

POLITICI PUBLICE COMPLEXE

TEHNICI ȘI REPERE

IGOR MUNTEANU și-a început cariera profesională după absolvirea Școlii Naționale de Științe Politice și Administrative (SNSPA) din București (1990-1992), în Administrația prezidențială a primului președinte din Republica Moldova (Mircea Snegur). Studiile de licență le-a făcut în jurnalism la Universitatea de Stat din Moldova (USM). Ulterior, studiile masterale de Administrație și Științe Politice au fost urmate de studii doctorale la ULIM (2000-2003). În perioada 1994-1996, Igor Munteanu a contribuit la deschiderea și administrarea Fundației Internaționale pentru Sisteme Electorale (IFES) la Chișinău. În anii 1996-1999 editează revista „Arena politicii” în calitate de redactor-șef adjunct. Din 1993, contribuie la înființarea și dezvoltarea unuia dintre primele think-tankuri din RM, Fundația Viitorul, cunoscută astăzi cu numele de IDIS Viitorul (Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale). Pe parcurs, Igor Munteanu colaborează activ la o serie de reviste internaționale, cooperând în special cu RFERL, RFI, Vocea Americii, făcând parte din diverse colegii internaționale. Este membru al colegiului editorial al revistei SEER (Journal of Social and Labor Affairs) și membru al Consiliului BTM (Balkan Trust for Democracy), BSTF (Black Sea Trust Fund) în 2006-2009. Din 2003 până în 2008, este expert independent în cadrul Comisiei Instituționale a Consiliului Europei (CoE), participând la monitorizarea, scrierea și prezentarea unor rapoarte de țară în domeniul autonomiei locale și regionale. A conferențiat cursuri de politici publice la ASEM (2006-2008) și ULIM (2015). În august 2012 a absolvit un program de educație executivă la Universitatea Harvard (Kennedy School of Government). În perioada 2010-2015, a exercitat funcția de Ambasador E.P. la Washington, cu atribuții de Ambasador itinerant pentru Canada (2010-2013) și Mexic (2011-2015). Igor Munteanu este autor al mai multor monografii și lucrări colective științifice, apărute în RM și în străinătate. Exerciță funcția de președinte al Consiliului Administrativ al IDIS și, totodată, a deținut în anul 2015 funcția de vicerector pentru Cooperare Internațională și Parteneriate Academice al ULIM.

IGOR MUNTEANU

**POLITICI PUBLICE
COMPLEXE**

TEHNICI ȘI REPERE

CARTIER

CARTIER

Editura Cartier, SRL, str. București, nr. 68, Chișinău, MD2012.
Tel./fax: 022 20 34 91, tel.: 022 24 01 95. E-mail: cartier@cartier.md
Editura Codex 2000, SRL, Strada Toamnei, nr. 24, sectorul 2, București.
Tel./fax: (021) 210 80 51. E-mail: romania@cartier.md
www.cartier.md

*Cărțile CARTIER pot fi procurate în toate librăriile bune din România și Republica Moldova.
Cartier eBooks pot fi procurate pe iBooks, Barnes & Noble și pe www.cartier.md*

LIBRĂRIILE CARTIER

Librăria din Centru, bd. Ștefan cel Mare, nr. 126, Chișinău. Tel./fax: 022 21 42 03.
E-mail: librariadincentru@cartier.md
Librăria din Hol, str. București, nr. 68, Chișinău. Tel.: 022 24 10 00.
E-mail: librariadinhol@cartier.md

Comenzi CARTEA PRIN POȘTĂ

CODEX 2000, Str. Toamnei, nr. 24, sectorul 2, 020712 București, România
Tel./fax: (021) 210 80 51
E-mail: romania@cartier.md
www.cartier.md

Taxele poștale sunt suportate de editură.
Plata se face prin ramburs, la primirea coletului.

Editor: Gheorghe Erizanu
Lector: Valentin Guțu
Coperta: Vitalie Coroban
Design/tehnoredactare: Ruxanda Dobzeu, Marina Darii
Prepress: Editura Cartier
Tipărită la Bons Offices

Igor Munteanu
POLITICI PUBLICE COMPLEXE
Ediția I, februarie 2016

© 2016, Editura Cartier. Toate drepturile rezervate.
Cărțile Cartier sunt disponibile în limita stocului și a bunului de difuzare.

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții
Munteanu, Igor.
Politici publice complexe : Tehnici și repere / Igor Munteanu. – Chișinău :
Cartier, 2016 (Tipogr. „Bons Offices”). – 716 p. – (Colecția „Cartier juridic” /
coord. de Oleg Efrim, ISBN 978-9975-79-951-5).

500 ex.
ISBN 978-9975-86-047-5.
32
M 95

CUPRINS

PREFAȚĂ.....	13
INTRODUCERE	17
Capitolul I. PRECURSORI ȘI PARADIGME DE POLITICI PUBLICE	19
Teorie și practici decizionale	19
Roluri și modele pentru decidenți ca actor rațional	19
Analiza politică, paradigmele și contextul care influențează procesul decizional.....	36
Tipologii de analiză politică în evaluarea procesului decizional	53
Procesul decizional în teorii, paradigme și concepte politice.....	67
Paradigmele cercetării sociale	67
Teorii și curente politice	70
Teoria pluralistă.....	74
Teoria Instituționalistă	75
Teoria elitistă	77
Teoria de sistem	80
Teoria grupurilor	82
Teoria alegerii raționale (TAR)	86
Teoria alegerii publice.....	93
Teoria economiei publice	100
Problema bunurilor publice	103
Externalitățile	110
Conceptul „blatistului” („free rider”) sau câștigul nemeritat.....	115
Conceptul „eșecului de piață”	118
Conceptul „eșecului guvernamental”	120
Conceptul de „elasticitate” în politica publică.....	121
Criteriul Pareto și implicațiile sale asupra teoriei alegerii publice.....	124
Optimizarea bunăstării sociale: între J. Bentham, Pareto și Kaldor-Hicks.....	130
Provocarea lui Rawls.....	132
Teoria complexității	134
Originile teoriei complexității	134
Etichetarea ca mecanism al interacțiunilor adaptive (<i>Tagging</i>).....	138
Teoria haosului și impactul său asupra teoriei complexității	140
Nonliniaritatea și conceptul de „fluxuri” în teoria sistemelor complexe	146
Conceptul de „agent adaptabil”	147
Fractalii în teoria sistemelor complexe adaptive	151
Statistica de tip boolean	153
Sistemele complexe adaptive (SCA) în societate.....	157
Teoria jocurilor	158
Jocul cursei periculoase	163
Modelul minimax.....	165
Echilibrul de tip „Nash”	170
Dilema prizonierului.....	173
Arbori decizionali în teoria jocurilor strategice	178
Conceptul de utilitate în teoria jocurilor.....	183
Note.....	187
Capitolul II. CICLUL PROCESULUI DECIZIONAL ȘI ALTERNATIVELE	198
Evoluția procesului de politici publice ca disciplină și fenomen instituțional	198
Procesul de stabilire a agendei publice	198

Actorii procesului decizional	210
Actorii instituționali	212
Actori noninstituționali	219
Actori de convergență	222
Forme de interacțiune între actorii sistemului politic (instituționali vs noninstituționali)	226
Etapele elaborării unei politici publice: modele și comparații	230
Conceptul de „ciclu” al politicilor: origini, teorie și practică	230
Probleme de mobilizare a publicului în beneficiul unei viitoare politici: „triggering” vs „tagging”	232
Conceptul de „ciclu politic” ca reprezentare instituțională a procesului decizional	235
„Curentul de oportunitate” și alte condiții necesare pentru declanșarea unei politici	239
Punctele de acces și importanța lor într-un mediu pluralist	247
Teoria echilibrului punctuat (TEP) și funcția grupurilor de lobby în sistemul politicilor publice	256
Definirea problemei în procesul de politici publice	260
Cum definim o problemă de relevanță?	260
Stabilirea agendei în procesul de politici	268
Semnalarea problemei și crearea unei agende la nivel decizional	268
Reguli pentru declanșarea unei politici	270
Considerarea cauzelor și soluțiilor problemei	274
Formularea alternativelor de politici	277
Planificarea etapei de formulare	277
Formularea și designul alternativelor	289
Evaluarea alternativelor de politici	291
Criterii de estimare și judecare a unor alternative de politici	293
Costuri, beneficii și eficiență	296
Echitatea	300
Etica și valorile politice	304
Colectarea rapidă de opinii, idei, concepte	305
Adoptarea politicii	310
Un manifest de voință și indicare a cursului de acțiune	310
Analiza experimentală	313
Analiza nonacțiunii	314
Asigurarea bugetară a politicilor	326
Implementarea politicilor	328
Teorie și metode de implementare	328
Evaluarea rezultatelor unor politici	339
Încheierea unei politici publice și conceptul de schimbare	352
Conceptul de „schimbare” și implicațiile sale practice	352
Note	360
Capitolul III. METODEDE ȘI TEHNICI DE ANALIZĂ ÎN PROCESUL DECIZIONAL	372
Modele de analiză și roluri de sistem	372
Despre modele	372
Taxonomia analizelor de politici și criteriile de evaluare	380
Criteriul tehnic (ori de fezabilitate)	391
Criteriul economic și financiar (monetar sau de cost)	392
Criteriul viabilității politice	394

Criterul administrativ	396
Criteriul de echitate	398
Eșecurile de piață vs Eșecurile guvernului	400
Problemele de politici ca eșecuri ale pieței și guvernului	400
Politici de corectare a eșecurilor de piață și guvernamentale	403
Politicile de reglementare, patronaj și subsidii	410
Metode și tehnici de analiză econometrică în politicile publice.....	418
Metoda cauzală.....	418
Metoda științifică de cercetare a cauzelor.....	421
Analiza utilității.....	422
Analiza beneficiilor așteptate	426
Analiza de eficacitate a costurilor.....	426
Analiza de risc	431
Analiza de impact (A.i.).....	438
Aspecte normative și măsurabile în analiza problemei	440
Analiza cost-beneficiu (A.c.b.).....	445
Analiza prescriptivă	453
Limitele principiului Pareto și criticii săi	457
Metode politice și instituționale de analiză.....	464
Analiza de fezabilitate politică (FAT)	464
Analiza de implementare	473
Metoda de analiză strategică a interacțiunilor între actori (MUA).....	474
Modelul analizei rapide	483
Arborele decizional.....	486
Analiza intențiilor politice	490
Technica evaluării fezabilității unui proiect	497
Metoda de prognoză în procesul decizional.....	499
Extrapolarea și alte forme de prezicere a evenimentelor.....	499
Scenariile ca tehnici de simulare a unor viitoruri posibile.....	503
Metoda de analiză conform Teoriei Actorului Rațional	510
Modelul actorului rațional	510
Note.....	522
Capitolul IV. STATISTICĂ ȘI DATE ÎN SERVICIUL DECIZIILOR RAȚIONALE	530
Noțiuni generale despre statistică și metodele de cercetare.....	530
Numerele mari ca detonator al noului model de economie.....	530
Politicile publice bazate pe date și evidențe.....	534
Colectarea datelor primare, planificare a cercetării și construcție teoretică	539
Investigația ca model analitic	542
Statistică și metode de procesare a datelor	545
Statistica descriptivă.....	545
Ipotezele în cercetare.....	550
Tehnici de testare a ipotezelor	553
Analiza corelațiilor.....	556
Măsurarea varianței	559
Serii interdependente.....	560
Regresie.....	565
Metode de analiză cantitativă	566
Proiecții de viitor pe baza datelor din prezent	568
Trei tipuri de prognoză	568
Analiza de impact a unei tendințe (TIA).....	571

Simularea unor probleme politice	580
Modelul alegerii optime	586
Metode cantitative de măsurare socială	587
Cercetări calitative vs cantitative	587
Acuratețea instrumentelor de măsurare	590
Construcția sondajelor reprezentative: tehnici și metode	596
Eșantionarea. Erorile unei eșantionări	598
Chestionarele	601
Metodele calitative de măsurare	604
Focus-grupuri	605
Chestionarea pe baza rețelelor on-line	605
Interviurile	606
Note	608
Capitolul V. POLITICI SECTORIALE: TIPOLOGII ȘI MODELE	611
Roluri și funcții sistemice ale guvernării	611
Instrumentele de politici	611
Politicile publice ca răspunsuri la presiunile contextului social și politic	614
Roluri de sistem pentru guvernele moderne	621
Politici de sănătate	626
Identificarea problemelor:	626
Definiții ale conceptelor utilizate	627
Profilul instituției sectoriale centrale	629
Fenomenul accesului la serviciile medicale și răspunsurile instituționale	629
Intervenții de politici în domeniul sănătății	637
Politici sociale	638
Identificarea problemelor specifice	638
Definiții ale conceptelor utilizate	639
Profilul autorității sectoriale centrale	643
Definiția conceptuală a sărăciei și răspunsuri instituționale	643
Sărăcia în RM: profil, cauze și instrumente	646
Marginalizarea și excluziunea ocupațională	651
Situația copiilor	653
Asigurarea cu pensii	659
Instrumente de politici sociale și combatere a sărăciei și exluziunii	664
Politici de educație	668
Identificarea problemelor	668
Profilul autorității sectoriale centrale	668
Problemele cu care se confruntă sistemul actual de educație publică și răspunsul instituțional	669
Prioritățile de politici în sistemul educației publice	671
Calitatea educației	673
Modele explicative de politici publice	678
Ce explicăm și pentru cine?	678
Dimensiunea normativă a discursului politic	679
Principii și valori politice în procesul decizional	688
Echitate	689
Principiul libertății individului în politicile publice	691
Note	694
BIBLIOGRAFIE	701

LISTA DE ACRONIME

- PBS (Planning, Proqraming and Budgetary System) – Sistemul de Planificare, Programare și Bugetare
- HIV (human immunodeficiency virus) – virus al sindromului imunodeficienței umane
- LGBT (lesbian gay bisexual transsexual) – lesbian gay bisexual transexual
- PNUD (UNDP) – Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
- Medicaid Under the Affordable Care Act (ACA) – Legea SUA privind serviciile de asistență accesibile
- PIB – Produsul intern brut
- UE (EU)– Uniunea Europeană
- AA – Acord de asociere (UE)
- SUA (USA) – Statele Unite ale Americii
- FR – Federația Rusă
- TAP – Teoria alegerii publice
- ODA – Organizații pentru dezvoltare și asistență
- TAR – Teoria alegerii raționale
- PDP – Paradigma democrației participative
- PP – Parteneriat public – privat
- GOP (Great Old Party) – Vechiul Mare Partid (Republican)
- ADI – Analiză a dezvoltării instituționale
- TJ – Teoria jocurilor
- UC – unități convenționale
- SCA – Sisteme complexe adaptive
- ADN (acid dezoxiribonucleic) – substanța care se găsește în fiecare moleculă, esențială pentru organisme
- OMC (WTO) – Organizația Mondială a Comerțului
- OMS (WHO) – Organizația Mondială a Sănătății
- OSCE (OSCE) – Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
- MGD (mutually guaranteed destruction) – concept militar privind distrugerea mutual garantată (nucleară) a oponentilor
- CNP – Consiliul Național Participativ
- CNA – Consiliul Național Anticorupție
- EUA (UAE) – Emiratele Unite Arabe
- KAS – Konrad Adenauer Stiftung – Fundația Konrad Adenauer
- FES – Friedrich Ebert Stiftung – Fundația Friedrich Ebert

FNS – Neuman Stiftung – Fundația Neuman
GMF-US (German Marshall Fund of the United States) – Fundația Germană Marshall a SUA
AC-US (Atlantic Council of the United States) – Consiliul Atlantic al SUA
CFR – Council of Foreign Relations – Consiliul pentru Relații Internaționale
NAFTA (North American Free Trade Agreement) – Acordul nord-american de liber schimb
PCRM – Partidul Comuniștilor din RM
PCDM – Partidul Creștin-Democrat din Moldova
PDM – Partidul Democrat din Moldova
PLDM – Partidul Liberal-Democrat din Moldova
PLM – Partidul Liberal din Moldova
PSRM – Partidul Socialiștilor din RM
CEC – Comisia Electorală Centrală
TEP – Teoria echilibrului punctuat
FMI (IMF) – Fondul Monetar Internațional
BEC (ECB) – Banca Europeană Centrală
MAI – Ministerul Afacerilor Interne
CUMC – Centrul Unic de Monitorizare și Coordonare
DEX – Dicționar explicativ al limbii române
BOP – Barometrul opiniei publice
OECD – Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare
NSA (National Security Agency) – Agenția Națională de Securitate (SUA)
MDG (Millenium Development Goals) – Scopurile de dezvoltare milenară (SMD)
UTAG – Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuză
HG – Hotărâre de guvern
CNPF – Comisia Națională a Pieței Financiare
ANRE – Agenția Națională pentru Reglementări în Energie
ANOFM – Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă
ANRCETI – Agenția Națională pentru Reglementări în Comunicații Electronice și Telecomunicații
ANSA – Agenția Națională pentru Securitatea Alimentelor
AIPA – Agenția de Intervenții și Plăți în Agricultură
MMPSF – Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei
MS – Ministerul Sănătății
ME – Ministerul Educației
MT – Ministerul Transporturilor
SIAAS – Sistemul Informațional Automatizat „Asistența Socială”
AOAM – Asigurările obligatorii de asistență medicală
TI – Moldova – Transparency International

CNAM – Casa Națională de Asigurări în Medicină
BNS – Biroul Național de Statistică
CNAS – Casa Națională de Asigurări Sociale
CCCT – Convenția-cadru privind controlul tutunului
BCI – Business Consulting Institute
IDIS – Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale
SCERS – Strategia de creștere economică și reducere a sărăciei
SND – Strategia națională de dezvoltare
MIT – Massachusetts Institute of Technology
A.c.b. – Analiza de cost-beneficiu
A.e.c.a. – Analiza de eficacitate a costurilor alocate
A.i. – Analiză de impact
A.f.p. – Analiză de fezabilitate a unei probleme
A.i.p. – Analiză de impact politic
A.u.p.a. – Analiza de utilitate a predicției așteptate
PUG – Plan urbanistic general
PUZ – Planul urbanistic zonal
TVA – taxa pe valoarea adăugată
ANPC – Agenția Națională pentru Protecția Consumatorului
IMM – întreprinderi mici și mijlocii
ENPARD – Politica europeană de vecinătate pentru agricultură și dezvoltare rurală
SEA (Strategic Environmental Assessment) – Evaluarea strategică de mediu
DCFTA – Acord de liber schimb profund și comprehensiv (UE)
TSIA (Trade Sustainability Impact Assessment) – Evaluarea de impact a sustenabilității comerțului
ISIL (Islamic State of Iraq and Levant) – Statul Islamic al Irakului și Levantului
RCT (randomly controled trials) – teste controlate aleatoriu (medicină)
MAR – modelul actorului rațional
NDI (National Democratic Institute) – Institutul Național Demcoratic
IRI (International Republican Institute) – Institutul Internațional Republican
USAID – Agenția SUA pentru Dezvoltare Internațională
IMAS – Institutul de Marketing și Sondaje
CBS-AXA – Institut de cercetări și sondaje (Chișinău-București-Sofia)
MBAI – Modelarea bazată pe agenți implicați
OIM – Organizația Internațională a Migrației
SIDA – Agenția Internațională Suedeză pentru Dezvoltare
CCTM – Cadrul de cheltuieli pe termen mediu
BNP – Bugetul național public
FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) – Organizația Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură

CSI – Comunitatea Statelor Independente

IDU – Indicele de dezvoltare umană

UNICEF – Fondul Internațional al Națiunilor Unite pentru Ajutorarea Copiilor

ISD – Investiții străine directe

CCI – Camera de Comerț și Industrie

JNPGA (Japanese Non-Project Grant Aid) – Ajutor Japonez sub Formă de Granturi

BNM – Banca Națională a Moldovei

AMED – Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale

PREFAȚĂ

De-a lungul veacurilor, guvernarea comunităților și rezolvarea problemelor cetățenilor au fost provocări pentru toate administrațiile publice. În acest sens, informația și sfaturile date de către experți pentru decidenții politici pot fi considerate vechi de când lumea și pământul. Rolul social al analistului de politici publice de azi era jucat, în Antichitate, de către magi, preoți, „Oracolul din Delfi” sau de ghicitori. Din acest punct de vedere, atât Oracolul din Delfi de ieri, precum și Ministerul de Finanțe sau consilierul prezidențial de astăzi au aceleași funcții: *informează sau orientează acțiunile celor care iau decizii*. Argumentele aduse de ei își propun să îmbunătățească modul de guvernare, apoi, în final, să contribuie la rezolvarea problemelor administrației publice și ale cetățenilor.

Dar analiza politicilor publice a evoluat de-a lungul timpului, a fost raționalizată după revoluția industrială, iar argumentele folosite în luarea deciziilor sunt tot mai științifice, bazate pe teorii și evoluând către o perioadă de glorie a pozitivismului științific. Ca disciplină academică și ca instrument de guvernare, analiza politicilor publice s-a născut în Occident, în spațiul anglo-saxon cunoscând gloria încă din anii '60 și continuând să crească în complexitate până azi. Ulterior, disciplina academică, dar și instituțiile de politici publice au pătruns în administrația publică din Estul Europei în cadrul tranziției către societăți democratice. De altfel, Igor Munteanu trece în revistă, în introducerea acestei cărți, cu competență și profesionalism, istoricul, evoluția politicilor publice și a analizei acestei discipline. Aș menționa, în plus, doar un vehicul instituțional ce recunoaște complexitatea guvernării democratice de astăzi și promovează politicile publice, anume *Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe* (NISPAcee). Rețeaua școlilor afiliate NISPAcee dorește să se transforme într-o arenă de învățare mutuală a fostelor țări comuniste să dezvolte capitalul uman al administrațiilor publice prin promovarea teoriilor, a metodelor și bunelor practici specifice noului management public și politicilor publice¹.

Trăim azi într-o epocă globală, caracterizată de probleme mult mai complexe pentru guvernare, care generează incertitudini asupra deciziilor. Odată cu complexitatea problemelor există și o evoluție exponențială a tehnologiei și cunoașterii, cunoaștere care poate fi pusă în slujba rezolvării problemelor dacă este asimilată de către decidenții politici, consilierii lor sau de cetățeanul simplu, dar și explicată mai bine de către mediul academic. Astfel, analiza politicilor publice de azi reprezintă o

serie de activități cognitive realizate în cadrul procesului politic, o știință aplicată care folosește multiple metode de cercetare și de argumentare pentru a produce și a transforma informația relevantă pentru politici în scopul rezolvării unor probleme publice (William Dunn, 2010). Din acest punct de vedere se impune cunoașterea sistematică a teoriei politicilor publice și crearea de abilități practice de analiză a politicilor publice, bazate pe cele mai recente teorii. Există cel puțin trei mari provocări pentru înțelegerea utilității unei cărți de politici publice: una teoretico-academică, una practică, de înțelegere a formulării politicilor publice într-o societate democratică, și una instituțională, ce privește contextul politic.

Din *perspectivă academică* se poate argumenta că stocul de cunoaștere teoretică a evoluat și dispunem azi de paradigme și teorii care pot ajuta la formularea politicilor publice. Lumea academică se întrebă acum de ce este nevoie de teorii și materii academice, dacă ele nu ajută la înțelegerea societății complexe și nu îmbunătățesc modul de guvernare. Așa cum arăta William Dunn, analiza politicilor folosește argumente multiple din mai multe domenii științifice. Astfel, științele politice pot aduce argumente științifice legate de luarea deciziilor într-o societate democratică, științele administrative pot invoca argumente legate de rolul birocrațiilor și funcționarilor publici, științele economice pot recurge la argumente de tip cost-beneficii sau raționalitatea instrumentală, sociologia poate aduce argumente legate de problemele sociale sau stratificare socială, iar filosofia poate folosi argumente legate de logică, valori și criterii de evaluare a politicilor. Din punct de vedere *practic*, privind înțelegerea formulării politicilor publice într-o societate democratică, se poate deduce că nevoia de politici publice și analiza politicilor publice a pătruns în Estul Europei ca urmare a condiționalității de aderare la NATO și Uniunea Europeană. Aceste instituții nu numai că au condiționat adaptarea administrației publice la un pattern democratic, dar au și asigurat și programe de asistență pentru această adaptare. În cazul României, spre exemplu, primele cursuri de politici publice au fost adoptate după anul 2000, iar programele de asistență pentru administrația publică au fost structurate, după 2004, sub egida programelor de asistență ale Băncii Mondiale – PAL2, cum ar fi programul „Strengthening the institutional capacity of Romanian Government for managing public policies and decision making process” sau programul britanic DFID „Guide for formulating public policies”. Un prim act normativ care a impus organizarea unităților de politici publice și a recomandat formularea de propuneri de politici publice după un standard a fost Hotărârea de Guvern nr. 775, din 2005. Programele de asistență s-au dezvoltat odată cu aderarea la UE, după 2007, prin intermediul fondurilor structurale, ajungând ca azi politicile publice să fie studiate pe scară largă, la nivel academic, iar formularea lor să implice actori guvernamentali, dar și mediul academic sau organizațiile neguvernamentale.

Din punct de vedere *instituțional* este necesară înțelegerea importanței culturii politice, a condițiilor socio-economice și a actorilor sociali (stakeholders). Conceptul

de cultură politică se referă la acele valori, credințe și atitudini pe baza cărora guvernele ar trebui să acționeze și în temeiul cărora se formează comportamentul politic (Verba & Almond, 1965). Condițiile socioeconomice reprezintă cea mai importantă constrângere pentru politici publice, deoarece esența analizei politicilor publice este alocarea rațională a resurselor (limitate) în vederea satisfacerii necesităților sociale (nelimitate). Decidenții politici (ca indivizi) sunt cei care au autoritatea legală de a se angaja în procesul politicilor publice. Ceilalți stakeholders (participanții neoficiali), precum grupurile de interese, institutele de cercetare, mass-media sau plătitorii de taxe, reprezintă o altă constrângere importantă în procesul politicilor. În România, s-a simțit nevoia unor manuale academice, dar și a unor ghiduri pentru explicarea politicilor publice și a analizei politicilor publice. Profesorul Adrian Miroiu a coordonat, la Editura Polirom, o colecție despre politici publice, care a cuprins traducerea unor manuale consacrate internațional, scrise de Elinor Ostrom sau William Dunn, alături de autori români, precum Adrian Miroiu, Marian Zulean, Florin Bondar, Mihai Păunescu, Iordan Bărbulescu, Mirela Cerkez și alții. Există deci o școală emergentă de politici publice în România.

Chiar dacă aceste cărți pot fi accesibile publicului din Republica Moldova, nu există încă un manual de politici publice produs și adaptat condițiilor locale. Provocările globale, explicate anterior, dar și cele locale, specifice Republicii Moldova, impun publicarea unei cărți-tampon cu rolul de a face legătura, pe de-o parte, între spațiul academic occidental matur și spațiul democrațiilor emergente, iar, pe de altă parte, între teoriile și paradigmele tot mai complexe din științele sociale și spațiul practic, al guvernării și administrației publice. Aici este nișa pe care autorul, Igor Munteanu, și-o asumă curajos. Mai întâi se poate remarca faptul că autorul are o vastă experiență practică în privința politicilor publice din R. Moldova și din regiune, atât în cadrul societății civile, cât și în cadrul administrației publice și al diplomației. Din experiența sa a ajuns să cunoască necesitățile Republicii Moldova de cunoaștere a celor mai complexe teorii și metode din domeniul politicilor publice. Experiența diplomatică americană și accesul la literatura internațională i-au oferit prilejul să facă o sinteză comprehensivă a acestor teorii și metode și să o prezinte sistematic, într-un volum masiv.

Igor Munteanu „navighează” cu ușurință printre teoriile și paradigmele științelor politice, ale sociologiei, economiei, le explică și aduce argumente pentru folosirea metodelor și tehnicilor cantitative și calitative, le înțelege și încearcă să facă disponibile teorii și metode, precum teoria haosului, teoria complexității sau modelarea socială. Se poate spune că acest volum este, la rândul său, unul complex, cu ambiții comprehensive. Această ambiție conferă atât avantaje, cât și dezavantaje. Avantajul principal, pentru mediul academic moldovenesc, este acela al apariției unei cărți ce-și propune să umple golul de cunoaștere de câteva zeci de ani, de când politicile publice și analiza politicilor au fost consacrate în spațiul occidental. Parafrazând un proverb românesc,

aș spune că Igor Munteanu ne ajută să vedem întreaga pădure (domeniul politicilor publice) și nu copacii! Meritele incontestabile ale acestei cărți pot produce însă unui public neinformați și certe dezavantaje. Comprimând într-un singur volum atâtea date și informații relevante pentru înțelegerea procesului decizional modern, faptul acesta poate să pară unor cititori neinițiați o provocare de temut. Cu toate că autorul se străduiește să aducă exemple elocvente și numeroase studii de caz dintre cele mai plauzibile, nivelul teoretic este destul de înalt, putem spune chiar elitist.

Totuși, pentru că lucrarea se adresează cu siguranță unui public informați, cred că grupurile care-l formează, profesorii universitari, studenții, consultanți ai procesului decizional și, să sperăm, politicieni dintr-o generație care-și asumă schimbarea democratică, pot învăța din pleiada de teorii și paradigme la care face trimitere Igor Munteanu exact ceea ce ar trebui să cunoască pentru a înțelege resorturile luării deciziilor optime, adică ale metodelor și tehnicilor pe baza evidențelor (evidence-based policy) într-un sistem democratic. Pe de altă parte, funcționarii publici, politicienii, societatea civilă sau consultanții, care au învățat întâi practica analizei politicilor publice, prin programe de asistență, vor găsi în cartea domnului Igor Munteanu un ghid teoretic și o sinteză profundă pentru implicarea lor socială.

Prof. abilitat **Marian ZULEAN**,
Decan Asociat, Facultatea de administrație
Publică și Afaceri, Universitatea din București

INTRODUCERE

Scopul acestei publicații este de a stimula un exercițiu necesar al reflecției critice în sectorul public. Ne-am dorit să cuprindem în acest volum o colecție de teorii și tehnici esențiale pentru înțelegerea fenomenului de analiză a politicilor publice – ca disciplină de studiu, dar și ca instrument de rezolvare a problemelor politice de zi cu zi. Ne-am propus acest pas în intenția de a oferi celor interesați, studenți, consultanți angajați în cadrul unor autorități publice, cercetători sau activiști ai interesului public, o bună ocazie de a trece în revistă ceea ce reprezintă, în acest moment, orizonturile metodologice ale unei guvernări discursive în sectorul public. Sper ca mediul academic, dar și numeroșii practicieni ai autorităților publice, să nu se lipsească de prilejul asimilării ori repetării unor cunoștințe de analiză a politicilor prin intermediul acestei sinteze disciplinare de care publicul implicat are cu siguranță nevoie.

Am căutat să îmbinăm elemente ce țin de structura unui curs clasic de politici publice cu studii de caz, referințe la modele și tehnici celebre de analiză, compatibile cu tipul de sarcini pe care le urmează, de regulă, consultanții din sectorul public. Asimilarea acestor metode de cercetare și evaluare poate oferi celor interesați o pregătire de bază în materie de judecăți științifice obiective, strategii competitive potrivit teoriei jocurilor, concepte și tehnici de relaționare a fenomenelor sociale și economice. Am încercat să adaptez vocabularul unui curs de politici publice la ceea ce complexitatea socială și paradoxurile noilor tehnologii o impun decidentului și consilierilor de politici.

Cei care se specializează în planificarea urbană trebuie să cunoască, pe lângă conceptele de bază ale disciplinei lor, și modul în care creșterea economică, proiectele de dezvoltare urbană ori de infrastructură, se pliază pe structura de necesități locale, suma de condiții demografice, administrative și politice, care influențează luarea deciziilor în comunitatea respectivă. Efortul de planificare (a banilor publici, a terenurilor deținute ori arondate, a proprietăților și infrastructurii locale) reprezintă o relație de cauzalitate între necesitatea locală, căutarea de alternative de dezvoltare, resursele disponibile ori anticipate și scopurile propuse. Mai mult, intenția de a urma un curs de acțiuni în numele unei autorități nu are nevoie doar de justificarea tehnică, economică și socială a fezabilității sale, dar și de consensul relativ al comunității de referință (populația) cu privire la caracterul benefic al viitoarelor decizii (politici), altfel spus, decidenții trebuie să considere faptul că până și cele mai ambițioase reforme trebuie să fie planificate cu multă mîlgă și acceptate de către actorii sociali,

potrivit ideilor și valorilor lor de „bine comun”. Scopul consultantului este de a-și face meseria în acord cu acest „bine comun”, ajutând decidenții să răspundă efectiv la cererile și prioritățile societății.

Sperăm ca lectura acestei publicații să fie facilă și să atragă interesul unor publicuri, pe care le-am menționat deja mai sus, în efortul temerar de învățare și asimilare a celor mai bune modele de gestionare a treburilor publice, modele pe care le merităm pe deplin și pe care le așteptăm uneori atât de mult. Dorim, totodată, ca interesul pentru disciplina de politici publice să devină o preocupare sistematică și serioasă a universităților noastre, din Republica Moldova, iar cursurile de analiză de politici publice să fie apreciate cel puțin la fel cum sunt acestea evaluate în programele curriculare ale celor mai prestigioase universități ale lumii.

Există mai multe persoane cărora le voi mulțumi pentru idei, sprijin și cooperare la scrierea acestei cărți. Îmi exprim, în primul rând, recunoștința pentru prof. dr. Marian Zulean, care a citit și a comentat cu suficientă răbdare toate cele 5 capitole ale publicației, oferindu-se să scrie și o prefață la deschiderea cărții. Le multumesc, de asemenea, pe această cale dlui dr. Viorel Soltan, directorul Centrului pentru Politici în Medicină PAS, dnei dr. Viorica Antonov și dnei dr. Tatiana Lariușin. Datorz multă apreciere colegilor și prietenilor mei din mediul academic: prof. de matematică, dr. Liubomir Chiriac, dr. în economie Veaceslav Ioniță, deopotrivă cu cele mai alese mulțumiri dlui profesor Ion Jigău și dlui Vasile Cantarji, experți în statistică și sociologi ai Companiei CBS Axa. În sfârșit, adresez mulțumiri Angelei Munteanu, absolventa Programului de Masterat al Universității John Hopkins, ale cărei observații și critici mi-au fost de mare ajutor în ultima redacție. Reitez prețuirea mea aleasă pentru observațiile și sfaturile profesorului dr. Septimiu Chelcea, care au fost întotdeauna oportune și înalt apreciate.

Manuscrisul final al cărții a fost revăzut de mai mulți cititori valoroși ai acestei publicații. Comentariile lor și sugestiile, însoțind textul apărut la Editura Cartier, s-au dovedit a fi deosebit de utile. Sper că, în această variantă, studiul se va ridica la înălțimea așteptărilor tuturor celor care au contribuit la apariția sa.

Aduc mulțumiri sincere editurii Cartier, în special editorului Valentin Guțu, tehnoredactorului Marina Darii, pentru munca migăloasă și sistematică pe care au depus-o pentru a desăvârși această carte.

Autorul

CAPITOLUL I

PRECURSORI ȘI PARADIGME DE POLITICI PUBLICE

TEORIE ȘI PRACTICI DECIZIONALE

Roluri și modele pentru decidenți ca actor rațional

Există mai multe versiuni cu privire la geneza politicilor publice. Dacă extindem definiția disciplinei spre ceea ce ar însemna „un exercițiu sistematic de consultare al celor aflați la guvernare”, ar trebui să căutăm precursorii meseriei de analist politic încă din Antichitatea civilizațiilor hidraulice (Egipt, Mesopotamia, Babilon) sau a entităților tribale și protostatale care le-au înlocuit ulterior. Karl Wittfogel a emis la timpul său ipoteza că protostatele au apărut ca urmare a necesității de a face față organizării și optimizării terenurilor irigate și a factorului demografic; un punct de vedere spre care înclină și Elman Service, care afirmă literalmente că: „*autoritatea politică s-a format cu scopul de a controla comerțul și redistribuirea de bunuri*”². Altfel spus, putem presupune că, de la răsăritul primelor așezări preistorice, anumiți șefi tribali au simțit nevoia creării unor filtre decizionale în raport cu supușii lor, dar și în raport cu ideea de divinitate, solicitând forme de legitimizare a deciziilor lor în ambele sensuri. Studiile antropologice interesate de formațiunile sociale ale Polineziei, Microneziei sau Hawaiiilor atestă o puternică conexiune între puterea autorității și managementul redistributiv³; un conducător bogat și fericit avea obligația să fie motivat și de starea supușilor săi, prosperi ori pauperizați și nefericiți. Puterea politică nu se putea menține doar pe violență, iar forța brută, impusă oricând și cu orice preț, este mult prea costisitoare, susține și Hans Morgenthau în teoria sa despre putere⁴.

Comunicarea eficientă și persuasivă a fost cel mai bun preț pe care liderii militari și politici au acceptat să-l plătească în schimbul menținerii controlului asupra sistemului politic, religios, militar, resursier sau de orice altă natură, tutelând grupuri mai mult sau mai puțin închegate social. Sfătuirea a fost, de regulă, o meserie prestigioasă, dar inerentă și plină de riscuri. Sfetnicii erau printre primii care cădeau victime satrapilor lor stăpâni, șefilor de trib ori de caste regale, monarhii sau orice alte structuri de seniorat feudal. Dar tot ei, sfetnicii, erau cei care făceau și desfăceau problemele de viață și moarte la curți regale, în cуда riscurilor la care se supuneau. Pe măsură ce relațiile dintre supuși și conducători deveneau mai complexe, interacțiunile umane au produs o diviziune a muncii mai sofisticată pe bază de specializări cu statut permanent: olari, țesători, comercianți, fierari, ciobani și țărani, în paralel cu o intensă stratificare politică pe clase și tagme, având drept corolar legitimizarea rolului politic și militar al conducătorilor, asistați de către agenții lor direcți: soldați, burocrati, preoți, care aveau

funcția de a asigura condiții prielnice pentru apărarea autorității, stabilitatea sistemului, dar și adaptarea comunității la schimbările mediului extern, de obicei ostil.

Charles Lindblom consideră că există suficiente dovezi arheologice care atestă existența unor școli de analiză și consiliere a politicilor de interes public în Antichitate. Surse apocrifice, dar și anumite referințe apostolice atestă tentative de abordare a unor subiecte de negociere a impozitelor, discutarea procesului bugetar și alte elemente de modernitate ale regimului politic încă de pe timpurile lui Isus Hristos și ale regelui iudeu David, după cum există dovezi scrise despre materii de consiliere în perioada de glorie a marilor state hidraulice ale Mesopotamiei⁵. Consilierea devine un element intrinsec al birocrației primelor formațiuni statale, aflate în preajma decidenților militari și politici; iar mai târziu, și în structurile de putere ale regimurilor dinastice clasice. Unul din cei mai respectați filosofi ai dinastiei Zhou, **Confucius** (Kongfuzi) și-a început cariera de consilier politic într-o perioadă de uriașe frământări pentru istoria Chinei antice (aprox. 550-480 î.H., cunoscută și sub numele de „Anotimpul Primăverii-Toamnei”), în care, statul natal al lui Confucius a fost invadat de 24 de ori în mai puțin de 200 de ani, ceea ce l-a îndemnat pe filosof să militeze pentru înființarea unei prime generații de școli de curte, unde se însușeau politica și etica în materii de guvernare a statului. Făcând parte din tagma maștrilor care ofereau servicii de „reflecție filosofică și politică” pentru prinții chinezi (numiți „shi” ori gânditori), Kongfuzi s-a remarcat prin sfaturi înțelepte în materie de strategie, oratorie, diplomație, etică și administrare publică, creând pas cu pas condițiile necesare revenirii dinastiei Han (200 î.H.).

În Europa, reputația unui consilier politic ca **N. Machiavelli** (1469-1527), prins de vremea sa la curtea prințului A.C. Borgia, atribuia modelului de „guvernare efectivă” din faimosul tratat *„Principele”* un sens de alegere rațională între alternative politice de viață și moarte. Într-o perioadă expusă unui lung ciclu istoric de intrigi, incertitudini și destrămări teritoriale ale Italiei, fragmentată de lupta unei puzderii de orașe și ducate pentru putere, N. Machiavelli își jura să readucă unitatea de care avea nevoie Italia sa natală. N. Machiavelli îl sfătuiește pe Cesare Borgia că: *„un prinț bun trebuie să învețe să nu fie bun, să renunțe la pretențiile de onestitate și curtoazie, ca să poată reface unitatea Italiei”*, iar *„încheierea unui război justifică orice mijloace*, după cum atestă și sfaturile sale specifice date lui Cesare Borgia referitoare la ducesa Caterina Sforza⁶. Ar trebui să facem totuși o clară distincție între Machiavelli, ca gânditor și sfetnic politic în materie de strategie militară, și termenul stigmatizant de „machiavelism”, care a absorbit în sine tot ce poate genera mai malefic un politician „de carieră”. Vom nota că premise pentru existența unor „sfătuitori la decizii”, „consilieri de taină” sau „comunicatori” au existat cu mult înainte de apariția termenului de „popor” pentru a denumi o comunitate statornică de oameni. Prin vocea lor, a consilierilor și consultanților săi, autoritatea supremă făcea cunoscute supușilor săi sarcini de apărare în comun a că-

minului colectiv ori de extindere a hotarelor, niciodată de ajuns de sigure ori stabile. Civilizația elenă oferă primul exemplu de formulare a interesului public la nivel de „oraș-cetate”, în care cele mai importante subiecte (taxe și scutiri, surghiun și privilegiile, pace și război) sunt dezbătute liber, în piețele marilor polisuri grecești, acolo unde fiecare dintre cetățenii cu drept de vot (cu excepția robilor, străinilor și femeilor) putea aproba ori contesta modul în care sunt administrate treburile publice; putea pune la îndoială faptul cum își îndeplinesc obligațiile atribuite de „demos” conducătorii săi militari (strategos – στρατηγός) sau cum liderii politici civili (arhonți – ἄρχων), alături de tribunalele alese (ekklesia – ἐκκλησία), înfăptuiesc justiția.

În marile orașe elene antice, conducătorii politici aleși au putut introduce reforme atunci când acestea au avut susținerea cetățenilor, atunci când inițiativele propuse de ei se potriveau conceptului de libertate, de echitate ori de securitate al etnosului primar (grec. ἔθνος). Din surse arheologice se cunoaște cu multă exactitate despre primele reforme inițiate de legislatorul din Atena, Dracon, de la sfârșitul secolului VII î.Hr. (de la care provine, de altfel, și expresia de „legi draconice”, înrădăcinată și în limba română!), prin care s-a introdus practica legilor scrise și a justiției înfăptuite de stat, deopotrivă cu ocuparea funcțiilor publice exclusiv pe bază censului de avere, avându-se în vedere participarea la treburile publice a tuturor proprietarilor de pământ fără datorii. Mai târziu, lui Solon (începutul sec. VI î.Hr.) i se atribuie interzicerea practicii de privare de libertate personală pentru neplata datoriilor și înființarea tribunalului poporului (Heliia), ajutând astfel la formarea unei puternice păături mijlocii de proprietari agricoli eleni. Negustori, marinari, meșteșugari, bresle colegiale puteau astfel avea o voce bine articulată la discutarea chestiunilor de interes public ale polisului grec, reușind să echilibreze „în mod democratic” puterea familiilor „cu origini aristocratice”. Un alt mare reformator elen, Pericle (sec. V î.Hr.), a decis să reducă atribuțiile Areopagului (Consiliul Aristocraților), oferind dreptul de a ocupa magistraturi în stat oricărui cetățean grec, indiferent de avere și origini, concomitent cu adoptarea deciziei de a salariza deținătorii funcțiilor publice, instaurând astel prima birocrăție executivă a unui regim democratic, întemeiat pe alegerea reprezentanților politici, pe controlul democratic asupra guvernării alese și, totodată, cu recunoașterea dreptului de a alege și de a fi ales în organele conducerii statului.

Tot grecilor le aparține pe bună dreptate și geneza principalelor regimuri politice. Acestea sunt descrise de Platon în *Republica*⁷, Cartea VIII (5 tipuri de regim politic) și de Aristotel în *Politica* (6 forme de regim constituțional)⁸. Polisul este universul și cămăra tuturor interpretărilor despre politică, despre structură și organizație socială, mobilizare politică și angrenare economică ale membrilor unui grup de oameni liberi. Descendența de sânge, obligatoriu de origine mitică, și prestigiul personal contribuiau la menținerea autorității monarhului; aristocrația (*aristos* – cel mai bun) a urmat, îndeobște, monarhiei și a reprezentat guvernarea unei categorii sociale privilegiate

(mari posesori de pământuri), oligarhia (*oligoi* – număr restrâns de oameni). Puterea, care aparținea unui grup sau unei familii – în general, aristocratice –, agricole sau agrar-comerciale; democrația (*demos* – popor) este specifică mai multor orașe-stat elene din Epoca Clasică a sec. V. Aristocrația împarte puterea cu poporul; tirania este puterea cucerită prin forță armată de către un uzurpator străin; timocrația însemna regimul degenerat al unui regim aristocratic; oligarhiile sunt guvernări timocratice supuse dominației nete a ierarhiei și banilor, tremurând la rândul lor în fața fricii de revoltă a maselor.

Aceste modele ale democrației directe, grecești sau latine, au servit sute de ani ca sursă de inspirație iluminiștilor europeni. Totuși, dacă acceptăm definiția că „politica publică reprezintă rezultatul unui efort sistematic, obiectiv, consultativ, întemeiat pe decizii raționale și analiză de oportunitate”, atunci disciplina politicilor publice este deosebit de tânără, iar țara în care aceasta a obținut prima sa recunoaștere metodologică este cu siguranță Statele Unite ale Americii. Interesul sistematic manifestat față de guvernare ca **instrument de administrare înțeleaptă a treburilor publice** s-a datorat unei neîndoielnice **cereri sociale în SUA**. Aaron Wildavsky susține că apariția disciplinei de analiză a politicilor publice în SUA ține de o serie de factori obiectivi și nicidecum de întâmplare. El însuși, un autor consacrat al cercetărilor sociale și politice, Aaron Wildavsky descrie cu multă convingere de ce anume în SUA guvernul federal a încurajat **căutarea de alternative politice în procesul de luare a deciziilor în stat**, prin descentralizare și fragmentare instituțională, și nu în Europa, în care caracterul monolit al statelor naționale rămâne și astăzi o valoare adăugată la organicitatea construcției constituționale și supremației legii. Spre deosebire de societățile ierarhice-rigide din Asia și Europa, doar în SUA reducerea rolului statului și distribuirea unor sarcini ale guvernului pe linie orizontală au fost un principiu de acțiune conform teoriei politice pluraliste, comune democrației americane. În societățile în care apelul la unitate națională contra unor expansiuni străine justifică însă un rol mai mare pentru guvernul central și, implicit, pentru elitele centrale, furnizarea de alternative în procesul de luare a deciziilor ar fi părut, mult timp, mai degrabă **o acțiune de provocare a autorității și nu un avantaj în privința căutării de alternative**. Un alt factor care explică apariția nevoii de alternative la deciziile administrației în SUA ține de rolul influent al grupurilor de presiune în societate; anume acestea au reușit să impună autoritatea analizei independente într-un spațiu aparținând statului, din care s-a eliminat monopolul birocratic asupra agendei de priorități politice.

Notăm în acest context că sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial a avut drept efect o tendință clară de creștere a calității vieții în societatea americană, cu reforme politice și economice, care a jucat un rol important în domeniul social de incluziune și integrare. Ca urmare a doctrinei Truman (1947) și a Planului Marshall⁹ de restabilire a economiilor europene, SUA a trebuit să caute *politici alternative de creștere rapi-*

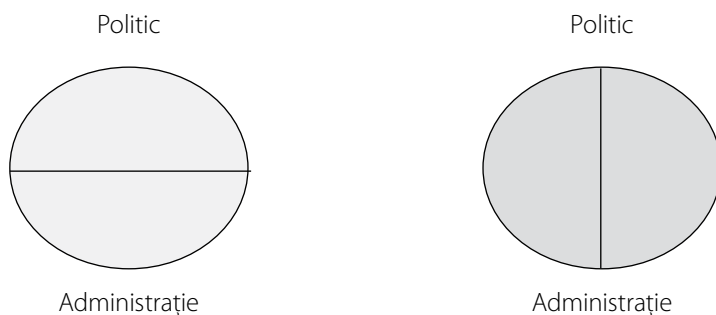
dă a calității managementului public; să extindă sistemul educației superioare către tot mai mulți tineri, veniți de pe front și să adopte politici de asigurare medicală pentru toată populația SUA¹⁰. S-a întâmplat astfel încât cererea de expertiză nouă pentru sarcina modernizării administrației publice și creșterii economice să stimuleze interesul unor medii academice și centre independente de a-și oferi experiența acumulată guvernului federal, creând astfel **o cerere tot mai mare pentru o nouă generație de politici publice**. Un exemplu cunoscut în această privință ține de sarcina evaluării unei noi strategii defensive pentru SUA, imediat după al Doilea Război Mondial, în lumina dezvoltării noilor tehnologii nucleare și a rivalității bipolare (SUA – URSS). Riscul unei conflagrații globale a impus președinților Truman, Eisenhower, Johnson, nevoia acută de a căuta metode de reflecție, descoperind *că propria birocrăție a statului nu are suficientă pregătire și nici motivație de a răspunde rapid și eficient la provocările existente*. Drept urmare, Guvernul SUA a ales să apeleze la importante grupuri academice și centre de cercetare, i.e.: Rand Corporation (1966), Heritage Foundation, Brookings (1969), Carnegie, Atlantic Council (1970), folosind experiența din mediul academic pentru a impulsiona creativitatea și eficiența propriilor administrații. Președintele Eisenhower a admis public că „*statul are nevoie mai mult de o singură opinie înainte de a lua o decizie capitală, are nevoie de opinii alternative, nu doar de cele tolerate de birocrăți*”¹¹. Totuși, pe lângă viziunea asumată politic de către președinții SUA față de mediul academic, meritul principal aparține modelului pluralist al societății americane, care a făcut ca decidenții americani să nu ezite prea mult și să realizeze că pot obține mai multe beneficii în urma cooperării cu mediul academic, prin think-tankuri influente și bine poziționate.

Numărându-se printre cei mai buni cercetători ai disciplinei, Harold Lasswell și Abraham Kaplan au asistat guvernul SUA chiar și în timpul celui de-al Doilea Război Mondial în studierea și contracararea tehnicilor de război și propaganda nazistă, ceea ce i-a ajutat ulterior să înființeze **National Sciences Foundation** și **Council of Economic Expertise**. De remarcat totuși că ascensiunea interesului statului american față de politica publică, ca disciplină de studiu și mijloc de optimizare a deciziilor de interes public, nu s-a realizat ușor. Edificarea unui serviciu public onest, profesionist, ne-corupt și loial față de interesul public, a fost o sarcină grea pentru sistemul politic american chiar de la crearea SUA. Președintele Woodrow Wilson afirma la timpul său că „**fundamentul solid al administrației publice ține de... depărtarea sa de sfera politică**”¹². Pentru că, în opinia celui de-al 28-lea Președinte al SUA (care a deținut 3 mandate: 1913-1921, 1911-1913, 1902-1910), „*chestiunile administrative nu sunt exclusiv chestiuni politice*” și că, „*deși politica stabilește sarcini unei administrații, acesta nu este un motiv pentru ca să i se permită să manipuleze birocrăția*”. Cu alte cuvinte, **cetățenii ar avea nevoie de un serviciu public loial și calificat, liber de interferențe politice, iar știința administrării nu trebuie să fie supusă artei politicului**. Odată cu sporirea de sarcini atribuite administrației a apărut nevoia de a delibera și a decide asupra unor

alternative credibile de dezvoltare a treburilor publice. Autoritățile de nivel local, dar și federal au ajuns în secolul XX să se numere printre consumatorii și producătorii de analize politice prin intermediul propriilor consultanți, angajați ca personal tehnic ori ca entități separate instituțional, dar contractate pentru studii și analize cerute. Se știe că primul studiu dedicat evaluării rolului administrației publice s-a făcut în SUA odată cu adoptarea Legii Pendleton (1884)¹³, dându-se startul reformei serviciului public american și selectării funcționarilor pe bază de merite profesionale.

Autorul studiului, Woodrow Wilson¹⁴, a avut premoniția de a insista asupra necesității de a separa oficialii aleși de cei ne-aleși în structurile statului american, pledând în favoarea unei diferențe de mandat și de legitimitate: „Politicienii aleși sunt cei care definesc obiectivele de politici, în timp ce oficialii numiți execută exclusiv sarcini tehnice”. De regulă, politicienii nu se amestecă în afacerile administrației de stat, iar administratorii se țin departe de ciclurile politicii electorale. Ca și Max Weber, Woodrow Wilson era un adept ferm al principiului *separării stricte a administrației (birocrăției de stat) de mediul politic (decidenții electivi)*, susținând că „politica este domeniul stabilirii scopurilor”, pe când „administrația este depozitarul tehnicilor de implementare, ultima putând fi îmbunătățită prin studii empirice și analiză științifică”. Modelul acestei diviziuni de competențe este redat în Fig. nr. 1, în care o parte a sistemului se ocupă exclusiv de luarea de decizii politice, fiind supusă respectiv controlului politic, în timp ce cealaltă parte se găsește în subordonare directă aleșilor politici, executând deciziile acestora. Linia orizontală descrie relația ierarhică superioară a corpului politic față de cel pur administrativ.

Figura nr. 1: Model redat printr-o linie verticală ce desparte sfera politico-administrativă în două emisfere egale

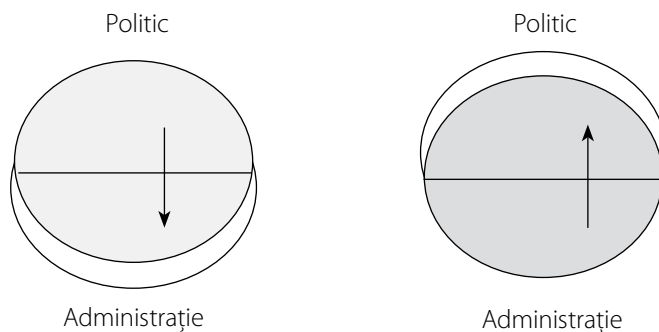


Sursa: Potrivit ideilor lui James H. Svara, 1995

Modelul nu a fost primit cu entuziasm de contemporanii lui Woodrow Wilson. Oponenții săi politici au contestat rolul pe care ar trebui să-l joace administrația de stat, ajungând să propună un model (mixt) prin care se afirma că politicienii (oficialii

aleși) pot preveni obținerea unei puteri discreționare de către birocrăție (nereprezentativă politic într-un regim democratic) prin limitări de competență. Astfel, oficialii aleși pot institui „frâne și contragreutăți” (checks and balances) prin intermediul partidelor politice care controlează executivul federal (White House) și comitetele specializate ale Congresului bicameral. Ulterior, prin procedura audierilor în Congres, reprezentanții celor două partide istorice pot pune la respect și Președintele SUA, deopotrivă cu numeroasa armată de oficiali numiți (nonelectivi) ai executivului federal, adoptând legi care impun regimuri de supraveghere legislativă asupra finanțelor, taxelor, puterilor sporite, pe care altfel executivul le-ar putea folosi în mod abuziv. Modelul numit „*mixture-in-administration*” (intervenție în administrație) a urmărit instituirea unui control riguros asupra unei birocrății mult prea numeroase, cu tendințe de a ieși adeseori de sub controlul politic (vezi *Figura nr. 2*).

Figura nr. 2: Modelul reinstituirii controlului politic asupra birocrăției



Sursa: Potrivit ideilor lui James H. Svara, 1995

Administrația publică tinde să ignore separația artificială între „administratori” și „politicieni”, încurajându-i să se preocupe de modul în care pot naviga mai ușor peste proceduri, practici și alte bariere, în timp ce birocrății sunt încurajați să afișeze o neutralitate activă, concomitent cu asimilarea directivelor autorizate de politicieni. Oponenții modelului din *Figura nr. 1* au pledat în favoarea unui sistem în care rolul serviciului public (birocrăția) este mai influent în procesul de luare a deciziilor¹⁵. *Figura nr. 2* descrie acest model ca un model de amestec în politică („*mixture-in-policy*”) ca urmare a cererii de expertiză și analiză de politici, în special la nivelul puterilor locale presate de procesul urbanizării rapide, al căutării de resurse la nevoile locale prin care statul trebuia să reintegreze populația sa extrem de diversă (rasial, lingvistic, religios) după cel de-al Doilea Război Mondial prin multiple programe de educație, sănătate, infrastructură, ordine publică. La mijlocul anilor '60, Departamentul Apărării al SUA, condus de Secretarul de Stat, Robert McNamara, a introdus o nouă politică de planificare și coordonare a cheltuielilor bugetare „PBS” (Planning,

Programing and Budgetary System)¹⁶ cu scopul evaluării eficienței programelor finanțate din bugetul federal. Modelul PBS a obținut rapid o recunoaștere din partea altor departamente și agenții preocupate de reprezentarea interesului public, alături de cercetători și centre independente¹⁷. Sfârșitul crizei economice din SUA și popularitatea teoriei lui Keynes, care prescria tot mai multe sarcini pentru stat a modificat și așteptările publicului față de guvern. PBS contesta abordarea tradițională de alocare a resurselor bugetare pe baza calculelor făcute în anul precedent, propunând alocarea de resurse pe baza performanțelor, a cost-beneficiu și a altor repere de eficiență.

În scurt timp, acest model de planificare și analiză bugetară a devenit cunoscut ca „model rațional de luare a deciziilor”, servind mai ales în perioada de mandat al președintelui R. Reagan drept **standard de evaluare a eficienței alocărilor bugetare**¹⁸. Totuși, PBS nu a rămas fără criticii săi. Unul din cei mai aprigi oponenți ai acestui sistem, Aaron Wildavsky, l-a desființat efectiv pe motiv că „este greoi, complicat în practică și opac la diferențe”¹⁹, afirmând că „ideea unui buget nonpolitic este o aberație”, iar metoda rațională de bugetare pare să fie incompatibilă cu ideea de a aloca resurse conform priorităților politice”. Ca și Wildavsky, numeroși autori de studii politice consideră că **politica nu este despre eficiență, ci despre negocieri și compromisuri între interese concurente**. Wildavsky s-a arătat neîncrezător față de modelul „tehnocratic” de alocare a resurselor bugetare: beneficii (outputs) vs costuri (inputs), afirmând că „niciun guvern nu este echivalentul unei fabrici de țesături, astfel încât până și *ideea de a da curs la priorități de ordin bugetar-contabil este profund nedemocratică și goliță de spiritul adevărat al Constituției SUA*”. Într-un registru chiar mai radical, Charles Lindblom și David Cohen au blamat abuzul de tehnici statistice și metode cantitative în procesul decizional, dependent de prea multă matematică, **chemând la judecăți simple și răspunsuri politice**²⁰. Ca un ecou la polemica legată de felul în care ar trebui evaluate ori stabilite prioritățile guvernului, Ripley și Franklin au căutat să definească astfel exercițiul decizional:

„Politica este ceea ce autoritatea (guvernul) spune și face cu privire la chestiunile pe care le abordează”²¹.

Un punct de răscruce în discuția cu privire la rolul autorităților de execuție (birocrăția) și decizie (oficialii aleși) a coincis, la mijlocul anilor '60, cu o perioadă de intense conflicte și provocări politice pentru SUA. Epoca a fost marcată de o serie de asasinat de rezonanță (John F. Kennedy și Martin Luther King), în paralel cu o serie de procese de schimbare structurală – emanciparea populației de culoare, încheierea participării SUA la războaiele din Vietnam și Coreea, reforma administrației federale, teme care au alimentat ample contradicții sociale. Criza și presiunile majore s-au dovedit a fi, cu toate acestea, fertile pentru sectorul public. În 1968, deși viața politică americană era scuturată de acțiuni de protest și demonstrații politice, un grup de tineri cercetători lua decizia înființării unei școli, „**Noua Administrație Publică**”. Unul

dintre fondatori ei, Dwight Woldo, profesor la renumita Universitate Berkely, anunța începutul unei noi școli de gândire în administrația SUA, **marcând tranziția de la conceptul de administrație publică la cea de management public**. Noul model predica un sistem în care deciziile se iau pe baza datelor măsurabile, a indicatorilor și rațiunii administrative, stabilind ca scop practic „*adoptarea unei grile de evaluare a eficienței agențiilor guvernamentale, ferite de influența politică*”. Alături de alți susținători ai cursului luat de noua școală, Klaus Kong și Robert Behn, Waldo susținea ideea instalării unor reguli stricte privitoare la creșterea performanțelor interne în fiecare agenție de stat, iar administrația urma să acționeze mai puțin birocratic, mai flexibil, după o **paradigmă definită de eficiență, economia de piață și performanță**²². Noua școală de administrație se îndoia de necesitatea unei loialități absolute a birocrăției față de corpul politic ales, propunând în schimb un raport „nonierarhic”, egal, în care administrația este loială nu atât principiului de ierarhie, cât principiilor etice ale meseriei de a se afla în serviciul public”. Tot așa se contestau și rezultatele PBS, insistându-se, totodată, pe o politică de evaluare a performanțelor sectoriale, pentru că „*controlul asupra resurselor este mai puțin important decât atingerea scopurilor la un cost anume*”. Conștienți de sarcina complicată de a stabili indicatori valizi și măsurabili pentru toate acțiunile guvernamentale,²³ autorii noului curent au reușit să creeze totuși o atracție sporită față de fenomenul politicilor publice și studierii unei discipline sistematice de optimizare a resurselor. În 1966, Hans J. Morgenthau, un cunoscut cercetător politic american, își exprima atașamentul față de **apropierea teoriei științifice de practica socială**, saluând altfel starea de spirit împărtășită de generația sa:

„*O știință politică ce nu este urâtă și nici respectată, ci doar tratată cu indiferență, ține de domeniul trecutului. Retragerea științei în trivial, în formal, în metodologic, în pur teoretic ori pur istoric, cu alte cuvinte în tot ceea ce este irelevant politic, reflectă exact tipul de știință politică ce nu poate avea nici prieteni și nici dușmani, din simplul motiv că nu contează pentru marile probleme politice ca mize ale societății noastre*”²⁴.

Momentul unei schimbări de paradigmă a fost salutat cu entuziasm și de D. Easton, care declara că „*politica publică trebuie să urmărească un scop prescriptiv, și nu doar descriptiv*”. Sociologul Talcott Parsons este cel care a utilizat pentru prima dată referința la o „*teorie sistematică generală*”, numind drept „sistem” **conceptul social care se referă la interdependențele părților, la componente și procese ce implică fenomene observabile, notând existența unui nivel superior de integrare între mediul domestic și mediul extern”.²⁵ Potrivit lui David Easton, „*politica este substanța de bază în activitățile guvernamentale, care se distinge de procesul prin care deciziile sunt luate, altfel spus de managementul treburilor publice*”. Criteriile acestui sistem sunt: competența profesională și neutralitatea, asigurată de un sistem care îi promovează pe cei mai buni la pozițiile de vârf. Prin contrast, „noua administrație” susținea că personalul nu este angajat de guvern, în cazul de-reglementărilor și privatizărilor de**

stat, pentru că până și guvernul ar putea fi forțat să transmită anumite servicii ale sale în gestiunea sectorului privat, controlul fiind obținut ca urmare a legilor naturale ale economiei de piață; competiția va asigura prețurile cele mai mici, ca să-și asigure profitul. Dacă piața nu ar putea oferi anumite servicii pentru că nu sunt suficienți clienți să plătească, adepții sistemului de management public sugerau oportunitatea contractării de către stat a unor entități private, susținând că businessul va fi mai competent să gestioneze aceste servicii (angajarea de cadre, evaluarea și instruirea lor)²⁶.

Studiul „politicilor” este, așadar, un subdomeniu al științelor politice, adăugându-și însă o considerabilă marjă de autonomie atât prin metodele și tehnicile sale specifice, cât și prin interacțiunea sa cu alte discipline, cum ar fi: știința economică, științele administrative, managementul, teoria deciziei, sociopsihologia. Cei care doresc să înțeleagă și să mânuiască instrumentele de formulare, construcție sau de evaluare a politicilor publice, ca decident, analist ori ca simplu consumator sau observator al fenomenului decizional, trebuie să-și clarifice câteva referințe esențiale ale acestui domeniu. Prima ține de felul în care definim politica drept domeniu în care sunt gestionate „afacerile publice, altfel spus, ce este o politică? Harold Lasswell definește politica „*cea mai bună dintre alegeri*” (1951), la care Austin Ranney (1968) adaugă faptul că „politica presupune stabilirea unui obiectiv specific, *un curs dezirabil de evenimente, o linie de acțiuni privilegiate, o declarație de intenții și o implementare a intenției*”.

O altă definiție îi aparține lui David Easton, după care: „*orice politică publică reprezintă anumite decizii de alocare a resurselor de către o autoritate publică pentru nevoile societății*”, ceea ce sugerează că „*politica constă din decizii autorizate ori permise de către actori guvernamentali*”. Este interesantă și definiția lui Heinz Eulau și Kenneth Prewitt, după care: „*politica este o decizie pregătită, care întrunește consistență și disponibilitate din partea celor care sunt pregătiți s-o ia și a celor care vor trebui să i se conformeze*”²⁷. Tot Eulau și Prewitt observă că: „*ceea ce poate vedea un observator atunci când identifică politica publică este doar un episod sau o față a unor evenimente, care reprezintă în ansamblul lor o dezvoltare de politici*”. Există, evident, și alte definiții la fel de cunoscute, dar cred că anume această formulă surprinde elementele tipice pentru o politică publică: intențiile – stabilirea obiectivelor – formularea alternativei – planificarea și implementarea acțiunilor – evaluarea impactului și, evident, încheierea unei politici ori schimbarea sa. Tot atât de adevărat este că studierea politicilor pune în față cercetătorilor numeroase și dificile probleme de rigoare metodologică și de conținut. Referindu-ne la politica de apărare, politica agricolă ori la politica de asistență socială, ar trebui să începem prin clarificarea subiectului analizat: vorbim de scopurile apărării naționale? Suntem interesați de cele mai recente decizii ori de parcursul istoric al unei politici? Ne referim la decizii de adâncime, structurale, ori la ajustări de sistem? Harold Lasswell descria luarea deciziilor ca fiind punctul-cheie al întregului sistem de politici pentru că acest proces se referă la cel mai nevralgic punct

al sistemului – repartizarea resurselor –, cu alte cuvinte, la stabilirea proporțiilor redistributive ale puterii de stat („cine cât primește” și „cine nu primește”)²⁸.

Această formulă va deveni în scurt timp un adevărat slogan al *Realpolitikului aplicat sectorului public*. În treacăt fie spus, anume abordarea sistematică și migăloasă a modului în care interacționează instituțiile, interesele private și agențiile statului, grupurile de presiune în numele interesului general ori particular și cohorta decidenților, atribuie teoriei politice sensul original al „practicii sociale”, ca matrice de explicare a procesului decizional într-o societate modernă. Un alt corifeu al noii discipline, Thomas Dye, considera că politică publică este „**ceea ce guvernele aleg să facă ori să nu facă**”²⁹, o formulă din care desprindem ideea că intențiile devin politici doar atunci când guvernul le califică drept linii de acțiune spre atingerea unui scop; ele reprezintă acțiuni volitive, neaccidentale de abordare ori ignorare a unor chestiuni de interes public. Decizia unei autorități de a nu crește taxele cu scopul de a colecta mai mulți bani dintr-un anumit domeniu de activitate nu înseamnă lipsă de reacție față de o problemă, ci mai degrabă decizia de a păstra un anumit statu-quo, însemnând că decidentul preferă să mențină taxele existente (opțiunea X) și să nu adauge o povară fiscală sporită mediului de afaceri (opțiunea X₁), pe baza unui calcul de oportunitate rațional.

Politicile publice se fac, de regulă, pe baza unor judecăți de valoare și condiții tehnice care justifică intervenția sau nonintervenția unui decident. Un enunț de genul „*costul serviciilor medicale este foarte mare în țara noastră*” implică o **afirmație normativă** („judecată de valoare”). Validitatea acestei afirmații este construită pe o anumită percepție, pe valori, preferințe, concluzii și judecăți de valoare (de regulă moraliste ori etice), care au prioritate față de de orice alte argumente și fapte de ordin statistic. Indivizii pot fi de acord ori nu cu anumite fapte, estimări sau concluzii, dar vor insista până în pânzele albe asupra propriilor judecăți etice, făcute cu referire la subiecte de genul – „*costul serviciilor medicale*” – asupra cărora consideră că au libertate de judecată. **Opiniile etice** joacă la fel un rol decisiv în procesul de studiere și măsurare a impactului unor politici publice. Oamenii sunt liberi să-și picteze casele în ce culori doresc, cu excepția cazurilor în care o anumită autoritate impune reguli stricte într-o comunitate sau alta, pe baza unor raționalmente și judecăți normative. Cetățenii au două opțiuni: **să se conformeze ori să se opună scopului acestor decizii**. Thomas Dye atribuie doar unei autorități decidente competența de a iniția o politică, sugerând că deciziile mediului privat, grupurilor de interese, bisericilor, cercurilor de voluntariat nu produc politici publice: „*descrierea conținutului politicilor care se referă la interesul public poate reda analiza efectelor unor construcții instituționale și a procesului politic privind anumite opțiuni publice; anticiparea consecințelor lor asupra sistemului politic sau evaluarea impactului avut de acestea în societate, prin efectele așteptate și mai puțin așteptate*”³⁰.