

UNIUNEA EUROPEANĂ



Proiect finanțat prin Phare

Institutul pentru Politici Publice
București



Manual de politici publice



Institutul pentru Politici Publice
București



Manual de politici publice

*Destinat studenților de la facultățile de științe politice,
administrație publică și management*

București
Octombrie 2009

Redactor:
Carmen PANAIT

Coperta:
Alexandru ION

Revizie text:
Niculina PĂUN

Tehnoredactare computerizată:
Alexandra-Irina DRAGOMIR

Marius Constantin PROFIROIU

Elena IORGA

Manual de politici publice

*Destinat studenților de la facultățile de științe politice,
administrație publică și management*



ISBN 978-973-709-479-7

©

Toate drepturile sunt rezervate Institutului pentru Politici Publice (IPP). Atât publicația, cât și fragmente din ea nu pot fi reproduse fără permisiunea IPP. Acest material a fost tipărit cu sprijinul financiar al Uniunii Europene prin programul PHARE. Opiniile și informațiile prezentate în aceste pagini sunt cele ale Institutului pentru Politici Publice, și nu reprezintă neapărat punctul de vedere al Uniunii Europene.

Acest *Manual de politici publice*, realizat în cadrul unui proiect cu finanțare din partea Uniunii Europene de către **experții Institutului pentru Politici Publice și ai partenerului - Facultatea de Management, Catedra de Administrație și Management Public din cadrul Academiei de Studii Economice București**, se adresează în special studenților de la facultățile de profil (științe politice, administrație publică) care studiază disciplina generic intitulată *politici publice* ca materie de curs și își doresc să aprofundeze o serie de noțiuni de bază cu informații complementare despre aplicabilitatea conceptului de *politică publică*.

Prin structura propusă, manualul vine în întâmpinarea acestei provocări, atât cu concepte teoretice fundamentale din teoria politicilor publice, cât și cu exemple concrete din practica românească și a altor state, punând la dispoziția studenților un material bibliografic sintetic conținând cele mai reprezentative repere în domeniu.

Prof. univ. dr. Marius Constantin Profiroiu
Șeful Catedrei de Administrație și Management Public,
Facultatea de Management din cadrul Academiei
de Studii Economice, București

Elena Iorga
Director de programe, Institutul pentru Politici Publice,
București

Cuprins

| | |
|--|-----|
| Cuvânt-înainte | 11 |
| Capitolul 1. Considerații generale asupra politicilor publice | 13 |
| 1.1. Definirea conceptului de „politică publică” | 13 |
| 1.2. Analiza politicilor publice | 21 |
| 1.3. Modelul economic al politicii publice | 26 |
| 1.4. Tipologia politicilor publice | 29 |
| 1.5. Autorii politicilor publice | 34 |
| Capitolul 2. Ciclul politicilor publice | 41 |
| 2.1. Definirea problemelor și înscrierea pe agendă..... | 45 |
| 2.2. Luarea deciziei | 54 |
| 2.3. Implementarea politicii publice | 64 |
| 2.4. Monitorizarea și evaluarea politicii publice | 76 |
| Capitolul 3. Procesul politicilor publice în diferite țări.. | 89 |
| 3.1. Spania – particularități ale procesului politicilor publice | 89 |
| 3.2. Portugalia – rolul ministerelor în ciclul politicilor publice | 97 |
| 3.3. Canada – ciclul politicilor publice | 104 |
| Capitolul 4. Procesul politicilor publice în România ... | 109 |
| Bibliografie | 125 |

Table of contents

| | |
|--|-----|
| Foreword | 11 |
| 1. General considerations on public policy | 13 |
| 1.1. Defining the concept of „public policy” | 13 |
| 1.2. The analysis of a public policy..... | 21 |
| 1.3. The public policy economic model | 26 |
| 1.4. Typology of the public policy | 29 |
| 1.5. Authors of the public policy | 34 |
| 2. Public policy cycle | 41 |
| 2.1. Defining issues and including them on the agenda. 45 | |
| 2.2. The decision making | 54 |
| 2.3. Public policy’s implementation | 64 |
| 2.4. Public policy’s monitoring and evaluation process .. 76 | |
| 3. Public policy process in different countries | 89 |
| 3.1. Spain – particularities of a public policy process..... | 89 |
| 3.2. Portugal – ministries’ role in the public policy cycle | 97 |
| 3.3. Canada – public policy cycle | 104 |
| 4. Public policy process in Romania | 109 |
| Bibliography | 125 |

Cuvânt-înainte

Pentru România, procesul de transformări din sectorul public trebuie să capete noi dimensiuni. Astfel, acesta trebuie să răspundă noilor schimbări din economia mondială, al crizei actuale, dar în egală măsură și noilor cerințe ale procesului de integrare în structurile Uniunii Europene.

Reforma statului implică modificări de substanță ale componentelor sale majore, atât la nivelul administrației publice centrale, cât și al administrației publice locale în general, o viziune pe termen lung cu privire la managementul cheltuielilor publice, dar și al modului cum este asumat procesul de implementare a politicilor publice. Administrația publică trebuie să-și întărească continuu capacitatea de ameliorare a rezultatelor, să încorporeze schimbarea și îmbunătățirea permanentă în viziunea și modul său de lucru.

Unul dintre punctele-cheie ale acestei provocări îl constituie întărirea mecanismelor de formulare, implementare și evaluare a politicilor publice. La nivelul instituțiilor guvernamentale, semnificația acestui scop trebuie să fie atent examinată, înțeleasă, dezvoltată și implementată efectiv. Din punctul nostru de vedere, reforma se limitează la reproducerea activităților într-un mod mai eficient, dar ineficace în raport cu obiectivele stabilite. Mare parte a studiilor de politici publice sunt de proveniență americană, experiența europeană în materie fiind de dată mai recentă. iar în România suntem la început de drum. Ne punem în mod firesc întrebarea, în ce constă transformarea modului de acțiune a statului în ultimii 20 de ani? Pentru a încerca să răspundem la această întrebare trebuie să preluăm în mod clar distincția

clasică între *policy* (o politică publică, ca un program de acțiune) și *politics* (politica, în general).

În final, ne întrebăm dacă politicile publice au schimbat sau pot schimba politica? Politicienii au atitudini care nu pot fi traduse cu ușurință în limbajul funcționarilor publici, iar lipsa unor practici de constituire și întărire a încrederii la nivelul administrației publice conduce nu numai la politici publice și decizii slabe, ci stimulează și promovarea practicilor ineficiente.

Prin conținutul acestui manual ne-am propus să realizăm o introducere în studiul politicilor publice, ținând cont de diversitatea referințelor bibliografice și ale punctelor de vedere ale diverșilor autori români și străini. Câmpul de studiu al politicilor publice este extrem de complex, iar ambiția noastră a fost să sugerăm *întrebări și să diseminăm* informații.

Prof. univ. dr. Marius Profiroiu

Capitolul 1

Considerații generale asupra politicilor publice

1.1. Definirea conceptului de „politică publică”

Termenul de „politică publică” a pătruns în studiile de specialitate și în limbajul curent din România destul de târziu (la sfârșitul anilor '90) și există în continuare numeroase ambiguități la nivelul simțului comun asupra sferei de cuprindere a acestei noțiuni. O posibilă explicație ar putea fi aceea că termenul a fost împrumutat din limba engleză – *policy* –, dar nu există o traducere specifică în limba română, alta decât aceea de *politică*. Or, în mod tradițional, politica înseamnă cu precădere activitatea partidelor politice, a instituțiilor legitimate prin mecanisme democratice (Parlament, Guvern și aparatele proprii de lucru ale acestora), declarații politice, campanii electorale etc., de aici și tentația de contaminare la nivel terminologic. Ca urmare, România a preferat utilizarea termenului din literatura franceză, și anume cel de politică publică (*politiques publiques*).

„O politică publică este o rețea de decizii legate între ele privind alegerea obiectivelor, a mijloacelor și a

resurselor alocate pentru atingerea lor (n.n. – a obiectivelor) în situații specifice”¹

În sensul comun, termenul „politică” se consideră de obicei că se aplică la ceva „mai mare” decât deciziile particulare, dar la ceva „mai mic” decât mișcările sociale generale. Așadar, politica, în termenii nivelului de analiză, este un concept plasat la mijloc. Un al doilea element, și anume unul esențial, este că pentru cei mai mulți autori termenul trimite la un scop de un anumit fel².

Conceptul de *politică publică* cunoaște o serie întreagă de definiții, pornind de la cea mai simplistă – *ceea ce guvernele aleg să facă sau să nu facă*³ –, până la cea instrumentalistă: *un curs al acțiunii cu un scop precis, urmărit de un actor sau un grup de actori în abordarea unei probleme*⁴.

Cu toate acestea, locul comun în ceea ce privește abordarea unei politici publice îl constituie caracterul reduționist al

¹ Miroiu, A., *Introducere în analiza politicilor publice*, Editura Paideia, București, 2001, p. 9.

² Helco, 1972, p. 84, *apud* A. Miroiu, *op. cit.*, p. 7.

³ Thomas Dye, *Understanding Public Policy* (7th ed.), Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1992, p. 4.

⁴ James Anderson, *Public policy making* (2nd ed.), Princeton, NJ, Houghton Mifflin, 1994, p. 5.

senzurilor atribuite noțiunii; printre cele mai frecvente asocieri de acest tip se numără⁵:

- *Politicile publice ca denumiri ale unor domenii de activitate*: ex., politici economice, sociale ale unui Guvern;
- *Politici ca expresie a scopului general sau a stării de fapt dorite*: ex., într-un document politic (al unui partid, Guvern), politica este accepțiunea respectivei entități asupra scopului (finalității) acțiunilor sale;
- *Politici ca propuneri specifice*: ex., politica unui Guvern de a susține și promova sectorul întreprinderilor mici și mijlocii;
- *Politici ca decizii ale Guvernului*: ex., politica Guvernului în domeniul privatizării sectorului energetic;
- *Politici ca autorizare oficială*: tendința este aceea de a considera o politică drept implementată atunci când legile (legea) aferente sunt adoptate;
- *Politici ca programe*: deseori, programele guvernamentale într-un anumit domeniu sunt asociate cu politicile guvernului în domeniul respectiv;
- *Politici ca produse*: percepția asupra a ceea ce oferă Guvernul (ex., servicii), în comparație cu ceea ce a promis și/sau autorizat prin procesul de legiferare;
- *Politici ca rezultate*: reducerea unei politici publice la rezultatele pe care acestea le produc are avantajul de a permite o evaluare a modului în care se reflecta scopul propus în rezultatele obținute;

⁵ B.W. Hogwood, L.A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, 1984, în trad. Miroiu, A., *Introducere în politicile publice*, Editura Trei, București, 2000.

- *Politicile ca teorii sau modele*: toate politicile au la baza presupuziții cu privire la relațiile de tip cauză-efect sau corelațiile considerate ca fiind semnificative dintre anumite fenomene (sociale, politice, economice etc.), iar modul în care aceste presupuziții sunt transpuse în politici ține de anumite modele teoretice cunoscute;
- *Politicile ca procese*: această asociere implică perspectiva temporală a unei politici, care urmărește schimbarea unui anumit sector/fenomen etc. într-un interval de timp (de regulă, anticipat).

Pentru a înțelege mai bine dimensiunile noțiunii de politică publică, sunt necesare o serie de concepte-cheie care ajută la construcția conceptului:

- a) *acțiunea în baza autorității*: politica publică este o acțiune implementată de structurile puterii, structuri care au autoritate legislativă, politică și financiară de a acționa;
- b) *o reacție la problemele societății („real world”)*: politica publică încearcă să răspundă unei nevoi/probleme concrete a societății (sau a unui segment al societății);
- c) *orientată spre un scop*: politica publică este orientată spre atingerea unui set de obiective bine delimitate în încercarea de a rezolva o nevoie/problemă particulară a comunității (grupului-țintă);
- d) *cursul acțiunii*: politica publică nu este o decizie singulară (acțiune sau reacțiune), ci o abordare/strategie integrată;
- e) *o decizie de a face/a nu face ceva*: politica publică poate fi implementată cu scopul de a rezolva o problemă sau, bazându-se pe presupunerea conform căreia problema poate fi rezolvată în cadrul politicilor deja existente, un Guvern poate decide că nu este cazul să mai acționeze;

- f) *politica este dusă la îndeplinire de un actor/un grup de actori*: politica este, în general, implementată de o *structură de implementare* alcătuită din mai mulți actori și, în cazuri mai rare, de o singură structură (ex. agenție guvernamentală);
- g) *o justificare a unei acțiuni*: orice politică publică trebuie să includă motivarea acțiunii/non-acțiunii;
- h) *o decizie luată*: politica publică este o decizie asumată, nu o promisiune sau o intenție.

Din punctul nostru de vedere, o *politică publică* reprezintă deci un *ansamblu de măsuri luate de către o autoritate legală și responsabilă care vizează îmbunătățirea condițiilor de viață ale cetățenilor sau conceperea unor măsuri de stimulare a creșterii economice*. Ea prevede, în general, o concertare a diferiților actori și o corelare a învățămintelor trase din experiențele lor instituționale și personale. Ea poate lua deseori forma reglementărilor sau stimulentei care determină mediul social și economic.

Unul dintre aspectele pe care trebuie să le înțelegem despre procesul de elaborare a politicii (*policy making*) este faptul că el poate fi văzut atât ca un *proces analitic* (rezolvarea unei probleme), cât și ca un *proces politic*. În consecință, diferiți autori au abordat în lucrările lor una sau alta dintre aceste perspective⁶:

⁶ Edward T. Jennings Jr., suport curs, Martin School of Public Policy and Administration, University of Kentucky.

- *Din prima perspectivă, cea a rezolvării problemelor, policy making* reprezintă căutarea de soluții pentru problemele existente, făcând apel la raționalitate în vederea îndeplinirii scopurilor publice. În acest caz, cheia procesului de elaborare a politicii constă în definirea corectă a problemei, identificarea și analiza unui set de soluții adecvat, selectarea alternativei care rezolvă cel mai bine problema.

Consecvență în această abordare este ideea conform căreia suntem de acord cu rezolvarea problemei. De asemenea, legat de ea este și utilizarea tehnicilor analitice pentru a genera cele mai bune soluții și pentru a face cele mai bune alegeri. În acest sens, se pot utiliza tehnici precum analiza cost-beneficiu, analiza cost-eficacitate, programarea lineară și alte tehnici de optimizare. În final, vom ști că am reușit atunci când problema a fost rezolvată sau când sporesc beneficiile obținute de pe urma programului public.

Mai mult decât abordarea analitică a procesului de elaborare a politicii este important setul de activități și abordări pe care Deborah Stone⁷ le numește *rationality project*, care în SUA, dar și în alte țări, a reprezentat un lung proces de raționalizare a politicilor publice, prin maximizarea realizării obiectivelor publice. Dezvoltarea funcției publice a fost parte a proiectului raționalității care a urmărit să înlocuiască favoritișmele politice cu competența profesională.

⁷ Deborah Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, Revised Edition, 2002.

Atenția care se acordă la ora actuală măsurării performanțelor în politicile publice este o altă încercare de a raționaliza procesul elaborării politicii, înlocuind percepțiile subiective asupra valorii programelor publice cu măsuri obiective de atingere a scopurilor importante.

În loc ca părinții și profesorii să utilizeze propriile lor experiențe și percepții pentru a judeca ce trebuie să facă copiii lor, se pot dezvolta teste obiective privind modul de învățare al elevilor și se pot transmite rezultatele în școli în cadrul unor rapoarte.

- *Dacă avem în vedere cea de a doua perspectivă, și anume procesul de elaborare a politicii văzut ca proces politic, atenția cade asupra conflictelor și dezacordurilor, asupra luptelor pentru a controla procesul de luare a deciziei, urmărind propriul interes și pe eforturile de a defini scopurile publice.*

Politica ocupă un loc central în procesul politic deoarece noi suntem diferiți în ceea ce privește valorile, credințele și sentimentele.

Venim cu background-uri diferite, care ne fac să preferăm diferite definiții ale problemei și diferite soluții pentru rezolvarea problemelor. Însă nu-i nimic rău în asta. În fapt, căutarea de scopuri comune în rezolvarea conflictelor este văzută mai mult ca o teorie politică, decât ca o strădanie nobilă. În ciuda acestui lucru, politica are un renume prost și

cu cât ne uităm mai mult spre politică, observăm că aceasta reprezintă o încercare de a acapara puterea în scopuri personale, căutarea obținerii unui avantaj și conversia resurselor publice în beneficiul unor interese specifice. Românii, ca și alți cetățeni ai planetei nu prea au încredere în politicieni și aceasta face să le influențeze percepțiile asupra procesului de elaborare a politicii. Politicienii, desigur, fac lucruri care alimentează această neîncredere.

Atunci când ne referim la elaborarea politicii ca un proces politic, trebuie să înțelegem valorile care se reflectă în acest proces, diferitele aspecte care divizează oamenii și induc acestora diferitele percepții asupra scopurilor publice, necesitatea de a rezolva conflictele dacă acțiunea este posibilă pe cale democratică și factorii critici care influențază dezvoltarea politicii în fiecare etapă a procesului.

Dacă facem acest lucru, am putea dezvolta o înțelegere a interacțiunilor dintre analiză și politică și a căilor prin care considerațiile politice creează cadrul pentru utilizarea analizei. Analiza se presupune că este obiectivă și rațională. Aceasta înseamnă că ea utilizează instrumente economice, statistice, de planificare și din alte discipline pentru a ne ghida către soluții raționale pentru problemele existente, pentru a ne ajuta să maximizăm producția de bunuri publice. Problema critică este dacă și în ce condiții acest mod de analiză face diferența.

1.2. Analiza politicilor publice

Studiul politicilor publice diferă de cercetarea academică tradițională prin aceea că sunt o abordare aplicată, orientată către:

- a) *conceperea și elaborarea de soluții pentru problemele societății*: politica publică nu se mărginește la a cerceta aceste probleme, ci are rolul expres de a emite soluții și cadrul în care acestea urmează a fi aplicate;
- b) *înaintarea unor argumente bazate pe valori asumate (value-driven): Ca și chirurgia, procesul de înfăptuire a politicilor publice și oferirea de alternative politice sunt exerciții care țin de aptitudini, și nu judecăm performanța după cantitatea de informații stocată în mintea celui care acționează sau după volumul planificării formale. În schimb, judecăm după criterii precum o bună planificare în timp și după atenția pentru detalii; după capacitatea de a recunoaște limitele posibilităților, de a utiliza limitările în mod creativ și de a învăța din greșeli; după abilitatea de a nu arăta ce trebuie făcut, ci de a convinge oamenii de a face ceea ce știi că trebuie făcut⁸.*

Analiza de politici publice este „o disciplină aplicată a științelor sociale care folosește metode multiple de cercetare

⁸ Majone Giandomenico, *Evidence, argument and persuasion in the policy process*, New Haven: Yale University Press, 1989, p. 20.

și argumentare pentru a produce și transforma informațiile relevante pentru politica publică, care pot fi folosite în medii politice pentru a rezolva probleme de politici publice⁹.

Spre deosebire de cercetarea academică, care are ca obiectiv dezvoltarea acelor teorii ce contribuie la o mai bună înțelegere a societății, urmărind relațiile dintre o gamă largă de variabile comportamentale, cercetarea politicilor publice¹⁰ se concentrează asupra relațiilor dintre variabile care reflectă probleme sociale și alte variabile care pot fi controlate prin politicile publice. Produsul dorit al cercetării politicilor publice este o ipoteză mai mult sau mai puțin verificată, de forma: dacă Guvernul întreprinde acțiunea X, atunci va rezulta Y.

Lasswell identifica în lucrarea sa, *The Policy Orientation* (1951)¹¹, trei caracteristici fundamentale a ceea ce am numit mai devreme „știința politicilor” sau studiul politicilor (*policy science*):

- *Interdisciplinaritatea*: aplică metode și cunoștințe din domenii diferite, precum studiul instituțiilor politice, științele economice, teoria organizațiilor, drept, sociologie, psihologie;

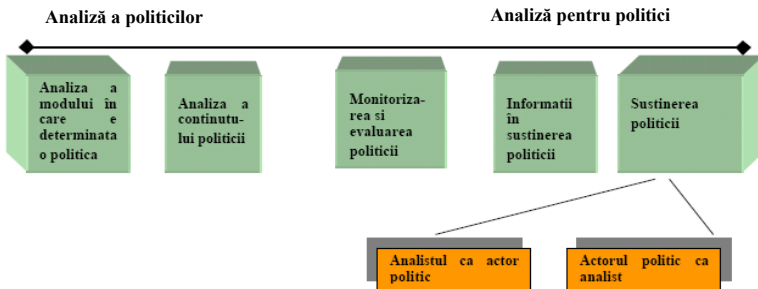
⁹ L. Weimer, David și Vinning, R. Aidan, *Analiza politicilor publice – concepte și practică* (editia a III-a), Ed. Arc, București, 2004, p. 31.

¹⁰ Cercetarea politicilor publice, extinsă pentru a include studiul procesului politicilor publice, este numită uneori știință a politicilor publice (vezi, Lasswell, D. Harold, *The Emerging Conception of the Policy Sciences*, in Weimer, David și Vinning, Aidan, *Analiza politicilor publice*, op. cit., p. 35). Distincția între analiza politicilor publice și cercetarea politicilor publice este dată de forța orientării către client: cercetătorii politicilor publice nu sunt atât de mult legați de factorii de decizie la nivel public.

¹¹ H.D. Lasswell, *The Policy Orientation*, 1951, apud Miroiu, A., op. cit., p. 14.

- *Orientarea spre rezolvarea de probleme*: nu are un caracter pur academic, ci se orientează spre problemele lumii reale (*real world*), căutând soluții pentru acestea;
- *Normativitatea*: își asumă explicit faptul că nu poate fi absolut obiectivă¹², iar Lasswell consideră că știința politicilor are ca obiectiv „îmbunătățirea cunoașterii necesare îmbunătățirii practicii democrației”¹³.

Așa cum deja ne-am obișnuit, nu există o definiție unică pentru această disciplină, date fiind și abordările ușor nuanțate pe care cei care se ocupă de analiza politicilor publice le conferă sintagmei¹⁴.



Sursa: Adrian Miroiu, 2001, *op. cit.*, p.18.

Fig. 1. Model de analiză a și pentru o politică publică

¹² Vezi *fundamentul ideologic al politicii publice*, în Alfred Bulai, *Politici publice*, curs, 2004.

¹³ H.D. Lasswell, *The Policy Orientation*, 1951, p. 15, în A. Miroiu, *op. cit.*, p. 14.

¹⁴ Distincția între analiza a politicilor publice (activitatea de cercetare care vizează în principal studierea și înțelegerea teoretică a procesului de înlăptuire a politicilor) și analiza *pentru* politici publice (abordare orientată spre client, care vizează soluționarea unei probleme concrete).

Analiză a politicii publice:

1. *Analiza modului în care e determinată o politică publică:* Cum este făcută politica? De ce este preferată o anumită opțiune? Când se produce această alegere? Pentru cine se face alegerea?
2. *Analiza conținutului politicii:* descrierea politicii și a caracteristicilor particulare ale acesteia, a modului în care interacționează (se completează/se opune) cu alte politici, critica politicii;
3. *Monitorizarea și evaluarea politicii:* activitatea de examinare a modului în care politicile sunt aplicate, prin comparația directă cu scopurile și obiectivele propuse și prin cuantificarea impactului, într-un dublu sens: atât impactul politicii asupra problemei de rezolvat, cât și potențialele efecte perverse neanticipate.

Analiza pentru politici publice:

1. *Informații în susținerea politicii:* identificarea acelor informații folositoare în susținerea politicii (contexte în care este abordată o anumită politică), cu scopul precis de a contribui la formularea, elaborarea și implementarea politicii ca atare;
2. *Susținerea politicii:* totalitatea încercărilor articulate (ceretări, argumente etc.) de a influența agenda politică. Transferul de rol se poate aplica, în acest caz, atât analistului politic (care devine actor atunci când reușește să influențeze agenda politică), cât și actorului politic, care devine analistul propriei politici.

Din punctul de vedere al analizei, *o politică se prezintă sub forma unui ansamblu de practici și norme elaborate de unul sau mai mulți actori publici.*

La un moment dat, o autoritate adoptă practici de un anumit gen, acționează sau nu. Aceste practici pot fi identificate în mod concret ca fiind: moduri de intervenție, reglementări, prestarea de servicii, reprimare. De asemenea, aceste practici pot fi imateriale, chiar simbolice: un discurs, o campanie de comunicare. În același timp, aceste practici se raportează la finalități, la alegeri de valoare, fie că sunt explicitate de autoritate publică, fie că rămân implicite.

O dificultate practică în analiza politicilor publice se referă la *specificul și costurile unei politici publice*. Acestea nu sunt materializate ca să poată fi reperate la o primă vedere și specificate din punct de vedere instituțional.

Heinz Eulau și Kenneth Prewit au definit politicile publice ca fiind *decizii ferme caracterizate prin consistență comportamentală, atât din partea celor ce le fac, cât și din partea celor care le respectă*.¹⁵ „Desigur, ar fi minunat dacă activitatea guvernelor ar fi caracterizată prin consistență și repetiție, dar este greu de crezut că am putea găsi vreodată în guvern o politică socială“, dacă insistam pe acest criteriu de a defini politica.” (Dye). Mai curând, am putea afirma că o politică publică este ceva abstract și ca urmare, nu putem afirma cu certitudine unde începe și unde se termină o politică publică.

¹⁵ Vezi V. Junjan, R. Bere, *Elaborarea politicilor locale*, Revista transilvană de științe administrative nr. 8/2002, p. 164.

1.3. Modelul economic al politicii publice

Problema unei politici publice este indisolubil legată de natura bunurilor¹⁶ și de caracteristicile acestora¹⁷. Deoarece oferta, respectiv cererea pentru aceste bunuri se întâlnesc pe o piață liberă, care nu funcționează însă perfect, o primă funcție a politicii publice este tocmai aceea de a *corecta imperfecțiunile acestei piețe libere*¹⁸. Acțiunea publică trebuie deci să intervină pentru a atenua aceste disfuncționalități și a reduce inechitățile până în punctul în care acestea pot fi suportate de către ansamblul cetățenilor. Ca urmare, misiunea autorităților publice poate fi definită plecând de la analiza disfuncționalităților pieței și de la cercetarea echității în ceea ce privește repartitia bunăstării.

În al doilea rând, politica publică are rolul de a *promova valorile general acceptate social* (libertate, egalitate, bunăstare), iar responsabilitatea statului este aceea de a elabora și implementa acele politici publice care să potențeze și să impună aceste valori în societate.

Problema centrală a economiei rezultă din două simple constatări: resursele productive sunt rare și nevoile omului sunt continue și nelimitate.

¹⁶ Bunuri publice, private, vămuite și comune.

¹⁷ Exclusivitate și rivalitate: *bunuri publice* (non-exclusivitate, non-rivalitate), *bunuri private* (exclusivitate, rivalitate), *bunuri vămuite* (exclusivitate, non-rivalitate), *bunuri comune* (non-exclusivitate, rivalitate).

¹⁸ Monopolurile, externalitățile (pozitive – ex.: iluminatul public – sau negative – ex.: fum, deșeuri), asimetria de informație.

Analiștii economici tratează dualitatea public-privat bazându-se în principal pe criteriul eficienței.

Pentru a-și maximiza bunăstarea, orice comunitate trebuie să încerce să exploateze la maximum resursele productive de care dispune la un moment dat, altfel să le utilizeze în mod optim și eficient. Imperativul eficienței economice impune:

- adaptarea optimă a ofertei la cererea de bunuri și servicii (în termeni economici: eficiență în alocare);
- producerea în condiții optime a acestor bunuri și servicii cu ajutorul resurselor disponibile (în termeni economici, eficiență productivă).

Transformarea eficace a resurselor productive în bunuri și servicii de consum final pe care o denumim și „alocarea sau afectarea resurselor” depinde, de asemenea, de know-how-ul intelectual și practic al colectivității, cât și de eficacitatea organizării sale. Rarității resurselor productive i se adaugă deci o raritate a ceea ce economiștii numesc „capital uman”. Spre deosebire de capitalul fizic, acesta poate fi ameliorat prin formare, însă acest fapt necesită, în egală măsură, angajarea de resurse productive, și ca urmare, un sacrificiu imediat în termeni de consum final.

Alocarea resurselor prezintă o mare importanță pentru sectorul public din două motive:

- în primul rând, orice activitate guvernamentală exercită o influență asupra afectării resurselor. Mai concret spus, resursele fiind limitate, producerea oricărui bun sau serviciu implică, în mod inevitabil, un

sacrificiu, adică un cost de renunțare pentru producerea unui alt bun sau serviciu. Mâna de lucru și echipamentele necesare, de exemplu pentru un serviciu de transport public, impun, de asemenea, un cost de oportunitate, care se măsoară prin cantitatea de bunuri și servicii care ar fi putut fi produse cu resursele prelevate de către autoritatea publică, resurse care nu mai sunt disponibile pentru sectorul privat sau pentru o altă prestație publică. De aceea, spre deosebire de ceea ce economia privată încearcă să facă în mod spontan, statul trebuie să vegheze pentru a nu risipi resursele productive, alocându-le în mod ineficace;

- în al doilea rând, statul are un rol constituțional de garant al interesului general; în consecință, lui îi revine sarcina de a acționa, în cadrul producerii propriilor prestații, dincolo de respectarea normelor de alocare optimă a resurselor și de a contribui în mod direct la ameliorarea alocării resurselor în cadrul sectorului privat ori de câte ori aceasta se justifică. Așa cum vom vedea mai târziu, mecanismul pieței prezintă, în grade diferite, anumite deficiențe sau lacune, susceptibile de a-i perturba în mod complet funcționarea.

Risipirea resurselor, care decurge din acest fapt, determină pentru colectivitate o pierdere de bunăstare care poate justifica necesitatea unei intervenții de corecție a funcționării sectorului public. Acest rol nu se limitează doar la alocarea resurselor, el are în vedere și realizarea unei juste repartiții a bunăstării și a echilibrului macroeconomic.

1.4. Tipologia politicilor publice

Literatura de specialitate sugerează o varietate mare de clasificări posibile. Astfel, politicile publice pot fi caracterizate *în funcție de criterii formale sau instituționale*: politici naționale, politici locale și politici interguvernamentale *sau în funcție de grupurile de cetățeni cărora le sunt adresate*. Totuși, experiența ne arată că nu există nicio tipologie bună în sine. Totul depinde de utilizarea dată de analist. *Tipologiile utilizate cele mai frecvent sunt cele care clasifică acțiunea publică în funcție de teoria schimbării sociale care o structurează*. O astfel de clasificare este cea elaborată de Lowi¹⁹ și completată de Ripley și Franklin (1991) și care se bazează pe un parametru, și anume *natura coerciției pe care o politică publică o induce între stat și destinatarii politicii respective*.

Din punctul de vedere al coerciției, o politică publică poate fi calificată în două moduri:

- Pe de o parte, *această coerciție se exercită în mod direct sau constrângător asupra cetățeanului sau, din contră, în mod indirect sau lejer*, spre exemplu atunci când un agent de poliție dă o mustrare sau un sfat automobilistului în culpă.
- Pe de altă parte, *această coerciție îi afectează pe cei către care este îndreptată, modificân-*

¹⁹ Theodore Lowi, *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*, World Politics 16 (July 1964), pp. 667-715.

du-le comportamentul acestora și limitându-le autonomia sau, din contră, se exercită printr-o presiune asupra mediului în care trăiesc aceștia; astfel putem reduce consumul gospodăriilor printr-o creștere a impozitului pe venit sau printr-o diminuare a cheltuielilor publice ale statului. Intersectarea acestor parametri ne permite să facem distincția între patru tipuri de politici publice.

Tipologia politicilor publice, bazată pe coerciție (după Lowi), se prezintă astfel²⁰:

O politică reglementară este o acțiune publică ce constă în adoptarea de norme autoritare care afectează comportamentul destinatarilor. Statul obligă sau interzice: codul rutier, de exemplu, stabilește niște reguli de comportament. În acest caz, coerciția este maximă²¹. Pe scurt, libertățile individuale ale destinatarilor politicilor sunt limitate, interesele lor sunt transformate prin decret.

Mai târziu, Ripley și Franklin au completat această tipologie prin împărțirea politicilor de reglementare în două categorii: politici de reglementare protective și competitive.²² Astfel, *politicile de reglementare competitive* presupun ca politicile

²⁰ Vezi J. Meny, J.-C. Thoenig, *Politiques publiques*, Press Universitaires de France, 1989.

²¹ Face excepție de la această coerciție un tip special de acțiune reglementară, denumit *autoreglementare* (Salisbury, 1968) și care amplifică, de fapt, privilegiile publicului vizat.

²² Randal Ripley, Grace Franklin, *Congress, Bureaucracy and Public Policy*, 5 th ed., Pacific Grove, Calif: Brooks - Cole, 1991.

elaborate să limiteze furnizarea de bunuri și servicii de către una sau câteva categorii desemnate de furnizori, care sunt aleși dintr-un mare număr de furnizori potențiali care concurează între ei. Aceștia citează alocarea licențelor de radio și televiziune, ca exemplu. Așa stau lucrurile și în cazul politicilor prin care statul limitează accesul liber la o profesie (medici, farmaciști, notari, avocați, arhitecți etc.), inducând o protecție dacă nu chiar o rentă pentru agenții economici din această profesie. În general, statul acordă asociațiilor profesionale puterea de a acorda licențe pentru accesul la astfel de profesii (ex.: Colegiul medicilor, al farmaciștilor, Camera notarilor, Baroul avocaților etc.). Acest sistem asigură o viziune profesionistă asupra activităților acestor profesioniști, care trebuie să fie educați și reglementați pentru a putea asigura servicii competente clienților lor. Pe de altă parte însă, aceste politici creează anumite bariere pentru intrarea în anumite profesii.

Politicile de reglementare protective sunt cele care încearcă să protejeze publicul în general de efectele negative ale activității private, cum ar fi: poluare, consumul de produse falsificate, fraudarea tranzacțiilor comerciale. Chiar dacă cele mai multe afaceri și conducători sunt cetățeni responsabili, care nu doresc să-și modifice obiceiurile, cei care desfășoară afaceri sunt totodată motivați de profit. Afacerile deseori rezistă la reglementări și din această cauză, agențiile de reglementare tind să fie aproape continue. Deciziile sunt luate ca bază de negocieri și compromis, deoarece, nici

afacerile, și nici reglementatorii nu pot domina în întregime procesul de elaborare a politicilor.²³

O politică distributivă reprezintă o acțiune prin care puterea publică autorizează cazuri speciale desemnate nominal. Exemplul tip este cel al permiselor de construcție. Este interzisă construirea de obiective fără permis (politică reglementară). Dar pentru a construi este nevoie de un permis, de un drept, pe care autoritatea publică îl acordă de la caz la caz (politică distributivă). În acest caz, cetățeanul este beneficiarul unei acțiuni publice, aceea care îi acordă o favoare, un privilegiu (o rentă imobiliară și funciară, un preț de teren în creștere) etc., care însoțește actul administrativ atribuit. Cetățeanul beneficiază de o excepție de la regulă, datorită unui favor unilateral din partea statului sau deoarece a îndeplinit anumite condiții.

O politică redistributivă constă în adoptarea de către puterea publică a unor criterii care conferă acces la anumite avantaje, acest acces nefiind acordat unor cazuri sau unor destinatari desemnați nominal, ci anumitor grupuri de destinatari neindividualizați. Politica redistributivă este caracterizată prin acțiuni care intenționează să modifice alocarea bunăstării, proprietatea, drepturile personale și civile etc.²⁴ Exemplul tip este cel al asigurărilor sociale. Statul adoptă condițiile (vârsta, statutul economic etc.) pentru ca cetățenii să poată beneficia de o protecție socială. Dar cei care îndeplinesc aceste condiții decid

²³ Thomas A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*, Second Edition, 2005, M.E. Sharpe Inc.

²⁴ Randal Ripley, Grace Franklin, *Congress, Bureaucracy and Public Policy*, 5 th ed., Pacific Grove, Calif: Brooks-Cole, 1991, p. 91.

dacă să utilizeze sau nu această posibilitate, dacă doresc acest lucru. Statul manipulează criteriile generale, nu desemnează individual beneficiarii sau victimele.

O *politică constitutivă* se traduce prin faptul că acțiunea publică definește regulile privind puterea; de exemplu, prin revizuirea constituției unei țări, prin realizarea de reforme instituționale sau administrative. Într-un astfel de caz, coerciția îi afectează pe destinatari în mod slab și indirect. Astfel, pentru sportivi, crearea de către guvern a unui minister al sporturilor pare o decizie foarte abstractă, care nu îi afectează direct în activitatea lor de zi cu zi. Și totuși, constituirea unui astfel de minister reprezintă un mijloc pentru autoritatea publică de a interveni în activitățile sportive.

Pe de o parte, trebuie înlăturată o confuzie care se referă la utilizarea instrumentelor juridice. Legi, decrete, hotărâri nu înseamnă neapărat politici reglementare. *Există politici de ordin distributiv, redistributiv sau constitutiv care se sprijină sau nu pe texte legale.* Recurgerea la texte cu valoare juridică (opozabile terților) nu este de altfel decât o tehnică printre altele de care dispune autoritatea publică pentru a acționa; ea poate impozita, construi, discuta, subvenționa, negocia etc. Pe de altă parte, o tipologie nu oferă o soluție solidă care să permită identificarea automată a tuturor caracteristicilor unei politici publice, de aceea este nevoie de un model de analiză care să ne explice *cum* funcționează întreg mecanismul de formulare a unei politici publice, așa cum vom vedea în capitolul următor.

1.5. Autorii politicilor publice

Politicile publice sunt realizate de către subsisteme administrative²⁵, alcătuite din actori care se confruntă cu o problemă publică. Termenul de actor include atât actori din sfera socialului, cât și actori din structurile de stat, unii fiind mai mult implicați în procesul administrativ, în timp ce alții sunt simpli spectatori²⁶.

Unul dintre cei mai tentanți termeni în studiul politicilor este cel al autorilor acestora (policy – makers). Acesta are rezonanța clară și se referă la un grup cunoscut de decidenți care determină cursul unei acțiuni în mod intenționat și urmărind anumite finalități. Dar aceasta nu este, în mod necesar, și maniera în care văd lucrurile cei care sunt considerați ca fiind autori ai politicii.

Actorii implicați în procesul politicilor publice pot fi atât indivizi, cât și grupuri. Numărul lor variază în funcție de țară, sector sau domeniu și se poate modifica de-a lungul timpului. Desigur, literatura de specialitate oferă multiple clasificări ale participanților în procesul politicilor publice.

²⁵ Noțiunea de subsistem administrativ a fost dezvoltată de către primii teoreticieni ai pluralismului, în Statele Unite. Ei au folosit noțiunea de *suborgan administrativ*, pentru a desemna "grupări alcătuite din membri ai societății sau oameni de stat, aflat într-un model de interacțiune devenit rutină." (Lance de Haven Smith, Carl van Horn – *Subgovernement Conflict in Public Policies*, în *Policy Studies Journal* 12, 4, 1984).

²⁶ M. Howlett, M. Ramesh, *Studiul politicilor publice: Cicluri și subsisteme ale politicilor*, Editura Epigraf, Chișinău, 2004, p. 63.

Kingdon²⁷ distinge între participanții din interiorul și exteriorul sistemului politico-administrativ următoarele categorii: guvernul, înalții funcționari, Parlamentul, grupurile de interese, universitarii, cercetătorii și consultanții, mediile de comunicare în masă, partidele politice și opinia publică, dar afirmă că această distincție este în parte artificială. La rândul lor, Howlett și Ramesh împart actorii politici în următoarele cinci categorii: oficialii aleși (pot fi, la rândul lor, divizați în două categorii – membri ai executivului și ai legislativului – rolul acestora din urmă fiind însă mult mai redus), oficialii numiți în funcție (funcționarii), grupurile de interese, grupurile de cercetători și mass-media. Primele două categorii aparțin statului, iar celelalte trei, societății.²⁸ Rolul acestora în ciclul politicilor publice este diferit²⁹:

- *executivul, Guvernul sau cabinetul* – rolul acestuia în procesul politicilor publice este de departe cel mai important, el intervenind în toate etapele ciclului politicilor (elaborarea, implementarea, evaluarea). Puterea de care dispune variază însă în funcție de regimul politic existent în țara respectivă. În sistemele parlamentare, guvernele trebuie să dispună de o majoritate confortabilă în cadrul parlamentului pentru ca propunerile pe care le înaintează acestuia să fie aprobate și rămână în forma lor inițială, în timp ce în regimurile prezidențiale, executivul are deseori sarcina dificilă de a

²⁷ J.W. Kingdon, *Agendas, Alternativas and Public Policies*, Harper-Collins, New York, 1984.

²⁸ M. Howlett, M. Ramesh, idem, p. 64.

²⁹ Pentru mai multe detalii, vezi Howlett M., Ramesh M., *Studiul politicilor publice: Cicluri și subsisteme ale politicilor*, Editura Epigraf, Chișinău, 2004, pp. 65-72.

convinge Congresul să-i accepte propunerile. Evident însă, guvernul prin funcția sa de conducere a organelor administrației publice deține un rol semnificativ și în faza de implementare;

- *legislativul* – acesta are un rol secundar, în sensul că, în general, el nu este cel care inițiază propuneri de politici, deși acest lucru nu este exclus. El are însă rolul de a aproba proiectele de legi înaintate de executiv, ocazie cu care poate aduce amendamente acestora, dar și de a finanța implementarea acestora. În sistemele parlamentare, dacă guvernul dispune de majoritate în cadrul parlamentului, procedura legiferării este mai mult formală, în schimb, în situația în care executivul are o slabă reprezentare, organele legislative pot influența în mod mai consistent propunerile guvernului.

Capacitatea de influențare a Parlamentului este limitată însă de caracterul uneori prea tehnic al propunerilor, parlamentarii neavând uneori expertiză suficientă pentru a analiza aceste propuneri din punct de vedere tehnic. La aceasta se poate adăuga, dacă ar fi să luăm exemplul României, abundența prea mare de proiecte de legi și mai ales de propuneri care trebuie aprobate prin procedură de urgență.

- *Funcționarii, mai ales cei de rang înalt* – reprezintă, în perioada contemporană, un pion important al procesului politicilor publice, mai ales datorită complexității problemelor de guvernare. Atât executivul, cât și legislativul apelează adesea la expertiza funcționarilor pentru a-și transpune în practică propriile opțiuni în

ceea ce privește politicile publice, care evident le pot influența aceste opinii;

- *Grupurile de interes*³⁰ – reprezintă probabil, în aproape toate statele, principalul mijloc de reprezentare a opiniilor publicului și de aducere a acestora, într-un mod organizat, în fața autorităților guvernamentale. Partidele politice nu pot face acest lucru foarte bine, deoarece încearcă să acapareze puterea guvernamentală pentru propriul interes și uneori sunt nevoite să facă numeroase compromisuri în ceea ce privește programele publice promovate pentru a-și atrage un număr cât mai mare de susținători.

Grupurile de interese pot pune la dispoziția oficialilor guvernamentali atât expertiză și informații, cât și importante resurse financiare. Modalitatea în care guvernele fac acest lucru variază de la angajamentele ocazionale, prin care oficialii chemau grupuri de interes reprezentative să-și exprime opinia, până la aranjamente aproape formale, în care grupuri de interese sunt chemate să facă parte din anumite comitete sau comisii guvernamentale. Modul în care acestea operează poate fi înțeles prin explicarea altor două noțiuni:

³⁰ *Grupurile de interes* reprezintă grupuri organizate de cetățeni, unul din scopurile lor fiind acela de a se asigura că statul urmează anumite politici. În statele contemporane, există un număr foarte mare de grupuri de interese, care urmăresc diferite scopuri, însă existența lor nu este incompatibilă cu democrațiile și societățile deschise (W.P. Shively, *Power Choice, An Introduction to Political Science*, 5th edition, McGraw-Hill, 1987). Ele pot reprezenta interesele de afaceri, industriale, organizațiile muncitorești, sindicatele, asociațiile profesionale, dar și interesele consumatorilor sau de protecție a mediului.

pluralismul și corporatismul. Pluralismul reprezintă sistemul în care toate interesele se organizează și se află în competiție liberă, și niciun grup nu este capabil să domine lucrurile. Guvernul este deschis la presiunile acestor grupuri de interese, iar politica constă tocmai în această competiție deschisă între grupurile de interese pentru a vedea dacă politicile publice pe care ele le promovează sunt adoptate de guvern. Neocorporatismul este sistemul în care toate interesele sunt organizate și în care guvernul negociază cu toate interesele afectate în toate stadiile din procesul elaborării și implementării politicilor³¹.

- *Grupurile de universitari, cercetători și consultanți* - sunt formate din persoane ce activează în cadrul universităților, institutelor de cercetare, firmelor de consultanță și organismelor de tip think-tank. Acestea din urmă reprezintă „grupări independente, implicate în cercetarea multidisciplinară, menite să influențeze politicile publice³²”. Influența lor depinde de contextul și tradițiile culturale naționale, dar contribuția lor se referă mai degrabă la formularea de alternative, decât la stabilirea agendei guvernamentale. Spre deosebire de cercetători, de universitari care au interes mai mult teoretic și filozofic față de politicile publice, organismele de think-tank au preocupări și

³¹ W.P. Shively, *Power Choice, An Introduction to Political Science*, 5th edition, McGraw-Hill, 1987, *op. cit.*, pp. 237-238.

³² Simon James, *The Idea Brokers: The Impact of Think - tanks on British Government – Public Administration* 71 (1993), p. 492, în M. Howlett, M. Ramesh., *Studiul politicilor publice: Cicluri și subsisteme ale politicilor*, Editura Epigraf, Chișinău, 2004, p. 71.

de ordin practic referitoare la procesul administrativ și dispun de resurse financiare mai consistente pentru a-și promova opiniile lor.

- *Mass-media* joacă deseori rolul unui amplificator al problemelor publice sau al unor soluții promovate de anumite grupuri de interese sau organisme de think-tank. Ea reprezintă totodată o oportunitate pentru ca anumite probleme să ajungă în atenția publicului. Redactorii-șefi ai anumitor ziare, purtătorii de mesaj pot servi anumitor interese însă, manipulând astfel opinia publică.
- În ceea ce privește *alegătorii și partidele politice*, cei doi autori sunt de părere că aceste categorii aparțin atât statului, cât și societății, însă rolul lor în procesul formulării politicilor publice este net diferit. Astfel, rolul alegătorilor este redus, ei nefiind implicați în mod direct, ci prin intermediul reprezentanților lor, oamenii politici aleși, care deși țin cont de opinia publică atunci când își formulează politicile, ei pot fi dominați de către experții existenți în anumite domenii. Opinia publică deține o influență vagă și difuză asupra agendei guvernamentale. Acest lucru poate avea un efect pozitiv sau negativ. Pozitiv, în sensul că ea poate impune anumite probleme pe agenda guvernamentală, care prezintă interese pentru un număr mare de persoane. Efectul negativ, constrângerile impuse guvernului, mai mult decât forțele pozitive în favoarea acțiunii guvernamentale, sunt probabil mai importante și mai frecvente. În asemenea ocazii, majoritatea publicului poate solicita rezolvarea unei anumite priorități, însă prioritățile guvernamentale pot

fi afectate mai mult de un număr mic de persoane cu preferințe diferite, dar de o mai mare intensitate.

În schimb, partidele politice au un rol semnificativ asupra politicii publice, dar indirect, în general, prin intermediul membrilor lor care se află în aparatul executiv și, în mai mică măsură, în cel legislativ. Doctrina politică sau ideologia partidului poate influența într-o oarecare măsură opțiunea membrilor partidelor către anumite genuri de politici, însă nu rareori, în practică se observă că aceștia își neglijează platforma oficială a partidului în procesul politicilor publice. Dacă ar fi să analizăm procesul politic din România, este lesne de observat că membrii partidelor politice românești nu prea sunt interesați de ideologia partidului din care fac parte, ci mai degrabă de propriile interese și de dorința de a se afla „în barca care este la putere”, care le conferă un acces mai ușor la resurse. Acest lucru poate fi ușor sesizat prin migrația care are loc în România în rândul partidelor politice.

Capitolul 2

Ciclul politicilor publice

Capacitatea de a *face politici publice (policymaking)* poate aparține mai multor categorii de actori din sfera publică sau privată care trebuie să dezvolte o serie de aptitudini specifice în acest sens. Există chiar autori în domeniu¹ care aseamănă procesul politicilor publice cu chirurgia: nimeni nu judecă performanțele unui chirurg după cunoștințele sale, ci după modul în care reușește să facă operația, timpul rezonabil în care acționează și rezultatele (reușite) ale acesteia. În aceeași manieră, un specialist în domeniul politicilor publice trebuie să aibă capacitatea de a propune soluții viabile la probleme reale din societate, urmărind în egală măsură ca aceste soluții să fie puse în aplicare și măsurând impactul (efectele) pe care măsura/măsurile propuse îl au la nivelul societății/segmentului social, economic etc. asupra căruia acționează.

Procesul de înfăptuire a unei politici publice urmărește în mod consecvent același pattern, indiferent de natura și domeniul în care urmează a fi implementată respectiva politică. În literatura de specialitate, acest model de construcție este cunoscut sub denumirea de *ciclul politicii*

¹ Eoin Young și Lisa Quinn, în lucrarea *Writing effective public policy documents*, 2002.

*publice*². Secvențialitatea etapelor acestui ciclu (modelul stadial) este utilă din perspectiva înțelegerii procedurilor de elaborare și de implementare a politicii publice, dar întregul mecanism trebuie internalizat ca un proces continuu, care odată ce atinge etapa finală, intră de fapt într-o nouă fază, în care se reia întreg ciclul.

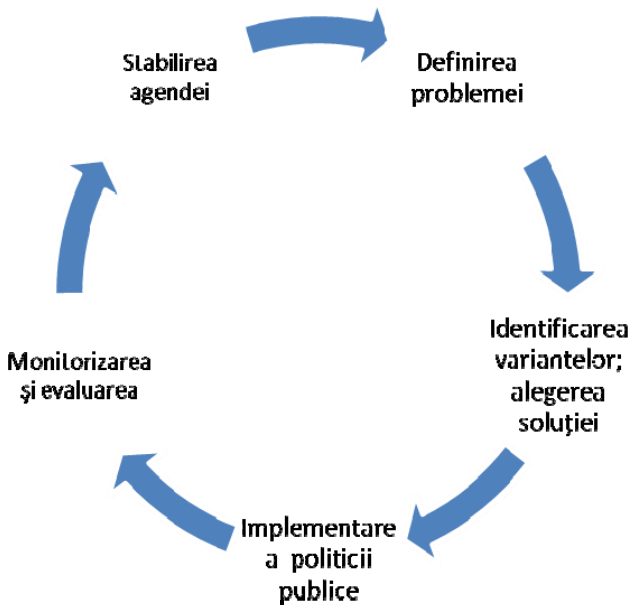


Fig. 2. Ciclul politicii publice în cinci etape

Numărul stadiilor (etapelor) reprezentate de regulă în aceste diagrame poate varia între patru (varianta simplificată) și opt așa cum se poate vedea mai sus, unde practic o singură

² Șirul stadiilor sau etapelor în procesul de înfăptuire a politicii publice.

etapă este reprezentată în două stadii (ex.: stabilirea agendei – identificarea problemelor).

Concret, *ciclul politicilor publice* reprezintă în fapt un proces logic deductiv, unde actorul decizional urmărește un parcurs etapizat pentru a găsi soluția la o problemă reală din societate.

Așa cum am arătat de la început, *procesul politicii publice este un ciclu mai mult sau mai puțin închis*. Evaluarea rezultatelor, oricare ar fi forma pe care o ia, precede faza de rezolvare a problemei. Dar și sfârșitul poate fi un început. Evaluarea, mai degrabă decât să ducă la terminare, poate declanșa o întoarcere înapoi: problema este considerată nerezolvată și se fac ajustări prin retroacțiune, fie printr-o nouă formulare a problemei inițiale, fie printr-o gestionare mai satisfăcătoare a fazei de implementare a programului. *Procesul este deschis oricăror tipuri de retroacțiune.*

Pe de altă parte, *o fază nu urmează neapărat fazei precedente: fazele pot fi intercalate, ordinea lor cronologică poate fi inversată sau chiar anumite activități funcționale pot să nu mai apară deloc în cadrul procesului*. De exemplu, o politică poate dispărea, deoarece nu este niciodată implementată sau poate fi desfășurată, fără ca nimeni să nu se gândească să o lege de rezultate. Apoi, există decizii luate de o autoritate publică și care nu au fost precedate de nicio activitate de formulare a soluțiilor sau care nici nu răspund unei solicitări politice sau unei probleme identificate anterior: abia *ex post*, după luarea unei decizii, se identifică sau se raționalizează problema și se elaborează studii pentru justificarea

alegerii. *Procesul este deci caracterizat de fenomene care merg în diferite sensuri: o activitate care din punct de vedere logic este anterioară o condiționează pe următoarea, o fază care din punct de vedere logic este posterioară condiționează și precede o fază care în mod normal ar trebui să fie anterioară. Se poate chiar să nu existe relații semnificative între diversele faze care se succed, ceea ce se întâmplă la un moment dat, neavând nicio legătură cu ceea ce se petrece la un alt moment.*

Acest lucru este valabil atât pentru actori, cât și pentru activități. Faptul că fiecărei faze îi corespunde un sistem de acțiune specific este o ipoteză care trebuie verificată pas cu pas, prin confruntarea cu situația de pe teren și nu prin emiterea unor postulate teoretice. Anumite sisteme de acțiune pot fi identice pentru toate fazele, aceiași actori fiind absenți sau prezenți, rapoartele de putere și structurile dominante ducând la aceleași rezultate. Modul în care actorii își distribuie sarcinile în diferitele faze de activitate guvernamentală este un lucru foarte important. Intrarea pe scenă a actorilor într-o fază sau alta, intrare aleasă sau impusă, condiționează natura programelor de acțiune. Această intrare este posibilă în diferite momente, înainte de luarea deciziei – ceea ce știința politică a subliniat în repetate rânduri –, dar și în faza de implementare și evaluare – lucrul cel mai original introdus de analiza politicilor publice. Actorii, problemele, soluțiile, deciziile nu sunt neapărat stabile: se pot schimba pe parcurs, se pot ajusta și redefini, pot dispărea sau reapărea, pe măsura evoluției acțiunii politice.

2.1. Definirea problemelor și înscrierea pe agendă

Problema de politică publică este o condiție sau o situație care generează nevoi ori insatisfacții, pentru a căror corecție este necesară intervenția guvernamentală. Dacă o anumită situație este considerată ca normală, inevitabilă sau o responsabilitate individuală, nicio acțiune guvernamentală nu va fi inițiată, deoarece situația respectivă nu este problematică.

Nu orice problemă poate ajunge să primească o soluție printr-o măsură de politică publică, tocmai de aceea procesul de stabilire a agendei este unul selectiv, în care diverși actori instituționali încearcă să aducă problemele în atenția guvernanților. Putem spune, deci, că există mai multe feluri de agende:

- O *agendă publică*, însumând toate problemele percepute de membrii unei comunități;
- O *agendă instituțională*, cumulând toate problemele pe care factorii decizionali își propun să le rezolve într-un anumit interval de timp;
- *Agenda media*, care acționează ca un facilitator între agenda publică și cea instituțională, însă uneori poate avansa propriile priorități.

Nu întotdeauna cele trei agende coincid: există și situații în care problemele percepute de membrii unei comunități sunt suficient de specifice, astfel încât să nu fie recunoscute la nivel guvernamental și invers. De aceea, putem spune că *problemele de politică publică nu intră/nu rămân pe agenda*

instituțională decât dacă îndeplinesc cumulativ următoarele trei condiții:

- Sunt suficient de semnificative – un număr semnificativ de persoane sau comunități sunt afectate;
- Au intensitate – magnitudinea impactului este ridicată;
- Au durabilitate în timp.

În viziunea lui *Cobb, Ross și Ross*, există *patru faze principale ale procesului de stabilire a agendei*, pe măsură ce problemele trec din agenda sistemică, în agenda instituțională: problemele sunt mai întâi *inițiate*, sunt *specificate* apoi soluțiile lor, *sunt dezvoltate* argumente în sprijinul problemelor propuse, și dacă au succes, problema *intră* în agenda instituțională.³

Inițial, în studiile cu puternic accent pluralist s-a crezut că problemele publice trec mereu din agenda publică, în cea instituțională. S-a demonstrat însă mai târziu că o astfel de concepție nu este întru totul adevărată. În activitatea politică putem distinge două stadii:

- faza de definire a unei probleme, de formulare a cererilor;
- înscrierea în agendă, ce presupune analiza cererilor, stimulilor și problemelor, și formularea propunerilor de răspuns la problemele identificate.

³ R. Cobb, J.K. Ross, M.H. Ross, *Agenda Building as a comparative Political Process* în *American Political Science Review* 70 (1976), p. 127.

Această distincție între cele două faze nu înseamnă neapărat că prima o precede cronologic pe cea de-a doua. Într-adevăr, este posibil să ne imaginăm că un răspuns există deja și că acesta este urmat de o fază de formulare a cererii. Pentru a înțelege procesul de stabilire a agendei, trebuie să înțelegem mai întâi cum ajung să fie formulate cereri de implementare a unei politici de către indivizi sau grupuri și cum ajung autoritățile publice să răspundă acestor cereri sau invers, precum și condițiile care generează aceste cereri.

Pentru început ne putem pune întrebarea firească: cum sunt generate problemele care determină intervenția publică? Deși deseori sunt acceptate ca atare, mijloacele și mecanismele prin care anumite probleme vin în atenția autorităților publice nu sunt deloc simple. În analiza pe care o face cu privire la „problemele sociale”, Becker arată că *existența unei probleme sociale rezultă din două surse posibile:*

- carențele obiective ale unei societăți;
- dar în special decizia subiectivă a celor care desemnează un fenomen ca fiind o problemă socială, în numele societății (Becker, 1964).

Originea unei solicitări sociale și a nevoilor pe care această solicitare se presupune că trebuie să le medieze se situează în sfera politicului. Nu există transparență totală, legătură directă între social și politic; ceea ce înseamnă că nevoile nu se definesc și nu se enunță într-o stare de vizibilitate perfectă. Aceasta este selectivă.

Conceptul de nevoie este greu de mânuit, chiar periculos, dacă nevoia este considerată o exigență în sine. Poate fi utilizată cu condiția de a conștientiza faptul că nevoile de tip normativ sunt, în general, cele mai frecvente. Consumatorii sau grupurile de public vorbesc prea puțin; în schimb, mulți alți actori sociali vorbesc în numele lor, antreprenorul politic, avocatul într-o cauză, promotorul unui interes sectorial și chiar autoritatea publică interesată.

Problemele publice sunt acele nevoi umane, indiferent de modul în care sunt identificate, și care nu pot fi satisfăcute prin intermediul pieței. Multe dintre aceste probleme sunt controversate, ajungând să reprezinte o miză (issue). Miza este orice problemă în jurul căreia se inițiază o dezbatere, o controversă, care face obiectul unor valori contrastante. O miză nu există în sine, ci în raport cu actori specifici care, în marea majoritate a cazurilor, au priorități diferite unii față de ceilalți. Problemele rezultă din evenimente care afectează oamenii în mod diferit. Nu toate problemele devin publice, nu toate problemele publice devin mize, iar autoritățile publice nu acționează asupra tuturor mizelor. Dacă aceasta se întâmplă sau nu depinde de modul în care sunt percepute evenimentele.

O altă perspectivă, cu o inspirație mai antropologică, constă în privilegierea conceptului de „problemă publică”, ca pârghie de formulare a agendelor. Acțiunile publice sunt forme culturale, cu retorica și riturile lor.

În domeniul politicii, părerea conform căreia ideile generează cererile adresate organelor administrației publice a fost formulată pentru prima oară de către Frank Fischer și John Forester⁴ și aplicată pentru prima dată în procesul de stabilire a agendei politice de către Deborah Stone. În viziunea lui Stone, stabilirea agendei presupune de obicei construirea unui scenariu despre cauzele problemei publice în discuție⁵.

Atunci când o problemă publică este însușită din punct de vedere social, cu privire la această problemă apare un proces de responsabilizare din partea unui segment sau altul al societății. O problemă este definită de un grup ca ținând de o intervenție publică pentru că acest grup are capacitatea și autoritatea de a o promova ca atare. Nu poate impune ca o acțiune publică să fie angajată astfel încât să „se facă ceva cu privire la problemă”. Gusfield⁶ dă în acest sens ca exemplu problema homosexualității în Statele Unite. Psihatrii au fost „proprietarii” acesteia, erau o autoritate la care se raportează grupurile pentru o definiție și pentru soluții, iar homosexualitatea a devenit astfel o problemă publică. Se întâmplă ca un grup să își piardă statutul de proprietar, care trece în mâinile unei alte instituții sau ale unui alt mediu. Problema publică are toate șansele să fie redefinită în structura sa cognitivă și morală. Homosexualitatea a devenit

⁴ Frank Fischer, John Forester, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press., Durham, 1993.

⁵ Deborah Stone, *Policy Paradox and Political Reason*, Scott, Foresman, Glenview, 1988; Deborah Stone, *Causal Stories and the Formation of Policy Agendas*, în *Political Science Quarterly* 104, 2, 1989.

⁶ J.R. Gusfield, *The Culture of Public Problems*, University of Chicago Press, 1981.

astfel o problemă civică aflată în mâinile unor grupuri care se bat pentru egalitatea drepturilor „minorităților”.

Însă, mobilizarea socială nu este suficientă pentru a asigura înscrierea pe agendă: mizele sociale nu sunt în mod automat convertite în mize politice; acestea sunt construite în funcție de logica competiției politice, de structura interacțiunii politice. Acestea influențează modul în care este tratată o cerere socială: fie ea este cenzurată prin excluderea chestiunilor considerate ca fiind nerelevante de către autoritățile politice; fie ea este refuzată prin eliminarea problemelor considerate prea costisitoare sau puțin rentabile din punct de vedere politic; fie decantată prin selectarea și ierarhizarea priorităților; fie activată prin mobilizarea grupurilor de interese, fie torsionată prin reformularea problemei.⁷

Rămâne de înțeles conținutul descrierii și al soluției găsite pentru problemă.

În general, se întâmplă foarte rar ca definiția inițială a unei probleme să rămână stabilă și invariabilă. Ea are toate șansele să se schimbe pe parcurs, să fie reajustată, să își modifice conținutul și termenii. Această definiție este ea însăși o miză politică majoră. Anumiți actori recurg la strategii de redefinire. Beneficiul pe care speră să îl obțină poate fi de a extinde baza publicului interesat, de a obține sprijinul și mobilizarea unor grupuri noi. Reformularea problemei și cererea de acțiuni publice permit, de asemenea, antreprenorului politic să modifice situația socială prin schimbarea

⁷ Chevallier Jacques, Science Administrative, 3e édition refondue, Presses Universitaires de France, 2002, p. 471.

diferențelor tradiționale care separă publicul interesat sau potențial favorabil de public neinteresat sau lezat. *Extinderea actorilor și a publicului interesat reprezintă strategia de bază.*

J.L. Walker afirmă că atractivitatea unei probleme crește, dacă aceasta are un impact asupra unui număr mare de oameni; trebuie să existe dovezi convingătoare că problema este serioasă și reală; problema devine mai ușor de înscris în agendă dacă există o soluție ușor de înțeles pentru problema vizată. Lista poate fi extinsă, gândindu-ne sistematic la următoarele elemente ale stabilirii agendei:

- evenimentele care implică eforturi mari de a le face cunoscute autorităților publice;
- organizarea și resursele celor afectați; accesul și reprezentarea grupurilor;
- structura procesului politic și angajamentele decidenților.

Mass-media joacă un rol primordial în procesele de accelerare sau atenuare a mizelor, de demobilizare sau lărgire a publicului. Pentru antreprenorii care solicită acțiune publică, sunt posibile mai multe utilizări ale mass-mediei, fie pentru sensibilizarea unui public mai larg prin atragerea atenției, fie prin provocarea unui eveniment care să fie intens mediatizat. Mijloacele de comunicare în masă pot de asemenea să se întoarcă împotriva strategiilor antreprenorilor, inducând efecte care, din contră, îndepărtează publicul potențial.

Odată ce problema publică a fost conștientizată de către autoritatea publică, aceasta este nevoită să aleagă din gama

de răspunsuri posibile pe care le poate oferi în raport cu o cerere de înscriere pe agendă. În acest stadiu sunt eliminate opțiunile considerate de neacceptat de către actorii politici influenți, sau care par nepotrivite dintr-un anume motiv. Astfel ⁸:

- *Ea poate refuza înscrierea cererii.* Are posibilitatea de a formula un refuz frontal sau, din contră, de a adopta o tactică mai indirectă de refuzare. Ea are posibilitatea de a acționa asupra problemei înseși, prin dezamorsarea, închiderea, luarea în derândere a acesteia etc. Acțiunea sa poate să se extindă și asupra antreprenorilor și grupurilor (de identificare sau de atenție), evitând adoptarea unei poziții cu privire la problema propriu-zisă: prin discreditarea liderilor, prin scurtcircuitarea acestora pentru a se adresa direct grupurilor, prin exacerbarea rivalităților interne etc.
- *Cealaltă alternativă este de a răspunde favorabil la cerere, dar în funcție de grade diferite.* Autoritatea publică face dovada unei atenții pozitive, își modulează acțiunea concretă în mod tactic. Astfel, ea poate:
 - transmite un semnal simbolic, de exemplu prin primirea și ascultarea unei delegații, prin ascultarea cu interes a argumentelor antreprenorilor;
 - invoca o constrângere care să permită evitarea acțiunii. De exemplu, ea va declara că este gata

⁸ Y. Meny, J.-C. Thoening, *op.cit.*, p. 90.

- să acționeze și să își acorde sprijinul, dar că există împrejurări majore care o împiedică;
- amâna examinarea problemei. Astfel, constituirea de comisii de experți este un mijloc clasic de amânare a termenelor limită;
 - stabili o procedură de soluționare a problemei, fără vreun angajament cu privire la conținut. Instituirea unui serviciu specializat căruia îi este încredințată misiunea de definire a unor proceduri specifice constituie un exemplu în acest sens;
 - soluționa o mică parte a problemei, care are o valoare simbolică, fără a trece de fapt la fondul problemei;
 - lua în considerare cererea în ansamblul său;
 - anticipa apariția cererii, fără să aștepte ca aceasta să se dezvolte prin medierea antreprenorilor terți.

Tipul de răspuns va depinde de natura mizei: caracterul mai mult sau mai puțin stringent al problemei, complexitatea sa, noutatea sa, gradul său de formalizare, difuzia sa, intensitatea opoziției pe care o suscită. Trebuie să ținem însă cont și de context, de apariția așa-numitelor ferestre de oportunitate care se pot deschide în funcție de evoluția conjuncturii politice; alternanța politică permite ca anumite probleme care au fost anterior refuzate să fie înscrise în agendă într-un alt moment; punerea pe agendă depinde deci și de curentul politic, care rezultă din contextul politic⁹.

⁹ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown and Company, Boston, 1984.

2.2. Luarea deciziei

Un prim element fundamental pentru o politică publică de succes îl reprezintă *definirea* corectă a problemei și identificarea *cauzelor* acesteia, deoarece tot parcursul ulterior al procesului politicii publice depinde invariabil de acest moment. Atunci când nu avem o imagine clară asupra problemei, este bine să provocăm discuții cu toți potențialii actori (stakeholderi) implicați, să analizăm datele disponibile (cantitative și calitative). O problemă slab structurată sau ale cărei cauze nu au fost corect depistate poate duce la un eșec al politicii publice.

De regulă, prin decizie se înțelege rezultatul procesului prin care se realizează o alegere între două sau mai multe posibilități de acțiune alternative care pot conduce la îndeplinirea aceluiași obiectiv. Întregul proces prin care se ajunge la această concluzie este cunoscut sub numele de „proces de luare a deciziei”. Herbert A. Simon¹⁰ consideră că „elaborarea deciziei este sinonimă cu întregul proces managerial. De fapt, funcțiile managementului reprezintă serii de decizii înlănțuite. Abordarea principală, care a fost luată în considerare în studierea proceselor de luare a deciziilor, a folosit analogia dintre luarea deciziei și procesul general de rezolvare a problemelor. Etapele generale ale acestui proces sunt următoarele:

1. Definirea problemei;
2. Găsirea alternativelor posibile de acțiune;

¹⁰ Herbert A. Simon, *The New Science of Management Decision*, Ed. Englewood Cliffs, Prentice Hall NJ, 1977, p. 23.

3. Evaluarea alternativelor;
4. Selectarea alternativei.

Totuși, unii cercetători susțin că de fapt există o diferențiere între cele două procese, întrucât cele patru etape mai sus-menționate se constituie în procesul de elaborare a deciziei, iar rezolvarea problemei ar include și aplicarea alternativei alese. Totuși, o parte a literaturii de specialitate consideră cele două concepte ca fiind interschimbabile.

Identificarea caracteristicilor profunde ale acestei decizii publice este un mod de lucru adesea utilizat în științele sociale. În general se consideră că un proces decizional reunește activități și actori în jurul a două faze principale: *faza de formulare* și cea de *legitimizare*¹¹ (Jones, 1970).

a) *Formularea* desemnează activitatea prin care o cerere sau o problemă înscrisă pe agenda guvernamentală se transformă în alternative pentru acțiune, în soluții.

Această fază, numită și fază de elaborare, include diverse activități care se diferențiază între ele în teorie, dar care în fapt se pot suprapune sau chiar confunda. *Formularea încorporează atât planificarea rațională, cât și reacții subiective, marja de opțiuni reducându-se la ceea ce factorii de decizie pot accepta sau nu.* În esență, procesul constă în a determina care acțiuni sunt posibile și care nu. Responsabilii politici și serviciile lor fac studii pentru a identifica obiectivele și fațetele lor operaționale, pentru a descoperi factorii care

¹¹ Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 3rd. Edition, Brooks-Cole, Monterey, 1984.

cauzează problema, pentru a mobiliza cunoștințele disponibile și pentru a stabili un diagnostic. Se mobilizează o imaginație mai mult sau mai puțin creatoare pentru a ajunge la alternative și pentru a identifica o țintă care trebuie atinsă. Se fac previziuni sau pariuri cu privire la meritele alternativelor, la acceptabilitatea soluțiilor, la viitorul problemei odată ce decizia va fi luată. Se iau în calcul actorii importanți, precum și credințele existente.

Este recomandabil de asemenea să se țină cont de faptul că, uneori *formularea poate avea loc, fără o definiție clară a problemei sau fără ca cei care formulează alternativele să aibă un contact prea strâns cu grupurile afectate*. De asemenea, *în cadrul formulării pot interveni mai mulți actori care propun soluții complementare sau care se află în competiție*. Formularea sau reformularea poate avea loc pe parcursul unei perioade lungi de timp, fără a exista vreodată suficient sprijin pentru propunerile formulate. Există adesea mai multe puncte de apel pentru cei care au de pierdut în procesul formulării. Procesul în sine nu are niciodată efecte neutre: unii pierd, alții câștigă. Formularea este foarte mult o activitate politică, deși nu neapărat partizană.

Howlett și Ramesh¹² arătau că există o *serie de limite care acționează asupra celor care formulează politicile publice*. Unele pot fi *constrângeri fundamentale care țin de natura însăși a problemei* care trebuie rezolvată. *Altele sunt constrângeri de natură procedurală, care la rândul lor pot fi instituționale* (prevederile constituționale, modul de organizare al

¹² Pentru mai multe detalii, vezi M. Howlett, M. Ramesh, *Studiul politicilor publice: Cicluri și subsisteme ale politicilor*, Editura Epigraf, Chișinău, 2004, p. 141.

statului și a societății, sistemele de idei și credințe dominante).

O altă problemă pe care o ridică cei doi autori este cea dacă formularea politicii publice este publică sau privată. În cazul în care este privată, cei doi se întreabă care sunt motivele pentru care numai unii au acces în această etapă importantă a procesului? Iar în cazul în care este publică, atunci care sunt condițiile necesare pentru a participa la acest proces?

Formularea poate să se împartă, la rândul său, în două sub-etape: cea a analizei și cea a selecției.

- *Analiza* definește o activitate de investigare a problemei, de căutare a opțiunilor și alternativelor. Consecințele, avantajele și inconvenientele, efectele induse și efectele urmărite sunt anticipate și explicate. Se pune întrebarea de a ști dacă trebuie să se acționeze sau nu și care ar fi rezultatele acțiunii sau lipsei de acțiune. Dacă o autoritate nu reușește să înțeleagă ce se întâmplă, problemele complexe sunt caricaturizate, există date a căror relevanță și finalitate trebuie verificate, există cuplaje cauză-efect care seamănă cu istoria oului și a găinii, investigația nu merge de la sine.

Decidenții publici, ținând cont de presiunea cetățenilor (ce sunt considerați contribuabili, utilizatori și clienți), au o mare „înclinație în a traduce problemele în soluții, fără a face un diagnostic prealabil. Uneori se realizează anumite echipamente publice, fără a se cunoaște utilitatea efectivă a acestora. Nu trebuie însă neglijat faptul că diagnosticul este un

joc al puterii și face parte integrantă din definirea politicilor publice.

Analiza sau diagnosticul situației existente pot fi realizate pornind de la următoarele aspecte :

- identificarea grupului-țintă ce va fi afectat de această politică, analiza caracteristicilor principale ale acestui public și a relațiilor dintre acest grup și agenții publici și partenerii privați;
- inventarierea acțiunilor conduse de către autoritățile publice, analiza coerenței și a legăturilor dintre acestea, a conflictelor de logică și de interese dintre actorii participanți, studiarea analizelor de evaluare anterioare;
- identificarea efectelor mediului extern asupra fenomenelor observate la populația vizată;
- punerea în evidență a interacțiunilor majore dintre cetățeni, autorități publice și mediul extern;
- analiza pertinentei acțiunii publice în jocul acestor mecanisme.

Aceasta este etapa care definește, practic, întreg parcursul ulterior al politicii publice, care devine soluția preferată la problema identificată anterior. Formularea alternativelor trebuie să țină cont de câteva condiții minime:

- Fiecare variantă trebuie să explice clar modul în care va rezolva problema ce reclamă o politică publică;

- Fiecare variantă trebuie să fie însoțită de o estimare a necesarului de resurse (financiare, umane, de timp);
- Fiecare variantă trebuie să fie însoțită de o estimare a impactului așteptat asupra grupului-țintă.

Există mai multe procese prin care se pot genera soluții viabile la o problemă, atunci când decidentul își ia timpul necesar pentru această etapă, anume:

- Brainstorming (de regulă, în interiorul echipei care este responsabilă cu soluționarea problemei: în cazuri concrete, echipa poate fi formată din: consilieri, experți, parteneri de coaliție, colegi de partid etc.);
- Tehnica Delphi – constă în consultarea unui grup de experți în domeniul de referință a problemei pe care am ales-o pe baza unui chestionar care măsoară opiniile acestora asupra problemei analizate;
- Consultări cu persoane, organizații din afara instituției – de regulă, acestea sunt utile mai ales atunci când definirea problemei este făcută de factorul cu putere de decizie, care însă nu cunoaște toate soluțiile posibile pentru rezolvarea acesteia;
- Studiarea modului în care alții au rezolvat probleme similare (modelul *best practice*).

Legitimizarea este un element central într-un sistem politic, implică autoritate, aprobare, obligație, susținere. O modalitate de a măsura legitimitatea este de a analiza sprijinul

disponibil pentru guvern și pentru ceea ce face acesta. David Easton¹³ face o distincție importantă între *două tipuri de sprijin*: concentrat și difuz.

Sprrijinul concentrat vine dinspre atitudinile favorabile și predispozițiile stimulate de rezultate care sunt percepute de către cetățeni ca îndeplinind cererile lor pe măsură ce apar sau chiar anticipându-le. În schimb, *sprrijinul difuz* se refera la „rezerva de atitudini favorabile sau la bunăvoința care-i ajută pe membrii unei comunități să accepte sau să tolereze rezultatele care nu le convin sau efectele pe care le consideră contrare dorințelor lor.” După cum susține Easton, legitimizarea se bazează pe atitudini învățate. El se referă la „inocularea simțului legitimității” și observă că sprijinul cel mai stabil derivă din convingerea cetățenilor ca trebuie să se supună. După Jones, acest fapt sugerează că legitimitatea poate fi administrată în societate. Aceste concluzii sugerează o relație dinamică între legitimitatea unui sistem politic și aprobarea programelor guvernamentale.

Pot fi acceptate dezamăgiri pe termen scurt și intermitente, însă menținerea pe o perioadă mare a unor neconcordanțe între rezultate și așteptări poate să deterioreze sprijinul de bază pentru sistemul politic. Acest lucru este valabil și atunci când guvernul încearcă să manipuleze legitimitatea prin folosirea de simboluri. Publicul poate învăța să sprijine guvernul prin circulația informației și prin folosirea de simboluri, însă în timp, rupându-se asocierea dintre simbol și

¹³ David Easton, *The Political System*, Knopf, New York, 1953, în V. Junjan, R. Bere, în Revista transilvană de științe administrative nr. 2(8)/2002.

program, ajungându-se la separarea simbolului de program, în acel moment guvernul trebuie să suporte costurile acelei separări.

- *Selecția* reprezintă, în esență, procesul de reducere a opțiunilor la o singură alegere. Această fază este însoțită de tensiuni care țin de divergențe normative și utilitariste. *Ea poate fi momentul în cursul căruia se exprimă și se soluționează conflicte*, faptele sau analiza nefiind neutre în ochii actorilor implicați, în orice caz, nu mai neutre decât scopurile. Compromisuri, negocieri, coaliții, înțelegeri, situații clar-obscur constituie tot atâtea activități generate în cursul acestui proces. Valorificarea opțiunilor alternative permite exprimarea unor tactici la fel de variate ca și recurgerea la valori, permite propaganda, comunicarea și șantajul. Promovarea politică însoțește de aproape selectarea unei alternative.

Atunci când avem de-a face cu mai multe soluții pentru aceeași problemă, iar decidentul este pus în postura de a alege una dintre ele, aceste variante pot fi, la rândul lor, „cântărite” folosind diverse metode cantitative și calitative:

Metodele calitative se folosesc mai ales atunci când problema este una focalizată, restrânsă, când sunt puține date cantitative disponibile, iar credibilitatea lor ridică anumite semne de întrebare, respectiv când gradul de deschidere al instituțiilor implicate în soluționarea problemei este relativ mare (ex.: interviuri, analiza SWOT, focus-grupuri, brainstorming, medierea și negocierea etc.).

Metodele cantitative se utilizează atunci când problema pe care ne propunem să o rezolvăm este extinsă (afectează grupuri-țintă largi), există date statistice disponibile, iar gradul de deschidere al instituțiilor implicate este redus (ex.: analiza multicriterială, analiza cost-beneficiu, analiza de risc, analiza sensibilității, analiza cost-eficacitate).

- b) În ceea ce privește *faza de legitimizare*, aceasta pare mai scurtă și mai ușor de identificat. În sensul strict al termenului, ea coincide cu momentul în care responsabilul formal, individul sau grupul căruia îi revin dreptul și sarcina de a decide, ia decizia efectivă. *El votează, semnează, „hotărăște”*.

În teorie, el deține autoritatea, monopolul alegerii. El poate accepta sau refuza selecția elaborată în amonte, poate exercita un act discreționar. Nu este obligat să accepte avizul consilierilor, experților și al altor actori. El are posibilitatea de a face și de a desface.

În practică se observă că acest lucru se întâmplă destul de rar. Uneori, „decidentul” ratifică pur și simplu activitatea de selecție sau modifică numai un detaliu al opțiunii deja elaborate. Asta înseamnă că este prizonierul procesului care s-a derulat în amonte? Și da, și nu.

Decidentul nu are timpul de a reconsidera totul. El nu are influența necesară pentru a distruge niște compromisuri care neutralizează sau mobilizează, astăzi sau în viitor, alți actori care să conteze. Îi lipsesc informațiile privind tehnicitatea mizelor și a opțiunilor posibile. În același timp, în sens invers,

el poate să parieze că consilierii sau colaboratorii săi i-au anticipat interesele, valorile, preferințele.

Legitimizarea nu este un act protocolar, chiar și atunci când „decidentul” se mulțumește să ratifice activitatea desfășurată în amonte. Ea are o valoare adăugată care este decisivă din punct de vedere politic și simbolic: prin votul său, prin semnătura sa, el conferă legitimitate unei alegeri și o oficializează, îi conferă autoritate și un caracter ireversibil.

Activitatea de legitimizare constă deci în alegerea unei soluții în conformitate cu un criteriu de alegere, care face această soluție acceptabilă pentru terți. Legitimizarea este un element central într-un sistem politic, implică autoritate, aprobare, obligație, susținere. O modalitate de a măsura legitimitatea este de a analiza sprijinul disponibil pentru guvern și pentru ceea ce face acesta. David Easton¹⁴ face o distincție importantă între două tipuri de sprijin: concentrat și difuz.

Sprijinul concentrat vine dinspre atitudinile favorabile și predispozițiile stimulate de rezultate care sunt percepute de către cetățeni ca îndeplinind cererile lor pe măsură ce apar sau chiar anticipându-le.

În schimb, *sprijinul difuz* se referă la „rezerva de atitudini favorabile sau la bunăvoința care-i ajută pe membrii unei comunități să accepte sau să tolereze rezultatele care nu le convin sau efectele pe care le consideră contrare dorințelor

¹⁴ David Easton, *The Political System*, Knopf, New York, 1953, în V. Junjan, R. Bere, în Revista transilvană de științe administrative nr. 2(8)/2002.

lor”. După cum susține Easton, legitimizarea se bazează pe atitudini învățate. El se referă la „inocularea simțului legitimității” și observă că sprijinul cel mai stabil derivă din convingerea cetățenilor că trebuie să se supună. După Jones, acest fapt sugerează că legitimitatea poate fi administrată în societate. Aceste concluzii sugerează o relație dinamică între legitimitatea unui sistem politic și aprobarea programelor guvernamentale.

Pot fi acceptate dezamăgiri pe termen scurt și intermitente, însă menținerea pe o perioadă mare a unor neconcordanțe între rezultate și așteptări poate să deterioreze sprijinul de bază pentru sistemul politic. Acest lucru este valabil și atunci când guvernul încearcă să manipuleze legitimitatea prin folosirea de simboluri. Publicul poate învăța să sprijine guvernul prin circulația informației și prin folosirea de simboluri, însă în timp, rupându-se asocierea dintre simbol și program, ajungându-se la separarea simbolului de program, în acel moment guvernul trebuie să suporte costurile acelei separări.

2.3. Implementarea politicii publice

Odată ce s-a obținut acordul tuturor factorilor decizionali asupra variantei optime de soluționare a problemei, aceasta trebuie făcută cunoscută tuturor celor implicați, pentru a se stimula crearea unei legitimități asupra soluției. În anumite cazuri, este nevoie ca în această etapă, decidentul să procedeze la acumularea de noi resurse (negocieri, concretizarea unor parteneriate, angajarea de personal nou) și/sau să modifice anumite structuri organizaționale – să creeze

organizații noi, să modifice/sporească responsabilitățile vechilor organizații.

Este demonstrat faptul că implementarea politicilor rareori implică doar superiori și subordonați din aceeași ierarhie organizațională, cel mai probabil, fiind necesară și cooperarea altor persoane, care pot face parte din altă organizație guvernamentală (membri ai aceleiași structuri ierarhice) sau din organizații nesubordonate guvernului, sau care nu fac parte din nicio organizație. Atât formularea politicii, cât și punerea ei în aplicare vor implica mai mulți participanți, cu moduri diferite de a înțelege problema pe care politica încearcă să o rezolve și obiectivele politicii.

Execuția reprezintă faza procesului politicii prin care trebuie să se atingă obiectivele stabilite. În cadrul acestei etape, deciziile adoptate devin executorii și trebuie să fie puse în practică. Implementarea reprezintă acea fază a unei politici publice pe durata căreia sunt generate acte și efecte pornind de la un cadru normativ de intenții, texte sau discursuri politice (Y. Meny, J.-C. Thoenig, 1989).

Tot în această etapă va alege instrumentele prin care politica este pusă în aplicare (de natură legislativă, instituțională etc.), respectiv agenția implementatoare (Guvernul, alte autorități publice, organizații din mediul privat etc.). Cei care în practică sunt răspunzători de realizarea unei anumite politici, uneori au tendința de a supraevalua importanța deciziei individuale (fie ea legislativă, administrativă sau economică) care precede realizarea politicii. Experiența ne arată însă că există deseori o lungă perioadă de timp între

luarea deciziei și punerea sa efectivă în practică, în cursul căreia pot interveni adesea complicații neprevăzute. Mai mult decât atât conceptul inițial a ceea ce se dorește se poate schimba și cu acesta și necesitatea anumitor politici. Atunci când avem în vedere implementarea unei anumite politici date, trebuie de asemenea să evaluăm care dintre modelele normative de politică publică ar putea fi utilizate pentru realizarea sa. O importanță capitală o reprezintă alegerea instrumentului de reglare sau a combinației de instrumente (piață, guvern, responsabilitatea societății civile). Nimeni nu poate ignora evaluarea fezabilității politicii, dacă este momentul oportun pentru actualizarea unei anumite politici, care va fi posibilă reacție publică și ce efect va avea abordarea aleasă asupra diferitelor interese și asupra opiniei publice în general.

În mod efectiv, există o distanță semnificativă între cele două fațete ale punerii în aplicare:

- dispozițiile stabilite de către factorii de decizie;
- procesele concrete care se derulează pe teren.

Această lipsă de concordanță poate fi constatată într-o țară centralizată, cum este și cazul României. Cei cărora le este în mod oficial însărcinată punerea în aplicare a unei politici publice nu acționează niciodată singuri, ci în cooperare sau prin intermediul altor actori ai scenei sociale, prin intermediul unor indivizi, grupuri sau instituții: prefectul cu ajutorul factorilor locali, ministerul A cu ajutorul și colaborarea ministerului B, municipalitatea sprijinindu-se pe asociațiile private sau organizațiile neguvernamentale. Putem afirma că

acest sistem interorganizațional rămâne, în majoritatea cazurilor, unul neoficial. Cu toate acestea, tocmai acest sistem, prin capacitatea membrilor săi de a-și gestiona interdependența, prin modalitatea în care își adaptează dispozițiile, dacă nu chiar și problemele politicilor publice, este cel care, în mare parte, stabilește dependența emiterii de dispoziții de punerea lor în aplicare.

Beneficiarii deciziilor, cetățenii sau grupurile de indivizi rămân rareori într-o stare de pasivitate. Acestea interacționează, în mod direct, prin intermediul relațiilor care le au, sau în mod indirect, prin intermediul rețelei de reprezentanți mai mult sau mai puțin autorizați cu factorii însărcinați cu punerea în aplicare și cu cei implicați în luarea deciziilor.

Sistemul de acțiune, structurat pentru punerea în aplicare, este unul practic, în funcție de modalitățile extrem de variate ale unei politici sau alta. Regularizarea socială care condiționează comportamentele actorilor implicați poate fi, în acest caz, autoritatea ierarhică sau mecanismul de piață. În cazul administrațiilor publice românești, mecanismul de regularizare întâlnit instaurează un regim de schimb între funcționarii de la nivelul ministerelor și reprezentanții intereselor sectoriale care intervin în cadrul aceleiași unități teritoriale și care depind unii de alții în ceea ce privește reușita lor în sfera practică și în atingerea obiectivelor fixate. Pentru aleșii locali este vorba despre propria lor piață (în circumscripțiile lor), iar pentru funcționari fiind vorba despre interiorul ierarhiei ministeriale.

Totuși, în practică întâlnim cazuri în care o politică publică se aplică într-un anumit mod și nu în altul. Experiența practică ne îndeamnă să abordăm punerea în aplicare a unei politici publice sub forma unei ecuații cu trei parametri, și anume: caracteristicile programului, comportamentele celor însărcinați cu punerea în aplicare, reacțiile grupurilor-țintă.

În funcție de modalitățile specifice, a căror pondere poate varia în funcție de context, acești trei factori intervin în majoritatea situațiilor.

Diagrama de mai jos prezintă simplificat un model al procesului de implementare a unei politici publice [Van Meter; Van Horn, 1975], urmărind în același timp circuitele decizionale, dar și factorii exogeni care determină performanța unei politici.

Aplicarea în practică a unei politici publice nu este deloc simplă. *Procesul punerii în aplicare* se prezintă ca o serie de activități dispersate pe parcursul unei perioade de timp destul de lungi, al cărui început și al cărui sfârșit sunt dificil de diferențiat și care introduce în acțiune numeroși alți actori.

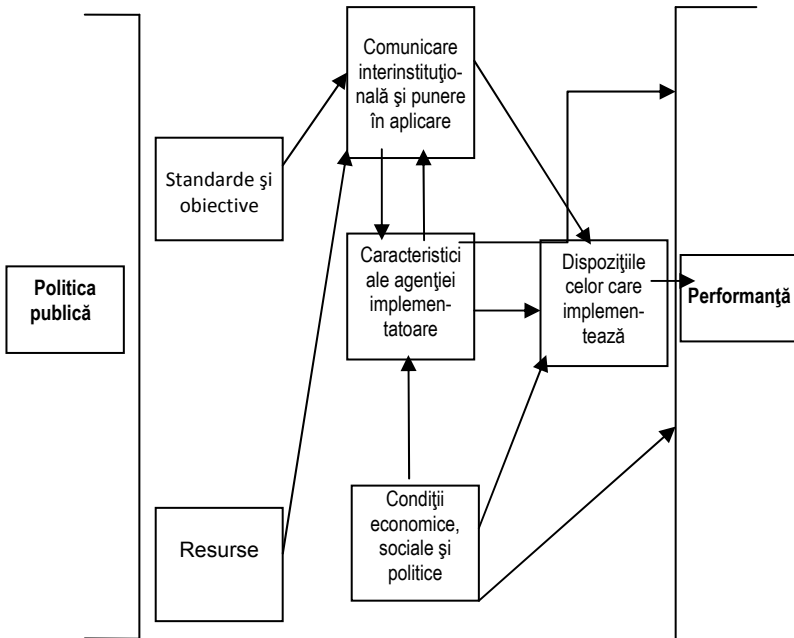


Fig. 3. Implementarea politicii publice

În literatura de specialitate¹⁵ se vorbește de spre existența a patru modele teoretice de implementare a politicilor publice:

1. *Modelul autoritar* – care pune accentul pe instrumente precum instrucțiuni și ordine ale conducerii, planificare, control, ierarhie și responsabilitate;
2. *Modelul participativ* – se referă mai mult la instrumente indirecte de control, cum ar fi stabilirea

¹⁵ M. Potůček, L. Vass, *Dimensions of Public Policy: Values, Processes, Implementation and Results*, în *Public Policy CEE: Theories, Methods, Practices*, NISPAcee, 2003, p. 67.

obiectivelor, spontaneitate, training, adaptare, negociere, cooperare și încredere, ca metode și condiții de urmat în cadrul implementării;

3. *Modelul de coalitiție a actorilor* – rezultă din presupunerea existenței unei pluralități de actori care participă la actualizarea unei anumite politici și care comunică între ei, negociază, fac compromisuri, și care în același timp împărtășesc același set comun de valori și care se străduiesc să îndeplinească aceleași obiective.
4. *Modelul de învățare continuă* – în care cei care legiferează politica, în încercarea de a atinge în mod gradual soluția optimă, optimizează structura obiectivelor lor și tehnicile utilizate pentru atingerea acestora.

Implementarea unei politici publice este un proces în cadrul căruia se întâmpină adesea dificultăți. Diferiți autori au identificat cauzele disfuncționalităților de implementare ca fiind:

- *numărul mare de participanți la proces*, fiecare cu o perspectivă diferită asupra problemei și cu un nivel diferit de implicare în rezolvarea ei;
- *diversificarea scopurilor*. Cu cât o politică depinde mai mult de clarificări și explicații, cu atât mai mult cresc șansele ca obiectivele inițiale să nu fie atinse;
- *ambiguitatea scopului inițial*;
- *obiectivul nu a fost considerat ca fiind prioritar*;
- *nu au existat suficiente resurse pentru a-l îndeplini*;
- *a existat un conflict cu alți participanți importanți*;

- grupul vizat de politică a fost greu de implicat, contactat etc.;
- *lucrurile făcute nu au avut impactul așteptat;*
- *în timp, circumstanțele s-au schimbat și atenția a fost acaparată de alte probleme, aparent mai importante.*

Calificarea implementării ca fiind problematică depinde de perspectiva abordată:

- *Din perspectivă verticală*, implementarea se referă la deciziile autorizate de către conducere, care coincid întocmai rezultatelor obținute de către nivelele inferioare; este deci o problemă de asigurare a subordonării. Acest lucru este ilustrat de modelele constituționale de guvernământ și modelele instrumentale ale organizării; pare de la sine înțeles că „cei aleși de public pentru a conduce trebuie să fie capabili să-și transforme politicile în acțiuni și rezultate”¹⁶ (Linder și Peters, 1987).
- *Din perspectivă orizontală*, implementarea este un exercițiu de negociere colectivă: atenția se mută de pe obiectivul propus, pe procesul de realizare a acestuia și oamenii implicați în acest proces. Politica este văzută ca un proces în curs de desfășurare, iar participanții considerați ca posesori ai unor agende de lucru proprii și, prin urmare, ai unor perspective diferite asupra procesului. Toate aceste realități sunt importante în desfășurarea politicii și implementarea acesteia va presupune negocieri între aceste realități diferite și diverși participanți implicați.

¹⁶ Stephen Linder, Peters B. Guy., *A design perspective on policy implementation: the fallacies of misplaced prescription*, Policy Studies Review (1987).

„Managementul nu este doar un proces de execuție separat de policy-making (procesul de formulare a politicii): un management eficace solicită puternice legături între procesul de formulare și cel de implementare a politicii. În lumea reală, nu există o distincție clară între management și politică. Managementul nu este doar un proces organizatoric. Managementul înseamnă asumarea responsabilității performanței unui sistem” (L. Metcalfe, S. Richards, 1987).

Pentru a evidenția factorii de succes în procesul de implementare ne putem pune câteva întrebări: De ce observăm atât de multe erori și atâtea disfuncții în executarea politicilor publice? Este cu adevărat posibilă o punere în aplicare perfectă, având în vedere complexitatea lumii moderne?

Soluția presupune examinarea condițiilor de start care trebuie satisfăcute pentru ca disfuncționalitățile să fie reduse la minim (Hood, 1976; Gunn, 1987; Fesler, 1980). Unele dintre aceste precondiții necesare pentru a atinge perfecțiunea se situează în afara sferei de influență a executanților. De exemplu, un context politic, dispozițiile legale, cadrul instituțional sunt percepute de către executanți drept niște constrângeri. Alte condiții, în schimb, intrând în sfera competenței lor, pot fi modificate sau modelate de executanți, într-o anumită măsură¹⁷ (Hogwood, Gunn, 1984). Astfel:

- orizontul de timp disponibil, durata și calendarul avute în vedere;

¹⁷ Vezi B.W. Hogwood, L.A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, London, Oxford, University Press, 1981.

- accesibilitatea resurselor în cantitate suficientă – nici prea multe, nici prea puține – și disponibilitatea resurselor adecvate;
- justețea teoriei schimbării sociale pe care se bazează conceperea politicii publice, faptul că între consecințele sperate și intervențiile publice există, cu adevărat, o relație;
- existența unui circuit cât mai scurt posibil între factorii de decizie și executanți;
- faptul că, pentru o politică publică, nu există decât un executant, desemnat cu claritate și liber pe gesturile sale;
- o bună înțelegere și acordul personal al executanților cu privire la obiectivele care trebuie promovate, condiții pentru motivarea acestora;
- existența procedurilor, sarcinilor bine specificate și organizate în conformitate cu o înșiruire corectă;
- o perfectă comunicare și o coordonare între executanți;
- supunerea perfectă, adică absența rezistenței din partea executanților, cu privire la autoritatea decizională.

Gama de instrumente care pot fi utilizate în implementarea politicilor publice este extrem de variată. Atunci când o autoritate publică decide să facă sau să nu facă ceva, ea trebuie să aleagă dintre mijloacele sau dispozitivele reale pe care le are la dispoziție. Diferiți cercetători au încercat să identifice tipurile de instrumente administrative care pot fi utilizate și să le clasifice după diferite criterii.

O primă categorie de instrumente sunt cele *voluntare*, care presupun un grad cât mai mic de implicare a statului, în care obiectivul dorit este îndeplinit de o manieră voluntară. Astfel, organele administrative pot decide să nu se implice în rezolvarea unei probleme de interes public (non-decizie), considerând că aceasta poate fi soluționată mai bine de către familie, comunitate, organizații voluntare (ONG-uri) sau de către piață. Utilizarea lor este avantajoasă din punctul de vedere al costurilor pe care le implică, al conformității cu normele culturale și libertatea individuală, dar și al favorizării legăturilor cu familia sau comunitatea.

La polul opus se află instrumentele *obligatorii*, care presupun cel mai mare grad de coerciție și care constau în direcționarea acțiunilor persoanelor fizice sau juridice în limitele constituționale, și care acordă o putere neînsemnată de decizie indivizilor, grupurilor sau organizațiilor implicate. Acestea cuprind: reglementările, întreprinderile publice sau furnizarea directă a unor bunuri sau servicii de către organele administrative.

Între aceste două categorii se află instrumentele *mixte*, care combină caracteristicile instrumentelor voluntare și celor obligatorii. Între acestea se numără răspândirea de informații și influențarea persoanelor fizice sau juridice de către organele administrative, subvenționarea unor activități, stabilirea unui mecanism al prețurilor în sectoare în care acesta nu există în mod normal prin licitarea drepturilor de proprietate asupra unei anumite resurse, și în final, instituirea unor impozite și taxe, care pot modifica comportamentul contribuabilului, inducându-i un anumit tip de comportament sau

pot descuraja comportamentele nedorite (consumul de alcool, tutun, poluarea etc).

Majoritatea acestor instrumente administrative sunt în oarecare măsură substituibile, însă deși sunt substituibile din punct de vedere tehnic, practic ele diferă din mai multe puncte de vedere (al eficienței, al costurilor financiare și de personal), ceea ce face ca selectarea unui anumit instrument să fie un proces complex.

Problema alegerii instrumentelor administrative de implementare a politicilor publice a fost abordată de două categorii de cercetători: economiștii, care au abordat această problemă ca pe un exercițiu de potrivire a caracteristicilor anumitor instrumente cu problemele care necesită soluționare, iar a doua categorie de cercetători este ai științelor politice, care au afirmat că, din punct de vedere strict tehnic, aceste instrumente sunt mai mult sau mai puțin substituibile și ca urmare ei și-au concentrat atenția asupra forțelor politice care guvernează acest proces de alegere.

Nu în ultimul rând, *coordonarea politicilor publice* este o condiție *sine qua non* a succesului implementării. În opinia noastră, implementarea politicilor trebuie abordată ca un proces dintr-o triplă perspectivă: politică, managerială și administrativă. Punerea în aplicare a unei politici publice nu se poate face fără înțelegerea noțiunii de capacitate administrativă, fără de care nu putem vorbi despre o funcționare eficientă a instituțiilor statului. De fapt, simpla creștere a capacității administrative poate fi un impediment în obținerea rezultatelor, pentru că depinde parțial de modul în care este

organizată și realizată, dar și de modul de încadrare cu personal și de atitudinea acestora referitoare la funcțiile lor.

Atât în țările dezvoltate, cât și în cele în tranziție, managerii care se ocupă de implementarea politicilor macroeconomice sau sectoriale trebuie inevitabil să găsească soluții care depășesc granițele unei singure organizații și, în multe cazuri, se extind dincolo de sectorul public, încorporând sectorul privat și organizațiile nonprofit. Implementarea politicii aduce împreună grupuri și organizații diverse, care trebuie să atingă anumite obiective. În această multitudine de actori, nu există doar o singură entitate care să fie responsabilă de succesul implementării politicii în sensul tradițional. Autoritatea și responsabilitatea sunt combinate într-o anumită măsură, astfel încât managementul ierarhic al structurilor și procedurilor să funcționeze efectiv.

Totodată, implementarea politicilor în care intervin mai mulți actori presupune dezvoltarea unor viziuni împărtășite de către aceștia, influențarea și persuadarea susținătorilor și oponentilor, negocierea angajamentelor, rezolvarea conflictelor, cooperarea cu o gamă largă de stakeholderi, stabilirea programelor de muncă pe căi participative ș.a.m.d. Toate, într-un cuvânt, reprezintă coordonarea, care deseori reprezintă o sursă potențială de conflicte.

2.4. Monitorizarea și evaluarea politicii publice

Monitorizarea și evaluarea sunt două tipuri de acțiuni ce se derulează simultan cu implementarea politicii publice. Practic, monitorizarea asigură corespondența obiectivelor

stabilite cu acțiunile propuse spre implementare, iar evaluarea cuantifică rezultatele obținute în urma implementării și furnizează bazele următorului ciclu de politici publice – după cum se poate vedea din modelul circular, o problemă poate fi repusă oricând pe agendă, într-o altă formă, în funcție de evoluția politicii publice inițiale. Monitorizarea și evaluarea privesc atât *mijloacele* folosite în procesul de implementare, cât și *rezultatele* ca atare. În această etapă se măsoară atât *eficiența* (maximizarea rezultatelor – *outputs* în raport cu resursele investite – *inputs*), cât și *eficacitatea* politicii publice (raportul dintre obiectivul rezultatelor obținute și obiectivul ce trebuia atins).

În general, termenul de evaluare semnifică emiterea unor judecăți de valoare asupra unei acțiuni, identificarea și măsurarea efectelor acesteia. Ea vizează obținerea unui răspuns la următoarele întrebări: Care sunt rezultatele (produsele) obținute în urma acțiunii guvernamentale? Care sunt efectele și impactul generate pe teren de politicile publice? Care este raportul dintre efectele obținute și mijloacele utilizate în acest sens? Prin aceasta, analistul dorește să inventarieze transformările (sau nontransformările) astfel obținute.

Evaluarea poate fi descrisă drept o analiză independentă a unei intervenții publice, în funcție de rezultatele, impactul și nevoile pe care respectiva intervenție intenționează să le satisfacă.

Nevoia evaluării politicilor publice într-un stat democratic are mai multe surse:

- nevoia legitimă a oricărui cetățean de a fi informat asupra consecințelor activității guvernamentale. Ea contribuie astfel la aprofundarea dezbaterii democratice, fiind un instrument de dialog între puterea politică și cetățean;
- necesitatea unei mai bune cunoașteri a mecanismelor acțiunii publice: evaluarea poate folosi, în acest caz, la pilotajul aparatului politico-administrativ prin intermediul concluziilor pe care le desprinde, putând astfel contribui la ameliorarea sistemului de intervenție;
- capacitatea evaluării de a servi drept instrument de dialog între stat și unitățile beneficiare ale intervențiilor sale. În acest caz, evaluarea politicii reprezintă un act de legitimare a puterii publice.

Evaluarea reprezintă un instrument indispensabil pentru autoritățile publice. În măsura în care actorii economiei primesc semnale clare și imediate din partea pieței, ei pot adapta oferta lor de bunuri și servicii la cerințele acesteia. Totodată, evaluarea constituie „oglină” necesară care să permită organizației publice să-și modifice în mod periodic acțiunea sa pentru a răspunde mai bine nevoilor interesului general. Această caracteristică de „feed-back” constituie unul din obiectivele evaluării acțiunilor publice la nivel „macro”.

Evaluarea politicilor publice reprezintă și un ajutor în luarea deciziei pentru programele de acțiune ulterioare. În fapt, preocuparea pentru evaluarea politicilor publice s-a dezvoltat într-un context complex, determinat de mai mulți factori:

- în primul rând, contextul economic și reducerea resurselor conduc la necesitatea realizării unor opțiuni și optimizării alocării resurselor;
- nevoia unei reale descentralizări la nivel local implică crearea unor noi tipuri de relații specifice între stat și colectivitățile locale;
- criza de legitimitate a sectorului public impune creșterea credibilității acțiunii publice în ochii opiniei publice;
- introducerea tehnicilor contractuale în cadrul sectorului public;
- răspândirea noțiunii de bune practici la nivel european și internațional;
- conștientizarea opiniei publice privind rolul său, care a făcut ca beneficiarii politicilor publice să dorească să se simtă implicați în inițiativele care se iau în numele și în profitul lor.

Acest ansamblu de factori explică întărirea acestor măsuri și dezvoltarea unei practici curente a evaluării. Aceasta reprezintă, pe de o parte, o necesitate pentru optimizarea managementului fondurilor publice și, pe de altă parte, un instrument performant nu numai pentru a măsura impactul concret al programelor, ci și pentru a asigura cetățenii și întreprinderile asupra schimbărilor care vor afecta mediul lor economic și social.

Astfel, evaluarea poate îndeplini cinci funcții principale¹⁸, ea fiind:

- *un instrument al deciziei publice*

¹⁸ Serge Arnaud, Nicolas Boudeville, *Evaluer des politiques et programmes publics*, Editions de la Performance, Paris, 2004, p. 29.

- *un instrument de gestiune economică*
- *un instrument de management*
- *un mijloc de comunicare și de legitimare a acțiunii publice*
- *un mijloc de formare, de schimbare a politicilor*

Howlett și Ramesh (2004) identifică mai multe tipuri de evaluare:

- a) *evaluarea administrativă* – reprezintă tipul de evaluare realizată de către organele administrative, eventual de către agenții specializate în evaluarea politicilor publice, dar de cele mai multe ori este realizată de către inspectorii financiari, juridici sau politici atașați ministerelor, de către structuri administrative specializate, organe legislative sau judecătorești. Pot fi însă angajați și consultanți privați care să realizeze evaluarea la cererea organelor administrative. Acest tip de evaluare își propune în general să verifice *eficiența utilizării banului public*, în condițiile respectării principiilor justiției și democrației. Acest tip de evaluare poate îmbrăca, la rândul său, mai multe forme;
- b) *evaluarea judiciară* – reprezintă tipul de evaluare care se concentrează pe aspectele legale ale implementării programelor, și nu pe bugete, eficiență, priorități sau cheltuieli. Ea se realizează de către instanțele judecătorești și analizează posibilele conflicte dintre programele unei guvernări și prevederile constituționale sau între standardele de comportament administrativ

și drepturile individuale.¹⁹ Această evaluare se realizează fie din propria inițiativă a organelor judecătorești, fie la solicitarea unor persoane sau organizații implicate în procesele intentate unui organ administrativ și analizează, în general, dacă o instanță judecătorească inferioară sau un organ administrativ a acționat în limitele jurisdicției sale, dacă a respectat principiile dreptului natural și dacă nu a acționat arbitrar sau inconsecvent;

- c) *evaluarea politică* – este acel tip de evaluare care încearcă să analizeze succesul sau eșecul unei politici, utilitatea ei, în vederea menținerii sau modificării acesteia. Ea are un caracter unilateral, nesistematic și poate fi întreprinsă de oricine este interesat de fenomenul politic: cetățeni, organizații ale societății civile, membri ai subsistemelor administrative relevante. O formă de evaluare politică poate fi considerată și *referendumul sau alegerile*, sub rezerva însă de a ține cont că în cadrul acestora, rezultatul poate fi influențat de percepția negativă sau pozitivă a populației asupra efectelor guvernării, care le poate afecta comportamentul de vot, dar care poate să nu aibă legătură cu realitatea concretă de pe teren. Indivizii și grupurile reprezintă registre de referință foarte eterogene, în funcție de poziția lor socială, în funcție de capitalul cultural etc., dar și de domeniile în care se desfășoară activitatea guvernamentală.

¹⁹ Howlett M., Ramesh M., *Studiul politicilor publice: Cicluri și subsisteme ale politicilor*, Editura Epigraf, Chișinău, 2004, *op. cit.*, p. 192.

Sistemele prin prisma cărora aceștia judecă politica publică sunt foarte subiective. În ceea ce privește puterea politică, cetățenii manifestă atitudini foarte diferite, care trec de la supunerea concentrată la raportul de forță activ. Aceste atitudini sunt corelate cu reprezentări foarte diferite ale interesului public și puterii guvernamentale: sacralizarea statului, în cazul celor cu atitudine supusă, și desacralizarea statului la persoanele active. La rândul lor, aceste grile cognitive și normative depind de puterea socială reală de care dispune individul pentru a „dialoga” concret cu autoritățile publice, în special de prezența sau absența unui mediator (aleși, grupuri de presiune).

O altă clasificare a evaluărilor de politici publice poate avea la bază drept criteriu perspectiva din care se realizează: una a posteriori sau ex-post, alta a priori sau ex-ante și una intermediară sau pe parcurs.

- a) *Evaluarea „a posteriori” sau „ex-post” este retrospectivă. După generarea impactului unei politici publice, analistul încearcă să înțeleagă ce s-a întâmplat și să elaboreze judecăți de valoare privind realitatea. Ea poate avea în vedere atât măsurarea rezultatelor (a produselor), cât și studiarea procesului prin care s-a ajuns la obținerea acestor rezultate. Apariția unor efecte imprevizibile este evidentă în cazul a numeroase politici publice. Acestea pot avea o asemenea amploare, încât a posteriori pare surprinzător faptul că ele nu au putut fi anticipate.*

Spre exemplu, în opinia Comisiei Europene, evaluarea *ex post* trebuie să verifice dacă fondurile alocate, în cadrul unei programări sau a finanțării prin intermediul fondurilor structurale, au răspuns nevoilor țințelor.

- b) *Evaluarea „ex-ante” sau „a priori”, care este prospectivă*, este utilizată ca instrument care să sprijine luarea de decizii atunci când există mai multe alternative. Într-un moment t , *evaluarea ex-ante simulează efectele secundare* pe care le pot determina conținuturile decizionale într-un moment $t+n$, în special în vederea comparării acestor efecte între ele, comparație care să permită alegerea alternativei celei mai bune pentru factorul de decizie. O diferență esențială de principiu între evaluarea *a posteriori* și cea *a priori* constă în faptul că tipurile de efecte sunt enunțate în prealabil și că evaluatorul se limitează la a lua în considerare numai efectele comparabile reținute, acceptând să nu analizeze alte dimensiuni sau alte efecte decât cele care pot interveni pe parcurs.

În practică, evaluarea *a priori* acordă prioritate criteriilor, precum și efectelor de tip economic-financiar, lăsând la o parte criteriile de ordin social și politic. Ea se bazează pe metode de calcul economic, cum ar fi abordarea de tip costuri-beneficii, de exemplu. În principal, este vorba de a oferi asistența factorului de decizie public în ceea ce privește exprimarea opțiunilor privind investițiile importante: programe de armament militar, de construire de autostrăzi etc. În general, criteriile de rentabilitate îl fac pe evaluator să neglijeze efectele externe indirecte de ordin financiar,

impactul asupra mediului sau asupra diferitelor categorii sociale ale populației, de exemplu.

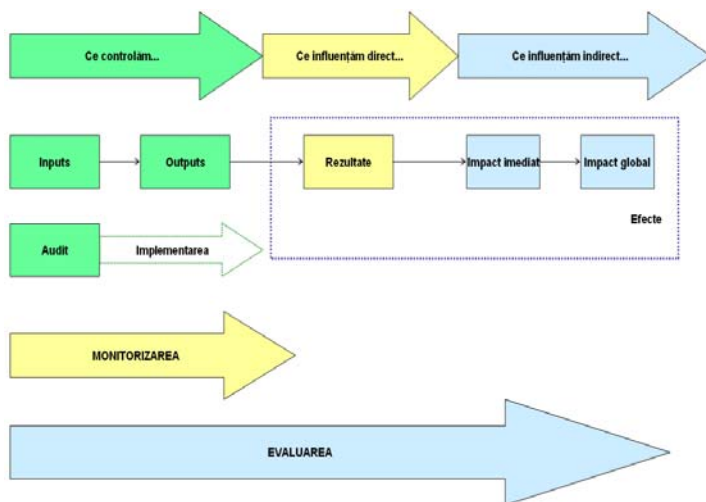
În opinia Comisiei Europene, evaluarea ex-ante trebuie să devină un element esențial al înțelegerii strategiei și al alocării mijloacelor financiare (care fac obiectul negocierilor cu Comisia), indicând clar motivele și întinderea alegerilor făcute. Ea este deci parte integrantă a programului, chiar dacă din motive de transparență, evaluările experților trebuie să fie incluse într-un document distinct.

- c) Un alt tip de evaluare folosită în practică este *evaluarea pe parcurs, intermediară* care are drept obiect determinarea primelor rezultate ale politicii sau programului. Aceste studii furnizează informații care pot fi utilizate pentru îmbunătățirea programului aflat în derulare. Ele pot fi folositoare, în particular, în cadrul programelor ale căror costuri variabile dețin o pondere ridicată în totalul costurilor – de exemplu, programele care furnizează servicii populației – și astfel resursele pot fi realocate unor utilizări alternative. În aceste cazuri, evaluarea poate fi utilizată pentru a determina dacă un program aflat în derulare ar trebui să continue.

Așadar, monitorizarea și evaluarea au roluri distincte în cadrul acestei etape, așa cum este prezentat și în figura de mai jos:

Monitorizarea evidențiază:

- Modificări instituționale survenite în urma implementării politicii;
- Modificări ale situației grupurilor-țintă vizate;
- Situația costurilor implementării la un moment dat;
- Respectarea termenelor și a conținutului activităților prevăzute în planul de acțiune;
- Întârzieri/dificultăți în realizarea activităților și motivația acestora.



Evaluarea evidențiază:

- Măsura în care rezultatele implementării corespund cu cele stabilite inițial;
- Raportul dintre costuri și rezultate;
- Impactul asupra grupurilor-țintă.

În procesul de evaluare, agentul care realizează evaluarea (de regulă, acesta trebuie să fie diferit de agenția implementatoare) folosește *indicatori de performanță*²⁰. Acești indicatori se află în strânsă relație cu obiectivele politicii și contribuie la măsurarea realizării acestora și pot fi clasificați în mai multe categorii:

- *indicatori de rezultate și de impact*: sunt cei care pun în evidență volumul produselor și serviciilor furnizate de către autoritățile publice și efectele obținute în urma acestora. Spre exemplu, într-un program de construire a unei autostrăzi, indicatorul de rezultate poate fi numărul de kilometri dați în folosință, în timp ce indicatorii de impact se referă la reducerea numărului de accidente cu un anumit procent pe acea rută.
- *indicatori de eficacitate*: reprezintă acea categorie de indicatori care conțin informații asupra gradului în care obiectivele politicii sau ale programului guvernamental au fost realizate. Spre exemplu, într-un program de tratare a persoanelor consumatoare de droguri, pot fi fixate drept obiective: numărul persoanelor dependente de droguri care au fost tratate, reducerea numărului de acțiuni de violență, numărul de zile în care aceste persoane au fost supuse tratamentului. În mod normal, indicatorii de eficacitate depind de obiectivele care se consideră relevante în aceasta” intervenție și caută să analizeze gradul de

²⁰ Atenție, aici termenul de performanță nu desemnează excelența, ci provine din lb. engleză (*to perform* – *performance* înseamnă a realiza, a duce la îndeplinire o sarcină).

atingere a acestor obiective. De asemenea, indicatorii de eficacitate ar trebui să conțină informații despre gradul în care se produc efecte neașteptate asupra populației, efecte pozitive sau negative, respectiv despre calitatea serviciilor prestate în acord cu necesitățile și așteptările populației destinate;

- *indicatori de activitate, de proces*: se utilizează pentru substituirea indicatorilor de eficacitate deoarece sunt mai ușor de calculat. Astfel de indicatori pot fi: numărul de ore de muncă lucrate, numărul de dosare înregistrate, numărul de cereri la care s-a dat răspuns, numărul de întâlniri și vizite realizate în vederea realizării obiectivului vizat de acea politică sau program;
- *indicatori de eficiență*: sunt necesari pentru a pune în corelație rezultatele obținute (output-urile) cu volumul de resurse consumate în acest scop.

Exemple de diverse categorii de indicatori (propușe de Salvadore Schiavo-Campo, în lucrarea sa Strengthening Performance in Public Expenditure Management, 1999²¹)

| Sector | Resurse utilizate | Rezultat | Efect, Impact | Proces |
|---------------|---------------------------|---|----------------------------|---------------------------------------|
| Administrație | Numărul de persoane | Numărul de documente de politică publică | Decizii mai bune | Deschidere spre dezbateri |
| Educație | Raportul student/profesor | Ratele de tranziție între cicluri de studiu | Nivel de alfabetizare mare | Încurajarea studenților să se exprime |

²¹ În *Managementul politicilor publice*, vol. coordonat de Claudiu Crăciun, Paul E. Collins, Ed. Polirom, 2008.

| Sector | Resurse utilizate | Rezultat | Efect, Impact | Proces |
|------------------|--|-------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|
| Sistemul juridic | Buget | Cazuri judecate | Număr scăzut al apelurilor | Asistarea acuzațiilor săraci |
| Poliție | Numărul de mașini de poliție | Numărul de arestări | Rata de criminalitate scăzută | Respectarea drepturilor |
| Închisori | Costuri pentru fiecare deținut | Numărul de deținuți | Rata de recidivă | Prevenirea abuzurilor |
| Sănătate | Numărul de asistenți în raport cu mărimea populației | Numărul de vaccinuri | Mortalitatea scăzută | Grija față de pacient |
| Ajutor social | Asistenți sociali | Persoane aflate sub asistență | Ieșirile din sistem | Tratamentul cu respect al persoanelor |

Măsurarea/evaluarea politicilor publice are și o serie de *limitări*, prin aceea că:

- oferă informații doar despre rezultate și impact, dar nu oferă indicii despre ce trebuie făcut mai departe (inclusiv perspectiva de a fi apărut o nouă problemă conexă în legătură cu politica publică propusă spre implementare);
- nu oferă informații despre modul în care s-a desfășurat implementarea (despre procesul în sine);
- nu oferă informații despre pozițiile divergente ale stakeholderilor;
- sunt asociate de regulă cu o abordare dualistă (pedepsire vs. premiere, nu surprinde eventualii factori externi care au potențat/împiedicat realizarea unor măsuri pe parcursul implementării).

Capitolul 3

Procesul politicilor publice în diferite țări

Inexistența acquis-ului comunitar în domeniu a determinat cadre instituționale specifice la nivelul administrațiilor țărilor din Uniunea Europeană – acest cadru instituțional este reprezentat de proceduri de luare a deciziei, dar și de organizații publice la nivel central, însărcinate cu monitorizarea implementării procedurilor specifice ale unei politici publice. Modul de formulare a politicilor publice este strâns legat de tradiția administrativă a respectivelor țări și nu poate fi separat modul de organizare al administrației de sistemul de formulare a politicilor publice.

În cele ce urmează, vom prezenta câteva modele specifice de formulare/coordonare a procesului politicilor publice la nivelul unor țări din Uniunea Europeană (Spania, Portugalia), dar și modele utilizate în spațiul extracomunitar (Canada).

3.1. Spania – particularități ale procesului politicilor publice

În Spania rolul principal în cadrul ciclului politicilor publice îl dețin ministerele. Ministerele sunt implicate încă de la început în elaborarea fiecărei politici publice urmărind întregul proces pentru a se asigura că aceste politici devin realitate.

În procesul de elaborare a politicilor publice există faze multiple în care ministerele se implică într-un mod sau altul,

așa cum se întâmplă și în alte țări. Aceste faze sunt următoarele: *inițiativa politică, elaborarea planului/prounerii inițiale de politică publică, negocierea cu alte ministere, aprobarea dată de către Consiliul Miniștrilor*. Ulterior, ministerele asigură monitorizarea și evaluarea politicii aprobate.

La începutul fazei de inițiativă politică, conducerea ministerului identifică setul de propuneri pentru soluționarea unei probleme specifice.

Capacitatea de convingere a ministrului în afara ministerului respectiv depinde de influența sa politică și de importanța ministerului în guvern. Atât în definirea procesului de politică publică, cât și în formularea propunerilor legislative, se ține cont de opinia Ministerului Economiei și Finanțelor.

Problema poate fi propusă de ministru, de cabinetul ministrului sau de alți miniștri delegați. Cabinetul ministrului, împreună cu cabinetele secretarilor de stat, constituie „prima linie” de consiliere pentru ministru. Pe lângă aceste cabinete, miniștrii au propriii lor analiști și structuri pentru aprecieri și recomandări.

Odată ce ministrul a luat o decizie pentru a sprijini sau a promova o anumită problemă de politică publică, elaborarea planului/prounerii inițiale de politică publică trece în responsabilitatea secretarului de stat.

Secretarii de stat stabilesc obiectivele urmărite de părțile interesate de o anumită propunere de politică publică, cu scopul de a se concentra asupra aspectelor importante ale

acesteia și de a identifica opiniile potrivite. Propunerea de politică publică definitivată este apoi negociată cu alte ministere. Acest proces este desfășurat în prezența Comisiei Generale a Secretarilor și Subsecretarilor de Stat.

După ce Consiliul Miniștrilor a aprobat propunerea, aceasta este prezentată Parlamentului. În cazul în care este necesar sprijinul parlamentului în aprobarea propunerii, ministerul delegat sfătuiește grupul parlamentar care ajută guvernul în procesul de negociere.

Funcțiile ministerelor în procesul politicilor publice

Unitățile din cadrul ministerelor care se ocupă cu dezvoltarea politicilor publice au următoarele funcții: de inițiativă, de negociere și de suport.

Funcția de inițiativă include următoarele activități: identificarea problemei, stabilirea opțiunilor, pregătirea documentelor legale (acte legislative, memorandum explicativ și economic).

Funcția de negociere are în vedere consultarea grupurilor relevante, negocierea cu alte ministere și cu Centrul Guvernului (CoG).

Funcția de suport are ca scop pregătirea campaniei de diseminare a ceea ce semnifică politica respectivă și pregătirea recomandărilor pentru grupul parlamentar care sprijină guvernul.

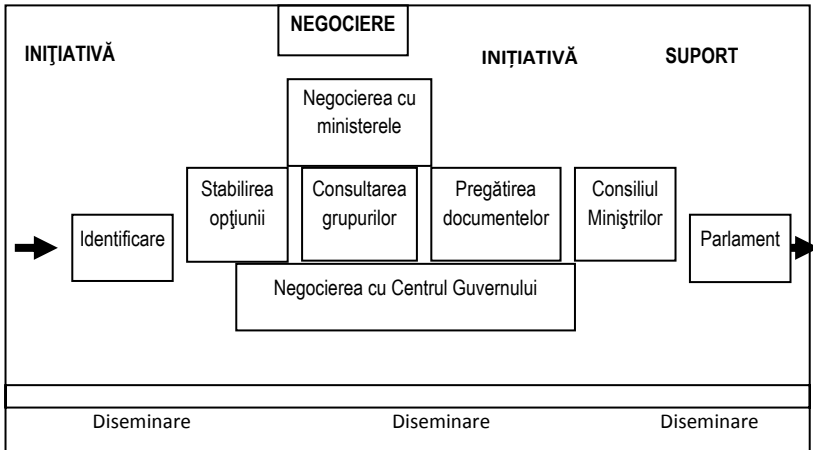


Fig. 4. Funcțiile ministerelor în dezvoltarea politicilor publice în Spania

Sursa: Gomez J., Lopez A., *The role of ministries in the public policy cycle in Spain*, SIGMA, 2006.

Revenind la descrierea funcțiilor:

1. Funcția de inițiativă

Identificarea problemei pleacă, de obicei, de la un program guvernamental, care constituie un rezumat executiv al programului electoral jucând un rol important în sprijinul acordat guvernului în ceea ce privește alegerile. Acesta ia forma unui calendar legislativ, adică un document cuprinzător și este realizat de către Centrul Guvernului în coordonare cu ministerele. Celelalte surse de identificare a problemei sunt reprezentate de opinia publică și de acordurile internaționale. Odată ce problema a fost determinată, prezentarea alternativelor și selecția unei anumite opțiuni sunt condiționate de

doi factori: compromisurile cu programul guvernamental și costurile alternative. În urma negocierii cu părțile interesate, aceasta ia forma unei propuneri normative care trebuie însoțită atât de un memorandum explicativ, cât și de un memorandum economic. Memorandumul explicativ, cât și cel economic sunt obligatorii pentru toate propunerile normative. De altfel, în Spania, un plan trebuie însoțit de un memorandum care indică posibilele efecte ale legii respective. De exemplu, o propunere referitoare la mediul înconjurător trebuie însoțită de un raport despre impactul natural pe care o politică sau o lege l-ar putea provoca.

2. *Funcția de negociere*

Funcția de negociere este exercitată atât în cadrul ministerului, cât și în afara lui. În cadrul ministerului, consultările au în vedere în special secretariatele de stat. Paralel cu aceste consultări au loc și negocieri externe. Aceste negocieri sau consultări sunt realizate, pe de o parte, cu grupurile de interese și, pe de altă parte, cu specialiști din afară. Consultările au o parte reglementată – obligația să facă informația publică – și altă parte pentru care ministerul are libertate de acțiune. Internetul este un bun asistent pentru aceste consultări externe, permițând ministerelor să cunoască părerile sau sugestiile cetățenilor.

Negocierea sau consultarea externă are loc și cu alte ministere și chiar și cu Centrul Guvernului. Ministerele stabilesc relația lor cu Centrul Guvernului prin Biroul Prezidențial. Membrii cabinetelor ministeriale și ai cabinetelor secretarilor de stat stabilesc grupuri de lucru împreună cu membrii

Biroului Prezidențial care se ocupă cu analiza propunerilor de politici publice, ținând cont de faza în care propunerea se află, precum și de semnificația sa, dar și împreună cu alți membri ai Centrului Guvernului care aderă la aceste grupuri.

Negocierea cu alte ministere se realizează în două faze. Într-o primă fază de negociere, în timpul pregătirii planului inițial și odată ce ministerul și-a stabilit poziția sa internă referitoare la propunere, această negociere este realizată la cerere. Secretariatul tehnic general al ministerului este cel care răspunde la observațiile altor ministere referitoare la planul/propunerea de politică publică. Dacă observațiile făcute de alte ministere nu sunt acceptate, ministerul care a inițiat propunerea trebuie să explice acest aspect ministerelor interesate. A doua fază de negociere interministerială se realizează de către Comisia Generală a Secretarilor și Subsecretarilor de Stat. Comisia se întrunește săptămânal și analizează toate propunerile/planurile care sunt propuse de Consiliul Miniștrilor în săptămâna respectivă. Pentru o propunere de politică publică sunt necesare minim trei săptămâni până să fie aprobată de Comisie, înainte de decizia pe care o adoptă Consiliul Miniștrilor.

Comisia se întrunește oficial miercuri, sub conducerea primului-ministru și funcționează permanent ca o „Comisie Virtuală”. „Comisia Virtuală” este o aplicație pe calculator care permite ministerelor să facă observații pentru anumite propuneri prin intermediul site-ului primului-ministru. După întrunire, Comisia stabilește două indexuri. Indexul Roșu adună toate propunerile/planurile pentru care nu s-a ajuns la un acord. Aceste probleme pot fi amânate pentru o

următoare întâlnire, abandonate sau menținute pentru a da posibilitatea Consiliului Miniștrilor să poată lua o decizie definitivă asupra lor. Indexul Verde este cel de-al doilea index elaborat de Comisie. Acesta este compus din acele propuneri/planuri aprobate de Comisie. Fiind aprobate de Comisie, Consiliul Miniștrilor le aprobă în mod normal. Consiliul Miniștrilor are însă autoritatea de a reanaliza o propunere/plan, chiar dacă aceasta a fost deja aprobată de Comisie, putând chiar să o respingă.

Aspectele economice ale tuturor propunerilor/planurilor sunt negociate de o manieră interministerială. Comisia Delegată pentru Probleme Economice analizează impactul relevant al propunerii din perspectiva raționalității și al controlului cheltuielilor publice. Exceptând cazurile urgente, nicio propunere cu repercusiuni bugetare și economice nu poate fi analizată de către Comisia Generală a Secretarilor și Subsecretarilor de Stat, dacă nu a fost revizuită de Comisia Delegată pentru Probleme Economice. Dacă revizuirea propunerii devine prioritară, Comisia Delegată se întrunește chiar în săptămâna de dinaintea întâlnirii Comisiei Generale.

Atunci când propunerea este prezentată sau se urmărește să se obțină sprijin din partea grupurilor de interes, simplul fapt că ministerul este cel care realizează aceste consultări mărește șansa de succes. O situație similară există și în legătură cu negocierea interministerială. Gradul de implicare a șefului de departament are un efect direct asupra șanselor de succes. În acest caz, importanța relativă a ministerului și greutatea sa politică determină nivelul de autoritate pe care îl are ministerul pentru a-și atinge obiectivele.

3. *Funcția de suport*

Funcția de suport se referă la o serie de activități, iar dintre acestea două au o particularitate importantă: explicarea propunerii de politici publice și recomandările făcute de parlament în timpul examinării propunerii. Explicarea propunerii de politici publice acoperă toate activitățile legate de definirea propunerii și de identificarea factorilor care motivează administrația – incluzând motivul care a determinat optarea pentru o anumită soluție.

4. *Monitorizarea și evaluarea*

Această funcție nu a cunoscut o dezvoltare semnificativă până la ora actuală în Spania. Multe ministere se bazează pe entități de monitorizare statistică pentru politicile din domeniu, și în acest sens există două instituții care au ca scop producerea de date socioeconomice moderne pentru oficialii responsabili cu elaborarea politicii – Institutul Național de Statistică (care funcționează sub egida Ministerului Economiei și Finanțelor) și Centrul pentru Cercetare Sociologică (subordonat Primului-Ministru). Pentru a evita problemele și pentru a suprima deficiențele fundamentale cu scopul de a asigura o bună funcționare a administrației publice în Spania, guvernul a creat o Agenție de Evaluare a Calității Politicilor Publice, în subordinea Ministerului Administrației Publice, care colaborează atât cu oficialii, cât și cu profesioniștii din câteva sectoare.

3.2. Portugalia – rolul ministerelor în ciclul politicilor publice

Cadrul general al politicilor publice este stabilit prin următoarele documente:

- Programul Guvernului: pregătirea acestuia este în responsabilitatea directă a Primului-Ministru, care de obicei stabilește pentru acest scop o comisie specială pe probleme cuprinzând în principal membrii din cadrul centrului guvernului (CG)¹.
- Opțiunile majore ale planurilor naționale (GOP)²: definesc obiectivele și acțiunile principale ce trebuie întreprinse pe termen mediu (cinci ani).
- Bugetul de stat (OE)³: definește, în detaliu, resursele financiare alocate diverselor zone ale guvernului, prin aceasta stabilindu-se granițele bugetare pentru

¹ În guvernul actual, CG (*Presidência do Conselho de Ministros*) constă în trei miniștri de stat, Ministrul Președinției, Ministrul Afacerilor Parlamentare, cât și Secretarul de Stat la Președinția Consiliului de Miniștri, Secretarul de Stat Adjunct pentru Administrație Locală și Secretarul de Stat pentru Tineret și Sport. În Portugalia este de remarcat faptul că poziția de secretar de stat este una politică. Legea privind componența și organizarea guvernului prevede că guvernul este compus din Primul-Ministru, miniștri și secretari de stat. Totuși, numai Secretarul de Stat la Președinția Consiliului de Miniștri și Secretarul de Stat Adjunct al Primului-Ministru au locuri permanente în Consiliul de Miniștri, dar fără drept de vot. Aceeași limitare se aplică și altor secretari de stat invitați de Primul-Ministru să participe la unele ședințe, dar nu în mod permanent.

² *Grandes Opções do Plano (GOP)*.

³ *Orçamento do Estado (OE)*.

măsurile ce trebuie luate de diverși miniștri în dezvoltarea politicilor publice pentru care aceștia sunt responsabili.

Din perspectiva acestor instrumente principale și coordonarea strategică de ansamblu a Primului-Ministru cu centrul guvernului (în special privind prioritățile, planificarea în timp, comunicarea cu publicul și cu parlamentul), fiecare ministru este responsabil de dezvoltarea politicilor publice (inițiativă, planificare, elaborare, negociere, monitorizare și evaluare) din zona sa de competență. Totuși, rolul special al Ministrului de Finanțe și Administrație Publică (MFPA) nu trebuie subestimat⁴.

Legea privind componența și organizarea guvernului stabilește comitetele ministeriale care se ocupă de probleme specifice (de exemplu: Afaceri Externe și Europene, Afaceri Economice și Financiare), dar există situații când guvernul nu creează niciun comitet ministerial. Totuși, Consiliul de Miniștri poate să se întâlnească și să discute o anumită problemă în mod exclusiv.

Miniștrii acționează în mod independent pentru dezvoltarea politicilor sectoriale pentru care își asumă responsabilitatea. Această competență include dreptul/datoria de a elabora proiecte de legi și conducerea întregului proces până în momentul în care propunerea de politici publice este inclusă

⁴ De exemplu, orice propunere legislativă a unui ministru care poate reduce veniturile bugetare sau poate crește cheltuielile bugetare sau care afectează structura administrației publice sau statutul funcționarilor civili are nevoie de acordul oficial al MFAP.

de către centrul guvernului pe agenda unei ședințe pentru aprobare de către Consiliul de Miniștri (de aceea, ministerul asigură negocieri cu alte ministere și negocieri externe cu partenerii sociali și alte grupuri de interese). Miniștrii răspund politic în fața Primului-Ministru, parlamentului și în fața cetățenilor, pentru activitățile care sunt de competența lor.

În aceste condiții, intră în sarcina miniștrilor să știe cum să lucreze și să interacționeze cu secretarii de stat, cerând cabinetelor lor și serviciilor ministerelor să pregătească variantele inițiale de propuneri de politici publice. Atunci când un proces legislativ este în desfășurare, ministrul trebuie să informeze centrul guvernului (Secretarul de Stat la Președinția Consiliului de Miniștri) pentru a organiza și a programa înaintarea propunerii pentru aprobare la Consiliul Miniștrilor și, după caz, pentru a pregăti și înaintarea la parlament.

Uneori, miniștrii înființează grupuri de lucru – care includ membri ai cabinetelor lor și personal din serviciile administrației publice aflate sub coordonarea lor (și chiar personal din alte cabinete și servicii publice din alte ministere, cu acordul miniștrilor respectivi) – pentru a pregăti propuneri legate de probleme mai complexe. Aceste grupuri de lucru pot fi conduse de ministru, unul din secretarii săi de stat, un membru al cabinetului personal al ministrului sau un funcționar public de rang înalt (de obicei, cu rang de director general).

Când propunerea inițială este gata, ministrul începe negocierile cu celelalte ministere implicate direct în problemă (serviciile ministerului sau cabinetele sunt lăsate frecvent să

aibă discuții preliminare cu alte servicii și cabinete, reducând prin aceasta cât mai mult posibil discuțiile dificile la nivel politic, care sunt efectuate de ministru). Odată ce ministrul a ajuns la un acord cu alte ministere interesate – sau cel puțin a evitat neînțelegerile la nivel politic –, el poate trece la discutarea propunerii respective de politici publice cu partenerii sociali și alte grupuri de interese.

La terminarea negocierilor și a consultărilor cu diverse părți interesate, propunerea este revizuită și apoi este trimisă de ministru la centrul guvernului pentru difuzare la toți miniștrii și includere pe agenda unei următoare ședințe a secretarilor de stat (în care este reprezentat fiecare ministru); propunerea este pusă apoi pe agenda Consiliului de Miniștri, în conformitate cu procedurile definite de acesta⁵.

Atunci când propunerea este trimisă Guvernului pentru a fi făcută cunoscută și dezbătută, aceasta trebuie să fie însoțită de un memoriu introductiv care să explice obiectivele, soluția propusă (și motivele pentru care celelalte soluții nu au fost luate în considerare sau au fost respinse), compatibilitatea propunerii cu Programul Guvernului și cu politicile și reglementările europene, resursele financiare și umane aflate la dispoziție pentru implementarea propunerii, consultările avute și rezultatele acestora, impactul așteptat. Un comunicat de presă pe acel subiect poate fi de asemenea inclus.

Diversele ministere pot ulterior să-și înainteze comentariile oficiale sau să ceară informații suplimentare despre propunere.

⁵ Rezoluția 82/2005 a Consiliului de Miniștri definește în prezent aceste proceduri.

Aceste comentarii sunt trimise Centrului Guvernului, precum și ministrului responsabil pentru propunere. În final, Centrul Guvernului – prin Secretarul de Stat la Președinția Consiliului de Miniștri – poate conduce întâlniri cu reprezentanții diferitelor ministere pentru revizuirea finală a propunerii înainte de a fi prezentată pentru evaluarea preliminară la întâlnirea secretarilor de stat și ulterior înaintată pentru decizie Consiliului de Miniștri.

În timpul *fazelor de discutare și aprobare*, ministrul joacă un rol important în apărarea propunerii și răspunderea la întrebări (și în cele din urmă, în revizuirea propunerii). Dacă propunerea de politici publice necesită aprobarea parlamentului, tot ministrul este cel care trebuie să discute cu parlamentarii, fie la ședințele în plen, fie la comitetele specializate. La sfârșitul fiecărei ședințe a Consiliului de Miniștri, guvernul ține o conferință de presă pentru a anunța principalele decizii adoptate.

| Faze | Ațiuni | Actor |
|-----------------------|---|--|
| Studiul și elaborarea | Inițiativă | Ministrul |
| | Propunere inițială | Serviciile ministerului și/sau cabinetul Ministrului |
| | Negociere (prima fază: cu ministerele de pe orizontală și negocierea externă) | Ministrul |
| | Propunere revizuită | Ministrul |
| Luarea deciziei | Stabilirea agendei | Centrul Guvernului |
| | Negociere (faza a doua: | Centrul Guvernului și Ministrul |

| Faze | Acțiuni | Actor |
|---------------|---|---------------------------------|
| | negocierea internă) | |
| | Discutarea propunerii în cadrul sesiunii Secretarilor de Stat | Centrul Guvernului |
| | Propunere finală | Centrul Guvernului și Ministrul |
| | Discutarea și aprobarea în Consiliul Miniștrilor | Centrul Guvernului și Ministrul |
| Implementarea | Discutarea propunerii în Parlament | Ministrul |
| | Comunicare | Ministrul |
| | Monitorizare și evaluare | Serviciile ministerului |

Fig. 5. Procesul politicilor publice în Portugalia

Sursa: Nabais J., *Rolul ministerelor în ciclul politicilor publice în Portugalia*, SIGMA, 2003.

Sistemul de monitorizare și evaluare a politicilor publice este slab, iar responsabilitatea guvernamentală pentru dezvoltarea acestuia este prin miniștri, fiecare pe zona sa de acțiune.

Mărirea interesului pentru aceste activități a rezultat, pe de o parte, prin creșterea importanței acordate monitorizării și evaluării politicilor publice ca modalitate de îmbunătățire a calității guvernării (prin elaborarea, ajustarea și revizuirea politicilor publice) și, pe de altă parte, din necesitatea de a raporta progresele făcute atât cetățenilor, cât și mass-mediei, organizațiilor internaționale (de ex., OECD) și organismelor supranaționale (de ex. UE, ONU). De asemenea și Parla-

mentul scoate în evidență necesitatea de a monitoriza și evalua politicile publice, deoarece membrii săi, prin diverse mijloace parlamentare (cum ar fi dezbateri lunare cu Primul-Ministru și cereri adresate guvernului), cer din ce în ce mai multe informații despre politicile publice care sunt în curs de implementare și despre măsura în care au fost obținute sau nu rezultatele așteptate.

În unele cazuri, de exemplu atunci când o nouă legislație sau noi politici publice sunt introduse printr-o abordare experimentală, legea specifică necesitatea evaluării într-o perioadă de timp predefinită, ca mijloc de obținere a informațiilor relevante care vor permite ministrului să revizuiască legea sau politica publică respectivă.

Pentru desfășurarea corespunzătoare a activităților de monitorizare și evaluare, unele ministere dispun de servicii speciale sau unități al căror scop principal este de a asigura studii de prospectare și studii de evaluare. Ca o completare sau ca o alternativă la aceste unități, miniștrii folosesc informațiile obținute de la centrele pe orizontală, care asigură studii și statistici (de ex., Institutul Național de Statistică), sau chiar de la centrele de cercetări universitare. De asemenea, miniștrii pot încheia contracte cu unele companii private și unii evaluatori privați pentru efectuarea unor evaluări de politici publice sau acțiuni specifice. Acordurile cu ONG-urile și cu observatori specializați sunt, de asemenea, folosite în acest scop.

3.3. Canada – ciclul politicilor publice

Cel mai important rol în procesul politicilor publice este deținut de nivelul federal și cel provincial al guvernului. Birocrația deține, de asemenea, un rol deosebit de important, având sarcina de a veni cu diverse opțiuni care permit punerea în aplicare a politicilor publice. În figura de mai jos este reprezentat ciclul de viață al unei politici publice. În această diagramă este scoasă în evidență natura iterativă a procesului de elaborare a politicilor publice între actorii politici, pe de o parte, și actorii aparatului birocratic, pe de altă parte.

Stabilirea agendei și identificarea obiectivelor generale ale politicii sunt în sarcina Cabinetului, iar funcționarii publici elaborează opțiunile care vor fi transmise înapoi Cabinetului pentru ca pe baza lor, acesta din urmă să contureze obiective mai specifice ale politicii. Procesul implică apariția unor tensiuni constructive între cei doi actori, care necesită compromisuri de ambele părți pentru a produce opțiuni „funcționale” ale politicii, dar și pentru a atinge obiectivele inițiale stabilite de Cabinet. Adesea sunt necesare două sau trei interacțiuni de acest tip între funcționarii publici și Cabinet (sau comitetele Cabinetului), înainte ca miniștrii să se acomodeze cu o opțiune sau alta a politicii. Deși nu reiese din schemă, comitetele parlamentare sunt implicate în acest proces și au rolul de a aproba politica publică.

Ciclul politicilor publice sau procesul de înlăptuire a politicilor publice este o activitate permanentă a guvernului canadian, incrementală, continuă și pe cât posibil sistematică. În

numeroase contexte, aceste calități sunt elementele ei tari, dar pot deveni și părți slabe, dacă circumstanțele se schimbă brusc sau dacă presupuneri îndelung acceptate nu mai sunt agreeate fie de electorat, fie de membrii aleși ai Cabinetului. În astfel de situații, ciclul politicilor poate fi punctat de o schimbare majoră și adesea discontinuă în stabilirea agendei.

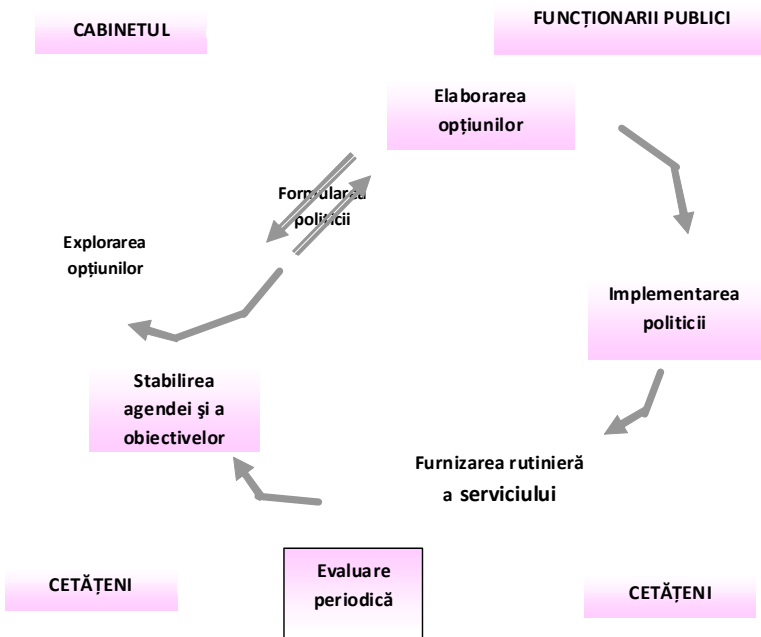


Fig.6. Ciclul politicilor publice în Canada

Sursa: G.P. Marchildon, „Royal Commissions and the Policy Cycle in Canada: The Case of Health Care”, Saskatchewan Institute of Public Policy, 2001.

Evaluarea și monitorizarea politicilor publice

În Canada, sistemul de monitorizare și evaluare a politicilor publice este bine dezvoltat, Cabinetul fiind cel care asigură monitorizarea și evaluarea politicii aprobate. În această țară există o cultură a evaluării, asociațiile profesionale de evaluatori fiind deosebit de influente (de exemplu, Societatea canadiană pentru evaluare numără 1.200 de membri). Ele publică reviste, numeroase eseuri, lucrări teoretice și manuale, țin congrese științifice importante etc.

Instrumente utilizate în procesul politicilor publice

Atunci când guvernele ajung la concluzia că este necesară reexaminarea fundamentală a politicilor publice și că trebuie să se pună accentul pe alte abordări, acestea sunt adesea tentate să treacă de deciziile adoptate de cei doi actori importanți implicați în acest proces: Cabinetul și funcționarii publici. Datorită percepției nivelului politic al guvernului parlamentar ca fiind constrâns atât de partizani care își urmăresc propriile interese, cât și de adversarii politici, la revizuirea unei politici publice guvernele utilizează rar comitetele parlamentare.

Partidele de guvernământ se pot baza pe burocrăția lor extinsă pentru a face revizuirii de politici. În Canada, totuși, destul de des burocrăția „a acționat mai mult ca o forță conservatoare, de continuitate”, decât ca „inițiator de schimbare”⁶. În numeroase situații, guvernul dorește ca

⁶ N. Bradford, *Innovation by Commission: Policy Paradigms and the Canadian Political System*, in J. Bickerton and A. Gagnon,

reexaminarea politicilor să fie făcută de o entitate cu mai puține legături sau fără legături cu domeniul respectiv și cu poziția politicii, sau de o persoană sau organizație independentă de guvern și ca urmare „obiectivă”. Astfel, partidele de guvernământ au la dispoziție o serie de instrumente potențiale la nivel federal și provincial, fiecare cu diferite atribute în domeniul politicilor publice. Trei dintre acestea sunt prezentate mai jos. Niciun instrument nu este în mod inerent superior celorlalte. Mai mult, un instrument care este un element puternic în anumite circumstanțe poate deveni slab în altele.

Corpurile consultative permanente externe sunt organizații specializate, de lungă durată, capacitatea lor în politici publice fiind destul de extinsă (de exemplu, comisiile pentru reformă la nivel legislativ), și sunt independente de guvern, iar rapoartele lor sunt făcute publice, deși sunt adresate în general celor direct afectați de recomandările lor. Punctul forte al corpurilor consultative permanente este că ele asigură guvernelor un flux de consultanță de specialitate de lungă durată. Veriga lor slabă este faptul că interesul față de activitatea corpurilor poate scădea cu timpul, pe măsură ce sistemul optează pentru consultanța generală și nouitatea se erodează. De asemenea, unele corpuri consultative sunt influențate sau chiar „capturate” de grupuri puternice de interese care populează zona lor de activitate, reducând astfel utilitatea consultanței în politici.

Comisiile departamentale sau ministeriale pe probleme de politici publice sunt corpuri consultative temporare externe

numite de ministru sau, în unele cazuri, de primul-ministru în numele ministrului din cadrul ministerului vizat. De exemplu, în domeniul sănătății există cel puțin patru comisii provinciale: în Canada – Comisia Sinclair; în Ontario – Comisia Clair; în Quebec – Comisia Fyke în Saskatchewan și Forța pe probleme Mazankowski, în Alberta – toate acestea fiind comisii departamentale/ministeriale pe probleme de politici de sănătate.

Comisiile regale apar în două variante. Acestea sunt fie comisii pe politici publice, fie comisii investigative de anchetă. Primele sunt mandatate să cerceteze și să dezvolte opțiuni de politici publice prin consultarea publicului larg pe probleme diverse, iar celelalte trebuie să realizeze anchete judiciare elaborate în general pentru a investiga abaterile individuale sau instituționale. Printre cele mai importante comisii regale federale pe politici publice, care sunt de altfel și cele mai recente, se numără Comisia Regală pentru Popoarele Aborigene (RCAP) de la începutul anilor '90 și Comisia Regală pentru Uniune Economică a Canadei și Perspective de Dezvoltare (Comisia MacDonald⁷) de la începutul anilor '80. În ceea ce privește comisiile regale provinciale, în ultimele două decenii acestea au funcționat într-un număr destul de mic, trei dintre ele ocupându-se de reforma în domeniul sănătății din anii '80: Comisia Quebec pentru Sănătate și Servicii Sociale (Comisia Rochon), Comisia Regală Newfoundland pentru Costurile Spitalelor și

⁷ N. Bradford, *Writing Public Philosophy: Canada's Royal Commissions on everything*, Journal of Canadian Studies, vol. 34 (1999/2000).

Sanatoriilor și Comisia Regală Nova Scoția pentru Sănătate⁸.

⁸ D.E. Angus, *Review of Significant Health Care Commissions and Task Forces since 1983*⁸⁴, Ottawa: Canadian Hospital Association, Canadian Medical Association and Canadian Nurses Association, 1991.

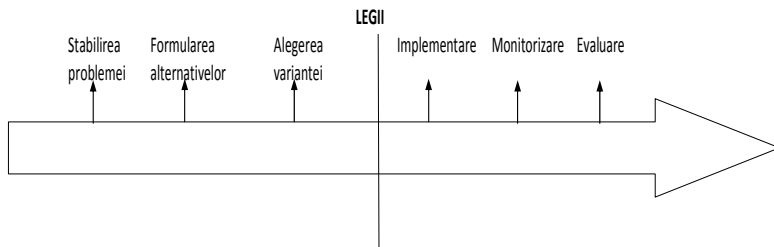
Capitolul 4

Procesul politicilor publice în România

În mod frecvent auzim în discursurile oamenilor politici asocierea dintre noțiunea de *politică publică* și *lege/strategie*. O asemenea asociere nu este corectă în măsura în care relația între o lege/o măsură cu caracter normativ și ciclul politicilor publice este o relație ca de la parte la întreg: a adopta o lege/a emite o hotărâre nu este echivalent cu a iniția/implementa o politică publică. Legislația nu reprezintă decât un *instrument* al politicii publice, din categoria instrumentelor obligatorii, alături de alte asemenea instrumente precum furnizarea directă de servicii de către stat.

Ca parte a procesului politicilor publice, procesul legislativ se supune aceluiași rigori legate de modul în care se definesc problemele, se formulează și se fundamentează variantele de soluționare, se alege varianta considerată optimă, se implementează, se monitorizează și se evaluează politicile publice. Schematic, locul procesului de adoptare a legii poate fi reprezentat conform schemei de mai jos.

ADOPTAREA



Rareori, procesul legislativ derulat la nivelul Parlamentului României funcționează după acest mecanism: de regulă, nu sunt luate în calcul mai multe variante de soluționare a problemei, iar după adoptarea unei legi, Parlamentul nu mai dispune de resursele necesare pentru a realiza monitorizarea și evaluarea impactului măsurilor adoptate.

Noțiunea de *politici publice* a fost instituționalizată în România odată cu apariția Hotărârii de Guvern nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central, prin care se stabilesc o serie de reguli care reglementează procesul decizional la nivelul ministerelor și altor organe specializate la nivelul administrației centrale.

Procesul a fost unul solicitat și susținut de organizații internaționale (Comisia Europeană, Banca Mondială) și a fost impus ca o reformă de tip top-down (de sus în jos), presupunând modificarea perspectivelor în evaluarea activităților desfășurate în cadrul administrației: trecerea de la o perspectivă orientată către perpetuarea instituțiilor, către una orientată către rezultatele activității acestora.

Principali pași realizați în implementarea unui mod de formulare a politicilor publice în România au fost:

- Elaborarea și punerea în aplicare a unor proceduri de formulare, implementare și evaluare a politicilor publice elaborate la nivel central (H.G. nr. 775/2005);
- Coordonarea interministerială – 10 consilii permanente pe domenii sectoriale și Consiliul de Planificare Strategică (H.G. nr. 770/ 2005);
- Strategia pentru „Îmbunătățirea sistemului de elaborare, planificare și coordonare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale” (H.G. nr. 870/2006);
- Schimbarea structurii notei de fundamentare și reformarea acesteia în sensul practicilor europene pentru o mai bună reglementare (H.G. nr. 1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului);
- Introducerea reglementărilor cu privire la planificarea strategică în administrația publică centrală.

La nivel instituțional, principalele autorități implicate în procesul de formulare a politicilor publice sunt:

- *Parlamentul* – reprezintă forumul legislativ;
- *Consiliul Legislativ* – este o structură specifică a Parlamentului care îndosariază proiecte legislative pentru a sistematiza, unifica și coordona întreaga legislație și care actualizează oficial legislația română;

- *Cabinetul Primului - Ministru;*
- *Secretariatul General al Guvernului (SGG)* – e o structură din cadrul Guvernului care are responsabilitatea de a asigura dezvoltarea operațiilor tehnice implicate în procesul de guvernare și de a rezolva problemele organizaționale, juridice, economice și tehnice ale activității guvernamentale. SGG are autoritate în ceea ce privește observarea procedurilor legate de prepararea, elaborarea, îndosărierea și prezentarea proiectelor legislative înaintate guvernului, precum și a procedurilor de acceptare a acestor proiecte prin structura sa specializată, Direcția de Politici Publice. Funcționarea acestor instituții/structuri este determinată de acte normative specifice care conțin, de asemenea, mențiuni privind procesul de formulare a politicilor în România.
- *Unitățile de politici publice de la nivelul ministerelor* – structuri fără personalitate juridică constituite la nivelul ministerelor și al altor organe de specialitate ale administrației publice centrale care inițiază proiecte de acte normative, prin ordin al conducătorului instituției.
- *Consiliile interministeriale permanente* – ce asigură coerența fundamentării și implementării politicilor guvernamentale din domeniul respectiv.

Prin adoptarea H.G. nr. 775/2005 s-a urmărit o mai bună reglementare a următoarelor aspecte:

- activitățile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice în cadrul ministerelor și al altor

organe de specialitate ale administrației publice centrale care inițiază proiecte de acte normative;

- cadrul coerent și unitar de elaborare a politicilor publice care să se regăsească la nivelul fiecărui minister și organ de specialitate al administrației centrale;
- fundamentarea tehnică adecvată a actelor normative, în scopul evitării contestațiilor ulterioare și a situațiilor în care actele normative sunt dificil sau imposibil de aplicat;
- stabilirea unor instrumente care să contribuie la creșterea capacității de coordonare de la nivelul Guvernului, în ceea ce privește procedurile de elaborare a politicilor publice de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației centrale;
- stabilirea unor formulare unice care să fie completate la nivelul tuturor ministerelor în care să fie prezentate etapele și rezultatele activităților de cercetare care fundamentează un anumit proiect de act normativ;
- crearea la nivelul ministerelor a unor organisme speciale de politici publice care să coordoneze activitățile premergătoare elaborării proiectelor de acte normative și care să funcționeze în colaborare cu departamentele de specialitate de la nivelul Guvernului.

Actul normativ propune pentru prima dată și un *formular de politici publice* pe care ministerele au obligația să îl folosească în elaborarea propunerilor de politici publice, pe care le înaintează Secretariatului General al Guvernului.

| | | | |
|--|--|---|----------------------|
| 1) Instituția inițiatoare | | | |
| 2) Formularea problemei | | | |
| 3) Denumirea politicii | | | |
| 4) Scop | | | |
| 5) Obiective generale/specifice | | | |
| 6) Beneficiari | | | |
| 7) Variante de soluționare | <i>Varianta 1</i> | <i>Impact Economic Social Ecologic (dacă e cazul)</i> | <i>Buget estimat</i> |
| | <i>Varianta 2</i> | <i>Impact Economic Social</i> | <i>Buget estimat</i> |
| 8) Procesul de consultare | <i>Organizații/instituții consultate</i> | <i>Rezultatul procesului de consultare (variante, puncte de vedere, poziții exprimate)</i> | |
| 9) Varianta de soluționare recomandată | <i>Prezentarea variantei</i> – beneficii/riscuri; – impact detaliat; – grupuri vizate; – modalități/termen e de monitorizare și evaluare; – indicatori de performanță. | <i>Termene preconizate de realizare</i> | <i>Buget estimat</i> |

Fig. 7. Formular de propunere de politici publice

Același act normativ este și primul document care încearcă să facă o clasificare a politicilor publice, pornind de la domeniile majore ale vieții socioeconomice:

| Nr. crt. | Domeniu de politici publice | Descrierea detaliată a domeniului de politici publice |
|-----------------|---|--|
| 1. | Politici publice privind bugetul și finanțele | Politici publice de dezvoltare în domeniul finanțelor, bugetului, serviciilor în domeniul monetar, serviciilor financiare (servicii bancare și de asigurări) și al finanțelor publice; Politici publice de dezvoltare în domeniul veniturilor statului, taxelor vamale, impozitării și administrației impozitelor. |
| 2. | Politici publice industriale | Politici publice industriale și de reindustrializare, politici publice de dezvoltare în domeniul inovației și producției; Politici publice privind industria energetică și utilizarea durabilă a resurselor de energie; Industria minieră și industria petrolului/gaze naturale. |
| 3. | Politici publice privind serviciile | Politici publice privind construcțiile și locuințele; Comerț și servicii sociale. |
| 4. | Politici publice în domeniul afacerilor | Politici publice pentru îmbunătățirea mediului de afaceri, politici publice privind promovarea asistenței uniforme pentru activități comerciale de dezvoltare, politici publice privind concurența și îmbunătățirea calității. |
| 5. | Politici publice privind transporturile și | Politici publice de dezvoltare a transporturilor; Politici publice de dezvoltare a |

| Nr. crt. | Domeniu de politici publice | Descrierea detaliată a domeniului de politici publice |
|----------|--|--|
| | comunicațiile | sectorului comunicațiilor. |
| 6. | Politici publice privind resursele naturale, producția agricolă și prelucrarea | Politici publice privind producția agricolă; politici publice privind dezvoltarea durabilă în domeniul gestionării pădurilor, al gestionării pescăriilor și al refacerii resurselor de pești; Politici publice privind utilizarea terenurilor. |
| 7. | Politici publice regionale | Politici publice regionale; Politici publice privind planificarea spațiului; Politici publice de dezvoltare rurală. |
| 8. | Politici publice privind mediul | Politici publice privind protecția mediului, protecția naturii și dezvoltarea durabilă. |
| 9. | Politici publice în domeniul societății civile și democrației | Politici publice privind limba folosită în stat; Politici publice privind alegerile și integrarea în societate; Mass-media; Politici publice privind organizațiile neguvernamentale și tineretul; Religie. |
| 10. | Politici publice privind administrația publică | Politici publice pentru dezvoltarea administrației publice democratice; Politici publice pentru dezvoltarea guvernelor locale; Politici publice privind tehnologia informației și comunicațiile (<i>e-policy</i>). |
| 11. | Politici publice privind cultura | Politici publice pentru protecția drepturilor de autor și a monumentelor culturale; Politici publice pentru dezvoltarea arhivelor, arhitecturii, artei folclorice, teatrului, muzicii, muzeelor, |

| Nr. crt. | Domeniu de politici publice | Descrierea detaliată a domeniului de politici publice |
|----------|---|--|
| | | bibliotecilor, artelor vizuale, industriei cărților, literaturii și cinematografilei; |
| 12. | Politici publice în domeniul educației și științelor | Politici publice pentru dezvoltarea educației generale, a școlilor profesionale, a muncii și sistemului de studii universitare; Politici publice de dezvoltare în domeniul educației universitare și al științei. |
| 13. | Politici publice în domeniul turismului, sportului și activităților de relaxare | Dezvoltarea turismului, a sportului, a activităților de relaxare. |
| 14. | Politici publice sociale și privind angajarea forței de muncă | Politici publice de promovare a angajării forței de muncă și de reducere a șomajului; Politici publice privind asigurările sociale (inclusiv sistemul de pensii), contribuțiile sociale la stat, serviciile sociale și asistența socială; Politici publice privind condiții de muncă sigure și un mediu de lucru sigur, care să nu dăuneze sănătății; Politici publice de dezvoltare a asistenței acordate copiilor și familiei; Politici publice privind reducerea excluderii sociale; Politici publice privind egalitatea între sexe. |
| 15. | Politici publice în domeniul asistenței medicale | Politici publice privind sănătatea societății și asistența medicală, sănătatea mediului, siguranța din punct de vedere epidemiologic; Politici publice de dezvoltare în domeniul farmaceutic. |

| Nr. crt. | Domeniu de politici publice | Descrierea detaliată a domeniului de politici publice |
|-----------------|---|---|
| 16. | Politici publice în domeniul afacerilor externe | Politici publice privind relațiile internaționale, în vederea integrării României în Uniunea Europeană; Politici publice privind folosirea resurselor financiare din străinătate și a informațiilor externe. |
| 17. | Politici publice privind apărarea națională | Politici publice privind granițele de securitate națională pe termen lung și participarea la NATO; Politici publice privind dezvoltarea forțelor armatei naționale. |
| 18. | Politici publice privind justiția | Politici publice privind dezvoltarea bazei normative și a legislației; Politici publice privind justiția și sistemul pedepselor; Politici publice de prevenire a corupției; Politici publice privind protecția drepturilor de proprietate și dezvoltarea proprietății. |
| 19. | Politici publice privind afacerile interne | Politici publice privind combaterea infracționalității, ordinea publică și asigurarea protecției; Politici publice privind protecția drepturilor private și a intereselor legale; Politici publice privind asigurarea protecției granițelor statului, protecția împotriva incendiilor, intervențiile în caz de incendii și protecția civilă; Politici publice privind registrul de evidență a populației, documentația și migrația. |

Reforma modului de formulare a politicilor publice în România este încă la început, iar principalele direcții de acțiune stabilite la nivel guvernamental în acest domeniu, pentru perioada următoare, vizează:

- *Introducerea sistemului de planificare strategică:* SGG a inițiat un amplu proces de planificare strategică, prin introducerea obligativității elaborării, de către toate ministerele, de planuri strategice pentru perioada 2007-2009. Scopul final al acestui proces în derulare este întărirea legăturii dintre planificarea politicilor publice și elaborarea bugetului, precum și creșterea eficienței cheltuielilor publice.
- *Reforma managementului cheltuielilor publice:* principalul obiectiv este acela de stabilire a indicatorilor de performanță pentru programele bugetare, precum și clarificarea terminologiei privind planificarea bugetară (bugetarea pe programe).
- *Evaluarea costurilor administrative:* pe baza modelului *Standard Cost Model (SCM)* utilizat de administrația olandeză, Guvernul își propune să aplice o metodologie eficientă și exactă de identificare a costurilor administrative, precum și un instrument de direcționare eficientă a măsurilor de reducere a sarcinilor administrative.

Un proces modernizat de elaborare a politicilor publice ar trebui să respecte următorii parametri¹:

¹ *Realizarea profesionistă a politicilor*, Raport al echipei de elaborare strategică a politicilor, Marea Britanie, septembrie, 1999.

- *Orientarea spre viitor și viziunea pe termen lung* - să proiecteze o imagine pe termen lung, bazată pe tendințele statistice și previziunile privind impactul probabil al politicii;
- *Orientarea către experiența altor țări* – să ia în considerare experiențele de la nivel european și internațional, care pot avea o influență benefică asupra situației de la nivel național;
- *Inovarea și flexibilitatea* – să pună în discuție căile clasice de abordare a diverselor probleme și să încurajeze ideile noi; este deschisă la comentariile și sugestiile altora;
- *Identificarea informațiilor pertinente și utilizarea optimă a acestora* – să se folosească cele mai bune informații și analize disponibile dintr-o gamă largă de surse și să se implice principalii deținători de interese încă dintr-un stadiu timpuriu;
- *Sfera de cuprindere* – să țină cont de impactul asupra necesităților tuturor celor care sunt în mod direct sau indirect afectați de politica publică elaborată;
- *Cooperarea instituțională* – să privească dincolo de granițele instituționale și de obiectivele strategice ale ministerului respectiv; stabilește baza etică și legală a politicii publice elaborate;
- *Evaluarea* – să reunească evaluările sistematice ale rezultatelor timpurii în procesul de elaborare a politicii publice;
- *Revizuirea* – să supună politica publică implementată la o serie de revizui, pentru a fi siguri că aceasta continuă să abordeze problemele pentru

care a fost elaborată, ținând cont de efectele asociate în alte zone;

- *Valorificarea experiențelor anterioare* – să se învețe din experiența trecută ceea ce funcționează și ce nu funcționează.

Cheia succesului în ceea ce privește îmbunătățirea, „modernizarea” procesului de elaborare a politicilor publice nu se referă numai la simpla schimbare a acestuia, ci și la dezvoltarea unor abilități noi la elaboratorii de politici. Aceștia au nevoie în continuare de abilitățile lor „tradiționale” de elaborare a politicilor – de la elaborarea clară și concisă, la conducerea eficientă a consultărilor, la sintetizarea și asimilarea unor mari cantități de informație rapid și precis. Totuși, în plus, aceștia trebuie să capete noi abilități pentru a îndeplini cerințele „modernizării” procesului de elaborare a politicilor publice, care se referă la următoarele aspecte:

- *Înțelegerea contextului*² – organizațional, politic, și a

² Aceste comitete sunt Consiliul interministerial pentru afaceri interne și justiție; Consiliul interministerial pentru relații externe și afaceri europene; Consiliul interministerial pentru integrare europeană; Consiliul interministerial pentru probleme economice, politici fiscale și comerciale, piața internă, competitivitate, medii de afaceri; Consiliul interministerial pentru administrație și funcție publică, descentralizare, comunități locale; Consiliul interministerial pentru afaceri sociale, sănătate, protecția consumatorului; Consiliul interministerial pentru educație, cultură, cercetare, tineret, sport și minorități; Consiliul interministerial pentru agricultură, dezvoltare rurală și mediu; Consiliul interministerial pentru dezvoltare regională, infrastructură, amenajarea teritoriului și turism; Consiliul interministerial pentru situații de criză; Consiliul de planificare strategică.

contextului mai larg – în care lucrează. Acesta presupune și o anumită cunoaștere a modului în care zona politicilor în care ei lucrează afectează lumea înconjurătoare;

- *managementul relațiilor complexe* cu o serie de jucători-cheie, renunțând la mentalitățile de comandă și control care încă există în unele zone ale elaborării politicilor;
- *abilități de prezentare* bine dezvoltate, nu numai obișnuitele abilități de comunicare orală și scrisă, ci și abilitatea de a lucra cu alții, de a explica și de a convinge diferite grupuri să-și însușească ideile lor;
- o mai largă *înțelegere a tehnologiei informației și a modului* în care aceasta poate fi utilizată pentru a facilita și sprijini elaborarea politicilor;
- *studii de economie, statistică și discipline științifice relevante* pentru a acționa ca „beneficiari inteligenți” ai rezultatelor complexe ale cercetării de specialitate în elaborarea politicilor;
- înțelegerea și familiarizarea cu folosirea *disciplinelor de management al proiectelor* pentru a ține activitatea „pe direcție”;
- voința de a experimenta, *asigurând managementul riscurilor* pe măsură ce acestea apar;
- voința de a continua *să asimileze noi abilități* și să acumuleze noi cunoștințe de-a lungul carierei, în elaborarea politicilor și în alte domenii.

Noi considerăm că unele dintre aceste abilități pot fi dobândite la locul de muncă sau prin detașări planificate în

diferite zone ale politicilor și în afara administrației publice, dar altele vor necesita instruire tradițională. De asemenea, nu toți cei implicați în procesul de elaborare a politicilor publice au nevoie de toate abilitățile în aceeași măsură, dar este necesară crearea unor echipe echilibrate de elaboratori de politici care să acopere întregul domeniu.

În opinia noastră, pe lângă aspectele abordate mai sus, la ora actuală este necesar ca elaboratorii de politici, în special în anumite domenii de politici publice, să construiască relații cu omologii lor din străinătate, internetul și e-mail-ul făcând astfel de cooperări tot mai ușoare. Ca urmare, este important să se facă progrese în determinarea unităților de politici publice să facă referire explicită la Europa în descrierea activității și a obiectivelor în elaborarea politicilor publice.

Cei care se ocupă de elaborarea politicilor publice ar trebui să recurgă din ce în ce mai mult la experiența altor țări în dezvoltarea propriei gândiri, deși cu certitudine mai este destul de mult de parcurs până când această privire spre exterior ar deveni o normă în toate departamentele/direcțiile de specialitate din cadrul guvernului. Această situație este valabilă și pentru dezvoltarea unor politici orientate spre viitor și pe termen lung, cât și în ceea ce privește inovarea și creativitatea în elaborarea politicilor publice.

De asemenea, este necesară și îmbunătățirea bunelor practici pentru miniștrii și elaboratorii de politici implicați în prezentarea și implementarea legislației Uniunii Europene. Aceasta ar oferi o direcție precisă asupra a ceea ce elaboratorii de politici trebuie să facă pentru a evalua posibilele avantaje și dezavantaje ale legislației, și cum va

afecta aceasta cetățenii UE.

„Succese timpurii” pot fi obținute și prin aplicarea disciplinelor de management al proiectelor în procesul de elaborare a politicilor publice, și prin crearea unui rol de „cercetător de politici”, atât pentru a scuti pe cei care elaborează politici publice de presiunile de zi cu zi ale muncii lor, cât și pentru a dezvolta experiența în acumularea și utilizarea informațiilor relevante. În ceea ce privește comunicarea, considerăm că este nevoie să se exploreze mai amplu problema rolurilor și responsabilităților. În acest sens, disciplinele managementului de proiecte par să asigure un mecanism pentru introducerea comunicării ca parte integrantă în procesul politicilor.

Bibliografie

- Anderson, James, *Public policy making* (2nd ed.), Princeton, NJ, Houghton Mifflin, 1994
- Arnaud, Serge; Boudeville, Nicolas, *Evaluer des politiques et programmes publics*, Editions de la Performance, Paris, 2004
- Birkland, Thomas A., *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*, Second Edition, M.E. Sharpe Inc., 2005
- Bondar, Florin (coordonator), *Politici publice și administrație publică*, Editura Polirom, 2007
- Bradford, N., *Innovation by Commission: Policy Paradigms and the Canadian Political System*, în J. Bickerton and A. Gagnon, eds., *Canadian Politics, 3rd Edition* Peterborough: Broadview Press, 1999
- Chevallier, Jacques, *Science Administrative*, 3e edition refondue, Presses Universitaires de France, 2002
- Cobb, R.W., Elder C.D., *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1972
- Crăciun, Claudiu, Collins E. Paul, *Managementul politicilor publice. Transformări și perspective*, Editura Polirom, 2008
- Dye, Thomas, *Understanding Public Policy* (7th ed.), Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1992
- Fischer, Frank; Forester, John, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* – Duke University Press, Durham, 1993
- Gerston, N. Larry, *Public policy making: process and principles, (second edition)*, 2004
- Gerston, N. Larry, *Public policymaking in a democratic society. A Guide to Civic Engagement*, Center for Civic Education, 2002
- Gomez J., Lopez A., *The role of ministries in the public policy cycle in Spain*, SIGMA, 2006
- Gusfield, J.R., *The Culture of Public Problems*, University of Chicago Press, 1981
- Herbert A. Simon, *The New Science of Management Decision*, Ed. Englewood Cliffs, Prentice Hall NJ, 1977
- Hill, Michael James; Hupe, L. Peter, *Implementing public policy*, 2002
- Howlett, M., Ramesh, M., *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, 1995

- Junjan V., Bere R., *Elaborarea politicilor locale*, Revista transilvană de științe administrative nr. 8/2002
- Kingdon, J.W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Harper-Collins, New York, 1984
- Lasswell, D. Harold, *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, CRC Press
- Majone, Giandomenico, *Evidence, argument and persuasion in the policy process*, New Haven: Yale University Press, 1989
- Marchildon G.P., *Royal Commissions and the Policy Cycle in Canada: The Case of Health Care*, Saskatchewan Institute of Public Policy, 2001
- Miroiu, Adrian, *Introducere în analiza politicilor publice*, Editura Paideia, București, 2001
- Nabais J., *The role of ministries in the public policy cycle in Portugal*, SIGMA, 2003
- Patton, V. Carl, Sawicki, S. David, *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* (2nd ed.), Prentice Hall, NJ, 1993
- Profiroiu M., Profiroiu A., Păceșilă M., *Studiu comparativ al experienței țărilor dezvoltate în procesul de elaborare, implementare, monitorizare și evaluare a politicilor publice*, Editura ASE, București, 2005
- Ripley, Randal; Franklin, Grace, *Congress, Bureaucracy and Public Policy*, 5 th ed., Pacific Grove, Calif : Brooks- Cole, 1991
- Sabatier, A. Paul, *Theories of the policy process*, Boulder, CO, 1999
- Secretariatul General al Guvernului, Unitatea de Politici Publice, *Manual pentru elaborarea propunerii de politici publice*, 2007
- Shively, W.P., Power Choice, *An Introduction to Political Science*, 5th edition, McGraw-Hill, 1987
- Thoening J.-C., Meny, Y, *Politiques publiques*, Press Universitaires de France, 1989
- Weimer, L. David si Vinning, R. Aidan, *Analiza politicilor publice – concepte și practică*, (editia a III-a), Ed. Arc, București, 2004



Programul Phare 2006 „Creșterea rolului societății civile
în procesul de integrare a României”
Proiect „Centrul de Suport pentru Politici Publice - o soluție
profesionistă pentru dezvoltarea capacității organizaționale
a Institutului pentru Politici Publice (IPP) și creșterea
calității procesului de consultare cu factorii decizionali”

Data publicării: octombrie 2009

Editor: Institutul pentru Politici Publice (IPP)

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar
poziția oficială a Uniunii Europene.
Pentru eventuale informații și sesizări legate de proiectele
Phare contactați: cfcu.PHARE@mfinante.ro