

GABRIELA POHOAȚĂ

*ANALIZA POLITICILOR PUBLICE
ED. A III-A REVAZUTĂ ȘI ADĂUGITĂ*

GABRIELA POHOAȚĂ

ANALIZA POLITICILOR PUBLICE

ED. A III-A REVAZUTĂ ȘI ADĂUGITĂ



Copyright © 2015, Editura Pro Universitaria

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
Editurii Pro Universitaria

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al Editurii
Pro Universitaria

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
POHOAȚĂ, GABRIELA

Analiza politicilor publice / Gabriela Pohoăță. - Ed. a
3-a, rev. și adăug. - București : Pro Universitaria, 2015
Bibliogr.
ISBN 978-606-26-0256-7

304.4

„Un stat care preferă expansiunii și elevației spirituale a indivizilor o îndemânare administrativă ceva mai mare, un stat care-și diminuează oamenii va observa că nu se poate face lucruri mari cu oameni mici”.

J.S. Mill (Despre libertate)

„Întărirea statului și extinderea funcțiilor sale, ca modalitate de a preveni folosirea lui de către o parte a populației, face din el un premiu mai valoros și o țintă mai ispititoare pentru a fi corupt de către oricine poate să ofere ceva râvnit de un funcționar al statului”.

R. Nozick (Anarhie, stat și utopie)

„Un sistem politic nu poate supraviețui dacă nu există o legătură consensuală între practicile politice și așteptările cetățenilor. Acest raport nu este unul mecanic, ci presupune influențe reciproce.”

„Fiecare politică publică reprezintă o ajustare a intereselor divergente din punct de vedere social, arbitrată de stat.”

P. Lascaumes (L'Eco-pouvoir, Environment et Politique)

CUVÂNT ÎNAINTE

Analiza politicilor publice aparține zonei de cunoaștere socială aflată la confluența între disciplinele politico-administrative, care au ca obiect statul și instituțiile sale, și științele propriu-zis sociale care cercetează societatea ca ansamblu, grupurile și fenomenele sociale etc. Tocmai de aceea ea are un caracter interdisciplinar. Politologia, științele politice, în genere, constituie domeniul de apartenență al analizei politicilor publice. Dar științele administrative, sociologia, psihologia socială, statistica, economia, istoria oferă oportunități cognitive și metodologice integrabile analizei politicilor publice.

Există o literatură foarte bogată care tratează politicile publice în general. De aceea mi-am propus să prezint câteva exemple care să ilustreze modul în care analiștii au abordat problemele politicilor publice și diferențele pe care le-au adus eforturile lor. Experiența cu studenții construită în timp, prin orele de curs și de seminar atât cu cei de la învățământul de zi cât și cu cei de la frecvență redusă, m-a convins că un asemenea text trebuie să aibă cel puțin trei caracteristici importante. În primul rând, el trebuie să ofere o bază conceptuală solidă a motivelor și limitelor politicilor publice. În al doilea rând, trebuie să ofere sfaturi practice referitoare la modul în care trebuie să se desfășoare analiza politicilor publice. În al treilea rând, trebuie să demonstreze aplicarea unor tehnici avansate nu doar să le discute în mod abstract.

Obiectivul meu nu s-a concentrat doar asupra principalelor mecanisme ce intervin în procesul de înlăptuire a politicilor publice, ci m-am raportat în egală măsură la caracteristicile problemelor care intră pe agendă, la mecanismele care țin de procesul efectiv de înlăptuire a acestora, la cadrul sau contextul politic în care sunt formulate și aplicate. Am încercat să surprind esența acestei problematice prin sublinierea legăturii dintre politic/economic și social în fundamentarea, implementarea și evaluarea politicilor publice.

Lucrarea de față va încerca să edifice pe cei care se inițiază în acest domeniu asupra relațiilor care există între elementele din structura unei politici publice, valorificând informația din literatura de specialitate; de asemenea, vor fi formulate criteriile de recunoaștere a politicilor publice, între politicile diverse inițiate de stat și se va încerca stabilirea unor seturi de condiții ce fac

posibile anumite scenarii de politici publice. Simularea este o metodă prolifică în științele sociale și noi trebuie să folosim virtuțile sale teoretice și aplicative. Cursul nostru va încerca să prezinte în mod analitic fiecare stadiu de politică publică, precum și relațiile care există între acestea în cadrul procesului de elaborare și implementare a politicilor publice; de asemenea, vor fi prezentate modele pentru analiza de politici publice, studii de politici publice, îmbinând teoria cu practica în scopul cunoașterii, înțelegerii și evaluării obiective a politicilor publice din România; obiectivul demersului nostru este de a oferi o bază, repere esențiale viitorilor analiști de politici.

Rațiunea acestui curs este, prin urmare, aceea de a oferi studenților interesați de acest domeniu modele de analiză și evaluare a politicilor publice, conștientizarea asupra direcțiilor de cercetare a politicii publice și formarea deprinderilor în realizarea analizelor sectoriale, având în vedere atât experiența românească, cât și abordarea politicilor și strategiilor publice în contextul europeanizării și al globalizării. Analiza politicilor publice se adresează în primul rând studenților înscriși în programe de științe politice și administrația publică.

Considerăm că viitorii funcționari publici europeni vor înțelege, prin acest studiu în domeniul analizei politicilor publice, că ei nu propun programe guvernamentale, politici, ci doar le aplică (sau le administrează). Organizarea administrativă dezvoltă proceduri formale, rutiniere, norme și reguli prin care programele sunt aplicate. Creșterea rolului guvernării face ca în formularea alternativelor, în compararea și selectarea acestora, în aplicarea politicilor funcționarii publici să aibă un rol tot mai important. În sfârșit, profesionalizarea crescândă a administrației publice a crescut rolul expertizei de specialitate în procesul de înfăptuire a politicilor publice, iar o mare parte a acesteia este furnizată de funcționarii publici. Aceste transformări sunt deja incorporate în „noua” administrație publică, numită uneori și „management public”. În această nouă paradigmă de înțelegere a administrației publice, analiza politicilor este o componentă importantă a pregătirii funcționarilor publici.

Cu toată dragostea, dedic această carte lui Cosmin Andrei Pohoăț, cel mai fin și profund critic al meu.

Gabriela Pohoăț

25 martie 2015

CAPITOLUL I

CE SUNT POLITICILE PUBLICE?

Politicile publice sunt un element esențial al democrațiilor moderne căci ele oferă călăuzire funcționarilor guvernamentali și, în același timp, dau cetățenilor posibilitatea de a-și exercita controlul asupra acestor funcționari. Acțiunea guvernamentală poate avea diverse motive – clientelismul, competiția politică, simplul reflex sau tradiția, dar când astfel de acțiuni au la bază o anume politică publică, aceasta înseamnă că ele fac parte dintr-un curs de acțiune gândit ca răspuns la un anumit tip de problemă apărută în anumite condiții. În măsura în care aceste politici sunt vizibile și pot fi cuantificate pentru public, ele devin esențiale în momentul alegerilor, căci ele ne dau măsura realizărilor guvernului. De aceea, într-o democrație sănătoasă este esențial ca activitatea guvernului să se desfășoare prin realizarea de politici publice și totodată să se dezvolte o discuție publică în jurul acestora. În ciuda faptului că există semne de întrebare în legătură cu anumite tehnici analitice folosite pentru a atinge obiectivele politicilor publice, în ultimii ani s-a recunoscut tot mai mult importanța politicilor publice pentru guvernarea democratică. În acest sens, interesul pe plan internațional pentru creșterea capacității de a governa a crescut mult în ultima vreme.

1.1. Conceptul de politici publice

În literatura de specialitate există mai multe definiții ale acestui concept sintetizate la noi de A. Miroiu¹. Astfel „***o politică publică este o rețea de de-***

¹ Miroiu, A., *Introducere în analiza politicilor publice*, Ed. Punct, București, 2001. Această definiție sintetizează sensurile termenului „politici publice” așa cum sunt formulate de Hogwood și Gunn într-o lucrare publicată în 2000. Aceste sensuri sunt: „politicile ca etichete ale unor domenii de activitate guvernamentală”; „politicile ca expresie a scopului general sau a stării de fapt dorite”, a finalității unor acțiuni guvernamentale; „politicile ca decizii ale guvernului”; „politicile ca autorizare specială”, presupunând susținerea legislativă a modalități-

cizii legate între ele privind alegerea obiectivelor, a mijloacelor și a resurselor alocate pentru atingerea lor în situații specifice”.

Este necesar să se înțeleagă că „***fiecare politică publică reprezintă o ajustare a intereselor divergente din punct de vedere social, arbitrată de stat***”.²

În esență, politicile publice vizează anumite genuri de acțiuni ale autorității publice (centrale și locale) ce au în vedere „corectarea” unor realități sociale, finanțarea unor activități necesare la nivel macrosocial, administrarea unor bunuri ce pot constitui obiectul consumului oricărei persoane. Corecția, finanțarea și administrarea sunt operate în temeiul unor valori: dreptate socială, egalitate, libertate personală, drepturi individuale și colective, etc. Implicarea statului în astfel de acțiuni – corecție, finanțare, administrare – uzează de anumite instrumente, activate prin politicile sociale și are o măsură ce rezultă din intensitatea situației problematice care impune implicarea statului, din raportul dintre forțele politice active și din „ideologia” grupului politic aflat la putere.

În limba română, ca de altfel în toate limbile romanice, există însă o dificultate în folosirea expresiei „politică publică”. Termenul „politică” ne trimite imediat la ceea ce în mod obișnuit numim politică: activitatea partidelor politice și oamenilor politici, a parlamentului, guvernului; ne gândim la campaniile electorale, la declarațiile politice, etc.

În limba engleză există două cuvinte pentru a vorbi despre lucruri pentru care noi avem numai unul: există cuvântul ***policy***; și există cuvântul ***politics***. Se vorbește despre ***political science*** și despre ***policy science***. În ro-

lor de abordare a unei probleme; „politicile ca programe”, ca planuri de acțiuni ce au ca scop ameliorarea unor stări de lucruri; „politicile ca produse”, referitoare la ceea ce oferă guvernul ca „bunuri” sau „servicii”; „politicile ca rezultate”, ca efecte ale unor acțiuni îndeplinite; „politicile ca teorii sau modele” care sintetizează intențiile unei guvernări și evaluările consecințelor implementării acestora; „politicile ca procese” ca desfășurări ale unor proiecte guvernamentale. Apud – Ibidem, pag. 15-16.

² Lascoumes, P., *L'eco-pouvoir, environnement et politique*; apud Jean Baudouin, *Introducere în sociologia politică*, Timișoara, Ed. Amancord, 1999, pag. 292.

mânește am avea aceeași traducere – **științe politice**. Științele politice în sens de **policy sciences** înseamnă însă altceva: ele sunt disciplinele care studiază metodele utilizate în formularea și aplicarea politicilor publice, precum și rezultatele lor. Așadar, aici termenul **politică** este traducerea lui **policy**.

Studiul politicilor este așadar un subdomeniu al științelor politice. Abordarea are însă un caracter interdisciplinar. Din aceste motive, e greu de dat o definiție precisă a politicilor publice.

Leslie Pal³ definește o politică publică drept **acea direcție de acțiune sau lipsă a acțiunii aleasă de autoritățile publice ca răspuns la o anumită problemă sau la un set de probleme interconectate.**

Indiferent de dimensiunile lor simbolice, politicile publice sunt considerate, atât de cei care le creează, precum și de către cetățeni, drept modalități de a rezolva probleme sau, uneori, de a profita de oportunități. În acest sens, politicile publice au în mare măsură o valoare „instrumentală”, adică nu sunt scopuri în sine și nici bunuri în sine, ci instrumente sau unelte cu ajutorul cărora se rezolvă probleme de interes pentru comunitate. Dar acest lucru nu înseamnă că politicile publice sunt independente de valori.

Prin natura sa generală, o politică publică este așadar un ghid de acțiune, un plan, un cadru, un curs de acțiune sau de lipsă a acesteia menit să răspundă unor probleme, ceea ce se potrivește cu definițiile clasice ale politicilor publice din domeniu. Thomas Dye⁴ definea o politică publică pur și simplu ca „**ceea ce guvernele aleg să facă sau să nu facă**”, iar Harold Lasswell⁵, probabil părintele științelor moderne despre politicile publice, le definea drept „**cele mai importante alegeri**”.

Toate aceste definiții au la bază un model rațional despre ce anume înseamnă să iei decizii și să faci față problemelor: „**politicile sau strategiile**

³ Pal, Leslie, *Analiza politicilor publice în politici publice – teorie & practică*, Ed. Polirom, Iași, 2002.

⁴ Dye, Thomas, *Understanding public policy*, 5th Ed. Englewood Cliffs, New York Prentice-Hall, 1984.

⁵ Lasswell, Harold, *The policy orientation, in the policy sciences*, Ed. D. Lerner & H. Lasswell, 3-15, Stanford, California, Stanford University Press, 1951.

sunt formulate în mod conștient, preferabil analitic, sunt exprimate explicit și apoi sunt implementate în mod formal⁶.

Așa cum am observat mai sus, aspectul intențional este important pentru această abordare clasică despre ce sunt politicile publice. O altă abordare pune mai puțin accent pe intenție și mai mult pe acțiune: organizațiile pot fi antrenate în tipuri de comportament coerent care nu sunt planificate, ci mai degrabă apar sau se formează. Mintzberg și Jorgensen le numesc strategii emergente, care se ivesc din cotloanele unei organizații. Din această perspectivă ***„politicile sunt ceea ce fac guvernele, iar nu ceea ce zic acestea că fac sau intenționează să facă”***.⁷ Și totuși, așa cum ei înșiși arată, acest concept este cel mult un corectiv, căci nici o organizație nu ar putea de fapt supraviețui într-o junglă de strategii necoordonate.

Disciplina politicilor publice este una recentă în câmpul științelor sociale. Astfel, definiția sa este oarecum vagă, iar granițele sale sunt destul de ambigue. Conform celei mai folosite definiții, politicile publice acoperă ***„tot ceea ce un sistem de guvernământ alege să facă sau să nu facă”*** (Th. Dye). Alte definiții restrâng aria sa de la o alegere generală la un proces specific. Astfel, politicile publice reprezintă ***„un set de decizii adoptate de către un actor sau un grup de actori cu privire la selectarea scopurilor și a mijloacelor necesare atingerii acestor scopuri într-o situație dată, actorii deținând, în principiu, putere de a aduce la îndeplinire aceste decizii”***⁸.

În orice caz, știința politică de astăzi nu este prea departe de definiția originară pe care pionieri precum Harold Lasswell au dat-o politicilor publice, considerate ca fiind multidisciplinare, centrate pe soluționarea problemelor și integrând teoria cu practica. Trebuie amintit un avertisment timpuriu al

⁶ Mintzberg, H.& Jorgensen, J., *Emergent strategy for public policy*, Canadian Public Administration, 30 (Summer), p. 214-229, 1987

⁷ Burt, S., *The several worlds of policy analysis - traditional approaches and feminist critiques, in changing methodes - feminists transforming practice*, Ed. S. Burt & L. Code, 357-378, Peterborough, Broadview Press, 1995.

⁸ Jenkins, William, *The study of policy processes*, in Sabatier, P.A., Jenkins-Smith, H.C. (eds.), *Policy Change and Learning*, Westview, Boulder.