

Înțelegând Acțiunile Administrației

Sinteză privind Politicile Publice

Bogdan M. Chirițoiu, MA, MSc

Facultatea de Științe Politice

Universitatea București

Asistent de cercetare Cosmin Pinte

SUMAR

- I. Introducere**
- II. Ce sunt politicile publice?**
- III. Actori și instituții**
- IV. Ciclul politicilor publice**
- V. Instrumentele politicilor publice**
- VI. Noul management public**
- VII. Mecanisme de piață: piețe competitive și eșecurile pieței**
- VIII. Piețe administrate**

I. INTRODUCERE

Obiectivul acestei sinteze este de a trece în revistă principalele concepte privind analiza acțiunilor administrației, fie că este vorba de guvernul central sau de administrația locală. Textul de față urmărește să definească politicile publice, cine este implicat în procesul de formare a deciziilor administrației, cum se ajunge la inițierea, alegerea, punerea în practică și evaluarea acestor decizii și instrumentele specifice la care se apelează în cazul politicilor publice.

Un spațiu important va fi acordat tendințelor noi apărute în managementul public și în special utilizării mecanismelor competitive, de piață. Vom vorbi despre rolul economiei de piață și cât de mult sau de puțin trebuie să se implice statul, despre condițiile de funcționare eficientă a pieței, dar și despre acele cazuri în care piața nu reușește să ajungă la un rezultat optim. În final vom discuta despre introducerea mecanismelor de piață în activitatea administrației și despre condițiile care trebuie respectate pentru ca aceste mecanisme să conducă la un rezultat eficient.

Vom vedea că pentru fiecare problemă există mai multe opțiuni de rezolvare, însă, ceea ce este mai important, această broșură nu vă va arăta ce anume trebuie să faceți, ci va încerca să vă dea câteva instrumente de prelucrare a informațiilor și de analizare a problemelor, precum și logica de funcționare a acestor instrumente.

II. CE SUNT POLITICILE PUBLICE?

Știința politicilor publice este o creație relativ recentă, care a apărut în America de Nord și în Europa după al doilea război mondial pentru o mai bună înțelegere a relațiilor dintre cei care guvernează și cetățeni. Obiectul acestei discipline cunoaște definiții variate, care însă cad de acord asupra unui aspect esențial: politicile publice sunt efectul deciziilor luate de guvernanți.

Pentru a înțelege mai bine acest termen putem considera trei definiții mult utilizate:

- a. Conform primei definiții, dată de Thomas Dye, politicile publice sunt „tot ceea ce un guvern decide să facă sau să nu facă”.
- b. O a doua definiție, mai completă și mai conceptualizată, ne este oferită de William Jenkins. Acesta spune că politicile publice sunt „un set de decizii interrelaționate, luate de un actor politic sau de un grup de actori, privind o serie de scopuri și mijloacele necesare pentru a le atinge într-o situație

dată în care aceste decizii ar trebui, în principiu, să fie în puterea actorilor respectivi să le îndeplinească”.

- c. Ultima definiție pe care o vom lua în considerare îi aparține lui James Anderson. Anderson spune că politicile publice sunt „un curs al acțiunii urmat de un actor sau mai mulți actori politici, cu un scop, în încercarea de a rezolva o problemă”.

Aceste definiții subliniază elementele cheie ale analizei politicilor publice: **decizia** politică, luată de **actorii** politici, de a utiliza anumite **mijloace** pentru a rezolva o **problemă**. În continuare vom discuta fiecare dintre aceste aspecte: *cine ia decizia, cum se decide* care problema trebuie rezolvată și *cum este formulată soluția și care sunt mijloacele* ce pot fi folosite.

III. ACTORI ȘI INSTITUȚII

Cine sunt cei implicați în procesul politicilor publice?

În funcție de diversele teorii care explică politicile publice, încercând să explice felul cum funcționează o societate umană, există mai multe împărțiri ale acestor actori. Astfel aceștia pot să fie indivizii, luați separat fiecare, sau grupuri: clase sociale, diverse grupuri sociale. Fiecare dintre aceștia au propriile lor interese, iar felul cum interacționează, rezultatele eforturilor lor pentru realizarea acestor interese, sunt reglate de factori instituționali, de regulile care guvernează procesul politic.

Nu întreaga societate este în egală măsură implicată în procesul de decizie. Politicile publice sunt realizate de către *subsistemele politicilor*, care sunt alcătuite din toți actorii care au legătură cu o anumită problemă publică.

Termenul de *actor* include atât actorii din cadrul statului (ministere, comisii, agenții descentralizate, etc.), cât și pe cei din cadrul societății (sindicate, ONG – uri, grupuri de presiune, etc.), implicați direct sau marginal în procesul politicilor publice. O abordare susține că cei care participă *direct* în procesul politicilor publice pot fi considerați ca membrii ai unei *rețele* a politicii respective, în timp ce actorii implicați doar *marginal* pot fi considerați ca făcând parte dintr-o mai largă *comunitate* a politicii publice respective. Subsistemele sunt forumuri în care acești actori discută problemele publice, negociază și încearcă să ajungă la soluții cât mai bune pentru interesele lor.

Instituțiile sunt regulile care ghidează comportamentul actorilor aflați în urmărirea interesului propriu. În sens restrâns, pot fi definite ca structurile și organizarea statului, societății și a sistemului internațional. Putem să dăm câteva caracteristici formale de organizare: tipul de apartenență al membrilor la instituția respectivă, regulile și procedurile de operare, dar și principiile, normele

și valorile care definesc instituțiilor, ultimele fiind considerate caracteristici informale.

După cum s-a putut vedea, actorii pot să fie indivizi sau grupuri. În mare, datorită varietății imense a acestora, îi putem grupa în cinci mari categorii de actori: oficialii aleși, oficialii numiți (functionarii publici), grupurile de interese, organizațiile de cercetare și mass media. Primele două categorii se regăsesc în structurile statului, în timp ce ultimele trei în cele ale societății, împreună formând elementele principale din care apar membrii unui subsistem specific de politică publică. Nu trebuie însă pierdut din vedere faptul că aceste grupuri sunt doar aproximări: ele nu sunt omogene, indivizii care le compun sunt diferiți și pot avea interese diferite. Deși această simplificare prin care privim un ansamblu de indivizi drept un actor unic poate ușura efortul nostru de a înțelege modul de desfășurare a procesului politic, ea rămâne o simplificare. Modelarea mai apropiată de realitate a acestui proces ne cere să luăm în considerare în analiza noastră interesele individuale.

Oficialii aleși

Oficialii aleși (politicienii) care participă la procesul politicilor publice pot să fie împărțiți în două categorii mari: executivul și legislativul, ultimul jucând, adesea un rol minor însă.

Executivul

Executivul, cabinetul sau guvernul la nivel național, este unul din *jucătorii cheie* din subsistemele politicilor publice. Rolul său central derivă din autoritatea sa conferită de constituție de a administra țara. Deși există și alți actori care sunt implicați în proces, autoritatea de a face și de a implementa politici este a executivului. În sistemele politice parlamentare (Marea Britanie, Germania, Japonia), atâta vreme cât guvernul se sprijină pe o majoritate parlamentară este de puține ori controlat. În cadrul sistemelor prezidențiale (Statele Unite) deși executivul trebuie de multe ori să convingă adunările legislative pentru ca acestea să-i aprobe măsurile, există întotdeauna o zonă mare de acțiune pe care legislativul nu o poate controla.

Alături de prerogativa constituțională, executivul posedă o sumă de alte resurse care îi întăresc poziția: controlul asupra informațiilor, controlul resurselor fiscale, acces preferențial în mass media, un aparat birocratic la dispoziția sa. Prin aceste resurse poate să își manifeste controlul sau influența asupra unor actori din cadrul societății, ca grupurile de presiune sau sindicatele. În multe țări, executivul poate controla prioritățile legislative și adoptarea legilor.

Legislativul

În sistemele parlamentare sarcina dată de electorat legislativului este de a supraveghea acțiunile executivului, sarcină care îi permite să influențeze politicile respective. Tot cu ajutorul legislativului se pot introduce o serie de

probleme publice în agenda guvernului. Un instrument eficient de control este aprobarea bugetului, deși dacă executivul se bucură de sprijinul majorității parlamentare, acest instrument poate fi inoperabil.

Separția executiv / legislativ nu se regăsește doar la nivelul administrației centrale, ci și în administrația locală. Deși diferența de resurse politice nu este poate tot atât de marcantă, și aici executivul este actorul principal.

Funcționarii publici

Oficialii numiți au ca sarcină sprijinirea executivului în îndeplinirea sarcinilor sale, însă, în realitate, ei pot să joace un rol cheie în procesul politic. Multe din funcțiile de luare a deciziilor și de implementare au fost preluate de acești funcționari de la executiv.

Grupurile de interes

Un rol important în procesul politicilor publice este jucat de către grupurile de presiune. Una din cele mai importante resurse ale acestora este cunoașterea, sau mai precis, acele informații care s-ar putea să fie mai puțin sau deloc la îndemâna altor actori. De cele mai multe ori, membrii unui asemenea grup știu aproape tot ce se poate ști în domeniul lor de interes. Și pentru că procesul politicilor publice este unul care rulează și procesează foarte multă informație, este de așteptat ca cei care dețin această informație să joace un rol important.

Alte resurse deținute de grupurile de interes sau de presiune sunt de tip politic și organizațional. De multe ori aceste grupuri contribuie financiar în campaniilor partidelor sau candidaților care ajung la putere.

În funcție de resursele lor organizaționale, impactul asupra formulării și implementării politicilor publice variază considerabil. Prima diferență este introdusă de numărul de membri – este de așteptat ca un asemenea grup care are un număr mare de membri să aibă o influență mai mare asupra deciziilor administrației. Pe de altă parte, grupurile care au interese similare se pot asocia, putând avea mai multă putere decât dacă ar acționa individual. În al treilea rând, grupurile care dispun de resurse financiare mai bogate își permit să angajeze profesioniști și să contribuie în campaniile partidelor. De cele mai multe ori, diferențele dintre resursele financiare au o importanță deosebită.

Organizațiile de cercetare

O altă categorie importantă de actori din cadrul societății sunt organizațiile de cercetare care pot fi localizate în cadrul universităților sau a think tank – urilor.

Un „think tank” poate fi definit ca o organizație independentă angajată în cercetare multi-disciplinară cu scopul de a influența politicile publice. Cercetările lor oferă, de obicei, soluții practice la multe din problemele publice sau caută argumente, dovezi pentru sprijinul unor poziții. Faptul că cercetările lor au o finalitate practică și practicarea partizanatului imediat deosebesc fundamental aceste organizații de centrele de cercetare din cadrul universităților.

Mass media

Rolul presei în cadrul politicilor publice este unul controversat, opiniile variind de la a-i acorda un rol esențial până la unul marginal. Ceea ce este singur însă este că presa constituie legătura primordială dintre stat și societate, poziție care îi permite influențarea agendei administrației și a opiniei publice.

Rolul presei în cadrul politicilor publice rezidă în faptul că semnalând probleme aceasta combină rolul reporterului (pasiv, care relatează și descrie o problemă) cu cel al unui analist (activ, care analizează și oferă soluții pentru o problemă). Tot de aici rezultă o altă caracteristică: semnalarea și introducerea anumitor probleme publice în cadrul agendei administrației.

➤ Organizarea statului

În spatele prerogativei constituționale a guvernului de a administra și a rolului cheie pe care îl au oficialii săi în procesul politicilor publice stă felul cum este organizat statul. Două dimensiuni ale organizării statului afectează abilitatea acestuia de a face și de a implementa politici: *autonomia* și *capacitatea*. Autonomia este responsabilă de gradul de independență a statului față de diversele tipuri de presiuni (sociale, de exemplu). În același timp, statul trebuie să aibă capacitatea de a face și implementa politici. Această ultimă variabilă depinde de gradul de unitate dintre diferitele nivele din cadrul guvernului, dintre diferitele agenți și ministere din cadrul lui, dar și de un nivel ridicat de expertiză administrativă. Statele cu instituții politice care promovează autonomia și capacitatea sunt descrise ca *state puternice*; cele care nu au asemenea instituții sunt cunoscute ca *state slabe*.

Alt factor care afectează capacitatea unui stat de a face politici publice sunt forma de guvernământ – dacă este un stat federal sau unitar.

O variabilă care influențează și ea politicile publice este diviziunea puterilor în stat, sau mai exact legătura dintre cele trei puteri din stat: Executivul, Legislativul și Justiția.

Structura administrației are poate efectul cel mai puternic în procesul politicilor publice, în special la nivel sectorial. Ceea ce contează cu adevărat este dacă puterea de decizie este concentrată în mâinile unui număr mic de oficiali și

gradul de autonomie pe care îl au acești oficiali. Un stat poate fi considerat slab, în sensul propriu al termenului, dacă autoritatea este dispersată și nici un grup de oficiali nu are puterea de decizie.

IV. CICLUL POLITICILOR PUBLICE

Un mod mai simplu de a înțelege procesul politicile publice este împărțirea acestuia în mai multe stadii și substadii și examinarea acestora. Ceea ce rezultă este cunoscut și ca „ciclul politicilor publice”. Fiecărui stadiu din cadrul ciclului îi corespunde un principiu de rezolvare a problemei.

Principii de rezolvare a problemei	Stadii în ciclul politicilor publice
1. Recunoașterea problemei	1. Formularea agendei
2. Propunerea unor soluții	2. Formularea politicilor
3. Alegerea unei soluții	3. Luarea unei decizii
4. Aplicarea soluției	4. Implementarea politicii
5. Monitorizarea rezultatelor	5. Evaluarea politicii aplicate

Sursa: Howlett, 1995

Conform acestui model, *formularea agendei* se referă la procesul prin care problemele ajung în atenția guvernanților; *formularea politicilor* face referire la procesul prin care sunt formulate de către guvernanți opțiunile de politici; *luarea deciziei* se referă la procesul prin care guvernanții decid să acționeze într-un anumit fel (sau să nu acționeze); *implementarea politicii* face referire la procesul prin care guvernanții aplică politica adoptată; *evaluarea politicii aplicate* se referă la procesul prin care rezultatele politicii sunt monitorizate atât de către instituțiile statului cât și de către societate. Această secvență nu se regăsește neapărat în toate cazurile reale. Cu toate acestea modelul este util pentru modul în care se construiesc politicile publice.

1. Formularea agendei

Acest prim stadiu al politicilor publice este poate unul dintre cele mai critice, întrebarea legitimă fiind cum ajunge o anumită problemă în atenția guvernanților.

În primul rând, formularea agendei desemnează pur și simplu recunoașterea unei probleme de către guvernanți.

O distincție care se poate face este între agenda publică sau sistemică și agenda formală sau instituțională. Agenda publică constă în toate problemele care în mod obișnuit sunt percepute de către membrii unei comunități politice ca

meritând atenția publică și care sunt în puterea și jurisdicția de rezolvare a autorităților. Practic, aceasta este în mod esențial o agendă de discuții a societății a unor probleme ca criminalitatea sau îngrijirea sănătății. Fiecare societate are sute de astfel de probleme pe care cetățenii consideră că ar trebui să fie rezolvate de către guvernanti. Totuși, doar o mică parte din aceste probleme din agenda publică sunt luate în considerare de către guvern. În momentul în care guvernul a acceptat că trebuie să facă ceva în legătură cu problema respectivă, aceasta intră în agenda instituțională. Altfel spus, agenda publică este o agendă pentru discuții, în timp ce agenda instituțională este una pentru acțiune.

Se pot identifica patru faze pe care o problemă le străbate în drumul ei între agenda publică către cea instituțională, a administrației: *inițierea* problemei, *specificarea* soluțiilor, *lărgirea* sprijinului pentru rezolvarea problemei și *intrarea* pe agenda instituțională. Inițiativa pentru rezolvarea problemei vine, de obicei, din afara structurilor guvernamentale, din cadrul unor grupuri non-guvernamentale și se extinde îndeajuns de mult pentru a ajunge în cadrul agendei publice. Rolul cheie în acest caz este legat de grupurile sociale care au anumite cereri sau doleanțe care, pentru a fi rezolvate, trebuie să ajungă întâi în cadrul opiniei publice pentru ca aceasta să le sprijine. Desigur, faptul că la capătul procesului problemele acestor grupuri au intrat pe agenda guvernului nu înseamnă în mod necesar și rezolvarea lor. Nu înseamnă decât că acestea au fost aduse la cunoștința guvernului pentru o examinare mai atentă.

O altă cale prin care anumite probleme pot să ajungă în atenția guvernanților este prin inițiativa unor grupuri de interese din interiorul sistemului, care nu vor în mod necesar ca cererile lor să ajungă pe agenda publică.

2. Formularea politicilor – comunități și rețele de politici

În momentul în care guvernul a luat la cunoștință de existența unei probleme și de necesitatea de a face ceva în cazul ei, guvernanții trebuie să se decidă asupra acțiunii care trebuie îndeplinite. Pentru acest lucru ei trebuie să analizeze opțiunile care li se oferă pentru rezolvarea problemei, adică să intre în formularea politicii. Esența căutării unei soluții pentru problema respectivă este descoperirea acelor acțiuni care sunt posibile sau nu.

Putem identifica o serie de caracteristici ale formulării politicilor:

- ❑ Formularea nu trebuie să se limiteze la un set de actori. Prin urmare pot foarte bine să fie două sau trei grupuri care să formuleze propuneri.
- ❑ Formularea poate începe fără o definire clară a problemei sau fără ca cei care propun soluții să fie în contact cu grupurile afectate de problemă.
- ❑ Nu întotdeauna guvernanții formulează soluții.

- ❑ Este posibil ca perioada de timp alocată formulării să fie mai lungă, putându-se întâmpla ca în acest interval să intervină reformulări fără ca una din soluții să capete un sprijin consistent.
- ❑ Procesul în sine nu are niciodată efecte neutre. Cineva întotdeauna câștigă și întotdeauna va fi cineva care pierde.

Formularea politicii implică eliminarea opțiunilor până când una sau mai multe va fi aleasă de către guvernanți.

Subsisteme ale politicilor publice

Întrebarea legitimă care apare este cine este practic implicat în procesul formulării. Este acest proces o activitate publică sau privată? Formularea alternativelor se realizează în cadrul unor segmente ale sistemului politic, așa numitele subsisteme. În principal, fie că este vorba de subsisteme publice, fie că este vorba de subsisteme private, există două modalități de organizare a lor: rețele și comunități de politici.

Rețele de politici

Rețelele de politici sunt acele legături care unesc actorii din cadrul statului și din cadrul societății în cadrul procesului politicilor publice. Interacțiunea dintre acești actori, fie că este vorba de instituții ale statului sau de actori din cadrul societății de tipul organizațiilor neguvernamentale sau a sindicatelor, este fundamentală pentru formularea și dezvoltarea politicilor publice. Rețelele variază în funcție de interesele membrilor rețelei, tipul de apartenență a acestora la rețea, gradul de interdependență a fiecărui membru, gradul de izolare a rețelei față de alte rețele și variațiile în distribuirea resurselor între membri. Cuvântul cheie în identificare membrilor este *interesul*. Motivul pentru care aceștia intră într-o rețea este îndeplinirea intereselor lor.

Comunități de politici

Comunitățile de politici identifică acei actori sau potențiali actori din cadrul sferei politicii respective care împărtășesc un scop comun. Rețeaua este procesul de legătură din interiorul unei comunități sau dintre două sau mai multe comunități.

În acest fel se integrează două seturi de motivații care ghidează acțiunile celor implicați în formularea politicilor: cunoașterea sau expertiza și interesul material. Comunitatea de politici este asociată astfel cu o cunoaștere specifică a problemei, iar rețeaua cu urmărirea intereselor materiale. Separația între rețelele și comunitățile unui subsistem nu este desigur totală, există un grad de suprapunere: cei care au interese legate de o anumită arie de politică publică vor dobândi și cunoștințe legate de respectiva arie.

3. Luarea deciziei

Ca și în cazul celorlalte stadii din cadrul ciclului politicilor publice și în acest caz putem găsi cel puțin trei modele: modelul rațional de luare a deciziilor, cel gradual și cel așa numit al coșului de gunoi.

➤ Modelul rațional

Acest model presupune că indivizii sunt raționali, deciziile pe care le iau fiind și ele raționale, logice. Teoreticienii acestui model au identificat cel puțin patru secvențe de derulare a procesului:

- ❑ Ținta pentru rezolvarea problemei este stabilită.
- ❑ Toate strategiile alternative pentru atingerea scopului sunt examinate.
- ❑ Toate consecințele semnificative ale fiecărei strategii alternative sunt predicționate și este estimată probabilitatea ca acele consecințe să aibă loc.
- ❑ În final, strategia care rezolvă cel mai bine problema sau o rezolvă la costurile cele mai mici este aleasă.

După cum se poate observa, acest model presupune că există un centru unic de decizie, că cei care trebuie să ia decizii sunt indivizi bine dotați intelectual, care au timp să se gândească la toate alternativele posibile, și, poate mai important, că au la dispoziție o gamă completă de informații. Un asemenea model de luare a deciziei ar trebui să găsească cele mai bune soluții pentru o problemă, dar în realitatea cotidiană foarte rar se pot îndeplini toate aceste condiții. Mai mult, încercarea de a prevedea fiecare efect al fiecărui factor care poate să intervină în proces este dificilă, oriât de complex ar fi conceput modelul, ceea ce ne arată că acest model poate fi întâlnit cel mult în rezolvarea unor probleme foarte simple.

➤ Modelul gradual

Acest model definește procesul de luare a deciziilor ca un proces politic caracterizat de negociere și de compromisuri făcute de actori care au interese proprii și care trebuie să ia decizii. Deciziile care sunt luate în cele din urmă reprezintă mai degrabă ceea ce este politic fezabil, decât ceea ce ar fi de dorit.

Și în acest model putem identifica câteva stadii:

- ❑ Limitarea analizelor la câteva alternative de politici cât mai cunoscute de către actori.
- ❑ Luarea în considerare în cadrul analizelor a Țintelor politicii și a aspectelor empirice ale problemei.
- ❑ preocupare analitică mai mare pentru lucrurile rele care trebuie să fie îndreptate, mai degrabă decât scopuri pozitive care trebuie descoperite.

- ❑ Ideea de bază este că trebuie să ne folosim de ceea ce avem, putând să îmbunătățim, să remediem defectele sistemului, nu trebuie să reinventăm totul de la început, cu alte costuri și fără a ști exact care sunt consecințele. Experianța lucrurilor deja făcute este cea care trebuie să ne ghideze.
- ❑ Există un stadiu în care se greșește, în care se încearcă.
- ❑ Analizele explorează doar unele, nu toate, consecințele importante ale alternativelor luate în discuție.
- ❑ Fragmentarea muncii la cât mai mulți participanți, astfel încât fiecare să își aducă partea de contribuție în rezolvarea de ansamblu a problemei.

➤ **Modelul coșului de gunoi**

Teoreticienii acestui model de luare a decizie au ca ipoteză de lucru că celelalte modele presupun un nivel de intenționalitate, de înțelegere a problemelor și de predictibilitate a relațiilor dintre actori care pur și simplu nu există în realitate. Luarea deciziilor este un proces extrem de ambiguu și imprevizibil și este doar parțial legat de căutarea unor mijloace pentru atingerea scopurilor. Actorii își definesc scopurile și mijloacele de atingere ale acestora pe măsură ce înaintează în proces, care proces este în mod necesar întâmplător și imprevizibil. Cu alte cuvinte, nu există un model de luare a deciziilor, acest lucru întâmplându-se adesea ad-hoc.

4. Implementarea politicii

După ce o problemă a ajuns pe agenda instituțională, și mai multe opțiuni au fost propuse pentru a o rezolva, iar guvernul s-a decis asupra uneia, ceea ce mai rămâne este punerea în practică a deciziei. Acesta este stadiul implementării politicii din cadrul ciclului politicilor publice și este definit ca „*procesul în care programe sau politici sunt puse în practică; arată transpunerea planurilor în practică*” (Mc Laughlin, citat în Howlett, 1995, p. 153). Acest stadiu poate părea ca puțin problematic, dar numeroase studii demonstrează că de multe ori o politică publică a eșuat nu pentru că nu ar fi avut mijloacele corecte, sau pentru că nu s-a ales calea cea mai bună, soluția cea mai bună, pentru a rezolva problema respectivă, ci pur și simplu pentru că nu a fost bine pusă în practică.

Există o serie de factori care pot îngreuna transpunerea în practică a politicilor publice. Printre aceștia putem să enumerăm: *natura propriu-zisă a problemelor, condițiile sociale, condițiile economice, noile tehnologii care sunt sau nu la îndemâna guvernanților, circumstanțele politice, opoziția sau insuficiența (cantitativă sau calitativă) a aparatului administrativ care este însărcinat cu implementarea politicii respective, resursele economice și politice ale grupurilor țintă, lipsa sprijinului opiniei publice.*

5. Evaluarea politicii

Evaluarea încheie ciclul politicii publice. Ea transmite reacția de feed-back generată de efectele respectivei politici publice, declanșând astfel un nou ciclu: evaluarea unei decizii politice influențează acțiunile actorilor politici și agenda acestora, inițiind un nou ciclu, ce se va finaliza cu o nouă decizie. Evaluarea are totdeauna loc – dovadă frecvențele modificări ale legislației și ale deciziilor administrației. De multe ori ea se produce însă informal. La un nivel mai general, evaluarea politicii se poate face pe trei căi: evaluare administrativă, juridică și politică, care diferă între ele prin felul în care sunt conduse, actorii implicați și efectele lor.

➤ Evaluarea juridică

Al doilea mare tip de evaluare nu are ca țintă bugetele, cheltuielile sau eficacitatea, ci probemele legale legate de felul în care guvernul implementează programele respective. Acest tip de evaluare privește practic posibilele conflicte dintre acțiunile guvernului și prevederile constituționale, drepturile omului. Acest tip de evaluare este realizat, de cele mai multe ori de către curțile de judecată în a căror jurisdicție intră consecințele aplicării politicii publice.

➤ Evaluarea politică – consultări cu subsistemele politicilor și cu opinia publică

Evaluarea politică a politicilor guvernului este făcută de toți cei interesați de lumea politică. Spre deosebire de evaluările administrative sau juridice, evaluarea politică nu este în mod necesar una sistematică sau tehnic sofisticată.

De cele mai multe ori cei care fac acest lucru nu sunt interesați în îmbunătățirea politicii respective, ci doresc să o schimbe sau să își exprime sprijinul.

Deși se poate spune că acest tip de evaluare este continuă, ea afectează procesul politicilor doar în anumite ocazii. Acest lucru se întâmplă cu ocazia *alegerilor electorale sau cu ocazia unui referendum*, când cetățenii au posibilitatea de a judeca performanțele guvernului respectiv.

Un alt model obișnuit de evaluare politică sunt *consultările cu grupurile de interese (sindicate, patronate, organizații non-guvernamentale etc.), sau cu celelalte subsisteme politice*. Acestea pot să aibă loc fie sub forma unor simple întâlniri, fie în forme mai complexe, de tipul programe, anchete, comitete consultative.

➤ Evaluarea administrativă – performanța managerială și sistemele de bugetare

- ❑ *evaluarea efortului* – încearcă să măsoare cantitatea intrărilor în program, adică mărimea efortului pe care l-au făcut guvernării pentru îndeplinirea scopului. Aceste intrări pot fi numărul de persoane implicate în program, spațiile de birouri, comunicațiile, transporturile etc. Toate acestea sunt evaluate în funcție de câți bani s-au cheltuit pentru ele. Scopul acestei evaluări este de a fi o bază de date pentru viitoare evaluări ale eficienței sau calității serviciilor oferite;
- ❑ *evaluarea performanței* sau a impactului – examinează mai degrabă ieșirile din program decât intrările. Exemple de ieșiri pot fi paturi de spitale sau locuri în școli, număr de pacienți îngrijiți sau de școlari care învață. Principalul scop al evaluării performanței este de a determina ce produce politica aplicată, față de obiectivele pe care și le-a propus. Acest tip de evaluare produce date care sunt utilizate ca intrări pentru evaluările mai complexe și mai cuprinzătoare care urmează;
- ❑ *evaluarea adecvării performanței* sau *evaluarea eficacității* – intenționează să afle dacă programul face ceea ce se presupune că ar trebui să facă. În acest tip de evaluare, performanța unui program dat este comparată cu scopurile sale declarate pentru a putea stabili dacă programul își îndeplinește obiectivele și / sau dacă obiectivele trebuie reajustate în lumina realizărilor programului. Pe baza rezultatelor acestei analize se pot face recomandări pentru schimbarea sau nu a politicii publice. Deși acest tip de evaluare este cel mai folositor pentru factorii de decizie, este și cel mai greu de realizat, deoarece nivelul de informații necesar este imens, iar nivelul de sofisticare cerut pentru a duce la capăt evaluarea este mai mare decât există în general disponibil;
- ❑ *evaluarea eficienței* (cost – eficacitate) încearcă să evalueze costurile programului și dacă aceeași cantitate și calitate a rezultatelor ar fi putut fi obținută într-un mod mai eficient, sau, cu alte cuvinte, la prețuri mai mici. Evaluarea intrărilor și a rezultatelor sunt principalele puncte de referință în această formă de evaluare, fapt extrem de important în lumina constrângerilor bugetare.
- ❑ *evaluarea procesului* încearcă să evalueze metodele organizaționale, inclusiv regulile procedurale și de operare, care au fost utilizate pentru îndeplinirea programului. Obiectivul este de a vedea dacă procesul în sine poate fi făcut mai eficient. Pentru îndeplinirea acestui obiectiv procesul de implementare a politicii este de obicei împărțit în sarcini distincte, ca planificarea strategică, managementul financiar, pentru ca în cele din urmă fiecare din aceste sarcini să fie evaluate.

Analiza cost – beneficiu

Cea mai elaborată metodă de evaluare o reprezintă analiza cost-beneficiu. Acest tip de analiză, importat din domeniul de afaceri, este o metodă prin care se poate evalua o politică publică din punctul de vedere al banilor care sunt cheltuiți pentru ea și al beneficiilor care se vor obține. Diferența față de analiza cost – eficacitate descrisă mai sus este că de această dată se identifică nu numai cel mai economic mod de a atinge un rezultat (eficiența productivă) ci se determină ce utilizare alternativă a resurselor existente este cea mai benefică pentru societate (eficiența alocativă). Putem astfel decide nu care este cel mai ieftin mod de a construi un anumit pod, ci care dintre două posibile poduri este mai important să îl construim.

Practic, obiectivul acestei analize este de a găsi modul în care se pot obține aceleași rezultate cu costuri mai mici, sau rezultate mai bune la același nivel de costuri. Analiza implică evaluarea tuturor alternativelor și a consecințelor lor în termeni de costuri și beneficii monetare și alegerea acelei alternative care maximizează beneficiile și reduce costurile.

Costurile și beneficiile sunt astfel determinate de:

1. Enumerarea tuturor consecințelor negative și pozitive care pot să apară din implementarea unei opțiuni.
2. Estimarea probabilității de realizare a fiecărei consecințe.
3. Estimarea (în termeni monetari) a costurilor și beneficiilor societății în cazul fiecărei consecințe.
4. Calcularea pierderilor și câștigurilor prevăzute pentru fiecare consecință prin înmulțirea punctelor 2. și 3.
5. Convertirea acestor sume în valoarea lor la un moment de referință – de obicei momentul în care se face analiza (un miliard de lei în 2001 nu are aceeași valoare ca un miliard de lei în 2005).
6. Calcularea *valorii nete prezente* a proiectului, prin însumarea valorii tuturor beneficiilor obținute de societate prin punerea în practică a respectivei opțiuni și scăderea din această sumă a valorii costurilor suportate de societate (costurile investiției și consecințele negative produse).

Optimul paretian – orice acțiune poate fi făcută doar dacă în urma ei cel puțin o persoană are de câștigat și nici una nu pierde nimic – acest criteriu poate funcționa practic doar în activitatea economică.

Pentru a ghida deciziile administrației a fost derivat un alt criteriu: *criteriul Kaldor* – doar acele alternative de politici publice care maximizează beneficiul net față de costuri pot să fie alese. Altfel spus, o politică poate fi aleasă chiar dacă vor exista unele pierderi, atâta vreme cât câștigurile totale sunt mai mari

decât suma tuturor pierderilor. Pe baza analizei cost - beneficii vom alocă reursele acelu proiect (dintre cele care îndeplinesc criteriul lui Kaldor) care are o valoare netă prezentă mai mare.

V. INSTRUMENTELE POLITICILOR PUBLICE

Instrumentele politicilor publice sunt acele mijloace prin care administrația încearcă să pună în efect politicile publice.

O posibilă clasificare identifică zece mari tipuri de instrumente de politici publice:

Instrumente de voluntariat	Instrumente mixte	Instrumente de reglementare
Familie și comunitate	Informații și recomandări	Reglementări
Organizații de voluntari	Subvenții	Întreprinderi publice
Piețe private	Vinderea unor drepturi de proprietate	Asigurarea directă a bunului / serviciului
	Impozite	
Nivel de implicare al statului		
Scăzut		Ridicat

Sursa: Howlett, 1995

➡ Instrumentele voluntare

Principala caracteristică a instrumentelor voluntare este că ele nu implică sau implică puțin guvernul. Guvernul decide adesea că nu va face nimic pentru a rezolva problema respectivă, considerând că acest lucru poate fi făcut cel mai bine de către piață, familie, sau de către organizațiile de voluntari (inclusiv unele foarte puternice precum biserica).

➡ Instrumentele de reglementare

Aceste instrumente direcționează acțiunea individuală sau a unor firme pentru rezolvarea unei probleme. Guvernul poate emite reglementări prin care anumite activități să fie preluate / furnizate de un terț (individ sau firmă), sau poate decide să facă el acele activități.

➡ Instrumentele mixte

Acestea combină elemente din cadrul instrumentelor de voluntariat și a celor de reglementare. Acestea permit guvernului diferite grade de implicare, care pot merge de la un minimum de diseminare a informațiilor până la maximum impozitarea unor activități care nu sunt dorite.

În tabelul de mai jos am listat avantajele și dezavantajele principalelor instrumente aflate la îndemâna administrației.

Instrument	Exemplificare	Avantaje	Dezavantaje
Furnizarea directă de bunuri și servicii	Educația Sănătatea Transportul public	Control asupra destinației resurselor	Lipsa posibilității de alegere de către beneficiari Ineficiența sistemului public
Ajutoare financiare sau Penalizări financiare	Pensii Ajutoare sociale Ajutorul de șomaj Subvenții Taxe și impozite Accize	Compatibile cu mecanismele pieței Nu implică controlul statului asupra producției	Lipsa controlului asupra utilizării ajutoarelor Risipa de resurse (posibila)
Reglementări	Legi Ordine Decizii Hotărâri	Nu implică fonduri publice	Costurile pentru societate sunt “ascunse” Grad ridicat de complexitate

VI. NOUL MANAGEMENT PUBLIC

În ultimul deceniu se manifestă o tendință inovatoare în administrația țărilor dezvoltate, cunoscută sub numele de Noul Management Public. Acesta se remarcă prin o serie de noi abordări.

Noul management public:
- Este apropiat de clienți - Este ghidat de performanță (ținte și standarde) și nu neapărat de un set de reguli - Are o ierarhie simplificată, aplatizată, este puternic descentralizat, cu funcționari flexibili și inovativi - Practică un control strict al costurilor, folosind tehnici contabile importate din sectorul privat - Utilizează sisteme performante pentru recrutarea, promovarea și plățirea personalului - Este mai preocupat de elaborarea strategiei, decât de decizii punctuale - Pune accentul pe prevenirea problemelor, nu pe rezolvarea lor - Folosește mecanisme de piață, fie prin introducerea unor relații de (cvasi) piață între furnizorii din sistemul public, fie prin privatizarea serviciilor publice sau contractarea unor firme private pentru a le furniza

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Se bazează pe parteneriatul între agențiile administrației și între acestea și organizații din sectorul privat, sau organizații non-guvernamentale.- Arată un atașament continuu față de îmbunătățirea calității (ținte și standarde) |
|--|

VII. MECANISME DE PIAȚĂ: PIETE COMPETITIVE ȘI EȘECURILE PIETEI

Trebuie să precizăm încă de la început că economia de piață este mijlocul cel mai eficient de alocare a resurselor și unicul mijloc prin care se poate asigura o dezvoltare economică durabilă. Mecanismele care acționează în cadrul acestui proces țin de psihologia umană, permițând tuturor celor care participă să își urmărească propriile interese. Dacă fiecare dintre noi va încerca să își îndeplinească propriile scopuri, binele întregii societăți se poate realiza. Piața are propriile ei mecanisme de autoreglare.

În condiții normale, piața liberă realizează alocarea eficientă a resurselor, adică produce cantitatea optimă dintr-un anumit tip de bunuri sau servicii, date fiind resursele totale ale societății. Condițiile în care se obține acest rezultat constituie așa numitul model al *competiției perfecte*.

Pentru ca alocarea serviciilor de către o piață să fie eficientă, atentă la doleanțele consumatorilor și să ofere o adevărată posibilitate de alegere, piața respectivă trebuie să fie *competitivă*. Ceea ce înseamnă că pe piața respectivă trebuie să existe mulți ofertanți (neavând posibilitatea de a influența singuri prețul) și mulți consumatori (care, la rândul lor, să nu aibă posibilitatea de a influența singuri prețul produsului căutat).

Dacă nu există îndeajuns de mulți furnizori, și deci o competiție mai restrânsă, ar trebui să existe *oportunitatea intrării pe piața a unor noi competitori*.

În aceeași măsură, ar trebui să existe *posibilitatea de a ieși de pe piață*: cu alte cuvinte, furnizorii ar trebui să înfrunte riscul falimentului, sau, mai general, dacă au pierderi în mod repetat să înceteze să mai fie furnizori de servicii sau de produse.

În fine, cumpărătorii și producătorii pot lua decizii corecte, care conduc la o alocare eficientă a resurselor, doar dacă au egal acces la informațiile relevante.

Eșecurile pieței

Piața nu reușește întotdeauna să distribuie eficient resursele, sau, altfel spus, nu poate agrega comportamentul individual ghidat spre maximizarea beneficiilor proprii astfel încât să se optimizeze bunăstarea socială, generală. Aceste situații sunt cunoscute ca eșecurile pieței, instituțiile politice fiind cele care sunt chemate să suplinească sau chiar să înlocuiască piața.

Cazurile principale în care se înregistrează eșecuri ale pieței sunt:

- ❑ *Monopolurile naturale*: se referă la situația în care anumite industrii care necesită capitaluri mari și care nu aduc beneficii pe măsura acestora tind să promoveze o singură firmă față de competitori. În industrii ca telecomunicații, electricitate, căi ferate primele companii care reușesc să își creeze infrastructura necesară funcționării lor beneficiază de avantaje de cost atât de mari încât sunt greu de concurat de alte firme. Lipsa concurenței duce la pierderea bunăstării din societatea respectivă.

Soluția constă în controlul de către o agenție publică a prețului practicat de un monopol.

- ❑ *Gradul imperfect de informare*: se referă la acele situații în care consumatorii și investitorii sunt lipsiți de informația adecvată pentru a lua decizii raționale. De exemplu pacienții nu au cunoștințele necesare pentru a evalua produsele farmaceutice sau tratamentele medicale. Deciziile care se iau pe baza unor informații incomplete nu aduc beneficii societății pe ansamblul ei.

Soluția constă în generarea de informații pentru public.

- ❑ *Prezența externalităților*: aceasta implică situații în care costurile de producție nu sunt suportate de către producători („internalizate”) ci trec pe umerii altora. Cel mai adesea citat exemplu de externalitate este cel legat de costurile poluării. Similar, în anumite cazuri există beneficii suplimentare față de cele suportate de cumpărătorul bunului sau serviciului (externalități pozitive). Un astfel de serviciu este, în opinia unor analiști, educația primară.

Soluția constă în cazul externalităților negative în impunerea de taxe asupra activităților respective, iar în cazul externalităților pozitive în subvenții.

- ❑ *Tragedia proprietăților comune*: este legată de folosirea unor resurse proprietate comună (peștele, pădurile, petrolul). În asemenea situații indivizii beneficiază pe termen scurt din creșterea utilizării resursei respective, deși toți utilizatorii vor suferi ulterior datorită epuizării acesteia.

Soluția constă în clarificarea drepturilor de proprietate.

Regula de bază în construcția politicilor publice se bazează pe faptul că piața liberă este cel mai potrivit mijloc pentru asigurarea bunăstării societății. Politica publică, intervenția administrației, se justifică doar în acele situații în care există un eșec al pieței. De aceea, primul lucru în formularea unei politici publice este de a stabili dacă într-adevăr avem de a face cu un eșec al pieței. Politica publică trebuie astfel construită încât să se adreseze cauzei eșecului pieței. În fine, politica publică nu merită inițiată decât dacă avem siguranța că va remedia situația: nu există numai eșecuri ale pieței, ci și situații în care avem de a face cu *eșecuri ale administrației*.

VIII. PIEȚE ADMINISTRATE

După cum am discutat în capitolul dedicat noului management public, câștigă teren ideea folosirii mecanismelor de piață, a competiției în cadrul serviciilor publice, furnizate anterior de o structura administrativă.

Piețele administrate, sau cvasi-piețele, sunt piețe interne, create în interiorul unei structuri administrative. Ele aproximează funcționarea unei piețe competitive (vezi „competiția perfectă”), dar actorii lor nu sunt neapărat agenți privați, ci pot fi instituții de stat.

Un exemplu al unei astfel de politici în România îl reprezintă crearea unei piețe a serviciilor de sănătate, în care casele județene sunt cumpărătorii, iar medicii de familie și spitalele sunt furnizori de servicii medicale. Obiectivele după care se ghidează astfel de reforme sunt:

- *Eficiența*
- *Adecvare la cererile consumatorilor*
- *Posibilitate de alegere pentru consumatori*
- *Echitatea*

Pentru atingerea acestor obiective trebuie însă îndeplinite anumite condiții în organizarea pieței:

- ❑ *structură de piață* asemănătoare modelului competiției perfecte: un număr de cumpărători și furnizori, oricare dintre ei incapabile să influențeze singur prețul. Dacă acest lucru nu este posibil și există un singur agent, fie de partea cererii, fie de partea ofertei, el trebuie contrabalansat tot de un singur agent și de cealaltă parte. Tot aici trebuie menționată absența barierelor de intrare sau de ieșire de pe piață.
- ❑ *acces ieftin la informații și informații corecte*, în special în privința costurilor și a calității serviciilor / produselor, atât al furnizorilor, cât și al

consumatorilor de pe piață – furnizorii ar trebui să fie capabili să își evalueze costurile activităților lor astfel încât să fie capabili să le pună prețuri cât mai corecte; consumatorii trebuie să fie capabili să monitorizeze calitatea serviciilor pe care vor să le cumpere, astfel încât să limiteze posibilitatea furnizorilor de a-și reduce costurile prin scăderea calității produsului / serviciului respectiv;

- ❑ *costurile de tranzacție*, în special cele care se asociază cu incertitudine, trebuie să fie *cât mai mici*;
- ❑ *motivația* – furnizorii ar trebui să fie motivați, cel puțin parțial de rezultate financiare, iar cumpărătorii de satisfacerea intereselor consumatorilor lor;
- ❑ *selecția negativă sau adversă* – furnizorii sau consumatorii nu ar trebui să aibă stimulente pentru discriminarea unor categorii de produse / servicii / consumatori.
- ❑ nu în ultimul rând, *prețurile ar trebui să se formeze în punctul de întâlnire dintre cerere și ofertă* pentru serviciile / produsele respective, și ar trebui să se poată schimba liber , în funcție de variațiile cererii și ale ofertei.

Bibliografie selectivă

Howlett, Michael, M. Ramesh, *Studying Public Policy – Policy Cycles and Policy Systems*, Oxford University Press, Oxford et al., 1995;

Ladner, Andreas (Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern), „Theory and method for the Study of Public Administration”, curs ținut în cadrul programului „Evaluarea Politicilor Publice Românești”, SAR, septembrie 2000, Sinaia;

Le Grand, Julian, Will Bartlett, *Quasi – Markets and Social Policy*, MacMillan, London et al., 1993;

Pal, Leslie, „Analysing Public Policy”, curs ținut la Open Society Institute, Budapest, iunie 1999

Peters, B. Guy, *American Public Policy: Promise and performance*, 2nd edition, Chatham House Publishers, Chatham NJ, 1986