზრდილი”. აღნიშნული სქემა, რომელიც პოლიტიკური სისტემის სტრუქტურულ-ფუნქციური მოდელის დაკონკრეტებული ვარიანტია, ეფუძნება პოლიტიკურ სისტემაში მართვის ფუნქციის განხორციელებას, რომელიც სოციალური სფეროდან მიღებული სიგნალების გადაამუშავებასა და პასუხის გაცემაში მდგომარეობს. ამა თუ იმ პრობლემის გადასაჭრელად მიღებულ გადაწყვეტილებას საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით პროცესში ერთგვარი საკვანძო როლი ენიჭება. (იხილეთ სქემა №3. - სოციალური, პოლიტიკური და საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის ფუნქციონირების მოდელი)



სქემაში (იხილეთ სქემა № 3.) განაპირა ორი წრე დანარჩენ ორ შიდა წრესთან მიმართებაში ერთგვარი გარემოს როლს ასრულებს, რომელიც მასში აკუმულირებული პრობლემატიკის გადასაწყვეტად ფუნქციონირებს. საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესი გადაწყვეტილების მიღების პროცესთან ერთად ამ განაპირა წრეებში არსებულ გამოწვევებზე საპასუხოდ მომართული მექანიზმია, ერთგვარი გადამამუშავებელი მმართველობითი მანქანაა, რომელმაც საზოგადოებრივ-პოლიტიკური პრობლემების სრული გადაწყვეტა თუ არა, მათი სიმწვავის შემცირება მაინც უნდა უზრუნველყოს. გამოწვევა-პასუხის თეორიით თუ ვიხელმძღვანელებთ, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესისთვის გამოწვევას გარემოში არსებული პრობლემები (შესვლის სიგნალები) წარმოადგენს, პასუხს - მათი გადაწყვეტა (გამოსვლის სიგნალები), გადაწყვეტის საშუალებად კი ესა თუ ის პოლიტიკური კურსი გვევლინება, რომელსაც საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი მექანიზმი პრობლემის გადასაწყვეტად ჯერ ამზადებს, შემდეგ ამტკიცებს და ბოლოს ახორციელებს. შესაბამისად, სქემა თავისი არსით პრობლემის გადაწყვეტაზე ორიენტირებული სტრუქტურის მატარებელია და აქ ჩვენ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესი (ზოგადად ხელისუფლება) გვაინტერესებს იმდენად, რომ საზოგადოებრივი პრობლემების გადაწყვეტის მექანიზმის მოქმედებაში გავერკვეთ.

ჩვენ მიერ შემოთავაზებულ სქემაში წარმოდგენილ პროცესებს შორის საზღვრები პირობითია, რასაც საზღვრების წყვეტილი საზებით შეერთებაც მოწმობს და ამ პროცესებს შორის არსებულ მჭიდრო ურთიერთკავშირზე მიუთითებს. თუმცა სოციალურ, პოლიტიკურ, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით და გადაწყვეტილების მიღების პროცესებს შორის არსებული საზღვრების შედარების საფუძველზე საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის წრე სხვებთან შედარებით ყველაზე ჩაკეტილი ჩანს. სოციალური და პოლიტიკური წრეებისგან განსხვავებით, სადაც საზოგადოებრივი პრობლემის პოლიტიკურ პრობლემად ტრანსფორმირება, როგორც ასეთი, დიდ სირთულეს არ წარმოადგენს, საზოგადოებრივი და პოლიტიკური პრობლემის საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით პრობლემად ტრანსფორმირება ნამდვილად აწყდება რიგ წინააღმდეგობებს. სწორედ ამის გამო მივიჩნევთ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით პროცესს სხვაზე მეტად ჩაკეტილ სისტემად, რომელიც პრობლემის “გასათავისებლად” გარკვეულ პირობებს აყენებს და თანაც არა სტანდარტულს. გასათვალისწინებელია, რომ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესი სოციალურ და პოლიტიკურ სივრცეში არსებული ყველა პრობლემის გადაწყვეტით როდია დაკავებული. შესაბამისად, საზოგადოებრივი პრობლემებიდან მხოლოდ მცირე ნაწილი თუ ხდება საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის ჯერ ყურადღების, შემდეგ კი რეაგირების საგანი. სოციალურ-პოლიტიკურ სივრცეში აკუმულირებულ პრობლემათა გადაწყვეტას ხელისუფლება შერჩევით ახორციელებს. სწორედ ამის გამოა, რომ საზოგადოება ხშირად ჩივის მის გარშემო არსებულ მოუგვარებელ პრობლემებზე, რომლებიც, მისი აზრით, მთავრობის მხრიდან დაუყოვნებლივ რეაგირებასა და გადაწყვეტას საჭიროებს. პრობლემებისადმი საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის ამგვარი შერჩევითი მიდგომის გამო არცთუ იშვიათად საზოგადოება ხელისუფლებას გულგრილობაში ადანაშაულებს.

## 4.2. პოლიტიკური და საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემების ურთიერთმიმართება

პოლიტიკური და საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემების ურთიერთმიმართების დასადგენად აუცილებელია როგორც ერთი, ისე მეორის დახასიათება, რის შედეგადაც უფრო ცხადი გახდება მათ შორის არსებული მსგავსება და განსხვავება.

ზოგადად, სისტემა გულისხმობს ისეთი მოძრავი ნაწილებისგან შემდგარი ობიექტის არსებობას, რომლის შემადგენელი ნაწილებიც ურთიერთმოქმედებენ გარემოსა და გარემოცვაში. პოლიტიკური სისტემა იმ ინსტიტუტებისა და ორგანოების ერთობლიობაა, რომლებიც აყალიბებენ და ცხოვრებაში ატარებენ ამ საზოგადოებისა თუ საზოგადოების შემადგენელი ნაწილების კოლექტიურ მიზნებს. მთავრობა ან სახელმწიფო – ეს პოლიტიკური სისტემის ის ნაწილია, რომელიც საჯარო პოლიტიკური კურსის შემუშავებას უზრუნველყოფს. მთავრობის გადაწყვეტილებები, როგორც წესი, ძლიერდება ლეგიტიმური ძალადობით, რის გამოც მათდამი მორჩილება იძენს ერთგვარ ძალდატანებით ხასიათს. მთავრობა დაკავებულია არაერთი საქმით – სასკოლო განათლების სისტემის შექმნით დაწყებული საზოგადოებრივი წესრიგის უზრუნველყოფითა და ომის წარმოებით დამთავრებული. სამთავრობო მოღვაწეობის ამ სხვადასხვა ფორმების განხორციელება ხდება სპეციალიზირებული ორგანოების, სტრუქტურების - პარლამენტის, ბიუროკრატის, ადმინისტრაციული დაწესებულებებისა და სასამართლოების მეშვეობით. ეს სტრუქტურები, თავის მხრივ, მთავრობას საკუთარი პოლიტიკური კურსის ფორმულირებისა და გატარების საშუალებას აძლევს. პოლიტიკური კურსები ასახავს მიზნებს, სპეციალიზირებული ორგანოები კი სთავაზობს საშუალებებს ამ კურსების განხორციელებლად.<sup>2</sup>

ზოგიერთი ავტორის განცხადებით, პოლიტიკასთან მიმართებაში სტრუქტურულ-ფუნქციური მიდგომა თავისი მეთოდოლოგიით კონსერვატიულია და უფრო იხრება სტატუს კვლას შენარჩუნებისკენ, რადგანაც აღწერს იმ ინსტიტუტთა ერთობლიობას, რომელიც მოცემული კონკრეტული დროისთვისაა დამახასიათებელი და არსებითი. თუმცა, სტრუქტურულ-ფუნქციური მიდგომის მხარდასაჭერად უნდა ითქვას, რომ რომელიმე კონკრეტულ დროში არსებულ ინსტიტუტთა ზუსტი და ყოველმხრივი დახასიათება სულაც არ ისახავს მიზნად მათ დაცვასა და ქებას, სტრუქტურულ-ფუნქციური მიდგომა, უბრალოდ, მათ შეცნობაში გვეხმარება. ამასთან, კარგად გვესმის სტრუქტურულ-ფუნქციური მიდგომის დინამიური, ევოლუციური მიდგომით შევსების საჭიროებაც პოლიტიკური სისტემის ფუნქციონირების არა მარტო არსის, არამედ ამ სისტემის ფუნქციონირების მიზეზების გასაგებად.

პოლიტიკური სისტემა არსებობს როგორც შინაგან, ისე გარე გარემოცვაში, ზეგავლენას ახდენს მასზე და ამავდროულად განიცდის მის ზემოქმედებას. სისტემა ამ გარემოცვიდან იღებს შესვლის სიგნალებს და ცდილობს მათზე ზეგავლენა მოახდინოს გამოსვლის საკუთარი სიგნალების წარმოების მეშვეობით. სისტემასა და მის გარემოცვას შორის სიგნალების ურთიერთგაცვლა შესაძლებელია განსხვავებულდეს ერთმანეთისგან სხვადასხვა პარამეტრის მიხედვით. მაგალითად, ის შეიძლება იყოს შედარებით მჭიდრო და ამის საპირისპიროდ, შედარებით სუსტიც. ამავე დროს, ურთიერთზეგავლენის ტიპიც შესაძლებელია საკმაოდ მერყეობდეს. აღსანიშნავია, რომ შესვლის სიგნალების ფორმირებაზე საკმაოდ დიდ ზეგავლენას ახდენს საზოგადოებაში მომხდარი ცვლილებები, რომელიც საზოგადოების პოლიტიკური მოთხოვნების ტრანსფორმირებას აპირობებს.

<sup>2</sup> Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор, Аспект-Пресс, 2003, Перевод с английского, გვ. 74

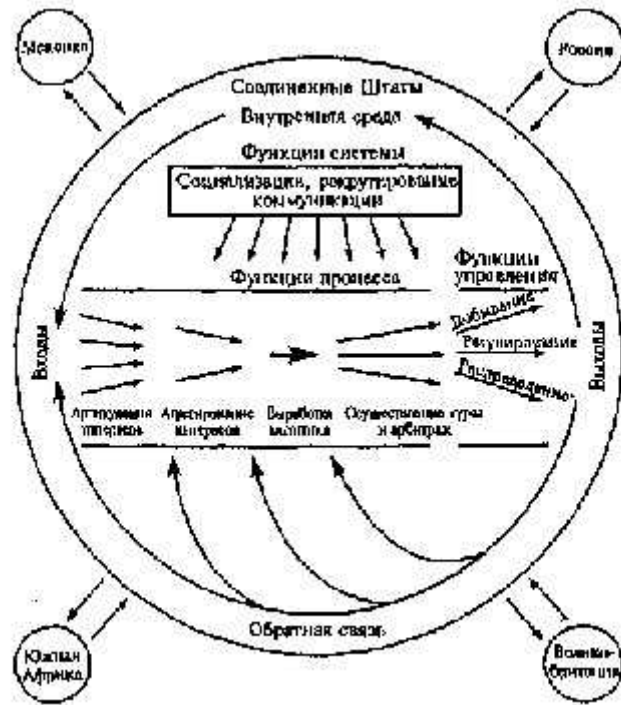
სისტემა-გარემოცვის მიდგომის უპირატესობა ისაა, რომ მეტ ყურადღებას ამახვილებს როგორც თავად სისტემაში, ისე სისტემის შემადგენელ ნაწილებსა და მის გარემოცვას შორის არსებულ ურთიერთდამოკიდებულებაზე და ჩვენ შესაბამისი ტერმინოლოგიის გამოყენებით ურთიერთმოქმედი პროცესების აღწერის, შედარებისა და ახსნის საშუალებას გვაძლევს. თუკი ჩვენ გვსურს მართებულად ვიმსჯელოთ პოლიტიკურ მოვლენებზე, ჩვენ უნდა გვქონდეს პოლიტიკური სისტემის მის გარემოცვაში განხილვის შესაძლებლობა იმის გასაცნობიერებლად, თუ რამდენად ზღუდავს და იმავედროულად აფართოებს ასპარეზს პოლიტიკური ალტერნატივებისთვის. ასეთი მიდგომა ნაჩქარევი და მიკერძოებული პოლიტიკური შეფასებების გამოტანისაგან გვიცავს, რადგან ცხადია, ჩვენ ნაკლებად შეიძლება ვაკრიტიკოთ სოციალური პროგრამების გატარების უარყოფელი ქვეყანა, რომელიც სხვა ქვეყნის ექსპლუატაციაში იმყოფება და ამის გამო იძულებულია კონსერვატიულ პოლიტიკურ კურსს მისდოს.

პოლიტიკური კურსების დიაპაზონი, რომელსაც შეიძლება პოლიტიკურმა ლიდერებმა და აქტივისტებმა მისდონ, იზღუდება სისტემითა და მისი გარემოცვით, რაც გულისხმობს, რომ პოლიტიკური აქტორების მოქმედებები მკაცრად განსაზღვრულია ამავე სისტემის შესაძლებლობებით. თუკი პოლიტიკური სისტემის ორგანოები, რომლებიც პოლიტიკური კურსის შემუშავებით არიან დაკავებულნი, იღებენ კანონებს, მათ ესაჭიროებათ ადმინისტრატორები და სახელმწიფო მოხელეები, რათა ამ კანონების ცხოვრებაში რეალიზაცია მოახდინონ. ამავე დროს, მათ ესაჭიროებათ სასამართლოები, რომლებიც მიღებული კანონების დარღვევის შემთხვევაში სასჯელის ზომას განსაზღვრავდნენ.

პოლიტიკურ სისტემაში ექვსი ტიპის პოლიტიკური სტრუქტურაა – პოლიტიკური პარტიები, დაინტერესებული ჯგუფები, საკანონმდებლო ხელისუფლების ორგანოები, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები, ბიუროკრატია და სასამართლოები. პოლიტიკური სისტემის ასეთი ექვსწევრიანი კლასიფიკაცია ნებისმიერი პოლიტიკური სისტემისთვისაა დამახასიათებელი. სახელმწიფოთა შორის განსხვავება სისტემის შემადგენელი ელემენტების ფუნქციურ დანიშნულებაშია, რაც თითოეულ ქვეყანაში მეტ-ნაკლები სხვაობით წარმოგვიდგება. პრობლამაც სწორედ ამაში მდგომარეობს, სხვადასხვა ქვეყანაში ერთიდაიგივე სტრუქტურა შესაძლებელია განსხვავებულ ფუნქციურ დანიშნულებას ატარებდეს, იმ ორგანოდ კი, რომელიც პოლიტიკური კურსის შემუშავებაზე იქნებოდა პასუხისმგებელი, შესაძლებელია სულ სხვადასხვა სტრუქტურა მოგვევლინოს. მაგალითად, დიდი ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრი და მთლიანად მინისტრთა კაბინეტი აღჭურვილია მნიშვნელოვანი ძალაუფლებით პოლიტიკური კურსის განსაზღვრის სფეროში, ჩინეთში კი ასეთ ფუნქციას კომუნისტური პარტიის უმაღლესი ხელმძღვანელობა ასრულებს.



სქემა №: 4 აღმონდის პოლიტიკური სისტემის მოდელი.



წყარო: : Comparative Politics Today: A World View / Ed. by G. Almond, G. Powell. Glenview, 1988. გვ.82

სქემაზე №3 ნახვენებია სტრუქტურასა და მის ელემენტებს, პროცესსა და საჯარო პოლიტიკურ კურსს შორის ურთიერთმიმართება. პროცესის ფუნქციებს შორის ჩამოთვლილია აქტიურობის სხვადასხვა ფორმები, რომელიც საჭიროა პოლიტიკური კურსის შემუშავებისა და განსახორციელებლად ნაბისმიერი ტიპის პოლიტიკურ სისტემაში: ინტერესთა არტიკულაცია, ინტერესთა აგრეგაცია, პოლიტიკური კურსის შემუშავება, პოლიტიკური კურსის განხორციელება და სასამართლო გადაწყვეტილებების გამოტანა. გ. აღმონდი და ჯ. პაუელი მათ უწოდებენ პროცესის ფუნქციებს, ვინაიდან ისინი ასრულებენ პირდაპირ და გადამწყვეტ როლს პოლიტიკური კურსის ფორმირებაში. სანამ ასეთი პოლიტიკური კურსი განისაზღვრებოდეს, ინდივიდებმა და ჯგუფებმა მთავრობასა და საზოგადოებაში უნდა გადაწყვიტონ, თუ რა სურთ და რის მიღებას ელიან პოლიტიკისგან, ხელისუფლებისგან. პოლიტიკური პროცესი იწყება მაშინ, როცა მითითებული ინტერესები იღებენ გამოხატულებას, რაც მათი გახმოვანებით ხორციელდება. სურათის მარცხენა ნაწილში ნახვენები ისრების სიმრავლე გამოსახავს ინტერესთა ამ საწყის გამოხატულებებს. თუმცა, უნდა გვახსოვდეს, რომ თითოეული მოთხოვნისათვის იმისათვის, რომ გახდეს მოქმედი, მაგალითად მოთხოვნა გადასახადების შემცირებასა და სოციალური უზურუნველყოფის სისტემის ფარგლებში რომელიმე შეღავათის გაზრდის თაობაზე, საჭიროა მათი გაერთიანება (აგრეგირება) პოლიტიკურ ალტერნატივებში. სწორედ ამიტომაც, რომ პროცესის ინტერესთა არტიკულაციის სტადიიდან მათი აგრეგაციის სტადიაზე გადასვლის დროს სურათის მარცხენა ნაწილში ისრები ერთმანეთს უახლოვდება. ანუ მოთხოვნები, რომელსაც უნარი აქვს მიიღოს საზოგადოებრივი მხარდაჭერა, ამავე დროს საჭიროებს პოლიტიკურ ალტერნატივათა შემუშავებასაც, რაც გულისხმობს ამ ინტერესთა განხორციელების სხვადასხვა ალტერნატიულ გზებს – პოლიტიკურ კურსებს, რომელსაც ესა თუ ის ინდივიდი, სოციალური ჯგუფი ან თავად

ხელისუფლება წარმოადგენენ. შემდეგ ხდება ამ ალტერნატიული პოლიტიკური კურსების განხილვა. ის, ვინც მთავრობას აკონტროლებს, გამოდის ამ ალტერნატიული კურსებიდან ერთ-ერთის მხარდასაჭერად, ახორციელებს რა ამით პოლიტიკური კურსის სახელისუფლებო განსაზღვრას. პოლიტიკური კურსი, იგულისხმება, რომ უნდა იყოს დაცული და ცხოვრებაში რეალიზებული. იმ შემთხვევაში, თუკი ის ხდება სადავო ან ირღვევა, უნდა არსებობდეს ამ საკითხებზე სასამართლო გადაწყვეტილების გამოტანის მექანიზმი. ნებისმიერი პოლიტიკური კურსი შეიძლება ერთდროულად მოქმედებდეს საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა ასპექტებზე, რაც სქემაზე პროცესის რეალიზაციის სტადიაზე რამდენიმე ისრითაა გამოსახული.

პროცესის ზემოთ აღწერილ ფუნქციებს ასრულებენ ისეთი პოლიტიკური სტრუქტურები, როგორცაა პოლიტიკური პარტიები, საკანონმდებლო ორგანოები, აღმასრულებელი ორგანოები, ბიუროკრატია და სასამართლოები. სტრუქტურულ-ფუნქციური მეთოდი ხაზს უსვამს შემდეგ გარემოებას: მიუხედავად იმისა, რომ თითოეულ პოლიტიკურ ინსტიტუტს (მაგ., საკანონმდებლო ორგანოს) შეესაბამება რომელიმე კონკრეტული ფუნქცია (მაგ., კანონების და სხვა ნორმატიული აქტების დამტკიცება), მას არ აქვს ამ ფუნქციის განხორციელებაზე მონოპოლია. მაგალითად, საკანონმდებლო ფუნქციის განხორციელებაში შეიძლება მონაწილეობას იღებდეს როგორც პრეზიდენტი და გუბერნატორები (ვეტოს უფლების საფუძველზე), ასევე უზენაესი სასამართლოები (საკანონმდებლო აქტების კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის შემთხვევაში, მათი გაუქმების უფლების საფუძველზე).

სქემის მარჯვენა მხარეს ჩამოთვლილი ფუნქციები მიეკუთვნება პოლიტიკური პროცესის განხორციელებას - გამოსვლის სიგნალებს. გ. ალმონდი და ჯ. პაუელი მათ მოიხსენიებენ პოლიტიკური კურსის ფუნქციების სახელწოდებით, რომელიც საზოგადოებაზე, ეკონომიკასა და კულტურაზე მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს. მათ რიცხვს მიეკუთვნება ქვეყნის ყოველმხრივი რეგულირების სახეები, გადასახადებით თუ სხვა საშუალებებით რესურსების ამოღება და მოსახლეობის სხვადასხვა ჯგუფებს შორის კეთილდღეობისა და მომსახურების განაწილება. მთელი ამ პოლიტიკური აქტივობის შედეგები თავის მხრივ, წარმოშობს შესვლის ახალ სიგნალებს, საკანონმდებლო და ადმინისტრაციულ სფეროში ახალ მოთხოვნებს და აძლიერებს ან პირიქით, ასუსტებს პოლიტიკური სისტემისა და ხელისუფლების უმაღლესი თანამდებობის პირების მიმართ მხარდაჭერას.

აქ განხილული ფუნქციური ცნებები აღწერს აქტიურობის ფორმებს, რომელიც ხორციელდება ნებისმიერ საზოგადოებაში იმისგან დამოუკიდებლად, თუ როგორაა მოწყობილი მისი პოლიტიკური სისტემა და რა სახის პოლიტიკურ კურსებს აწარმოებს და ახორციელებს რეალურ ცხოვრებაში. ამ კატეგორიების გამოყენებით, შესაძლებელი ხდება დადგინდეს, თუ რა სახის ინსტიტუციური კომბინაციები მონაწილეობენ სხვადასხვა სახის საჯარო (სახელმწიფოებრივი) პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში.

პოლიტიკურ სისტემასთან შედარებით საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის ჩვენს მიერ წარმოადგენილი სქემა გაცილებით დეტალიზირებულია და ცდილობს უფრო მეტი ყურადღება დაუთმოს არა ზოგადად პოლიტიკური პროცესის განხორციელებას, როგორც ეს პოლიტიკური სისტემის სქემატური მოდელის პირობებში ხორციელდება, არამედ პოლიტიკური პროცესის განხორციელების - ერთგვარ საკვანძო საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით ეტაპსა და თავად პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესს. ამის გამო პოლიტიკური სისტემის სტრუქტურულ-ფუნქციური მოდელის ჩვენს მიერ შემოთავაზებულ სქემაში ცენტრალური სწორედ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემაა და მასთან მიმართებაში პოლიტიკური სისტემა ერთგვარი

<sup>3</sup> Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор, Аспект-Пресс, 2003, Перевод с английского. გვ 189

გარემოცვის სახით აღიქმება. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ამავე სქემაში საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემასთან მიმართებაში პოლიტიკური სისტემა განიხილება არა განცალკევებით, არამედ სოციალურ სისტემასთან ერთად. ასეთი არჩევანი განპირობებულია იმით, რომ ჩვენს მიერ წარმოდგენილი სქემა ატარებს პრობლემის გადაწყვეტაზე მკვეთრად ორიენტირებულ სტრუქტურას, რომელიც შეუძლებელია განიხილებოდეს მხოლოდ პოლიტიკურ სისტემასთან მიმართებაში, სოციალური სისტემის გათვალისწინების გარეშე, რადგან პრობლემები, რომლის გადაწყვეტასაც საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემა ახორციელებს, საფუძველს სწორედ ამ უკანასკნელიდან იღებს.

მაშასადამე, ჩვენს მიერ წარმოდგენილი სქემა ემსახურება სოციალურ-პოლიტიკური პრობლემების საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი მექანიზმის საშუალებით გადაწყვეტის პროცესის უფრო დეტალურ აღწერას, რომელშიც ცენტრალური ელემენტის სახით გამოდის პრობლემა, განსხვავებით პოლიტიკური სისტემისგან, სადაც ამ სტატუსში ინტერესი გვევლინება. პოლიტიკურ სისტემაში ცენტრალურია ამა თუ იმ ინდივიდთა, საზოგადოებრივ ჯგუფთა ინტერესები, მაშინ როცა საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემაში ასეთი ელემენტის სახით პრობლემა გამოდის. შესაბამისად, თუკი პოლიტიკური სისტემის მაგალითზე სახეზეა ინტერესთა არტიკულაცია, ინტერესთა აგრეგაცია და ა.შ. ჩვენს მიერ შემოთავაზებულ სქემაში საუბარია პრობლემების არტიკულაციასა და აგრეგაციაზე. ზოგადად, თუკი პოლიტიკური სისტემა ამა თუ იმ ინდივიდებისა და ჯგუფების ინტერესთა განხორციელების ამსახველი სქემაა, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემა წარმოადგენს ამა თუ იმ ინდივიდის, უფრო ხშირად კი სოციალური ჯგუფების პრობლემათა გადაწყვეტის ამსახველ სქემას.

პოლიტიკური სისტემის სტრუქტურულ-ფუნქციური სქემისგან განსხვავებით, ჩვენ ერთმანეთისგან მკვეთრად ვმიჯნავთ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის სოციალურ და პოლიტიკურ გარემოცვას, პირველს განვიხილავთ პრობლემათა აკუმულაციისა და არტიკულაციის სისტემად, მეორეს კი – სოციალურ პრობლემათა აღტერნატიული გადაწყვეტის გენერაციად. ამასთან, პოლიტიკური სისტემა ასრულებს ერთგვარი დამაკავშირებელი რგოლის როლს სოციალურ და საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემებს შორის, ახდენს რა სოციალურ სისტემაში აკუმულირებულ პრობლემათა “წინაწაწევას” მის საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემაში მოხვედრის უზურნველსაყოფად და შესაბამისად, პრობლემის გადაწყვეტის პროცესის მოქმედებაში მოსაყვანად, რაზეც ექსკლუზიურ უფლებას მხოლოდ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემა ფლობს. სოციალურ-პოლიტიკური სისტემა საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემასთან მიმართებაში იმიტომაცაა გარემოცვა, რომ ამა თუ იმ პრობლემის გადაწყვეტის მიმართ პოლიტიკური კურსების შემუშავებაში ცენტრალური როლი სწორედ სამთავრობო დაწესებულებებს უკავიათ. მიუხედავად იმისა, რომ სამთავრობო მოქმედებები არ უნდა წარმოვიდგინოთ მეტისმეტად ცალმხრივად მიმართულად, განსაკუთრებით დემოკრატიულ სისტემაში, სადაც მთავრობასა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთმოქმედება ორმხრივ ხასიათს ატარებს, უნდა ვადიაროთ, რომ პოლიტიკური კურსის ინიცირებასა და პრობლემის გადაწყვეტის შესაბამისი წინადადებების ფორმულირებაზე “ხელი” სამთავრობო ჩინოვნიკებს, კანონმდებლებსა და შესაბამის სამსახურებს უფრო მეტად მიუწვდებათ, ვიდრე პარლამენტს გარეთ დარჩენილ პოლიტიკურ პარტიებს, დაინტერესებულ ჯგუფებსა და პოლიტიკური სისტემაში შემავალ სხვა არასამთავრობო სტრუქტურებს. ეს უკანასკნელნი უფრო აქტიურნი სწორედ პრობლემის ინიცირების, გენერაციისა და აგრეგაციის ეტაპზე არიან. ზემოთ აღნიშნული მსჯელობიდან ცხადად ჩანს, რომ ჩვენ ერთმანეთისგან ვასხვავებთ პოლიტიკური სისტემის სამთავრობო და არასამთავრობო სტრუქტურებს, პირველს ვაკუთვნებთ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით, მეორეს კი საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის გარემოცვად აღქმულ პოლიტიკურ სისტემას<sup>4</sup>. შესაბამისად, პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემაში ხდება, თუკი ჩვენ

<sup>4</sup> კლასიფიკაციის აღნიშნულ სქემას იზიარებს მრავალი დასავლელი ავტორიც. იმ ავტორებსაც კი, რომლებიც პოლიტიკური სისტემის შემადგენელ ექვსწევრა კლასიფიკაციაში ასეთ

პოლიტიკური სისტემის ექსპლანეტაცია კლასიფიკაციას ავიღებთ საფუძვლად, აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოები ბიუროკრატიასთან ერთად, ხოლო გარე პოლიტიკურ სისტემაში – პოლიტიკური პარტიები და დაინტერესებული ჯგუფები, თავისი არაერთგვაროვანი გამოხატულებით. გასათვალისწინებელია, რომ ასეთი კლასიფიკაცია საკმაოდ პირობითია და სულაც არ გულისხმობს პრობლემათა არტიკულაციისა და აგრეგაციის არასამთავრობო სექტორის მიერ “პრივატიზებას”, ისევე როგორც საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით ფუნქციონირებას მხოლოდ სამთავრობო სექტორის წარმომადგენელთა მიერ მითვისებას.

როგორც უკვე ითქვა, ჩვენს მიერ წარმოდგენილ სქემაში სოციალურ-პოლიტიკურ, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით და გადაწყვეტილების მიღების სისტემებს შორის ზღვარი პირობითია, მათ შორის, ურთიერთმოქმედება კი საკმაოდ ინტენსივობით ხასიათდება. თუმცა აქვე, მინიშნება კეთდებოდა საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემასა და მის გარემოცვად მიჩნეულ სოციალურ-პოლიტიკურ სისტემას შორის არსებული კავშირებისა და ურთიერთგაცვლის შედარებით სისუსტეზე, რაც სქემაზე საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის ამსახველი წრის არაწყვეტილი ხაზით გამოსახვაში გამოიხატა. საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემა, მართლაც, საკმაოდ მკაცრ დამოკიდებულებას ავლენს საზოგადოებაში არსებული პრობლემების გადაწყვეტის საკუთარ თავზე აღებისა და მით უმეტეს, ამ პრობლემათა გადაწყვეტის იმ წინადადებების გაზიარების კუთხით, რასაც გარემოცვა, კერძოდ კი, პოლიტიკური სისტემის არასამთავრობო სექტორი სთავაზობს. შესაძლებელია, ისიც კი წარმოვიდგინოთ, რომ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემა საკმაოდ ფრთხილია გარემოცვიდან მიღებულ შესვლის სიგნალებზე საპასუხო რეაქციის გამოქვეყნებისას, შერჩევის პროცესი კი, რომლის საფუძველზეც საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემა შემოსულ სიგნალთაგან მის გადაწყვეტის კომპეტენციაში მყოფთ არჩევს, ხშირად ნაკლებად ექვემდებარება წინასწარ გათვლებს და არცთუ ისე იშვიათად საკმაოდ მოულოდნელიცაა. სოციალურ-პოლიტიკური გარემოდან შესული სიგნალების არჩევაზე, როგორც წესი, რამდენიმე ფაქტორი ერთდროულად მოქმედებს. თუმცა, სანამ პოლიტიკური სისტემის ფუნქციონირების სქემას გავეცნობოდეთ დეტალურად, გვინდა განვიხილოთ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის გარემოცვაში ამა თუ იმ პრობლემის “წინ წაწევის” პროცესის განხორციელება და შეფერდეთ პრობლემის არტიკულაციისა და აგრეგაციაზე.

პრობლემათა არტიკულაცია – ნებისმიერ სოციალურ-პოლიტიკურ სისტემაში არსებობს განსაზღვრული მექანიზმები, რომლის მეშვეობითაც მოქალაქეები და სოციალური ჯგუფები გამოხატავენ თავიანთ საჭიროებასა და მოთხოვნებს მთავრობის მიმართ, მათ შორის მათთვის აქტუალური პრობლემის გადაწყვეტის აუცილებლობის თაობაზე. პრობლემათა არტიკულაციის პროცესმა შეიძლება მიიღოს სხვადასხვა ფორმა. მათ შორის ყველაზე მარტივია პრობლემის გადაწყვეტის თხოვნით რომელიმე კერძო მოქალაქის მიმართვა საკრებულოს წევრის ანდა სამთავრობო ჩინოვნიკისათვის. ამა თუ იმ პრობლემის არტიკულაციის პროცესში აუცილებელ კომპონენტად გამოდის მოქალაქეთა ჯგუფების კოლექტიური მოქმედებანი. გაცილებით უფრო კომპლექსურ საზოგადოებრივ სისტემებში ზოგჯერ ამა თუ იმ პრობლემის სამთავრობო ყურადღებამდე მისატანად საჭირო ხდება მოქალაქეთა ფორმალურ ჯგუფებში გაერთიანებაც კი. პრობლემის არტიკულაციის ამ ფორმებზე დაყრდნობით ხელისუფლებისთვის ცნობილი ხდება, თუ რომელი პრობლემების გადაწყვეტას მოითხოვს და ელოდება მისგან ესა თუ ის სოციალური ჯგუფი და მთლიანად საზოგადოება. პრობლემათა არტიკულაციის პროცესში მოქალაქეებმა შესაძლებელია გამოიყენონ მეთოდთა ფართო ნაკრები, ლეგალურიდან დაწყებული არტიკულაციის

---

დაყოფას ნაკლებად ემხრობიან, არაფორმალურ დონეზე პოლიტიკურ სისტემაში სამთავრობო და არასამთავრობო აქტორების დიფერენცირება მაინც უწყვეტ. უილიამ დანი პოლიტიკურ აქტორთა კლასიფიკაციის წარმოდგენისას გვთავაზობს მათ დაყოფას საჯარო და სამოქალაქო პოლიტიკურ აქტორებად.

არალეგალური ფორმებით დამთავრებული, რათა გამოხატონ საკუთარი სურვილები, მოთხოვნები და მუდარა პრობლემის გადაწყვეტის აუცილებლობის თაობაზე. არტიკულაცია საკმაოდ ხშირად ხორციელდება ნეგატიური ფორმით, საპროტესტო აქტივობითა და პირდაპირი მოქმედების სხვა ფორმებით და ეს ყველაზე მეტად ექსკლუზიური პოლიტიკური კულტურის მატარებელი საზოგადოებისთვის არის დამახასიათებელი. მოქმედების ამგვარი მეთოდები ზემოქმედების საკმაოდ ეფექტური და ძლიერი საშუალებაა საკუთარი პრობლემატიკის მიმართ არა მარტო მთავრობის მხრიდან ყურადღების მიქცევის კუთხით, არამედ საზოგადოებრივი აზრის მობილიზაციისა და შესაბამისად, მხარდამჭერთა კატეგორიის ყოველმხრივი ზრდის უზრუნველსაყოფად. გასათვალისწინებელია, რომ არცთუ ისე იშვიათად მთავრობის წინაშე პრობლემის გადაწყვეტის აუცილებლობის თხოვნით მიმართვას თან ახლავს პრობლემის გადაწყვეტის ამა თუ იმ პოლიტიკური კურსით გადაჭრის ხედვის დაფიქსირებაც. ეს უკანასკნელი ყველაზე ხშირად მაშინ იჩენს თავს, როცა საზოგადოებრივი პრობლემების არტიკულატორის როლში პოლიტიკური სისტემის რომელიმე სტრუქტურა გამოდის, იქნება ეს რომელიმე დაინტერესებული ჯგუფი თუ პოლიტიკური პარტია. თუმცა, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ საზოგადოებრივი პრობლემატიკის მიმართ პოლიტიკურ პარტიათა და დაინტერესებულ ჯგუფთა განსაკუთრებული “თბილი” დამოკიდებულება უფრო მეტად პრობლემათა აგრეგაციის ეტაპზე ფიქსირდება.

პრობლემათა აგრეგაცია – პრობლემათა აგრეგაციის მეშვეობით მოქალაქეთა მიზნები და მოთხოვნები პრობლემის გადაწყვეტის ალტერნატიულ პოლიტიკურ კურსებად ტრანსფორმირდება, რომლის განმსაზღვრელად რომელიმე პოლიტიკური პარტია, როგორც წესი ოპოზიციური, რომელიმე დაინტერესებული ჯგუფი და არცთუ იშვიათად, თავად სახელისუფლებო რომელიმე ორგანოც კი გამოდის. პოლიტიკური სისტემა ზოგადად და გარესისტემა კერძოდ, არის გახმოვანებული, არტიკულირებული საზოგადოებრივი პრობლემების და მათი მოგვარების აუცილებლობის თაობაზე საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემისათვის ინფორმაციის გადამცემი არხი. პოლიტიკური სისტემის გარე, არასახელისუფლებო სექტორში მოღვაწე აქტორები თავისი მეურვეობის ქვეშ იღებენ ზოგიერთი საზოგადოებრივი პრობლემის გადაწყვეტის პერსპექტივას და გამოდიან ერთგვარი “პრომოუტერების” როლში, ამ პრობლემის სამთავრობო გადაწყვეტის, შესაბამისად კი საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემაში მოხვედრის უზრუნველსაყოფად. სწორედ ამიტომ დავახასიათეთ პოლიტიკური სისტემის გარემოცვა როგორც სოციალური და საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემების დამაკავშირებელი საშუალება. იმისათვის, რათა ეფექტურად იმოქმედონ, დაინტერესებული ჯგუფები უნდა ფლობდნენ საკმარის უნარს, რომ ამა თუ იმ პრობლემის გადაწყვეტის აუცილებლობის თაობაზე საკუთარი მოთხოვნები “მიიტანონ” პოლიტიკური კურსის შემუშავებაში მონაწილე საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის სახელისუფლებო ორგანოებამდე. ჯგუფებს შეუძლიათ თავისი მოთხოვნების წამოყენება, თუმცა არ არსებობს გარანტია, რომ მათი მცდელობა საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემისათვის “ხმის მისაწვდომად” წარმატებული აღმოჩნდება და შესაბამის შედეგებს გამოიღებს. სწორედ მსგავსი სირთულეების დაძლევის მიზანს ემსახურება პრობლემის გადაწყვეტის “წინწაწევაში” პოლიტიკური სისტემის ისეთი სტრუქტურების ჩართვა, როგორცაა პოლიტიკური პარტიები და დაინტერესებული ჯგუფები. ისინი გადაწყვეტილების მიმღები პირებისათვის ამა თუ იმ პრობლემის მოგვარების აუცილებლობის თაობაზე მოთხოვნის გადასაცემად და ელიტაზე ზეგავლენის მოსახდენად იყენებენ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემაში შეღწევის როგორც ლეგალურ, ისე არალეგალურ პოლიტიკურ არსებს. ამ ეტაპზე მნიშვნელოვანია იმ პირებისა თუ შესაბამისი ორგანოების გამოკვეთა, რომელსაც საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემაში საკვანძო როლი ეკისრება. საზოგადოებაში პოლიტიკურ ელიტამდე საკუთარი მოთხოვნების გადაცემის საუკეთესო საშუალების სახით გამოდის პირადი, ნათესაური თუ მეგობრული კავშირები. უშუალო კონტაქტი – ეს პოზიციების ჩამოყალიბებისა და ინფორმაციის გადაცემის ყველაზე ეფექტური საშუალებაა, რომელსაც დასავლეთის განვითარებულ ქვეყნებში განსაკუთრებული ყურადღებით ეკიდებიან. “ვაშინგტონში” სულ უფრო მომგებიანი საქმიანობა ხდება მრჩეველის მომსახურება, რომელსაც

პირდაპირი გასვლის საშუალება აქვს პოლიტიკურ მოღვაწეებზე. ისინი დაინტერესებულ ჯგუფებსა და ცალკეულ ინდივიდებს ეხმარებიან მათი ინტერესების, შესაბამისად კი პრობლემების გადაწყვეტის სამთავრობო დონეზე განხორციელებაში. ასეთი საქმიანობით დაკავებული არიან ყოფილი სახელმწიფო მოხელეები, რომლებიც თავიანთ პირად კონტაქტებს საკუთარი კლიენტ-ლობისთვის ინტერესების სასარგებლოდ იყენებენ<sup>5</sup>. დემოკრატიულ საზოგადოებაში საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემაში შეღწევის კიდევ ერთ საკმაოდ ეფექტურ საშუალებად გვევლინება მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები – ტელევიზია, რადიო, გაზეთები და ჟურნალები. დაინტერესებულ ჯგუფთა მრავალი წარმომადგენელი საკუთარი პრობლემებისადმი მთავრობის ყურადღების მისაპყრობად სულ უფრო აქტიურად ცდილობს გამოიყენოს მაღალკვალიფიციური სპეციალისტები პიარის დარგში და მასმედიაში თავიანთი მოთხოვნების ადეკვატური და სასურველი გაშუქება უზრუნველყოს. ამ უკანასკნელს საკმაოდ დიდი მნიშვნელობა ენიჭება. საქმე ისაა, რომ არცთუ ისე იშვიათად, პრობლემის გადაწყვეტის მოთხოვნის გადაცემისას, თავად ეს მოთხოვნა მახინჯდება. მასმედიაზე როგორც პოლიტიკურ ელიტაზე ზეგავლენის განხორციელების საშუალებაზე კონტროლი კი ასეთ შესაძლებლობას გამორიცხავს. უნდა აღინიშნოს, რომ მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების როლი პოლიტიკურ ცხოვრებაში საკმაოდ გაიზარდა: სხვადასხვა დაინტერესებული ჯგუფები თავიანთი პრობლემების გასახმოვანებლად და სასურველი მიმართულებით გადასაწყვეტად საკმაოდ ხშირად მიმართავენ ინფორმაციის გადაცემის ამ არხს. მასმედიის საშუალებით გაშუქებული პრობლემების, განსაკუთრებით კი ნაციონალური არხების მეშვეობით გადაცემული პრობლემების მიმართ ხელისუფლების მგრძობიანობა ერთი-ორად იზრდება. საქმე ისაა, რომ როცა ამა თუ იმ პრობლემის საკითხისადმი საერთონაციონალური მასმედიის ყურადღების შემთხვევაში, იმ პირებისადმი მიმართვა, რომლებიც გადაწყვეტილებებსა და პოლიტიკური კურსის შემუშავება-განხორციელებაში უშუალო მონაწილეობას ღებულობენ, დამატებით წონას იძენს. ამ უკანასკნელმა კარგად იციან, რომ მილიონობით ადამიანი, მათი მომავალი ამომრჩეველი, ამ პრობლემის მიმართ გაცილებით მგრძობიარე გახდა.

საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემაზე ზეგავლენისა და არსებული პრობლემებისადმი სამთავრობო ყურადღების მიქცევის კიდევ ერთი, ლეგალური საშუალება, როგორც უკვე ითქვა, პოლიტიკური პარტიებია. დიდ ბრიტანეთში, სადაც მთავრობა არჩევნებში გამარჯვებული პოლიტიკური პარტიის წარმომადგენლებისგან კომპლექტდება, პარტიული ორგანიზაციის სხვადასხვა კომპონენტები, მათ შორის საპარლამენტო კომიტეტები აქტიურად გამოიყენება მოთხოვნების მინისტრთა კაბინეტისათვის გადასაცემად.

საკანონმდებლო ორგანო ხშირად ის სამიზნეა, რომლისკენაც მიმართულია პრობლემის გადაწყვეტის ამა თუ იმ ალტერნატივის პრიორიტეტულობის დასაბუთების მცდელობა. თუმცა, ზოგიერთ შემთხვევაში, საკანონმდებლო ორგანო არ შეიძლება მივიჩნიოთ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემაში შეღწევის საუკეთესო არხად. საკანონმდებლო ორგანოს შედარებითი სუსტი გავლენის პირობებში, პრობლემის გადაწყვეტის მოთხოვნათა მთავრობისათვის გადასაცემად გაცილებით ეფექტურ საშუალებად გვევლინება ბიუროკრატიული აპარატი. სხვადასხვა ბიუროკრატიულ დაწესებულებასთან კონტაქტის დამყარებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მაშინ, როცა ბიუროკრატია დეფეგირებული აქვს ძალაუფლება პოლიტიკური კურსის შემუშავებაზე და თუკი საუბარია ისეთი ლოკალური პრობლემების გადაწყვეტაზე, რომელიც უშუალოდ მოსახლეობის მცირე ჯგუფებს ეხება. ბიუროკრატია ასეთ შემთხვევებში ამა თუ იმ სოციალურ ჯგუფის დახმარებას ახორციელებს ფუნქციონირების “ბიუროკრატიული ჩარჩოებიდან” გაუსვლელად, მის ხელთარსებული ადმინისტრაციული რესურსების ყოველმხრივი გამოყენების ხარჯზე. ამავე დროს,

<sup>5</sup> Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор, Аспект-Пресс, 2003, Перевод с английского, გვ. 156

ბიუროკრატს შეუძლია მისი დაცვის ქვეშ არსებული სოციალური ჯგუფის პრობლემის გადაწყვეტის საკითხის იმგვარად დასმა ან წარდგენა, რომ ამან გამოიწვიოს გადაწყვეტილების მიმღები პირების მხრიდან სასურველი რეაქცია და კეთილგანწყობა. დიდ ბრიტანეთში სოციალურ-პოლიტიკური პრობლემების წინ წაწევის კუთხით გამოვლინდა შემდეგი კანონზომიერება: იმ შემთხვევაში, როცა საუბარი იყო ფართო ხასიათის პრობლემებზე და შეეხებოდა კლასობრივ ან ეთნიკურ ჯგუფებსა თუ მომხმარებელთა გაერთიანებებს, დაინტერესებული ჯგუფები მთავრობაზე გასასვლელად იყენებდნენ, როგორც წესი, პოლიტიკურ პარტიებს. ხოლო მაშინ, როცა პრობლემა ატარებდა გაცილებით ლოკალურ ხასიათს, არ იყო დაკავშირებული სერიოზულ პოლიტიკურ კონფლიქტებთან და ეხებოდა გაცილებით ნაკლები რაოდენობის ჯგუფებსა თუ გაერთიანებებს, ისინი, როგორც წესი, მიმართავდნენ ადმინისტრაციულ ორგანოს.

რაც შეეხება ხელისუფლებაზე ზეგავლენის არაძალადობრივ ფორმებს – თუკი ზოგიერთ ქვეყანაში საპროტესტო აქციები, გაფიცვები და არაძალადობრივი იძულების სხვა ფორმები აღიქმება საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით სისტემაზე რეაგირების ლეგიტიმურ საშუალებად, სხვა ქვეყნებში ისინი მიიჩნევა არალეგიტიმურად. საპროტესტო დემონსტრაციები საერთოდ მიიჩნევა საზოგადოების სუსტი ელემენტების ტაქტიკად, რომლებსაც ხელისუფლების ყურადღების მისაქცევად არანაირი სხვა გზა, გარდა საპროტესტოსი, არ გააჩნიათ.

ამ ეტაპზევე ხდება პრობლემის გადაწყვეტის მრავალი ალტერნატიული კურსის მოხსნა და პრობლემის გადაწყვეტის მხოლოდ რამდენიმე ალტერნატივის დატოვება. აქ დიდი მნიშვნელობა აქვს, თუ რომელი პოლიტიკური აქტორები არიან აღჭურვილნი და რამდენად ფლობენ რესურსებს ამ პროცესში მონაწილეობის მისაღებად. პრობლემათა აგრეგაცია, თავისი არსით, შეიძლება შევადაროთ აუქციონს, სადაც გამოტანილი პროდუქციისთვის, ამ შემთხვევაში კი საზოგადოებრივი პრობლემებისთვის, თითოეულ პოლიტიკურ აქტორს შესყიდვის საფასურის თაობაზე საკუთარი ხედვა წინასწარვე აქვს ჩამოყალიბებული. პრობლემათა აგრეგაციის პირობებშიც თითოეული პოლიტიკური აქტორი წარმოადგენს პრობლემის გადაწყვეტის თავისებურ ხედვას, შესაბამისად მისი გადაწყვეტის ამა თუ იმ კურსს, რომელზედაც შემდეგ აუქციონი იმართება. პოლიტიკური კურსის ესა თუ ის ვარიანტი სერიოზული განხილვისა და მსჯელობის საგანი ხდება, რადგან თითოეული მათგანი საზოგადოების მნიშვნელოვანი ნაწილის მხარდაჭერითაა უზრუნველყოფილი. სწორედ ამ მხარდაჭერის ხასიათსა და მასშტაბებზე, პრობლემის “წინ-წასაწევად” გამოყენებული საშუალებებისა და ამ საშუალებათა სიძლიერეზეა ზოგჯერ დამოკიდებული, გახდება თუ არა ესა თუ ის სოციალურ-პოლიტიკური პრობლემა საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი. ამავე დროს, გასათვალისწინებელია, რომ იმ კითხვაზე პასუხის გასაცემად, თუ რატომ ხდება ამა თუ იმ პოლიტიკური პრობლემატიკის შერჩევა და ამა თუ იმ პოლიტიკური კურსის მეშვეობით მისი გადაწყვეტა, აუცილებელია არაერთი პირობის გათვალისწინება: ისტორიული განვითარების, რომელიც ზეგავლენას ახდენს გადაწყვეტილების მიმღებ პირებზე; ქვეყნის პოლიტიკური კულტურისა და მოსახლეობის ცალკეული ჯგუფების პოლიტიკური სუბკულტურის; საზოგადოებრივი აზრის, რომელიც უაღრესად ცვალებადი ხასიათისაა; განვითარების დონისა და პრობლემის გადაწყვეტისთვის აუცილებელი რესურსების არსებობას და სხვა.

საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის ჩვენს მიერ შემოთავაზებული სქემით ხელმძღვანელობის უპირატესობის საჩვენებლად გთავაზობთ რამდენიმე ილუსტრაციას იმ პრობლემებთან მიმართებაში, რომლებიც 2005 წლის გაზაფხულისათვის ყველაზე მწვავე ხასიათი ჰქონდათ.

2005 წლის მარტი საკმოდ გადატვირთული აღმოჩნდა აბიტურიენტების თემატიკით, რომელიც დროში ზაფხულის ციებ-ცხელებას უფრო უნდა დამთხვეოდა. თუმცა, განათლების სისტემის რეფორმირების პოლიტიკამ, რომელსაც ქვეყნის ახალი

<sup>6</sup> იქვე

ხელისუფლება ახორციელებდა, მოვლენების ელვის სიწრაფით განვითარება განაპირობა. აბიტურიენტთა უმაღლეს სასწავლებლებში მოხვდრის ძველი სისტემის შეცვლამ და ერთიანი ეროვნული გამოცდების შემოღებამ, რაც განათლების სისტემაში მიმდინარე რეფორმების კურსის შემადგენელი ნაწილია, საზოგადოების გარკვეული კატეგორია, აბიტურიენტები (და მათი გულშემატკივრები), რომელთა უმაღლეს სასწავლებელში მოხვედრაც ძველი სისტემის შენარჩუნების პირობებში უპრობლემოდ, პირდაპირი ჩარიცხვის წესით უნდა განხორციელებულიყო, დააყენა რეალური პრობლემის წინაშე: უმაღლეს სასწავლებლებთან ასოცირებული კოლეჯის მოსწავლეებს უმაღლესებში მოსახვედრად, სხვა ჩვეულებრივი აბიტურიენტების მსგავსად, ერთიანი ეროვნული ტესტირების გავლა მოუხდებოდათ. სამედიცინო კოლეჯის 32 სტუდენტმა განათლების სამინისტროს ამ გადაწყვეტილებას, რომელიც მათ ერთიანი ეროვნული გამოცდების ჩაბარებას ავალდებულებდა, საპროტესტო აქციები და პროტესტის ისეთი უკიდურესი ფორმა დაუპირისპირა, როგორიც შიმშილობაა.

სამედიცინო კოლეჯის სტუდენტები იდგნენ რეალური პრობლემის წინაშე, მაგრამ ეს პრობლემა კერძო ხასიათს ატარებდა, რომლის გადაწყვეტის ლეგალურ ფორმას ერთიანი ეროვნული საგამოცდო ტესტირების გავლა იყო. თუმცა, სტუდენტები და მათი გულშემატკივრები განათლების სამინისტროს გადაწყვეტილებასადმი დამორჩილებას არ აპირებდნენ და ხელისუფლებისგან გამონაკლისის დაშვებასა და ძველი სისტემის საფუძველზე, სამედიცინო უნივერსიტეტში პირდაპირ, უგამოცდოდ ჩარიცხვას მოითხოვდნენ. სწორედ ეს იყო პრობლემის გადაწყვეტის მათი ხედვა, თუმცა ხელისუფლება, რომელიც ევალიტარიზმის პრინციპის დარღვევას, მაშასადამე ერთიანი ეროვნული გამოცდების ჩატარებისას რაიმე სახის გამონაკლისების დაშვებას ეწინააღმდეგებოდა, მსგავს მოთხოვნას არ დათანხმდა და სამედიცინო კოლეჯის სტუდენტებს კომპრომისული გადაწყვეტილების სახით შესთავაზა ერთიანი ეროვნული გამოცდების ჩატარების გადავადება, რათა კოლეჯის სტუდენტებს გამოცდებისთვის მოსამზადებლად მეტი დრო ჰქონოდათ. გამოიკვეთა პრობლემის გადაწყვეტის სხვადასხვა ხედვა – ერთი თავად დაზარალებული მხარის, მეორე კი – სახელისუფლებო. თუმცა, პრობლემის გადაჭრის სხვა წინადადებებიც ჩანდა. მაგალითად, სახალხო დამცველი სოზარ სუბარი მიიჩნევდა, რომ სამედიცინო კოლეჯის მესამე კურსის სტუდენტებს მისცემოდათ ერთიანი ეროვნული გამოცდის შეღავათიანი პირობებით ჩაბარების შესაძლებლობა. კერძოდ, მათზე უნდა გავრცელებულიყო გამსვლელი ქულების მინიმუმი, ხოლო მინიმალური ბარიერის გადალახვის შემდეგ სტუდენტებს ჯამური გამსვლელი ქულის მოსაგროვებლად კოლეჯის დამამთავრებელი გამოცდა უნდა ჩაებარებინათ.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ კოლეჯის სტუდენტთა ერთი შეხედვით კერძო პრობლემას, მას შემდეგ რაც კოლეჯის სტუდენტებმა მასობრივ საპროტესტო აქციებსა და შიმშილობას მიმართეს, საჯარო სახე მიეცა. მას შემდეგ კი, რაც მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების მიერ კოლეჯის სტუდენტთა აქციის დარბევის თაობაზე ინფორმაცია გადაიცა, კოლეჯის სტუდენტებს საზოგადოებაში არაერთი გულშემატკივარი გამოუჩნდა. ამ ილუსტრაციით ცხადად მტკიცდება კერძო პრობლემის საზოგადოებრივ პრობლემად ტრანსფორმირების არსიც.

ამავე დროს, გასათვალისწინებელია კოლეჯის მოსწავლეთა გასაჭირის მიმართ პოლიტიკური პარტიების, უპირველეს ყოვლისა კი ოპოზიციური პარტიების, განსაკუთარებული “თბილი” დამოკიდებულებაც. მათ საკუთარ თავზე აიღეს პრობლემის სწორედ სამედიცინო კოლეჯის სტუდენტების მოთხოვნის საფუძველზე გადაჭრის აუცილებლობაზე მსჯელობა, თუმცა, რეალურად, მათ ასეთ “მზრუნველობას” სულ სხვა ახსნა შეიძლება მოეძებნოს. გამორიცხად არაა, ეს განპირობებული ყოფილიყო პრაგმატული მიზნით – პოლიტიკური პარტიების მიერ საკუთარ ანგარიშზე დივიდენდებისა და ქულების დაწერით. შესაბამისდ, ცხადი ხდება, რომ საზოგადოებრივი პრობლემატიკის მიმართ პოლიტიკური სისტემის არასამთავრობო აქტორთა დაინტერესება, უპირველეს ყოვლისა, კლიენტ-პატრონაჟის პრინციპზეა აგებული და არა საზოგადოებრივი პრობლემების რეალური გადაჭრის სურვილზე.



რომ შევაჯამოთ, შეიძლება ითქვას, რომ სამედიცინო უნივერსიტეტის მაგალითზე კარგად გამოვლინდა კერძო, კოლეჯის სტუდენტთა პრობლემატიკის საჯარო პრობლემატიკად გადაქცევის მცდელობა. ამავე დროს გამოიკვეთა აღნიშნული პრობლემის გადაწყვეტის არაერთი გზა, მათ შორის სახელისუფლოც. შესაბამისად, ასევე აქტიური ბრძოლა პრობლემის ალტერნატიულ გადაწყვეტილებათა შორის.

გახდება თუ არა პრობლემა საჯარო, ანუ გახდება თუ არა ის საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის დღის წესრიგის ელემენტი, შესაბამისად კი სახელისუფლებო დონეზე გადაწყვეტისა და ხელისუფლების მხრიდან რეაგირების საგანი, ეს დამოკიდებულია მრავალ ფაქტორზე, მათ შორის პრობლემის გადაწყვეტის საქმეში ჩართული აქტორებისა და მათი აქტიურობის ხასიათსა და ხარისხზე. ამ გაგებით, აღსანიშნავია კოლეჯის სტუდენტთა რუსეთის საელჩოში გამოჩენა, რითაც დაფიქსირდა პრობლემის უკვე სულ სხვა პლანში გადასვლის შესაძლებლობა.

### 4.3. პოლიტიკის ანალიზის, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის ციკლური კონცეფცია

ციკლურია არა მხოლოდ პოლიტიკის ანალიზის პროცესის მიმართ დამოკიდებულება, არამედ, იმ გარემოს მიმართაც, რომელშიც თავად პოლიტიკის ანალიზი გამოიყენება – კერძოდ, დამოკიდებულება საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესის მიმართ. მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკის ანალიზით დაკავებული თითოეული პიროვნება, იქნება ეს აკადემიური დონის მკვლევარი თუ პრაქტიკოსი ანალიტიკოსი, რომლებიც საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით, გადაწყვეტილების მიღებისა და ანალიზის პროცესს სხვადასხვა ფაზებისა და სტადიების სახით წარმოიდგენენ, ციკლური მოდელის ჭრილში ხედვა მაინც შენარჩუნებულია. ამასთან, სამივე პროცესი მჭიდრო ურთიერთკავშირშია და ერთმანეთის პარალელურად მოძრავი წრეების სახითაც კი არის ხშირ შემთხვევაში, წარმოდგენილი. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ დასაველ მკვლევართა უმრავლესობა საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით და გადაწყვეტილების მიღების პროცესს ერთმანეთთან აიგივებს, რაც მმართველობით პროცესში გადაწყვეტილების მიღების საკვანძო მნიშვნელობით არის განპირობებული<sup>7</sup>.

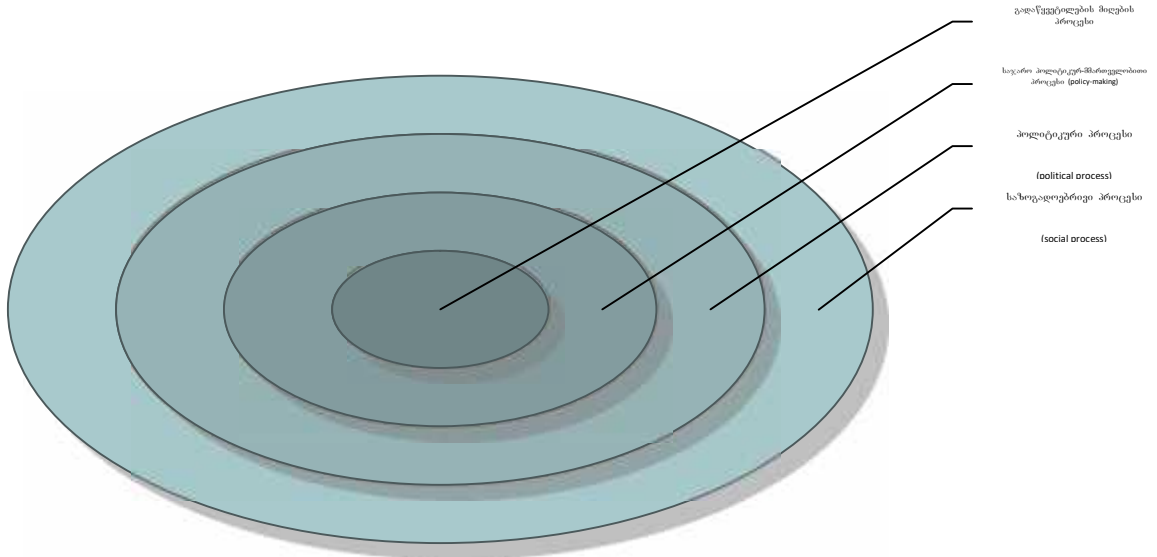
#### **საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი ციკლის მოდელები**

საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი ციკლის სტადიალური მოდელები გადაწყვეტილების მიღების პროცესს წარმოადგენს თანამიმდევრული სტადიებისა და ფაზების დინამიური პროცესის სახით. მათ პროცესუალური (policy process), სტადიური (stagist), წრიული (circular), ციკლური (policy cycle) და ზოგჯერ ცხოვრებისეული ციკლის (policy life cycle) სახელითაც კი მოიხსენიებენ. XX საუკუნის 70-იან 80-იან წლებში პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა აღქმაში ასეთი მოდელები მიიჩნეოდა საბაზისო მოდელებად, რომლებიც დღემდე პოპულარობას ინარჩუნებენ.

დღესაც კი მათ არაერთი მიმდევარი და მსურვალე მხარდამჭერი ჰყავთ. ამ მოდელის საფუძველზე პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღება აღიქმება ერთიანი პროცესის სახით, რომელიც ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირსა და თანხმობაში მყოფი ცალკეული სტადიებისგან შედგება და სოციალურ-პოლიტიკურ სივრცესა და დროში ვითარდება. ეს პროცესი ატარებს ციკლურ-წრიულ ხასიათს - თითოეული მისი შემადგენელი ელემენტი უზრუნველყოფს უკუგებას და ქმნის პირობებს შემდგომი ფაზის განვითარებისთვის.

**სქემა №1. საზოგადოებრივ, პოლიტიკურ, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითსა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესს შორის ურთიერთმიმართება**

<sup>7</sup> Dunn William N., 2004. *Public Policy Analysis: An Introduction*. 3<sup>rd</sup>. Ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice-Hall. გვ. 48



პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ციკლური კონცეფციის ჩამოყალიბებაზე ზეგავლენა მოახდინა, ერთი მხრივ, პოლიტიკური პროცესის სისტემურ-ფუნქციურმა მიდგომამ, რომელმაც თავისი გამოხატულება პოვა დ. ისტონისა და გ. ალმონდის მიერ 1950-60-იან წლებში ჩამოყალიბებულ თეორიაში, მეორე მხრივ კი, დიუისა და ჰ. საიმონის მიერ წამოყენებულმა რაციონალური ვერისტიკის იდეებმა და ჰ. ლასუელის ბიჰევიორისტულმა კონცეფციამ. როგორც ცნობილია, სწორედ ისტონმა შეიტანა ძირითადი წვლილი პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის მოდელირებისას ისეთი კატეგორიების დამკვიდრებაში, როგორცაა “შესვლა-გამოსვლა” და უკუკავშირი. სწორედ პოლიტიკური სისტემის თეორიამ შექმნა და შეამზადა მყარი ნიადაგი გადაწყვეტილების მიღების დინამიურ-სტადიური მოდელისა და ამ მოდელის პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის საკვანძო ფაზებთან დასაკავშირებლად. დიუისა და საიმონის ნაშრომებში გამოიყოფა პოლიტიკურ-მმართველობითი ციკლის სამფაზიანი მოდელები (დიუი - პრობლემის განსაზღვრა, ალტერნატივების ფორმულირება, საუკეთესო ალტერნატივის არჩევა; საიმონი - დაზვერვა, პროექტირება (დიზაინი), არჩევა). ლასუელი კი ამ პროცესის ექვსფაზიან მოდელზე მსჯელობდა, რომელშიც დაზვერვა, წინ წაწევა, გაწერა-წინასწარ განსაზღვრა, მიმართვა-დამატება-დართვა, დარწმუნება და შეფასება ერთმანეთის თანამიმდევრულად ვითარდებოდა.

შედეგად, XX საუკუნის ბოლო სამი ათწლეულის განმავლობაში თანდათანობით სულ უფრო მყარ პოზიციებს იმკვიდრებს პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესუალური კონცეფცია, რომელიც დღეს დასავლეთის სამეცნიერო წრეებში ყველაზე მეტად აღიარებულია.

თანამედროვე პირობებში საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის საფუძველია, ერთი მხრივ, მაკროპოლიტიკური პროცესის თეორია, მეორე მხრივ კი, ფუნქციონალურ-ფაზური მუშაობისა და მმართველობით პროცესში მონაწილე პოლიტიკოსებისა და ანალიტიკოსების მიერ “პრობლემის გადაწყვეტის” ვერისტიკული მოდელები. გასათვალისწინებელია, რომ ამავე კონცეფციაში მოხდა როგორც სისტემურ-ფუნქციური (შესვლა, გამოსვლა, რეზულტატი და სხვა), ისე კოგნიტურ-შემეცნებითი (პრობლემის განსაზღვრა, ალტერნატივების შემუშავება, შედეგების შეფასება) მიდგომებისთვის დამახასიათებელი სპეციფიკური სამეცნიერო-ლექსიკური აპარატის გაერთიანება და დანერგვა. პოლიტიკურ-მმართველობითი ციკლის მოდელები ემყარება ადამიანის

მოდვაწობის რაციონალური მოწესრიგებისა და ევრისტიკული შემეცნების პრინციპს, რომელიც სხვადასხვა ლოგიკური პროცედურებისა და ოპერაციების დახმარებით ხორციელდება.

დღესათვის შემუშავებულია საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის საკმაოდ დიდი რაოდენობის სახეობები, რომლებიც ერთმანეთისგან განსხვავდებიან როგორც ფაზების რაოდენობით, ისე სტადიებს შორის არსებული კავშირებითა და ამ კავშირების ხასიათით. პოლიტიკურ-მმართველობითი ფაზების რაოდენობა ხუთიდან (ანდერსონი) 18-მდე (დრორი) მერყეობს, თუმცა, აქ მხოლოდ დეტალიზების ხარისხზეა საუბარი და არა მათ შორის არსებულ შინაარსობრივი ხასიათის განსხვავებაზე. საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ეტაპებზე მსჯელობისას, ზოგიერთი ავტორი უფრო კონკრეტულ და დეტალურ სქემას წარმოადგენს, ზოგი კი მხოლოდ ზოგადი ხასიათის სტადიური სურათის წარმოდგენით კმაყოფილდება<sup>8</sup>.

ასეთი ტიპის ერთი-ერთი პირველი მოდელი შემოგვთავაზა ინგლისელმა მეცნიერმა ვ. ჯენკინსმა 1978 წელს გამოქვეყნებულ ნაშრომში “პოლიტიკის ანალიზი: პოლიტიკური და ორგანიზაციული პერსპექტივები”<sup>9</sup>, სადაც გამოიყოფა პოლიტიკურ-მმართველობითი ციკლის შვიდი ფაზა: გადაწყვეტილების ინიციატია, ინფორმაციის ანალიზი, დასკვნა, გადაწყვეტილება, მისი განხორციელება, შედეგების შეფასება და ციკლის დასრულება. მოგვიანებით შექმნილ მოდელში, რომელიც ინგლისელმა მეცნიერებმა ბ. ჰოგუდმა და ლ. განმა წიგნში “პოლიტიკის ანალიზი რეალური სამყაროსთვის” 1984 წელს შემოგვთავაზეს, გამოიყოფა საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი ციკლის 9 ფაზა: გადაწყვეტილების მიღება, მიიღონ თუ არა გადაწყვეტილება; გადაწყვეტილება, თუ როგორ მიიღონ გადაწყვეტილება; საკითხის განსაზღვრა; პროგნოზირება; მიზნებისა და პრიორიტეტების ფორმულირება; ალტერნატივების ანალიზი; პოლიტიკის განხორციელება; მისი მონიტორინგი და კონტროლი; შეფასება და მიმოხილვა; შედეგების დამტკიცება და ციკლის დასრულება<sup>10</sup>.

ციკლური მოდელის თანამედროვე ვარიაციებში საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ფაზების რაოდენობა, როგორც წესი, არ აღემატება ხუთ-ექვსს. მაგალითად, შეიძლება მივუთითოთ მოდელზე, რომელიც ამერიკელმა პოლიტოლოგებმა ჯონ ანდერსონმა და უილიამ დანმა ჯერ კიდევ 1970-80-იან წლებში შეიმუშავეს და დღემდე ინარჩუნებს საბაზისო მოდელის სტატუსს. მათი მოდელის მიხედვით, მმართველობითი პროცესი 5 ფაზისგან შედგება:

დღის წესრიგის განსაზღვრა და პრიორიტეტულ პრობლემათა გამოყოფა (დღის წესრიგის განსაზღვრა);

---

<sup>8</sup> საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით პროცესზე მსჯელობას ბევრი მეცნიერი იწყებს შიდაპოლიტიკური დღის წესრიგიდან და არა სისტემური დღის წესრიგიდან როგორც დანისა და ჰეიუდის მიერ შემოთავაზებულ სქემებში; ამავე დროს, ყველაზე დეტალურად აღწერენ ფორმულირების ეტაპს. ეს შეიძლება აიხსნას, ერთი მხრივ, ამ ეტაპის სირთულით, მეორე მხრივ, იმ გარემოებით, რომ ვილდავსკის ცნობილი ნაშრომის გამოქვეყნებამდე “როგორ ახერხებს მთავრობა ორეგონში მართვას?” განხორციელების ეტაპს ნაკლებ ყურადღებას უთმობდნენ და მთელი ყურადღება გადაჰქონდათ განხორციელების წინარე - ფორმულირების ატაპზე და მიიხსნებოდნენ, რომ განხორციელების ეტაპი თავისთავად ავტომატურ რეჟიმში ამოქმედდებოდა. ასეთი მცდარი შეხედულების დიდი ხნის განმავლობაში არსებობას ადასტურებს ეს სქემაც, სადაც განხორციელებისა და მით უმეტეს, შეფასების ეტაპს ნაკლები ყურადღება ეთმობა.

<sup>9</sup> Jenkins W. 1978. *Policy Analysis*. Oxford.

<sup>10</sup> Hogwood B., Gunn L. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford.

პრობლემის გადაწყვეტის ალტერნატიული ვარიანტების შემუშავება, რომელიც წარმოაჩენს შესაძლო ქმედებათა და ღონისძიებათა პროექტებს (პოლიტიკის ფორმულირება);

არჩევა და გადაწყვეტილების ოპტიმალური ვარიანტის ოფიციალური დამტკიცება-ლეგიტიმაცია (პოლიტიკური კურსის დამტკიცება);

პოლიტიკურ პრაქტიკაში გადაწყვეტილების რეალიზაცია (პოლიტიკის განხორციელება-იმპლემენტაცია);

მიღებული რეზულტატების მთავრობის მიერ შეფასება (პოლიტიკის შეფასება).

გარდა ამისა, დანის 2004 წელს გამოცემული წიგნის “შესავალი საჯარო პოლიტიკის ანალიზში” მესამე რედაქტირებულ ვარიანტში ავტორი საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით პროცესს ავსებს დამატებითი სამი ფაზით, რომლებიც დანარჩენ ფაზებთან ერთად ერთგვარ პარალელურ რეჟიმში ხორციელდება. ეს დამატებითი ფაზებია - ადაპტირება, რომელიც მმართველობითი პროცესის ნებისმიერ ფაზას ახლავს თან და შეფასების შემდგომი ფაზები - გადაცემა-მემკვიდრეობა და პროცესის დასრულება. გადაცემა-მემკვიდრეობის დროს ხდება პრობლემის მოხსნა და მმართველობითი პროცესის უკვე სხვა პრობლემატიკაზე გადართვა-გადასვლა. პროცესის დასრულებაში კი იგულისხმება პოლიტიკური კურსის შეფასების საფუძველზე, მისი შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება. გასათვალისწინებელია, რომ შეწყვეტა ხდება როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი შეფასების არსებობის შემთხვევაში. თუმცა, ამ უკანასკნელი ვარიანტის დროს ხდება ამავე პრობლემატიკის დაძლევის მიზნით პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის თავიდან ამოქმედება. რაც შეეხება ადაპტირებას, ის შეიძლება განვიხილოთ უკუგების სახითაც, რომელიც სისტემურ-ფუნქციურმა მოდელმა დაამკვიდრა. გთავაზობთ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის განხორციელების დანის მიერ შემუშავებულ სქემას.

საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ციკლური მოდელის პოპულარობა 1970-80-იან წლებს ემთხვევა, თუმცა მაშინაც ბევრი აქტიური კრიტიკოსი ჰყავდა. კერძოდ, ამერიკელი პოლიტოლოგი ნაკამურა ხახს უსვამდა აღნიშნული კონცეფციის ზედმეტ სქემატიზმსა და რეალური პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესისგან მოწვეტილობას. ეს სქემა, მისი აზრით, არ შეესაბამებოდა პოლიტიკური ცხოვრების რეალურ პრაქტიკას, სადაც ციკლური მოდელისთვის დამახასიათებელი თანამიმდევრულობა და ზედმეტი აკურატულობა, როგორც წესი, ნაკლებად გვხვდება. საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ციკლურ მოდელში ის მხოლოდ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი მეცნიერების მიერ პოლიტიკური რეალობის ათვისების გამარტივების მიზანს ხედავდა.

საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ციკლური მოდელის წინააღმდეგ წამოყენებული ბრალდებები შემდეგი სახით შეიძლება ჩამოყალიბდეს: ციკლური მოდელი ატარებს ხელოვნურ რაციონალურ-ვერისტიკულ ხასიათს და ვერიფიკაციას არ ექვემდებარება; ის პრობლემის გადაწყვეტის პროცესში ერთი სტადიიდან მეორეზე გადასვლის ასნის საშუალებას ნაკლებად იძლევა; სტადიური მიდგომა ყურადღებას ამახვილებს გადაწყვეტილების თანამიმდევრულ “ზევიდან ქვევით” ანუ მმართველიდან მართულისკენ მოძრაობაზე და ნაკლებად ითვალისწინებს საპირისპირო მიმართულებით მოძრაობის განხორციელების შესაძლებლობას. ასე რომ, გადაწყვეტილების გასვლისა და განხორციელების “ქვედა” დონე, ბიუროკრატისა და სხვა პოლიტიკურ აქტორთა მონაწილეობით, სრულიად იგნორირებულია; საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი ციკლის ცნება იმ გაგებით, როგორც ის დღეს გამოიყენება, ახდენს სახელმწიფო მექანიზმის, როგორც მრავალდონიანი სტრუქტურის, იგნორირებას. პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის მრავალდონიანი სტრუქტურა, რომლის თითოეული

შემადგენელი ნაწილიც ცალკეული ციკლის სახით შეიძლება წარმოდგეს, მისი შემადგენელი ნაწილების ურთიერთქმედების საფუძველზე ფუნქციონირებს და არა ერთიანი ციკლის სახით, როგორც ეს პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ციკლურ კონცეფციაშია აღწერილი; საჯარო პოლიტიკის ციკლურ მოდელს მმართველობითი და ანალიტიკური მოღვაწეობის ადეკვატური და ინტეგრალური აღწერა არ შეუძლია, რადგან პოლიტიკის ანალიზი მხოლოდ მის უკანასკნელ ფაზასთან – შედეგების შეფასებასთან ასოცირდება.

პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ამ და სხვა აშკარა სისუსტეებმა მკვლევართა ნაწილს მმართველობითი პროცესის ალტერნატიული მოდელების წარმოდგენისკენ უბიძგა. მათ შორის ყველაზე საინტერესოდ მიიჩნევა ჯ. კინგდონის პოლიტიკურ-მმართველობითი დინებების/ნაკადებისა (policy streams) და ტეისმანის რაუნდების (rounds model) მოდელები, საბატეისა და ბაუმგარტნერის მოდელები. შემდეგ თავში განხილულია თითოეული მათგანი.

# Comparative Government and Politics

An Introduction

**6th Edition**

Rod Hague  
and  
Martin Harrop

palgrave  
macmillan

## The policy process

<b>Stages of the policy process</b>	<b>309</b>
<b>Public policy in established democracies</b>	<b>315</b>
<b>Public policy in new democracies</b>	<b>319</b>
<b>Public policy in authoritarian states</b>	<b>322</b>
<b>Key reading</b>	<b>324</b>

The task of policy analysis is to understand what governments do, how they do it and what difference it makes (Dye, 2001). Where orthodox political science examines the organization of the political factory, policy analysis examines the products emerging from it. So the focus is on the content, instruments, impact and evaluation of public policy. The prime emphasis is downstream, on the implementation and results of policy, rather than upstream, on the origins of policy in its institutional sources. Policy analysis is concerned with improving the quality and efficacy of public policy, giving the subject a distinctly practical air. Policy analysts want to know whether and why a policy is working and how else it might be pursued.

### *Definition*

A **policy** is a broader notion than a decision. At a minimum, a policy covers a bundle of decisions. More generally, it reflects an intention to decide in a particular way in the future. According to Colebatch (1998), policies are expected to show coherence (policy as strategy), hierarchy (policy as instructions to staff) and instrumentality (policy as purpose). In fact, many policies are little more than aspiration (policy as window-dressing).

### Stages of the policy process

In approaching the study of public policy, it is helpful to distinguish the five stages of the policy process shown in Figure 17.1. These divisions are

more analytical than chronological, meaning that in the real world they often overlap. It is, of course, possible to find examples of policy that do closely follow the sequence shown in the figure. An oft-cited example is Britain's Clean Air Act 1956, a successful attempt to use smoke abatement to eliminate unhealthy winter smogs in London. An issue emerged, a solution was proposed and the problem duly went away (Sanderson, 1961). Although no contemporary policy analyst would regard this example as typical of the rather uncertain nature of most policy, a brief review of the stages approach will nonetheless help to introduce the distinct focus of the approach.

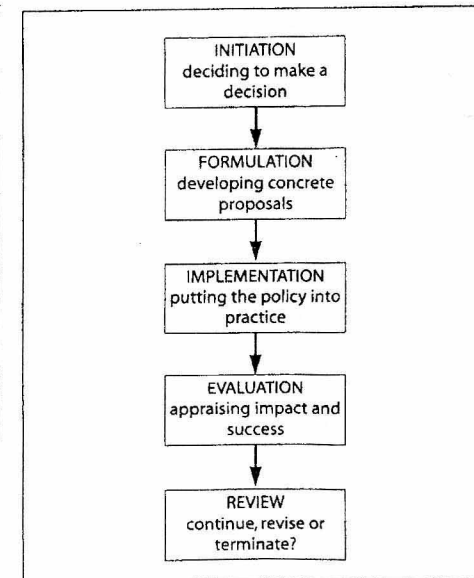


Figure 17.1 Stages of the policy process



## Initiation

Why did governments expand welfare policy for the first three decades after 1945 and then reduce it thereafter? Why did many Western governments take companies into public ownership after the war and then start selling them back to the private sector in the 1980s and 1990s? These are questions about policy initiation – about the decision to make (or, almost as important, to change) policy in a particular area. As these examples illustrate, the policy agenda often shows considerable similarity across countries. This resemblance reflects some mixture of shared problems, international competition and explicit lesson-drawing across countries.

Control over policy initiation would be an accomplished form of power. At least within democracies, however, the agenda cannot be controlled by a single group. Rather, policy proposals emerge from what Kingdon (1984) calls the 'policy primeval soup' in uncertain and unpredictable ways. Whether particular issues and solutions are extracted from the soup depends on the opening of policy windows (such as the opportunities for innovation created by the election of a new government). These openings soon close: the cycle of attention to a particular issue is short, and both political debate and the public mood continue to evolve. So Kingdon suggests that policy entrepreneurs are not confined to social movements (see p. 130). A similar role needs to be performed in orthodox policy-making in order to ensure that a given proposal is put forward when its moment arrives.

Beyond the political process itself, we can identify three general influences on policy initiation: science, technology and the media. *Science* is clearly one factor driving policy agendas. The current concern with global warming, for instance, began primarily with scientific assessments of its future implications. Rather unusually, the science forewarned us that a problem was on its way.

However, we should note that governments commission as well as consume science. Ministers' power over the production of knowledge can help them to keep uncomfortable issues off the policy agenda. The British government, for instance, was unduly slow in commissioning research into mad

cow disease which swept through the country's herds (and into the brains of a few of its people) in the 1990s. In this case, manipulation of the research process proved fatal. Thus scientific research cannot be seen as wholly external to politics.

Second, the application of science – that is, *technology* – also influences policy initiation. Governments have an incentive to encourage new technology: it stimulates economic competitiveness and its prompt introduction allows a country to steal a march on other states. But many new technologies involve regulation. Designs for nuclear power stations must be assessed for safety; frequencies for mobile telephones must be allocated; new drugs must be examined for side effects; and the effects of allowing genetically altered plants, fish and animals into the environment must be considered. In all these cases technological innovation forces policy initiation from government. The danger is that governments will approve those 'advances' which offer clear short-term gain at the cost of wider long-term risk. Nuclear energy is arguably an example.

Third, the ability of the *media* to highlight issues means they are also a significant, if sometimes overstated, influence on policy initiation. A single and perhaps unusual incident is often taken up by one media outlet and then, through pack journalism, amplified by other channels until politicians are forced to respond to what has suddenly become a serious social problem. Common topics of such media-induced moral panics include asylum seekers, crime waves, drug crazes, food scares, gang wars, infectious diseases, mad dogs, teenage hooligans and welfare scroungers (Henshel, 1990). These balloons of concern often collapse as quickly as they are inflated; only in a few cases are the media turning their searchlight on a problem where public policy does indeed need to be initiated.

## Formulation

Once a decision has been taken to address a specific problem, policy must be formulated. Deciding *to* decide is one thing; deciding *what* to decide is much more difficult. The coalition which formed behind the vague idea that something must be done soon dissolves when it comes to

concrete proposals producing losers as well as winners. Formulating precise legislative and administrative proposals in response to diffuse support for action is a task requiring good political craft.

In analysing policy formulation, analysts have developed two models: the rational or synoptic model associated with Simon (1983) and the incremental model developed by Lindblom (1979). These accounts form an important part of the policy analysis tradition and we will consider them in more detail.

The key contrast between the two models is this. The rational model views policy as emerging from a systematic search for the most efficient means of achieving defined goals. By contrast, the incremental model sees policy as resulting from a compromise between actors who have goals which are ill-defined or even contradictory (Box 17.1). Put differently, where the rational model seeks the best policy in theory, an incremental framework seeks out a practical policy acceptable to all the interests involved.

An example will clarify this contrast. Suppose we are in charge of education and we have decided to initiate a policy to improve students' perfor-

mance. If we were to adopt a rational approach, we would first specify the outcomes sought, such as the proportion of students achieving a given level of qualifications. Then we would consider the most efficient means of maximizing that goal: should we invest in new schools, improved facilities, more teachers or some combination thereof?

An incremental approach, however, starts from a different point. Here we would begin (and end) with regular consultation with all the organized interests: teacher unions, parents' associations, educational researchers. We would hope that from these discussions a consensus would emerge on how extra resources should be spent. The long-term goals of this expenditure might not be measured or even specified but we would assume that a policy acceptable to all is unlikely to be disastrous. Such an approach is policy-making by evolution, not revolution; an 'increment' is literally a small change to an existing sequence.

Of these two approaches, the rational model is clearly more demanding, requiring detailed analysis rather than careful politics. Specifically, it requires policy-makers to:

- ▶ rank all their values
- ▶ formulate specific options
- ▶ check all the results of choosing each option against each value
- ▶ select the alternative that achieves most values.

### BOX 17.1

#### Rational and incremental models of policy-making

<i>Rational model</i>	<i>Incremental model</i>
Goals are set before means are considered	Goals and means are considered together
A good policy is the most appropriate to achieve explicit goals	A good policy is one on which all main actors can agree
Analysis is comprehensive; all effects of all options are addressed	Analysis is selective; the object is acceptable policy, not the best policy
Theory is heavily used	Comparison with similar problems is heavily used

Sources: Adapted from Lindblom (1959, p.81) and Parsons (1995, p.285).

#### Definition

**Cost-benefit analysis** involves giving a monetary value (positive or negative) to every consequence of choosing each option and then selecting the option with the highest net benefit. Thus, the efficiency gain from adding a new runway to an airport can be netted off against the additional noise pollution for local residents. The technique is transparent but time-consuming.

This is an unrealistic counsel of perfection. It requires policy-makers to foresee the unforeseeable and measure the unmeasurable. Even so, techniques such as cost-benefit analysis (CBA) have developed in an attempt to implement aspects of the rational model (Boardman *et al.*, 2000). Seeking to analyse the costs and benefits associated

with each possible decision does have strengths, particularly when one from a small set of options needs to be chosen.

CBA brings submerged assumptions to the surface and can benefit those interests which would otherwise lack political clout. It contributes to transparent policy-making by forcing decision-makers to account for policies where costs exceed benefits. In other words CBA can help to keep policy-makers honest. For such reasons, CBA is now formally applied to any regulatory proposal in the USA expected to have an impact on the economy exceeding \$100m.

However, CBA, and with it the rational model of policy formulation, also has weaknesses. It underplays soft factors such as fairness and the quality of life. It is also cumbersome and expensive and in the real political world its conclusions are often sidestepped. Just as the 'rational' model is not always more rational than an incremental approach, so too a CBA of CBA would not always yield positive results.

The incremental model was developed by Lindblom (1959) as part of a reaction against the rational model. Lindblom's starting point is that policy is continually remade in a series of minor adjustments, rather than as a result of a single, comprehensive plan. Incrementalism represents what Lindblom calls the science of muddling through. This approach may not lead to achieving grand objectives but, by taking one step at a time, it does at least avoid making huge mistakes. In incremental policy-making, what matters is not that those involved should agree on objectives but that agreement should be reached on the desirability of following a particular policy, even when objectives differ. Hence policy emerges from, rather than precedes, negotiation with interested groups.

A broadly comparable view of policy-making emerges from Kingdon's rather alarmingly titled garbage can model of decision-making (1984). The garbage can model imagines that issues and policy-makers mix at random within an organization, just as different forms of trash blend haphazardly in a garbage can. In a university, for instance, a committee containing one group of staff may happen to address one aspect of a particular problem, with some implications possibly picked

up later by a completely separate group within the institution. Policy-making is partial, fluid, chaotic and incomplete, exhibiting no more rationality than is found in the arrangement of waste in a dustbin (Cohen *et al.*, 1972).

Although Kingdon was mainly concerned with decision-making within organizations, his perspective also has relevance to the political system as a whole. Clearly, his model suggests that real policy-making is far removed from the rigours of rationality. At best, some problems will be partly addressed some of the time (Bendor *et al.*, 2001).

As Lindblom (1977, 1990) himself came to recognize, incremental policy formulation deals with existing problems rather than with avoiding future ones. It is politically safe but unadventurous; public policy becomes remedial rather than innovative. But the threat of ecological disaster, for instance, has arisen precisely from human failure to consider the long-term, cumulative impact of industry upon the environment. So neither incrementalism nor decision-making via the garbage can will provide an adequate response to complex global issues. The trick is to find ways of dealing with such problems which do not fall victim to the shortcoming of the rational model, namely demanding more of policy-makers than they can possibly deliver.

### Implementation

After a policy has been set, it must be put into effect. An obvious point, of course, except that much political science stopped at the point where government reached a decision, ignoring the myriad difficulties which arise in policy execution. Probably the main achievement of policy analysis has been to direct attention to these problems of implementation.

Even today, putting the policy into practice is sometimes still regarded as a technical matter of administration. Turning a blind eye to implementation issues can be politically convenient for ministers but is always dangerous and can be damaging. For example, the British government's failure to prevent mad cow disease from crossing the species barrier to humans in the late 1980s is a classic instance of implementation failure. Official committees instructed abattoirs to remove infec-

tive material (such as the spinal cord) from slaughtered cows but initially took no special steps to ensure these regulations were carried out carefully. As a result of incompetence in slaughterhouses, the disease agent continued to enter the human food chain.

Again reflecting the standard conventions of political science, the traditional view of implementation adopted a top-down approach (Hogwood and Gunn, 1984). The question posed was the classical problem of bureaucracy: how to ensure political direction of unruly public servants. Elected ministers had to be able to secure compliance from departments and agencies already committed to pet projects of their own. Without vigilance from on high, sound policies would be hijacked by lower-level officials obsessed with existing procedures, thus diluting the impact of new initiatives.

#### Definition

A **top-down** approach conceives the task of policy implementation as ensuring that policy execution delivers the outputs and outcomes specified by the policy-makers. By contrast, a **bottom-up** approach considers that the role of those who execute policy in reshaping broad objectives to fit local and changing circumstances should be both recognized and welcomed.

But this top-down approach to implementation focuses excessively on control and compliance issues. Like the rational model of policy-making from which it springs, it may be an unrealistic and even counterproductive approach. The plausible suggestion emerging from a bottom-up perspective is that policy-makers should seek to engage rather than control those who translate policy into practice. Writers in this tradition, such as Hill and Hupe (2002), ask: what if circumstances have changed since the policy was formulated? And what if the policy itself is poorly designed?

Many policy analysts now suggest that objectives are more likely to be met if those who execute policy are given flexibility over its application and therefore its content. At street level (the point where policy is delivered), policy emerges from interaction between local bureaucrats and affected

groups. Here at the sharp end, goals can often be best achieved by adapting them to local conditions. If the policy is left unmodified, its fate will be that of the mighty dragon in the Chinese proverb: no match for the neighbourhood snake.

For instance, education, health care and policing must surely differ between the rural countryside and multicultural areas in the inner city. Further, local implementers will often be the only people with full knowledge of how policies interact, and sometimes contradict, each other. They will also know the significant actors in the locality and will be able to seek their support. When the American politician Tip O'Neill said, 'all politics is local', he could well have had policy implementation in mind.

So a bottom-up approach reflects an incremental view of policy-making in which implementation is seen as policy-making by other means. This approach reflects the contemporary emphasis on governance, with its stress on the many stakeholders involved in the policy process.

### Evaluation

Just as policy analysis has increased awareness of the importance of implementing policy, so too has it sharpened our focus on evaluation. The job of policy evaluation is to work out whether a policy has achieved its goals. Like the recipe for rabbit stew which begins 'first catch your rabbit', this neatly sidesteps initial difficulties. As we have seen, the motives behind a policy are often multiple, unclear and even contradictory. This 'mushiness of goals', to use Fesler and Kettl's phrase (1996, p. 287), means that policy-makers' intent is often a poor benchmark for evaluation. Given that most policy is made incrementally, identifying precise targets is a difficult task.

The question of evaluation was often ignored not just in traditional political analysis but also by governments themselves. Sweden is a typical example. In the postwar decades, a succession of Social Democratic governments concentrated on building a universal welfare state without even conceiving of a need to evaluate the effectiveness with which services were delivered by an expanding bureaucracy. In France and Germany, and other continental countries where bureau-

cratic tasks are interpreted as the legalistic application of rules to cases, the issue of policy evaluation still barely surfaces.

Yet without some evaluation of policy, governments will fail to learn the lessons of experience. In the United States, Jimmy Carter (President, 1977–81) did insist that at least 1 per cent of the funds allocated to any project should be devoted to evaluation. The vast number of reports required did not noticeably improve policy effectiveness. It was not until a wave of public sector reform in the 1990s that evaluation began to return to the fore. To take the USA again, the Government Performance and Results Act 1993 now requires each agency to perform an annual programme evaluation which is then intended to be used by the government to revise plans and budgets. Similarly, the Labour government elected in Britain in 1997 claimed a new pragmatic concern with evidence-based policy: what matters is what works (Sanderson, 2002). In some other democracies, too, public officials began to think, often for the first time, about whether policies were achieving their goals and at what cost.

#### Definition

**Policy outputs** are what government does; **policy outcomes** are what government achieves. Outcomes are the activity; outcomes are the effects, both intended and unforeseen. Outputs are measured easily enough: so many new prisons built or a specified increase in the state pension. Outcomes are harder to ascertain: a reduction in recidivism or in the number of elderly people living in poverty.

Evaluation studies distinguish between outputs (what government does) and outcomes (what government achieves, including unintended consequences). The link between the two is often tenuous. In 1966, for example, the US government published the results of the Coleman Report, a massive sociological study of American secondary schools. This renowned study found that outputs such as teachers' salaries and educational expenditure had little effect on the ultimate outcome of education: namely, children's learning. The main influence on pupils' educational success was the family background of the child and its

peers, not public spending. Children from a lower-class background were likely to underperform even if they were placed in a well-resourced school. The Coleman Report illustrates a point familiar to most policy-makers: outcomes resist change, even when resources are devoted to altering them.

Just as policy implementation in accordance with the top-down model is an unrealistic goal, so judging policy effectiveness against specific objectives is an implausibly scientific approach to evaluation. A more bottom-up, incremental view is that evaluation should simply gather in the opinions of all the stakeholders affected by the policy, yielding a qualitative narrative rather than a barrage of implausibly precise statistics. As Parsons (1995, p. 567) describes this approach,

evaluation has to be predicated on wide and full collaboration of all programme stakeholders: agents (funders, implementers); beneficiaries (target groups, potential adopters); and those who are excluded ('victims').

In such a naturalistic evaluation, the varying objectives of different interests are welcomed. They are not dismissed as a barrier to objective scrutiny of policy. This is a more bottom-up – indeed incremental – approach because the stakeholders might agree on the success of a policy even though they judge it against different standards.

#### Review

Once a policy has been evaluated, or even if it has not, the three possibilities are: to continue, to revise or to terminate. Most policies, or at least the functions associated with them, continue with only minor revisions. Once a role for government is established, it tends to continue. But the agency charged with performing the function does change over time. In the United States, for instance, 426 separate agencies were established between 1946 and 1997 but a majority of these had been terminated by the end of the period. The agent of change was usually an alteration in the partisan colour of the administration (Lewis, 2002). So the observation that there is nothing so permanent as a temporary government organization appears to

be wide of the mark. Functions continue but the agencies performing them can change.

Yet even if agency termination is surprisingly common, the intriguing question remains: why is policy termination so rare? Why does government as a whole seemingly prefer to adopt new functions than to drop old ones? Bardach (1976) suggests five reasons for the difficulties of policy termination:

- ▶ Policies are designed to last a long time.
- ▶ Policy termination brings conflicts which leave too much blood on the floor.
- ▶ No one wants to admit the policy was a bad idea.
- ▶ Policy termination may affect other programmes and interests.
- ▶ Politics rewards innovation rather than tidy housekeeping.

#### Public policy in established democracies

While policy can be usefully analysed into its component parts, it is also helpful to take a broader view. In this section, we seek to chart the major shifts in the policy agenda of Western states, transformations which reflect evolving conceptions of the state itself yet which, like other aspects of policy analysis, remain understated in descriptions of government institutions.

Broadly, we can divide the history of public policy in what are now the established democracies into three phases: the nightwatchman or liberal state of the nineteenth century and earlier, the welfare state of the later twentieth century and the emerging regulatory state of the twenty-first century (Box 17.2). Such a scheme fits the experience of Northern European states, including the UK, with fair accuracy. However, the history of the USA, which never developed a welfare state but which was one of the first democracies to introduce independent regulatory agencies, is exceptional once more.

#### The nightwatchman state

The nightwatchman state was a minimal operation, concentrating on maintaining law and order, protecting private property and extracting suffi-

#### BOX 17.2

#### The changing agenda of the Western state

Type of state	Domestic agenda	Period
Nightwatchman state	Maintains law and order and protects private property	Nineteenth century and earlier
Welfare state	Provides minimum welfare to all citizens	Second half of twentieth century, particularly in Western Europe
Regulatory state	Sets rules and standards	Final decades of the twentieth century and later

cient resources to allow rulers to pursue their foreign policy. The state apparatus remained poorly developed, with a limited bureaucracy and local administration largely the responsibility of provincial notables. The nightwatchman role was an early form taken by the post-feudal but pre-democratic state in much of Europe, notably the United Kingdom, up to the nineteenth century; it reflected a liberal philosophy of non-intervention.

The nightwatchman metaphor comes from John Locke (1632–1704), an English philosopher who laid the early foundations of liberal thinking. Locke considered the sole function of government to be that of protecting natural, God-given rights to life, liberty and property. In Locke's view, citizens should merely be provided with order, protection and the means of enforcing contracts.

In the United States, a country built to a liberal design, Thomas Jefferson (1743–1826) expressed the nightwatchman conception when he wrote: 'that government is best which governs least'. The nightwatchman state had no interest in public welfare: 'the drunkard in the gutter is just where he ought to be', commented the American sociologist William Sumner (1840–1910).

In America and beyond, this liberal philosophy of clear but limited individual rights reflected the struggle for religious toleration. However, limiting the state to a night watchman role also proved highly congenial to the emerging business class. Indeed, the free-market doctrine of *laissez faire* ('to allow to do') was perhaps the most significant element in the nightwatchman construct. As Opello and Rosow (1999, p. 97) comment,

The liberal state, then, is in one respect a minimal state; that is, it is deliberately structured not to be itself a threat to the 'natural right' of property ownership, which is the ultimate justification for the dominant position of the bourgeoisie within the state.

### The welfare state

The welfare state, which reached its zenith in Western and especially Northern Europe in the 1960s and 1970s, was clearly based on a more expansive and positive view of the state's role. However, the culmination of the welfare state in the postwar decades reflected a long evolution. Even as

industrialization proceeded in the nineteenth century, the nightwatchman state had been drawn into a measure of economic and environmental regulation. In Britain, for example, the Factory Act 1833 had created a framework for inspecting factories while the Factory Act 1847 limited the working day to a maximum of ten hours.

However, the real origins of collective welfare provision lay in Germany before the First World War. Under the rule of Otto von Bismarck (German Chancellor, 1871–90), Germany had pioneered social insurance schemes which shared risks such as accident and illness, at least for industrial workers. Building on this innovative German model, the period from the 1920s saw the gradual extension of collective welfare in most democracies to more areas of life (e.g. pensions and family allowances) and to more groups in the population (e.g. rural people and dependants of industrial workers). By the 1970s, coverage for the main aspects of welfare extended to virtually the entire population in most democracies (Table 17.1).

By then, European democracies had become 'welfare states' in a triple sense. First, the state took

a prime role in ensuring the provision of a minimum standard of welfare to all its citizens, supplanting the ad hoc provision through churches and charities in the nightwatchman state. Second, providing welfare became the main function of public administration, consuming the lion's share of both taxpayers' revenue and officials' time. Third, welfare rights became an expression of social citizenship, a notion which sought to extend the scope of democracy itself.

The concept of social citizenship was developed by the British sociologist T. H. Marshall (1893–1981). In an influential account written in the aftermath of war, Marshall (1950, pp. 16–19) defined social citizenship as covering 'the whole range from the right to a modicum of economic welfare and security to the right to share to the full in the social heritage and to live the life of a civilized being according to the standards prevailing in society'. Influenced by such considerations, several democracies – for instance, France – began to embed a statement of welfare rights in their constitution.

This development of social citizenship contrasts sharply with the nightwatchman state in which those who received public welfare through the poor laws were denied the vote. Where the nightwatchman state gave priority to liberty, the welfare state was premised on equality.

Of course, democracies continued to vary both in their levels of welfare support and in the ideological support offered. Several factors help to account for variations in the share of national product devoted to public welfare:

- ▶ Wealthier countries spend a higher proportion of national income, and not just a higher amount, on welfare (Wilensky, 1984).
- ▶ Unitary states (such as Britain) tend to be higher spenders than federations (such as Canada). Unitary status permits national welfare schemes to be set up and administered, often through local government.
- ▶ Welfare spending is higher in countries where parties of the left predominate (e.g. the Social Democrats in Sweden).
- ▶ Countries such as Austria in which Catholic parties are a major governing force also tend to be generous providers. Catholic traditions

favour social support, particularly when administered through the church.

- ▶ Low spenders include countries where collective provision is still seen as 'state welfare' rather than a 'welfare state'. The USA is still seen as an example of this 'residual' or 'liberal' welfare state despite an expansion of government responsibility in the New Deal (1933–39), and heavy contemporary support for the elderly (Esping-Andersen, 1990).

#### Definitions

In a public **pay-as-you-go** pension scheme, the pensions of retirees are paid directly by contributions from current workers. This system, which forms an important plank of pensions provision in much of continental Europe, becomes unsustainable as the population ages and the **dependency ratio** (the number of pensioners divided by the number of contributors) deteriorates. The state will need to take corrective action.

By contrast, in a **funded pension** system, usually operated through private or occupational pension providers, individual contributions are invested on behalf of the individual so that a pot of capital accumulates from which a retirement income can be drawn. Funded pensions should require little call on the public purse. Funded pensions predominate in, for example, the Netherlands, the United Kingdom and the USA.

The 1980s witnessed the first real setbacks for the welfare state. The underlying problem was financial: as the average age of the population increased, so the total cost of pensions, medical care and support services went up – and was projected to continue growing well into the twenty-first century. At the same time the working population, which shoulders the burden of support for the elderly, declined in number. Financial projections looked particularly bleak in those countries, such as Germany, which combined a greying population with a pay-as-you-go pensions scheme. But even in the USA projections of future welfare spending were daunting. Given the expanding cost of its Social Security and Medicare schemes, one journalist was even moved to describe the American government as 'a giant

**Table 17.1 Introduction of social insurance to some democracies**

	Industrial accident	Health	Pensions	Unemployment benefit	Family allowances
Australia	1902	1945	1909	1945	1941
Austria	1887	1888	1927	1920	<b>1921</b>
Canada	1930	1971	1927	1940	1944
Denmark	1898	1892	1891	1907	1952
Finland	1895	1963	1937	1917	1948
France	1898	1898	1895	<b>1905</b>	1932
Germany	<b>1871</b>	<b>1883</b>	<b>1889</b>	1927	1954
Netherlands	1901	1929	1913	1916	1940
New Zealand	1900	1938	1898	1938	1926
Norway	1894	1909	1936	1906	1946
Sweden	1901	1891	1913	1934	1947

\* Innovator in bold.

Source: Adapted from Pierson (1998), table 4.1.

insurance company with a small defence affiliate' (i.e. its military forces) (Plender, 2003).

International economic pressures also impinged on thinking about welfare. If the cost of one country's welfare system was higher than all the rest, the international competitiveness of its economy might be endangered. Pierson (1998) suggests that the move to a more open international economy at least 'curtailed opportunities for the further development of national welfare states'. Certainly the oil crises of the 1970s, marking a transition to slower growth in the established democracies, were a catalyst to rethinking first the feasibility and then the desirability of state-provided welfare from cradle to grave.

Such problems led to some retrenchment of the welfare state in the 1980s and 1990s. Benefits were marginally reduced, eligibility rules were tightened, charges were introduced for services such as medical treatment, few new commitments were taken on and the state made an effort to revive the old caring agencies, such as charities and the church.

But the welfare state experienced a correction rather than a crisis. On the whole, taxpayers' revolts did not materialize and the basic structures of the welfare state remained in place. In practice, the generous welfare states found in Scandinavia did not seem to suffer a dramatic loss of economic competitiveness. At least in the Nordic world, Kuhnle (2000, p. 226) argues that welfare provision helped to maintain political legitimacy through difficult times:

the Nordic experience in the 1990s shows that the universal and comprehensive welfare state can be a vital shock absorber which stabilizes the economy so that the economy can recuperate fast and well.

So Marshall's notion of social citizenship may be touted less often in the twenty-first century but both its cash value and its public popularity remain substantial (Esping-Andersen, 2002).

### The regulatory state

Although the crisis of the welfare state may have been overplayed, the final decades of the twentieth

century did witness a fundamental shift in the agenda and focus of public policy in many established democracies, especially in Europe. In social welfare, service delivery was increasingly contracted out to private agencies; in the economy, public industries were privatized (Feigenbaum *et al.*, 2003).

Since one motive here was to render economies more competitive, this transition is sometimes discussed as a move from a welfare state to a competition state (Cerny, 1990). But it is not clear that the frontiers of the state have been decisively modified; indeed, newly privatized monopolies must be regulated and public oversight has become more intense in such sectors as education, the environment, employment, scientific research and consumer protection. Indeed, smart regulation – allocating radio frequencies to mobile telephony, encouraging broadband internet use, developing digital television – can enhance growth in advanced economies.

For want of a happier term we will describe this shift in the policy approach as a transition to a regulatory state (Box 17.2). Such a state uses rules, standards and other public statements as major policy instruments, rather than relying on direct provision of goods and services. More than in most democracies, regulation has always been a leading mode of governance in the USA; the notion of a regulatory state suggests that American practice is now diffusing to other established democracies in Europe and elsewhere.

The most striking evidence for the retreat of the state from direct provision comes from the influential policy of privatization followed by Britain's Conservative government under Mrs Thatcher in the 1980s. The speed and thoroughness with which the United Kingdom government 'sold off the family silver' (to quote the disapproving words of former Conservative prime minister Harold Macmillan) attracted international interest (Table 17.2). Just as nationalization had been seen by the postwar Labour government as a way of introducing public control and rational planning to key industrial sectors, so privatization reflected an ideologically charged desire to 'roll back the frontiers of the state'.

The key point, though, was that creating private monopolies – as with telephones, gas and electricity – required the creation of new offices of regulation at least until competition became established. As

**Table 17.2 Case-by-case privatization in the United Kingdom, 1980s**

Year	Company privatized	Proceeds (£ million)
1981	British Aerospace	149
1981	Cable & Wireless*	224
1982	Britoil	549
1983	BP*	565
1984	Enterprise Oil	392
1984	Jaguar Cars	294
1984	British Telecom*	3,916
1985	British Aerospace	551
1986	British Gas	5,434
1987	British Airways	900
1987	Rolls Royce	1,362
1987	British Airports Authority	1,281
1988	British Steel Corporation	2,482
1989	Water Authorities	5,240

\* Privatized in stages; only the first tranche is shown.

Note: Only privatizations yielding over £100m are shown. Electricity distribution was privatized in 1990 and electricity generation the following year.

Source: Adapted from Prosser and Moran (1994), table 3.2.

Majone (1996, p. 2) notes, 'in Britain and elsewhere, the privatization of the public utilities has been followed by price regulation . . . the last fifteen years have been a period less of deregulation than of intense regulatory reform'. The outcome is as much a regulatory state as a rolled-back state.

In analysing the rise of the regulatory state in Britain, Moran (2003) identifies three major dimensions. These are:

- ▶ regulation of privatized industries where competition remains weak (e.g. water supply)
- ▶ external supervision of previously self-regulating institutions such as universities and financial markets
- ▶ social regulation in such areas as equal opportunities, health and safety and food standards.

This new style of governance through regulation does, however, bring forth new problems. Perhaps the most important of these is the issue of democratic legitimacy. Most new regulatory bodies operate not as divisions of ministries but as agencies operating at one remove from the centres of political – and therefore democratic – power. Similar attempts to depoliticize regulation can be observed in the independence given to central banks to set interest rates, as now applies in both Britain and the eurozone. In the European Union, also, the capacity of the unelected Commission to issue enforceable regulations represents its major level of influence.

Majone (1996) suggests two reasons in defence of this trend away from political control, even though it runs counter to orthodox democratic thinking. First, autonomous agencies can adopt more consistent, credible and long-term policies than is feasible for elected politicians who remain subject to short-term pressures from the voters. If an unelected central bank can control inflation more effectively than an elected government, the argument goes, surely the bank should be given the job?

Second, delegating political authority to specialized professional regulators is most appropriate for issues that are technical (e.g. telecommunications) rather than redistributive (e.g. taxation) in nature. The level of taxation is a political question for which there is no technical answer but there may well be a single best way of regulating mobile telephony. Clearly, as the regulatory state matures, so we may expect more discussion about its uncertain relationship with traditional ideas of democracy.

### Public policy in new democracies

'Rebuilding the ship at sea' is an apt metaphor for the problems confronting new democracies in general and post-communist democracies in particular (Elster *et al.*, 1998). The policy challenge is precisely to design new institutions that restructure the role of the state in society. In established democracies, institutions process new policies; in new democracies, the policy is to develop new institutions.

On the one hand, the state must reduce its involvement in some sectors, notably the economy, to allow room for a more competitive private sector to develop. On the other hand, the state must develop new modes of regulation: for example, overseeing the functioning of markets, giving independent authority to the judiciary and creating an efficient and professional bureaucracy. Thus the state in most new democracies must alter its entire shape, thinning out in some areas but building up in others.

The scope of the policy changes needed to consolidate a new democracy is far greater than that involved in the transition from welfare to regulatory states in established democracies. Further, the difficulties are increased in the aftermath of transition by the threatening combination of unrealistic expectations and economic decline. If there is one lesson to be learnt from the policy experience of third-wave democracies, it is that freshly elected governments – and especially their army of Western advisers – vastly understated the size, complexity and likely duration of the task of recasting the state's relationship with society.

Post-communist states provide the most dramatic examples of the policy transformation required of new democracies. When the communist order collapsed, an entire method of organizing society went with it; far from springing a leak, the communist boat sank. The task facing new leaders was to transform societies fuelled by power into societies based on rules, a project that still continues.

Take the economy as an example. Under communism, the state owned most major enterprises, with a central plan offering coordination. Large enterprises also served as welfare providers, producing what Elster *et al.* (1998, p. 204) describe as a 'tight coupling' between the workplace and social provision:

Firms provided crèches, holiday homes, housing, health services, training and other welfare facilities for their staff. Continuous and lifelong participation in the production process was the proviso of collectivist protection.

This elaborate, inefficient but functioning network could not be quickly replaced by market mechanisms. Partly as a result of the post-communist experience, it is now clear that market

economies must be constructed; the task is far more complicated than merely allowing the command economy to fade away. A successful *private* economy, as in the established democracies, is in fact an intricate *public* and even political achievement. It requires entrepreneurs to show initiative, capital markets to provide resources for investment, consumers to spend money, courts to resolve disputes, bureaucrats to keep their fingers out of the pie and a government to act as an umpire rather than a player (see Box 17.3).

Initially, few of these conditions were met in any post-communist state. The legal challenge of establishing property rights, as well as tax, competition and bankruptcy laws, was considerable. In addition, state-owned enterprises had no experience of marketing their products. To understand the transformation required, Schmieding (1993, p. 236) invites us to imagine

the problems that would befall a Western market economy if all firms discovered one morning that their entire staff for sales, advertising, finance and legal matters had gone off on a three-year holiday to Mars – together with all the lawyers, judges, bankers and public administrators.

A comparison of post-communist privatization policy with that of the established democracies demonstrates the difficulties. In Britain, privatization of state-owned corporations had proceeded on a case-by-case basis, with a sophisticated financial sector available to underwrite the issue (that is, to buy any shares left unsold) and to offer advice on pricing and marketing. Public monopolies were sold into an established private sector, with sweeteners offered to small investors who were only too pleased to take advantage.

By contrast, in post-communist states, the object was not to sell into the private sector but to create a private sector by, in effect, disposing of an entire economy. Further, individual enterprises were often in poor condition and any commercial banks lacked both the sophistication and the access to capital available in London's financial district.

Difficulties abounded. What if the original owners of the enterprise, whose property had originally been confiscated by the communists, demanded restitution? What about the enterprises'

#### BOX 17.3

### Building market institutions in post-communist societies

Dimension	Description
Privatization	Creating privately-owned companies
Corporate governance	Ensuring these companies are professionally managed, thus encouraging external investment
Capital markets	Developing banks and investment companies with capital to invest and the skill to invest it wisely
Regulatory policy	Establishing a stable framework of regulation e.g. patent and copyright law, competition policy
Judiciary	Ensuring that judges have the training, resources and autonomy to apply rules in a consistent way, resisting bribes and political pressure
Government	Facilitating an arms-length relationship between companies and government

welfare obligations? Why should investors trust governments to deliver on their promises? And, most important, who had money to buy?

In practice, post-communist states adopted a range of strategies in restructuring their economies. Several Eastern European countries such as Hungary and Czechoslovakia could draw on economic liberalization which had preceded communism's fall. Throughout the post-communist world, many enterprises were acquired by existing managers ('spontaneous privatization'), whether by design, default or theft. Occasionally, organizations were sold to overseas companies, a method of bringing in foreign expertise and capital which nonetheless risked domestic unpopularity. Or, in many cases, strategic parts of the economy were simply left in public hands with the expectation that performance would improve as market disciplines emerged, permitting a case-by-case solution later in the reform cycle.

#### Definition

**Mass privatization** refers to attempts by post-communist governments to sell off many state-owned enterprises at the same time, often by providing the public with low-cost vouchers exchangeable for shares. By contrast, established democracies (notably Britain) practised **case-by-case privatization** in which public corporations were sold one at a time.

Interestingly, many post-communist countries (excluding Hungary) also attempted mass or voucher privatization at the early stage. Here, coupons which could be exchanged for shares in privatized enterprises were offered to the public at little or no cost. Alternatively, vouchers were placed with investment companies that stood between the investing citizen and the enterprise. Mass privatization succeeded in disposing of many enterprises at once, using a standard charter for each enterprise, and contributed to public education about investment; it achieved far more – and far faster – than the better-known case-by-case method pioneered in Britain. Given the turbulence of early post-communism, mass privatization can be viewed as a significant policy achievement.

But mass privatization led to mass disappointment since many of the enterprises turned out to be dud; the citizens of Eastern Europe gained fewer rewards than did Mrs Thatcher's army of small shareholders in the UK. Also, vouchers tended to fragment control over enterprises at a time when a few powerful shareholders might have been able to force through much-needed restructuring; Hungary's emphasis on 'real owners' rather than voucher ownership was understandable. In retrospect, the voucher method was simply one step along a winding road to a functioning market economy. Lieberman *et al.* (1996, p. 9) offer an overall assessment:

Mass privatization achieved a great deal by creating a critical mass of private companies on which other reforms could build. But considerable effort would be needed to complete the privatization process, largely through case-by-case privatization of large strategic enterprises.

Although post-communist states require most rebuilding, the nature of the task is fundamentally similar in other new democracies with a strong state tradition. In authoritarian Latin America, for example, the state had not replaced the capitalist sector but had nurtured powerful corporations (and industrialists), producing a requirement for the new democracy to engineer privatization and deregulation, and to open up protected companies to domestic and international competition.

Lijphart and Waisman (1996a) note the main similarities between privatization in Eastern Europe and Latin America. In both regions,

- ▶ The transition occurred as a result of an economic as well as political crisis of the old regime, including in the case of Argentina, hyperinflation and massive capital flight.
- ▶ The transition was carried out by the state itself, allowing the old elite to recycle itself as the new bourgeoisie.
- ▶ Privatization was contested, with opposition centred on those whose wealth was threatened by liberalization.

When we turn to new democracies in the smaller states of Africa and Latin America, we find that the problems of institution-building are even greater. The policy agenda here is about strengthening the capacity of *both* the public sector and the private sectors; the emphasis in established or post-communist democracies on rebalancing the relationship between public and private is a dubious prescription for new democracies in poor countries where capacity of any kind is limited.

It is certainly true that the state has been a dominant economic and political force in these smaller countries, sometimes crowding out the private sector. But the solution is not so much less government but a different kind of government, embedded in rule-following institutions rather than personal rule. Similarly, there is little point in adopting Western ideas of new public management within the bureaucracy; rather, the purpose should be to build up an orthodox civil service that applies rules consistently and economically. Developing the market also requires enhancing the public infrastructure of transport, communication and education.

In Africa, however, fragmentary attempts at capacity-building have so far produced only meagre results. Governments often lack the ability to implement their policies throughout the territory. They lack numbers on the ground and must often rely on traditional local leaders who are therefore able to veto the implementation of the reform agenda. A state that barely exists cannot be expected to engage in serious and effective policy-making and implementation. It is of course true, as Chazan *et al.* note (1999, p. 344), that the underlying problems of the African continent extend well beyond politics; the difficulties include poor soil, an arid climate, tropical diseases, Aids and a labour surplus. As a result, even in a world that is more democratic than ever before, millions of people continue to live lives of extreme poverty and degradation. If solutions are to be had, the comparative study of politics should help to find them.

### Public policy in authoritarian states

Studying public policy in non-democratic regimes confirms the importance of distinguishing between different types of authoritarian government. At one extreme, many communist states attempted a type of planning virtually without precedent in history; every communist state formulated clearer national goals and targets than any democracy. The result was an often decisive and generally ruthless commitment to a single goal, notably industrialization. At the other extreme, many military and personal rulers show immense concern about their own prosperity but none at all for their country's, leading to a policy shortage.

If there is a general theme to the policy process in non-democracies (including even communist states), it is this subservience of policy to politics. In the more competitive world in which authoritarian rulers now find themselves, such weaknesses are increasingly exposed, adding to pressures for democratic reform. In this section, we will review the communist experience before turning to the policy process in contemporary authoritarian regimes.

Communist states differed enormously from established democracies in their policy goals and means. For one thing, the ruling party articulated

clear objectives for society; for another, the state sought to implement these goals through detailed planning. Yet planning eventually yielded economic stagnation and thus contributed to the collapse of communism in Eastern Europe and the Soviet Union. But why did planning fail? To answer these questions, we must first look at how planning worked.

The Soviet Union is the clearest example because it ran the most planned economy on earth. The Soviet Union was the land of The Plan. Gosplan, the State Planning Committee, drew up annual five-year plans which were given the status of law once they had received political approval. Implementation was the responsibility of ministries which controlled individual enterprises through a complex administrative network. Detailed planning was forced by a command economy. A factory could not buy its components on the market when there was no market. Instead arrangements had to be made for another factory to manufacture the parts and deliver them on time – and that factory in turn had to be supplied with raw materials.

The flaw became obvious. For anything to go right everything had to go right – so inevitably something went wrong! Because the right components did not arrive at the right time, all sorts of informal and often illegal deals had to be fixed up to ensure that the arbitrary production quota was met. Further, the system was dominated by planners and producers, rather than customers. Targets were based on quantity, not quality. As a result, goods were shoddy when they were produced at all. Local managers were not empowered to use initiative, even though they were well-aware of what needed to be done.

The endemic weaknesses of an over-centralized economy led to a black market. Shortages encouraged corrupt swaps among individuals with access to resources: good cuts of meat in exchange for cigarettes, train tickets for university places. Those with little to offer, notably old people, just waited in line – for an average of three hours a day in the Soviet Union.

So was the planned economy an unmitigated disaster? Not completely. Notably in the USSR, it did prove successful at building the foundations of industrial development, albeit at a horrifying

human price. Heavy industry was the great success of the planned economy, both in communist states which were undergoing industrialization for the first time and in those which were rebuilding after 1945.

This success derived from the philosophy of the big push. The resources needed to meet the goal would be allocated to the priority area, whatever the impact on other sectors. The objective of the big push took precedence and other consequences (including a degraded environment in the case of industrialization) were ignored. Objectives determined budgets rather than vice versa.

The big push was a deliberately blinkered approach which ignored the overall view but often succeeded in achieving its specific targets. For instance, Stalin's drive to industrialize Russia transformed a society of peasants into a world industrial power within a generation. Later, China and Cuba applied the big push to their own societies, again with spectacular results. The targets were often economic, such as steel production, but sometimes extended to social objectives such as adequate housing and health care.

Where, then, does the collapse of state planning leave the remaining 'communist' states, notably China? The PRC's rulers have certainly reduced the importance of central planning yet they can hardly be said to have created the conditions for a market economy. Massive, and massively inefficient, state-owned enterprises still pervade the economy, soaking up labour and serving as an indirect welfare state. The expansion of the non-state sector has stimulated continued growth but party contacts still determine access to economic opportunities. To most eyes, the system is inherently corrupt; it is certainly technically inefficient in that political criteria distort economic decisions, leading to a huge misallocation of capital. Yet this idiosyncratic model is still delivering growth in what remains a poor country. As long as economic growth continues, China's nominally communist rulers may succeed in resolving the political tensions induced by corruption and increasing inequality. Yet judging by the experience of communism in Eastern Europe and the Soviet Union, that same growth will eventually deliver a demand for more fundamental political reform.

Some non-communist authoritarian regimes have also led economic development, notably in East Asian states such as Malaysia and Singapore (see Japan profile, p. 305). But policy stagnation is a more familiar pattern under authoritarian rule. Policy inertia often results from a lack of motivation among the ruling elite. Often, the key task for non-elected rulers is to play off domestic political forces against each other so as to ensure the ruler's own continuation in office, an art developed to its highest level by the cautious ruling families of the Middle East. Or the ruler may want to enrich himself, his family and his ethnic group, a task hardly conducive to orderly policy development. More commonly, patronage is the main political currency; the age-old game of building up and paying down political debts again works against coherent policy, transparently applied. As Chazan *et al.* (1999, p. 171) note in their discussion of Africa,

patriarchal rule has tended to be conservative: it propped up the existing order and did little to promote change. It required the exertion of a great deal of energy just to maintain control.

Finally, rulers may simply lack the ability to make coherent policy. This weakness was common enough among military governments. The generals may seize power in an honest

attempt to eliminate corruption and improve policy-making but they soon discover that governance is more complicated than they had imagined. Eventually, they slink back to their lair, with little achieved.

### Key reading

**Next step:** *Stone (2001) introduces policy analysis from a political perspective.*

John (1998) and Parsons (1995) are alternatives to Stone while Fischer (2003) adopts a critical but accessible approach. Colebatch (1998) discusses the policy concept while Sabatier (1999) reviews theories of the policy process. On implementation, the classic American study by Pressman and Wildavsky (1973) can be supplemented by Hill and Hupe (2002). Rose (2004) is a comparative study of lesson-drawing in public policy. Pierson (1998, 2000) and Esping-Andersen (2002) are excellent sources on the welfare state, while Majone (1996) is outstanding on regulation. Elster *et al.* (1998) cover institutional design in post-communist societies, while Lijphart and Waisman (1996b) draw comparisons with Latin America. On privatization, see Wright (1994) for Western Europe and Lieberman *et al.* (1997) for Eastern Europe.



## 5.1. გადაწყვეტილებათა მიღების მეთოდები

თავის ნარკვევში „მეცნიერებას ბოლომდე მიჰყავს საქმე“ ჩარლზ ლინდბლომმა სამთავრობო გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესი გააანალიზა. მისი ნაშრომის ცენტრალური თეზისი იმაში მდგომარეობს, რომ არსებობს გადაწყვეტილებათა მიღების ორი სახეობა, ერთს იგი „რაციონალურ-ყოველისმომცველს“, ანუ „ფესვის მეთოდს“ უწოდებს, მეორეს – „თანმიმდევრულ, შეზღუდულ შედარებათა მეთოდს“ ან „შტოების მეთოდს“. პირველი მეთოდი გამოყენებულია მართვის კლასიკურ სახელმძღვანელოში, მეორე კი წარმოადგენს იმ „რეალურ გზას“, რომლითაც სამთავრობო გადაწყვეტილებები მიიღება.

### გადაწყვეტილებათა მიღების „რაციონალურ-ყოველისმომცველი“ მეთოდი

ტრადიციული „რაციონალურ-ყოველისმომცველი“ მეთოდის შემთხვევაში ისახება კონკრეტული ამოცანა, მაგალითად, სიდატაკის შემცირება. გადაწყვეტილების მიმღები პირი, ირჩევს რა ყველაზე ოპტიმალურ პოლიტიკას, განიხილავს დასახული მიზნის მიღწევასთან დაკავშირებულ ყველა „ფასეულობას“ და „სარგებელს“ (ღარიბთა ჯანმრთელობის გაუმჯობესება, დამნაშავეობის შემცირება, მატერიალური მდგომარეობის გაუმჯობესება, უწიგნურობის ლიკვიდაცია და ა.შ.). შემდეგ იგი განსაზღვრავს დასახული მიზნის მიღწევის რამდენიმე შესაძლო გზას (მაგალითად, შემოსავლის გარანტირებული დონის უზრუნველყოფის გეგმა, პირდაპირი სამთავრობო სუბსიდიები, უფრო მაღალი ანაზღაურება სოციალური უზრუნველყოფის ხაზით) და ირჩევს მათგან საუკეთესოს. გადაწყვეტილების მიღებისადმი ასეთი მიდგომა „რაციონალურია“, რადგანაც გულისხმობს პრობლემის გადაწყვეტის სხვადასხვა გზის ლოგიკურ არჩევას და მათი შეფარდებითი მნიშვნელობის შედარებას; იგი, ამავე დროს, „ყოველისმომცველია“, რადგან გადაწყვეტილების მიმღები პირი ყველა შესაძლო ალტერნატივას და ფასეულობას ითვალისწინებს.

ეს ყველაზე ცნობილი და ფართოდ გავრცელებული მიდგომა მთლიანად ან ნაწილობრივ ემყარება შემდეგ პირობებს:

- ✓ გადაწყვეტილების მიმღები პირი აწყდება პრობლემას, რომელიც შეიძლება იზოლირებულ იქნეს სხვა პრობლემებისაგან ან რომელიც თავისი მნიშვნელობით გამოირჩევა მათ შორის;
- ✓ მიზნები და ფასეულობანი შეირჩევა და განლაგდება მათი მნიშვნელობის მიხედვით;
- ✓ მიზნის ან ფასეულობის მიღწევისადმი ყველა შესაძლო მიდგომა ცნობილია;
- ✓ შესაძლებელია ამა თუ იმ გადაწყვეტილების შედეგების და „დანახარჯების“ წინასწარმეტყველება და შედარება;
- ✓ გადაწყვეტილების მიმღები, საბოლოო ჯამში, აკეთებს არჩევანს, რომელიც ყველაზე მეტად შეესაბამება დასახულ მიზნებს.

მაგრამ გადაწყვეტილების მიღება „რაციონალურ-ყოველისმომცველი“ მეთოდის საფუძველზე მეტად რთული ამოცანაა, რადგან იგი გულისხმობს ინფორმაციის შესაკრებად მნიშვნელოვანი რესურსების არსებობას, სრულ ობიექტურობას და მიუკერძოებლობას მათი მხრიდან, ვინც სისტემატური ინფორმაციის საფუძველზე გადაწყვეტილებას იღებს.

გადაწყვეტილების მიღების ასეთი რაციონალური მეთოდი გამოუსადეგარია სახელმწიფო ორგანოთა უმრავლესობისათვის, რომლებსაც ზეწოლა აიძულებს, სწრაფი გადაწყვეტილებები მიიღონ, ისინი მოქმედებენ გარემოში, რომელიც მათ გარკვეულ წინასწარ ვალდებულებებს აკისრებს. პოლიტიკურ მოთხოვნათა ზეგავლენით

გარკვეული მიზნები და სტრატეგიები ხელსაყრელ მდგომარეობაში აღმოჩნდებიან, იმ დროს, როცა სხვები იძულებით უარყოფილი იქნებიან.

რაციონალური მეთოდი ფართოდაა აღიარებული იმ ინდივიდებისა და ჯგუფების მიერ, რომლებიც მთავრობის მოღვაწეობის კომენტირებაზე სპეციალიზდებიან. იგი წარმოადგენს „სწორი აზროვნების“ ნიმუშს, რომლის მიხედვით თანამდებობის პირები ვალდებული არიან, მხედველობაში მიიღონ ყველა ფაქტორი და არჩევანი შეახერხონ ყველაზე მკაფიო გადაწყვეტილებებზე, რომლებიც შეიძლება მათდამი დაქვემდებარებული პირების მოქმედებისათვის საფუძვლად გამოდგეს. ამის შედეგი უნდა იყოს კომპლექსური სტრატეგია, რომლის ცალკეული ელემენტები კი არ ეწინააღმდეგება, არამედ ავსებს ერთმანეთს.

მაგრამ ადმინისტრატორები, რომლებიც რაციონალური მეთოდის ყველა მიწერილობის შესრულებას განიზრახავენ, მაშინვე წააწყდებიან მთელ რიგ შეზღუდვებს. ეს შეზღუდვები შინაგანად დამახასიათებელია დემოკრატიული პოლიტიკისათვის, რომელიც ჰეტეროგენობას და კონფლიქტებს გულისხმობს.

რაციონალური მეთოდის განხორციელების ხელისშემშლელი ფაქტორები, მრავალ პოტენციურ პრობლემას მოიცავს, რომლებიც გადაწყვეტილებათა მიმდების წინაშე დგება:

- ✓ სხვადასხვა პოტენციური სტრატეგიისა და მიზნების არსებობა;
- ✓ ინფორმაციული ხარვეზები;
- ✓ იმ პირთა პიროვნული, იდეოლოგიური და პროფესიული ინტერესები, რომლებიც წარმოშობენ კონფლიქტს ადმინისტრატორებსა და პოლიტიკური პროცესის სხვა მონაწილეებს შორის;
- ✓ დევიანტური ქცევის სხვადასხვა ფორმა, რომლებიც ბიუროკრატიულ ინსტანციებში წარმოიშობა.

ასეთი პრობლემების წინაშე მდგომი პოლიტიკოსები ისწრაფვიან უფრო დამაკმაყოფილებელი, ვიდრე ოპტიმალური გადაწყვეტილებების მიღებისკენ. შესაძლებლობის ფარგლებში ისინი გაუბრძვიან რთულ არჩევანს. მრავალი მკვლევარი გამოთქვამს კრიტიკულ შენიშვნებს გადაწყვეტილებათა მიღების რაციონალური მეთოდის მიმართ, ისინი მიუთითებენ მის ნაკლოვანებებზე და, საერთოდ, ეჭვქვეშ აყენებენ მისი რეალიზაციის შესაძლებლობას.

ძირითადი დაბრკოლება იმაში მდგომარეობს, რომ რაციონალური მეთოდი ერთდროულად უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ მოთხოვნებს:

- ✓ გადაწყვეტილების მიღებისთვის მნიშვნელოვანი ფაქტების ყოველსიმომცველი ანალიზი;
- ✓ მკაფიოობა სოციალური მიზნის განსაზღვრის დროს;
- ✓ პოლიტიკის შემუშავებისადმი მიდგომა ფორმით „მიზანი – საშუალება“;
- ✓ შეგნებული და ზუსტი არჩევანი შესაძლო პოლიტიკურ ალტერნატივებს შორის;
- ✓ რაციონალური მიდგომა და თანამშრომლობა, ნაცვლად ნებელობითი გადაწყვეტილებებისა, იძულებისა და კონფლიქტისა;
- ✓ კომპლექსური მიდგომა გადაწყვეტილებების მიღებისადმი იმ შემთხვევაში, თუ ისინი ძლიერ ურთიერთდამოკიდებული ხასიათისაა.

ლინდბლომის აზრით, რაციონალური მიდგომის მიმართ მთავარი წინააღმდეგობა შეიძლება დაკავშირებული იყოს სირთულეებთან ამა თუ იმ პრობლემის

იდენტიფიკაციის და გამოყოფის დროს. ხშირად შეუძლებელია კონკრეტული პრობლემის გამოყოფა, კიდევ უფრო რთულია მიუთითოთ პრობლემის წარმოშობის წყაროები.

რაციონალურ მეთოდთან დაკავშირებით აღსანიშნავია კიდევ სამი არგუმენტი. ჯერ ერთი, გადაწყვეტილების მიმღებ პირს არც დრო გააჩნია, არც საშუალება, არც აუცილებელი ინფორმაცია სიღრმისეული ანალიზის ჩასატარებლად, რომელსაც ეს მეთოდი ითვალისწინებს. მეორე, უნივერსალური მეთოდის შესაბამისად უნივერსალურ ფასეულობათა განსაზღვრა შეიძლება გართულდეს ან შეუძლებელი გახდეს. ყველა ფასეულობა ერთბაშად ვერ იქნება გათვალისწინებული; საჭირო გახდება ზოგიერთის მსხვერპლად გაღება სხვების რეალიზაციისათვის. მესამე, რაციონალური მიდგომა ემყარება ორაზროვან დამოკიდებულებას „მიზნებსა“ და „საშუალებებს“ შორის. ჩვეულებრივია სიტუაცია, როცა ის, რაც ერთი ადამიანისთვის მიზანს წარმოადგენს, მეორისათვის შეიძლება სრულიად სხვა მიზნების მიღწევის საშუალება იყოს.

### გადაწყვეტილების მიღება „შტოების მეთოდით“

რეალურად, ამტკიცებს ლინდბლომი, გადაწყვეტილებათა ადმინისტრაციული მიღების მეთოდი სრულიად სხვა ხასიათისაა – ეს გახლავთ ე.წ. „თანმიმდევრულ შეზღუდულ შედარებათა მეთოდი“, ანუ „შტოების მეთოდი“. მაგალითად, მიზნად დასახულია სილატაკის შემცირება რაღაც ხარისხით, მაგრამ იგი შეიძლება სხვა მიზნებში აიროს, ისეთებში, როგორცაა უმცირესობათა წევრი სტუდენტების სწავლება ან უმუშევართა დასაქმების უზრუნველყოფა. ადმინისტრატორები ცდილობენ ყურადღება არ მიაქციონ ზოგიერთ სოციალურ ფასეულობას, რომლებიც ასე თუ ისე დაკავშირებულია მათ პროგრამებთან, ამავე დროს ყურადღებას ამახვილებენ სხვებზე, რომელთაც, მათი აზრით, შეიძლება უშუალო მნიშვნელობა ჰქონდეთ. არჩევენ რა მოქმედების მისაღებ პროგრამას, ისინი სახავენ არა შესაძლებლობათა ფართო სპექტრს, არამედ მხოლოდ რამდენიმე „ინკრემენტულ“ (ინგლ. სიტყვისაგან „თანდათანობითი ზრდა“) ნაბიჯს, რომლებიც მათ, თავიანთი გამოცდილების საფუძველზე, რეალური ეჩვენებათ. ისინი, ვინც პოლიტიკას აკეთებს, პრაქტიკაში არ ახორციელებენ ყველაზე „ოპტიმალური“ პროგრამის რაციონალურ არჩევას. სარგებლობენ რა „თანმიმდევრულ შეზღუდულ შედარებათა მეთოდით“, სახელმწიფო ადმინისტრატორები პრაგმატულად არჩევენ უშუალო შესაძლებლობებიდან „ყველაზე მისაღებ ვარიანტს“, რომელსაც შეუძლია დაინტერესებული ინდივიდებისა და ჯგუფების დაკმაყოფილება.

ლინდბლომის აზრით, გადაწყვეტილებათა მიღება „შტოების მეთოდით“ გამოირჩევა შემდეგი დამახასიათებელი ნიშნებით:

- ✓ პატარ-პატარა კონკრეტული ნაბიჯები ყოველთვის მიმართულია განსაზღვრული მიზნისაკენ;
- ✓ გადაწყვეტილებათა მიმღები პირების რესურსები შეზღუდულია, მათ, უბრალოდ, ფიზიკურად არ შეუძლიათ განიხილონ მოცემული მომენტისთვის მისაწვდომი სტრატეგიების მთელი სპექტრი. არც მიღებულ გადაწყვეტილებათა შედეგების სრული მოცულობით გათვალისწინება შეუძლიათ იმ კუთხით, რომელიც არჩეულ ალტერნატივასთან დაკავშირებულ ფასეულობათა ხორცშესხმას შეეხება;
- ✓ „შტოების მეთოდი“ გულისხმობს, რომ პოლიტიკა არასდროს განისაზღვრება „ერთხელ და საბოლოოდ“, იგი „კეთდება“ და „გადაკეთდება“ უსასრულოდ, მსგავსი ვარიანტების მუდმივი შედარების გზით;
- ✓ პრაქტიკაში „შტოების მეთოდი“ მიმართულია უფრო „გონივრული საკმარისობის“, ვიდრე მაქსიმალური ეფექტისაკენ. გონიერ პოლიტიკოსს ესმის, რომ მისი სტრატეგია დასახული მიზნების მხოლოდ ნაწილს აღწევს და ამავე დროს მოაქვს მოულოდნელი შედეგებიც, რომელთა თავიდან აცილება სასურველი იქნებოდა.

- ✓ სახელმწიფოებრივ გადაწყვეტილებათა დროს საჭიროა „პლურალისტულ“ კონცეფციასზე დაყრდნობა, რამდენადაც ინტერესთა მეტოქე ჯგუფები პოლიტიკური გავლენისთვის იბრძვიან და აიძულებენ გადაწყვეტილების მიმღებ პირს, მეტოქე მხარეებს შორის თანხმობისკენ ისწრაფოდეს.

ლინდბლომის აზრით „შტოების მეთოდს“ ორი ღირსება აქვს. ჯერ ერთი, გადაწყვეტილების მიმღები პირი მოქმედებს უმნიშვნელო „ინკრემენტული“ ცვლილებების განხორციელების გზით. მას საშუალება აქვს, თავიდან აიცილოს ხანგრძლივი შედეგების მომტანი სერიოზული შეცდომები; შეუძლია აგრეთვე პირადად შეცვალოს მცდარი კურსი. მეორე, მოცემული მეთოდი ეხმარება ამერიკულ პოლიტიკურ სისტემას, რომელიც, ძირითადად, ფუნქციონირებს თანდათანობით ცვლილებების და არა სახელმწიფოებრივი პოლიტიკის მკვეთრი ცვლილებების მეშვეობით.

მაგრამ „გარეშე მეთვალყურის“ ან „აკადემიური მიდგომის“ მომხრეთა შეხედულებით, „შტოების მეთოდი“ შეიძლება „არამეცნიერული და უსისტემო“ მოგვეჩვენოს.

ლინდბლომის მიდგომა სახელმწიფოებრივ დონეზე გადაწყვეტილების მიღებისადმი, რომელიც შეიძლება ზედმეტად აღწერილობითი და არაპროდუქტიული მოგვეჩვენოს, არსებითად აქარწყლებს კლასიკურ წარმოდგენას იმაზე, თუ როგორ კეთდება სახელმწიფო პოლიტიკა. სანაცვლოდ იგი გეთავაზობს „ინკრემენტულ“ მოდელს, რომელიც არჩევანის ეკონომიკური თეორიის თავისებურ პროდუქტს და გაგრძელებას წარმოადგენს. კენეტ ეროუ, თომას შელინგი, ჰერბერტ საიმონი, ედვარდ ბენფილდი, რობერტ დალი ცნობილი თანამედროვე ეკონომისტები და პოლიტოლოგები არიან, რომელთაც პირველებმა შემოგვთავაზეს „ინკრემენტული“ მიდგომა გადაწყვეტილებათა მიღებისადმი ომის შემდგომ პერიოდში. ეს იდეა ყველაზე სრულად განავითარა ლინდბლომმა, რომელმაც მის საფუძველზე სამუშაო მოდელი შეიმუშავა.

ლინდბლომის მიდგომა არ არის ისე კორექტული, როგორც რაციონალური მეთოდი. მასში გადაწყვეტილებათა მიღების მეთოდი წარმოგვიდგება, როგორც მცირე და ხშირად ურთიერთდაუკავშირებელი ნაბიჯების ერთობლიობა და არა როგორც ერთიანი სტრატეგიის შედეგი.

ლინდბლომის მოდელი ამარტივებს ინდივიდუალურ გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესს. თითოეული პროგრამის მთელი სისრულით განხილვის ნაცვლად, არჩევანი კეთდება მხოლოდ „პერიფერიაზე“ ურთიერთშეჯერების საფუძველზე. მოდელში ერთმანეთს ერწყმის ემპირიული ანალიზი და ფასეულობითი მსჯელობანი. მეტიც, ამა თუ იმ გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობის კრიტერიუმად გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა შორის თანხმობის ხარისხი გვევლინება: „ცუდი გადაწყვეტილება გამორიცხავს ან იგნორირებას უკეთებს მონაწილეებს, რომლებსაც შეუძლიათ გავლენა იქონიონ მოვლენათა მსვლელობაზე. რა თქმა უნდა, „ინკრემენტული“ მიდგომის გამარტივებას შეიძლება უკიდურესი გამარტივება მოჰყვეს და ყველა მისი ღირსება მცირე ნუგეში იქნება, თუკი ადმინისტრატორის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები მუდმივად უკულებელყოფს საზოგადოების მოთხოვნილებებს“.

დაინტერესებულ მხარეთა პოზიციების შეთანხმება უზრუნველყოფს გადაწყვეტილების მიმღებ მრავალრიცხოვან პირებს შორის მოქმედების აუცილებელ კოორდინაციას. რაციონალური მიდგომისაგან განსხვავებით, რომელიც შედეგებს და მიზნებს უკავშირებს ერთმანეთს, მხარეთა პოზიციების შეთანხმება ერთმანეთთან აკავშირებს გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს, მეტიც – თანმიმდევრობა „საშუალება – შედეგის“ ნაცვლად ჩნდება თანმიმდევრობა „ინტერესები – საშუალებანი“, როცა ერთი ადამიანის მიზანი შეიძლება მეორისთვის მიზნის მიღწევის საშუალება აღმოჩნდეს. უხეშად რომ ვთქვათ, მოწმდება, შესაძლებელია თუ არა თანხმობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესის მრავალრიცხოვან მონაწილეთა შორის, მათი განსხვავებული ფასეულობებისა და ინტერესების, პრობლემის ირგვლივ არსებული სიტუაციის არაჩვეულებრივი სირთულის გათვალისწინებით.

შეთანხმების მიღწევას სამი ძირითადი ფაქტორი აიოლებს:

- ✓ იდეოლოგიური და სხვა ფასეულობითი განსხვავებანი ნაკლებ ნეგატიურ გავლენას ახდენს, როცა ლაპარაკია „პერიფერიაზე“ მდებარე ფასეულობათა შესახებ შეთანხმებაზე;
- ✓ არჩევანის სიტუაციის ანალიზის აუცილებლობა მოცემულ მომენტში აიძულებს ადმინისტრატორს, გადახედოს ამა თუ იმ ფასეულობას არსებულ პრაქტიკათა შეზღუდვების შუქზე;
- ✓ ინდივიდებს ხშირად შეუძლიათ მიაღწიონ შეთანხმებას კონკრეტულ პროგრამებსა და სტრატეგიებში, თუნდაც ისინი განსხვავებულ ფასეულობებს უჭერდნენ მხარს.

### გადაწყვეტილებათა მიღების შერეულ-სკანირებული მეთოდი

ა. ეტციონი ეთანხმება ლინდბლომის შენიშვნებს რაციონალური მეთოდის თაობაზე, მაგრამ, მისი აზრით, „შტოების მეთოდსაც“ აქვს სერიოზული ნაკლოვანებები, რომლებიც დაინტერესებული პირების პოზიციათა ურთიერთშეთანხმებით ვერ დაიძლევა. მაგალითად, განსაკუთრებით გავლენიანი და ორგანიზებული დაინტერესებული პირების ინტერესებმა შეიძლება გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა მთელი ყურადღება "შთანთქან". ამასთან, ეს მეთოდი ვერ წაახალისებს ძირითად სოციალურ ინოვაციებს, უფრო მეტიც, გამოუყენებელია ფუნდამენტური გადაწყვეტილებების მიმართ, როგორცაა, მაგალითად, ომის გამოცხადება. მაგრამ მსგავსი ფუნდამენტური გადაწყვეტილებების იგნორირება შეუძლებელია მხოლოდ იმის საფუძველზე, რომ მათი მიღება იშვიათად არის აუცილებელი.

ეტციონი გეთავაზობს შერეულ-სკანირებულ მეთოდს. იგი უზრუნველყოფს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების მასშტაბურ, ფუნდამენტურ პროცესს, აგრეთვე ამ გადაწყვეტილებათა შემდგომ დამუშავებას უკვე მიღების შემდეგ. ამის მიღწევა შეიძლება პრობლემის ცალკეული ელემენტების რაციონალური ანალიზის და სხვათა თანდათანობითი, ნაკლებ დეტალიზებული ანალიზის შეთავსებით.

ეტციონი მოცემული მიდგომის არსს მარტივი მაგალითით ხსნის. დაუშვათ, მსოფლიო მასშტაბით მეტეოთანამგზავრების გამოყენებით ამინდზე დაკვირვების სისტემის შექმნა გეჭირდება. რაციონალური მეთოდი ამ შემთხვევაში მიმართული იქნება ამინდზე ამომწურავი დაკვირვებისაკენ მაღალმგრძობიარე კამერების გამოყენებით, ყოვლისმომცველი გრაფიკების შედგენით მაქსიმალური შესაძლებელი სიხშირით. ეს შესაძლებელს გახდის უამრავი დეტალის დაგროვებას, რომელთა გაანალიზება გაძნელებდა: ასეთი ამოცანების მასშტაბი, ფაქტობრივად, არსებულ რესურსებს აღემატება. „შტოების მეთოდის“ დროს ყურადღება კონცენტრირდება იმ სფეროებზე, სადაც მსგავსი მოვლენები შეიმჩნევა. ამასთან, იგნორირებული იქნება გაუთვალისწინებელ რეგიონებში წარმოშობილი მოვლენები, რომელთაც შესაძლოა დიდი მნიშვნელობა ჰქონდეთ.

შერეულ-სკანირებული მეთოდი კი შეიცავს ორივე მიდგომის ელემენტებს ორი ტიპის კამერის გამოყენებით: ფართოდაპაზონიანის, რომელიც მოიცავს ყველა რეგიონს, მხოლოდ დაწვრილებითი დეტალების გარეშე, და მაღალმგრძობიარეს, რომელიც მიმართული იქნება იმ ზონებზე, უფრო დეტალურ ყურადღებას რომ მოითხოვენ. და თუმცა არსებობს ალბათობა, მხედველობიდან გამოგვრჩეს ახალი მოვლენები, რომელთა დიაგნოსტიკა მხოლოდ მაღალმგრძობიარე კამერის მეშვეობით შეიძლება, ეს ნაკლებ მნიშვნელოვანია, ვიდრე „შტოების მეთოდის“ დროს, როცა შეიძლება ყურადღების მიღმა სერიოზული ცვლილება დარჩეს.

შერეულ-სკანირებულ მეთოდს რიგი უპირატესობები აქვს:

იგი საშუალებას იძლევა, ერთმანეთს შეუთავსდეს ზემოთ გაანალიზებული ორი მეთოდის ღირსებები სხვადასხვა სიტუაციაში, და კონკრეტული გარემოებების შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღებისათვის აუცილებელ მოქნილობას უზრუნველყოფს.

შერეულ-სკანირებული მეთოდის ეფექტიანობა დამოკიდებულია გადაწყვეტილების მიმღები პირის მონაცემებზე, ნიჭზე. რაც მეტია ეს მონაცემები, მით უფრო ფართო სფერო შეიძლება მოიცვათ, და რამდენადაც უფრო ფართოა ეს სფერო, მით უფრო ეფექტიანია გადაწყვეტილების მიღების პროცესი.

ქვემოთ გთავაზობთ ყოვლისმომცველი რაციონალიზმისა და ინკრემენტალიზმის დამახასიათებელ ნიშნებს:

<p><b>ყოვლისმომცველი რაციონალიზმი</b></p> <p><b>Strategical</b></p>	<p><b>ინკრემენტალიზმი</b></p> <p><b>operacional</b></p>
<p>მიზანი – საშუალება</p> <p>ანალიზი ყოვლისმომცველია და ითვალისწინებს აბსოლუტურად ყველა ალტერნატივის დეტალურ ანალიზს თეორია საკმაოდ აქტიურადაა გამოყენებული</p> <p>ითვალისწინებს პრობლემის ძირფესვიანად გადაწყვეტას</p> <p>წვევს სტრატეგიული მნიშვნელობის ამოცანებს</p> <p>საუკეთესოა ის ალტერნატივა, რომელიც ყველაზე მეტად უწყობს ხელს დასახული მიზნის მიღწევას</p> <p>ინოვაციურია</p> <p>გრძელვადიან გადაწყვეტილებებზეა ორიენტირებული</p>	<p>საშუალება – მიზანი</p> <p>ანალიზი სელექციური და შეზღუდულია. ითვალისწინებს პრობლემის დაშლა/დაყოფას ანალოგიებთან შედარება აქტიურად გამოიყენება</p> <p>ორიენტირებულია პრობლემის მცირედ გამოსწორებაზე ფორმულით - status quo-ს + 1 ნაბიჯი</p> <p>წვევს ოპერაციული ხასიათის ამოცანებს</p> <p>საუკეთესოა ის ალტერნატივა, რომელზეც მონაწილე აქტორთა უმრავლესობა თანხმდება</p> <p>განმეორებადია</p> <p>ითვალისწინებს მოკლევადიანი რეაგირების პროექტების განხორციელებას, მოქნილია და, შესაბამისად, რისკებისგან შედარებით დაცული</p>

## 6.1. საჯარო პოლიტიკის ალტერნატიული მოდელები

საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესი გადაწყვეტილების მიღების პროცესთან ერთად, საზოგადოების გამოწვევებზე საპასუხოდ მომართული მექანიზმია. ის არის, ერთგვარი გადამამუშავებელი მმართველობითი მანქანა, რომელმაც საზოგადოებრივ-პოლიტიკური პრობლემების სრული გადაწყვეტა თუ არა, მათი სიმწვავის შემცირება მაინც უნდა უზრუნველყოს (კონვერგენცია). ტოინბის გამოწვევა-პასუხის თეორიით თუ ვიხელმძღვანელებთ პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესისთვის გამოწვევას წარმოადგენს გარესამყაროში არსებული პრობლემები (შესვლის სიგნალები), პასუხს კი მათი გადაწყვეტა (გამოსვლის სიგნალები), გადაწყვეტის საშუალებად კი ესა თუ ის პოლიტიკური კურსი გამოდის, რომელსაც პოლიტიკურ-მმართველობითი მექანიზმი პრობლემის გადასაწყვეტად ჯერ ამზადებს, შემდეგ ამტკიცებს და ბოლოს ცხოვრებაში მის რეალიზაციას ახდენს. დიდი ხნის განმავლობაში საჯარო პოლიტიკურ პროცესზე დაკვირვების მიზნით გამოიყენებოდა საჯარო პოლიტიკის ციკლური კონფეცია, თუმცა, არსებობს სხვა ალტერნატიული მოდელებიც, რომელსაც ქვევით განვიხილავთ.

### დინებების მოდელი

საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ციკლური მოდელის დახვეწილი ვარიანტი - დინებების მოდელი ჯ. კინგდონმა ჩამოაყალიბა მონოგრაფიაში “დღის წესრიგი, ალტერნატივები და სახელმწიფო პოლიტიკური კურსები” (1997 წ.). ამ ნაშრომში წარმოდგენილი მოდელის თანახმად, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესი, როგორც ასეთი, ხორციელდება არა ერთი, არამედ ერთმანეთის პარალელურად მოქმედი სამი ცალკეული დინების: პრობლემების (problem stream), საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი კურსების ე.წ. ალტერნატივებისა (policy stream) და პოლიტიკური (political stream) დინებებისგან. ეს უკანასკნელი აერთიანებს საჯარო პოლიტიკის როგორც ფორმალურ, ისე არაფორმალურ აქტორებს, მათ შორის სახელისუფლებო და არასახელისუფლებო აქტორებს, მედიას, საზოგადოებას, მასში ასევე განიხილება საზოგადოებრივი აზრიც. საკუთარი ჰიპოთეზის დასამტკიცებლად კინგდონმა 1976-79 წლებში ჩაატარა კვლევა ტრანსპორტისა და ჯანდაცვის სფეროებში სახელმწიფო გადაწყვეტილებების შემუშავებისა და მიღების პროცესზე. 247 ადმინისტრატორის, პოლიტიკოსისა და პოლიტიკური აქტორის გამოკითხვის შედეგად მიღებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობითა და გადაწყვეტილების მიღების 23 კონკრეტული შემთხვევის შესწავლის საფუძველზე მან დაასკვნა, რომ პრობლემათა დინება-ნაკადი პოლიტიკოსებისა და ადმინისტრატორების მიერ პრობლემათა საერთო ნაკადიდან შერჩეული პრობლემების ერთობლიობისგან შედგება. მისი აზრით, პრობლემათა საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით დინებაში მოხვედრას უზრუნველყოფს: ინდიკატორები, რომლებიც ემსახურებიან პრობლემათა რანგისა და ხასიათის განსაზღვრას (აქ დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ოფიციალურ მოხსენებებსა და შეფასებებს), მოვლენები, რომელიც პოლიტიკურ აქტორებს აძულებს ფოკუსირდნენ ამა თუ იმ საკითხზე (ასე მაგალითად, სტიქიური უბედურებები და სატრანსპორტო კატასტროფები) და “უკუკავშირი”, რომლის საშუალებითაც ხდება ინფორმაციის გადაცემა “ქვევიდან ზევით” საზოგადოებაში არსებულ მდგომარეობაზე, მიმდინარე პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა განხორციელების პროცესში დაშვებულ შეცდომებსა და გადაწყვეტილების პროცესში შექმნილ გართულებებზე.

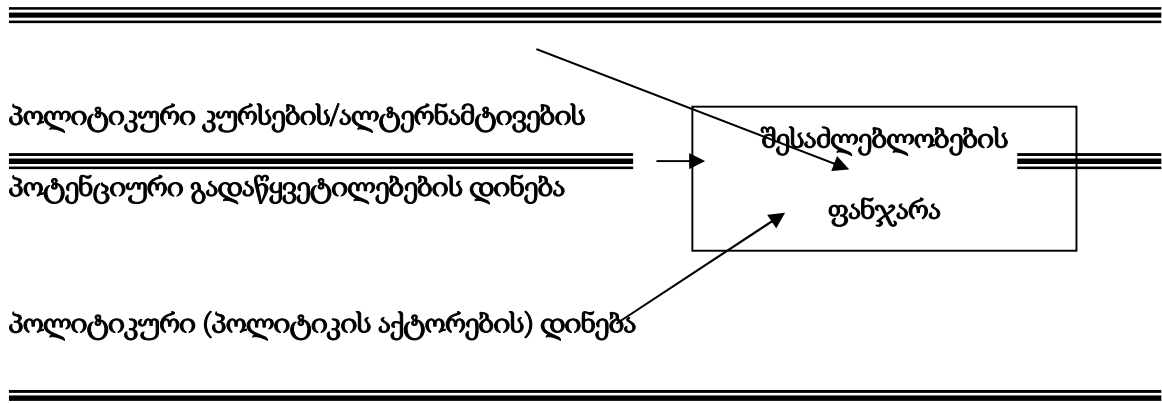
რაც შეეხება გადაწყვეტილებათა/ალტერნატივების ნაკადს, ეს ნაკადი კინგდონს წარმოუდგენია ე.წ. პროტოპულიონის სახით, რომელშიც ამა თუ იმ სახელმწიფო გადაწყვეტილების იდეა-ინგრედიენტები “იხარშება”. ამასთან, გადაწყვეტილებათა ზოგიერთი ვარიანტი ბულიონის ზედაპირზე ამოდის, მაშინ როცა დანარჩენი ფსკერზე იღეჭება. პოლიტიკურ გარემოში, სადაც ეს ბულიონი მზადდება, მოქმედებენ პოლიტიკური მეწარმეები, რომლებიც მათთვის მისაღები და მოგების მომტანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ლობირებას ეწევიან. მაგრამ იმისათვის, რომ მეწარმის მიერ შემოთავაზებული გადაწყვეტილების ვარიანტი საზოგადოებისთვის

მისაღები აღმოჩნდეს, ის უნდა პასუხობდეს შემდეგ მოთხოვნებს: უნდა იყოს ტექნიკური თვალსაზრისით გამყარებული, არგუმენტირებული, უნდა შეესაბამებოდეს საზოგადოებაში დომინირებულ ღირებულებებს და ითვალისწინებდეს იმ შეზღუდვებს, რაც მას განხორციელების პროცესში შეიძლება შეექმნას. ბულიონის დუილის დროს იქმნება სხვადასხვა პოლიტიკურ აქტორთა მიერ შემოთავაზებული გადაწყვეტილებებთან სხვადასხვა ვარიანტები, რომლითაც ხდება პოლიტიკური დღის წესრიგში განსახილველ ალტერნატიულ გადაწყვეტილებათა პაკეტის ფორმირება. კინგდონის მიერ გამოყოფილი უკანასკნელი დინება-ნაკადი – საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი კურსები იყოფა ისეთ შემადგენელ ნაწილებად როგორცაა – ეროვნული თვითშეგნება (საზოგადოებრივი კლიმატი და საზოგადოებრივი აზრი), ორგანიზებული პოლიტიკური ძალები (კანონმდებლები, პოლიტიკური პარტიები და ზეწოლის ჯგუფები), მართვა (სახელმწიფო ორგანოებისა და საკანონმდებლო ხელისუფლების როტაცია) და კონსენსუსის მიღწევის საშუალებები (ვაჭრობა, კომპრომისი).

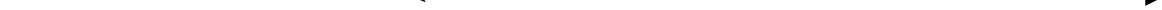
კრიტიკულ მომენტებში, როცა სოციალურ სივრცეში იხსნება პრობლემების, ალტერნატივების/გადაწყვეტილებების/საჯარო მმართველობით-პოლიტიკური კურსებისა და პოლიტიკური სივრცის გაერთიანების “შესაძლებლობების ფანჯარა”, ეს სამი ნაკადი ერთიან ნაკადში ერწყმის ერთმანეთს. სწორედ ამ დროს იქმნება პოლიტიკურ-მმართველობითი დღის წესრიგში სხვადასხვა საზოგადოებრივ პრობლემათა მოხვედრისა და სოციალური ცხოვრების ამა თუ იმ სფეროში ადეკვატური საზოგადოებრივი გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობა. კინგდონის აღნიშნული მოდელი, რომელიც პოლიტიკური ცხოვრების არასტაბილურობასა და პოლიტიკური პროცესის მონაწილეთა კონკურენტულ დამოკიდებულებას ითვალისწინებს, საკმაოდ განსხვავდება პოლიტიკურ-მმართველობითი ციკლის კლასიკური მოდელისგან, სადაც პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესი დროში თანამიმდევრული, ფიქსირებული ნაბიჯების სახით წარმოდგება.

**სქემა #2 ჯ. კინგდონის დინებების მოდელი**

**პრობლემების დინება**



დრო



**რაუნდების მოდელი**

პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ციკლური კონცეფციის მეორე ალტერნატიულ, არცთუ ისე დიდი ხნის წინ შემუშავებულ “რაუნდების” მოდელს ჰოლანდიელი პოლიტოლოგი ტეისმანი გუთავაზობს. აღნიშნული მოდელის შემუშავებამდე მეცნიერმა ჯერ სტადიური და დინებების (ნაკადური) მოდელის ძლიერი და სუსტი მხარეები გაანალიზა, რის შედეგადაც დაასკვნა, რომ საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის სრულყოფილი ანალიზისთვის ინტერდისციპლინური მიდგომისა და მრავალდონიანი კვლევის წარმოებაა საჭირო. ასეთ აუცილებლობას ჰოლანდიელი



მეცნიერი პოლიტიკის ანალიზის საკვლევი თემატიკის თავისებურებებითა და მრავალფეროვნებით ხსნიდა. გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში ჩართულ აქტორთა სიმრავლემ და მასთან დაკავშირებულმა ბრძოლამ ალტერნატიულ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს შორის, მეცნიერი აიძულა პოლიტიკურ-მმართველობით პროცესი წარმოედგინა გადაწყვეტილებების მიღების რაუნდების ერთობლიობის სახით. ავტორის მტკიცებით, გადაწყვეტილების მიღების თითოეული რაუნდი პირველ რიგში ურთიერთობაა გარკვეულ გადაწყვეტილებებს შორის, რომელსაც ესა თუ ის პოლიტიკური მოთამაშეები ლობირებენ. რაც შეეხება რაუნდში მონაწილეთა რაოდენობას, მათ შორის არსებულ ძალთა თანაფარდობასა და თამაშის წესებს, ისინი რაუნდიდან რაუნდამდე იცვლება, პოლიტიკური გადაწყვეტილება კი თითოეული რაუნდის ფარგლებში მუდმივ კორექტირებას განიცდის. ამ გაგებით, არ არსებობს და არც შეიძლება არსებობდეს ერთხელ და სამუდამოდ მიღებული გადაწყვეტილება, რომელსაც კორექტირების საშიშროება ნაკლებად დაემუქრებოდა. გადაწყვეტილების განხორციელების პროცესშიც კი რესურსების ნაკლებობის გამო ის შესაძლებელია არაერთხელ შეიცვალოს და დაზუსტდეს. ამ კონცეფციის მიხედვით, ნებისმიერი საჯარო გადაწყვეტილება დამტკიცებისა და განხორციელების პროცესში გაივლის მრავალ “ვირტუალურ” მდგომარეობას, რომლის საბოლოო შედეგიც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილე პოლიტიკურ აქტორთა შორის პოლიტიკურ რინგზე მოპოვებულ გამარჯვებაზეა დამოკიდებული.

საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ციკლური კონცეფციის წინააღმდეგ გამოთქმული რიგი კრიტიკული შენიშვნებისა და პრეტენზიების მიუხედავად, აღნიშნული კონცეფცია კვლავ ინარჩუნებს საკმაოდ ძლიერ პოზიციებს სამეცნიერო და სასწავლო ლიტერატურაში. პოლიტიკის ანალიზის ისეთი ცნობილი მკვლევრები, როგორც ანდერსონი, ჰილი, პარსონსი და სხვები არიან, აღნიშნულ კონცეფციას აღარებენ ერთგვარ მაშველ წრეს, რომელიც პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის ჰიპერკომპლექსურობის ოკეანეში წყალზე თავისუფლად ტივტივის საშუალებას იძლევა და მეცნიერებსა და პრაქტიკოს-ანალიტიკოსებს უდიდესი მოცულობის ინფორმაციასთან მუშაობის გაადვილების საშუალებას აძლევს. ამ კონცეფციის მომხრე არაერთი მეცნიერი ციკლურ მოდელს უფრო ანალიტიკური ხერხის სახით განიხილავს, ვიდრე პოლიტიკური რეალობის აღწერის საშუალებად. ტრადიციულ ვარიანტში, საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის სტადიურ-ციკლური მოდელი დღეს წარმოდგება პოლიტიკის ანალიზის განხორციელების ძირითადი სამუშაო ინსტრუმენტის სახით, თუმცა, უნდა ვაღიაროთ, რომ ის ნამდვილად სერიოზულად მოიკოჭლებს თავის დისტრიფციული და კოგნიტური შესაძლებლობებით.

### **პუნქტუაციური ეკვილიბრიუმის თეორია**

ბაუმგარტნერმა და ჯონსმა პუნქტუაციური ეკვილიბრიუმის ცნება ისესხეს ევოლუციური ბიოლოგიიდან იმ პროცესის აღსაწერად, რომელიც პოლიტიკის კეთების სახელით არის ცნობილი შეერთებულ შტატებში. მათი აზრით, პოლიტიკური ძალაუფლების ბალანსი დაინტერესებულ ჯგუფებს შორის შედარებით სტაბილურია დიდი ხნის განმავლობაში, მაგრამ საჯარო-პოლიტიკურ ცვლილებათა შედეგად მაინც ირღვევა და ძალაუფლების ბალანსის დაცვის მიზნით დაინტერესებულ ჯგუფებს შორის მიმდინარეობს ბრძოლა საკუთარი უფლებების დასაცავად.

ამ თეორიის საფუძველს წარმოადგენს პოლიტიკური მონოპოლიის იდეა, რომელიც შეესაბამება პოლიტიკური ქვესისტემის იდეას. პოლიტიკური მონოპოლია არის რეალურად კონცენტრირებული, დახურული სისტემა პოლიტიკის კეთების პროცესში ჩართული აქტორების მიერ. ასეთ მონოპოლიას აქვს დაინტერესება, რომ პოლიტიკის კეთების პროცესი აწარმოოს დახურულად, რადგანაც დახურულ სისტემას მოაქვს სარგებელი მონოპოლიაში ჩართული აქტორებისათვის და აკონტროლოს პოლიტიკის კეთება. ”რკინის სამკუთხედის” თანახმად, პოლიტიკის კეთების პროცესი დახურული და სტაბილურია დიდი ხნის განმავლობაში. მაგრამ ბაუმგარტნერი და ჯონსი ამტკიცებენ, რომ არის შემთხვევები, როდესაც პოლიტიკური მონოპოლიები ირღვევა, ამას მოჰყვება კრიტიკული მიდგომა საკითხების მიმართ და სწრაფი

პოლიტიკური ცვლილებები იქნება უსწრაფესი შედეგი. მათ შეუძლიათ პოლიტიკური მონოპოლიები დაშალონ ან საბოლოოდ ქსელები გახადონ უფრო საჯარო.

როგორ იშლება პოლიტიკური მონოპოლიები და მათი კონსტრუქციები? მედიის მხრიდან უდიდესმა ყურადღებამ შეიძლება გამოიწვიოს პოლიტიკური მონოპოლიის გამოაშკარავება. მონოპოლიის მიმართ მედიის ყურადღება შეიძლება გაიზარდოს, მაშინ როდესაც მცირე ზეგავლენის მქონე ჯგუფები საუბრობენ პოლიტიკის იმ წარმომადგენლებთან, რომლებიც არაა დეკლარირებულად რეაგირებენ პრობლემებზე. ბაუმგარტნერი, ჯონსი და ჯეფრიბერი ბირთვული ძალაუფლების მონოპოლიის რღვევის მაგალითს იყენებენ იმის საილუსტრაციოდ, თუ როგორ იშლება პოლიტიკური მონოპოლიები და მათი კონსტრუქციები. ატომური პოლიტიკური მონოპოლია შედგებოდა: AEC – ატომური ენერჯის კომისიისაგან, ატომური შეიარაღებებისაგან და JCAE – ატომური ენერჯის ერთობლივი კომიტეტისაგან, რომელიც უშუალოდ ექვემდებარებოდა თეთრ სახლს. ამ მონოპოლიამ რღვევა დაიწყო მაშინ, როდესაც დაინტერესებულმა ჯგუფებმა და საზოგადოებამ გამოთქვა წუხილი უსაფრთხოების საკითხების მიმართ და ატომური ენერჯის შენახვის საკითხი დააყენა. ამის შედეგი იყო 1970-იანი წლების შუა ხანებში ეჩ -ის დაშლა, ისევე როგორც ჩ-ის კომისიის დათხოვნა.

აღნიშნული მაგალითი, ასევე აღწერს ბაუმგარტნერისა და ჯონსის მნიშვნელოვან აღმოჩენას, რომ პრობლემის მიმართ გაზრდილი ყურადღება ჩვეულებრივ ნიშნავს უფრო დიდ ნეგატიურ ზეწოლას. ატომური სადგურის შემთხვევაში მრეწველობის მიმართ გაზრდილმა ყურადღებამ გამოიწვია იმიჯის შელახვა, რადგანაც აქამდე “მშვიდობიანი ატომი”, რომელიც ქმნიდა და აწარმოებდა ენერჯიას და თანაც საკმაოდ იაფად, შეიცვალა ფინანსური თვალსაზრისით არამომგებიან და საშიშ ობიექტად.

პოლიტიკურ დებატებში მონაწილეობის მისაღებად დაინტერესებული ჯგუფები მედიის საშუალებით აღწევენ სასამართლოში ან სახელისუფლებო სისტემის სხვა ორგანოებში. კონგრესის კომიტეტების სისტემაში რეფორმამ და ყველაზე მნიშვნელოვანმა 1970-იან წლებში დაწყებული რეფორმების შედეგად ქვეკომიტეტების მიერ მოპოვებულმა მზარდმა ავტონომიამ განაპირობა დაინტერესებული ჯგუფების შეღწევა კონგრესში და გარკვეულწილად ზეგავლენის მოპოვება პოლიტიკის კეთების პროცესზე.

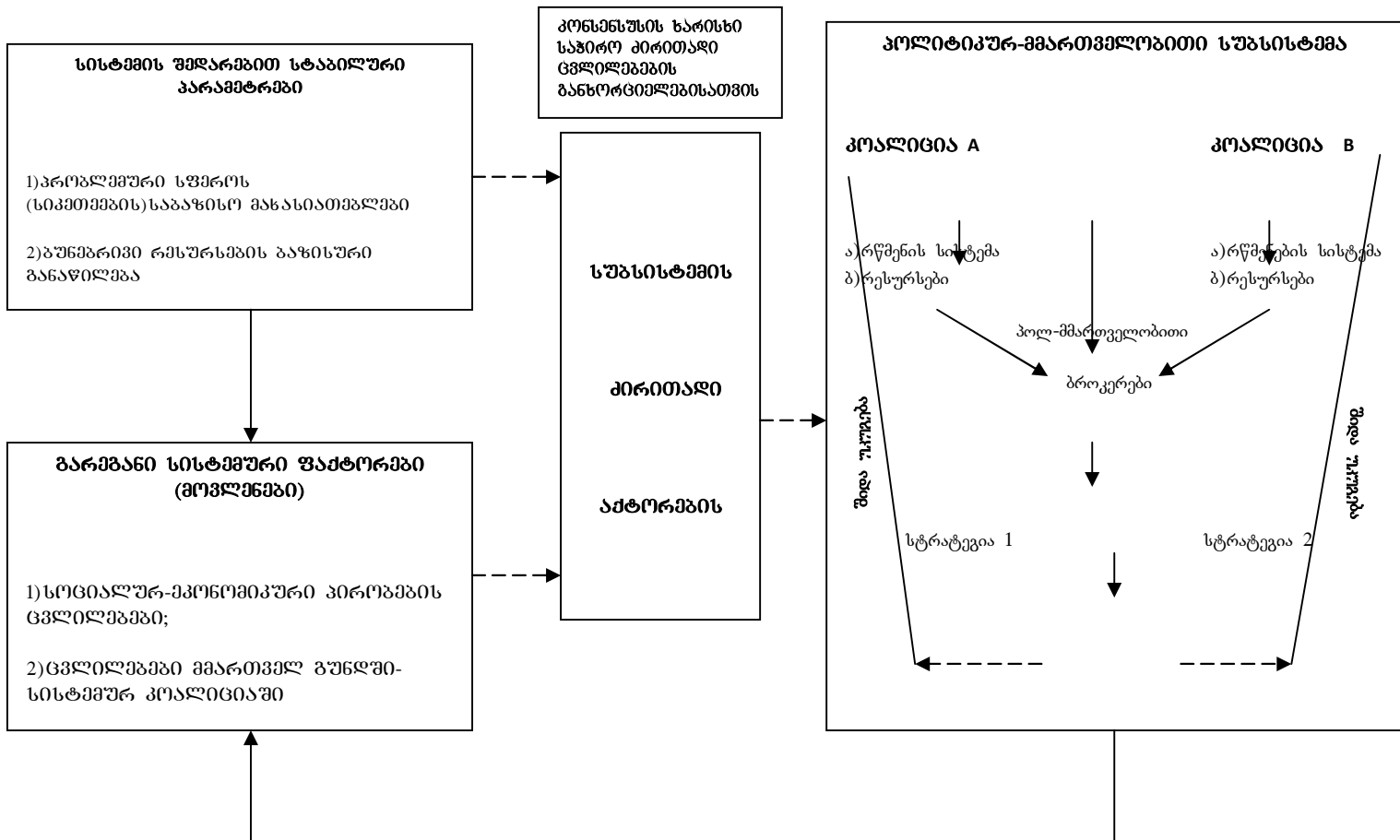
შესაბამისად, პოლიტიკური კურსის მნიშვნელოვანი ასპექტი ამ მოდელის მიხედვით, მდგომარეობს ხანგრძლივი სტაბილური პერიოდის არსებობაში, რომელსაც მოსდევს სწრაფი ცვლილებები განპირობებული მონოპოლისტის შეცვლით. ამის შედეგია ახალი მონომოლისტის პირობებში ახალი ხანგრძლივი სტაბილურობის დამყარება. ამ შემთხვევაში ბაუმგარტნერი და ჯონსი ამტკიცებენ, რომ პოლიტიკური კურსის ცვლილება არ არის უბრალოდ ინკრიმენტალური და არც მუდმივი დინების მდგომარეობაშია.

## საბატიეს “მხარდამჭერი კოალიციების” მოდელი

ამერიკელმა პოლიტოლოგმა პ.საბატიემ შემოგვთავაზა საჯარო გადაწყვეტილებების მიღების ალტერნატიული მოდელი და შეიმუშავა “მხარდამჭერი კოალიციების” კონცეფცია. ის გამოვიდა სტადიალურ-ციკლური მიდგომის მკვეთრი და არგუმენტირებული კრიტიკით. ხაზი გაუსვა, რომ თავისთავად დღის წესრიგის ფორმულირების ეტაპის გამიჯვნა საჯარო გადაწყვეტილებების პროცესის ეტაპებიდან არც თუ მართებულია რეალური პრაქტიკიდან გამომდინარე. კინგდონისაგან განსხვავებით, რომლის მიხედვით პრობლემურ-პოლიტიკური და გადაწყვეტილებების დინებები ვითარდებიან “პარალელურად” და ერთდებიან დროდადრო გახსნილი “შესაძლებლობის ფანჯრებში”, საბატიე ამტკიცებს, რომ პოლიტიკური ანალიზი, რომელშიც იგულისხმება ინფორმაციის მუდმივი გადამუშავება და ცოდნის გამოყენება,

თავისთავად გამოდის “პოლიტიკური დინების” შემადგენელ ნაწილად. კონცეპტუალური მოდელის შემუშავებისათვის, რომელიც იქნებოდა ალტერნატივად სტადიალური კონცეფციისა და ამასთან შეძლებდა ადექვატურად აესახა საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის კომპლექსური ბუნება, ამერიკელმა პოლიტოლოგმა პ. საბატიემ შემოგვთავაზა რიგი იდეების სინთეზირება, რომლებიც ისესხა სხვადასხვა თეორიებიდან. ამგვარად მან შექმნა საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის სინთეზური კონცეფცია, რომელიც მიმართულია სტადიურ-ციკლური მოდელის რიგი ნაკლოვანობების დასაძლევად.

**სქემა №2 საბატიემ „მხარდაჭერი კოალიციების“ კონცეპტუალური მოდელი**



საბატიე ცდილობს პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის მილიან მოდელში გააერთიანოს საკმაოდ განსხვავებული კომპონენტები: აქტორული (პროცესის მონაწილეთა ქსელი სახელმწიფო მმართველობის ცალკეულ სფეროში); ფაქტორული (სოციალური, ეკონომიკური და სხვა გარემო ფაქტორების ზემოქმედება); ნორმატიულ-ინსტიტუციონალური (პოლიტიკური ინსტიტუტები და ნორმები); კოგნიტური (რწმენები, შეხედულებები, ფასეულობები) და სისტემური (მმართველობითი სისტემის და სხვა დარგობრივი პოლიტიკის სუბსისტემების გავლენა). იხილეთ სქემა №2

საბატიეს კონცეფციის ცენტრში დგას სტადიალური კვლავწარმოების და პოლიტიკურ-მმართველობითი სისტემის თანამიმდევრული ცვლის პრინციპები, საჯარო-სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებების მომზადების, დამტკიცებისა და განხორციელების პროცესში. “პოლიტიკურ-მმართველობითი ქვესისტემა” (policy subsystem) შედგება რამოდენიმე ურთიერთმოქმედი და კონკურირებადი “მხარდაჭერი კოალიციისაგან”, რომლებიც თავის მხრივ შედგებიან პოლიტიკური გადაწყვეტილებების

სხვადასხვა ვარიანტების წინ-წაწვევისათვის მებრძოლი სახელმწიფოებრივი და არასახელმწიფოებრივი აქტორების ერთობლიობისაგან. ეს “მხარდამჭერი კოალიციები” ერთმანეთისაგან განსხვავდებიან ფასეულობით და რწმენით, მიზნებითა და სტრატეგიებით, პოზიციებით და რესურსებით. გადაწყვეტილებათა მიღების ოფიციალურ პირებს (არჩეული პოლიტიკოსები და უმაღლესი ადმინისტრატორები) გარდა, საბატიე აღნიშნულ პროცესში მოიაზრებს ზეწოლის ჯგუფებს, ანალიტიკურ ცენტრებს, აკადემიურ დაწესებულებებს, პოლიტიკურ ჟურნალისტებს და წარმომადგენლებს სახელმწიფო ორგანოების მომიჯნავე ქვედა სისტემიდან. ქვესისტემის შემადგენლობიდან განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ე. წ. “პოლიტიკურ-მმართველობით ბროკერებს”, რომლებიც უზრუნველყოფენ სტაბილური კონკურენციის წესების მოქმედებას მებრძოლი “მხარდამჭერი კოალიციებისათვის”. ესენი შეიძლება იყვნენ სახელმწიფო ინსტიტუტების ხელმძღვანელები, სასამართლო და საარბიტრაჟო ორგანოები, სპეციალური კომიტეტები და შემათანხმებელი კომისიები. საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობითი ბროკერების ძირითად ამოცანას შეადგენს ხელშეწყობა კონკურირებად კოალიციებს შორის მოლაპარაკებებისა და კონსულტაციების ჩასატარებლად. რის შედეგადაც მხარეებს შორის მუშავდება მათთვის მისაღები შეთანხმებები და საფუძვლიანი კომპრომისები, რაც თავისთავად უზრუნველყოფს პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის სტაბილურ კვლავწარმოებას.

“მხარდამჭერი კოალიციების” მონაწილეთა კონსოლიდაციისათვის საჭიროა, რომ მათ ჰქონდეთ საერთო მიზნები და წინასწარ განსაზღვრული “რწმენები”, რომლებიც წარმოადგენენ კოალიციის ერთგვარ შემადუღაბებელ საშუალებას. “მხარდამჭერი კოალიცია” – წარმოადგენს აქტორების ჯგუფებს, რომლებსაც აქვთ მსგავსი საბაზისო ფასეულობები, ამა თუ იმ პრობლემის საერთო ხედვა და აღქმა. მათ მთავარ მიზანს შეადგენს მათთვის მისაღები გადაწყვეტილების მიღება ან წინ წაწევა.

კოგნიტიური და აქსიოლოგიური ორიენტირების კომპენსირებისათვის საბატიემ შეიმუშავა სპეციალური კონცეპტები: “პოლიტიკური რწმენების” და “პოლიტიკაზე ორიენტირებული სწავლება” (policy-oriented learning). ავტორი გამოყოფს “რწმენების” იერარქიულ სტრუქტურას, რომელზეც ეფუძნება ესა თუ ის პოლიტიკურ-მმართველობითი კოალიცია. პირველ რიგში, სტრუქტურის ცენტრში მდებარეობს “სიღრმისეული რწმენის/ფასეულობების სისტემა”, რომელიც შედგება ფუნდამენტური ფასეულობებისაგან და მყარი ნორმებისაგან. ესაა ამა თუ იმ კოალიციისთვის საერთო, შესაძლებელია საჯარო პოლიტიკის თითოეულ პრობლემასთან არც თუ პირდაპირი კავშირის მქონე ზოგადი ფასეულობები, რომელიც კოალიციის აქტორთა იდეალებია და მათ მოქმედებებსა და ამა თუ იმ პრობლემასთან დამოკიდებულებას განსაზღვრავს. ასე მაგალითად, ამ სიღრმისეული ფასეულობების კატეგორიაში შეიძლება მოვიხროთ ინდივიდუალურ თავისუფლებასა და სოციალურ თანასწორობას შორის არჩევანის გაკეთება; მემარცხენეებად და მემარჯვენეებად დაყოფა; ეს, ის ფასეულობებია რომელიც იშვიათად თუ ეცვლება ამა თუ იმ აქტორს. სესაბამისად, ამ ზოგადი ფასეულობების საფუძველზე გაერთიანებულ კოალიციები შედარებით სიმყარით გამოირჩევა (როგორც წესი 7-10 წელი, ან ათწლეულები). არსებული იერარქიის შემდეგ საფეხურს მიეკუთვნება უკვე თავად “პოლიტიკურ-მმართველობითი სუბსისტემისათვის ძირეული ფასეულობები”, ე.წ. პირველადი ფასეულობები, რომელიც შედგება მექანიზმებისა და სტრატეგიებისაგან, სიღრმისეული და ფუნდამენტალური ორიენტირების (მაგ. სტრატეგიული ამოცანები და საარჩევნო კამპანიის წარმოების წესები) მისაღწევად. ესაა ფასეულობათა სისტემა, რომელიც განმსაზღვრელ როლს ასრულებს უკვე უშუალოდ განსახილველ საჯარო პრობლემატურ საკითხთან მიმართებაში. მსგავსი ფასეულობის მაგალითია ეკონომიკურ განვითარებასა და ეკოლოგიურ უსაფრთხოებას შორის არჩევანის გაკეთება, როცა საუბარია ჰაერის დაბინძურების პრობლემის გადაწყვეტაზე, ასეთივე “პოლიტიკურ-მმართველობითი სუბსისტემისათვის ძირეული ფასეულობებს” ვგულისხმობთ, როცა ვსაუბრობთ ნარკომანიის წინააღმდეგ ბრძოლის ორ განსხვავებულ სტრატეგიაზე, ერთი მხრივ ნარკომანიაზე როგორც დანაშაულზე, მეორე მხრივ კი, როგორც ავადმყოფობაზე. მხარდამჭერი კოალიციების მოდელის ავტორებისათვის უპირველესი მნიშვნელობა აქვს სწორედ ამ “პოლიტიკურ-მმართველობითი სუბსისტემისათვის ძირეული ფასეულობებს”

და არა ზევით მითითებულ “სიღრმისეული რწმენის/ფასეულობების სისტემას”, რადგან სწორედ ე.წ. პოლიტიკის ძირითადი ფასეულობების გარშემო ხდება კოალიციების ფორმირება. და ბლოს, არსებული კონცენტრირებული სტრუქტურის პერიფერიაზე მდებარეობს მისი უკანასკნელი საფეხური ან შრე, დასახელებული “მეორად ასპექტებად”, ე.წ. მეორად ფასეულობებად, რომელთა რიცხვს მიეკუთვნება “რწმენა” გამოიმუშავებული საკუთარი გამოცდილებისას ამა თუ იმ ინსტრუმენტალური გადაწყვეტილების პრაქტიკული წინ-წაწვევის პირობებში. რწმენისა და ფასეულობის ამ კატეგორიაში საბატიე აერთიანებს ყველა იმ აქსიოლოგიური ასპექტს, რომელიც საჭიროა უკვე პოლიტიკურ-მმართველობითი ამოცანების პრაქტიკული რეალიზაციისათვის (ოპერატიული ზემოქმედებისათვის) და როგორც წესი, გაზიარებულია კოალიციის მონაწილეთა მიერ.

რაც შეეხება საკუთარი გამოცდილების განზოგადებას “მეორად რწმენებში”, ამ შემთხვევაში საბატიეს შემოაქვს ”პოლიტიკაზე ორიენტირებული სწავლების“-ცნება, რომელშიც იგულისხმება ზოგიერთი ნორმის (დოგმის) და სტერეოტიპის ცვალებადობის პროცესი მათი შეპირისპირების შედეგად მიღებული პრაქტიკული გამოცდილებით. სწავლების ეს პროცესი მაკორექტირებელ გავლენას ახდენს, პირველ რიგში “რწმენის სისტემის” ზოგიერთ ზედაპირულ დონეზე, რომელიც გამოიყურება, როგორც ერთგვარი მატრიოშკა. მაგ. გამოცდილებაზე დაფუძნებული სწავლება შეიძლება დაკავშირებული იყოს საგადასახადო პოლიტიკასთან, როდესაც საჭიროა კორექტირების შეტანა ადგილობრივი გადასახადის განაკვეთში. ასევე დაზუსტება გადასახადის გადამხდელთა ბაზის ან გადასახადის აკრეფის სისტემის მოწესრიგებას.

ამასთან საყურადღებოა, რომ აქტორების კოგნიტური ორიენტირების გათვალისწინება ვერ ამოწურავს “მხარდამჭერი კოალიციების” კონცეფციის შინაარსს. სწორედაც “არაკოგნიტური ფაქტორები” წარმოადგენენ სტაბილურობის წყაროს ან იწვევენ ცვლილებებს საჯარო პოლიტიკურ-მმართველობით პროცესში. საბატიე გამოყოფს მსგავსი ფაქტორების ორ ჯგუფს: “შედარებით სტაბილური პარამეტრები”, რომლებიც უზრუნველყოფენ პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესის კვლავწარმოებას და “გარე სისტემური მოვლენები”, რომლებიც მუშაობენ საწინააღმდეგო მიმართულებით და იწვევენ ცვლილებებს გადაწყვეტილების მიღებისას. საბატიეს მიერ შემოთავაზებულ პირველ ჯგუფს მიეკუთვნება შემდეგი ფაქტორები: რეგულირებადი ობიექტის ხასიათი (საზოგადოებრივი კეთილდღეობის სფეროები); ქვეყანაში ბუნებრივი რესურსების განაწილების კონფიგურაცია; სოციალური სტრუქტურა; ფუნდამენტალური სოციო-კულტურული ფასეულობები და საბაზისო კონსტიტუციური ნორმები. მეორე ჯგუფში შედიან ცვლილებები მაკროეკონომიკაში, სოციალურ ცხოვრებაში, საზოგადოებრივ აზრში, ქვეყნის მმართველ გუნდში და “მომიჯნავე” პოლიტიკურ-მმართველობით ქვესისტემებში. აქ საუბარია იმ ცვლილებებზე, რომლებიც დაკავშირებულია საჯარო გადაწყვეტილებების მიღებასთან და მის შედეგებთან. ორივე ეს სტაბილური და ცვალებადი ფაქტორების ჯგუფები ურთიერთქმედებენ ერთმანეთთან, ახდენენ გავლენას რა რესურსების აკუმულაციაზე და მოცემულ ქვესისტემაში მოქმედი, კოალიციებში დანაწილებული წევრების მობილიზაციაზე. თავის მხრივ აქტორები აანალიზებენ და აგასებენ მოცემულ ფაქტორებს “მხარდამჭერი კოალიციების” შიგნით ჩამოყალიბებული “რწმენის სისტემების” პრიზმაში, გამოიმუშავენ სტრატეგიულ კურსს, გადაწყვეტილებების ალტერნატიულ პროექტებს. ასევე ახდენენ საკუთარი რესურსების და საშუალებების მობილიზაციას სხვა კოალიციების საწინააღმდეგო პროექტებთან კონკურირებად ბრძოლაში და აღწევენ მათთვის მისაღები სახელმწიფო გადაწყვეტილების რეალიზაციას. ეს წრე იკვრება “უკუგების კავშირის” მექანიზმით, როგორც ციკლურ მოდელში და ამგვარად, პოლიტიკურ-მმართველობითი პროცესი გამოდის სპირალის ახალ საფეხურზე.

დახვეწილი სტრუქტურის და დასავლელ მეცნიერებში დიდი პოპულარობის მიუხედავად, ვერც “მხარდამჭერი კოალიციების” მოდელმა დააღწია თავი კრიტიკოსების შენიშვნებს. უ. პარსონსმა, რომელიც ემხრობა კონკურირებად სტადიალურ მოდელს, გამოყო ამ მოდელის რამდენიმე მნიშვნელოვანი ხარვეზი: 1. აღნიშნული მოდელი შეიქმნა ემპირიული მასალების განზოგადების საფუძველზე, რომლებიც შეეხება

სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებების მიღებას აშშ-ს სოციოკულტურულ და პოლიტიკურ-ინსტიტუციონალურ კონტექსტს. ხოლო იმ დემოკრატიულ ქვეყნებში, სადაც გადაწყვეტილების მიღების პროცესი უფრო ცენტრალიზებულია და არსებობს ისტორიული ტრადიციები ეტატიზმის (საფრანგეთი, იტალია) ან კორპორატივიზმის (ავსტრია, შვედეთი, გერმანია) აღნიშნული უკიდურესად პლურალისტური კონცეფცია სუსტად იმუშავებს. 2. საბატიეს კონცეფციაში მუდმივად მიმდინარეობს გადაწყვეტილების პროცესის რეალური და ვირტუალური კომპონენტების მუდმივი შერევა. რამდენადაც თითქმის ყველგან ილახება ზღვარი მის მატერიალურ მექანიზმებს, გარე გარემოს ფაქტორებს და “მხარდამჭერი კოალიციების” აქტორების მხრიდან აღქმის კოგნიტიურ სტერეოტიპებს შორის. 3. თითქმის ასეთივე გაურკვეველობაა აღნიშნული მოდელის პრესკრიპციულ და დესკრიპციულ კომპონენტებთან დაკავშირებით. ყოველთვის არ არის გარკვეული სად და რომელ კონცეპტუალურ ჩარჩოში ისმევა კითხვა: “რა არის პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესი” ან “როგორი უნდა გახდეს პოლიტიკური გადაწყვეტილებების სისტემა”. 4. ავტორი აყენებს რა ანალიზის ცენტრში რწმენის მნიშვნელობას და ფასეულობებს, ფაქტიურად გვერდს უვლის სერიოზულ საკითხების ახსნას, რომლებიც ეხება სოციალურ ინტერესებს და სახელისუფლებო რესურსების როლს საჯარო-სახელმწიფოებრივი პოლიტიკის შემუშავების და განხორციელების პროცესში.

თუ შევაჯამებთ საბატიეს “მხარდამჭერი კოალიციების” კონცეფციას, ერთი მხრივ მას შეაქვს მნიშვნელოვანი წვლილი, როგორც პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის სხვადასხვა თეორიულ-მეთოდოლოგიური მიდგომების სინთეზირებაში, ასევე მისი ფაზების უფრო მოქნილ “პარალელურ” გააზრებაში. თუმცა, მეორეს მხრივ, საბატიეს მოდელს აქვს რიგი ნაკლოვანებები და აკლია სრულყოფილება, რადგან მხედველობიდან უშვებს გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმის ისეთ მნიშვნელოვან კომპონენტებს, როგორცაა ინტერესები და მათი ფორმულები, ორგანიზაციული ნორმები და პროცედურები და სხვა.

ELEVENTH EDITION

# UNDERSTANDING PUBLIC POLICY

Thomas R. Dye



Upper Saddle River, New Jersey 07458

# 2

## MODELS OF POLITICS

### *Some Help in Thinking about Public Policy*

---

#### MODELS FOR POLICY ANALYSIS

A model is a simplified representation of some aspect of the real world. It may be an actual physical representation—a model airplane, for example, or the tabletop buildings that planners and architects use to show how things will look when proposed projects are completed. Or a model may be a diagram—a road map, for example, or a flow chart that political scientists use to show how a bill becomes law.

*Uses of Models.* The models we shall use in studying policy are *conceptual models*. These are word models that try to

- Simplify and clarify our thinking about politics and public policy
- Identify important aspects of policy problems
- Help us to communicate with each other by focusing on essential features of political life
- Direct our efforts to understand public policy better by suggesting what is important and what is unimportant
- Suggest explanations for public policy and predict its consequences

*Selected Policy Models.* Over the years, political science, like other scientific disciplines, has developed a number of models to help us understand political life. Throughout this volume we will try to see whether these models have any utility in the study of public policy. Specifically, we want to examine public policy from the perspective of the following models:

- Institutional model
- Process model



- Rational model
- Incremental model
- Group model
- Elite model
- Public choice model
- Game theory model

Each of these terms identifies a major conceptual model that can be found in the literature of political science. None of these models was derived especially to study public policy, yet each offers a separate way of thinking about policy and even suggests some of the general causes and consequences of public policy.

*These models are not competitive in the sense that any one of them could be judged "best."* Each one provides a separate focus on political life, and each can help us to understand different things about public policy. Although some policies appear at first glance to lend themselves to explanation by one particular model, most policies are a combination of rational planning, incrementalism, interest group activity, elite preferences, game playing, public choice, political processes, and institutional influences. In later chapters these models will be employed, singularly and in combination, to describe and explain specific policies. Following is a brief description of each model, with particular attention to the separate ways in which public policy can be viewed.

### INSTITUTIONALISM: POLICY AS INSTITUTIONAL OUTPUT

Government institutions have long been a central focus of political science. Traditionally, political science was defined as the study of government institutions. Political activities generally center around particular government institutions—Congress, the presidency, courts, bureaucracies, states, municipalities, and so on. Public policy is authoritatively determined, implemented, and enforced by these institutions.

The relationship between public policy and government institutions is very close. Strictly speaking, a policy does not become a public policy until it is adopted, implemented, and enforced by some government institution. Government institutions give public policy three distinctive characteristics. First, government lends *legitimacy* to policies. Government policies are generally regarded as legal obligations that command the loyalty of citizens. People may regard the policies of other groups and associations in society—corporations, churches, professional organizations, civic associations, and so forth—as important and even binding. But only government policies involve legal obligations. Second, government policies involve *universality*. Only government policies extend to all people in a society; the policies of other groups or organizations reach only a part of the society. Finally, government monopolizes *coercion* in society—only government can legitimately imprison violators of its policies. The sanctions that can be imposed by other groups or organizations in society are more limited. It is precisely this ability of government to command the loyalty of all its citizens, to enact policies governing the whole society, and to monopolize the legitimate use of force that encourages individuals and groups to work for enactment of their preferences into policy.

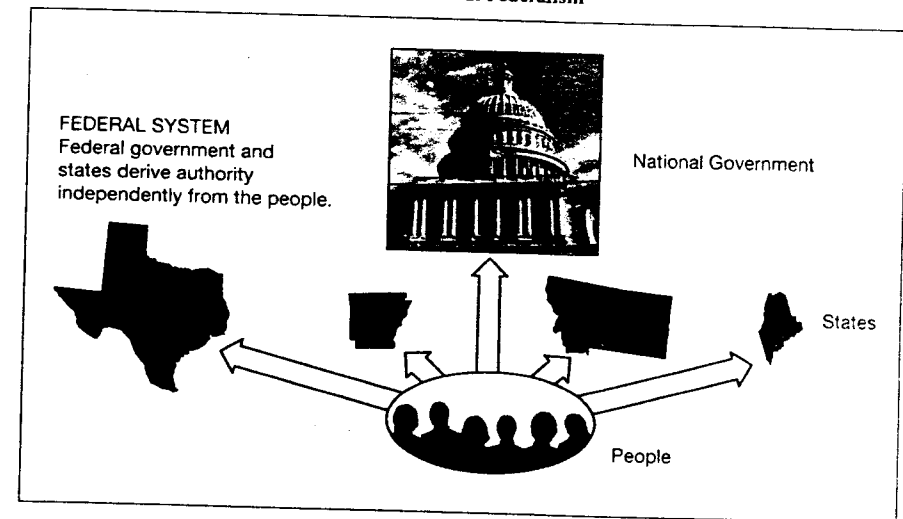
#### Institutionalism: Applying the Model

In Chapter 12, "American Federalism: Institutional Arrangements and Public Policy," we shall examine some of the problems of American federalism—the distribution of money and power among federal, state, and local governments.

The Constitution of the United States establishes the fundamental institutional structure for policymaking. It is "the supreme Law of the Land" (Article VI). Its key structural components—separation of powers and checks and balances among the legislative, executive, and judicial branches of the national government—together with federalism—dividing power between the nation and the states—were designed by the Founders in part "to form a more perfect Union." These institutional arrangements have changed significantly over 200 years, yet no other written constitution in the world has remained in place for so long. Throughout this volume we will be concerned with the effect of these institutional arrangements on public policy. And later we shall explore in some detail the effect of federalism.

Federalism recognizes that both the national government and the state governments derive independent legal authority from their own citizens (Figure 2-1): both can pass their own laws, levy their own taxes, and maintain their own courts. The states also have important roles in the selection of national officeholders—in the apportionment of congressional seats, in the allocation of two U.S. senators to each state, and in the allocation of electoral votes for president. Most important, perhaps, both the Congress and three-quarters of states must consent to any changes in the Constitution itself.

FIGURE 2-1 An Institutional Model: American Federalism



**PROCESS: POLICY AS POLITICAL ACTIVITY**

Today political processes and behaviors are a central focus of political science. Since World War II, modern “behavioral” political science has studied the activities of voters, interest groups, legislators, presidents, bureaucrats, judges, and other political actors. One of the main purposes has been to discover patterns of activities—or “processes.” Political scientists with an interest in policy have grouped various activities according to their relationship with public policy. The result is a set of *policy processes*, which usually follow this general outline:

- *Problem Identification.* The identification of policy problems through demands for government action.
- *Agenda Setting.* Focusing the attention of the mass media and public officials on specific public problems to decide what will be decided.
- *Policy Formulation.* The development of policy proposals by interest groups, White House staff, congressional committees, and think tanks.
- *Policy Legitimation.* The selection and enactment of policies through political actions by Congress, the president, and the courts.
- *Policy Implementation.* The implementation of policies through organized bureaucracies, public expenditures, and the activities of executive agencies.
- *Policy Evaluation.* The evaluation of policies by government agencies themselves, outside consultants, the press, and the public.

In short, one can view the policy process as a series of political activities—problem identification, agenda setting, formulation, legitimation, implementation, and evaluation. A popular example of the process approach is shown in Table 2–1.

The process model is useful in helping us to understand the various activities involved in policymaking. We want to keep in mind that *policymaking* involves agenda setting (capturing the attention of policymakers), formulating proposals (devising and selecting policy options), legitimating policy (developing political support; winning congressional, presidential, or court approval), implementing policy (creating bureaucracies, spending money, enforcing laws), and evaluating policy (finding out whether policies work, whether they are popular).

**Processes: Applying the Model**

Political processes and behaviors are considered in each of the policy areas studied in this book. Additional commentary on the impact of political activity on public policy is found in Chapter 3, “The Policymaking Process: Decision-Making Activities.”

**TABLE 2–1 The Policy Process: A Framework for Analysis**

Functional Activities	Categorized in Government	And as Systems	With Output
Perception	Problems to Government	Problem Identification	Problem to Demand
Definition			
Aggregation			
Organization	Action in Government	Program Development	Proposal to Budgeted Program
Representation			
Formulation			
Legitimation	Government to Problem	Program Implementation	Varies (service, payments, facilities, controls, etc.)
Organization			
Interpretation			
Application	Program to Government	Program Evaluation	Varies (justification, recommendation, etc.)
Measurement			
Analysis			
Resolution/Termination	Problem Resolution or Change	Program Termination	Solution or Change

SOURCE: *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2nd ed., by Charles O. Jones. Copyright © 1977 by Harcourt, Inc. Reprinted by permission of the publisher.

**RATIONALISM: POLICY AS MAXIMUM SOCIAL GAIN**

A rational policy is one that achieves “maximum social gain”; that is, governments should choose policies resulting in gains to society that exceed costs by the greatest amount, and governments should refrain from policies if costs are not exceeded by gains.

Note that there are really two important guidelines in this definition of maximum social gain. First, no policy should be adopted if its costs exceed its benefits. Second, among policy alternatives, decision makers should choose the policy that produces the greatest benefit over cost. In other words, a policy is rational when the difference between the values it achieves and the values it sacrifices is positive and greater than any other policy alternative. One should *not* view rationalism in a narrow dollars-and-cents framework, in which basic social values are sacrificed for dollar savings. Rationalism involves the calculation of *all* social, political, and economic values sacrificed or achieved by a public policy, not just those that can be measured in dollars.

To select a rational policy, policymakers must (1) know all the society’s value preferences and their relative weights, (2) know all the policy alternatives available, (3) know all the consequences of each policy alternative, (4) calculate the ratio of benefits to costs for each policy alternative, and (5) select the most efficient policy alternative.<sup>1</sup> This rationality assumes that the value preferences of *society as a whole* can be known and weighted. It is not enough to know and weigh the values of some groups

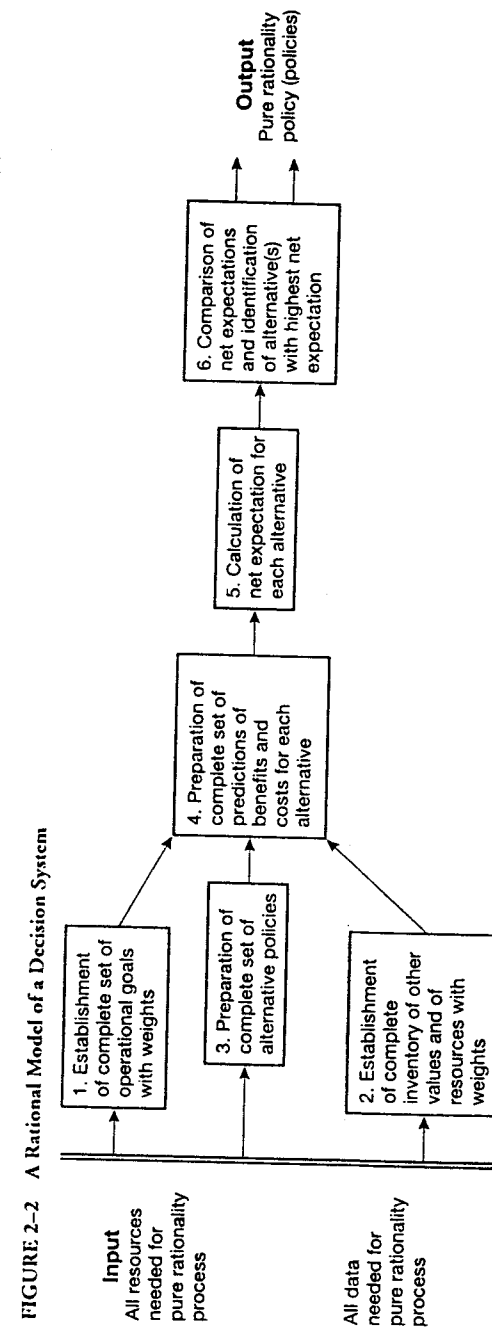
### Rationalism: Applying the Model

Chapter 4, "Criminal Justice: Rationality and Irrationality in Public Policy," shows that rational policies to deter crime—policies ensuring certainty, swiftness, and severity of punishment—have seldom been implemented and that the nation's high crime rate is partly a product of this irrationality. The problems of achieving rationality in public policy are also discussed in Chapter 5, "Health and Welfare: The Search for Rational Strategies." We will consider the general design of alternative strategies in dealing with poverty, health, and welfare. We will observe how these strategies are implemented in public policy, and we will analyze some of the obstacles to the achievement of rationality in public policy.

and not others. There must be a complete understanding of societal values. Rational policymaking also requires *information* about alternative policies, the *predictive capacity* to foresee accurately the consequences of alternate policies, and the *intelligence* to calculate correctly the ratio of costs to benefits. Finally, rational policymaking requires a *decision-making system* that facilitates rationality in policy formation. A diagram of such a system is shown in Figure 2-2.

However, there are many barriers to rational decision making.<sup>2</sup> In fact, there are so many barriers to rational decision making that it rarely takes place at all in government. Yet the model remains important for analytic purposes because it helps to identify barriers to rationality. It assists in posing the question, Why is policymaking *not* a more rational process? At the outset we can hypothesize several important obstacles to rational policymaking:

- No societal benefits are usually agreed on but only benefits to specific groups and individuals, many of which are conflicting.
- The many conflicting benefits and costs cannot be compared or weighted; for example, it is impossible to compare or weigh the value of individual dignity against a tax increase.
- Policymakers are not motivated to make decisions on the basis of societal goals but instead try to maximize their own rewards—power, status, reelection, money, and so forth.
- Policymakers are not motivated to maximize net social gain but merely to satisfy demands for progress; they do not search until they find "the one best way"; instead they halt their search when they find an alternative that will work.
- Large investments in existing programs and policies (sunk costs) prevent policymakers from reconsidering alternatives foreclosed by previous decisions.
- There are innumerable barriers to collecting all the information required to know all possible policy alternatives and the consequences of each, including the cost of information gathering, the availability of the information, and the time involved in its collection.



- Neither the predictive capacities of the social and behavioral sciences nor those of the physical and biological sciences are sufficiently advanced to enable policymakers to understand the full benefits or costs of each policy alternative.
- Policymakers, even with the most advanced computerized analytical techniques, do not have sufficient intelligence to calculate accurately costs and benefits when a large number of diverse political, social, economic, and cultural values are at stake.
- Uncertainty about the consequences of various policy alternatives compels policymakers to stick as closely as possible to previous policies to reduce the likelihood of disturbing, unanticipated consequences.
- The segmentalized nature of policymaking in large bureaucracies makes it difficult to coordinate decision making so that the input of all the various specialists is brought to bear at the point of decision.

### INCREMENTALISM: POLICY AS VARIATIONS ON THE PAST

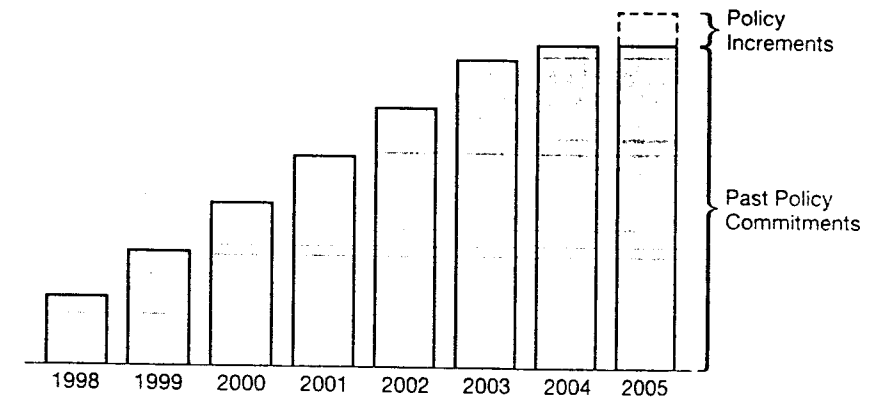
Incrementalism views public policy as a continuation of past government activities with only incremental modifications. Political scientist Charles E. Lindblom first presented the incremental model in the course of a critique of the rational model of decision making.<sup>3</sup> According to Lindblom, decision makers do *not* annually review the whole range of existing and proposed policies, identify societal goals, research the benefits and costs of alternative policies in achieving these goals, rank order of preferences for each policy alternative in terms of the maximum net benefits, and then make a selection on the basis of all relevant information. On the contrary, constraints of time, information, and cost prevent policymakers from identifying the full range of policy alternatives and their consequences. Constraints of politics prevent the establishment of clear-cut societal goals and the accurate calculation of costs and benefits. The incremental model recognizes the impractical nature of “rational-comprehensive” policymaking, and describes a more conservative process of decision making.

Incrementalism is conservative in that existing programs, policies, and expenditures are considered as a base, and attention is concentrated on new programs and policies and on increases, decreases, or modifications of current programs. (For example, budgetary policy for any government activity or program for 1996 might be viewed incrementally, as shown in Figure 2–3.) Policymakers generally accept the legitimacy of established programs and tacitly agree to continue previous policies.

#### Incrementalism: Applying the Model

Special attention to incrementalism is given in the discussion of government budgeting in Chapter 7, “Economic Policy: Incrementalism at Work.”

FIGURE 2–3 The Incremental Model



They do this, first, because they do not have the time, information, or money to investigate all the alternatives to existing policy. The cost of collecting all this information is too great. Policymakers do not have sufficient predictive capacities, even in the age of computers, to know what all the consequences of each alternative will be. Nor are they able to calculate cost-benefit ratios for alternative policies when many diverse political, social, economic, and cultural values are at stake. Thus completely “rational” policy may turn out to be “inefficient” (despite the contradiction in terms) if the time and cost of developing a rational policy are excessive.

Second, policymakers accept the legitimacy of previous policies because of the uncertainty about the consequences of completely new or different policies. It is safer to stick with known programs when the consequences of new programs cannot be predicted. Under conditions of uncertainty, policymakers continue past policies or programs whether or not they have proven effective.

Third, there may be heavy investments in existing programs (sunk costs), which preclude any really radical change. These investments may be in money, buildings, or other hard items, or they may be in psychological dispositions, administrative practices, or organizational structure. It is accepted wisdom, for example, that organizations tend to persist over time regardless of their utility, that they develop routines that are difficult to alter, and that individuals develop a personal stake in the continuation of organizations and practices, all of which makes radical change very difficult. Hence, not all policy alternatives can be seriously considered, but only those that cause little physical, economic, organizational, and administrative dislocation.

Fourth, incrementalism is politically expedient. Agreement comes easier in policymaking when the items in dispute are only increases or decreases in budgets or modifications to existing programs. Conflict is heightened when decision making focuses on major policy shifts involving great gains or losses, or “all-or-nothing,” “yes-or-no” policy decisions. Because the political tension involved in getting new programs or policies passed every year would be very great, past policy victories are continued into future years

unless there is a substantial political realignment. Thus, incrementalism is important in reducing conflict, maintaining stability, and preserving the political system itself.

The characteristics of policymakers themselves also recommend the incremental model. Rarely do human beings act to maximize all their values; more often they act to satisfy particular demands. People are pragmatic; they seldom search for the "one best way" but instead end their search when they find "a way that will work." This search usually begins with the familiar—that is, with policy alternatives close to current policies. Only if these alternatives appear to be unsatisfactory will the policymaker venture out toward more radical policy innovation. In most cases modification of existing programs will satisfy particular demands, and the major policy shifts required to maximize values will be overlooked.

Finally, in the absence of any agreed-on societal goals or values, it is easier for the government of a pluralist society to continue existing programs rather than to engage in overall policy planning toward specific societal goals.

### GROUP THEORY: POLICY AS GROUP EQUILIBRIUM

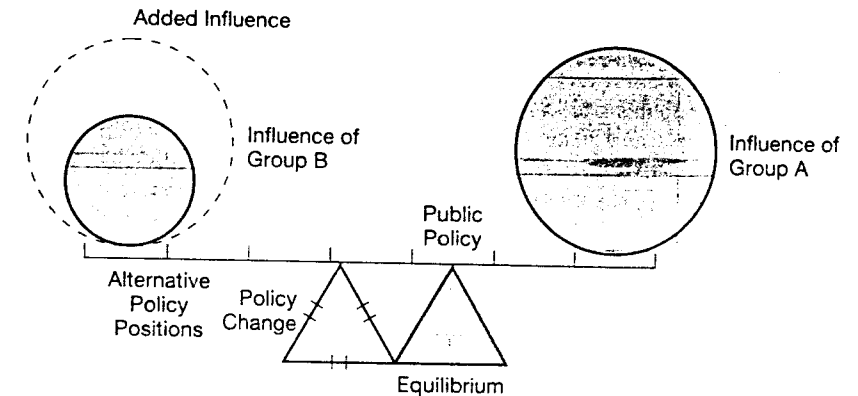
Group theory begins with the proposition that interaction among groups is the central fact of politics.<sup>4</sup> Individuals with common interests band together formally or informally to press their demands on government. According to political scientist David Truman, an interest group is "a shared-attitude group that makes certain claims upon other groups in the society"; such a group becomes political "if and when it makes a claim through or upon any of the institutions of government."<sup>5</sup> Individuals are important in politics only when they act as part of, or on behalf of, group interests. The group becomes the essential bridge between the individual and the government. Politics is really the struggle among groups to influence public policy. The task of the political system is to *manage group conflict* by (1) establishing rules of the game in the group struggle, (2) arranging compromises and balancing interests, (3) enacting compromises in the form of public policy, and (4) enforcing these compromises.

According to group theorists, public policy at any given time is the equilibrium reached in the group struggle (see Figure 2-4). This equilibrium is determined by the relative influence of any interest groups. Changes in the relative influence of any interest groups can be expected to result in changes in public policy; policy will move in the direction desired by the groups gaining influence and away from the desires of groups losing influence. Political scientist Earl Latham described public policy from the group theory viewpoint as follows:

What may be called public policy is actually the equilibrium reached in the group struggle at any given moment, and it represents a balance which the contending factions or groups constantly strive to tip in their favor. . . . The legislature referees the group struggle, ratifies the victories of the successful coalition, and records the terms of the surrenders, compromises, and conquests in the form of statutes.<sup>6</sup>

The influence of groups is determined by their numbers, wealth, organizational strength, leadership, access to decision makers, and internal cohesion.

FIGURE 2-4 The Group Model



Group theory purports to describe all meaningful, political activity in terms of the group struggle. Policymakers are viewed as constantly responding to group pressures—bargaining, negotiating, and compromising among competing demands of influential groups. Politicians attempt to form a majority coalition of groups. In so doing, they have some latitude in determining what groups are to be included in the majority coalition. The larger the constituency of the politician, the greater the number of diverse interests and the greater his or her latitude in selecting the groups to form a majority coalition. Thus, members of the House have less flexibility than senators, who have larger and generally more diverse constituencies; and the president has more flexibility than members of Congress and senators. Executive agencies are also understood in terms of their group constituencies.

Parties are viewed as coalitions of groups. The Democratic party coalition from the Roosevelt era until recently was made up of labor, central-city dwellers, ethnic groups, Catholics, the poor, liberal intellectuals, African-Americans and Southerners. The difficulties of the Democratic party today can be traced largely to the weakening of this group coalition—the disaffection of the South and the group conflict between white labor and ethnic groups and African-Americans. The Republican coalition has consisted of rural and small-town residents, the middle class, whites, Protestants, white-collar workers, and suburbanites.

#### Group Theory: Applying the Model

Throughout this volume we will describe struggles over public policy. In Chapter 6, "Education: The Group Struggle," we will examine group conflict over public policy in the discussions of education and school issues. In Chapter 8, "Tax Policy: Battling the Special Interests," we will observe the power of interest groups in obtaining special treatments in the tax code and obstructing efforts to reform the nation's tax laws.

The whole interest group system—the political system itself—is held together in equilibrium by several forces. First, there is a large, nearly universal, *latent group* in American society that supports the constitutional system and prevailing rules of the game. This group is not always visible but can be activated to administer overwhelming rebuke to any group that attacks the system and threatens to destroy the equilibrium.

Second, *overlapping group membership* helps to maintain the equilibrium by preventing any one group from moving too far from prevailing values. Individuals who belong to any one group also belong to other groups, and this fact moderates the demands of groups who must avoid offending their members who have other group affiliations.

Finally, the *checking and balancing resulting from group competition* also helps to maintain equilibrium in the system. No single group constitutes a majority in American society. The power of each group is checked by the power of competing groups. “Countervailing” centers of power function to check the influence of any single group and protect the individual from exploitation.

#### ELITE THEORY: POLICY AS ELITE PREFERENCE

Public policy may also be viewed as the preferences and values of a governing elite.<sup>7</sup> Although it is often asserted that public policy reflects the demands of “the people,” this may express the myth rather than the reality of American democracy. Elite theory suggests that the people are apathetic and ill informed about public policy, that elites actually shape mass opinion on policy questions more than masses shape elite opinion. Thus, public policy really turns out to be the preferences of elites. Public officials and administrators merely carry out the policies decided on by the elite. Policies flow downward from elites to masses: they do not arise from mass demands (see Figure 2–5).

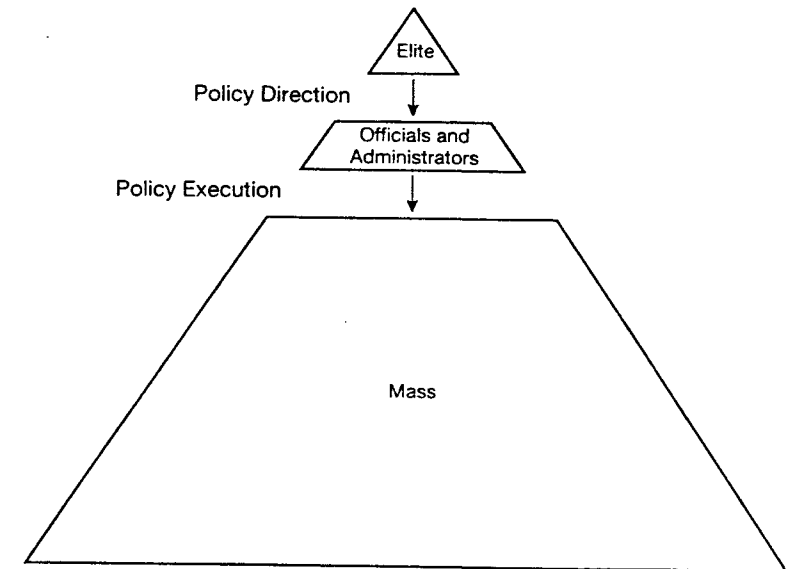
Elite theory can be summarized briefly as follows:

- Society is divided into the few who have power and the many who do not. Only a small number of persons allocate values for society; the masses do not decide public policy.
- The few who govern are not typical of the masses who are governed. Elites are drawn disproportionately from the upper socioeconomic strata of society.
- The movement of nonelites to elite positions must be slow and continuous to maintain stability and avoid revolution. Only nonelites who have accepted the basic elite consensus can be admitted to governing circles.
- Elites share consensus in behalf of the basic values of the social system and the preservation of the system. In America, the bases of elite consensus are the sanctity of private property, limited government, and individual liberty.
- Public policy does not reflect the demands of masses but rather the prevailing values of the elite. Changes in public policy will be incremental rather than revolutionary.
- Active elites are subject to relatively little direct influence from apathetic masses. Elites influence masses more than masses influence elites.

#### Elite Theory: Applying the Model

Chapter 9, “International Trade and Immigration: Elite-Mass Conflict,” expands on the elite model by arguing that when elite preferences differ from those of the masses, the preferences of elites prevail. Chapter 11, “Civil Rights: Elite and Mass Interaction,” portrays the civil rights movement as an effort by established national elites to extend equality of opportunity to blacks. Opposition to civil rights policies is found among white masses in the states.

FIGURE 2–5 The Elite Model



What are the implications of elite theory for policy analysis? First, elitism implies that public policy does not reflect the demands of the people so much as it does the interests, values, and preferences of elites. Therefore, change and innovations in public policy come about as a result of redefinitions by elites of their own values. Because of the general conservatism of elites—that is, their interest in preserving the system—change in public policy will be incremental rather than revolutionary. Public policies are frequently modified but seldom replaced. Changes in the nature of the political system occur when events threaten the system, and elites, acting on the basis of enlightened self-interest, institute reforms to preserve the system and their place in it. The values of elites may be very “public regarding.” A sense of noblesse oblige may permeate elite values, and the welfare of the masses may be an important element in elite decision making. Elitism does not necessarily mean that public policy will be

hostile toward mass welfare but only that the responsibility for mass welfare rests on the shoulders of elites, not masses.

Second, elitism views the masses as largely passive, apathetic, and ill informed; mass sentiments are more often manipulated by elites, rather than elite values being influenced by the sentiments of masses; and for the most part, communication between elites and masses flows downward. Therefore, popular elections and party competition do not enable the masses to govern. Policy questions are seldom decided by the people through elections or through the presentation of policy alternatives by political parties. For the most part these “democratic” institutions—elections and parties—are important only for their symbolic value. They help tie the masses to the political system by giving them a role to play on election day and a political party with which they can identify. Elitism contends that the masses have at best only an indirect influence over the decision-making behavior of elites.

Elitism also asserts that elites share in a consensus about fundamental norms underlying the social system, that elites agree on the basic rules of the game, as well as the continuation of the social system itself. The stability of the system, and even its survival, depends on elite consensus in behalf of the fundamental values of the system, and only policy alternatives that fall within the shared consensus will be given serious consideration. Of course, elitism does not mean that elite members never disagree or never compete with one another for preeminence. It is unlikely that there ever was a society in which there was no competition among elites. But elitism implies that competition centers on a very narrow range of issues and that elites agree more often than they disagree.

### PUBLIC CHOICE THEORY: POLICY AS COLLECTIVE DECISION MAKING BY SELF-INTERESTED INDIVIDUALS

Public choice is the economic study of nonmarket decision making, especially the application of economic analyses to public policymaking. Traditionally, economics studied behavior in the marketplace and assumed that individuals pursued their private interests; political science studied behavior in the public arena and assumed that individuals pursued their own notion of the public interest. Thus, separate versions of human motivation developed in economics and political science: the idea of *homo economicus* assumed a self-interested actor seeking to maximize personal benefits; that of *homo politicus* assumed a public-spirited actor seeking to maximize societal welfare.

---

#### Public Choice: Applying the Model

The public choice theory is employed in Chapter 10, “Environmental Policy: Externalities and Interests,” to aid in recognizing environmental pollution as a problem in the control of externalities in human activity. Public choice theory also helps us to understand the behavior of environmental interest groups in dramatizing and publicizing their cause.

---

But public choice theory challenges the notion that individuals act differently in politics than they do in the marketplace. This theory assumes that all political actors—voters, taxpayers, candidates, legislators, bureaucrats, interest groups, parties, bureaucracies, and governments—seek to maximize their personal benefits in politics as well as in the marketplace. James Buchanan, the Nobel Prize-winning economist and leading scholar in modern public choice theory, argues that individuals come together in politics for their own mutual benefit, just as they come together in the marketplace; and by agreement (contract) among themselves they can enhance their own well-being, in the same way as by trading in the marketplace.<sup>8</sup> In short, people pursue their self-interest in both politics and the marketplace, but even with selfish motives they can mutually benefit through collective decision making.

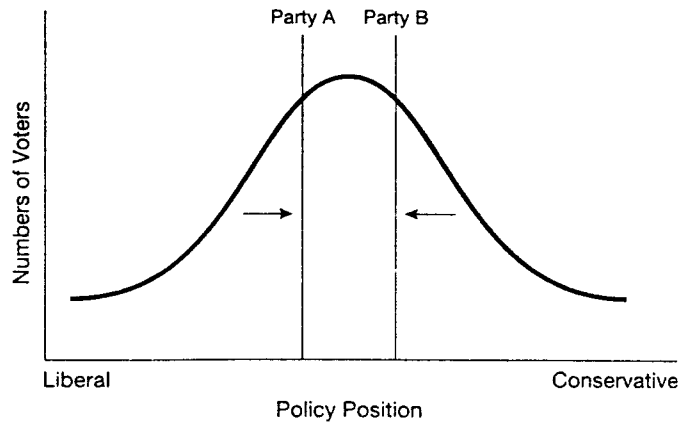
Government itself arises from a social contract among individuals who agree for their mutual benefit to obey laws and support the government in exchange for protection of their own lives, liberties, and property. Thus, public choice theorists claim to be intellectual heirs to the English political philosopher John Locke, as well as to Thomas Jefferson, who incorporated this social contract notion into the American Declaration of Independence. Enlightened self-interest leads individuals to a constitutional contract establishing a government to protect life, liberty, and property.

Public choice theory recognizes that government must perform certain functions that the marketplace is unable to handle; that is, it must remedy certain “market failures.” First, government must provide *public goods*—goods and services that must be supplied to everyone if they are supplied to anyone. The market cannot provide public goods because their costs exceed their value to any single buyer, and a single buyer would not be in a position to keep nonbuyers from using it. National defense is the most common example: protection from foreign invasion is too expensive for a single person to buy, and once it is provided no one can be excluded from its benefits. So people must act collectively through government to provide for the common defense. Second, *externalities* are another recognized market failure and justification for government intervention. An externality occurs when an activity of one individual, firm, or local government imposes uncompensated costs on others. The most common examples are air and water pollution: the discharge of air and water pollutants imposes costs on others. Governments respond by either regulating the activities that produce externalities or imposing penalties (fines) on these activities to compensate for their costs to society.

Public choice theory helps to explain why political parties and candidates generally fail to offer clear policy alternatives in election campaigns. Parties and candidates are not interested in advancing principles but rather in winning elections. They formulate their policy positions to win elections; they do not win elections to formulate policy. Thus each party and candidate seeks policy positions that will attract the greatest number of voters.<sup>9</sup> Given a unimodal distribution of opinion on any policy question (see Figure 2–6), parties and candidates will move toward the center to maximize votes. Only “ideologues” (irrational, ideologically motivated people) ignore the vote-maximizing centrist strategy.

Public choice theory also contributes to our understanding of interest groups and their effects on public policy. To attract members and contributions, interest

FIGURE 2-6 Public Choice: A Vote-Maximizing Model of Party Competition



groups must dramatize and publicize their cause. Interest group leaders must compete for members and money by exaggerating the dangers to society of ignoring their demands. Even when governments meet their original demands, interest groups must generate new demands with new warnings of danger if they are to remain in business. In short, interest groups, like other political actors, pursue their self-interest in the political marketplace.

**GAME THEORY: POLICY AS RATIONAL CHOICE IN COMPETITIVE SITUATIONS**

Game theory is the study of decisions in situations in which two or more *rational* participants have choices to make and the outcome depends on the choices made by each. It is applied to areas in policymaking in which there is no independently “best” choice that one can make—in which the “best” outcomes depend upon what others do.

The idea of “game” is that rational decision makers are involved in choices that are interdependent. “Players” must adjust their conduct to reflect not only their own desires and abilities but also their expectations about what others will do. Perhaps the connotation of a “game” is unfortunate, suggesting that game theory is not really appropriate for serious conflict situations. But just the opposite is true: game theory can be applied to decisions about war and peace, the use of nuclear weapons, international diplomacy, bargaining and coalition building in Congress or the United Nations, and a variety of other important political situations. A “player” may be an individual, a group, or a national government—indeed, anybody with well-defined goals who is capable of rational action.

Consider the game of “chicken.” Two adolescents drive their cars toward each other at a high speed, each with one set of wheels on the center line of the highway. If neither veers off course they will crash. Whoever veers is “chicken.” Both drivers prefer to avoid death, but they also want to avoid the “dishonor” of being “chicken.” The outcome depends on what both drivers do, and each driver must try to predict how the other will behave. This form of “brinkmanship” is common in international relations (see Figure 2-7). Inspection of the payoff matrix suggests that it would be better for both drivers to veer in order to minimize the possibility of a great loss (−10). But the matrix is too simple. One or both players may place a different value on the outcomes than is suggested by the numbers. For example, one player may prefer death to dishonor in the game. Each player must try to calculate the values of the other, and neither has complete information about the values of the opponent. Moreover, bluffing or the deliberate misrepresentation of one’s values or resources to an opponent is always a possibility. For example, a possible strategy in the game of chicken is to allow your opponent to see you drink heavily before the game, stumble drunkenly toward your car, and mumble something about having lived long enough in this rotten world. The effect of this communication on your opponent may increase his or her estimate of your likelihood of staying on course, and hence provide incentive for your opponent to veer and allow you to win.

An important component of game theory is the notion of *deterrence*. Deterrence is the effort to prevent an opponent from undertaking an action by inspiring fear of the consequences of the action. Players engage in deterrence when they threaten their opponents with retaliatory actions that promise to impose costs on their opponents that are far in excess of any benefits their opponents might envision by taking these actions. Deterrence is really a psychological defense: it tries to prevent opponents from undertaking a particular action by creating in their minds the fear of costly retaliation.

The success of deterrence depends on the credibility of the retaliatory threat and on the rationality of the opponent. Opponents must truly believe that their actions will indeed result in retaliatory responses that inflict unacceptable costs on themselves, their

FIGURE 2-7 A Game-Theoretic Matrix for the Game of Chicken

*The game theorist himself or herself supplies the numerical values to the payoffs. If Driver A chooses to stay on course and Driver B chooses to stay on course also, the result might be scored as −10 for both players, who wreck their cars. But if Driver A chooses to stay on course and Driver B veers, then Driver A might get +5 (“courage”) and Driver B −5 (“dishonor”). If Driver A veers but Driver B stays on course, the results would be reversed. If both veer, each is dishonored slightly (−1), but not as much as when one or the other stayed on course.*

		DRIVER A'S CHOICES	
		Stay on Course	Veer
DRIVER B'S CHOICES	Stay on course	A: −10 B: −10	A: −5 B: +5
	Veer	A: +5 B: −5	A: −1 B: −1



### Game Theory: Applying the Model

Game theory is frequently applied in international conflicts. We will explore the utility of game theory, especially the notion of deterrence, in Chapter 13, "Defense Policy: Strategies for Serious Games." We will also explore the weakness of deterrence in defending against terrorism in Chapter 14, "Homeland Security: Terrorism and Nondeterrable Threats."

people, or their nation. Opponents who do not really believe a retaliatory attack will occur are not deterred. Moreover, opponents must be *rational*—opponents must weigh the potential costs and benefits of their actions and choose a course of action that does not result in costs that exceed gains. Opponents who are irrational—who do not consider the costs of their actions to themselves, or their people, or their nation—are not deterred.

### MODELS: HOW TO TELL IF THEY ARE HELPING OR NOT

A model is merely an abstraction or representation of political life. When we think of political systems or elites or groups or rational decision making or incrementalism or games, we are abstracting from the real world in an attempt to simplify, clarify, and understand what is really important about politics. Before we begin our study of public policy, let us set forth some general criteria for evaluating the usefulness of concepts and models.

*Order and Simplify Reality.* Certainly the utility of a model lies in its ability to order and simplify political life so that we can think about it more clearly and understand the relationships we find in the real world. Yet too much simplification can lead to inaccuracies in our thinking about reality. On the one hand, if a concept is too narrow or identifies only superficial phenomena, we may not be able to use it to explain public policy. On the other hand, if a concept is too broad and suggests overly complex relationships, it may become so complicated and unmanageable that it is not really an aid to understanding. In other words, some theories of politics may be too complex to be helpful, while others may be too simplistic.

*Identify What Is Significant.* A model should also identify the really significant aspects of public policy. It should direct attention away from irrelevant variables or circumstances and focus on the real causes and significant consequences of public policy. Of course, what is "real," "relevant," or "significant" is to some extent a function of an individual's personal values. But we can all agree that the utility of a concept is related to its ability to identify what it is that is really important about politics.

*Be Congruent with Reality.* Generally, a model should be congruent with reality—that is, it ought to have real empirical referents. We would expect to have difficulty with a concept that identifies a process that does not really occur or symbolizes phenomena

that do not exist in the real world. However, we must not be too quick to dismiss unrealistic concepts *if* they succeed in directing our attention to why they are unrealistic. For example, no one contends that government decision making is completely rational—public officials do not always act to maximize societal values and minimize societal costs. Yet the concept of rational decision making may still be useful, albeit unrealistic, if it makes us realize how irrational government decision making really is and prompts us to inquire why.

*Provide Meaningful Communication.* A concept or model should also communicate something meaningful. If too many people disagree over the meaning of a concept, its utility in communication is diminished. For example, if no one really agrees on what constitutes an elite, the concept of an elite does not mean the same thing to everyone. If one defines an elite as a group of democratically elected public officials who are representative of the general public, one is communicating a different idea in using the term than one who defines an elite as an unrepresentative minority that makes decisions for society based on its own interests.

*Direct Inquiry and Research.* A model should help to direct inquiry and research into public policy. A concept should be operational—that is, it should refer directly to real-world phenomena that can be observed, measured, and verified. A concept, or a series of interrelated concepts (which we refer to as a model), should suggest relationships in the real world that can be tested and verified. If there is no way to prove or disprove the ideas suggested by a concept, the concept is not really useful in developing a science of politics.

*Suggest Explanations.* Finally, a model approach should suggest an explanation of public policy. It should suggest hypotheses about the causes and consequences of public policy—hypotheses that can be tested against real-world data. A concept that merely describes public policy is not as useful as a concept that explains public policy, or at least suggests some possible explanations.

### NOTES

1. See Yehezkel Dror, *Public Policy-Making Re-examined*. Part IV. An Optional Model of Public Policy-Making (San Francisco: Chandler, 1968).
2. See Charles E. Lindblom, "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review*, 19 (Spring 1959), 79–88; Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little, Brown, 1964).
3. Lindblom, "The Science of Muddling Through."
4. The classic statement on group theory is David B. Truman, *The Governmental Process* (New York: Knopf, 1951).
5. *Ibid.*, p. 37.
6. Earl Latham, "The Group Basis of Politics," in *Political Behavior*, ed. Heinz Eulau, Samuel J. Eldersveld, and Morris Janowitz (New York: Free Press, 1956), p. 239.
7. Elite theory is explained at length in Thomas R. Dye and Harmon Zeigler, *The Irony of Democracy*, 12th ed. (Ft. Worth, TX: Harcourt Brace, 2003).

8. James M. Buchanan and Gordon Tullock. *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962).
9. Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Row, 1957).

## BIBLIOGRAPHY

- BICKERS, KENNETH N., and JOHN T. WILLIAMS. *Public Policy Analysis: A Political Economy Approach*. Boston: Houghton Mifflin, 2001.
- BUCHANAN, JAMES M., and GORDON TULLOCK. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- DAHL, ROBERT A., and BRUCE STINEBRICKNER. *Modern Political Analysis*, 6th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2003.
- DOWNS, ANTHONY. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row, 1957.
- DYE, THOMAS R., and HARMON ZEIGLER. *The Irony of Democracy*, 12th ed. Ft. Worth, TX: Harcourt Brace, 2003.
- EASTON, DAVID. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1965.
- LINDBLOM, CHARLES E., and EDWARD J. WOODHOUSE. *The Policy-Making Process*, 3rd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993.
- TRUMAN, DAVID B. *The Government Process*. New York: Knopf, 1954.
- WATSON, JOEL. *Strategy: An Introduction to Game Theory*. New York: W. W. Norton, 2001.
- WILDAVSKY, AARON. *The New Politics of the Budgetary Process*, 2nd ed. New York: HarperCollins, 1992.

## WEB SITES

- AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION. Home page of academic political scientists' professional organization. [www.apsanet.org](http://www.apsanet.org)
- PUBLIC AGENDA ONLINE. Brief guide to a variety of policy issues, including public opinion surveys on these issues. [www.publicagenda.org](http://www.publicagenda.org)
- ALMANAC OF POLICY ISSUES. Background information on a variety of issues with links to sources. [www.policyalmanac.org](http://www.policyalmanac.org)
- PUBLIC OPINION ONLINE. Compilation of recent public opinion polls on policy issues, political actors, government institutions, etc. [www.pollingreport.com](http://www.pollingreport.com)
- THE GALLUP ORGANIZATION. Home page of the Gallup public opinion organization. [www.gallup.com](http://www.gallup.com)
- NATIONAL CENTER FOR POLICY RESEARCH. Conservative policy research organization, with studies on a variety of policy issues. [www.nationalcenter.org](http://www.nationalcenter.org)
- PROGRESSIVE POLICY INSTITUTE. Liberal policy research organization, with policy briefs on a variety of issues. [www.ppionline.org](http://www.ppionline.org)
- NATIONAL ISSUES. Collection of current articles on a variety of policy issues. [www.nationalissues.com](http://www.nationalissues.com)
- POLICY STUDIES ORGANIZATION. Home page of academic policy scholars. [www.psonet.org](http://www.psonet.org)

AN INTRODUCTION TO THE  
**POLICY  
PROCESS**

THEORIES, CONCEPTS, AND MODELS  
OF PUBLIC POLICY MAKING

SECOND EDITION

THOMAS A. BIRKLAND

*M.E. Sharpe*  
Armonk, New York  
London, England

# Official Actors and Their Roles in Public Policy

## CHAPTER 3

### Chapter at a Glance

#### Legislatures

##### Organization

##### Public Policy and Critiques of the Legislative Branch

##### Congress as a Decentralized Institution

##### Congress and Implications for Policy Making

##### Case Study: Newt Gingrich, Partisanship, and the Republican House Takeover of 1994

#### The Executive Branch

##### Administrative Agencies and Bureaucrats

##### What Do Government Agencies Do?

##### Bureaucracy and the Problem of Accountability

#### The Courts

#### Conclusion

#### institutionalism.

The study of politics and policy based on the interaction of formal institutions in government, such as the legislative, executive, and judicial branches.

behaviorism. The approach, pioneered in the late 1930s and 1940s, to study social phenomena based on the postulated and observed behavior of individuals. Behaviorism was a response to the more common approach of its day known as institutionalism.

For years after the establishment of political science as a distinctive discipline, political scientists focused their research on the texts of constitutions, laws, and other written statements of policies and studied the relationships between formal government institutions—the three branches of government and the states, for example. In the 1950s, the tradition of *institutionalism* began to be dominated by a more sophisticated understanding of politics known as *behaviorism*, in which the political motivations of individuals, acting singly or in groups, were analyzed, often through sophisticated polling, game theory, and statistical techniques.

While behaviorism remains the research tradition in which many, if not most political scientists (and other social scientists) practice, the study of institutions and the people that compose them is neither obsolete nor unimportant, and we continue to study the behavior of actors within institutions and the interactions between institutions. Moreover, our definition of an “institution” has moved from the older political science–style definition of discrete, formally created institutions, such as Congress, the Supreme Court, and the presidency, toward a newer definition of institutions both as organizations and as systems in which individuals interact and achieve political and policy goals through explicit or implicit rules

and operating procedures. This newer way of studying institutions, called neo-institutionalism, has become more important in political science, and new insights are being derived from it. Indeed, as B. Dan Wood notes, “a series of studies [has examined] the presidency, the Congress, and the courts to make clear that institutions do make a difference when explaining public policy outcomes.”<sup>1</sup> In this chapter and the next, I share this neo-institutionalist approach and consider the network of actors, institutions, and rules that is involved in policy making.

We can consider two categories of participants in policy making: official and unofficial actors. Official actors are involved in public policy because they are given responsibilities in laws or in the Constitution, and they therefore have the power to make and enforce policies. The legislative, executive, and judicial branches are clearly official institutions, because they are explicitly mentioned in the Constitution. Unofficial actors include those who play a role in the policy process without any explicit legal authority (or duty) to participate. But these groups are involved because they have the right to be, and they have important interests to protect and promote. Thus, interest groups are involved in politics not because they are sanctioned in law, but because interest groups are an effective way for many people to collectively express their desires for policy. The media have a constitutional right to freedom of the press because of their implicit roles as provider of political information and watchdog over government, but the news media have no formal, guaranteed role in policy making. Under certain conditions, such as matters of national security or personal privacy, the media can be denied access to policy-making information and processes. This chapter reviews the official actors in the policy process. Chapter 4 discusses the unofficial actors in the policy process.

### Legislatures

We begin with the legislative branch because it is the first listed branch in the federal and most state constitutions and was considered, at the time of the founding, to be the most active and perhaps the most important of the three branches. The legislative branch is also the subject of considerable research, and political scientists continue to work to understand how the legislature works, why it does what it does, and, in recent years, why the legislature has been perceived as unresponsive and undemocratic.

Let us first consider what a legislature does. The very name of this branch suggests lawmaking, and this is assumed to be the primary function of the legislative branch. Indeed, this function consumes a considerable amount of the legislative branch’s time and energy. If we use the number of bills introduced as a rough measure of the process, we can make a rough guess of how busy Congress is. Some figures for the 105th Congress are shown in Table 3.1.

With nearly 5,000 bills to consider in the House, and over 2,500 in the Senate, it is easy to imagine that Congress is remarkably busy simply dealing with the

Table 3.1

**Measuring Legislative Activity: Bills, Amendments, Joint Resolutions, and Concurrent Resolutions in the 105th Congress (1997–1998)**

	House	Senate
Bills	4,874	2,655
Joint resolutions	140	60
Concurrent resolutions	354	130

*Definitions:*

*Bills:* Bills are the most common form of legislation; they may be public or private. Bills have the prefix "H.R." when introduced in the House, "S." when introduced in the Senate, followed by a number assigned sequentially as bills are introduced. Most legislative proposals are in the form of bills, dealing with either domestic or foreign issues. Authorizations (establishing federal programs and agencies) and appropriations (actually providing the money for these programs and agencies) are both in the form of bills.

*Public bills* deal with issues of a general nature. If approved by both houses of Congress (the House and the Senate) in identical form and signed by the President (or repassed by the Congress over a presidential veto), they become *public laws*.

*Private bills* deal with matters of concern to individuals, such as claims against the Federal government, immigration or naturalization cases, or land titles. They become "Private Laws" if approved by Congress and signed by the president or enacted over his veto.

*Joint Resolutions:* There is little practical difference between bills and joint resolutions, although the latter are not as numerous as bills. Usually joint resolutions concern limited or temporary matters, such as a continuing or emergency appropriation. Like bills, joint resolutions also have the force of law, upon approval of both houses of Congress and the signature of the President.

A joint resolution is the legislative vehicle used for proposing amendments to the Constitution. This type of joint resolution is not presented to the president for his signature, but instead becomes part of the Constitution when three-fourths of the states have ratified it.

*Concurrent Resolutions:* Concurrent resolutions are limited in nature. They are not legislative in character and are not presented to the president for action. They are used to express facts, opinions, principles, and purposes of the two houses, such as fixing the time and date for adjournment of a Congress. Annual congressional concurrent resolutions set forth Congress's revenue and spending targets for the coming fiscal year, and thus have great impact upon other legislation. Upon approval by both chambers, they are published in a special part of the *Statutes at Large*. They do not require presidential approval and do not have the force of law.

An *amendment* is a proposal of a Member of Congress to alter the language, provisions, or stipulations in a bill or in another amendment. An amendment usually is printed, debated, and voted upon in the same manner as a bill.

Source: Reproduced from the Library of Congress, THOMAS Web Site <http://thomas.loc.gov>.

volume of legislative work: drafting bills, assigning them to committees, keeping track of them, and so on. Let us believe that Congress is overworked, it is important to bear in mind that the 535 members of Congress have ways to lighten this load. Members of Congress have staff people who help them draft, read, sift through, and understand the volume of legislation that they process every year. Other staff members manage the day-to-day workings of Congress, from providing security to maintaining the Capitol and the House and Senate office buildings.<sup>2</sup>

The committee structure helps divide the labor in Congress so that each member need not study every bill that is introduced.<sup>3</sup> The committees serve as gatekeepers for legislation, in both organizational and political senses. Organizationally, the committees help Congress prioritize the legislation that it will hear: The routine but mandatory issues that Congress must address every year, like the budget, are higher priority than less pressing business, and crises will often overwhelm all other priorities.<sup>4</sup>

The committee chairs wield considerable political power when they decide which bills will be debated and advanced to action by the full House or Senate and make decisions about the committees and Congress's agenda to advance their individual or party's policy agenda. This power is entirely consistent with the way in which Congress is organized, and both parties realize that control over the partisan balance in Congress means control over the legislative agenda.

Although many bills are introduced in each session of Congress, a great number of bills fail to move past their initial introduction and assignment to a committee. Many bills are simply symbolic acts that are introduced at the behest of constituents or some interest, but that fail to advance because their sponsors understand that they will gain relatively little support from many members of Congress; often, the mere introduction of legislation is enough to satisfy a constituent or interest group. Other symbolic legislation moves through the system because the legislation has relatively little influence on broader, more controversial issues, and because it allows members to support each other's initiatives. This is known as the norm of reciprocity in Congress. For example, H.R. 815 of 1997<sup>5</sup> would "designate the United States courthouse located at 401 South Michigan Street in South Bend, Indiana, as the 'Robert K. Rodibaugh United States Bankruptcy Courthouse.'" This bill made it well through the legislative process with apparently little controversy, but died when the session of Congress ended without action being taken on the bill. Interest groups know that today's seemingly symbolic gesture or courtesy introduction of a bill could spark its rapid movement up the legislative ladder or mark the beginning of a slow but still successful movement to spur policy change.

Of course, the legislative branch does more than simply introduce bills and make laws. Congressional representatives (and state legislators) are remarkably busy people, often maintaining a dawn-to-dusk schedule of meetings, hearings, campaign and fund-raising appearances, news media interviews, communications with constituents, and a host of other activities that make service in the legislative branch a full-time job, even in states where legislators are considered and paid as part-

timers. While a full treatment of the legislature's activities is beyond the scope of this book,<sup>6</sup> it is important to consider two other functions that have gained considerable importance in recent years: casework and oversight.

**casework.** The tasks undertaken by a legislator (or, more commonly, the legislator's staff) to help constituents with problems with government. Examples include writing letters of recommendation for admission to military academies, resolving immigration or passport problems, and resolving problems with federal benefits, such as Social Security.

*Casework* refers to the tasks undertaken by a legislator (or, more commonly, the legislator's staff) to help constituents solve problems with government agencies or to gain a privilege or benefit from the government. Examples include writing letters of recommendation for admission to military academies, resolving immigration or passport problems, and resolving problems with federal benefits, such as Social Security. Casework provides elected officials, particularly members of the House of Representatives, with opportunities to reach out to constituents and demonstrate concern for their needs. Rather than seeing casework as an annoyance, many members even invite their constituents to write or call with their problems. Most members of Congress believe that, when they help an individual constituent resolve a frustrating agency-related problem, the constituent will overlook party and ideological differences and vote for the incumbent.<sup>7</sup>

*Oversight* has grown far more important since the late 1970s and early 1980s, as overall trust in government and belief in its efficacy have declined. Oversight refers to the process by which Congress oversees the implementation of policies. Congress has a number of methods by which it can oversee the implementation of programs. Congress's investigative arm, the General Accounting Office (GAO), studies public programs and makes recommendations to improve efficiency, effectiveness, and accountability to elected officials. You may have seen newspaper or television news reports of the results of GAO studies that have found management problems, waste, lost money, and other problems with federal programs. By investigating these programs, the GAO helps Congress to fulfill its very important function as a check on the executive branch. Congress also gets information on programs and problems from other sources; in particular, the Congressional Research Service, an arm of the Library of Congress, researches issues and prepares briefings for members of Congress. Members will also get information from their constituents and the media, which can sometimes trigger greater oversight.<sup>8</sup>

Congress also pursues its oversight function by holding public hearings about policy issues and problems. Sometimes these hearings are triggered by sudden, newsworthy events: Congress held hearings very soon after such highly visible events as the *Exxon Valdez* oil spill, various floods, hurricanes, and earthquakes in the 1980s and 1990s, and in the wake of the violence at Columbine High School in Colorado and other school shootings in the late 1990s. Congress also holds hearings when scandal or policy failure is revealed,<sup>9</sup> such as the hearings held in the wake of the Watergate, Whitewater, and Iran-Contra affairs.

These hearings serve at least three functions. First, they help Congress and the public to understand issues by bringing together various interests to testify about the issue; their testimony is often reported in major national news outlets. Second, the hearings reveal shortcomings in current policies. After the *Exxon Valdez* spill,

hearings revealed the gaps in federal and state policies relating to oil spill prevention, cleanup, and liability. These hearings paved the way for passage of an improved set of policies contained in the Oil Pollution Act.<sup>10</sup> In another example, in the early 1980s a series of product-tampering incidents involving Johnson and Johnson's Tylenol brand of pain reliever, in which the products were tainted with cyanide and people who took the pills died, led to congressional hearings on product safety. This action impelled Johnson and Johnson, which had its own interests at stake, to introduce what became industry-standard packaging techniques to thwart tampering.

Finally, oversight hearings can be used by a political party or a set of members to score political points, usually against the executive branch. This strategy is particularly likely if the executive branch is of a different party than the party controlling a particular house of Congress.<sup>11</sup> A particularly useful technique for highlighting an issue is the *field hearing*, in which a committee or subcommittee will hold a hearing in the community where an accident or disaster occurred or where a scandal has had the most impact. Members hear testimony and give speeches expressing their concern and endorsing the complaints of local citizens. These hearings are symbolic, providing local officials and citizens with an opportunity to vent their frustration, but the hearings can also provide useful feedback to legislators and can create and enhance popular pressure for changes in policy.

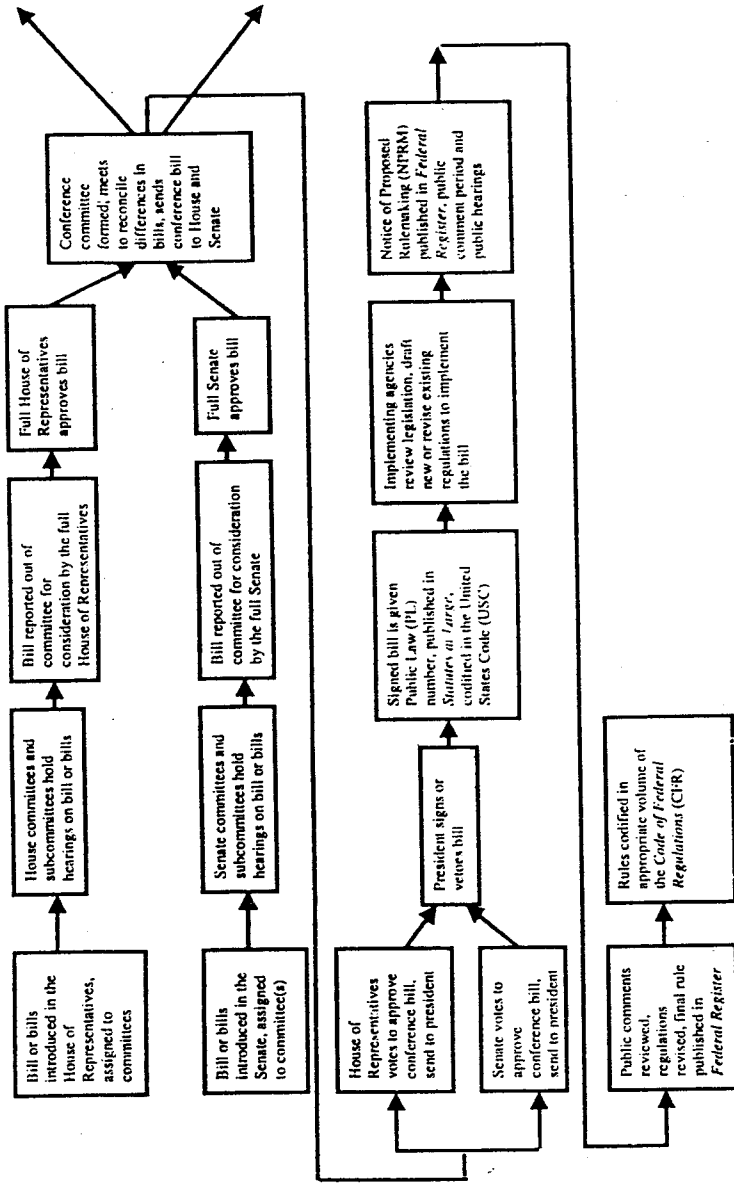
### Organization

Many people who have visited the Senate or House galleries or have watched their proceedings on C-SPAN find the action on the floor slow and dull. Television coverage of the House or Senate may not reveal that the member is speaking to a camera in an empty or near-empty chamber. While "speechifying" seems silly to some, this activity, recorded and shown on C-SPAN and other outlets, is an important way in which members communicate their positions on issues to their constituents, each other, and the nation.

When Congress does meet on the floor, the activity can seem very arcane and confusing, because of the complex rules of procedure used by both the House and the Senate. These rules exist to help organize Congress's work, but they also exist to ensure what members of Congress call "comity"—the process by which members of Congress get along with each other, even if they passionately disagree with each other. These rules themselves can have important influences on the outcomes of legislation.

The empty chambers and the highly technical and procedural activity that seem so boring when Congress is in session, mask the activity that takes place in the offices and the committee rooms. The bulk of Congress's work is done in the committees, which review legislation, propose and vote on amendments, and, in the end, decide whether a bill will die at the committee level or will be elevated to consideration by the full body. The legislative process, which you may have learned as "how a bill becomes a law," is presented with some elements of the regulatory process in Figure 3.1.

Figure 3.1 The Legislative and Regulatory Process



A final element of congressional organization is important to consider: the organization of the body along party lines. The assignment of leadership positions in both the House and Senate is subject to the will of the majority of the members of the body. The Speaker of the House, for example, is not the Speaker of only the majority party, but is in many ways the institutional leader and spokesperson for the body as a whole; he is, however, elected along a strict party line ballot. The office of Speaker has become more visible and partisan in recent years, starting with the respectful but often intense rivalry between Speaker Thomas "Tip" O'Neill (D-Mass.) and President Reagan. This continued through the tumultuous tenure of Speaker Newt Gingrich (R-Ga.), although the office has become somewhat less visible during the term of the current (at this writing) Speaker, Dennis Hastert (R-Ill.).

At the committee and subcommittee levels, the party division in Congress determines who chairs the committees and how many members of each party serve on each committee. Committee chairs are senior, but not necessarily the most senior, members of the majority party, and more seats on a committee are given to the majority party than the minority party, in a rough approximation of the relative balance of seats in the House or Senate.

For the student of public policy, the legislative branch is an important center of policy making, the institution we most often study when trying to assess what issues are gaining and losing prominence and which alternatives are currently being weighed. This is also true at the state level, although state legislative activities are not as thoroughly tracked and analyzed as federal legislation. The process by which bills become law at the state level is roughly similar to the federal process. A few states, for example, do not have conference committees that coordinate differences between the lower and upper house's version of bills. Many state legislatures have posted, on their Web sites, descriptions of how bills become laws in those states.

**Public Policy and Critiques of the Legislative Branch**

Many people argue that legislatures, at the state and federal level, are out of touch with the wishes of the people. Why, people ask, does the legislature act against what seems to be the clearly stated will of the majority of the people? Why is the legislature so bogged down in partisan squabbling? Why can't the legislature get anything done? These critiques and complaints are leveled against both the state and federal legislatures, and because of these problems, many people are becoming remarkably frustrated and alienated from politics and policy making.

To better understand what legislatures do, it is important to understand at least two elements of legislatures: the nature of the members of the body, and organization and the nature of the legislative branch itself. The motivation of members seems very simple: to be reelected. Morris Fiorina, in *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, assumes "that the primary goal of the

typical congressman is reelection." Why? Because of all the benefits that accrue from being a member of Congress, including power, fame, job satisfaction (many people simply enjoy the work), and the ability to make better policy. If one assumes this to be true, then many other elements of politics and policy making, such as how election campaigns are financed and run, how legislators and the media interact, and how the labor is divided among committees and congressional leadership, become clearer. Fiorina argues that "even those congressmen genuinely concerned with good public policy must achieve reelection in order to continue their work." Fiorina argues that members enhance electoral success by creating connections with bureaucracies that facilitate "casework." The bureaucracy is usually very happy to respond to representatives prodding for faster or more favorable action, because such action can help cement friendly, mutually supportive relationships between Congress (which controls the purse strings, after all) and the agencies.<sup>12</sup>

Too many voters and commentators, I believe, make too much of the motivation to be reelected, seeing it as distasteful and even contrary to what Americans believe should be the motivations of our elected officials. It is true that the motivation to be reelected is powerful. Nevertheless, in most professions, such as law, medicine, academia, and business, people like their jobs and seek to please their "bosses"—their supervisors, clients, or colleagues—so they can keep their jobs. In Congress's case, the voters are the bosses, and elected officials have challenging jobs because their periodic performance reviews (coming every two or six years) are very public, contentious events in which a large number of people are prepared to critique the incumbent's job performance, often very vocally and personally. That said, many seats, particularly since the 1970s, have become "safe" for a member or his political party, so the pressures of reelection may not always be great for every member, allowing them to take, if they wish, more chances in their legislative choices than other members.

Richard Fenno provides a somewhat more subtle explanation of members' motivations in his classic book *Homestyle*.<sup>13</sup> Fenno argues that the primary goal of members may not be reelection. Certainly, he argues, they do fight to be reelected, but this is usually in pursuit of other goals that depend on their reelection, such as making public policy. Furthermore, different members have different styles of working, both at home and in Congress itself—this reflects the old saying in Congress that there are workhorses (those who enjoy the give-and-take of legislating) and show horses (those who like the more public aspects of the job).

### ***Congress as a Decentralized Institution***

The decentralized nature of Congress helps explain the decisions made by the legislative branch. There are 535 members of Congress—435 members of the House of Representatives, and 100 senators—with different ambitions, goals

and interests. One can argue that for every member there is a separate agenda, and trying to reach consensus among even half of these legislators, all with their own agendas, is difficult even in the best of circumstances. This may explain why many members, as Fenno notes, run for Congress by running against it. Fenno notes that Americans "hate Congress and love their Congressmen," because there are things that individual members seem to do for our district and us that Congress as a whole seemingly does not. When a member brings federal money to our individual districts, it is hailed as a boon, but when Congress as a body approves spending on local projects, it simply reflects Congress's predilection for wasteful pork-barrel spending. These members, of course, are not entirely free to do whatever they want; the body is organized into committees, and the two political parties serve as an organizing force. However, as party influence weakens and as members find that taking independent stances sometimes gains more points at home than does cooperation and consensus building, agreement on policy becomes even more difficult to achieve.

Before about 1974, power in Congress was rather more centralized in the hands of legendary party leaders such as Sam Rayburn in the House of Representatives and Lyndon Johnson in the Senate. But a number of events—Watergate, Vietnam, and the eroding faith in government and its leaders—combined with and contributed to the frustrations of junior and rank-and-file members of Congress. Many of the members of Congress elected in the historic 1974 elections—following President Nixon's resignation by just three months—were deeply committed to reforming government in general as well as the Congress. They sought, in many ways successfully, to reduce the influence of seniority in the selection of committee chairs, to gain power for subcommittees, and to provide a voice for junior members of the body. These new members were much less patient than their senior colleagues with the old norms that junior members should quietly serve an apprenticeship period before speaking out on substantive issues.

In the 1990s, however, as the two political parties have become polarized, some power has returned to the top party leadership. This was most dramatically demonstrated during the term of Speaker Newt Gingrich, who created a remarkably high degree of party discipline in the House, particularly in 1995 and 1996. The tumultuous events of late 1998, with the impeachment of President Clinton and the resignation of Gingrich and his successor, Robert Livingston (R-La.), changed the personalities in the leadership of the House to some extent. Speaker Dennis Hastert (R-Ill.) has proven a more moderate Speaker than his predecessor, but considerable power remains centered in the party leadership in Dick Armey, House Majority Leader, and Tom DeLay, Majority Whip.

But we should not make too much of this movement toward recentralization of power. Congress has always been, to a greater or lesser extent, remarkably decentralized. This diffusion of power and expertise allows for the creation of smaller networks of interests—*issue networks* or *policy subsystems*—that, in many ways,

*issue network.* A term that describes the relationships among the various actors and interests in a particular policy

promoted this term because it describes a more open policy-making system that contains more actors and relationships than the older *iron triangle* concept

*iron triangle.* A particular style of *subgovernment* in which there are mutually reinforcing relationships among a regulated interest, the agency charged with regulation, and the congressional subcommittee charged with policy making in that issue area. This way of characterizing policy-making relationships has largely given way to more sophisticated *issue networks* and *subgovernment* concepts.



### Case Study

#### Newt Gingrich, Partisanship, and the Republican House Takeover of 1994

Those who argue that there's no real difference between the two political parties in the United States should consider the Republican takeover of the U.S. House of Representatives during the 1994 elections, which was a historic and may well be an enduring turning point in American politics.

The Democratic Party had controlled the House for more than fifty years. Led by the aggressive Minority Leader Newt Gingrich (R-Georgia), the Republicans put forth a bold program dubbed the "Contract with America" that made a range of promises from balancing the budget to lowering taxes to making laws that applied to private industry, such as those governing working conditions, apply to Congress as well. Gingrich characterized the victory as a rollback of Great Society liberalism and big government. He said, "There are profound things that went wrong starting with the Great Society and the counterculture and until we address them head-on, we're going to have these problems. . . ."<sup>14</sup>

The Republican victory was a major setback for the Democratic Party and President Bill Clinton. The Republican-controlled House forced President Clinton to modify his proposals and to work out compromises to get his legislation passed.

Although a number of factors led to the 1994 Republican House victory, political observers widely agree that Newt Gingrich played a central role in organizing it. Unlike his predecessor, Minority Leader Robert Michel (R-Illinois), who sought consensus with his Democratic counterparts, Gingrich was a highly partisan and tough infighter who did not hesitate to attack the House Democratic leadership.<sup>15</sup> Gingrich was referred to as a "backbench bomb thrower."<sup>16</sup> For example, Gingrich's persistent pursuit of a House investigation into an ethics charge led to the resignation of House Speaker Jim Wright (D-Texas). Gingrich helped craft the Contract with America, which gave Republican House candidates a platform on which to effectively base their campaign. And Republicans were remarkably adept at staying "on message."

Strahan and Palazzolo believe that Gingrich's House leadership is an excellent case study to examine how the political context influences congressional leadership. In other words, can Gingrich's actions be explained more by contextual factors or by his own individual personality? This is a central issue in trying to understand political leadership. These two scholars conclude that "a satisfactory explanation of Gingrich's leadership style must include both contextual factors and individual leader effects, specifically those resulting from Gingrich's own political goals and the orientation toward leadership that follows from those goals."<sup>17</sup>

To many, Gingrich symbolized the reemergence of highly partisan politics.<sup>18</sup> Since the watershed elections of 1994, politics in general and Congress in particular have become even more partisan.<sup>19</sup> Do you believe that this level of partisanship is good for democracy? Some people argue that intense partisan competition may force each side to be a watchdog of the other, thereby achieving stability and balance. Others might argue that this highly partisan environment leads to a paralysis in policy making and detracts from tackling society's most important issues. How would you measure or test these assertions? What influence, if any, do you think this partisan shift has had on the sorts of public policies that are enacted—or are not enacted—by Congress?

operate to ensure the flow of benefits from the federal government to well-organized interests. Nevertheless, committees often have a narrow focus; only when issues are elevated to the full Congress—that is, moved out of the province of committees—does the legislature more actively debate the trade-offs involved in policy making.

### Congress and Implications for Policy Making

What do these aspects of the legislative branch mean for policy making? Any discussion of the legislative process will inevitably reflect the difficulty in actually passing laws and policies. When a decentralized Congress and its members are more concerned with its relationships with interest groups, key bureaucracies, and citizen-clients, it is difficult to make "big" policies that require substantial legislative action, particularly since members' "clients" are often as likely to resist change as they are to support it. The founders purposefully created a system in which change was difficult to achieve, but they realized that change would be possible when a coalition of elected officials and citizens formed to promote change. But Congress's focus on politically safe casework and distributive (pork-barrel) projects may make lawmaking less politically safe and more unpopular, and therefore may lead to greater tendencies to maintain the status quo—a situation in which less powerful, still striving interests find it difficult to press their case for sweeping policy change.

### The Executive Branch

John Kingdon, in *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, notes that when people think about the "administration" they tend to think about the president, his immediate staff, and appointees.<sup>20</sup> This is the sense in which I discuss the executive branch; the permanent civil service, or *bureaucracy*, is considered separately.

The president has some considerable advantages in policy making when compared with the legislature. First, the president can wield the veto against any legislation he does not like on substantive or political grounds (and these two often overlap), and it takes two-thirds of each body of Congress to override the veto. It is difficult to muster enough votes to override a veto, in part because of some level of deference to the presidency and in part because it is unlikely that any one party can control 67 Senate seats and 290 House seats.

The president enjoys considerable organizational advantages as well. The presidency is a *unitary* branch of government, in that it has the president at its head and a staff (or at least, most of the staff) that works for him in pursuit of the administration's goals. There is no such single-mindedness in Congress. Even the Speaker of the House commands only limited deference, particularly from members of the minority party, so one cannot say that Congress speaks with one voice in pursuit of an agreed-upon set of goals.

A third advantage for the president is that he gains considerable media and public

attention. As head of government and chief of state, the president symbolizes America, both domestically and worldwide. Wherever he goes, he is an important focus of media attention. In his role as head of government and head of state, the president symbolizes the whole of the United States government, not simply one branch.<sup>21</sup> This attention often causes people to forget that the president is but one actor, whose power is still circumscribed by the Constitution and whose influence varies with his political popularity and the nature of the policy issue. We have had recent reminders of this: President Clinton's power, at least for a while, was constrained when he was being investigated and impeached for various apparent improprieties. President Nixon's power was reduced to virtually nothing when his pervasive role in the Watergate scandal became clear by mid-1974. So while the president enjoys considerable organizational, constitutional, and symbolic powers, these powers are variable based on the current winds of politics, and the president can enhance or squander his power to make him at various times relatively stronger or weaker than the other branches.

An important advantage the president enjoys is his informational advantage over the legislative branch. For decades, Congress was at a disadvantage because the executive branch had access to most information about government: what was being done, how much was actually being spent, the nature and cause of public problems. Reforms starting in the early 1970s, with the establishment of the Congressional Budget Office and the growth of committee staff, have eroded this advantage, but the president in many ways enjoys better information about policy initiatives than does Congress. This helps the president take the legislative initiative on a number of high-profile issues.

However, even with these advantages, it is important to note that the president's powers are not limitless. Indeed, many people attribute rather more power to the president than is actually apparent to the people who hold the office. In perhaps the most famous book about the presidency, *Presidential Power*, Richard Neustadt argues that the "power of the presidency is the power to persuade."<sup>22</sup> Through a number of anecdotes and case studies, Neustadt shows how the president uses the considerable prestige of the office to persuade people to do things; still, we learn that the president does not simply bark orders and have them obeyed. And, in his relations with Congress and the courts, the president is, constitutionally, the head of just one of three branches of government, and the executive, as Richard Nixon most notably learned in the wake of the Watergate scandal, is most assuredly subject to the checks placed on the executive by the legislature and the judiciary. While the presidency is, therefore, powerful, it is perhaps not, as Arthur Schlesinger put it, an "imperial presidency."<sup>23</sup>

Indeed, the Executive Office of the President—that is, the president and all the officials that work for him in such agencies as the National Security Council and the Council of Economic Advisors—is a very large organization unto itself, employing over 2,000 people. This is large enough that the president cannot supervise

every initiative and action of his staff, but must rely on his key staff to ensure that the people who, in essence, work directly for him are working for his agenda and goals and are not doing anything that would detract from or embarrass his administration. A notable example was the Iran-Contra scandal, in which it appeared, at least, that President Reagan did not know that some members of his National Security Council staff were secretly and illegally selling weapons to Iran and using part of the proceeds to illegally support the Nicaraguan *contras*. While no scandal of this magnitude has arisen in the Executive Office recently, it is still a considerable challenge to manage the office, even without scandals and crises.

The presidency is particularly interesting to policy scholars because of the executive's role in policy making. In particular, Kingdon argues that the president is more involved with agenda setting than in developing policy alternatives to address the issues and problems that he raises on the agenda. This is due in large part to the president's position in the public and to his constitutional responsibilities. In the Constitution, the president is empowered to suggest legislation and to report periodically on the state of the union. Nevertheless, the president's powers go beyond mere agenda setting. During real or apparent crises and during times when his popularity is high, the president's power as the head of government is considerable.

This power is not constant over all the years of his administration. As Paul Light has noted:

The president's main task is to narrow the stream [of people and ideas] into a manageable policy agenda. By the end of the term, the stream is reduced to a trickle and the president's major task is to pass the initial programs and get re-elected.<sup>24</sup>

The challenge, then, is not to come up with endless new ideas, but, rather, to define and manage the president's agenda in order to ensure some policy victories, providing a positive record to persuade voters to reelect him.

For example, after the shootings at Columbine High School in Littleton, Colorado, the president pressed for stricter gun control legislation, an issue that was relatively high on Clinton's agenda throughout his presidency.<sup>25</sup> Relatively little of his legislation has passed, however, illustrating the difference between elevating an issue on the agenda and actually seeing substantive change. Beyond legislative action, the president can take action, through executive orders and through his role as chief executive, to address public problems. For example, after the Littleton, school shooting, President Clinton launched a study of how the entertainment industry markets violent movies, music, and video games to children.<sup>26</sup> Indeed, the National Rifle Association (NRA) has pressed the president to enforce existing gun laws more stringently rather than press for new laws that create greater restrictions on gun owners. At the same time, however, the president

has been castigated by the NRA for “exploiting” the Columbine tragedy. This is a very shrewd way to neutralize a focusing event by placing the onus on the president for using the event as an opportunity to advance a proposed solution to a highly visible problem.

### Administrative Agencies and Bureaucrats

The prominent German sociologist Max Weber sparked the extensive use of the term “bureaucracy” in the social sciences. He used this word to describe the large organizations, both public and private, that manage the government programs that accompany modern economic and social life. Weber believed that bureaucracies were an important innovation of the modern age; indeed, the achievements of the last 100 or more years would likely not have been possible without a bureaucratic organization.

Many people use the terms “bureaucracy” and “bureaucrat” negatively. No doubt, you have said things like “I can’t believe the bureaucracy at the DMV” or “I had to argue with some bureaucrat today.” Weber did not mean these terms negatively; rather, he was using them simply to describe a particular kind of organization and to help us understand the features of a bureaucracy, which include the following:

- “Fixed and official jurisdictional areas,” that is, a rule-based distribution of labor and of the power to give orders.
- “A firmly ordered system of super- and subordination in which there is a supervision of the lower offices by the higher ones,” that is, a hierarchical organization.
- “The management of the modern office is based upon written documents (‘the files’).” Thus, bureaucracies retain copious documentation of their decisions, which can enhance learning about what was done and why.
- Expert training of staff. This can be seen in fields such as law, accounting, and public administration, where advanced degrees are usually required for many agency careers.
- “The full working capacity of the official,” meaning that the leadership of modern bureaucracies is a full-time job, not a part-time sideline, as it was before modern forms of organization became prominent.
- “The management of the office follows general rules, which are more or less stable, more or less exhaustive, and which can be learned.” In today’s terms, offices are characterized by “standard operating procedures” and rules, often codified, which lay out what an agency can do and how it can do it.<sup>27</sup>

These features of bureaucracy are very familiar, because all of us, young and old, have lived in, worked in, or transacted business with bureaucratic organizations all our lives. Schools, universities, large private firms, government agencies, hospitals, and all manner of other institutions are hierarchically organized, with distinct division of labor, people trained to do particular tasks, and a set of rules and

bureaucracy. (1) A term of derision used for any complicated, cumbersome process characterized by paperwork, unresponsiveness, and slow results; (2) a system of social organization in which tasks are divided among bureaus, each of which follows particular procedures to evenhandedly administer rules; (3) the organization that administers government through rules and procedures.

procedures that governs operations. If you are a student, you are in daily contact with agents of a bureaucracy—your college or university. People who work at the college or university follow the rules and perform tasks that are assigned to each person, ranging from teaching classes to managing the books to serving the food in the cafeteria. In essence, everyone who works in a reasonably complex organization is a bureaucrat! This understanding of bureaucracy helps put our suspicion of bureaucrats in much sharper perspective.

One of the most persistent complaints about bureaucratic government is its sheer size. The government has grown considerably since the founders ratified the Constitution. While the federal administrative establishment in 1800 was very small, by 1999 the federal government had grown enormous: 2.8 million civilian employees and outlays of over \$1.8 trillion. In 1994, over 16 million people worked for state and local governments; taken together, about 14 percent of all employed Americans work for the federal, state, or local governments.<sup>28</sup> Since 1980, government has shrunk somewhat in terms of spending (the technical term is “government outlays”) as a fraction of the *gross domestic product* (Figure 3.2). The federal government has also shrunk slightly when measured by the number of people it employs (Figure 3.3), but spending continues to grow annually. Government’s size, complexity, and growth in spending reflect, to a great degree, the size and complexity of society, government, and the economy, as well as the demands placed on government and all our social institutions by interest groups and citizens. In other words, the government is big because many of us want the various services provided by government. Adding up all these demands yields a large governmental establishment.

gross domestic product. The total value of all goods and services produced in a country.

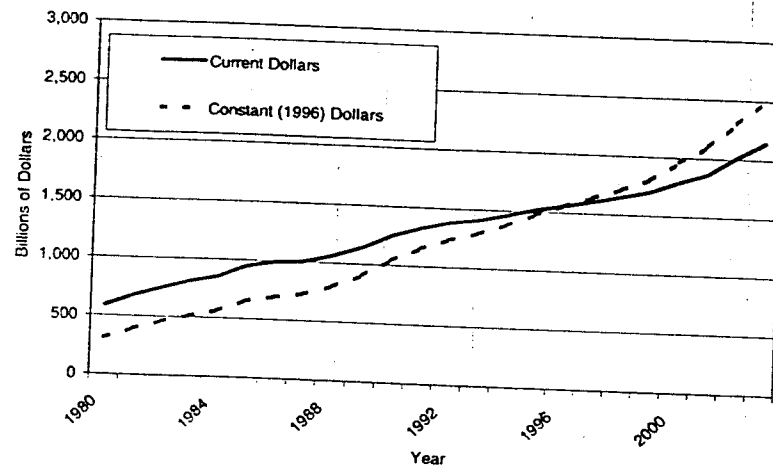
### What Do Government Agencies Do?

In simplest terms, government agencies provide services that are uneconomical for the private sector to provide directly, or they carry out the tasks that we demand from government but that we have chosen not to ask the private sector to provide. In general, any good that carries with it major *free-rider* problems is a public good. *Public goods* are goods that are, as economists put it, indivisible and nonexclusive. Indivisible means one cannot divide a good or service among the public and let each citizen use the good or service as he or she sees fit. Rather, the goods are provided for everyone collectively. Nonexclusivity means that just because a citizen uses the services of the fire department does not mean the citizen is the only one who can use the fire department. By contrast, private goods are divisible and exclusive: companies can make a fixed number of sports cars, and if you and I and some other people buy all the sports cars, there are none left for everyone else (exclusivity) and we get to enjoy them ourselves without any usefulness (utility) being provided to others (divisibility).

Free riding is the problem that results when a service is provided for everyone,

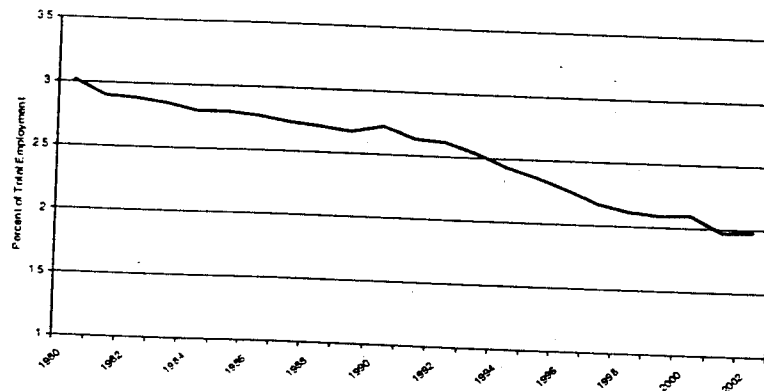
public goods. Goods that, once provided for one user, are provided for everyone, such as national defense or police services; economists say that public goods are indivisible and nonexclusive because they cannot be divided into parts for individuals to consume and because one person’s use of the good does not deny others the use of the good.

Figure 3.2 Federal Spending, Current and Adjusted Dollars (in millions), 1980–2003



Source: U.S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States, 2003*, Table 475.  
Constant dollar figure derived using U.S. Consumer Price Index, available at [www.bls.gov](http://www.bls.gov).  
Note: 2003 figure is estimated.

Figure 3.3 Federal Civilian Employment as a Fraction of Total Employment, 1980–2002



Source: U.S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States, 2003*, Table 498.  
Note: 1980, 1990, and 2000 include temporary census workers.

but not everyone chooses to pay for it. Imagine a system in which roads, national defense, police and fire services, and public health and sanitation were provided by private companies, and we were all sent letters asking us to contribute some money for these services. Many of us might choose to ignore the bill, because we might reason that many other people may contribute, that their contributions are sufficient to pay for the service, and therefore we can free ride on other peoples' contributions. Government provides these goods, then, to avoid the free-rider problem. This is not to say, however, that the government always has to be the ultimate provider of these goods. In some communities fire protection and prison management are contracted out to private sector firms. Still, these functions are paid for by tax dollars and are therefore not truly based on a market for these services. Thus, as Charles Cochran and Eloise Malone note, an important feature of public goods "is that they can be provided only by collective decisions,"<sup>29</sup> which requires that institutions—in this case, government—be created to facilitate decision making about what goods are to be provided.

Communities may choose to keep certain functions in the public sector, even though private companies often handle them. For example, in Anchorage, Alaska, where I grew up, the telephone company and the electric utility were both owned by the city (the city recently sold the phone company to a private firm) because it was believed that these functions were more responsive to the public if the public owned them. Some functions, like public transit and intercity passenger railroad service, were once viable as private firms, but, in a changing economic and social setting, became unprofitable so the public sector assumed their operation because they remain important to the users of these services.

While the complaints about bureaucracy in the United States often relate to the size of the administrative infrastructure, the complaints more often relate to our frustrations with what the bureaucracy does. These frustrations range from the extreme antigovernment position that government and its workers should have virtually no role in our lives whatsoever to the more moderate sort of complaints that what the bureaucracy does is unaccountable to the public or that the decisions it makes are erroneous or undemocratic. Most Americans probably do not know how large their government is or what its budgetary priorities are, but a broad range of the American people have direct experience with unpopular bureaucracies: the postal service, the Internal Revenue Service, the state motor vehicles offices, and so on. These bureaucracies are historically unpopular because they are perceived to be slow, inefficient, and less adept at service delivery than private sector firms are, particularly when the services provided by government agencies are also provided by the private sector. For example, the postal service has private sector counterparts such as FedEx and UPS that provide seemingly superior service.

While the perception persists, however, that these public agencies are inefficient, many governments have taken steps to make their services easier to use and friendlier to the public. The U.S. Postal Service has become remarkably efficient

and competitive, and its marketing and products have been quite successful. In New York State, like many states, the Department of Motor Vehicles went from a slow, unresponsive, and customer-hostile agency to a highly customer-oriented, more responsive agency that draws far fewer citizen complaints

### Bureaucracy and the Problem of Accountability

A more basic reason for our distrust of bureaucracy rests on the problem of accountability. The vast majority of civil servants at all levels are not political appointees: they serve in their positions based on their skills and expertise, not based on which party or leader is in power. Expertise is what the designers of modern civil service systems—reacting to the abuses of political patronage—had in mind when they developed systems based on merit, not political connections, in the late 1800s. Nevertheless, with this detachment from elected officials comes a belief that “faceless bureaucrats” make rules based as much on a thirst for power as on a desire to serve the public.

Before engaging this question of bureaucratic accountability, it is important to first consider whether the bureaucracy makes policy at all. After all, if it does not make policy—that is, if the bureaucracy does not decide who gets what—then there is no accountability problem, because we can simply assume that the bureaucracy carries out the will of the democratically accountable branches of the government, and in particular, the legislature’s will.

Some of the most astute political thinkers of the 1800s and early 1900s believed that the bureaucracy is not a political or policymaking branch of government. Students of administration and politics simply assumed that agencies exist to carry out the will of the people, as expressed by the legislature. The bureaucracy’s duties were to be carried out separate and apart from “politics,” which is the proper domain of the legislature. This is how future U.S. president (and early president of the American Political Science Association) Woodrow Wilson viewed the relationship between the Congress and the agencies. He argued in his classic article, “The Study of Administration,” that the *administration* of the laws and policies of the government stood apart from *politics*, that is, the grand and broad planning that is properly the province of Congress and the president. Consider, for example, this passage:

Most important to be observed is the truth already so much and so fortunately insisted upon by our civil-service reformers: namely, that administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offices. . . . The broad plans of governmental action are not administrative; the detailed execution of such plans is administrative.<sup>30</sup>

Today, we would consider this claim to be naïve. We know that agency decisions have to engage “political” dilemmas and questions.<sup>31</sup> Every day agencies make

decisions without explicit instruction from Congress. These decisions require that the bureaucracy exercise administrative or *bureaucratic discretion*. This bureaucratic discretion, much like legislation, is part of the process of deciding who gets what from government. The problem, from a democratic perspective, is that unelected officials often make these decisions without popular or legislative input or oversight. Thus, those who do not get what they want from the bureaucracy—or who believe that the bureaucracy should not do what it is doing at all—often argue that the bureaucracy is unaccountable to the public and its elected officials, and its decisions are therefore suspect on democratic grounds, regardless of the substance of the decisions. (Of course, we must recognize that people and groups may make this argument when they have lost on more substantive grounds.)

Bureaucratic accountability to the broader public interest is very difficult to achieve in the American system because there is no single, easily defined “public interest” that all of us can agree upon. Thus, we—citizens and legislators alike—often ask the government to do many things. The bureaucracy has grown to meet these demands. Because these demands are complex—ranging from medical research to space exploration to business regulation—the citizens, through the legislature, have sought to hire many very knowledgeable people that hold their jobs based on *merit*—that is, they serve due to their technical expertise. Many positions at the state, federal, and local level are filled by people who have taken civil service tests that demonstrate that they have the basic knowledge needed to fulfill the duties of the job. Citizens and Congress must therefore defer to the expertise of the bureaucrats on a wide range of issues.

A primary way Congress defers to administrators’ expertise is by granting *discretion* to the bureaucracy. Discretion is the ability of the agencies to make decisions about how they will administer policies and programs with relatively little input or interference from Congress or other institutions. Congress will sometimes grant discretion to agencies to avoid having to make difficult political decisions; it is sometimes easier to leave legislation somewhat vague and let the competing interests fight over the details in the regulatory process. The more usual reason for the grant of discretion is Congress’s inability to deal with the myriad issues that bureaucrats are better prepared to address.

The grant of discretion by Congress to the administrative agencies is not uniform across all agencies and problems. Kenneth Meier argues:

The amount of discretion accorded an agency is a function of its resources (expertise, cohesion, legislative authority, policy salience, and leadership) and the tolerances of other actors in the political system. Each actor has a zone of acceptance; and if agency decisions fall within that zone, no action will be taken.<sup>32</sup>

That comfort range is smaller in the more active subsystems because actors in the most active and contentious systems are likely to respond to nearly any action taken by an agency that the other actors feel runs contrary to their interests. Where

bureaucratic discretion. The ability of agencies in government to make decisions without the explicit direction or consent of any other branch of government. Some agencies have a great deal of bureaucratic discretion, while others have very limited discretion.

the policy subsystem is composed of tightly connected, mutually reinforcing relationships, the agency's decisions will probably be well known to all interested parties before the decision is put into effect, but such mutually reinforcing relationships, as we will review in Chapter 4, cannot be said to be open and democratic.

The next problem we must consider is to what purpose bureaucrats use this discretion. If it is exercised by bureaucrats responsive to popular pressure, voiced directly through the public's daily relationships with the agency, or indirectly through the elected branches, then we might say that the agency is broadly responsive to public demands. This situation, however, is quite rare. Rather, agency discretion is often exercised as a result of the agency's own perception, as signaled to it through legislation and relationships with Congress, of its relationship with "the public interest." Thus, the National Transportation Safety Board (NTSB) and the Federal Aviation Administration (FAA) both have different conceptions of the public interest; the NTSB sees its mandate as ensuring safety of transportation, most prominently aviation, while the FAA has historically seen its role as promoting aviation or at least protecting the interests of the industry. This debate has become open in the news media and may help elected officials and citizens to understand the competing issues.

Related to discretion is the question of private influence or even control over the activities of an agency. For many years, students of bureaucracy wrote about how agencies were "captured" by the interests they regulated. For example, the Federal Communications Commission was once said to be "captured" by broadcasters because its system of allocating frequencies and licenses served the interests of the industry at least as much as the broader public interest. More recently, it is plausible to argue that the FAA, in working harder for airline industry interests than for safety interests; was captured and doing the bidding of the airline industry.<sup>33</sup> Private influence became even more controversial when the House Republican leadership allowed representatives from a wide range of industries (most of which were opposed to stringent environmental regulation) remarkable access to the daily activities of subcommittees and committees after the Republicans became the majority party after the 1994 elections. This inevitably led to fears that the legislative and regulatory processes would come under the undue sway of industry representatives to the exclusion of other voices. However, these fears were not borne out in actual policy making.

These problems are more of degree than of absolutes, leading us to ask how much power the regulated have over the regulators, and vice versa. The potential for regulatory capture varies with the type of policy and the coalitions that build to deal with these issues. In summary, there are substantial problems with bureaucratic accountability. These relate in large part to the discussion in Chapter 4 of subgovernments or issue networks.

To conclude this discussion, when we consider accountability, we must also

consider the popular portrayal of government as a single-minded monolith that is completely accountable only to itself and pursuing its own ends. However, bureaucratic government may be more accountable than we might at first glance think. B. Guy Peters describes how the myriad agencies may serve as a check on each other:

It is also customary to consider government as an undivided entity and to regard government organizations as monolithic. In fact, this is not the case at all. We have mentioned that American government is divided horizontally into a number of subgovernments and vertically into levels of government in a federal system. Moreover, the federal and state governments, and even single government departments, contain a number of bureaus, offices, and sections all competing for money, legislative time, and public attention. Each of these organizations has its own goals, ideas, and concepts about how to attack the public problems it is charged with administering.<sup>34</sup>

With so much internal competition going on, agencies seek to advance their ideas before Congress and among their allied interest groups. In so doing, the agencies compete with and check each other and, at least theoretically, gain some accountability to the congressional subcommittees and committees charged with their oversight, particularly when the agencies seek congressional support. Again, the example of how the FAA and the NTSB check and balance each other is an excellent example of the nonmonolithic and competitive nature of modern American government and offers some hope for greater accountability.

### The Courts

As Alexander Hamilton argued in *Federalist* 78, "the interpretation of the laws is the proper and peculiar province of the courts" and, since the Constitution is the most fundamental of laws, the courts cannot help being responsible for ensuring that laws remain within the boundaries set by the Constitution.<sup>35</sup> It is an idea that the new Supreme Court was relatively quick to claim in *Marbury v. Madison*,<sup>36</sup> which established the courts' legal right to *judicial review* over the constitutionality of the acts of the Congress and the executive branch. Judicial review gives the courts a potential veto over every act of government that is generated by the popularly elected legislature and executive. In addition, the power of judicial review allows the courts to have the "final word" in the application of laws.

While we might assume that judicial review would make the courts the center of power in the United States, the opposite has been true since the creation of the republic. Hamilton proposed that since the judiciary lacks "either the sword or the purse," it can therefore be defined as "the weakest of the three departments of power." It cannot simply spend or tax in order to encourage the citizenry to fulfill its policy goals as the legislature can do. Nor can it simply force through military strength the acceptance of its policy goals as an executive can do. Instead, the courts have only the legitimacy accorded to the law and their ability to argue their case as the sole power

judicial review. The power of the courts to review the acts of the legislature and executive branch and to strike them down if the courts find them to be unconstitutional. This power was first proclaimed by the court in *Marbury v. Madison* in 1803.

*Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803). The case in which the Supreme Court claimed the power of judicial review, which is the power to declare the enactment of any state official or of any federal official in the legislative or executive branch unconstitutional.

accorded to them. No wonder Hamilton proposed we had little to fear from the judiciary. Historically, however, the role of the courts has fallen somewhere between the impotence claimed by Hamilton and the unfettered, undemocratic omnipotence attributed to the courts by their critics, who, not coincidentally, are often associated with the losing end of the political battles that are played out in the courts.

What role have the courts played in public policy making? In a long accepted practice, most public policy scholars have divided the courts from the other branches under the notion of separating law from politics. As noted earlier, Woodrow Wilson argued that Congress makes public policy and the bureaucracy simply carries out that policy without exercising discretion. In making this argument, Wilson implicitly embraced the notion that courts cannot be policy makers because they are engaged in the *neutral* discovery of legal principles. Where the legislature is identified with compromise and the exchange of votes in the pursuit of policy preferences, the legal system is identified with the pursuit of more abstract principles, such as justice, associated with the notion of law. Thus, the Wilsonian perspective established a distinction between law and politics in relation to policy making—politics created policy, and law ensured that such policy was implemented justly.

While the simplicity of the Wilsonian perspective has long since been rejected, subsequent public policy theories have accepted, without serious question, his implicit distinction between law and politics. For example, Easton defines the actions of political actors and institutions as structured by the constitutional order.<sup>37</sup> In this context, the courts determine the boundaries of policy making by the other branches, but these boundaries are claimed to have been created neutrally; that is, without the consideration or involvement of policy making. The court is assumed not to be engaged in policy making when it sets the boundaries of acceptable policy; it is simply engaged in the practice of articulating a socially accepted and predetermined set of rules. In this way, the court is simply discovering or clarifying rules that we, as a society, have previously agreed to follow, from divinely inspired law to popularly sanctioned constitutions. For example, the Supreme Court, in *Brown v. Board of Education of Topeka, Kansas*,<sup>38</sup> ruled that school segregation was unconstitutional because it unfairly discriminated against and stigmatized African Americans, thereby denying them the full potential of citizenship, including political participation. Therefore, the courts stepped in to restrict the deleterious use of race in determining educational policies.

The problem with such an approach is that establishing boundaries across which "politics" may not intrude is itself a form of policy making. In the case of race, *Brown* restricted the negative use of race in state policies in a manner similar to the way in which the *Civil Rights Cases*<sup>39</sup> and *Plessy v. Ferguson*<sup>40</sup> had first allowed race to be so used. Thus, while the courts might be setting constitutional boundaries, the changing definitions of these boundaries allow the courts to make public policy.

Even the everyday act of resolving disputes requires the courts to determine the acceptable application of many policies. As Edward Levi notes,<sup>41</sup> the bargaining process inherent in legislatures and the uncertainty as to all possible future applications often requires elected officials to be purposely vague in the drafting of laws. This fact means that the courts are required to make choices in the application of these laws to new situations or to fine-tune laws to ensure their successful application in the real world. Thus, legislatures and executives *initiate* public policy, while courts *react* to the practical effects of such policies, such that "law was not what the *legislature* ordered but what the *courts* decided in concrete cases."<sup>42</sup> These choices in determining the outcome of the policies in the real world act to further draw the courts into the policy-making arena.

In 1957, Dahl claimed that "[t]o consider the Supreme Court of the United States strictly as a legal institution is to underestimate its significance in the American political system. For it is also a political institution, an institution, that is to say, for arriving at decisions on controversial questions of national policy."<sup>43</sup> In making this statement, Dahl was recognizing that the courts have played a significant role in policy making in a variety of areas.

### Conclusion

Merely reading the federal Constitution, the state constitutions, and the relevant laws will reveal some sense of the institutional organization of the federal and state governments. Nevertheless, while the federal and state constitutions and laws specify the role and function of the official actors, the law is not fully clear on many aspects of their relationships, and the relationships between official actors and unofficial actors. Indeed, the substantial social, political, and economic changes that have occurred since the drafting of the Constitution are reflected in the changing balance of power among all the official actors. This change will continue as our needs change. Meanwhile, it is important to understand how these actors interact now, so that we can better understand the process by which some policies are enacted and others are rejected.

### Key Terms

behaviorism  
bureaucracy  
bureaucratic discretion  
casework  
gross domestic product  
institutionalism

iron triangle  
issue network  
judicial review  
*Marbury v. Madison*  
public goods

### Questions for Discussion, Reflection, and Research

1. What functions do congressional committees serve? Do you think there may be other or better ways to organize Congress than by committee? What would the likely consequences be of organizing Congress in your proposed way?
2. Why do you think Congress is doing so much more oversight in recent years? Do you think it is doing more oversight than legislating? How would you measure this?
3. Why do you think that Richard Fenno says that Americans "hate Congress" but "love their Congressmen"?
4. We typically think of some goods, like roads, as public goods. But what about toll roads? Are these public goods or private goods? Is education a public or private good, considering that educational services are provided by both the public and private sectors? Is a good public or private based simply on *who* provides the good? Or are there other features that characterize public and private goods?
5. As you have read, Woodrow Wilson's claim that there is a division of labor between policy making, on the one hand, and administration, on the other, has been rejected by students of public policy and public administration. But what essential point do you think Wilson was trying to make when he claimed this separation between politics and administration? Do you think the *spirit* of his assertion is still important today?
6. What are some reasons that Congress may expand or restrict bureaucratic discretion? Can you think of examples where Congress has given the bureaucracy too much discretion? Too little?
7. How different do you think policy making would be in the United States if the courts *lacked* the power of judicial review, as claimed in *Marbury v. Madison*?
8. Some people argue that judges should not *make* laws, but should merely interpret the laws and the Constitution based on the intention of the framers of the Constitution or the authors of the laws. Is it possible to separate this interpretation function from lawmaking? Why or why not? How would one go about understanding the "intent" of the drafters of the law or a constitution?
9. Make an appointment to speak with your congressional representative's local district office staff, or perhaps with your state legislator or his or her staff. Remember, you are their constituent, so they should be happy to talk with a potential voter! Ask them about how much casework they do, what kind they do, and whether they think casework helps their members politically. Also, ask about what the key issues are that your member of Congress is most concerned about. You will likely find that that your member specializes in a few key areas. If you talk to both your federal and state representatives, how are they similar in their jobs and their staffs' jobs? How do their jobs differ?

10. Did Congress become more or less partisan during the 1990s? How would you measure this? Try by using a reference source such as the *Almanac of American Politics*; track a sample of members of Congress (perhaps your state's congressional delegation, if you live in a large state) by their voting scores issued by such groups as the Americans for Democratic Action (ADA) or the National Conservative Union (NCU). The *Almanac of American Politics* has been published for some years, so it should be possible to track some members over several years. Newer tracking information is also available from Project Vote Smart, <http://www.vote-smart.org>.

### Additional Reading

On Congress, a classic text that puts Congress at the center of policy making is Morris P. Fiorina's *Congress: Keystone of the Washington Establishment* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1989), in which Fiorina argues that there is a "Washington establishment" of interest groups, bureaucrats, the media, lobbyists, and others, but that the focal point or "keystone" of all this activity is in Congress. This book is lively and well argued, and is fascinating reading. Other works of note on Congress include R. Douglas Arnold, *The Logic of Congressional Action* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1990). A now classic text that reveals what it is like to be a member of Congress, particularly when interacting with the folks back home, is Richard Fenno's *Homestyle: House Members in Their Districts* (Boston: Little, Brown, 1978).

The presidency has attracted a great deal of scholarly attention. The classic work in the field is Richard Neustadt's *Presidential Power*, the most recent edition of which is *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan* (New York: Free Press, 1990). Neustadt is famous for noting that the "power of the presidency is the power to persuade," which reflects both the institutional strengths and the institutional weaknesses of the executive branch. Arthur M. Schlesinger, in *The Imperial Presidency* (Boston: Houghton Mifflin, 1973), ascribes a great deal more power to the presidency, although this book is very much a reflection of the time in which it was written. Schlesinger, writing during the Vietnam and Watergate years, argued that the presidency had gained so much power that it was becoming "imperial" and therefore answerable only to itself. Experience with later administrations has tempered the belief that the presidency is unfettered by other institutions. For example, Paul Light, in *The President's Agenda: Domestic Policy Choice from Kennedy to Carter (with Notes on Ronald Reagan)* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982), found that the power of the presidency is in the power to set the agenda—that is, to cause Congress, the media, interest groups, and the public to focus on the issues he finds most important. Nevertheless, the president's



power is limited; he must gather resources to advance his chosen issues on the agenda early in his term, before those resources are expended. And John Kingdon, cited throughout this book, notes in *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. (New York: Harper Collins, 1995) that the president has considerable agenda-setting power but that Congress has greater influence in structuring alternative policies.

To my mind, one of the finest books on the role of the Supreme Court is Robert G. McClosky, *The American Supreme Court*, ed. Sanford Levinson, 2nd ed. (Chicago: University of Chicago Press, 1994). This book links the historical development of the United States to the legal doctrines that were being developed by the Court. You will find remarkable parallels between the policy-making history outlined by Robertson and Judd and summarized in Chapter 2 of this book with the historical analysis in McClosky's work. The book proceeds chronologically, from the founding until 1960. This second edition, edited by Sanford Levinson, updates McClosky's original work with chapters on civil rights and other topics. A major debate surrounding the courts, and the Supreme Court in particular, centers on whether it makes decisions that deviate greatly from the public's preferences, as expressed through the elected branches. Robert Dahl, in "Decision Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker," *Journal of Public Law* 6 (Fall 1957): 279–295, found that the Supreme Court's decisions did not stray too far from the policy choices made by Congress, although later research has questioned his conclusions. In particular, Jonathan D. Casper, in "The Supreme Court and National Policymaking," *American Political Science Review* 70 (1976): 50–63, argued that the Supreme Court does make policy more independently of the elected branches than Dahl argued. Finally, Randall Rosenberg argues in *The Hollow Hope* (Chicago: University of Chicago Press, 1991) that the Supreme Court and the lower courts are not the powerful protectors of civil rights and venues for policy change that many social movement leaders and lay people believe.

AN INTRODUCTION TO THE  
**POLICY  
PROCESS**

THEORIES, CONCEPTS, AND MODELS  
OF PUBLIC POLICY MAKING

SECOND EDITION

**THOMAS A. BIRKLAND**

*M.E. Sharpe*  
Armonk, New York  
London, England

# Unofficial Actors and Their Roles in Public Policy

CHAPTER

4

## Chapter at a Glance

- Individual Citizens
- Interest Groups
- Types of Interest Groups
- Political Parties
- Think Tanks and Other Research Organizations
- Communications Media
- Case Study: Media and Group Mobilization after Sudden Events:  
The *Exxon Valdez* Oil Spill
- Subgovernments, Issue Networks, and Domains
  - Prying Open Policy Networks
  - Creating and Exploiting Focusing Events
  - Social Movements and Mobilization
  - Exploiting the Decentralization of American Government
  - Going Public
- Conclusion

Having reviewed the important official participants in the policy process in Chapter 3, we now turn to the unofficial actors in the policy process. These actors are unofficial because their participation in the policy process is not a function of their duties under the Constitution or the law. This is not to say that these actors have no legal rights or standing to participate in the process; rather, it means that their mode of participation is not specified in law. Rather, their participation has evolved and grown as the nation has evolved and grown.

## Individual Citizens

Many treatments of the policy process seem to be disconnected from the activities and preferences of individual citizens. This is for a very sound reason: Most Americans do not vote in every election, or join and participate in interest groups, or follow many issues very closely. The overall level of political participation—including voting and other activities—is remarkably low.<sup>1</sup> To the extent that any sort of political participation is evident in American politics, it is usually shown in voting.

During presidential election years, election turnout ranges between 50 and 60 percent; in off-year local elections, turnout can be as low as 20 percent, and after the "Super Tuesday" primaries in 2000, when the major party nominees were determined before mid-March, turnout plummeted to as low as 15 percent. In 2004, only 7.4 percent of Americans turned out for the presidential primaries, and while turnout for the Democratic primaries was higher than for the 2000 or 1996 primaries, it was still the third lowest turnout ever.<sup>2</sup> In some special elections, such as for school bonds or other financing, turnout is so low that communities have instituted rules requiring that there be a certain minimum turnout *and* a "supermajority" (that is, more than 50 percent plus one) yes vote for new taxes,<sup>3</sup> so that a large enough proportion of the community voices its opinions on these matters that the results appear legitimate. These starkly low participation rates have led to widespread concern among citizens and democratic theorists that a majority of potential voters do not express their opinion on important matters of the day. This may reflect voters' growing alienation from the political system and the decisions made in it.

Further fueling this concern about political participation is Americans' low level of participation in other means of political expression. More Americans vote than write to elected officials, attend public meetings or hearings, circulate petitions, join groups and lobby officials, or even engage in peaceful (or sometimes violent) protest. For example, a 2003 survey of college undergraduates conducted by the Kennedy School of Government at Harvard University found that only 26 percent said they had attended a political rally or demonstration, and only 32 percent said that they had signed a petition or participated in a boycott.

In the end, we can say that a sizable group of people do not participate in policy making, for whatever reason: indifference, alienation, or a belief that others—other citizens, groups, elected officials, bureaucrats—will take care of the problem. I will leave to other political scientists and to civil leaders—and to you, the reader—whether this low level of political participation is something to be concerned about, or of little concern. Rather, our goal here is to understand the role of individual citizens in policy making. These expressions of concern about low voter turnout and a lack of political participation generally are based on the belief that broad-based political participation is a key feature of a healthy democracy. It may therefore be heartening to realize that people have been and can be *mobilized*—that is, anyone can be persuaded to care about particular issues. Nonvoters and relatively uninterested people can still be sufficiently motivated to write letters, join an interest group, or take other political action. People will often act when something threatens, or appears to threaten, their livelihood or their lifestyle, such as when new commercial development may disturb their neighborhood, or when government is unresponsive to local needs for education or public safety. While some people will mobilize to try to get the government to do something about a problem, other people will often organize to get the government *not* to do something—*not* approve a new mall, *not* teach creation (or evolution) in the schools, *not* raise taxes. The decision

to *not* approve a program or not do something is as much policy as the decision to aggressively act to do something, and it is often true that blocking an action is more readily achieved than actually moving a policy idea forward.

Given the low level of political participation, is there any way to figure out what it is that individuals want government to do? Political scientist Morris Fiorina suggests that we want the most benefits at the least cost, with other people paying for the benefits we receive.<sup>4</sup> In essence, we *individually* define efficiency as getting the most services for ourselves while paying the least taxes for that package of services. Of course, when everyone defines efficiency that way, conflict is likely to ensue because all of us cannot gain the things we want from government *and* expect that someone else will provide them. Once again, the "who gets what" question in politics is starkly illustrated.

While many people do not get routinely involved in politics or policy making, many individuals can be motivated to address issues of immediate interest to them. These people may remain mobilized until the issue is somehow resolved, whether or not it is resolved to their satisfaction. The open question in American politics is the extent to which these relatively distinct issues and mobilization episodes add up to what we might call "public opinion" or the "public mind." Because these may all involve separate issues and actors, and often involve issues of interest to only a small number of people, it is likely that the sum of all this activity is not really the same thing as "public opinion." As Theodore Lowi argues in *The End of Liberalism*, American government became less concerned with vital issues of national importance as it became more involved with the distribution of benefits to particular interests.<sup>5</sup> If this is true, then there is no one public interest, but sets of separate interests with separate publics and separate opinions about what should be done. This point should be stressed: It is very difficult to define and *prove* that a particular governmental action or policy would be in the broadest public interest, because there is so little agreement on what the so-called public interest really is. This does not, of course, prevent people from forming interest groups to pursue their own interests, whether or not they perceive these interests to be in the "public interest."

### Interest Groups

Another reason that students of the public policy process tend not to look at the political behavior of individuals is because *interest groups* are so much more important in the policy process. After all, the power of individuals in any political system is greatly magnified when they form groups. Interest groups have been a part of American politics since before the founding of the republic. James Madison recognized this, and one of his reasons for supporting the creation of a *federal* union was the possibility of dispersing "faction"—that is, group-based interests—into geographically contained states and their subdivisions, in order to prevent the

**interest group.** A collection of people or organizations that unite to advance their desired political and policy outcomes in politics and society

spread of populist ideas from overwhelming what the founders considered to be the cooler reason of the elected officials.

Since the 1960s, the number of interest groups has rapidly expanded.<sup>6</sup> Today, while many groups are local and deal with local issues, many interest groups and popular movements cannot be confined to small states or communities in the manner contemplated by Madison in *Federalist* 10. Clearly, our evolution from a group of states to a nation, aided by transportation and communications capabilities unimagined by the founders, has made it possible for groups to mobilize quickly on a regional or national scale. After all, news that took weeks to travel from New York to Pittsburgh can now move nearly instantly from New York to Pittsburgh—or to Los Angeles, Moscow, Tokyo, or Baghdad. With this capacity to communicate, containing political conflict within one place is very difficult.

The American system of democracy, with its respect for freedom of association and speech, does not place great legal burdens in the path of those who wish to mobilize and form an interest group. Grassroots organizations form nearly daily to pursue myriad goals, such as halting the construction of cellular phone towers in residential areas<sup>7</sup> or promoting the formation of a new charter school. While mobilization and group development are not greatly constrained in our political system, the mere existence of a group does not necessarily suggest that it will have any voice in policy making. As you may have experienced directly, some groups, particularly those representing concentrated economic and business interests, have considerably more power than other groups. Groups that represent powerful or privileged interests are partly responsible for Americans' suspicion of interest groups or, as they are often called, "special interest groups." In fact, some groups call themselves "public interest groups" to signal that they view their mission as a counterweight to these "special" interests.

There are several reasons for the differences in power between some groups and others, particularly within a particular policy area. First, as Howlett and Ramesh note, "One of the most important resources of interest groups is knowledge: specifically, information that might be unavailable or less available to others."<sup>8</sup> Legislators and bureaucrats draw on this information to help them make decisions; groups that are the most effective at channeling that information to bureaucrats and legislators often have an advantage in ensuring that their definition of the problem, and the range of potential solutions, is taken into account. Communication with key decision makers, in turn, requires substantial resources that emergent groups may not have and that established groups often have in abundance.

Money, knowledge, and information are related to the size of the group and the resources that it and its members can bring to policy conflicts. Some interest groups have very few members, and others have millions of dues-paying members. Such large groups include the National Education Association, the Sierra Club, and the AARP.<sup>9</sup> "All other things being equal, larger groups can be expected to be taken more seriously by the government." Even more powerful

groupings, called *peak associations*, "may be expected to be more influential than those operating individually." The National Association of Manufacturers and the various other industry groups, who combine forces within an industry to wield lobbying power, are peak associations. And, of course, money is very important for interest groups. More money "enables them to hire permanent specialized staff and make campaign contributions to parties and candidates during elections."<sup>10</sup>

A rough calculation of the political power of an interest group (and thus of one's political influence as a group member) is derived from the size of the group. A group with 500,000 members is likely to have more clout (or at least be "louder" in some sense) than a group with 500 members. But this isn't always the case, and we cannot assume that the larger group in this example is a thousand times more powerful than the smaller one. As social scientists have learned, it is very difficult to create a committed membership group unless there are some sorts of incentives for people to join.<sup>11</sup> Business interest groups, such as the National Association of Realtors, can be powerful because their members are vitally interested in the issues addressed by the group. If Congress were to reduce the mortgage interest tax deduction, which allows people who own houses to deduct the amount of money they spend in interest on their home loans from their income, real estate agents would take note because their livelihoods could be directly and negatively affected: fewer houses would be sold because the mortgage tax deduction works, in effect, to subsidize home buying.<sup>12</sup> However, a person interested in animal conservation may be less *directly* affected by changes in the Endangered Species Act and therefore with no personal *economic* stake in endangered species, might be less motivated to join the Sierra Club; on the other hand, such a person may belong to the Sierra Club because of a belief in the importance of the environment and because of the benefits of membership, including a magazine and a sense of group identity.

Another example involves the imposition of tariffs on goods made overseas. When tariffs are imposed, the benefits are reaped by relatively few domestic suppliers of the product, who seek tariff protections to ensure that their goods remain competitive. Consumers do not benefit from tariffs, but the harms imposed on consumers may be so slight as to be almost unnoticeable. Thus, consumers are unlikely to mobilize against tariffs, but the beneficiaries of the tariff, who are more directly injured by foreign competition, will be very motivated to promote and keep tariffs in place.

When interest groups coalesce and create broader demands for change, a *social movement* is created. A social movement involves far more people—although not all at a high degree of activity—than the membership of relevant interest groups. Social movements often involve a coalition of groups with similar goals, and other people support movements without a formal group affiliation. Recent social movements include the civil rights and women's rights movements. The gay and lesbian rights movement might also be considered a social movement, against which many evangelical, politically conservative Christians have mobilized to oppose policies

peak associations or peak organizations. The largest and most influential groups in a policy domain. These tend to be the groups that lead other like-minded groups in advocacy coalitions. The American Medical Association and the National Rifle Association are examples of peak organizations.

that would offend their sense of morality and ethics. Social movements and their key issues wax and wane as the political conditions and the consequences of their work change. When movements suffer political setbacks, they can sometimes recruit new adherents to their cause, but when goals are achieved coalitions can break up and the social movement can die out.

### Types of Interest Groups

There are many ways to categorize interest groups. One can distinguish between an *institutional interest group*, whose members belong to a particular institution, and a *membership group*, whose members have chosen to join. If you are a student at a university, you are a member of an institutional interest group—university students—because you share some interests with your fellow students, such as affordable tuition and quality education. If you join the National Rifle Association or your on-campus Public Interest Research Group (PIRG), you are part of a *membership group* because you have chosen to join.

One can also categorize interest groups as *economic interest groups* or *private interest groups* versus *public interest groups*. While the difference between the two is sometimes rhetorical—after all, almost every group believes it is acting, directly or indirectly, in the broader public interest—there is also a more technical way to distinguish between the two. Public interest groups, such as environmental groups, Common Cause, and the like, seek to create broad benefits for the entire society, not simply their members. Indeed, it is difficult to allow only public interest group members to reap the benefits of, say, a cleaner environment without providing such benefits to others. While public interest groups would like more people to join their causes, they also know that nonmembers constitute a potential force of supporters, and, as mentioned earlier, when many such people are mobilized, a social movement may result.

In economic terms, we can say that nonmembers of public interest groups are *free riders* who benefit from the work of the group without contributing resources such as labor or money. *Economic groups*, on the other hand, seek to overcome the free-rider problem by creating benefits only for the members of their groups. For example, labor unions, particularly in “closed shop” states where all workers must pay dues to the union, work to provide wage and benefit agreements that benefit only the members of the union. By restricting benefits in this way, the union seeks to promote cohesion and to encourage others to join the union. Industry groups, such as the American Petroleum Institute, the National Association of Manufacturers, and the National Automobile Dealers Association, are clearly economic groups. These tend to be small groups in terms of the actual numbers of members, but are powerful because of what these groups are: collections of powerful economic interests that often enjoy considerable local, regional, or national political support. Finally, we can

An institutional interest group is a group of people, usually not formally constituted, whose members are part of the same institution, such as university students. A membership interest group is a group whose members have made the choice to join.

Economic or private interest groups are groups that form to protect the economic interests of their members, while public interest groups are groups that are formed to promote what their members believe is the broader public interest.

free riding. A term in economics that describes a problem that arises when private actors attempt to provide public goods—few people pay for the goods, and everyone in the community benefits. This is why some goods, such as police and fire protection, are paid through taxes, not through private subscription.

consider professional and trade associations to be economic associations. Groups such as the American Medical Association and the American Bar Association seek to promote and protect the professional and economic interests of doctors and lawyers. While they provide important benefits and services to their members, such as journals and continuing education, they also seek to protect the economic interests of their members. They play an active role in the education and licensing of doctors and lawyers, thereby seeking to keep the size of the profession relatively fixed. When their interests are threatened, they lobby elected and appointed officials; for example, the American Medical Association has been a traditional opponent of many plans for government-sponsored health care programs for those without insurance.

In both public interest and economic groups, people join because they gain some benefit. The challenge for public interest groups is to make clear what those benefits are in order to attract and keep members. As a rule, it is easier for economic groups to do so because their members have tangible economic interests at stake. Public interest groups, on the other hand, must appeal to motivations other than economics. Most public interest groups make an appeal to people's desire to do good, augmenting it by material benefits like discounted nature tours, glossy magazines, calendars, and tote bags: these benefits seem trivial, but they help to attract new members and promote group cohesion. Still, they are not as powerful as economic inducements in promoting group unity.<sup>13</sup>

Finally, it is important to note that some groups do not fit neatly into the public interest/economic dichotomy. In particular, the United States contains many religious and ideological groups that come together without being based on economics or a broader public interest mission. Rather, their mission is to promote their religious, moral, and ideological values among their members and, sometimes, in the broader society. These groups range from the mainstream churches to the more “fundamentalist” churches, and from the politically moderate to the politically extreme on both ends of the ideological spectrum. Such groups can become important players in the policy process, at least briefly, during times of social upheaval and crisis or when issues of morality and values are paramount.

To make group members' voices heard, interest groups engage in a range of activities. Many groups engage in *lobbying* elected and appointed officials. The term “lobbying” has gained negative connotations, because it conjures up images of “smoke-filled rooms” and secret dealings between shadowy lobbyists and less-than-honest officials. This perception is reinforced by current campaign contribution practices, which have led many people to believe that campaign contributions are made to ensure friendly access to elected officials and, thereby, to the decision making process more broadly. This perception was explicitly noted by U.S. Supreme Court Justice David Souter in his decision in *Nixon v. Shrink Missouri Government PAC*,<sup>14</sup> in which he noted that:

*lobbying.* Efforts to contact and influence members of legislatures to influence votes on issues of public policy. The term derives, perhaps, from the “lobby” of a legislative body, where people wait to discuss public business with their elected representatives.

the cynical assumption that large donors call the tune could jeopardize the willingness of voters to take part in democratic governance. Democracy works "only if the people have faith in those who govern, and that faith is bound to be shattered when high officials and their appointees engage in activities which arouse suspicions of malfeasance and corruption." *United States v. Mississippi Valley Generating Co.*, 364 U.S. 520, 562 (1961).

Attempts to influence government decision making are not, however, solely a function of campaign contributions, although campaign financing plays an important role in influencing decisions. After all, the First Amendment to the Constitution guarantees the right of people "to petition the Government for a redress of grievances," and there is no prohibition on people gathering together in groups to petition the government. One can therefore think of lobbying activity—that is, the organized, continuous act of communicating with the government—as one way to petition government, not only for the redress of grievances, but also to encourage government to support particular interests with various benefits. Thus, people's objection to lobbying may not be to lobbying per se, but rather to the differences in power between the well-funded and the poorer interest groups in Washington and the state capitals.

While lobbying sometimes carries with it tawdry overtones, one of the most effective forms of lobbying is merely the provision of information to elected officials. Elected officials generally have large staffs, and members of Congress have access to the work of the Congressional Research Service. Interest groups can provide further information that is unknown or unavailable to elected officials. Such information has to be reasonably good—outright distortions and fabrications are likely to be exposed, and no elected official wants to use grossly inaccurate information for fear of damaging his or her credibility. Groups consequently try to feed good information to elected officials who may already be predisposed to the group's position, hoping that their supporters can use information to make a better case for the group's preferred solutions.

Of course, not all groups have equal power and equal access to elected officials. There are many instances in American history in which elected officials were actively hostile to a particular group's goals. A prime example is found in the history of the civil rights movement. Clearly, African Americans could not gain a fair hearing for redress of their grievances before the very state governments that passed and enforced segregationist laws in the first place. At the same time, a sufficiently large number of senators and representatives were unsympathetic to the civil rights cause, making policy change more difficult.

The groups involved in the civil rights movement turned then to three strategies: mass mobilization, protest, and litigation. An example of mass mobilization was the 1963 March on Washington, sponsored by several civil rights organizations and featuring Martin Luther King's "I Have a Dream" speech; the 1955–56 Montgomery (Alabama) bus boycott, occasioned by the refusal of Rosa Parks to sit in the

back of a city bus, was an example of both mass mobilization and nonviolent protest. The bus boycott actually triggered the creation, in 1957, of the Southern Christian Leadership Conference, a very prominent civil rights organization.

These actions were accompanied by litigation. The NAACP Legal Defense Fund, Inc. (known as the "Inc. Fund"), under the leadership of Thurgood Marshall, had, in the 1940s and early 1950s, begun to score successes in court. The Inc. Fund won cases to desegregate law schools and graduate education, but its most prominent victory was the decision in *Brown v. Board of Education*, in which the Supreme Court ruled that "separate but equal" schools were in fact not equal.

Other groups have used litigation to some advantage; those supporting abortion rights brought the *Roe v. Wade*<sup>15</sup> case as a way to cause the states to eliminate abortion restrictions. And, while litigation has long been considered a last-ditch strategy, and its efficacy has been questioned, the choice of litigation as a technique is an important example of "venue shopping," in which groups pick the branch or agency of government that is most likely to give their concerns a sympathetic hearing.<sup>16</sup>

While controversial as a method of political expression, riots and protest marches are also a form of political participation. Protest marches are, of course, generally legal in democratic countries, and rioting during such events is usually instigated by a very small number of people, often those with little stake in the actual protest itself, such as when a small number of self-proclaimed "anarchists" disrupted the protests against the World Trade Organization in Seattle in November 1999. Such actions can reach the national consciousness, like the riots that followed the verdict in the Rodney King case in Los Angeles in 1992 or the anti-World Trade Organization protests in Seattle,<sup>17</sup> or they may be confined to a community, as in Eugene, Oregon, in June 1999, when an anti-capitalism rally turned violent and was met with tear gas.<sup>18</sup> Protests that turn violent may be labeled illegitimate, because the protest breaks the law (by looting and burning, for example), but legal or not, such activities do constitute inputs to the policy process that reflect the dissatisfaction of the protesters and rioters. The antiwar and civil rights protests of the 1960s may have sometimes broken the law and may not have been the ultimate reason that the Vietnam war ended or that civil rights laws were passed, but they were certainly among the very many inputs that led to policy changes. To make an argument that riots and direct action are important inputs into the policy process is not to say that one condones such activities. Most violent protests (more against property than against people) are conducted by fringe groups that feel they cannot get a hearing through established methods of political participation.

### Political Parties

Political parties serve important functions in the policy process.<sup>19</sup> First, party labels provide voters with cues for voting. Voters know, in general, that Republicans tend to be more socially conservative and distrustful of "big government" than

venue shopping. In policy studies, this term, used by Frank Baumgartner and Bryan Jones, describes how groups lobby the branch or agency of government that is most likely to give their concerns a sympathetic hearing.

Democrats are. Second, political parties provide a rough way of transmitting political preferences from the electorate to the elected branches. The congressional elections of 1994, for example, in which the Republican party took control of both houses of Congress, may have reflected in some ways a shift in the preferences of some of the voting public. Third, political parties help elected officials and their supporters create packages of policy ideas that can be used to appeal to voters and then to shape legislation. During the 1960s and 1970s, this was not a particularly important role of the parties, but the Republican House leadership used its "Contract with America" as a way of packaging ideas and differentiating them from the policies proposed by the Democratic party.<sup>20</sup> Finally, the political parties are crucial to the organization of the legislative branch. Congress and the state legislatures elect their leaders along party lines, and committee assignments and other positions are made based on party (and seniority within the party). In this way, a rough connection is made between the ideological preferences of the electorate and policy-making apparatus of Congress. Theoretically, this enhances democratic accountability, although the organization of Congress along party lines has been controversial, particularly when very senior members in very safe districts wield disproportionate power over policy.

### Think Tanks and Other Research Organizations

think tanks. Independent research organizations, sometimes ideologically neutral but often identified with a particular political perspective.

The development of more complex government problems and the need for greater analytic capacity than that possessed by the federal and state governments have led to the growth of independent research organizations, or what are often called *think tanks*.<sup>21</sup> Some of the most famous think tanks include the Brookings Institution, the Cato Institute, the Urban Institute, RAND, and the American Enterprise Institute. Employing academic scholars and policy experts, these organizations provide information that policy makers and other influential people can use to make "better" policy. Many think tanks are associated with a particular ideological position: Brookings and Urban Institute are center-left, the American Enterprise Institute is somewhat more to the right, and Cato is libertarian. Others, like RAND, are more closely associated with their methodological style; RAND uses very sophisticated techniques in its analyses of a range of public issues.

A recent trend has been the development of more clearly ideological think tanks, such as the Heritage Foundation, which is explicitly conservative in its orientation. Other think tanks seek, at least in their name, to blur their ideological orientation while obviously advocating positions with an ideological slant. One such example, used by a student in one of my public policy courses, is the National Center for Policy Analysis (NCPA). A review of NCPA's reports and of its board of directors (listed on its Web site, <http://www.ncpa.org>) reveals a conservative bent. This is not to say that this is the only group that blurs its ideological leanings or that one should be concerned with the formation of such groups. And, in fairness, the NCPA

site links to other conservative and liberal think tanks and values policy discourse for its own sake. The point is that any consumer of analysis from think tanks should have a good sense of the ideological leanings of the think tank in question.

Other think tanks and research organizations are associated with universities and provide valuable input into the policy process. Such centers tend to be more scholarly and less ideological than some think tanks, and state and local governments often rely upon them for expert advice. Indeed, one of the missions of public institutions of higher learning is to provide such politically and socially relevant research to units of government. They are often good sources of information and ideas for your own research on important policy issues.

### Communications Media

The news media are important actors in the policy process. Indeed, the freedom of the press—which today includes radio, television, the Internet, and other new media—was stipulated in the First Amendment to the Constitution, and similar provisions in state constitutions, to provide for a vigorous, activist press that could serve as a "watchdog" on government. Journalists and academics have reinforced the belief that the news media play an important role in informing citizens about issues and what their government is doing about them.<sup>22</sup> There are many historic examples of the media exposing some of the troubling activities and shortcomings of business and government. In the early 1900s, crusading journalists, called "muck-rakers," aligned with progressive publishers and interests to expose the problems of child labor, tainted foods, and useless medicines. Later in the twentieth century came the revelations of wrongdoing by President Nixon and his staff, as reported in a series of stories by journalists Robert Woodward and Carl Bernstein in the *Washington Post* from June 1972 until Nixon's resignation in 1974.

Newspapers remain important to policy elites and to some mass audiences. Nearly every city of consequence in the United States has a local paper, and many papers serve a statewide, national, or regional audience, such as the *Los Angeles Times* or the *Chicago Tribune*, or dominate print journalism in their states, such as the *Anchorage Daily News*, the *Portland Oregonian*, or the *Newark (New Jersey) Star Ledger*. Other papers have grown from local and regional papers to nationally important newspapers, such as the *New York Times* and the *Washington Post*, both of which are widely read in policy-making circles. The *Wall Street Journal* is an important and respected source of business and economic news, and its op-ed pages are a bastion of conservative thought. *USA Today* is the national paper launched by the Gannett Company in 1982 as a consciously colorful, entertaining national newspaper. *USA Today* concentrates on sports, entertainment, and lifestyle news to a greater extent than most national papers.

Television is, however, the primary source of news for those Americans who consume news. The importance of the nightly network news broadcasts has



significantly diminished in the 1990s with the size of their audiences, and their audience has progressively grown smaller and older. The nightly broadcasts are less prone to cover breaking news and more prone to cover health, economic, and lifestyle issues. Still, audiences for nightly news are large, and the older viewership is more likely to vote than younger people, particularly those in college.

Younger audiences, to the extent that they consume news programming, turn to cable TV sources such as CNN, MSNBC, and Fox News. In particular, CNN has become an international news channel with a remarkable ability to cover breaking news worldwide, as it demonstrated during the fall of the Berlin Wall, the Gulf War, and the Yugoslavia conflict. CNN is an important news source for policy makers worldwide—and few congressional offices are without cable TV and CNN. Fox News has significantly eroded CNN's lead in cable news, in large part because of its consciously conservative political ideology and its aggressive promotion of its news product, even as CNN remains, in the eyes of most viewers, a more credible source of news.<sup>23</sup>

Radio was once a primary source of news, but its importance as a news source has been supplanted by TV. Nevertheless, some larger cities have all-news radio stations, such as WCBS in New York, WTOP in Washington, and KCBS in San Francisco. These stations tend to rebroadcast news already covered in newspapers and TV. A notable exception is National Public Radio (NPR), which offers several hours of news every day to its listeners. NPR has aggressively covered some stories, such as the Senate's failure to confirm Robert Bork to the Supreme Court, thereby serving as an influential news source. Policy elites tend to listen to NPR. And many public radio stations carry news programs from the British Broadcasting Corporation (BBC), a source that is perceived as much stronger in its coverage of international news than most domestic news outlets.

Other cable TV outlets also play an important role. C-SPAN and C-SPAN2, networks set up as a public service by the cable TV industry, devote a considerable amount of time to unedited recordings of House and Senate activity. Much of this activity seems tedious and incomprehensible to the uninitiated, but political junkies and policy entrepreneurs avidly watch these networks. Even "nonnews" cable can have an influence on policy making, such as when MTV mounts its "Rock the Vote" campaigns to encourage youth voting or when ESPN covers a sports scandal. Indeed, recent survey research suggests that people who watch late-night television shows such as *The Tonight Show*, *The Late Show with David Letterman*, and *The Daily Show* are better informed on basic political events than are average Americans.<sup>24</sup> Regular network entertainment programs can greatly influence the national agenda, as occurred when Vice President Dan Quayle criticized the fictional character Murphy Brown for her single parenthood or when *All in the Family* sparked a national discussion of racism and bigotry in the early 1970s.

The very nature and tone of entertainment programs can spark passionate

debates about the nature of our national culture, with important implications for policy. In the 1980s, films like *Top Gun* and the *Rambo* series presented viewers with what some critics called a glorified, jingoistic depiction of war and American values. In the 1990s, as in every decade since the advent of movies, records, and TV, periodic debates focused on the extent to which entertainment contains a socially unhealthy degree of sex, profanity, and violence. The debate continues over whether such programming influences people to commit acts of violence and mayhem, such as the spate of school shootings that culminated in the Littleton incident in 1999. These issues became an important part of the 2000 presidential campaign.

Citizens who follow TV, movies, and music—or monitor their kids' consumption of such materials—often protest the content of these products through grassroots efforts and through support of political leaders and public figures. Congress takes note of this protest through means ranging from urging the posting of the Ten Commandments in schools to pressuring recording, TV, and movie interests to voluntarily rate their products for age-appropriateness before Congress mandates such a system in federal law. With the advent of advanced computing technology in the 1980s and 1990s, realistic video games with violent themes, such as *Doom* or *Quake*, have been singled out as examples of inappropriate violence, leading the video game industry to follow the movie example and institute a voluntary ratings system. In summary, what is in the media, and how it is presented, are important inputs to the policy process and are the subjects of policy making itself.

The particular importance of the media is in its *agenda-setting* function; that is, they help to elevate some issues to greater public attention. This function is very important, particularly in the major national news outlets used by key decision makers, such as CNN, the *New York Times*, the *Washington Post*, the *Wall Street Journal*, and the *Los Angeles Times*. More specialized magazines, such as *Reason*, the *Nation*, *Mother Jones*, and the *National Review*, appeal to certain ideological preferences. All of these sources can highlight the importance of certain issues and provide ideas and feedback to elected officials and bureaucrats. In political science terms, we can say that greater levels of news coverage are closely (but not identically) associated with greater levels of institutional attention to public problems.<sup>25</sup> Moreover, the media's influence goes beyond its ability to pressure policy makers to pay attention to problems. The news media can expand issues from narrow groups to broader audiences, thereby creating more pressure for change, or, in E.E. Schattschneider's term, can expand the scope of conflict.<sup>26</sup> Less powerful groups and interests can gain access to media attention when their stories are sufficiently compelling to attract news coverage, thereby making access to the agenda more democratic<sup>27</sup> and helping to open up policy subgovernments,<sup>28</sup> as discussed in the next section.

We should keep in mind, however, that the news media are not simply passive

actors in the decisions to cover certain news stories. First, interest groups often try to "arouse" or "provoke" the news media to devote greater scrutiny to an issue or a problem.<sup>29</sup> Sometimes this is successful; other times it is unnecessary when dramatic, "mediagenic" events, such as airplane crashes, crimes, and natural disasters, occur. However, the decision to cover any event or issue necessarily means that other issues are unlikely to be covered, even when those issues are arguably more important. In other words, what journalists call "the newshole" is limited by various constraints. Time is the major constraint for TV and radio news; a half-hour nightly news broadcast must carefully pick its stories to maintain viewer interest. Newspapers and magazines are limited in the amount of space they can devote to news; the amount of space is often a function of the amount of advertising sold in the newspaper or magazine. And the use of the space is often determined by what editors believe will be most interesting to their readers and audiences: stories of domestic crisis, particularly with a compelling human element and a sense of conflict, are often more interesting and more extensively covered than foreign policy issues, as reflected in Figure 4.1.

Aside from these constraints, the news media are profit-driven businesses, and the decisions over what stories to cover can have economic consequences for the media outlet publishing the story. An extreme example of this occurred at the *Los Angeles Times*, where news reporting and business were commingled in a newspaper supplement on the new Staples Center, which replaced the Great Western Forum in Los Angeles. In this case, it was revealed that the *Times* and the promoters of the arena had shared the advertising profits from a special magazine, written by *Times* reporters, marking the opening of the arena. The *Times* subsequently investigated its practices in this case and took steps to keep journalism and business separate.<sup>30</sup> In general, however, the connection between journalism and business is subtler. While many in this age of media consolidation, such as the Time Warner-America Online or the Capital Cities/ABC-Disney mergers, worry that the corporate owners of these media outlets will unduly influence news content,<sup>31</sup> the evidence of such influence is still unclear at best. After all, journalists are professionals who often believe that their first duty is to inform the public, not to ensure the profitability of their corporate owners. The next decade is likely to see this conflict between journalistic norms and profitability become more intense and more public.

A subtler and yet more pressing problem for our purposes is the biases that are introduced in news coverage based on the competitive and economic needs of news outlets, particularly in the electronic media. Students of the news media<sup>32</sup> have long known that the selection of stories for coverage is often influenced more by the dramatic and narrative features of the "story" than by the substantive importance of the story. Thus, the old saying "if it bleeds, it leads" is played out in hundreds of newspapers and even more so on hundreds of local

Figure 4.1 Who Chooses What's "News"?



Source: TOLES © 1999 *The Buffalo News*. Reprinted with permission of UNIVERSAL PRESS SYNDICATE. All rights reserved.

TV news programs across the nation. Stories involving murder, crime, fires, grisly car accidents, and the like are presented because they are dramatic and novel and therefore easily told as a story with good guys, bad guys, winners, losers, and even a moral (crime doesn't pay, don't drink and drive).

Such stories tend to distort people's perceptions of the relative risks they confront every day. A steady diet of crime reporting on TV will lead viewers to believe that the crime rate is higher than it is, because the news is often taken out of its context. Because of the time and space constraints facing news outlets, they often fail to place events in context, such as by explaining during a murder story what the actual murder rate in a city is and how it compares to the rate in other places. In international reporting, news outlets tend to focus on the immediate conflict, such as between Serbs and Kosovars, rather than explaining the historical roots of this conflict. In policy debates, the media focus on

the conflicting positions and, in particular, the people that represent the positions; this is called *personalizing* the news and is used by journalists to make the news more interesting and comprehensible to readers and viewers. Personalization reduces conflict to sometimes absurd depictions: the media, for example, often depicted the Gulf War as a confrontation between George Bush and Saddam Hussein, rather than as a war between one nation and a coalition of other nations.

A common argument against these critiques of the media is what I call the "diversity" argument: there are thousands of different news outlets, so people can choose (particularly via cable TV and the Internet) what news sources they want to use. But diversity is much less evident than one might suppose, considering that several journalists often cover the same events in packs, such as political campaign events, and file remarkably similar reports with their outlets. Indeed, a journalist for a mainstream publication who deviates too far from the consensus line of the story is likely to be asked why.<sup>33</sup> Nor is it clear that most people take advantage of alternative sources of information, such as the more consciously ideological media discussed earlier.

Like many social scientists, I tend to be critical of the media because of their shortcomings in providing information that citizens can use to make political and policy choices. The news media are not the only way, and may not be the major way, in which policy makers (as opposed to citizens) get their information, and we are therefore at a disadvantage compared with the "insiders." John Kingdon, in his interviews with key decision makers in transportation and health care, found that relatively few of them cited the media as an important source of information and ideas.<sup>34</sup> And Howlett and Ramesh note that

policy-makers are for the most part intelligent and resourceful individuals who understand their own interest and have their own ideas about appropriate or feasible policy options and are not easily swayed by media or the mere fact of media attention. Indeed they often use the media to their own advantage. It is not uncommon for public officials and successful interest groups to provide selective information to the media to bolster their case.<sup>35</sup>

Note that Howlett and Ramesh are saying two things here: that *ideas* do not necessarily come from media attention or coverage pressure, but that groups still recognize the value of the media in helping them make their case. In this realization, groups and officials know what students of the media have suspected for years: that the media do not tell us what to think, but help shape the things we think about. And, as Baumgartner and Jones note, when the news media cover an issue intensively and "negatively" (from the perspective of the groups under scrutiny), the more likely that public pressure for some sort of solution will ensue.<sup>36</sup>

### Case Study Media and Group Mobilization after Sudden Events: The Exxon Valdez Oil Spill

On March 27, 1989, the supertanker *Exxon Valdez* (pronounced "val-DEEZ") ran aground on Bligh Reef in Prince William Sound, Alaska, spilling 11 million gallons of North Slope crude oil into the waters of South Central Alaska from the sound to Kodiak Island and the Kenai Peninsula.<sup>37</sup> Almost immediately the news media converged on the sound, beaming pictures of oiled beaches and wildlife to a shocked and angry public around the world. Because of the spill's location and size, the *Exxon Valdez* led directly to the enactment of the federal Oil Pollution Act of 1990.

Interest groups also rapidly mobilized after the event. A broad range of groups were mobilized, including Common Cause, Cordova District Fisheries Union, Defenders of Wildlife, Environmental Defense Fund, Friends of the Earth, National Audubon Society, National Parks and Conservation Association, National Wildlife Fund, Sierra Club, Wilderness Society, Trout Unlimited, United Auto Workers, and Zero Population Growth. Many of these environmental groups were politically unpopular in Alaska. Throughout the 1980s, many Alaskans remained angry at federal environmental initiatives. Throughout the 1970s and 1980s, when the flow of oil from the North Slope was at its peak, it was quite difficult for environmental groups to oppose oil interests while Alaskans supported the oil industry and came to depend on the benefits it created.

In contrast with environmental organizations, the fishing industry and, in particular, the Cordova District Fishermen United (CDFU) are respected players in Alaskan resource policy making. Thousands of Alaskans depend on the fishery, and their livelihoods were directly endangered by the *Exxon Valdez* spill. In the hours after the *Exxon Valdez* went aground, the fishers laid containment booms around fish hatcheries and used their boats to survey the extent of the spill and to provide an alternative to reports issued by Exxon, the Alyeska Pipeline Service Company (the owner of the pipeline), and the Coast Guard. They also engaged in a political campaign to reinforce their position that oil and fisheries do not coexist well, particularly in the wake of a large oil spill. The fishers' cause was advanced not only by the spill and the power of the symbols surrounding it, but also by the presence of an intelligent, articulate, and credible spokesperson for their cause.

Rikki Ott is a Cordova fisher and community leader with a doctorate in marine biology, who appeared several times in the media and before state and federal legislative hearings to discuss the effects of the spill on the fishing industry and to remind policy makers of their promises of a safe system for transporting oil in Prince William Sound. Exxon and its allies had a number of equally expert spokespeople, and their spill cleanup effort registered some scientific and environmental victories. But their public relations response in the days following the event could not match the fishers' moral force and the vehemence of their mobilization after a spill that they were assured would never happen.

Because the spill injured a resource valued both by fishers and by environmental groups, both fishing and environmental interests allied and mobilized after the accident. Indeed, much of this mobilization was triggered by public outrage, not group efforts.

(continued)

## Case Study (continued)

Phone calls to environmental groups and elected officials expressing outrage over the spill, donations to environmental organizations, and new memberships in these groups increased markedly after the *Exxon Valdez* spill. This happened because environmental and fishing groups could use symbols to condense the spill into very few images (oiled sea otters, dead birds, idled fishing boats, futile cleanup activities). These images were more powerful than the symbol-poor arguments of the oil industry that the spill was not serious and that it would be cleaned up right away.

Indeed, the oil industry sought mightily to downplay the *Exxon Valdez* spill and the problem of oil spills in general. In the two years before the oil spill, oil companies and the companies that ship oil provided 10 percent of the witnesses before congressional committees about oil spills, making these interests the second most common interests appearing before these committees. At the same time, environmental groups provided only 5 percent of the testimony to these committees. In the two years after the *Exxon Valdez* oil spill, the relative position of these interests swapped, with environmental groups providing 9.6 percent of testimony, while oil companies and shipping interests remained at about 10 percent of testimony. In other words, before the spill, environmental interests were less likely to be heard before congress; after the spill, they gained an equal footing, at least for a while. And if we consider only oil companies compared with environmental groups, the latter groups were much more prominent after the spill compared with the oil companies than in the two years before.

The *Exxon Valdez* oil spill is an interesting case because it shows how dramatically an event can change the relative political strength of groups in a policy community. Before the spill, environmentalists had a difficult case to make in their efforts to raise awareness of the dangers of oil spills. After the spill, the environmentalists needed only to turn to the saturation news coverage of the spill to make their claims. And the spill affected both environmentalists and fishing interests, two categories of groups that are often at odds with each other. Can you think of other events that have allowed interest groups to seize on the events as evidence of the need for change? Are there events that did not have this sort of influence on policy making? What differences are there between events and policy fields in which events lead to group mobilization compared with domains in which mobilization doesn't happen?

### Subgovernments, Issue Networks, and Domains

If this chapter were to end here, you might be left with the impression that there are no patterns in the relationships between the actors in the policy process and that the process is characterized by chaos or a lack of interaction between groups. You know intuitively that this is not true: the actors in the policy process can and *must* interact with each other to advance policy proposals. Without this interaction, nothing would happen, and policy making would come to a standstill. Fortunately, we need not worry that Congress, bureaucrats, the president, the courts, the people, the media, interest groups, and all the other actors will

suddenly stop making policy. Rather, our task is to make some sense of these very complex interactions between the actors. The Constitution and statute law structure many of these interactions, such as the relationships among the three branches of government. Others are informally structured but equally important to policy making.

To understand how these interactions work, we start with the idea of a *policy domain*. A policy domain is the substantive area of policy over which participants in policy making compete and compromise,<sup>38</sup> such as the environmental policy domain or the health policy domain. Of course, some of these domains are so vast that they contain other domains, such as the air pollution domain, the water pollution domain, or the mental health domain. The activities that take place within these domains are influenced by other domains, and issues and ideas often spill over from one domain to others.<sup>39</sup>

The political culture of the nation and the existing legal environment and doctrine in which the policy is made influence the overall environment in which policy is made in these domains. These environmental features are fairly stable in the short run but often do change in the long run; our political culture and legal doctrines treat women and minorities considerably differently than they did fifty years ago, for example. The domain is also influenced by how people conceive of the nature of a problem, what causes the problem, and the range of potential solutions to the problem.

Contained within the policy domain is the *policy community*, which consists of those actors who are actively involved in policy making in a particular domain. This is a small subset of people that could possibly be involved in an issue; the policy community consists of those who are most expert in studying, understanding, negotiating, or explaining an issue. The nature and composition of the policy community is not, however, permanently fixed. There is variation in how easily one can join a policy community. Some are open to participation by a variety of interests and actors. Others tend to be closed and operate in relative obscurity.

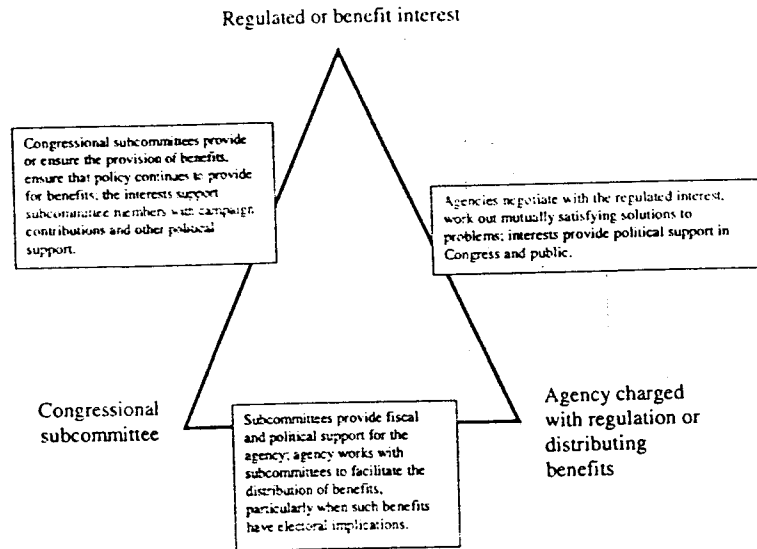
A considerable amount of effort has been expended by political scientists in trying to explain how policy communities organize themselves into something less than a political free-for-all in which every possible interest fights with all comers. Rather, we know intuitively that these interests and groups are likely to form connections, alliances, and coalitions. One way these participants organize is in an "iron triangle" of mutually reinforcing relationships between regulated interests, the congressional committee or subcommittee charged with lawmaking on the particular issue, and the agency charged with regulating the interests in question (Figure 4.2).

The most striking feature of the iron triangle is the mutually reinforcing nature of this relationship. The regulated interest, the agency, and the congressional subcommittee make policy based on their common perception of the issues and

**policy domain.** The substantive area of policy over which participants in policy making compete and compromise, such as the environmental policy domain or the health policy domain.

**policy community.** The group of actors—such as interest groups, government agencies, the media, and elected officials—who are actively involved in policy making in a particular domain. This group is generally thought of as being more open and dynamic than an iron triangle or subgovernment.

Figure 4.2 The Iron Triangle Subgovernment



goals. The regulators tend to negotiate with the regulated, rather than imposing their ideas. Because there are benefits to all parties, this relationship has the potential for long-term stability. Baumgartner and Jones call such tightly knit relationships "policy monopolies."<sup>40</sup>

For example, farm policy is largely controlled by the appropriate bureau in the United States Department of Agriculture, by its parallel subcommittee (for example, the Subcommittee on Livestock, Dairy, and Poultry), and by the interest being regulated or supported (in this case, livestock, dairy, and poultry interests). Other areas in which iron triangles are found include public works projects and big water projects, particularly in the West, where subcommittees in the Department of the Interior committee are committed to *logrolling* (that is, trading commitments to vote on each other's bills) and promoting member interests, usually related to helping local constituents, in their districts.

The iron triangle continues to have a significant influence over the way in which authors of American politics texts depict the relationships involved in policy making. Given that so much policy is made outside of popular or media scrutiny, this seems sensible. But the problem with this depiction of policy making is that, as Hugh Heclo writes, the "iron triangle concept was not so much wrong as it is disastrously incomplete."<sup>41</sup>

The examples of the types of policies that iron triangles address are largely

*distributive* policies in which costs are dispersed and benefits are concentrated. (I discuss these policy types in detail in Chapter 6.) In such policies, few "outside" interests meddle in decision making; bureaus, subcommittees, and regulated interests dominate; and the relationship between organizations remains stable. But if we look at the other policy types, we see greater conflict, more *peak organization* involvement, and greater involvement on the part of committees and whole houses of Congress, rather than individual subcommittees. Given that we know that some policies are very controversial, we know that something less closed and secretive than iron triangle styles of subgovernments must exist and that the iron triangle concept covers only a small part of policy making.

Even the policies that were characterized by iron triangle politics have become more complex and conflictual as new actors and new voices enter and others exit the debate. Congress's assertion of its power in the early 1970s, combined with the decentralization of power in Congress itself, created more intercommittee conflict and created opportunities for greater points of entry to the political and policy processes. Baumgartner and Jones argue that these multiple points of access allow interest groups to go "*venue shopping*" in a search for a committee or subcommittee to serve as the most likely forum for their claims.<sup>42</sup> Additional access to the policy process has been afforded through greater government openness, such as through sunshine laws and the *Freedom of Information Act*, and through greater sophistication of interest groups in exploiting points of access, such as committee hearings and public comment opportunities for regulations. This is not to say that policy is generally made out in the open; rather, social scientists now believe that policy making is not as closed as the old iron triangle model would lead us to believe.

Heclo also notes that the federal budget and the volume of rule-making activity have substantially increased since 1950. With very large amounts of money and power at stake, politics and policy have become more contentious; the opening of government to greater citizen participation has allowed more groups to weigh in on policy, with an associated increase in conflict, number of veto points, and the like. Heclo notes that, with greater funding being passed to state and local units of government, and greater regulation accompanying these transfers of funds, more of these units of government are operating as lobbyists and serve as interest groups in their own right.<sup>43</sup> All state governments, many city governments, and the key associations that represent governors, legislators, state judges, and local governments have offices in Washington and participate in federal policy making at every stage of the process. At the same time, the devolution of power to local and state governments creates new venues for interest groups to participate in policy making, because state and local governments are again very important decision-making bodies.

How, then, do we describe policy-making relationships without reverting to the old iron triangle formulation? The term *subgovernment* came into use in the late 1960s to describe a *policy network* or *policy subsystem* that was most involved in making policy in a particular policy domain. As Ripley and Franklin define them,

**Freedom of Information Act.** Federal law that allows citizens to gain information about government programs through a specified procedure. This act is often invoked by journalists and researchers when the government is at first unwilling to provide information; it is sometimes but not always successful in compelling the government to provide information. Of course, national security information is often unavailable.

**Subgovernment, policy network, issue network, and policy subsystem** are all terms used to describe the relationships among actors in a policy domain. The term *subsystem* implies a somewhat less open, more mutually accommodating set of relationships among members of the subsystem. A subgovernment is the network or subsystem that is most involved in making policy in a particular policy domain.

**logrolling.** The legislative practice of trading commitments to vote for members' preferred policies.

"subgovernments are clusters of individuals that effectively make most of the routine decisions in a given substantive area of policy."<sup>44</sup>

Heclo proposes the "issue network" as a superior way of depicting subgovernment politics. The issue network consists of the various government agencies, committees, groups, and interests that are interested in an issue. Subgovernments that are more open than iron triangle, or small issue, networks are called "policy communities." In large and contentious issues like health care reform, the policy community is vast, with hundreds of interest groups plying every member of Congress (not solely key committee members) with ideas to promote their interests.

While these depictions of issue networks and policy communities have proved useful to students of public policy, they do not help us to understand the ebb and flow of policy making over time. Baumgartner and Jones argue that policy making still involves relatively long periods of stasis punctuated by changes in the political equilibrium. Paul Sabatier provides a framework for policy making called the *advocacy coalition framework* (ACF), which helps us to make some sense of what often look like chaotic issue networks.<sup>45</sup> We return to the ACF in Chapter 9, in which we examine current models of public policy.

### **Prying Open Policy Networks**

While policy scholars now think more in terms of communities and coalitions than issue networks, access to policy making is clearly not wide open. In environmental policy, as in many other policy domains, major corporate interests often dominate smaller groups with limited resources. This is particularly true when an issue is local or when the big national environmental groups, such as the Sierra Club, choose not to engage an issue.

But policy change is possible, as we have seen during the New Deal, the civil rights movement, and the Great Society programs, all periods in which government took on more tasks and protected more groups and interests. Policy changed in the other direction during the Carter, Reagan, and Bush administrations, when more conservative preferences led to attempts to make government smaller. These changes happened because policy networks were forced to open up to other voices and participants. As a result, the nature and composition of advocacy coalitions changed, and new coalitions were created or significantly altered.

Nor are big, sweeping changes, involving great matters of state and ideology, the only sorts of policy changes. There are many examples of relatively small, focused movements grabbing attention and adherents nationwide. Civil rights and environmental groups started as relatively small groups in the early twentieth century. These groups grew as concerns with equality and with environmental damage became more important to more people. In the past twenty years, groups such as Mothers Against Drunk Driving (MADD) have spawned policy changes. MADD not only advanced the issue of drunk driving to the national agenda, but also actually succeeded in

inducing states to stiffen their penalties for driving while intoxicated (DWI). In a sense, a small social movement was created calling for greater individual responsibility and stricter sanctions against those who do not exercise responsibility.

There are many ways that new and established groups can follow in the footsteps of these historic examples, all of which have one thing in common: creating opportunities for participation in policy making where such opportunities were inaccessible. There are at least four ways to gain this access.

### **Creating and Exploiting Focusing Events**

A *focusing event* is a sudden event that can generate attention to public problems or issues.<sup>46</sup> Focusing events often trigger new social movements, but more often they provide opportunities for existing groups to exploit the greater attention to an issue and press for change. Environmentalists and fishers in Alaska had mobilized and were apprehensive about the threat of an oil spill in Prince William Sound long before the *Exxon Valdez* oil spill, yet their interests were never given much attention after the Trans-Alaska Pipeline was built—until the spill occurred, thereby giving these groups new energy and legitimacy in policy debates. Suddenly, after the spill, fishing and environmental interests had new venues in which to press their claims, particularly in the news media and in congressional hearings, whereas before the spill these hearings were dominated by industry interests. Other focusing events include well-publicized incidents such as the Rodney King beating<sup>47</sup> or the beatings of African Americans during civil rights marches in the 1960s, or events that are staged by groups to great effect, such as large rallies and protests. An example is the 1963 March on Washington, a milestone of the civil rights movement, at which Martin Luther King gave his now-famous "I Have a Dream" speech.

### **Social Movements and Mobilization**

Even without large, widely publicized focusing events, interest groups can come together to create major *social movements* that can influence policy. In the 1960s and 1970s, and continuing today, women's groups promoted policies to create equal pay in the workplace, access to abortion, more stringent laws governing sexual harassment, improved laws that reduce, to some extent, the stigma attached to rape victims, and so on. These actions are the result of citizens coming together and pressing for change, both within and outside official institutions.

The civil rights movement is a classic example of a movement that lobbied or pleaded its case to government institutions—Congress, the president, and the courts—as well as appealing to the "court of public opinion." Indeed, the imagery of the civil rights movement—the police dogs in Alabama, and kids being escorted to school by federal troops, for example—appealed directly to Americans' sense of justice and fairness, and, while not all Americans supported the enforcement of

**focusing event.** A sudden event that can generate attention to public problems or issues, particularly issues and problems that are actually or potentially harmful.

**social movement.** A broad-based group of people that come together to press for political or policy goals. A social movement is broader than an interest, often encompassing many groups and otherwise politically unorganized people. Recent social movements include the civil rights movement and the women's rights movement.

**mobilization.** The process by which people or groups are motivated to take action—lobbying, protest, or any other form of expression—in response to an issue or problem.

civil rights for minorities, there were certainly enough Americans to constitute an important social movement to press for policy and social change.

The examples given here are of liberal social movements, which are historically more common given the conservative tendencies of the political system.<sup>48</sup> However, in recent years, politically conservative groups have also *mobilized*, often to counter perceived liberal gains. Conservatives (and religious groups, often with a conservative outlook) have mobilized against abortion, in favor of restoring school prayer, and against textbooks and teaching that contradict their political or religious values. Conservatives have formed groups, much as have liberals, to advance their views on welfare, economic regulation, and environmental protection. Clearly, there is no reason why conservatives or liberals cannot mobilize and press for change. Those that are successful will be those that touch a chord with the current sentiments of the American people; the truly successful among them will be led by people who know, intuitively or otherwise, how to work within their issue domains to gain political advantage and policy gains.

#### **Exploiting the Decentralization of American Government**

By definition, grassroots groups are unlikely to tackle vast federal-level problems. Indeed, James Madison, one of the founders of our Constitution, argued that the constitutional structure was designed to prevent or compartmentalize national movements. In MADD's case, drunken driving was to a large extent a state and local issue, involving establishing and enforcing DWI laws. Tackling the problem at the local level—in this case, California—made the most sense in terms of the early MADD's limited resources and because the founder of the group, whose child was killed by a drunk driver, lived in California.<sup>49</sup> Modern communications media, however, make it easier for new and grassroots groups like MADD to mobilize, expand issues, and grow in both membership and geographic reach.

#### **Going Public**

If government institutions such as congressional committees are closed off to groups promoting change, such groups are likely to appeal to others besides these institutions. Given that, at least theoretically, political power is derived from *our* consent, it is reasonable for groups to appeal to us directly in conjunction with trying to gain status within a policy network or community.

There are many ways groups can "go public." Traditionally, groups have run direct mail campaigns and phone solicitations and have placed ads in major newspapers. If you subscribe to magazines with an identifiable ideological label, you will often get mailings from groups associated with that ideology: those who subscribe to the *Nation*, for example, are more likely to get mail from the American Civil Liberties Union (ACLU) than are readers of the more conservative *National*

*Review*. Large full-page ads run in the *New York Times* and other important journals of news and opinion, both to mobilize people to join a cause such as protesting the World Trade Organization or questioning the importance of global warming, and to influence the key policy makers who read these publications.

An emerging method of going public is the increasing use of the Internet and its possibilities for very-low-cost communication among group members and potential members. Kevin Hill and John Hughes argue that the Internet allows groups to communicate at considerably lower "transaction costs" than more traditional means of communication: after all, once a group sets up a Web site, it costs no more for one person or one thousand or one hundred thousand to see the Web site. An e-mail message to one member of a group can just as easily be sent to several thousand simultaneously.<sup>50</sup> It may be too early to tell what the importance of the Internet will be for politics and group mobilization, but it is likely that it will add to the tools available to groups as they seek to advance their policy ideas.

#### **Conclusion**

Many people find it very hard to understand what the government does and how they can play a role in it. As many public opinion polls have learned, people think that the government is distant, uncaring, hard to understand, and unable to be influenced by individual action. This feeling is understandable—governments *are* large, complicated, and sometimes frustrating institutions. However, to give up on trying to understand government and to fail to participate in its decisions is to abdicate one's rights and, indeed, one's duties as a citizen. Because our government rules us, in John Locke's words, "with the consent of the governed"—that is, with *our* consent—we have a role as citizens in overseeing the government. This argument is clearly rooted in a sense of civic obligation, and induces some people to vote, keep up with the news (and not just by watching the TV), and be aware of community concerns. But doing one's civic duty is often less compelling than the desire to do a good job, be a good parent/friend/neighbor/partner, or just relax and avoid the stress that sometimes accompanies current affairs.

A more compelling reason for getting involved in making public policy is that if you and your friends fail to get involved, other people, who may very likely be working contrary to what you perceive to be your interests, may be more effective with your and your friends' opposition. For example, you may find a book in the library that you believe contains racist, sexist, obscene, or antisocial material that is suitable for adult use only. You believe that minors' access to the book should be prohibited. If you and your friends (or political allies) do nothing, it is likely that the book will remain on the shelf. If, however, you and your political allies mobilize to restrict access to the book to adults only, it is likely that this restriction will be imposed. Conversely, if you believe strongly in freedom of thought and information, you might mobilize to counter the actions of those who would restrict access to books.

A cynic would argue that the inequities in power and resources make it impossible to take on interests that would block policy change, and that any effort to promote change would be a waste of time. Policy making is indeed a slow and challenging process, and sometimes groups are disadvantaged and unable to do much to cause change. It is not easy to achieve social change. Indeed, the constitutional structure of the United States is in many ways explicitly designed to promote stability and hinders change.<sup>51</sup> I am *not* suggesting here that policy change is easy, that you or a group that you form or join will see results immediately, or even that your policy preferences will be translated into actual governmental policy. But if a goal is worth achieving, it is worth both hard work and patience to achieve it.

American policy history is full of examples in which people decided not to remain on the sidelines. The women's suffrage movement, the civil rights movement, the women's equality movement, and the crackdown on drunk driving are examples of social movements that relied upon the involvement of citizens, not big interest groups with an army of expensive lobbyists.

In recent years, citizens and their attorneys have sued tobacco companies for damages caused by smoking. This success in turn emboldened states to sue the tobacco companies to recover state Medicaid costs incurred by sick smokers. In pursuit of tougher drunk-driving laws, MADD stood its ground against the restaurant, bar, tavern, and beverage interests. Labor unions have fought and won political battles with management. In addition, in perhaps the most important social change in our nation's history, people coalesced to fight institutionalized racism and to secure the rights of African Americans to vote, buy property, and seek and hold employment. Lest you think that all these movements are "liberal" in the popular sense, there are current social movements to press for abortion restrictions or prohibitions, to reduce taxes, to ensure the right to own and legally use firearms, and to introduce moral education and values in the school.

All these struggles are difficult, none have been fully resolved to everyone's satisfaction, and we may not agree on what they are trying to accomplish, but they do yield important changes in policy and in public attitudes. And regardless of whether you agree with the ideologies behind these struggles, these issues are important and worth debating and discussing, if for no other reason than to ensure the continued vitality of our political process. Unfortunately, many people do not participate in these debates, leading to atrophy in our political institutions. This trend will continue at great peril to our social, political, and economic well-being.

Why, if the odds are stacked, as they often seem to be, against the "little people," do people get involved in policy making? Perhaps a main reason is that people sense that they can influence policy, particularly at the local level, by taking a clear and public position on an issue that affects them. Often people have an intense interest in the substance of issues. Many people who care deeply about the environment, for example, feel they have a responsibility to future generations

to address these problems to make life better for those future generations. Other people get involved simply because they like to participate in politics and enjoy it the same way other people enjoy sports or hobbies. Most people get involved in the policy process when something happens in their local community that mobilizes them and induces them to care deeply about a particular issue.

Those of us who are intensely interested in politics and policy should not condemn those who fail to meet our standards of passion and fascination with the process. While most people do not follow day-to-day politics, many people can be mobilized to address a particular issue when it is of interest and concern to them. Sometimes their mobilization will dismay you—if you are a liberal, you would rather not see conservatives mobilize to exclude certain books from libraries—but keep in mind that there are plenty of people who will work with your side to attempt to advance your preferred style of policy change.

#### Key Terms

economic interest groups	peak organizations
focusing event	policy community
free riding	policy domain
Freedom of Information Act	policy network
institutional interest group	policy subsystem
interest group	private interest groups
issue network	public interest groups
lobbying	social movement
logrolling	subgovernment
membership interest group	think tanks
mobilization	venue shopping
<u>peak associations</u>	

#### Questions for Discussion, Reflection, and Research

1. Many people have argued that there really isn't any difference between the Democratic party and the Republican party—that they stand for basically the same thing. Do you agree or disagree? Do you think that a "third party" could somehow change the nature of American politics and would result in noticeable policy change?
2. Consider Madison's view of interest groups in *Federalist* 10. Do you think if James Madison were alive today that he would think that "special interests" have become too powerful in Washington, D.C.?



3. Have you considered working as a lobbyist? If you could be a lobbyist, what would your dream job look like? For whom or for what interest would you lobby? Who would you lobby? How would you influence the people you want to influence? What would be your goals and your measure of whether you successfully met your goals?
4. What were “muckrakers”? Can you think of any examples of “muckraking” journalism today? Is such journalism very common? Why or why not?
5. From where do you get your news? Radio? TV? Newspapers? Compare your news-gathering habits to those of your friends and family. How are they similar or different? Which medium do you consider the most complete and most trustworthy? Why?
6. In what sense are the media not passive actors? How do the media have the power to influence public policy? Many members of the news media say that they are just a “mirror” of society and that they simply reflect what happens in society. They would argue that their influence is relatively small. Do you agree or disagree with this position?
7. Think of a policy area that might be characterized by an “iron triangle” style of subgovernment. Why do you think this is better described as an “iron triangle” than as an “issue network”? Why does Heclø believe that an “issue network” is a preferable way to describe subgovernment politics than the iron triangle model?
8. What are four ways to gain access to a closed policy-making process?
9. Think of an area of public policy you care a great deal about. Using the various searching tools available at your library (and as described in the appendix to this book), find four or five years' worth of congressional hearings on a subject. Find out who testifies before Congress on these issues. Are you surprised by what you found? Do you think that some voices are over- or underrepresented? Why?
10. Along the same lines, search news media coverage of issues using Lexis-Nexis or similar databases (don't use just Google or another search engine—you can get outdated or otherwise odd results). Whom do journalists quote the most in the stories you found? Are there voices that are left out?
11. Search the Internet using Google or another search engine for interest groups on an issue of importance to you. One way to make sure you get interest groups is to ask Google to search only sites that end in .org: For example, if you were interested in “endangered species” you would enter into the search engine *endangered species site:.org*. What do you find? Are there a lot of groups? Or a few? Do they seem equally large and powerful? Or is there some variation in their apparent power and influence? What leads you to your conclusions?
12. I typed the term *think tanks* into the Google search engine and found some interesting results. There is a *World Directory of Think Tanks* published by

the National Institute for Research Advancement (NIRA) in Japan (<http://www.nira.go.jp/ice/nwdtt/>). It lists think tanks by country. Scroll down the page and click on the list of think tanks in the United States (<http://www.nira.go.jp/ice/nwdtt/idx1/idxc1.html#United3>). Are some of the think tanks listed in the United States clearly ideologically based? Are others more politically neutral? How can you tell from reading their Web sites—if you can tell at all? (A decidedly Left-leaning view of think tanks is available at [http://www.disinfopedia.org/wiki.phtml?title=Think\\_tanks.](http://www.disinfopedia.org/wiki.phtml?title=Think_tanks.))

### Additional Reading

On the question of why interest groups form, and why it is that interest groups must form to pursue their interests, the classic text is Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971). The interaction of parties and groups in the policy process is taken up in two books: John C. Green and Daniel M. Shea, eds., *The State of the Parties: The Changing Role of American Political Parties*, 4th ed. (Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 2003); and Ronald Hrebenar, *Political Parties, Interest Groups, and Political Campaigns* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1999). The question of whether or not one can say that the interest group universe is characterized by pluralism or elitism is taken up in Chapter 5.

There are hundreds, if not thousands, of books on the news media and politics. Many of these books are ideological attacks on the so-called liberal or conservative media. Such analyses are generally not useful for understanding the influence of the media in a scientific and rational way. More useful analyses undertaken by social scientists include Doris A. Graber, *Mass Media and American Politics*, 5th ed. (Washington, D.C.: CQ Press, 1997); W. Lance Bennett, *News, the Politics of Illusion*, 6th ed. (New York: Longman, 2004); and Timothy E. Cook, *Governing with the News: The News Media as a Political Institution* (Chicago: University of Chicago Press, 1998).

The literature on the organization of policy subsystems, networks, or subgovernments is quite rich. Among the most influential articles on this question is Hugh Heclø's “Issue Networks and the Executive Establishment,” in *The New American Political System*, ed. Anthony King (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978). Paul Sabatier's work on the Advocacy Coalition Framework (ACF) has been particularly influential in our thinking of how policy communities are organized. Two key books on the ACF include Paul Sabatier's *Theories of the Policy Process* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1999), and Paul Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1993).

# ბიუროკრატიული აპარატი

18  
თავი

შინაარსი

**“ბიუროკრატია გოლიათური მექანიზმია, რომელსაც ჯუჯები მართავენ”.**  
ონორე დე ბალზაკი, ეპიგრამები

**ბიუროკრატიის მოდელები**

გვერდობრივი-ადმინისტრაციული.

მონოლითური ძალაუფლების.

“გაბერილი” ბიუროკრატიის.

**ბიუროკრატიის როლი ბიუროკრატიის დანიშნულება.**

ბიუროკრატიის ორგანიზების ფორმები.

**სად გადის ბიუროკრატიის ძალაუფლების ზღვარი?**

ბიუროკრატიული ძალაუფლების წყაროები.

როგორ მოუთხოვთ ბიუროკრატია?

**შეჯამება/კითხვები განსასჯელად/დამატებითი საკითხავი**

ბერისთავის ტერმინი “ბიუროკრატია” უშედეგო და უაზრო ფორმალურობებზე დროის ფლანგვასთან ასოცირდება — ანუ, უბრალოდ, “ჩინოვნიკობასთან”. პოლიტიკის სფეროში ბიუროკრატია სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ მანქანას უწოდებენ, საჯარო მოხელეთა და თანამდებობის პირთა იმ ერთიან გუნდს, რომელიც მთავრობის საქმიანობაზე აგებს პასუხს. სხვები, მაქსიმუმ კვლავ, ბიუროკრატიაში ორგანიზების განსაკუთრებულ ფორმას ხედავენ, რომელიც არა მხოლოდ ხელისუფლებაში, თანამედროვე საზოგადოების მოწყობის ყველა სფეროში რომ შეინიშნება. თუმცა, ერთი რამ უშუალოდ: რაც უფრო გაიზარდა მთავრობათა გაფლანგვა და მათი პასუხისმგებლობის ხარისხი, მით უფრო მეტ როლს თამაშობს ბიუროკრატია პოლიტიკურ ცხოვრებაში. უკვე შეუძლებელი ხდება საჯარო მოხელეთა უბრალო ადმინისტრატორებად მიჩნევა — დღეს ისინი მთელი პოლიტიკური პროცესის საკვანძო ფიგურებს წარმოადგენენ და ზოგჯერ სახელმწიფოსაც კი თავად მართავენ. ჩინოსანთა მმართველობის რეალური ძალა, შესაძლოა, წარმომადგენლობისა და დემოკრატიული ანგარიშ-გაღებულების ფასადს მიღმა იმალებოდეს. შესაბამისად, ამ ბიუროკრატიული ძალის ორგანიზება და მოთხოვნა თანამედროვე პოლიტიკის ერთი უმთავრეს პრობლემათაგანია და მისი გადაჭრა ნებისმიერი პოლიტიკური სისტემისთვის გარკვეულ სირთულეს წარმოადგენს.

ამ თავში შემდეგი ძირითადი საკითხებია განხილული:

**საკვანძო საკითხები:**

- ← რას წარმოადგენს ბიუროკრატია?
- ← რა ძირითადი თეორიები არსებობს მასთან დაკავშირებით?
- ← რა მოვლულობები ეკისრება მას?
- ← როგორ ხდება და როგორ უნდა ხდებოდეს ბიუროკრატიის მოწყობა?
- ← რა არის ბიუროკრატია ძლიერების საიდუმლო, და რატომ გაიზარდა ბიუროკრატიის გაფლანგვა?
- ← როგორ და რამდენად წარმატებით ხერხდება ბიუროკრატიის გაკონტროლება?

2

1

## 18. ბიუროკრატიული აპარატი

### ბიუროკრატიის მოდელები

ბიუროკრატიის კრიტიკა ყველა მხრიდან იხმის: ლიბერალები მას გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულობის ნაკლებობას საყვედურობენ; სოციალისტები მასში კლასობრივი დაქვემდებარების იარაღს ხედავენ; ახალი მემარჯვენეობა კი თავის მხრივ, ბიუროკრატებს “თავ-კერძა და უსარგებლო” ელემენტებად იხსენიებს. მოკლედ, თავად ეს ცნება იმდენი განსხვავებული მნიშვნელობით იქნა გამოყენებული, რომ შეჯერებული განსაზღვრების დადგენა თითქმის უიშვლო საქმედ იქცა. მაგალითად, ელბროუმ (1970) ბიუროკრატიის, სულ ცოტა, შეიდი თანამედროვე გაგება შემოგვთავაზა:

- ◀ ბიუროკრატია, როგორც რაციონალური სტრუქტურა
- ◀ ბიუროკრატია, როგორც არაეფექტური წარმონაქმნი
- ◀ ბიუროკრატია, როგორც მოხელეთა მმართველობა
- ◀ ბიუროკრატია, როგორც საჯარო ადმინისტრირება
- ◀ ბიუროკრატია, როგორც ზედამხედველობა მოხელეთა მიერ
- ◀ ბიუროკრატია, როგორც თავისთავადი ორგანიზაცია
- ◀ ბიუროკრატია, როგორც თანამედროვე საზოგადოების სახე.

გარკვეული აზრით, ეს ურთიერთგამომრიცხავი შეხედულებები იმის გამოვლინებაა, რომ სხვადასხვა სამეცნიერო დისციპლინა სხვადასხვაგვარად აღიქვამს ბიუროკრატია. ხელისუფლების თეორიის სპეციალისტები, მაგალითად, მას პირდაპირი გაგებით იაზრებენ, როგორც მართვას დანიშნულ მოხელეთა, ანუ — “ბიუროს” მიერ. თავის ნაშრომში “მოსაზრებები წარმომადგენლობითი ხელისუფლების თაობაზე” (1861) ჯ.ს. მილმა ერთმანეთისაგან გამოიჯნა ბიუროკრატია და მართვის წარმომადგენლობითი ფორმები — არჩეული და ანგარიშვალდებული პოლიტიკოსების მმართველობა. სოციოლოგიის სფეროში ბიუროკრატია, როგორც წესი, ორგანიზაციის განსაკუთრებულ ტიპად ესმოდათ, მას უფრო ადმინისტრირების სისტემად იაზრებდნენ, ვიდრე მმართველობისად. ამ თვალსაზრისით, ბიუროკრატია არსებობს არა მარტო დემოკრატიულ თუ ავტორიტარულ სახელმწიფოებში, არამედ ბიზნეს-კორპორაციებშიც, პროფესიულ თუ პოლიტიკურ კავშირებშიც და ა.შ. თავის მხრივ, ეკონომისტებს ბიუროკრატია ზოგჯერ სპეციფიურად “საჯარო” ორგანიზაციად ესახებოდათ, რამდენადაც იგი საგადასახადო სისტემის მეშვეობით ფინანსდება, მის საქმიანობას არც მოგების წყურვილი ამოძრავებს და არც ბაზრის კონიუნქტურაზეა დამოკიდებული. ამ განსხვავებულ შეხედულებებში გასარკვევად, ბიუროკრატიის სამი ურთიერთსაწინააღმდეგო თეორია უნდა განვიხილოთ:

- ◀ ბიუროკრატია როგორც გვემიურ-ადმინისტრაციული მანქანა
- ◀ ბიუროკრატია, როგორც ძალაუფლების კონსერვატიული, შემზღვრავი მექანიზმი
- ◀ ბიუროკრატია, როგორც ჭარბი მმართველობის წყარო.

### ბიუროკრატი-ადმინისტრაციული მოდელი

ბიუროკრატიის ფუნქციონირების მექანიზმებს კვლევას დიდი ადგილი უჭირავს მაქს ვებერის ნაშრომებში. ვებერისათვის ბიუროკრატია მმართველობის ის "იდეალური ტიპი" გახლდათ, რომელიც არა ტრადიციას თუ ქარიზმას, არამედ გონივრული წეს-კანონების სისტემას ემყარება. მან საგანგებოდ გამოყო იმ პრინციპთა ერთობლიობა, რითაც, სუბარაუდოდ, ბიუროკრატიული სტრუქტურები ხასიათდება:

- < იურისდიქციის სფეროები განსაზღვრული და გამოკვეთილია და სათანადო წესებითა თუ კანონებით იმართება.
- < არსებობს მკაცრად ჩამოყალიბებული იერარქია, როდესაც ქვემოთგომ ორგანოს ზემდგომი უწევს მეთვალყურეობას, საფეხურებრივად.
- < საქმიანობა წერილობითი დოკუმენტების მეშვეობითა და საკანცელარიო პრინციპით ხორციელდება.
- < თანამდებობის პირთა გავლენა მათ მიერ დაკავებული თანამდებობებით განისაზღვრება, და არა პიროვნული ღირსებებით.
- < მკაცრი ბიუროკრატიული კანონები მაქსიმალურად ამცირებს პიროვნული გადაცდომის შესაძლებლობას.
- < დანიშნავს და ბიუროკრატიულ კიბეზე აღმასვლაც ისეთ პროფესიულ კრიტერიუმებზე დაამოკიდებული, როგორიცაა უნარ-ჩვევები, გამოცდილება და ადმინისტრაციული ალღო.

ვებერის თვალსაზრისით, ბიუროკრატიის მთავარი მახასიათებელი რაციონალურობაა, რადგან ბიუროკრატიზაცია საზოგადოებრივი მოწყობის საიმედო, გონივრულ და რაც მთავარია, ქმედით-უნარიან საშუალებას წარმოადგენს. მისთვის ბიუროკრატია თანამედროვე საზოგადოების მოწყობისათვის დამახასიათებელი ის ფორმა გახლდათ, რომელიც მომავალში კიდევ უფრო ფართოდ და მყარად მოიკიდებდა ფეხს. ბიუროკრატიული აპარატის განვითარება მჭიდროდ იყო დაკავშირებული კაპიტალისტური ეკონომიკის გაჩენასთან — კერძოდ, ეკონომიკური ეფექტიანობის ზრდისა და ფართო-მასშტაბიანი ბიზნეს-გაერთიანებების შექმნის აუცილებლობასთან. თანამედროვე სახელმწიფოს ჩამოყალიბებამ და მისი პასუხისმგებლობის ზრდამ სოციალურ თუ ეკონომიკურ სფეროებში, სახელისუფლებო ბიუროკრატიების გავლენის გაფართოებაც განაპირობა.

ვებერის აზრით, ბიუროკრატიზაციას ერთგვარად, დემოკრატიზაციის წინემატე შეუწყობ ხელი, როდესაც ტრადიციისა თუ პრივილეგიის უცილობლობის იდეები გაცვდა და ადგილი დაუთმო ღია კონკურენციისა და მერიტოკრატიის უპირატესობების რწმენას. ვებერს სჯეროდა, რომ "რაციონალიზაციის" პროცესი ნებისმიერ ინდუსტრიულ საზოგადოებას, კაპიტალისტურსა თუ კომუნისტურს, საბოლოოდ, აუცილებლად ერთიმორეს დაამსგავსებდა, რამდენადაც ისინი მაინც ადმინისტრირების ბიუროკრატიულ ფორმებზე გადავიდოდნენ. ე.წ. **თანხვდომის თეორიის** ეს

#### ბიუროკრატია

ბიუროკრატია (სიტყვა-სიტყვით) "მოხელეთა მმართველობა" — ყოველდღიურ მუტუვულებში, უზნრო ადმინისტრაციული რუტი-ნის აღმნიშვნელ კნინობით ცნებად იქცა. საზოგადოებრივ მეცნიერებებში ეს ტერმინი უფრო ვიწრო და მიუკერძოებელი გაკებით ხასიათდება და ისეთ განსხვავებულ მოუღენებს აღნიშნავს, როგორიცაა არა-არჩევითი მოხელეების საქმიანობა, მთავრობის ადმინისტრაციული მანქანა თუ ორგანიზების გონივრული მოდელი.

#### თანხვდომის თეორია:

ამ თეორიის თანახმად, ზოგადი პოლიტიკურ-ეკონომიკური ფაქტორების კარნახით, საბოლოო ჯამში, კაპიტალისტური და სოციალისტური სახელმწიფოები სულ უფრო მეტად დაემსგავსებებან ერთმანეთს.

## 18. ბიუროკრატიული აპარატი

ვერსია შემდგომში ჯეიმზ ბარნემმაც (1905-87) განავითარა თავის "მენეჯერთა რეკოლუციაში" (1941), სადაც მენეჯერიალიზმი განმარტებული იყო როგორც გარდაუვალი პერსპექტივა, როცა იდეოლოგიურ განსხვავებათა მიუხედავად, ნებისმიერი ინდუსტრიული საზოგადოების მმართველი კლასი მენეჯერების, ტექნოკრატებისა და სახელმწიფო მოხელეებისაგან დაკომპლექტდებოდა და მათი ძალაუფლების წყარო ტექნიკურ/ადმინისტრაციული უნარ-ჩვევები გახდებოდა.

მართალია, ვებერი აცნობიერებდა ბიუროკრატთა მისწრაფებას საკუთარი პოზიციების გაძლიერებისა და ადმინისტრაციული ფუნქციების გაფართოებისაკენ, მაგრამ სჯეროდა, რომ ამის შეკავება იმგვარი ლებერალური საშუალებებით მოხერხდებოდა, როგორც საარჩევნო კონკურენცია და ინსტიტუციური დანაწევრებაა. კიდევ ერთი საფრთხე, რაზეც ვებერი მიაჩნებდა, ისიც გახლდათ, რომ ბიუროკრატის როლის გაიდეალებას, შესაძლოა, საზოგადოების სულიერად დაკნინება გამოიწვევია, თუკი სოციალური გარემო პიროვნულობისაგან სულ უფრო და უფრო დაცლილი და მექანიცისტური გახდებოდა. შესაბამისად, ცფვი გონება და ბიუროკრატია იმ "რკინის გალიად" იქცეოდა, რომელშიც ადამიანური განცდები და პიროვნული თავისუფლება აღმოჩნდებოდა დატყვევებული.

### მონოლითური ძალაუფლების მოდელი

ნეო-მარქსისტები, როგორც მაგალითად, რაფე მილიბანი (1969) განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობდნენ ბიუროკრატის წარმომადგენელ მაღალჩინოსან საჯარო მოხელეთა უფლება-მოსილებას, ვეტო დაედოთ ან სულაც შეგნებულად დაებლოკათ სოციალისტი მინისტრებისა და მთავრობების რადიკალური ინიციატივები. მილიბანის აზრით, ეს ჩინოსნები კონსერვატორები არიან იმ გაგებით, რომ მათი დაქვემდებარებულ სფეროებში, შეგნებულად თუ შეუგნებლად, მუდამ არსებული ეკონომიკური თუ საზოგადოებრივი ელიტების მოკავშირეებად რჩებიან. ამას რამდენიმე მიზეზი განაპირობებს: აშკარაა, რომ პოლიტიკური მიუკერძოებლობის აუცილებელი მოთხოვნის მიუხედავად, მაღალი თანამდებობის საჯარო მოხელეებს, განათლებისა თუ სოციალური წარმომადგენლობის თვალსაზრისით, იგივე მდგომარეობა უკავიათ, რაც ბიზნესში დაკავებულ მენეჯერებს, და შესაბამისად, თანაზიარი იდეები, ცრურწმენები თუ ზოგადი წარმოდგენები ახასიათებთ. საჯარო მოხელეთა მხრივ ნებისმიერი რადიკალური თუ სოციალისტური სიმპათიების გაზიარების ალბათობას ისიც ამცირებს, რომ სამსახურში მიღების დროს, განსაკუთრებული ყურადღება მათ იდეოლოგიურ "სიმწიფეს" ეთმობა.

მილიბანის ღრმა რწმენით, საჯარო მოხელეთა კონსერვატიულ მსოფლმხედველობას კორპორატიული კაპიტალიზმის სამყაროსთან მათი სულ უფრო მზარდი სიახლოვეც განაპირობებს. ეს თავისთავად გამოიწვია სახელმწიფოს მხრიდან სულ უფრო მეტმა ჩარევამ ეკონომიკაში, რის შედეგადაც უშუალო და ყოველდღიური ურთიერთობა დამყარდა ბიზნეს-ჯგუფებსა და საჯარო მოხელეთა შორის, და ისინი სახელმწიფო ინტერესებს

მენეჯერიალიზმი: თეორია, რომლის მიხედვითაც თანამედროვე საზოგადოების სტრუქტურა არა კლასებად, არამედ ბიუროკრატთა და მენეჯერთა ფენებად დაყოფას ემყარება; იგივე ტექნოკრატია (ექსპერტთა თუ სპეციალისტთა მმართველობა).

**ლეონ (ლევ) ტროცკი (1879-1940)**

ებრაული წარმოშობის რუსი მარქსისტი და რევოლუციონერი. 1917წ. ბოლშევიკური რევოლუციის შემდეგ, ჯერ საგარეო ურთიერთობათა, მოგვიანებით კი სამხედრო კომისრის პოსტი ეკავა. 1924წ., ლენინის სიკვდილის შემდეგ, მუდმივ დევნას განიცდიდა სტალინის მხრიდან და 1929 წელს საბჭოთა კავშირიდანაც გაასახლეს; 1940 წ., სტალინისავე ბრძანებით, მექსიკაში მიკლეს.

ტროცკის ეკუთვნის ე.წ. "პერმანენტული რევოლუციის" თეორია; მხარს უჭერდა ინტერნაციონალიზმს და სტალინიზმს კი "ბიუროკრატიული დევნების ფორმას" უწოდებდა. მისი ცნობილი ნაშრომებია "შედევები და პერსპექტივები" (1906); "რუსული რევოლუციის ისტორია" (1931) და "რევოლუციის ღალატი" (1937).



უკვე კერძო კაპიტალიზმის შორს გამიზნულ ინტერესებთან აიგივებენ. საბოლოო ჯამში, ამგვარ ანალიზს იმ დასაკენამდე მივყავართ, რომ თუკი ბიუროკრატიის მაღალი ეშელონები, ნებისთი თუ უნებლიედ, კაპიტალიზმის ინტერესებს ემსახურებიან, კონსტიტუციური გზით სოციალიზმამდე მისვლა, ფაქტიურად, წარმოუდგენელი ხდება.

მარქსისტული პოზიციებიდან, პოსტ-კაპიტალისტური ბიუროკრატიის ყველაზე საფუძვლიანი ანალიზი ლეონ (ლევ) ტროცკის სახელს უკავშირდება. თავის ნაშრომში "რევოლუციის ღალატი" (1937) ტროცკიმ ბიუროკრატიის გადაგარების პრობლემას მიაქცია ყურადღება. მისი აზრით, ზოგადად რუსეთის ჩამორჩენილობისა და პროლეტარიატის პოლიტიკური უმწიფრობის ერთობლიობამ ისეთი ვითარება შექმნა, როდესაც სახელმწიფო ბიუროკრატია შეგნებულად აფერხებდა სოციალიზმისაკენ შემდგომ წინსვლას. სტალინის დიქტატურა სხვა არაფერი იყო, თუ არა სწორედ ამ გაბატონებულ ბიუროკრატიულ ინტერესთა პოლიტიკური გამოხატულება, რასაც მასების მისწრაფებებთან არაფერი ჰქონდა საერთო. თუკი ტროცკისათვის ბიუროკრატია ის საზოგადოებრივი ბალასტი იყო, რაც პოლიტიკურ რევოლუციას უნდა მოეშორებინა თავიდან, იუგოსლავი დისიდენტი, მარშალ ტიტოს ყოფილი თანამებრძოლი, მილოვან ჯილასი (1911-95) ბიუროკრატიას საერთოდ "ახალ კლასად" იხსენიებდა და მისი წრუგადასული გავლენიდან გამომდინარე, სოციალისტურ ქვეყნებში სახელმწიფო კაპიტალიზმის სულ უფრო მეტ და მეტ ნიშანს ხედავდა.

**"გაბერილმ ბიუროკრატიის მოდელი**

თავის ნაშრომში "ბიუროკრატია და წარმომადგენლობითი მმართველობა" (1971) უილიამ ნისკანენი ამტკიცებდა, რომ მაღალი რანგის ბიუროკრატები, საჯარო მოხელეთა სახელს ამოფარებულობისდა მიუხედავად, ძირითადად კერძო კარიერისტული ინტერესებით ხელმძღვანელობენ და შესაბამისად, ცდილობენ გააფართოონ როგორც საკუთარი უწყების გავლენა, ასევე რაც შეიძლება მეტი დაფინანსება მიიღონ ბიუჯეტიდან. ამის

## 18. ბიუროკრატიული აპარატი



მიზეზი ისაა, რომ ბიუროკრატიული აპარატის გაბერვა ნომენკლატურისათვის დასაქმების სერიოზული გარანტი, ხელფასის და საზოგადოებრივი გაკლენის ზრდის უტყუარი წინაპირობაა.

ახალი მემარჯვენეობა, სხვა ფაქტორებთან ერთად, სახელმწიფო ბიუროკრატიაში მისი არასაბაზრო-ხასიათის გამოც აკრიტიკებს და შესადარებლად ერთმანეთს უპირისპირებს კერძო სექტორისა და საზოგადოებრივი სექტორის ინსტიტუტებს. ამ თვალსაზრისით, კერძო სექტორის იმგვარი ინსტიტუტები, როგორებიცაა, ვთქვათ, ბიზნეს-კორპორაციები, გარე და შიგნით ფაქტორების ერთობლიობის გათვალისწინებით იმართება. უმთავრეს შინაგან სტიმულთა შორის ბიზნესი მაქსიმალური მოგების მიღებას მიიჩნევს; გარეგანი გაკლენის თვალსაზრისით, კონკურენტულ საბაზრო პირობებში მოქმედი ბიზნესი სამომხმარებლო წნეხს ემორჩილება, რაც მას პროდუქციის განახლებასა და ოპტიმალური ფასების გამონახვას აიძულებს.

ამის საპირისპიროდ, ბიუროკრატიაში მოგების მიღების მოტივაცია არ აწუხებს. თუკი ხარჯი იზრდება, გადასახადის გადამხდელი შეაფასებს დანაკლისს, და ეგეც არ იყოს, ბიუროკრატია, როგორც წესი, მონოპოლიური ინსტიტუტია და მას არც ბაზრის მოთხოვნებისთვის ანგარიშგაწევა ევალება. ყოველივე ამის შედეგად, ბიუროკრატია, ისევე როგორც ფაქტიურად საზოგადო სექტორის ყველა ინსტიტუტი, იმთავითვე ხარჯიანი და არაეფექტური წარმონაქმნია, მით უმეტეს, რომ მათ მიერ გაწეული საქმიანობა ხარისხობრივი თვალსაზრისითაც მოიკოჭლებს და არც მომხმარებლის დიდი სიმპათიით სარგებლობს. ახალი მემარჯვენეობისათვის დამახასიათებელი ამგვარი ფილოსოფია — კერძო კარგია, საზოგადო კი უვარგისი — თავისთავად გულისხმობს, რომ არა მარტო სახელმწიფო ბიუროკრატია აპარატი უნდა შეიკვეცოს, არამედ, თუკი ეს შესაძლებელია, კერძო სექტორის მენეჯმენტის ელემენტებიც გაითავისოს.

### ბიუროკრატის როლი

#### ბიუროკრატის დანიშნულება

ერთი შეხედვით, ბიუროკრატია ქვეყნისთვის სასიცოცხლოდ აუცილებელი დანიშნულება გააჩნია: მისი უპირველესი მოვალეობა საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ მიღებული კანონების დაცვა-აღსრულება და პოლიტიკური აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ შემუშავებული კურსის გატარების უზრუნველყოფაა. მართლაც, თუკი ხელისუფლების ყველა სხვა ფუნქციას (წარმომადგენლობითობა, პოლიტიკური გეზის განსაზღვრა თუ ინტერესთა გაცხადება) უამრავი სხვადასხვა ინსტიტუტი ასრულებს, უმუშაოდ პოლიტიკის გატარება მხოლოდ თავიანთი პოლიტიკური ხელმძღვანელების მეთვალყურეობის ქვეშ მომუშავე საჯარო მოხელეთა პასუხსაგებია. მეტიც, ბიუროკრატია, როგორც კებერისეული, გონივრუ-

ლად აწყობილი მექანიზმის მოდელი, საერთოდ ერთმანეთისაგან მიჯნავს ადმინისტრაციულ და პოლიტიკურ სფეროებს. ამ თვალსაზრისით, ბიუროკრატები უბრალოდ, საიმედო და გამართული ადმინისტრაციული მანქანის ჭანჭიკები არიან და დადგენილი იერარქიის ფარგლებში, მკაცრად განსაზღვრული წესების თანახმად მოქმედებენ. თუმცა, რეალობა სრულიად სხვაგვარია: ფორმალური დაქვემდებარებისა და პარტიული კუთვნილებისაგან თავისუფლების მიუხედავად, ბიუროკრატები მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენენ პოლიტიკურ პროცესზე და შესაბამისად, არაერთ საკვანძო ფუნქციას ასრულებენ ნებისმიერ პოლიტიკურ სისტემაში. ამ ფუნქციათაგან ყველაზე საყურადღებოა:

- ◀ ადმინისტრირება
- ◀ პოლიტიკური რჩევების მიცემა
- ◀ ინტერესთა გამოკვეთა და მათი გაცხადება
- ◀ პოლიტიკური სტაბილურობის შენარჩუნება

### ადმინისტრირება

ბიუროკრატის არსებითი დანიშნულება კანონის და პოლიტიკური კურსის დაცვა-აღსრულებაა. შესაბამისად, სწორედ მას ეკისრება პასუხისმგებლობა ხელისუფლების საქმიანობის ადმინისტრირებაზე. ამიტომაცაა, რომ ზოგჯერ ბიუროკრატის უბრალოდ “ადმინისტრაციასაც” უწოდებენ, ხოლო პოლიტიკურ ადმინისტრირებელ ხელისუფლებას — მთავრობას. ამგვარი გამიჯვნიდან ნათელია, რით განსხვავდება ერთმანეთისაგან პოლიტიკოსთა, როგორც პოლიტიკის “მკეთებელთა” და ბიუროკრატთა, როგორც პოლიტიკის “გამტარებელთა” დანიშნულება. აქედან გამომდინარე, ბიუროკრატის რაოდენობრივი შემადგენლობა მჭიდროდ უკავშირდება მთავრობის პასუხისმგებლობათა არეალს. ასე მაგალითად, გაერთიანებულ სამეფოში ბიუროკრატთა რიცხვმა XX საუკ. 70-იან წწ. 755.000 მიაღწია, თუმცა შემდგომში, 80-იანი წწ. აღებული ნეოლიბერალური პოლიტიკის კურსის შედეგად, მიზანმიმართულად დაიწყო შტატების შემცირება და 1996წ. ეს რიცხვი უკვე მხოლოდ 499.000 შეადგენდა. ასევე, ე.წ. “ახალი კურსის” პოლიტიკის გატარებისდა კვალად, ამერიკის ფედერალური ბიუროკრატიაც მნიშვნელოვნად გაიზარდა და დღეისათვის 2.5 მილიონ საშტატო ერთეულს გადააჭარბა.

ოღონდ ისიც სათქმელია, რომ ბიუროკრატთა მხოლოდ სხვათა მიერ გაცემული ბრძანებების უბრალო შემსრულებლებად წარმოდგენა, მცდარი იქნებოდა. ჯერ ერთი, რამდენადაც ადმინისტრაციული დეტალების დიდი უმრავლესობა იმთავითვე მოხელეთა გადასაწყვეტია, საჯარო თანამდებობის პირებს, შესაძლოა, უფლებაც ჰქონდეთ, თავად განსაჯონ როგორ და რა გზით “გაატარონ” ესა თუ ის პოლიტიკური კურსი; მეორე: ბიუროკრატის კონტროლის ხარისხი სხვადასხვა სახელმწიფოში დიდად განსხვავდება ერთმანეთისაგან. თუკი ჩინეთში თანამდებობის პირები მუდმივად გრძნობენ მკაცრ პარტიულ ზედამხედველობას, საფრანგეთსა და იაპონიაში მათი სტატუსი და საქმის მცოდნე ხალხის რეპუტაცია გარკვეული დამოუკიდებლო-

**ადმინისტრაცია**  
 ეს ტერმინი მრავალი მნიშვნელობით გამოიყენება. შესაძლოა აღნიშნავდეს ადმინისტრაციული შტოს მაღალი თანამდებობის პირთა ერთობლიობას — მაგალითად, “კლინტონის ადმინისტრაცია”; ზოგადად კი პოლიტიკის კორდინირებისა და აღსრულების პროცესს აღნიშნავს. იგულისხმება, რომ ადმინისტრირება სხვათა დახმარება თუ მომსახურებაა, და ამ გაგებით, ყველა საჯარო მოხელე ადმინისტრაციის ნაწილად მოიხარება. უფრო კონკრეტული მნიშვნელობით, ადმინისტრაცია ინფორმაციის განკარგვასა და კონტროლის უზრუნველყოფაზე აკებს პასუხს.



## 18. ბიუროკრატიული აპარატი

ბის გარანტია ხდება. და შესაძვე: როგორც პოლიტიკურ მრჩეველებს, ყოველ შემთხვევაში, მაღალი თანამდებობის საჯარო მოხელეებს მაინც, ბიუროკრატებს შესაძლებლობა ეძლევათ მონაწილეობაც მიიღონ იმ პოლიტიკის შემუშავებაში, რაც შემდგომში მათივე გასატარებელი ხდება.

### ბიუროკრატია, როგორც პოლიტიკური მრჩეველი

ბიუროკრატის პოლიტიკურ მნიშვნელობას დიდად განაპირობებს მისი როგორც პოლიტიკური ინფორმაციის მიმწოდებლისა და ხელი-სუფლებსათვის საჭირო რჩევების მიმცემის როლი. თუმცა აქ უნდა განვასხვავოთ მაღალი თანამდებობის საჯარო მოხელეები, ვისაც პოლიტიკოსებთან ყოველდღიური შეხება აქვთ და უშუალოდ ვვალეობათ კიდევ პოლიტიკური მრჩეველობა, და საშუალო თუ დაბალი რგოლის წინოსნები, რომლებიც ჩვეულებრივი ადმინისტრაციული საქმეებით არიან ხოლმე დაკავებულნი. ამდენად, როდესაც საუბარი ბიუროკრატის პოლიტიკურ მნიშვნელობაზეა, მაღალწინოსანთა სწორედ ეს ელიტარული ჯგუფი იგულისხმება ხოლმე. თეორიულად, ერთერთისაგან მკვეთრად შეიძლება გაიმიჯნოს ბიუროკრატთა და პოლიტიკოსთა პასუხისმგებლობა: ზოგადად პოლიტიკოს პოლიტიკოსები ქმნიან, ბიუროკრატები, უბრალოდ, რჩევებს სთავაზობენ მათ.

### ინტერესთა გაცხადება

თავისი ყოველდღიური საქმიანობით, ბიუროკრატთა მუდმივი ურთიერთობა აქვს სხვადასხვა ინტერეს-ჯგუფებთან, და ეს ურთიერთობა სულ უფრო ღრმავდება იმ კორპორატივისტული ტენდენციების შედეგად, რომლებმაც ფაქტიურად წაშალა განსხვავება ორგანიზებულ ინტერესებსა და სამთავრობო უწყებებს შორის. სხვადასხვა დარგობრივი ჯგუფები თანდათანობით ე.წ. "კლიენტთა" ჯგუფებად იქცნენ, რომელთაც შესაბამისი უწყებრივი ორგანიზაციები ემსახურებიან და რომელნიც, თავის მხრივ, ინფორმაციის ძალზე ღირებულ წყაროს წარმოადგენენ. ამგვარი **კლიენტთაში** შესაძლოა, ძალზე წაადგეს პოლიტიკურ სისტემას — თანხმობის შენარჩუნების თვალსაზრისით — რადგან პოლიტიკის კურსის გამოკვეთაში მონაწილეობით, ამგვარი ორგანიზებული ინტერეს-ჯგუფები, როგორც წესი, სახელისუფლო პოლიტიკას იზიარებენ ხოლმე. მეორეს მხრივ, კლიენტთაში ასევე შეიძლება გავლენა მოახდინოს საჯარო მოხელეთა საზოგადოებრივ ვალდებულებებზე და პასუხისმგებლობაზე, ხოლო როდესაც ჯგუფური ინტერესები ემთხვევა ბიუროკრატისას, იმგვარი პოლიტიკური ძაფები იბმება, რომელთა გაწყვეტასაც დემოკრატიულად განწყობილი პოლიტიკოსები უკვე ვეღარ ახერხებენ.

### პოლიტიკური სტაბილურობა

ბიუროკრატის საბოლოო დანიშნულება მაინც პოლიტიკური სისტემის მდგრადობისა და სიცოცხლისუნარიანობის უზრუნველყოფაა. თუმცა, ზოგჯერ ამა თუ იმ სისტემის სიცოცხლისუნარიანობის შენარჩუნება, შესაძლოა, არც კი იყოს გამართლებული: თუკი არ არსებობს საზოგადოებრივი

#### კლიენტთაში:

ურთიერთობის იმგვარი ფორმა, როცა სინამდვილეში, სამთავრობო სააგენტოები სწორედ იმ გარე ინტერეს-ჯგუფებს ემსახურებიან, ვისი ზედამხედველობაც ვვალეობათ.

ზედამხედველობა და ანგარიშგამოცემა, სისტემა უთუოდ კორუფციამდე მიდის და ეს პრობლემა დღეს ძალზე ბევრ განვითარებად სახელმწიფოში დგას, სადაც მაღალია სიღარიბისა და სოციალური უთანაბრობის დონე. მორეს მხრივ, თუკი საჯარო მოხელეს შეუცვლელი ილუზია გაუჩნდება, შესაძლოა დანაშაულზეც წაუცდეს ხელი, და ყველა დონე იხმაროს საკუთარი სკამის შესანარჩუნებლად. შესაძლოა ისიც კი ირწმუნოს, რომ მას უკეთ ესმის რაში მდგომარეობს საზოგადოება თუ საყოველთაო სიკეთე, ვიდრე ნებისმიერ არჩეულ პოლიტიკოსს და არც ისაა გამორიცხული, ყველანაირად წინაუდგეს პროგრესულ, რეფორმისტულ პოლიტიკურ ტენდენციებს და ამავე დროს, საკუთარი თავი სწორედ იმ სახელმწიფო ინტერესთა ერთგულ დამცველად წარმოიდგინოს.

### ბიუროკრატიის ორგანიზების ფორმები

ბიუროკრატიის ვებერისეული თეორიის ერთი ნაკლოვანებაც ისაა, რომ ბიუროკრატია, საკუთარი ერთგვაროვნების გამოცხადებით, მალე მთელს მსოფლიოში მსგავს სტრუქტურებად ჩამოყალიბდება. ვებერის "იდეალური ტიპი" უგულვებელყოფს ბიუროკრატიული აპარატის მოწყობის განსხვავებულ გზებს და იმ პოლიტიკურ, სოციალურ თუ კულტურულ ნაირგვარობას, რომლის ფარგლებშიც უწყეს საქმიანობა. ბიუროკრატიის ორგანიზებას ორი მიზეზის გამო აქვს განსაკუთრებული მნიშვნელობა: იგი ზეგაულებას ახდენს მთავრობის ადმინისტრაციულ ქმედითუნარიანობაზე და საჯარო ანგარიშგამოცემაზე და პოლიტიკური ზედამხედველობის შესაძლო ხარისხს განსაზღვრავს. ბიუროკრატიის ორგანიზებისა და მოცულობის საკითხი მას მერე კიდევ უფრო საჭირობოროტო გახდა, რაც XX საუკ. 80-იანი წწ. მოყოლებული, მისი დაფინანსების შემცირების ტენდენცია გამოიკვეთა. ეს, ნაწილობრივ, "ახალი შემარჯვენების" იდეების შედეგაცაა, თუმცა ამ ტენდენციის გაღრმავებაში არანაკლები წვლილი ეკონომიკურ გლობალიზაციასაც მიუძღვის. ახლა ბევრი სახელმწიფო ცდილობს, საკუთარი ადმინისტრაციული მანქანის ოპტიმიზაცია მოახდინოს, და ამ პროცესს ზოგჯერ "მთავრობის მოდერნიზებასაც" უწოდებენ ხოლმე.

ნებისმიერი ბიუროკრატიული აპარატი შესაბამისი დეპარტამენტების, სამინისტროებისა და სააგენტოებისაგან შედგება, რომლებიც პოლიტიკის ამა თუ იმ სფეროზე აგებენ პასუხს: განათლებაზე, მშენებლობაზე, თავდაცვაზე, ნარკომანიასთან ბრძოლაზე თუ გადასახადების აკრეფაზე. ბიუროკრატიული აპარატის ძირითადი მახასიათებელი კი მისი შინაგანი ცენტრალიზაციაა თუ დეცენტრალიზაციის ხარისხია. ლიბერალურ-დემოკრატიულ ბიუროკრატიათაგან, ტრადიციულად, ყველაზე ცენტრალიზებული ფრანგულია: მაშინ როცა ბრიტანული და გერმანული ბიუროკრატია რეფორმებისა და პოლიტიკურ რეალობებთან მორგების პროცესში ყალიბდებოდნენ, ფრანგული სისტემა იმთავითვე ადმინისტრირების ნაპოლეონისეულ მოდელზე აიგო. აქ ზედმიწევნით ცენტრალიზებული და მკაცრად იერარქიული იმგვარი სტრუქტურის შექმნა იგულისხმებოდა, რომელიც ტექნიკური ექსპერტების ცოდნა-გამოცდილებას დაეყრდნობოდა — ფრანგული სახელმწიფოს შორსმომავალ ინტერესთა საკეთილდღეოდ.

**კორუფცია:**  
ზოგადი გაგებით, ესაა ბიწიერებისა და უწყობის ის მდგომარეობა, როცა ძალაუფლების წყურვილი ბატონობისა და სხვათა ინტერესების იგნორირების მოთხოვნებს ბადებს. უფრო ვიწრო გაგებით — ესაა პირადი გამოჩენის ხარჯზე საზოგადოებრივი პასუხისმგებლობის დაუწყება. უმრავლეს შემთხვევაში ეს მატერიალური, კონკრეტულად კი — ფინანსური დაინტერესებით გამოიხატება და პოლიტიკური თვალსაზრისით, მექრთამეობას და პროტექციონიზმს უწყობს ხელს.

2

1

## 18. ბიუროკრატიული აპარატი

### დეპარტამენტალიზმი

ესა ცენტრიდანული ტენდენცია ბიუროკრატიული სტრუქტურის შიგნით, რომელიც უმთავრესად ამა თუ იმ დეპარტამენტისა და სააგენტოს ვიწრო უწყებრივი ინტერესების დაცვას გულისხმობს. შედეგად, ისინი უკვე ძნელად ემორჩილებიან როგორც პოლიტიკურ კონტროლს, ასევე ზოგად ადმინისტრაციულ დისციპლინას. ამას ასევე, მინისტრთა თუ სხვა დიდინოსანთა "შუნდირის დაცვის" ტაქტიკაზე გადასვლაც შეიძლება მოჰყვეს.

### ახლებური საზოგადოებრივი მართვა

ეს ტენდენცია კერძო სექტორისათვის დამახასიათებელი მენეჯერული ტექნიკის სამთავრობო სტრუქტურებში დანერგვას უჭერს მხარს; მეორეს მხრივ კი — სამთავრობო ფუნქციების კერძო ინსტიტუტებისათვის გადანაწილებას. იგულისხმება, რომ მთავრობა უნდა "მესაჭეობდეს", (პოლიტიკურ კურსს განსაზღვრავდეს), ხოლო კერძო ინსტიტუტები — "შენიხებოდნენ", ანუ — გადაწყვეტილებებს ანხორციელებდნენ. კრიტიკოსების აზრით, ეს ახლებური საზოგადოებრივი მართვა მხოლოდ იმას ქადაგებს, რომ "კერძო — კარგია, საზოგადოებრივი — ცუდი", რაც ძირისძირშივე მცდარი საზრისია.

საფრანგეთში უზენაესი ადმინისტრაციული ორგანო *სახელმწიფო სათათბიროა*, იგი მრჩეველის ფუნქციას ასრულებს საკანონმდებლო და ადმინისტრაციულ საკითხებთან დაკავშირებით და ქვეყნის უმაღლესი ადმინისტრაციული არბიტრის უფლება-მოსილებითაა აღჭურვილი.

ამის საპირისპიროდ, ამერიკის შერთებული შტატები სწორედ რომ დეცენტრალიზებული ბიუროკრატიის მაგალითია. ფედერალური ბიუროკრატია უშუალოდ პრეზიდენტის, როგორც უზენაესი ზედამხედველის, ხელმძღვანელობით საქმიანობს; თუმცა, ამერიკული ბიუროკრატია იმდენად გაბნეული და ძნელად სამართავია, ნებისმიერ პრეზიდენტს დიდი ძალისხმევა სჭირდება მისი კოორდინირებისა და საერთო კალაპოტში მოსაქცევად. ამ სირთულის ერთი შედეგი ისიცაა, რომ ფედერალური და ადგილობრივი ხელისუფლების პასუხისმგებლობა ერთმანეთს ეთხვევა; მეორე კი — ხელისუფლების დაყოფის პრინციპის უშუალო ზეგავლენა. როცა ერთის მხრივ, ადამასრულებელი დეპარტამენტები თუ სააგენტოები უშუალოდ პრეზიდენტის ხელმძღვანელობით მოქმედებენ, კონგრესის მიერ პარალელურად იქმნება უამრავი დამოუკიდებელი მარეგულირებელი კომისიაც. მართალია, ამ კომისიების წევრებს პრეზიდენტი ამტკიცებს, მაგრამ მას არც მათი გათავისუფლება და არც კონგრესის მიერ მათთვის განსაზღვრულ უფლება-მოსილებებში ჩარევა შეუძლია.

XX საუკ. 70-იანი წწ., სამთავრობო ბიუროკრატიათა ჩვეული წყობა სერიოზული ეჭვისა და გადასინჯვის საგანი გახდა. მაგალითად, კლინტონის ადმინისტრაციამ ყურად იღო 90-იან წწ. პოპულარული *ოსბორნისა* და *გებლერის* იდეები, რომელთა თანახმადაც, მთავრობის საქმე "მესაჭეობაა" და არა "ნიჩბების მოსმა". სხვანაირად რომ ვთქვათ, ადმასრულებელი ხელისუფლება სწორედ მაშინაა ყველაზე წარმატებული, როცა პოლიტიკის "კეთებითაა" დაკავებული და ამ პოლიტიკის გატარების ტვირთს იმ ორგანოებს გადააბარებს, რომლებიც სახელმწიფო სააგენტოების სტატუსით მოქმედებენ.

ამგვარი იდეები საფუძვლად დაედო ე.წ. "ახალი საზოგადოებრივი მართვის" სტილს, როცა ჯერ ტექნიკისა და მეიჯორის, ხოლო შემდგომ კი ბლერის მთავრობებმა საჯარო სამსახურის სერიოზული რეფორმები გაატარეს — ერთგვაროვანი სახელმწიფო ადმინისტრაცია საკუთარ მინისტრებს მხოლოდ პოლიტიკურ ფუნქციებს უტოვებდა და ამ პოლიტიკის გატარების პასუხისმგებლობას სხვადასხვა ადმასრულებელ სააგენტოებს უნაწილებდა — მათ შორის, კერძო სექტორის წარმომადგენლებსაც.

კერძოდ, ბლერის მთავრობა ცდილობდა ე.წ. *ვააოების* როლის გაზრდით, მხოლოდ შედეგზე ორიენტირებული პროგრამები დაეფინანსებინა ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა ჯანდაცვა, განათლება, და ქალაქდაგეგმარება. თუმცა, სახელმწიფოს როლის შეზღუდვის ყველაზე რადიკალური მცდელობა მაინც ტექნიკისეული *პროფატიზების* პოლიტიკაში გამოიხატა, როდესაც ისეთი დარგები, როგორიცაა ტელეკომუნიკაცია, ელექტრომომარაგება, გაზომომარაგება, წყალმომარაგება თუ ტრანსპორტი, საზოგადოებრივი საკუთრებიდან კერძო საკუთრებაში გადავიდა.

საყოველთაოდ...

**პაპი — დადებითი და უარყოფითი მხარეები**

თავისთავად საკმაოდ საორგანო ტერმინი *პაპი* — “ვიტომ-ავტონომიური არასამთავრობო ორგანიზაციის” აბრევიატურაა. ზოგადი გაგებით, იგი მოიცავს ნებისმიერ ორგანიზაციას, რომელიც ხელისუფლების მიერაა ჩამოყალიბებული და თავის მხრივ, მუდამ მხარში უდგას მას; რაც შეეხება მის შემადგენლობას, ამ ტიპის ორგანიზაციებში ვითომ სრულიად “დამოუკიდებელი” პიროვნებები და არა საჯარო მოხელეები ინიშნებიან. შესაბამისად, ვააოები სხვადასხვა ხასიათის აღმასრულებელი ფუნქციების მატარებელ ორგანიზაციებს აერთიანებენ, ისევე როგორც სათათბირო კომიტეტებსა თუ სხვადასხვაგვარ საარბიტრაჟო კოლეჯებს. მათი მოჩვენებითი დამოუკიდებლობის მიზეზი კი ისაა, რომ მაინც მთავრობის მეთვალყურეობის ორბიტაზე რჩებიან.

პაპი-ებს შემდეგი ღირსებები გააჩნია:

- მათი არსებობა მთავრობას შესაძლებლობას აძლევს გარედან მოიწვიოს გამოცდილი მრჩეველები, ექსპერტები თუ სხვადასხვა დარგის სპრეციალისტები.
- ისინი “ოფიციალური” სამთავრობო დეპარტამენტებისა და სააგენტოების პასუხისმგებლობის ტვირთს ინაწილებენ.

თუმცა, ამ ორგანიზაციებს რამდენიმე მიზეზის გამო აკრიტიკებენ კიდევ:  
 -სამინისტროთა გაგლეჩის ქვეშ დარჩენილი ვააოები პოლიტიკური ალაუფლების ცენტრალიზაციას უწყობენ ხელს.  
 -მნიშვნელოვნად ამცირებენ წარმომადგენლობითი ინსტიტუტების მხრიდან მთავრობის საქმიანობის უშუალო ზედამხედველობას, რითაც დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების პრინციპს ასუსტებენ.  
 -საჯარო ადმინისტრირების ამორფულობისა და დაქსაქსულობის გამო, ისინი ე.წ. **ბალკანიზაციის** ტენდენციისაკენ უბიძგებენ ბიუროკრატიულ აპარატს.

მართალია, მსგავსი ტიპის რეორგანიზაცია, ერთის შეხედვით, სახელმწიფოს მხრიდან უკანდახევას ჰგავს, მაგრამ რეალურად, ამან მეტ ცენტრალიზაციამდე და სწორედაც რომ სახელმწიფო კონტროლის გაძლიერებამდე შეიძლება მიგვიყვანოს: ამის მიზეზი კი ისაა, რომ გარკვეული ტიპის სოციალურ მომსახურებაზე მთავრობის მიერ უშუალო პასუხისმგებლობის მოხსნა თავისთავად აჩენს იმ ახალ-ახალ ორგანოთა შექმნის აუცილებლობას, რომლებმაც მომსახურების ამ სფეროთა დაფინანსება და ზედამხედველობა უნდა იკისრონ. ასე რომ, სწორედ “ეკონომიკის ეკონომიურობისა” და მიზანშეწონილობის სახელით გადადგმული ნაბიჯები, შესაძლოა, სინამდვილეში უკუეფექტის მომცემი აღმოჩნდეს. მაგალითად,

**პრეატიზაცია:**  
სახელმწიფო საკუთრების საზოგადოებრივიდან კერძო სექტორისათვის გადაცემა, რაც სახელმწიფო პასუხისმგებლობათა შემცირების გამოხატულებაა.

**ბალკანიზაცია:**  
ამა თუ იმ პოლიტიკური ორგანიზმის ურთიერთდაპირისპირებულ ნაწილებად დახლეჩა, რისი მაგალითიც ხშირად გვხვდება ბალკანეთის ნახევარკუნძულზე.

## 18. ბიუროკრატიული აპარატი

იგივე საბჭოთა კავშირის მაგალითზე ნათლად გამოჩნდა, რომ ყველაფრის დაგვემვის მანიას რესურსების უყარათო ხარჯვასა და შედეგად, სრულ “უძრაობამდე” მივყავართ.

### სად გადის ბიუროკრატიის ძალაუფლების ზღვარი?

#### ბიუროკრატიული ძალაუფლების წყაროები

მართალია, ბიუროკრატიას წესით და კანონით, საზოგადოების უანგარო სამსახური ევალება, მაგრამ საყოველთაო აზრის თანახმად, ის გაუღენიანი ადამიანების იმ ერთიანობად ჩამოყალიბდა, რომელსაც დღეს უკვე ხელისუფლების “შეოთხე შტოსაც” კი უწოდებენ. ბიუროკრატიული ძალაუფლების ფუნქციონირებას ისეთმა განსხვავებულმა თეორეტიკოსებმა მიაქციეს ყურადღება, როგორებიც იყვნენ ვებერი, ბარნეში და ტროცკი. იაპონიაში მაგალითად, საჯარო მოხელეები, განსაკუთრებით პრესტიჟული საერთაშორისო კავშირებისა და მრეწველობის თანამშრომლები, იმ “შეუცვლელ” პოლიტიკურ ფიგურებად ითვლებიან, ვისაც 1930-იანი და 1960-იანი იაპონური “ეკონომიკური სასწაული” მიეწერება; გაერთიანებულ სამეფოში კი საჯარო მოხელეებს სულაც “ბრიტანეთის მმართველ კლასს” უწოდებენ.

ბიუროკრატიის ძალაუფლებას ეჭვის ქვეშ აღარც მემარჯვენეები და აღარც მემარცხენეები აღარ აყენებენ, და აღარც საჯარო მოხელეთა მიუკერძოებლობის მითისა სჯერა ვინმეს. თუმცა, უნდა გვახსოვდეს, რომ თავისთავად ეს ბიუროკრატიული ძალაუფლება საკმაოდ შეფარული და შენიღბულია, რადგან მისი წყარო, უმთავრესად, იმ მინისტრებთან კულუარული გარიგებებია, რომელნიც საზოგადოებრივ ზედამხედველობას არ ექვემდებარებიან. აქედან გამომდინარე, ბიუროკრატიის ძალა შემდეგ ფაქტორებზეა დამოკიდებული:

- ◀ რა სტრატეგიული მდგომარეობა უკავია ბიუროკრატიას პოლიტიკურ პროცესში
- ◀ რა უწყებრივი ურთიერთობები მყარდება ბიუროკრატებსა და მინისტრებს შორის
- ◀ როგორია ბიუროკრატთა სტატუსი თუ გამოცდილება.

თავისთავად, პოლიტიკური პროცესი ნებისმიერ თანამედროვე სახელმწიფოში იმგვარად წარიმართება, რომ საჯარო მოხელეთა გაუღენის გაძლიერების ბევრი წინაპირობა იმთავითვე ჩნდება. რაც მთავარია, როგორც პოლიტიკურ მრჩეველებს, მათ ძირეულ ინფორმაციაზე მიუწვდებათ ხელი და თავადვე წყვეტენ, როგორ და რა დოზით მიაწოდონ იგი ზემდგომებს. შესაბამისად, პოლიტიკური წინადადებები იმგვარი შერჩევითა და განხრახვით შეიძლება იქნას მიწოდებული, რაც მათთვის სასურველი გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობას შექმნის. ცხადია, ეს სრულებითაც არ ნიშნავს იმას, თითქოსდა ბიუროკრატები შეგნებულად მანიპულირებდნენ, ან ღიად

აფიქსირებდნენ პოლიტიკურ სიმბათიებს — უბრალოდ, მათი სურვილები, ნებისთი თუ უნებლიედ, პოლიტიკურ დისკურსზეც აისახება და საბოლოო გადაწყვეტილებებზეც ახდენს ზეგავლენას.

სხვადასხვა ინტერეს-ჯგუფებთან დამყარებულმა კავშირებმა კიდევ უფრო განამტკიცა ბიუროკრატის მდგომარეობა: როგორც ხელისუფლების "სახე", ამ ჯგუფებთან ურთიერთობისას იგი გადამწყვეტ როლს თამაშობს გადაწყვეტილებების მიღებაში; გარდა ამისა, როცა პოლიტიკოსები ახერხებენ რჩევის სხვა წყაროებიდან მიღებას, მიღებული გადაწყვეტილებების პოლიტიკური განხორციელება მაინც იგივე ბიუროკრატის საქმედ რჩება — გინდა სახელმწიფო სტრუქტურა იყოს, გინდა შპს. სწორედ საჯარო მოხელეები წვევებენ, როგორ განხორციელონ ესა თუ ის პოლიტიკური გადაწყვეტილება, ანთუ შეაფერხონ და დროში გაწელონ იგი.

ბიუროკრატის მეორე წყარო მათი მინისტრებთან ურთიერთობის ოპერატიულობა და მათ შორის პასუხისმგებლობათა გადანაწილებაა. წესით, მინისტრები პოლიტიკური ხელმძღვანელები არიან, დანიშნული ბიუროკრატები კი — მათი მორჩილი ხელქვეითები. თუმცა, ბევრი საბუთი არსებობს საწინააღმდეგოს დასამტკიცებლად: ჯერ ერთი, მაღალი რანგის ბიუროკრატები რაოდენობრივად ბევრად ჭარბობენ პოლიტიკოსებს; ამიტომაც, ამოღენა არმიის მუდმივი ზედამხედველობა პრაქტიკულად შეუძლებელი ხდება.

მეორე ისაა, რომ არჩეული პოლიტიკოსისა და საჯარო მოხელის კარიერის კიბე თვისობრივად განსხვავებულია: თუკი მინისტრები და სხვა არჩევითი თანამდებობის პირები მხოლოდ დროებით ინარჩუნებენ პოსტებს, საჯარო მოხელეები ყველა დროსა და ხელისუფლებაში პოულობენ თავიანთ ადგილს.

მესამეც, გავლენის კიდევ ერთი სერიოზული საფუძველი ის მდგომარეობა და ნდობაა, რითაც საჯარო მოხელენი სარგებლობენ ხოლმე. ბევრგან ბიუროკრატის ზედა ეშელონების წარმომადგენლებს მერიტოკრატულ ელიტად მიიჩნევენ, და პასუხისმგებლობასაც აკისრებენ ზოგად-სახელმწიფოებრივი ინტერესების დაცვის თვალსაზრისით. სწორედ ამის გამოვლინებაა ის განსაკუთრებული ყურადღება, რაც საჯარო მოხელის თანამდებობაზე დანიშნვისას მის ცოდნასა და უნარს ენიჭება. ევროპის ბევრ ქვეყანაში, ბიუროკრატულ სისტემაში ამა თუ იმ პოსტის დასაკავებლად, რამდენიმე საფეხურიანი გამოცდებისა და კონკურსების გავლაა აუცილებელი; გაერთიანებულ სამეფოში, მაგალითად, საჯარო სამსახურში "ოქსბრიჯელების" (ოქსფორდ/კემბრიჯ დამთავრებულების) აშკარა სიმრავლე შეინიშნება.

მათთან შედარებით, მინისტრები ხშირად ამა თუ იმ სფეროში სათანადო ცოდნის გარეშე, მოუშვადებლები იკავებენ პოსტებს, რაც სპეციალისტთა რჩევებსა და დახმარებას განსაკუთრებულ წონას მატებს. რაკილა მინისტრები პოლიტიკური ნიშნით იბარებენ თანამდებობებს, თვალსაჩინო ხდება განსხვავება პოლიტიკური ბრძოლის გამოცდილებასა და ეფექტიან ადმინისტრირებას შორის. კერძოდ, საპარლამენტო სისტემებში მინისტრთა

2

1

## 18. ბიუროკრატიული აპარატი

არჩევანი საკმაოდ მწირია: სავარაუდო კანდიდატები ხომ მხოლოდ უმრავლესობით მოსული პარტიის რიგებშია საძიებელი, მათგან კი ძალზე ცოტა თუა ამა თუ იმ დარგის სპეციფიკაში ჩახედული და არც დიდი ორგანიზაციების მართვის გამოცდილება გააჩნიათ.

### როგორ მოეთოკოთ ბიუროკრატია?

პოლიტიკური დემოკრატია უშინაარსო ცნებად რომ არ იქცეს, დანიშნული მოხელეები უცილობლად ანგარიშვალდებულნი უნდა იყვნენ იმ პოლიტიკოსთა წინაშე, რომელნიც თავის მხრივ, მთელი საზოგადოების წინაშე აგებენ პასუხს. არადა, ლიბერალური დემოკრატიის მუდმივი კრიტიკოსები სწორედ იმ არგუმენტს იშველიებენ, რომ სინამდვილეში, პარტიული კონკურენციისა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების ფასადს მიღმა, ბიუროკრატიის უკონტროლო და უპასუხისმგებლო ძალაუფლება იმალება. შესაბამისად, აუცილებელია კორუფციის, მანიკიერი ადმინისტრირებისა თუ/და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების საწინააღმდეგო გარანტიების შექმნა. თავად ბიუროკრატები შესაძლოა ამტკიცებდნენ — არავითარი გარეგანი კონტროლი არ გვჭირდება, ვინაიდან ჩვენი პროფესიული ჩვევები და საჯარო მოხელის “შუნდირის ღირსება” იმთავითვე გარანტიანია — მაგრამ ბევრ განვითარებულ ქვეყანაში, დროთა განმავლობაში ჩამოყალიბებული საჯარო სამსახურის კულტურა, შესაძლოა, პრობლემას კი არ აგვარებდეს, უფრო ართულებდეს კიდეც: ასეთ დროს ჩნდება რწმენა იმისა, რომ ასე ვთქვათ, “საქმის მცოდნე ხალხს არ ესწავლება”. ბიუროკრატიის კონტროლის უმთავრეს ფორმებად უნდა ჩაითვალოს:

- ◀ პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების მექანიზმების შემუშავება
- ◀ საჯარო სამსახურის პოლიტიზაცია
- ◀ ბიუროკრატიის საპირწონე მექანიზმები.

### პოლიტიკური ანგარიშვალდებულება

სახელმწიფო ბიუროკრატია შესაძლოა ანგარიშვალდებულად გავხადოთ აღმასრულებელი ხელისუფლების, პარლამენტის, სასამართლო ხელისუფლებისა თუ საზოგადოების წინაშე. ჩამოთვლილთაგან ყველაზე მნიშვნელოვანი, ცხადია, ხელისუფლების აღმასრულებელი შტო უნდა მივიჩნიოთ, რადგან ქვეყნის მართვის ადმინისტრირებაზე სწორედ ისაა მთლიანად პასუხისმგებელი და საქმიანობასაც საჯარო სამსახურებთან უშუალო კავშირით ახორციელებს. აღმასრულებელი კონტროლის ყველაზე სრულყოფილი სისტემა სახელმწიფო სოციალიზმის ისეთ რეჟიმებს ახასიათებს, როგორებიცაა ჩინეთსა თუ ყოფილ საბჭოთა კავშირში ჩამოყალიბდა, სადაც პარტიულ ორგანოთა მკაცრად იერარქიზებული სტრუქტურები სახელმწიფო ადმინისტრაციის პარალელურად მოქმედებდნენ და ზედამხედველობასაც უწევდნენ მას. თუმცა, ამ ქვეყნებში სახელისუფლებო მანქანა იმდენად მოუქნელი და ხისტი იყო, რომ “მმართველი” პარტიის

**მანიკიერი ადმინისტრირება:**  
ძალაუფლების მანიკიერი გამოყენება, კანონების საკუთარ თარგზე “მორგება”, კანონიერი პროცედურების უგულვებელყოფა, ან უბრალოდ, უმეცრება.

მარად ფხიზელი თვალის მიუხედავად, კომუნისტური ბიუროკრატიები, საბოლოო ჯამში, საკუთარი კერძო ინტერესების ტყვეობაში აღმოჩნდნენ ანდა, უკეთეს შემთხვევაში, მხოლოდ სხვადასხვა ეკონომიკური, სოციალური და რეგიონალური ვიწრო ინტერესების გამტარებლებად იქცნენ.

რაც შეეხება ლიბერალურ-დემოკრატიულ სახელმწიფოებს, განსაკუთრებით ისეთებს, სადაც აღმასრულებელი ხელისუფლება პარლამენტიდან ყალიბდება, პოლიტიკური კონტროლი დიდადაა დამოკიდებული მინისტრთა პასუხისმგებლობის დოქტრინის დაცვაზე. ამ დოქტრინის თანახმად, მხოლოდ და მხოლოდ მინისტრები აგებენ პასუხს საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე საკუთარი თანამშრომლების ქმედებებსა და მათ დაქვემდებარებაში არსებული დეპარტამენტების მიერ გატარებულ პოლიტიკაზე. მინისტრთა ამგვარი პასუხისმგებლობა ყველაზე უკიდურესი ფორმით გაერთიანებულ სამეფოში ვლინდება ხოლმე, სადაც დღეს უკვე თავისთავად იგულისხმება, რომ საჯარო მოხელეები პასუხს მხოლოდ საკუთარი მინისტრების და, შესაბამისად, არსებული მთავრობის წინაშე აგებენ. თუმცა, ბიუროკრატიის კონტროლი ამ დოქტრინის პირობებშიც საკმაოდ გამწვანებულია სამი რამის გამო: ერთი რომ, თანამედროვე ბიუროკრატიული აპარატის გამოჯეკილობა, მრავალრიცხოვნება და სტრუქტურული სირთულე პრაქტიკულად შეუძლებელს ხდის მინისტრებისთვის მის ეფექტიან ზედამხედველობას. მეორეც — თავად მინისტრებს მაინცდამაინც არ ეჭაშნიკებათ თანამდებობიდან გადადგომა და კარიერაზე ჯვარის დასმა — საკუთარი თანამშრომლების გადაცდომების გახმაურების გამო — და მსგავსი გადადგომები და მათი თანამდევნი საზოგადოებრივი აუდიტაჟი არც პრემიერ-მინისტრებისთვისაა სასარგებლო. მესამე: როგორც წესი, საკანონმდებლო ორგანოებიც ვერ გამოიჩინებენ ხოლმე ვერც სათანადო გათვითცნობიერებულობით და ვერც პოლიტიკური ნებით, მკაცრი მეთვალყურეობა გაუწიონ გნებავთ მინისტრებს და გნებავთ საჯარო მოხელეებს ზოგადად.

არადა, საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან მკაცრი მეთვალყურეობა, ბიუროკრატიის პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების კიდევ ერთი აუცილებელი პირობაა. სხვათა შორის, 1979 წელს გაერთიანებულ სამეფოში მიღებული გადაწყვეტილება, მაშინ ახლად შექმნილი სადეპარტამენტო დარგობრივი კომიტეტებისათვის მაღალი თანამდებობების საჯარო მოხელეთა და თავად მინისტრთა გამოძახებისა და “დაკითხვის” უფლება მიეცათ, სწორედ მინისტრთა პასუხისმგებლობის სისტემის არაქმედითუნარიანობის შეფარული აღიარება გახლდათ. თუმცა, საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან წარმატებული მეთვალყურეობა უშუალოდ უკავშირდება დაფინანსების საკითხს: ამერიკის კონგრესი ყურადღებით აკვირდება პრეზიდენტის ბიუჯეტს და კონსტიტუციური უფლებაც აქვს გამოითხოვოს დამატებითი თანხები სხვადასხვა აღმასრულებელი დეპარტამენტისა თუ სააგენტოსათვის. ეს კონგრესის კომიტეტებს შესაძლებლობას აძლევს შეისწავლონ და გამოიძიონ ყოველი დეპარტამენტის საქმიანობა, აკონტროლონ მათი ხარჯთ-აღრიცხვა და გამოავლინონ მანკიერი ადმინისტრირებისა თუ გაფლანგვის ფაქტები. თუმცა, სწორედ კონგრესის მეთვალყურეობამ, შესაძლოა, განაპირობოს ძლიერი კავშირების, ე.წ. “რკინის სამკუთხედების”, ანუ — იმგვარი პოლიტიკური ალიანსების შექმნა, როცა აღმასრულებელი

**მინისტრის პასუხისმგებლობა**  
ეს ცნება განსაზღვრავს ურთიერთობებს მინისტრებსა და მათ დეპარტამენტებს შორის, და საბოლოო ჯამში, საჯარო სამსახურის საზოგადოებრივ ანგარიშვალდებულებას უზრუნველყოფს. მინისტრი პასუხს აგებს საკუთარი დეპარტამენტის ქმედებებსა და შეცდომებზე; ამავე დროს, ის ანგარიშვალდებულია საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე და მისი თანამდებობიდან განთავისუფლება შესაძლებელია ნებისმიერი დაქვემდებარებული დეპარტამენტის საჯარო მოხელის გადაცდომისა თუ არაკომპეტურობის მოტივით თუორიულად. სწორედ მინისტრის ეს პასუხისმგებლობა განსაზღვრავს ანგარიშვალდებულების იმ ჯაჭვის რაობას, რომელიც საჯარო მოხელეებს საზოგადოებასთან აკავშირებს — მინისტრებისა და საკანონმდებლო ორგანოების მეშვეობით.

2

1



## 18. ბიუროკრატიული აპარატი

სააგენტო, კონგრესის შესაბამისი კომიტეტი და ესა თუ ის ინტერეს-ჯგუფი საერთო ენას ნახულობენ და ერთმანეთში რიგდებიან კიდევ.

ბიუროკრატიის სასამართლო ზედამხედველობა იმ ტიპის სისტემებისათვისაა დამახასიათებელი, სადაც სახელმწიფოს აღმასრულებელი ორგანოების უფლება—მოვალეობათა დამდგენი ადმინისტრაციული კანონმდებლობა, თავად ზოგადი სამოქალაქო სამართლის ცალკე განშტოებად არსებობს. კონტინენტური ევროპის ბევრ ქვეყანაში, ამის შედეგად ადმინისტრაციულ სასამართლოთა თუ ტრიბუნალოთა მთელი სისტემებია შექმნილი, რომლებსაც სამთავრობო ბიუროკრატია და კონკრეტულ მოქალაქეთა შორის წარმოქმნილი დავების გადაჭრა ევალებათ.

ბიუროკრატია პასუხი შესაძლოა თავად საზოგადოებამაც მოკითხოს და ამის არაერთი ფორმალური თუ არაფორმალური გზა არსებობს. ერთი მათგანია თავიდან სკანდინავიაში შექმნილი, თუმცა შემდგომ ბევრ სხვა ქვეყანაში გაზიარებული *ომბუდსმენის* სისტემა. მართალია, ეს სისტემა კერძო საჩივრების დაკმაყოფილების მრავალგვარ საშუალებას გულისხმობს, მაგრამ უშუალოდ ომბუდსმენს იშვიათად აქვს უფლება კანონის ძალით იმოქმედოს და არც საკუთარი გადაწყვეტილებების უშუალოდ აღსრულების მექანიზმები გააჩნია. რაც შეეხება გაერთიანებული სამეფოს ადმინისტრაციის საპარლამენტო კომისიას, იგი უაღრესად არაკმედიოუნარიანია, რამდენადაც საჩივრის შეტანა საზოგადოებას მხოლოდ პარლამენტის წევრის მეშვეობით შეუძლია და არა პირდაპირი გზით; ევც არ იყოს, მოსახლეობის უდიდეს ნაწილს ფაქტიურად საერთოდ არც არაფერი სმენია ამ კომისიისა და მისი დანიშნულების შესახებ.

ბიუროკრატიაზე არაფორმალური ზემოქმედების მთავარი ინსტრუმენტები მასმედია და სხვადასხვაგვარი ინტერეს-ჯგუფებია. საჯარო მოხელეებს შესანიშნავად ესმით, რომ ფორმალური ანგარიშვალდებულების მექანიზმების გარდა, მათი მდგომარეობა და საზოგადოებრივი იმიჯი მნიშვნელოვნად შეიძლება დააზარალოს კორუმპირებულობისა თუ ადმინისტრაციული გადაცდომების გამო ატეხილმა ყალიბამ. ასე მაგალითად, XX საუკუნის 70-იანი წლების უოთერგეთის სკანდალმა ამერიკის შეერთებულ შტატებში, უკიდურესობამდე გააძლიერა ისეთ სამთავრობო სააგენტოებზე ზედამხედველობა, როგორებიცაა დაზვერვის ცენტრალური სააგენტო (CIA) და გამოძიების ფედერალური ბიურო (FBI). 1985 წელს, როცა ფრანგულმა გაზეთმა "ლე მონდმა" გრინფისის გემის, "რეინბოუ უორიორის" ჩაძირვის მიზეზად მითითებულ ამბავი გაახმაურა, ამას საბოლოოდ თავდაცვის მინისტრის გადადგომა მოჰყვა შედეგად. თუმცა, მეორეს მხრივ, შესაძლოა მსგავსი ტიპის გამოძიებებს ძალიან შეუშალოს ხელი გამჭვირვალე მმართველობის (იხ. გვ. 436) არარსებობამ და გასაიდუმლოების იმ საყოველთაო მანიაქ, რაც ზოგადად ყველა სახელმწიფო ადმინისტრაციას მეტ-ნაკლებად ახასიათებს.

## პოლიტიზაცია

პოლიტიკური კონტროლის განხორციელების ერთ-ერთი გავრცელებული ფორმა — არსებული ხელისუფლების იდეოლოგიური მხარდაჭერის ნიშნით ბიუროკრატიული აპარატის მაღალჩინოსანთა შერჩევაა. ცხადია, ეს მნიშვნელოვნად ამცირებს სხვაობას როგორც პოლიტიკასა და ადმინისტრირებას, ასევე პოლიტიკოსებსა და საჯარო მოხელეებს შორის. ამგვარი კონტროლი პოლიტიკური დანიშვნების სისტემის მეშვეობით ხორციელდება — ამ ე.წ. “ნადავლის განაწილების” სისტემას, ამერიკაში ენდრიუ ჯეკსონმა ინსტიტუციური ხასიათი მიანიჭა XIX საუკ., როდესაც ქვეყნის ფედერალური საჯარო სექტორის 20% დაითხოვა და საკუთარი პარტიული კადრებით ჩაანაცვლა. პრეზიდენტის შეცვლასთან ერთად, ამერიკაში ადმინისტრაციაც იცვლება და დაახლოებით 4000 საკვაძო პოსტზე მოხელეები პოლიტიკური ნიშნით შეირჩევიან. ეს პროცესი განსაკუთრებით ინტენსიურად ნიუშპრის არჩევნებსა და პრეზიდენტის იანვრის ინაუგურაციის შუა პერიოდში მიმდინარეობს. ამ თანამდებობზე 200 ადამიანი ინიშნება უშუალოდ პრეზიდენტის მიერ, დანარჩენებს კი უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფალნი წარადგენენ, პრეზიდენტის თანხმობის მისაღებად.

გაერთიანებულ სამეფოში, საჯარო სამსახურის დეპარტამენტის გაუქმების შემდეგ, ბიუროკრატიის კადრების ფაქტიურად სრული “ტექნიკიზაცია” მოხდა. ქ-ნ პრემიერ-მინისტრს იმასაც კი აბრალებდნენ, თანამდებობაზე დანიშნვის წინ ნებისმიერ კანდიდატზე იმას კითხულობს — ჩვენანია თუ არაო. პოლიტიზაციის ჭია ფრანგულ ადმინისტრაციასაც შეუქნდა: ამჟამად 500 უმაღლეს თანამდებობაზე უშუალოდ წამყვანი პოლიტიკური ფიგურების მითითებითაა ხალხი დანიშნული, და ახლა ფრანგული ბიუროკრატიის ნაღები პოლიტიზირებულ კლანთა ერთგვარ კოქტეილს უფრო წააგავს, ვიდრე ნებისმიერ პარტიულ პოლიტიკაზე მაღლა მდგომ, ერთ მტკიცე მონოლითს.

ცხადია, ამგვარი პოლიტიზაცია ძირისძირშივე ეწინააღმდეგება საჯარო მოხელის, როგორც თავისი პროფესიული ნიშნით ყველა ხელისუფლებისათვის ერთნაირად საჭირო ფიგურის იდეას. როცა ბიუროკრატია პოლიტიკური ნიშნითაა შერჩეული, ანდა არსებული ხელისუფლების იდეოლოგიური მხარდაჭერის გამო — მისი საქმიანობაც ისეთივე დროებითი ხდება, როგორც მათი პოლიტიკური ბოსებისა. აქედან გამომდინარე, აღარც მაღალი კლასის სპეციალისტებს მიუწევთ გული დროებით და სათუო თანამდებობებისაკენ; მეორეს მხრივ, იდეოლოგიურმა აღტკინებამ შესაძლოა, საჯარო მოხელეებს ობიექტურად ვერც დაანახოს მისაღები პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ყველა ნაკლი თუ შესაძლო საფრთხე. სწორედ ამიტომაცაა ღირებული მიუკერძოებლობა, რაც ბიუროკრატიას პოლიტიკოსებთან მეტისმეტი “დამძობილების” საშუალებას არ აძლევს და უფრო საღად აფასებინებს იმ პოლიტიკური კურსის ძლიერ და სუსტ მხარეებს, რომლის აღსრულებაც მათი უშუალო მოვალეობაა.

### ომბუდსმენი

ომბუდსმენი (იგივე სახალხო დამცველი) სკანდინავიური წარმოშობის სიტყვაა და ზუსტი ანალოგია არც ერთ ენაში არ მოეპოვება. იგი სახელმწიფო მოხელეა, რომელსაც მოქალაქის უფლებების დაცვა და მანკიერი ადმინისტრირების შემთხვევებზე რეაგირება ევალება. თუმცა, არაერთი საკანონმდებლო/აღმასრულებელი უფლება-მოხილვები მას არ გააჩნია.

## 18. ბიუროკრატიული აპარატი

### ბიუროკრატიის საპირწონე

პოლიტიკური კონტროლის ბოლო მექანიზმად იმგვარი სტრუქტურები შეიძლება ჩაითვალოს, რომლებიც პოლიტიკოსთა დასახმარებლად ანდა ოფიციალური ბიუროკრატიის საპირწონედ იქმნება. ამგვარი სისტემის უმარტივესი მაგალითია პოლიტიკურ მრჩეველთა ინსტიტუტი, რაც დღესდღეობით ლამის ყველა თანამედროვე სახელმწიფოს აპარატის დამახასიათებელი ნიშან-თვისებაა. გაერთიანებულ სამეფოში ეს ad hoc (დროებითი) კომისიების წესით ხორციელდება. მარგერიტ ტეტჩერი, მაგალითად, ხშირად მიმართავდა რჩევისთვის პოლიტიკურ კვლევათა ცენტრსა თუ ედამ სმიტის ინსტიტუტს; ბლერი კი — საკუთარი კაბინეტის ადმინისტრაციის გასაძლიერებლად — საჯარო პოლიტიკის კვლევის ინსტიტუტსა თუ Demos ცენტრს. საფრანგეთში დიდი ხანია არსებობს, და ეს იტალიამ და ავსტრიამაც გადაიღეს — ე.წ. “მინისტრის პირადი შტაბის” პრაქტიკა: ესაა დაახლოებით მრჩეველთა 15-კაციანი გუნდი, რომელიც ამა თუ იმ მინისტრს პოლიტიკის შემუშავებაში, დეპარტამენტთა საქმიანობის ზედამხედველობასა და სხვა არა ერთი ფუნქციის შესრულებაში ეხმარება.

ბიუროკრატიის საპირწონეს იღუა ყველაზე წარმატებულად ამერიკის შერთებულ შტატებში განხორციელდა, ე.წ. პრეზიდენტის აღმასრულებელი ოფისის სახით. პირველი ამგვარი ოფისი რუზველტმა შექმნა იმ მოტივით, პრეზიდენტს მხარში ამოღებოდა სჭირდებოდა. დღესდღეობით პრეზიდენტის ეს პირადი ბიუროკრატია რამდენიმე საბჭოსა და ოფისისაგან შედგება და თითქმის 1400 თანამშრომელს მოითვლის. ამ სტრუქტურის უმთავრესი შემადგენელი რგოლებია: თეთრი სახლის ოფისი, ანუ პრეზიდენტის უახლოესი პოლიტიკური მრჩეველები; მენეჯმენტისა და საბიუჯეტო ოფისი, რომელიც პრეზიდენტს საბიუჯეტო და საკანონმდებლო წინადადებების მომზადებაში ეხმარება; ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო, რომელსაც რჩევების მიცემა ევალება თავდაცვისა და საგარეო ურთიერთობათა საკითხებში, და ეკონომიკურ მრჩეველთა საბჭო, რომელიც პრეზიდენტს საკუთარ მოსაზრებებს აწვდის ეკონომიკურ პოლიტიკასთან დაკავშირებით.

ბიუროკრატიის ამგვარ საპირწონეთა შექმნის მიზანი იმ დისბალანსის აღმოფხვრაა, რაც თავს იჩენს ერთის მხრივ, არაპროფესიონალ, დროებით დასაქმებულ, რიცხვმრავალ პოლიტიკოსებსა და მათ საქმის მცოდნე, მუდმივ, პროფესიონალ მოხელეთა ურთიერთობებში. თუმცა, პოლიტიკური კონტროლის ამგვარ ფორმას თავისი ნაკლიც გააჩნია: ამერიკის პრეზიდენტის აღმასრულებელი ოფისის შემთხვევაში, ეს მთავრობის ორგანოთა დუბლირებას იწვევს, რაც თავის მხრივ, უფლებამოსილებათა კონფლიქტს და შიდაბიუროკრატიულ დაპირისპირებებს აღვივებს. ამის ყველაზე აშკარა გამოვლინებაა ის ლამის მუდმივი ანტაგონიზმი, რაც ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოსა და სახელმწიფო დეპარტამენტს შორის შეინიშნება. განსაკუთრებული საფრთხის შემცველი კი მაინც ის გარემოებაა, რომ უშუალოდ საკუთარი ნება-სურვილით შერჩეული მრჩეველებით გარემოცული პოლიტიკოსები პოლიტიკური რეალობის თაობაზე მხოლოდ იმას გაიგებენ, რისი მოსმენაც თავად სურთ.

## შეჯამება

« ტერმინი “ბიუროკრატია” რამოდენიმე მნიშვნელობით მოიხმარება: თავდაპირველად იგი მოხელეთა და არა არჩეულ პოლიტიკოსთა მიერ მართვას აღნიშნავდა. საზოგადოებრივ მეცნიერებებში ბიუროკრატია, ჩვეულებრივ, ორგანიზების მოდელს აღნიშნავს. თუმცა, თანამედროვე პოლიტოლოგები ამ ტერმინს სახელმწიფოს ადმინისტრაციული მანქანის მნიშვნელობით ხმარობენ, თავად ბიუროკრატები კი ის არა-არჩევითი სახელმწიფო თუ საჯარო მოხელეები არიან, რომლებიც, შესაძლოა, ექვემდებარებოდნენ ან არც ექვემდებარებოდნენ პოლიტიკურ კონტროლს.

« ბიუროკრატის თაობაზე სამი ძირითადი თეორია არსებობს: ვებერისეული მოდელის თანახმად, ბიუროკრატია გონივრული მართვის ადმინისტრაციული მექანიზმია, და იგი თანამედროვე საზოგადოების მოწყობის დამახასიათებელ ფორმას წარმოადგენს. კონსერვატიული მოდელი განსაკუთრებულ ყურადღებას იმაზე ამახვილებს, თუ რამდენად ასახავს ბიუროკრატია კლასობრივ ინტერესებს და რამდენად შეუძლია წინააღმდეგობა გაუწიოს პოლიტიკურ კონტროლს. “გაბერილი” ბიუროკრატის მოდელის თანახმად, აშკარად იგრძნობა ტენდენცია ჭარბი მმართველობისაკენ, რისი მოზეხიც საჯარო მოხელეთა კარიერისტული კერძო ინტერესებია.

« ბიუროკრატის ძირეული დანიშნულება კანონისა და პოლიტიკის დანერგვა თუ აღსრულებაა სამთავრობო საქმიანობის ადმინისტრირების გზით: თუმცა, საჯარო მოხელეები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ მინისტრებისთვის პოლიტიკური რჩევის მიცემისა თუ სხვადასხვა ინტერესების გამოკვეთის მხრივ, და ასევე, პოლიტიკური სტაბილურობის შენარჩუნებისას მთავრობისა თუ ადმინისტრაციის ცვლილების დროს.

« ბიუროკრატული მანქანა ყოველთვის გარკვეული მიზნისა თუ დანიშნულების საფუძველზე ეწყობოდა, რაც მის დეპარტამენტებად, სამინისტროებად და სააგენტოებად დაყოფას განაპირობებს. ამ სტრუქტურაში, ცენტრალიზაციისა თუ დეცენტრალიზაციის ხარისხი მნიშვნელოვნად მერყეობს: თუმცა, დღესდღეობით, პოლიტიკის “კეთებისა” და მისი “გატარების” ურთიერთგამიჯვნის ტენდენციაც გამოიკვეთა და კერძო სექტორისთვის დამახასიათებელი მენეჯმენტის ათვისების სურვილიც.

« ბიუროკრატის გაკლენის ზრდას შიშით უყურებენ, როგორც გარკვეულ საფრთხეს დემოკრატიული ანგარიშვალდებულებისათვის. ბიუროკრატული ძალაუფლების უმთავრეს წყაროთა შორის აღსანიშნავია საჯარო მოხელეთა კონტროლი ინფორმაციის შემოსვლაზე, მიწოდებასა და მიღებულ გადაწყვეტილებათა გატარებაზე. ბიუროკრატის გაკონტროლების რამდენიმე გზა არსებობს: შესაძლოა შემუშავებულ იქნას ანგარიშვალდებულების მექანიზმები სამინისტროთა, საკანონმდებლო ორგანოთა, სასამართლოთა თუ სახალხო დამცველთა (ომბუდსმენთა) წინაშე. ასევე, შეიძლება შეიქმნას ბიუროკრატის საპირწონე — არჩევით პოლიტიკოსთა ალტერნატიული მრჩეველების ინსტიტუტის სახით.

#### 4.

1960- .

1971 .

21 1921 . 1950 .  
( 1952-1953 . )

1957 . ( 9 )

10

1950- - 1960-

11

1974 . 1979 .

1993 . 12

?", *homo politicus*, *homo oeconomicus*.

( )

( *contract* - ) -

( ) .

XIX

\_\_\_\_\_ ( 13 )

( . deon, . deontoV

- ) \_\_\_\_\_

( ) \_\_\_\_\_

( ) , ( )

( ) ,

), -

( )

" (the original position). "

*status quo.*

14

" (the veil of ignorance), . . . "

( )

(primary goods).

,

.

,

,

,

,

"

"

,

-

,

,

,

,

?

,

(  
)

,

---

,

,

-

-

,

"

"

-

,

,

,

,

.

,

,

,

,

"

"

,

,

,

-

,

,

,

,

,

(

),

-

,

-

,

(

) -

,

.

: "

---

": "

: "

( )

... (b)



( ) - \_\_\_\_\_ ( ) , (b) -  
( ) .  
\_\_\_\_\_

10 2(b) 0 2(a).

" 16

" 17

0

0

" 18

:"C

( )

" 19

" 20

).

?

<sup>9</sup> Rawls J. Justice as fairness // J. Philos. 1957. Vol. 54(22). Oct. 24.

<sup>10</sup> Rawls J. Justice as fairness // Philos. Rev. 1958. Vol. 67(2). Apr.

<sup>11</sup> 1972 .

" , 1975 .

, 1978 .

1981 - , 1982 - , 1987 -

1995 .

, 1995.

<sup>12</sup> Rawls J. Political liberalism. New York, 1993.

<sup>13</sup> "

" , -

( . . . , 1997. . 27).

14

" ' " ' : "  
" ' " ' : "  
...  
:  
,  
'  
" ( ...  
... 1992. . 131).

15

. . . 267.

16

.

17

.

18

. . 238.

19

. . 232.

20

. . 242.