



MANUAL de LUCRU pentru PARTICIPANȚII

la

SESIUNEA de INSTRUIRE

cu privire la

POLITICI PUBLICE

Expert politici publice

Mihaela Lambru





OBIECTIVE GENERALE

Obiectivele generale ale sesiunii de instruire sunt:

- Dezvoltarea abilităților necesare pentru a identifica probleme, a articula politici bine formulate și pentru a furniza soluții de politică publică.
- Identificarea de tehnici și instrumente care să stimuleze participarea sectorului neguvernamental în procesul politicilor publice.
- Dezvoltarea unei mai bune cunoașteri a contextului normativ și a contextului social/politic/cultural care constituie cadrul general de elaborare, implementare și evaluare a politicilor publice în România.

La sfârșitul cursului participanții vor putea explica /discuta următoarele aspecte:

- Modul în care structurile asociative se pot implica în designul și managementul politicilor publice în România.
- Cum pot fi folosite diverse tehnici pentru a identifica în mod corect problemele, pentru a identifica soluții posibile și, în cele din urmă, pentru a selecta cea mai bună dintre opțiunile de politică publică.
- Diferite tehnici și instrumente de politică publică utilizate în procesul de elaborare/implementare/evaluare.
- Specificul politicilor publice de tip auto-reglementare din sectorul medical și de sănătate publică.

De asemenea participanții vor dezvolta:

- Abilități necesare lucrului într-un mediu complex, specific sistemului politico-administrativ.





- Abilități de a analiza și de a prezenta informație în mod clar, obiectiv.
- Abilități de a influența și de a convinge (advocacy).

Modulul este structurat astfel încât să ofere participanților un cadru conceptual solid și mai ales exerciții practice de dezvoltare a abilităților. Sesiunile vor reprezenta o combinație a muncii individuale, a exercițiilor în grupuri mici, a discuțiilor și a prezentărilor în plen. Sesiunile de formare vor conține informații structurate legate de temele transversale- dezvoltare durabilă și egalitate de șanse.

1. Politici Publice. Definiție și concepte cheie

Domeniul politicilor publice poate fi definit foarte bine ca ocupându-se de studiul deciziilor politico-administrative de alocare a diverselor forme de resurse (materiale, financiare, de „know how”, simbolice). Politicile publice reprezintă acțiuni realizate de către guvern (central sau local) ca răspuns la problemele care vin dinspre societate. Vorbim despre politici publice atunci când o autoritate publică, centrală sau locală, încearcă cu ajutorul unui program de acțiune coordonat să modifice mediul economic, social, cultural al actorilor sociali.

Analizând definiția de mai sus putem extrage o serie de elemente care dau consistență unei politici publice:

1. În primul rând **o politică publică este formată dintr-un ansamblu de măsuri concrete**, care dau substanță politicii publice. Traseul constitutiv al unei politici publice este punctat de diverse decizii.
2. Un al doilea element deci este dat de faptul că **o politică publică se definește prin aceste decizii, forme de alocare a resurselor**, a căror natură este mai mult sau mai puțin autoritară și în care coerciția este mereu prezentă.
3. În al treilea rând, **o politică publică se înscrie “într-un cadru general de acțiune”**, ceea ce ne permite să distingem între o politică publică și simple măsuri izolate.
4. În acest cadru de acțiune, **o politică publică are obiective și scopuri precizate**, stabilite în funcție de valori, norme și interese.





5. **O politică publică are un public**, adică indivizi și grupuri a căror situație este afectată de deciziile luate în politica publică în cauză.

Definiții

În literatura de specialitate găsim 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 câteva definiții suplimentare:

Conform primei definiții, dată de Thomas Dye, politicile publice sunt „tot ceea ce un guvern decide să facă sau să nu facă”.

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 inter-relaționate, 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.”

O altă 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”. “Relația Guvernului cu mediul”. (Eyestone, 1971)

O serie lungă de activități, mai mult sau mai puțin relaționate, și consecințele acestora. (Rose, 1969)

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 problemă trebuie rezolvată, cum este formulată soluția și care sunt mijloacele ce pot fi folosite.

La nivel național, politicile publice pot să apară dinspre oricare dintre instituțiile majore ale Statului (Parlament, Președinte, Guvern – central sau local).





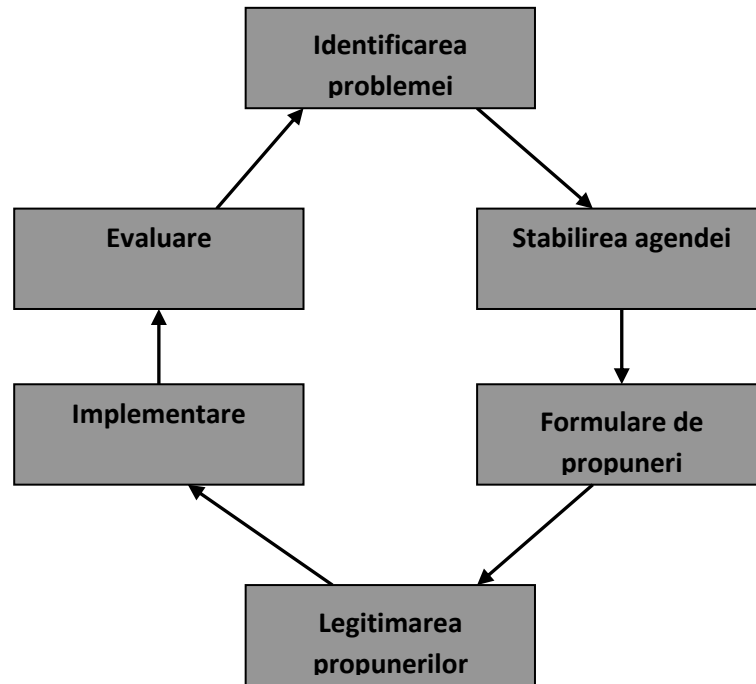
1.1 Procesul politicilor publice (Modelul procesual)

Procesul de realizare a unei politici publice cuprinde șase etape:

- 1. Identificarea problemei** - are loc atunci când un eveniment, o persoană, un grup reușesc să atragă atenția asupra unei probleme, cerînd soluționare prin intervenția puterii publice.
- 2. Includerea pe agenda politică** - este faza în care problema identificată este luată serios în considerație de către oficiali (putere publică și politică). Nu toate problemele identificate ajung și pe agenda politică.
- 3. Formularea cadrului de politică publică** - atunci când o anumită problemă ajunge să fie considerată de către oficiali, nu înseamnă automat că o politică publică va fi creată. Cineva (o anumită autoritate) trebuie să dezvolte un program care să se refere la rezolvarea problemei.
- 4. Adoptarea unei politici publice** - aici ne referim la toate eforturile pentru ca un anumit program să fie adoptat ca și program guvernamental. În această fază sunt concentrate elementele de negociere, dictate de interese, care pot schimba viziunea inițială asupra unei politici publice.
- 5. Implementarea unei politici publice** - este un stadiu critic de realizare a unei politici publice. Aici rolul administrației este decisiv.
- 6. Evaluarea de politici publice** - care are ca scop determinarea eficienței unei politici publice. Se analizează modul în care diversele activități au condus la îndeplinirea scopurilor inițiale.



Ciclul de politici publice



Structurarea unei politici publice în etape este folosită mai ales în Analiza secvențială a politicilor publice. Analiza secvențială se focalizează asupra *procesului* de realizare a politicilor propunând o împărțire în secvențe (sau pași). Fiecare secvență este distinctă din punct de vedere temporal și funcțional.

Unul dintre scopurile acestui efort de investigație este de a releva modelele “proceselor” politice. În acest sens s-a încercat o grupare a diverselor activități în funcție de relația lor cu politica publică. Rezultatul constă în configurarea unei secvențe de procese specifice politicilor publice:

Identificarea problemei	Cererea expresă de acțiune guvernamentală
Stabilirea agendei (captarea atenției factorilor de decizie asupra unor probleme specifice)	Decizia asupra problemelor care se vor regăsi pe agendă



Formularea de propuneri de politică publică	Dezvoltarea de propuneri pentru a rezolva probleme specifice
Legitimarea deciziilor de politică publică	Selectarea unei propuneri Construcția suportului politic pentru susținerea propunerii respective Adoptarea propunerii prin act legislativ
Implementarea de politici publice	Organizarea administrației Stabilirea ofertei de servicii Stabilirea resurselor financiare prin taxe sau alte mijloace
Evaluarea de politici publice	Studierea programelor Raportarea de outputuri pentru programele guvernamentale Evaluarea de impact Sugerarea de metode de îmbunătățire sau ajustări ale procesului de politici publice

Acest tip de analiză permite studierea modului în care se iau deciziile sau a modului în care trebuie ele luate. Un dezavantaj al modelului este că acesta nu permite dezvoltarea unei discuții asupra substanței politicilor publice (cine ce primește și de ce). Nu se studiază conținutul politicilor publice, ci doar *procesul de constituire* al politicilor publice. De asemenea, acesta este un model teoretic - în realitate politicile nu parcurg toate etapele descrise mai sus.

Trebuie ținut cont de faptul că există un flux permanent de probleme. De multe ori se întâmplă ca în decursul etapei de implementare să fie identificate noi probleme care vor fi





ulterior supuse întregului circuit. Sau se întâmplă ca după etapa evaluării o parte dintre etape să fie reluate folosindu-se alte metode de atingere a rezultatelor prevăzute inițial.

Cu toate acestea, parcurgerea tuturor etapelor prevăzute se poate dovedi de folos mai ales în cazul politicilor de amploare, a problemelor complexe care presupun analize mai amănunțite.

1.2. Stabilirea agendei

Formularea agendei se referă la procesul prin care problemele ajung în atenția guvernanților.

De unde și când apare agenda?

Într-o democrație participativă cetățeanul și /sau alte grupuri de actori sunt implicați în procesul de luare a deciziilor publice. Pentru a putea vorbi despre o democrație participativă eficientă, principiile informării, consultării și transparenței luării deciziilor sunt condiții obligatorii.

Nu întreaga societate este în egală măsură implicată în procesul de decizie. Politicile publice sunt realizate de către *subsistemele politicilor publice*, care includ toți *actorii sociali* care au legătură cu o anumită problemă publică. Termenul de *actor social* cuprinde atât sfera guvernamentală (ministere, comisii, agenții descentralizate - deconcentrate, etc.), cea neguvernamentală (sindicate, ONG – uri, grupuri de presiune, etc.) cât și sectorul privat.

Actorii pot fi implicați direct sau marginal în procesul politicilor publice. O abordare comprehensivă 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 *comunitate* mai largă a politicii publice respective. *Subsistemele de politici publice* sunt forumuri în care acești actori discută problemele publice, negociază și încearcă să ajungă la soluții cât mai bune pentru interesele lor.





1.3. Agenda publică și agenda instituțională

O distincție care se poate face este între agenda publică și agenda 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. Fiecare societate are sute de astfel de probleme pe care cetățenii consideră că ar trebui să fie rezolvate de către guvern. Totuși, doar o mică parte din aceste probleme din agenda publică sunt luate în considerare de către guvern. De cele mai multe ori mass-media este mediul catalizator care ajută trecerea unei probleme de pe agenda publică pe agenda instituțională. 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.

Agenda instituțională și modelul „coșului de gunoi”

Se pot identifica patru faze pe care o problemă le străbate în drumul ei, între agenda publică și 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 nonguvernamentale 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.

Odată ajunsă pe agenda instituțională o problema nu va fi automat rezolvată. Agenda instituțională este un coș în care o anumita problema transferata dinspre agenda





publica intra in competiție cu alte probleme, la fel de importante sau mai urgente și mai importante. March și Olsen, autorii modelului de luare a deciziilor “coșul de gunoi” au ca ipoteză de lucru că 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.

Abilitatea cea mai importantă a funcționarilor publici, în acest context, este a fi “antreprenori” în politici publice, de a sesiza oportunități și soluții alternative. Capacitatea de a negocia sub presiune cu alți actori importanți în proces, de a asculta grupurile de cetățeni sau organizații care au și ele o miza în formularea sau implementare sunt elemente critice pentru succesul final al politicii publice promovate.

Cum ajunge o problemă de pe agenda publică pe cea instituțională?

Consultarea

Consultarea este cel mai adecvat instrument pentru a facilita întâlnirea dintre problemele comunității și agenda administrației publice. Avantajele consultării sunt:

- decidenții politici sunt în contact direct cu alegătorii;
- decidenții politici beneficiază de expertiză voluntară și de studii de caz provenite din societatea civilă;
- decidenții politici pot prelua direct gradul de asimilare și de acceptare al societății civile cu privire la proiecte de acte normative mai puțin „prietenoase”;
- prin mecanismele de consultare publică, procesul legislativ este mai bine mediatizat, conducând la îmbunătățirea imaginii structurilor deciziei publice;
- transparența deciziei publice prin consultarea publică structurată susține direct reforma guvernării;
- cetățeanul va avea convingerea că participă direct la procesul legislativ, conducând la un capital de imagine pentru decidenții politici;





- mecanismele de consultare publică structurată oferă posibilitatea grupurilor afectate de proiectul de lege să-și exprime susținerea, amendamentele și să-și argumenteze opiniile;
- societatea civilă va fi integrată procesului legislativ și va accepta mult mai ușor compromisul;
- societatea civilă se va responsabiliza cu privire la procesul legislativ, fără a mai căuta posibilități opace de influențare a proiectelor de legi.

Advocacy si lobby¹

Advocacy este activitatea de a apăra /sprijini un principiu sau un punct de vedere (individual / general / al unei organizații) în fața unei instituții guvernamentale sau a legiuitorului.

Lobby înseamnă promovarea unor interese individuale, de grup sau ale unei organizații prin influențarea politicilor publice, a instituțiilor guvernamentale sau legiuitorului. Lobby înseamnă să influențezi (respectând legea și principiile de drept) în mod legitim decizii politice, economice, sociale etc., prin activități de comunicare realizate profesionist, care implică expertiză legislativă, tehnici discursive și abilități strategice.

A face lobby implică întotdeauna advocacy; însă, în advocacy, nu este obligatoriu să faci lobby. Diferența cheie dintre lobby și advocacy este că advocacy-ul presupune comunicarea transparentă și directă cu legiuitorul și opinia publică a unui punct de vedere individual / general / al unei organizații, FARA a cere neapărat inițierea unei modificări legislative.

Diferența dintre lobby și advocacy poate fi privită uneori ca o simplă problemă de audiență. Cu certitudine însă, cei care sprijină o cauză, un principiu, un drept sau un anumit punct de vedere general practică advocacy. Când respectivii încearcă să influențeze politicile publice, instituțiile guvernamentale sau legiuitorul în sens particular practică lobby.

¹ Asociația Pro Democratia a realizat o audiere publică pe tema lobby-ului în România în februarie 2007. Mai multe informații și depozitii găsiți la <http://www.apd.ro/proiect.php?id=26>





Activitatea de advocacy poate presupune:

- Apărarea unor principii fundamentale: drepturile omului, libertatea de exprimare, libera competiție, economia de piață
- Educarea opiniei publice cu privire la o anumită prevedere / inițiativa legislativă
- Prezentarea către legiuitor a unui punct de vedere individual / general sau al unei organizații.

Lobbyștii pot fi angajați ai unei companii sau consultanți care lucrează pentru un număr de clienți: companii, asociații, sindicate, organizații sau agenții guvernamentale.

Activitățile de advocacy și /sau lobby intra parțial în atribuțiile experților din corporații, afaceri publice, relații guvernamentale, relații publice, comunicații externe.

1.4. 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. Sub sistemele 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, a 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 instituțiile, 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 (funcționarii 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.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Oficialii aleși

Oficialii aleși (politicienii) care participă la procesul politicilor publice pot să fie împărțiți în două categorii mari: executivul și legislativul.



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, cum sunt 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 interese

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 cunosc în detaliu ce se întâmplă 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 campaniile 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 membrilor – cu cât numărul membrilor este mai mare cu atât ne așteptăm ca organizația 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 multidisciplinară 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 sigur 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.

1.5. Decizie și criterii decizionale. Criteriul interesului public.

Procesul decizional poate fi studiat atât dintr-o perspectivă individuală, cât și dintr-o perspectivă colectivă. Într-o primă ipostază accentul cade pe criteriile utilizate de indivizi în luarea deciziei. În a doua ipostază, în centrul analizei se situează procesele prin care majoritatea sau consensul necesar luării unei decizii este obținut.

Indivizii sunt influențați de o varietate de factori în momentul deciziei. Este greu de specificat care din acești factori este crucial în luarea deciziei. Oficialitățile publice dau frecvent declarații cu privire la deciziile luate (discursuri, conferințe de presă, mărturii, memorii etc.), dar motivele expuse fie sunt controlate de ei, fie sunt acceptabile de către alegători





sau de către public, fundamentul real rămânând de cele mai multe ori nedeclarat. Cu toate acestea, analiza și observația aprofundată permit identificarea acelor factori hotărâtori în luarea deciziei. O serie de criterii care influențează politica publică sunt discutate mai jos. Printre ele sunt incluse: valori, afilierea la un partid politic, interesele alegătorilor, opinia publică, admirația și regulile decizionale. Conceptul de „bine public” este analizat în secțiunea următoare.

VALORILE:

În analiza forțelor sociale și politice care au un impact asupra factorilor de decizie, propriile valori (sau standarde ori preferințe) ale acestora sunt frecvent ignorate. Deseori acestea sunt dificil de identificat ori imposibil de izolat. Factorii de decizie nu sunt simple bucăți de lut ce pot fi modelate, ci, dimpotrivă, valorile lor sunt importante, chiar decisive în modelarea propriului comportament. 5 categorii de valori care ghidează comportamentul factorilor de decizie: instituționale, profesionale, personale, politice și ideologice, sunt comentate în cele ce urmează. De asemenea vom analiza pe scurt conceptul de „interes public”.

VALORI INSTITUȚIONALE/ORGANIZAȚIONALE influențează în special factorii de decizie birocrați. Orice persoană care lucrează pentru o perioadă îndelungată într-o agenție/organizație devine invariabil convinsă de importanța agenției, scopurile și programele ei. Sistemul de recompense și sancțiuni îi determină pe membrii ei să promoveze și să acționeze în concordanță cu valorile predeterminate ale agenției/organizației. În consecință, deciziile luate de oficialități pot fi o reflecție a dorinței lor de supraviețuire a agenției, de creștere a bugetului acesteia, de extindere a programelor ei și de preservare a puterii și prerogativelor.

Valorile organizaționale pot da naștere la conflicte între agenții cu atribuții suprapuse ori concurente.

VALORI PROFESIONALE ale personalului din cadrul unei agenții. Profesiile au tendința de a forma anumite tendințe în modul de soluționare al problemelor care sunt ulterior „importate” în organizații. Unele organizații ajung să fie dominate de una sau două profesii precum economiștii (adepti ai eficienței și ai pieței) sau juristii (adepti ai guvernării prin reglementare juridică).





VALORI PERSONALE ghidează și ele factorii de decizie, ca și dorința de a promova propriul interes material sau financiar, propria reputație sau poziție. Politicianul care acceptă să fie influențat pentru a decide în favoarea unui interes urmărește și un interes personal. Importanța valorilor personale nu poate fi negată, însă teoreticienii deciziei raționale exagerează atunci când sugerează faptul că, comportamentul oficialităților publice este exclusiv determinat de interese personale.

VALORI DE POLICY. Factorii de decizie nu sunt influențați numai de interese personale, profesionale sau organizaționale, ei pot acționa foarte bine și în conformitate cu propria viziune despre interesul public, despre ceea ce constituie o politică publică corectă și necesară. Parlamentarii pot vota în favoarea legislației privind protecția drepturilor omului deoarece sunt convingși de moralitatea deciziei și de faptul că egalitatea șanselor este un obiectiv al politicii publice viabil, chiar dacă o asemenea decizie le-ar periclita cariera politică.

VALORI IDEOLOGICE. Ideologiile constituie un set de credințe și valori coerente și relaționate logic care prezintă versiuni simplificate ale realității și oferă planuri de acțiune. Ideologia marxist-leninistă a reprezentat pentru comuniști, cel puțin parțial, o modalitate de raționalizare și legitimizare a politicii publice oficiale. Astfel putem identifica elemente clare de ideologie liberală sau social-democrată în diverse tipuri de politici. Doctrinile lor pun bazele unor atitudini și opțiuni de politică publică diferite în materie de intervenție a statului în favoarea persoanelor dezavantajate, salariaților, minorităților; protejerea drepturilor și libertăților civice, mediului și a drepturilor consumatorilor.

AFILIEREA LA UN PARTID POLITIC:

Loialitatea față de partid reprezintă un criteriu decizional puternic pentru majoritatea membrilor Legislativului, deși acest tip de influență este greu de separat de alți factori, cum ar fi presiunile venite din partea conducerii partidului, convingerile ideologice și interesele alegătorilor din propria circumscripție. Afilierea la un partid politic este un bun indicator asupra votului membrilor Legislativului.

Domeniile de interes ale partidelor au variat și ele ca interes și importanță. Cu toate acestea, în multe arii o delimitare strictă pe baza doctrinele partidelor politice este imposibilă – lucrările publice, cercetarea medicală, comerțul internațional sunt numai câteva exemple.





În plus, membrii ai ambelor partide au tendința de a promova acele proiecte generatoare de beneficii pentru zonele în care au fost aleși (de exemplu, amplasamentul clădirilor oficiale, construirea de baraje sau autostrăzi).

INTERESELE ALEGĂTORILOR:

În unele cazuri interesele alegătorilor sunt clar definite. Însă, în foarte multe cazuri, preferințele alegătorilor sunt greu de determinat. Cum se acționează în acest caz? Propriile valori sau alte criterii cum ar fi recomandările șefilor de partid fundamentează decizia legiuitorului în acest caz. De asemenea, opiniile alegătorilor interesați sunt binevenite.

Oficialitățile publice numite pot și ei acționa în calitate de reprezentanți. Agențiile au dezvoltat relații cu grupurile de interes și promovează interesele acestora în formularea și administrarea unei politici publice. Unii comentatori au pretins chiar că în realitate, organismele administrative ar putea reprezenta mult mai bine interesele particulare ale unor grupuri decât oficialii aleși.

OPINIA PUBLICĂ:

Opinia publică poate fi definită ca, constituind acele perspective sau puncte de vedere ale publicului privind aspecte/situații de politică publică pe care oficialii le au în vedere în luarea deciziilor. Opinia publică poate fi exprimată prin multe mijloace – se includ între acestea scrisori deschise oficialităților sau presei, întâlniri și demonstrații publice, editoriale, rezultatele alegerilor, întâlniri cu alegătorii, referendumuri etc. Cel mai frecvent însă opinia publică este reflectată de rezultatele unui sondaj de opinie aplicat asupra unui eșantion reprezentativ al populației.

În ciuda frecvenței mari, sondajele de opinie prezintă câteva limitări. În primul rând ele nu reprezintă o analiză în profunzime a opiniei publice, focus-grupurile fiind mai indicate în acest caz. În al doilea rând, deși înregistrează opiniile oamenilor, sondajele de opinie nu surprind gradul de cunoaștere ori înțelegere a problemelor de către respondenți.





Opinia publică este manipulată și de oficialități care manageriază știrile. Demersul nostru urmărește să determine cum influențează opinia publică factorii de decizie. Sunt alternativele alese modelate de sau determinate de opinia publică? Poate constitui opinia publică un criteriu decizional?

Distincția dintre deciziile privind direcțiile generale de politică publică și cele de rutină, care se referă la administrarea de zi cu zi a politicii publice, ne este utilă în acest demers. Evident, opinia publică nu este un factor influent în luarea deciziilor din a doua categorie. Multe decizii, dacă nu toate, sunt adoptate de legiuitor și de alte autorități executive care se bucură de putere de decizie mare în condiții de care o mică proporție din populație este de abia conștientă, cu atât mai puțin înțelege aspectele respective. Legiuitorul votând amendamente la legea taxelor sau autorizând lucrări publice nu va fi influențat de opinia publică decât în măsura în care încearcă să anticipeze reacția alegătorilor la aceste amendamente

Fără echivoc, cadrul general și orientarea unei politici publice poate fi influențat de opinia publică. Atitudinea publicului față de acțiuni precum privatizarea industriei aeronautice sau reducerea masivă a cheltuielilor sociale, fac improbabilă realizarea acestora. Convingerea oficialităților publice privind cererea publicului de a iniția acțiuni specifice explică multe inițiative de reformă în domeniul politicilor publice. În politica externă, opinia publică acordă oficialilor o mare putere de decizie.

Concluzionând, factorii de decizie sunt influențați în grade diferite de opinia publică, însă relația dintre acțiunile de policy și opinia publică nu sunt atât de simple și directe după cum ne-am aștepta.

2. Analiza stakeholderilor

Un instrument foarte util în activitățile de consultare, advocacy sau lobby este analiza de stakeholderi. Stakeholder-ul este un individ sau un grup care poate influența o anumită politică sau care este afectat de aceasta.

De ce avem nevoie de o analiză a stakeholderilor?

- Este bine să cunoaștem toți actorii implicați și să încercăm să stabilim posibilul impact și în funcție de aceștia





- Este bine să știm cine ne poate ajuta și cine ar putea afecta implementarea unei politici
- Diferiți stakeholderi ne pot ajuta să identificăm soluții pentru o problemă și, de asemenea, trebuie să fie consultați cu privire la soluțiile ce vor fi adoptate.

Criterii pentru stabilirea impactului / relevanței unui stakeholder

- Dacă un actor sau un grup se află în poziția de a dăuna sau slăbi puterea factorilor de decizie în implementarea unei politici. De exemplu: producătorii industriali, în special în statele aflate în curs de dezvoltare se opun în mod frecvent reformelor care favorizează o economie îndreptată mai mult spre export. Dacă stakeholderii au putere economică ei au, în general, și posibilitatea de a influența politicile adoptate.
- Dacă prezența stakeholderilor înseamnă un beneficiu net sau are posibilitatea de a întârzi implementarea unei politici. De exemplu: dacă un grup pune la dispoziție resurse care facilitează intrarea pe o nouă piață, atunci ar trebui luat în considerare.
- Dacă un grup are puterea de a influența direcția sau activitățile organizației care trebuie să implementeze politica respectivă. Consumatorii sunt stakeholderi importanți pentru toate politicile care au legătură cu furnizarea de servicii.

Analiza stakeholderilor se axează pe două elemente importante:

1. Interesul pe care îl manifestă în anumite politici publice
2. Cantitatea și tipul de resurse pe care le pot mobiliza astfel încât să influențeze rezultatele unei anumite politici.

Analiza stakeholderilor este utilă atât în etapa de formulare a politicilor cât și în cea de implementare.

În decursul etapei de formulare analiza permite conceperea politicilor astfel încât adoptarea și implementarea să se petreacă în condiții cât mai bune și fără contestări ulterioare.

În decursul etapei de implementare analiza facilitează implicarea fiecărui grup în funcție de contribuțiile pe care le pot aduce punerii în aplicare a politicii.





Matricea stakeholderilor (Lindenberg și Crosby, 1981)

Matricea prevede mijloace de estimare a importanței și impactului potențial al diferitelor grupuri de interese într-o anumită problemă de politici publice. Principalii factori care sunt luați în considerare sunt:

- Grupurile de interese
- Tipul și nivelul resurselor pe care le posedă
- Capacitatea de a mobiliza aceste resurse
- Poziția grupului în legătură cu politica discutată

Matricea funcționează în conformitate cu tabelul următor:

	Interesul grupului în politica respectivă	Resursele disponibile	Capacitatea de a mobiliza resursele necesare	Poziția grupului asupra problemei respective
Denumirea grupului în cauză	Estimarea gradului de interes pe care îl are grupul (poate fi de la foarte ridicat la foarte scăzut) De asemenea tot aici se poate menționa care sunt interesele respective	O sumă a resurselor deținute de grupurile de interese. (De exemplu: informații de natură financiară, statut și status, legitimitate, coerciție)	Estimarea modului în care grupul poate mobiliza resursele. (Poate fi evaluat de la foarte ridicat la foarte scăzut sau se pot utiliza indicatori cantitativi +5, -5, etc.)	Estimarea poziției grupului asupra problemei (Poate fi pro sau contra, pozitivă sau negativă sau se pot utiliza indicatori cantitativi +5, -5, etc.)





2.1. Tipuri de resurse pe care le pot deține stakeholderii

Financiare și materiale - de exemplu este util de știut dacă grupurile au resurse financiare pentru a mobiliza o campanie de lobby sau advocacy în favoarea sau împotriva unei anumite politici sau dacă un anumit grup are influență majoră asupra unei sector important al economiei.

Acces la sau control asupra unor informații importante - poate grupul să pună la dispoziție cunoștințe sau informații relevante? Deține informații cruciale pentru conceperea unei politici sau pentru implementare acesteia? Expertiza este în același timp la fel de importantă.

Status sau poziție socială - prestigiul sau statutul unui anumit stakeholder poate fi o garanție că politica va primi sprijinul necesar astfel încât să își poată atinge obiectivele. Medicii au un cuvânt important de spus când e vorba de politici în domeniul sănătății pentru că se bucură de respect în societate. Pe de altă parte, oamenii săraci sau cei dezavantajați din anumite puncte de vedere întâmpină deseori dificultăți în a manifesta o poziție fermă într-un sens sau altul.

Coerciția - sindicatele se manifestă în mod tipic prin încetarea activității dacă revendicările nu le sunt satisfăcute. Angajații serviciului public de transport nu mai circulă atunci când protestează împotriva creșterii prețului la benzină sau când solicită creșteri salariale.

3. Problemele de politică publică

Studii mai vechi privind formularea politicii publice acordă puțină atenție naturii și definirii problemelor în politica publică. Problemele erau considerate date și analiza începea din acest punct. Dar, de ce unele probleme sunt soluționate, în timp ce altele sunt neglijate? De ce unele probleme sunt definite într-un mod, iar altele în altul? Definirea problemei ajută la localizarea punctelor de putere din cadrul sistemului politic. Dacă o problemă este de natură internă sau externă, dacă reprezintă o nouă situație sau este o consecință a unei politici publice actuale, dacă este limitată sau largă ca scop, toate acestea contribuie la modelarea tipului de politică publică emergentă. În evaluarea politicii publice sunt necesare informații despre substanța și dimensiunea problemei țintă pentru a determina cu exactitate eficacitatea acesteia.





Pentru scopul nostru, o problemă de politică publică poate fi definită ca acea condiție sau situație care generează nevoi ori insatisfacții, pentru a căror corecție este necesară acțiunea guvernamentală. Condiții precum aerul poluat, alimente alterate, aglomerația din închisori, aglomerarea urbană și traficul urban sunt situații care ar putea constitui potențiale probleme în condițiile în care cresc gradul de insatisfacție și disconfortul cetățenilor. Gradul de disconfort sau insatisfacție (care impune și intervenția guvernamentală) este măsurat de persoane în funcție de un standard sau un criteriu; dar dacă acestea consideră o anumită situație ca normală, inevitabilă sau propria responsabilitate a celor implicați, nici o acțiune guvernamentală nu va fi inițiată deoarece situația respectivă nu este problematică.

Nu orice situație devine o problemă de politică publică:

- Situațiile nu se transformă în probleme decât în măsura în care sunt percepute ca atare, articulate și aduse în atenția autorităților; Acest tip de acțiune este utilizat frecvent de oficialități, parlamentari aflați în „căutarea” unor probleme;
- O situație devine problematică dacă se identifică cu un domeniu de intervenție al statului, pentru care o soluție guvernamentală este posibilă. Profesorul Aron Wildavsky afirma că autoritățile mai degrabă vor ignora o problemă dacă aceasta nu este dublată de soluția aferentă. Uraganele și cutremurele de pământ nu pot constitui probleme datorită caracterului imprevizibil al acestora, însă distrugerile provocate constituie o problemă de politică publică și numeroase programe pentru atenuarea distrugerilor provocate de aceste fenomene naturale au fost inițiate.

Deși multe probleme continuă să persiste, modul de definire al acestora se modifică odată cu schimbarea valorilor și a condițiilor care le-au generat.

Exemplu: Alcoolismul este edificator în acest sens. În secolul al XIX-lea, alcoolismul reprezenta o problemă personală. În prima jumătate a secolului XX, alcoolismul constituia răspunsul indivizilor la diferite presiuni sociale, familiale etc., devenind o problemă socială pentru a cărei ameliorare se recomanda cu precădere consilierea și accesul la alte servicii sociale.





Recent, alcoolismul este considerat o boală care necesită tratament medical acoperit din asigurarea de sănătate. Această definiție medicală reduce responsabilitatea individuală și stigmatul aferent.

Exemplu: Situații considerate normale într-un moment, se pot transforma în probleme ca urmare a schimbării mentalităților. Abuzurile în familie, care au constituit de secole o problemă personală, astăzi sunt considerate infracțiuni.

Definirea problemei este *rezultatul unui proces politic* care determină în același timp și soluțiile adecvate. Accesul la mijloacele de transport de către persoanele cu handicap reprezintă o problemă de transport ori o problemă legată de drepturile omului? Mijloacele de transport special destinate persoanelor cu dizabilități constituie soluția la o problemă de transport. Perspectiva drepturilor omului implică accesul egal al persoanelor cu dizabilități la mijloacele de transport, respectiv dotarea mijloacelor de transport cu dispozitive care să permită și persoanelor cu dizabilități să utilizeze în mod egal transportul în comun.

Cauzalitatea reprezintă o a doua fațetă a problemei de politică publică. O situație se poate transforma într-o problemă, dar care sunt cauzele care au generat situația respectivă? Multe probleme – criminalitatea, sărăcia, inflația și poluarea aerului – au cauze multiple. Inflația, caracterizată de creșterea generalizată a prețurilor, măsurată de indicele prețurilor de consum, constituie o problemă de politică publică cu multiple cauze: subproducția de bunuri și servicii, cererea excesivă de bunuri și servicii, prea mulți bani în circulație, rezultatul inflației psihologice (oamenii se așteaptă ca prețurile să crească) etc. Pentru soluționarea unei probleme, cauzele sunt cele care trebuie vizate, nu doar manifestările acestora, însă în multe situații, cauzele principale nu sunt ușor de identificat ori de diagnosticat. Identificarea cauzelor unei probleme și negocierea unui compromis asupra lor constituie o sarcină nu tocmai ușoară pentru cei care elaborează politica publică (policy-makers), definirea problemei transformându-se astfel într-o problemă de sine stătătoare.

Natura și scopul multor probleme de politică publică sunt dificil de formulat datorită caracterului lor difuz ori "invizibil". Pentru că măsurarea este adeseori inadecvată, cei însărcinați cu elaborarea politicilor publice nu dispun de o evaluare corectă a situației de fapt și se află în imposibilitatea de a propune soluții adecvate sau chiar de a întreprinde orice





acțiune guvernamentală pentru soluționarea problemei. Acestor inexactități în măsurare li se adaugă și slaba înțelegere a cauzelor fenomenului.

Un alt aspect al problemelor de politică publică se referă la capacitatea acestora de a fi ușor de controlat / influențat, unele probleme implicând mult mai multe schimbări comportamentale decât altele.

Controlul asupra problemelor este condiționat și de caracterul tangibil sau intangibil al acestora. Probleme precum penuria de locuri de muncă, managementul defectuos al proiectelor pot fi soluționate mult mai ușor prin creșterea resurselor și a stimulentele de care dispun oamenii sau agențiile în cauză. Alte probleme, cum ar fi rasismul, abilități profesionale inadecvate sunt intangibile, *implicând valori*.

Obiectul studiului nostru îl constituie problemele publice. Care sunt acele caracteristici care disting o problemă publică de una privată? În general, sunt considerate publice acele probleme care afectează un număr substanțial de mare de persoane, ale căror consecințe sunt resimțite inclusiv de persoane care nu sunt implicate în mod direct. Problemele care sunt limitate ca efect, număr de persoane afectate în mod direct, nu sunt de natură publică.

Să presupunem că un cetățean este nemulțumit de valoarea sumelor impozitate imputate sub legislația fiscală în vigoare. Atâta timp cât cetățeanul respectiv va acționa individual căutând să obțină de la organele fiscale o derogare de la lege în favoarea sa, discutăm despre o problemă personală. Declanșarea unei acțiuni de modificare a legislației de către respectivul cetățean împreună cu alte persoane afectate de aceeași problemă în mod direct sau indirect, transformă problema personală într-una publică.

Măsura în care o situație sau o condiție este percepută ca o problemă depinde nu numai de dimensiunea obiectivă a acesteia, ci, într-o mare măsură și de cum se raportează oamenii la situația respectivă. O persoană bogată pentru care găsirea unui loc de muncă nu a constituit o problemă serioasă nu este amenințată de o creștere a ratei șomajului, ba chiar o consideră necesară în vederea reducerii ratei inflației. Un salariat cu calificare redusă pentru care șomajul este o amenințare va reacționa negativ la o asemenea creștere. Percepția unei persoane este influențată de propriile experiențe, valori și situații în care se află. Nu există un unic mijloc de definire a problemei, deși multe persoane au păreri și preferințe față de o situație.





De multe ori, formulările diferite ale unei probleme concurează pentru acceptarea publică. Dacă ceva anume reprezintă sau nu o problemă publică depinde de termenii în care a fost definită problema și de acceptarea definiției propuse. În plus, termenii în care a fost definită și cauzele care au generat-o au determinat promovarea acelor soluții considerate adecvate.

4. Analiza problemelor și identificarea de soluții

4.1. Metoda rațională de analiză a problemelor

Utilizarea unui set sistematic de proceduri sau metode de analiză a politicilor publice ne pot fi de ajutor în încercarea de a aborda și rezolva probleme de politică publică, de la cele mai simple la cele mai complexe. Metoda rațională de analiză a problemelor reprezintă un instrument care ne poate ghida eforturile de a gestiona eficient procesul de rezolvare a unei scheme de politică publică.

Trebuie spus de la început faptul că această metodă face parte din procesul de planificare strategică.

Metoda rațională de analiză a problemelor este un tip de analiză a politicilor publice care pornește de la identificarea problemelor spre identificarea și evaluarea alternativelor (opțiunilor) de politică publică. Este un model de analiză de politici publice „prietenos”, simplu de utilizat atât de către „analiztii începători” cât și de către analiști cu experiență. Gradul de complexitate la care poate ajunge analiza realizată prin utilizarea modelului rațional variază în funcție de timpul, resursele (bani, resurse umane etc), nivelul de informație la care avem acces și de care dispunem. Toate aceste elemente reprezintă „pachetul constrângerilor” specific fiecărei analize.

În acest curs am utilizat termenul de analiză de politici publice cu referire la un proces de-a lungul căruia considerăm și evaluăm alternative de acțiune în vederea soluționării unor probleme sociale sau economice identificate. Dar termenul de analiză de politici publice se referă și la un produs. Acest produs este rezultatul concret al demersului de analiză. El poate fi ilustrat de un raport (raport de analiză de politici publice – policy report), un memo, un





document de poziție sau un document justificativ introducând un proiect de lege. În această secțiune ne vom concentra asupra produsului de tip analiză de politici publice.

Iată și câteva definiții ale analizei de politici publice din această perspectivă:

Un mijloc de sintetizare a informației incluzând rezultatele cercetării, utilizat pentru a produce un format util procesului de decizie în materie de politici publice (stabilirea unor alternative de acțiune) și determinării nevoilor de informație pentru viitoare acțiuni de politică publică².

Un proces complex de analiză, intervenție și management al conflictelor politice intrinseci proceselor de schimbare urbană³.

Investigarea sistematică a alternativelor de politică publică și asamblarea-integrarea elementelor pozitive și negative ale fiecărei alternative în parte. Procesul presupune o abordare centrată pe rezolvarea problemelor, colectarea și prelucrarea informației și încercarea de predicție cu privire la evoluția alternativei propuse⁴.

Alegerea celei mai bune alternative de acțiune de politică publică dintr-un set de alternative posibile cu ajutorul rațiunii și evidenței analitice⁵.

Consultanță orientată către client și având relevanță pentru deciziile de politică publică⁶.

Disciplină aplicată care utilizează metode de investigație și argumentare diverse cu scopul de a produce informație relevantă pentru politicile publice și care pot fi utilizate pentru a rezolva probleme publice⁷.

² Williams, Walter.1971."Social Policy research and Analysis: the experience in the Federal Social Agencies". New York: American Elsevier

³ Rondinelli, Dennis A.1973. "Urban Planning as Policy Analysis: Management of Urban Change" in *Journal of the American Institute of Planners*

⁴ Ukeles, Jacob B.1977."Policy Analysis:Myth or Reality?" în *Public Administration Review* no:37 din 1977.

⁵ MacRae, Duncan.1979."Concepts and Methods of Policy Analysis" în *Society* no:16 din 1979

⁶ Weimer, David L. și Vining Aidan R.1989."Policy Analysis:Concepts and Practice" Englewood Cliffs NJ:Prentice Hall.

⁷ Dunn, William N.1978."Public Policy Analysis"





Formă de cercetare aplicată, realizată pentru a obține o înțelegere mai bună a problemelor sociale și pentru a conduce la găsirea unor soluții mai bune de rezolvare a acestora⁸.

Analizele de politici publice sunt de mai multe tipuri. Facem o primă distincție între *analiza descriptivă* și cea *prospectivă*.

- *Analiza descriptivă* se referă fie la condițiile istorice ale unei politici care a fost implementată în trecut, fie la evaluarea unei politici curente. În prima variantă analiza descriptivă se concentrează pe descrierea și interpretarea unei politici deja implementate (Ce s-a întâmplat?). În cea de-a doua variantă analiza se concentrează pe descrierea de status-quo.
- *Analiza prospectivă* (sau anticipatorie) se realizează înainte de implementarea politicii publice și se concentrează fie pe proiectarea consecințelor în cazul adoptării anumitor alternative de acțiune publică, fie încearcă să aducă un plus de claritate, înțelegere cu privire la natura unei probleme sau cu privire la standardele criteriilor de alegere între alternative.

Trebuie subliniat caracterul prospectiv al analizei de politici publice. O astfel de analiză este realizată pentru a ajuta procesul de luare a deciziilor sau pentru a susține dezbaterile pe marginea unei decizii de politică publică. Analiza de politici publice are întotdeauna un client. Acest client este fie un factor de decizie, fie o instituție care susține prin cercetare și analiză dezbaterile publice pe o temă dată (universități, think-tank-uri, institute de cercetare).

Principala sarcină a analizei de politici publice o constituie identificarea și analiza problemelor sociale complexe, comparația cantitativă și calitativă a alternativelor de rezolvare a problemelor, asamblarea informației într-un format ușor de înțeles și utilizat de către factorii de decizie.

⁸ Quade, Edward S. 1982. "Analysis for Public Decisions" New York: Elsevier Scientific





În procesul de analiză integrăm informație cantitativă și calitativă prin utilizarea unor metode și tehnici de culegere și prelucrare a datelor „împrumutate” din sociologie, economie sau știință juridică.

Cu toate acestea, analiza de politici publice presupune mai mult decât utilizarea de metode și tehnici de colectare și prelucrare a informației. Accentul cade pe aspectul de proces prin care selecționăm metode și tehnici, recunoaștem scopurile și valorile clientului, identificăm și recomandăm direcțiilor de acțiune practică.

4.2. Metoda rațională - un model simplu de analiză de politici publice, în cinci pași.

Cei cinci pași, „rețeta” de realizare a unei analize, cuprind următoarele etape: definirea problemei, stabilirea criteriilor de evaluare, identificarea de alternative (opțiuni) de acțiune, evaluarea și compararea alternativelor și recomandarea schemei de politică publică de urmat.

Deci analiza se va finaliza cu o recomandare făcută de analist factorilor de decizie. Nu analistul este cel care ia decizia, ci factorul de decizie. Se poate întâmpla ca factorul de decizie să aleagă spre implementare o altă alternativă decât cea propusă de analist. Responsabilitatea deciziei de implementare a unei alternative de acțiune este de partea factorului de decizie.

Un astfel de raport de analiză de politici publice poate fi realizat individual sau de către un grup de analiști, în funcție de complexitatea problemelor de abordat și soluționat.

Pasul I. Verificarea, definirea și detalierea problemei

Reușita acestui prim pas va determina succesul întregului proces de analiză. Pentru început problema trebuie identificată și verificată. Nu întotdeauna clientul are o imagine clară a problemei pentru care caută soluții de acțiune practică. Prin discuții aprofundate cu clientul, prin cercetare de date secundare, analistul poate să se asigure că identificarea problemei este corect realizată.

Uneori problemele ajung în atenția factorilor de decizie deoarece un indicator sistematic ne arată că există acolo o problemă. Ratele de morbiditate, ratele de





imunizare, ratele mortalității infantile etc., reprezintă astfel de indicatori. Acești indicatori arată magnitudinea unei anume probleme, arată dacă ea s-a schimbat în timp (mărit sau micșorat). Dar indicatorii nu ne conduc întotdeauna spre definirea unei probleme de politică publică.

Definirea unei probleme de politică publică reprezintă un proces mult mai complex, în care intervin interese uneori contradictorii. Aceleași date statistice pot fi interpretate diferit de către persoane, grupuri cu interese diferite. Analistul are rolul de a vedea sub câte unghiuri a fost prezentată problema respectivă, dacă ea chiar există sau avem doar o interpretare exagerată a datelor. O parte importantă din procesul de definire a problemei este reprezentat de înțelegerea poziției și influenței diverselor grupuri față de aceasta. Analistul trebuie să se întrebe: Cine e afectat de problemă? De ce? Care sunt interesele implicate în această situație? Ce putere are grupul respectiv pentru a influența decizia de politică publică? Toate aceste date trebuie sintetizate într-un material clar și concis și prezentate clientului. Acesta va decide ce și cum anume este relevant pentru el și va colabora la o definire a problemei în funcție de valorile și interesele proprii.

Pasul II. Stabilirea criteriilor de evaluare

Ce anume ne indică faptul că o problemă identificată și-a găsit cea mai bună rezolvare printr-o anume decizie de politică publică? Cum e posibil să comparăm politicile diverse? Cum determinăm care este cel mai bun curs al acțiunii din pluralitatea de soluții pe care le putem determina?

Este aproape imposibil să găsim o soluție (le vom numi alternative) de politică publică care să satisfacă toate grupurile care au o miză în soluționarea într-un fel sau altul a problemei publice identificate. O politică publică acceptată ca pozitivă de către un grup va genera nemulțumire în alt grup. Sau, din altă perspectivă, o politică publică care are un cost de implementare rezonabil, determină pe de altă parte costuri enorme în materie de deteriorare a mediului înconjurător (exemplu).

Stabilirea de criterii care să ne ajute în luarea deciziei cu privire la cel mai bun curs al acțiunii publice pentru rezolvarea unei probleme identificate este absolut necesară. Criteriile ne ajută să comparăm, să măsurăm și să selectăm pe ce a mai bună dintre diversele alternative. Tipuri comune (des utilizate) de criterii sunt: costurile (raportul cost-





beneficiu), eficiența, eficacitatea, fezabilitatea administrativă, fezabilitate politică, echitatea. Toți factorii de decizie vor spune că își doresc ca alternativele de politică publică alese de ei să fie echitabile, eficiente și fezabile politic și administrativ. Cu toate acestea lucrurile nu sunt chiar atât de simple. Unele criterii pot intra într-un soi de concurență (de exemplu eficiența și echitatea).

Este important ca fiecare criteriu să fie nu numai numit ci și definit. De exemplu, prin echitate” putem înțelege mai multe lucruri. Vom utiliza o exemplificare simplă de înțeles: să presupunem că avem un tort și dorim să-l împărțim unei clase de elevi în mod echitabil. Cum procedăm? Oferim fiecărui elev o bucată de tort egală ? Punem tortul în mijloc și cei care doresc o bucată de tort se servesc? Oferim bucăți de tort prioritar celor care au venituri mici și în limita cantității rămase și celorlalți? Pentru a evita confuzii cu privire la ceea ce înțelegem prin criteriul numit de noi este indicat să-l și definim. Nu trebuie niciodată să presupunem că ceilalți înțeleg criteriul numit în același mod ca noi. Mai mult decât atât, dacă nu definim criteriul lăsăm loc la interpretări și manipulări ale raportului în integralitatea lui.

Se pot genera și criterii mai originale. Aceste criterii originale sunt create de către analist, în acord cu clientul său, în funcție de specificul problemei de politică publică de adresat. Iată câteva exemple:

- Stabilitate - vor fi obiectivele susținute în ciuda posibilelor “disturbanțe” din procesul de implementare ?
- Siguranță - care e probabilitatea ca opțiunea noastră să opereze în orice condiții?
- Invulnerabilitate - opțiunea va continua să opereze dacă o parte din procesul de implementare va înregistra un eșec?
- Flexibilitate - poate opțiunea noastră să servească mai mult decât unui scop?
- Comunicabilitate - este opțiunea ușor de înțeles pentru cei implicați în analiză?
- Concordanță - opțiunea pare a adresa corect problema identificată?
- Simplitate – este opțiunea ușor de implementat?
- Compatibilitate - este opțiunea compatibilă cu normele și reglementările existente?





- Reversibilitate – cât de greu va fi să ne întoarcem la starea inițială dacă opțiunea eșuează?

Este foarte greu să alegi între diversele opțiuni posibile de politică publică. Unele opțiuni pot avea avantajul să coste mai puțin decât altele. Alte opțiuni pot să aducă beneficii economice mai mari în implementare; sau să fie mai „ieftine” în atingerea unui anumit obiectiv. Unele opțiuni pot să aducă atingere gravă intereselor anumitor indivizi, grupuri și organizații. Sau să fie foarte dificil de implementat din punct de vedere administrativ. Sau să necesite schimbări în legislație greu de realizat în timp util și într-un anumit context politic. Toate acestea sunt elemente pe care trebuie să le considerăm atunci când recomandăm alegerea pentru implementare a unei anumite opțiuni (alternative) de politică publică.

Cum obține analistul criteriile de evaluare a alternativelor? Uneori i le oferă chiar clientul, printr-o precizare a scopurilor și obiectivelor sale. Alteori analistul trebuie să deducă care ar fi aceste scopuri și obiective vizate de client și să propună el criteriile juste. Analistul trebuie să găsească acele criterii care sunt esențiale față de problema analizată și care au relevanță mare pentru participanții la procesul de luare a deciziei. În anumite situații analistul nu poate decât să specifice criteriile care apar din analiza datelor disponibile relativ la o anumită situație problematică.

Este important să precizăm criteriile înainte de a detalia opțiunile (alternativele) de acțiune. În acest fel vom avea reguli după care să analizăm și comparăm opțiunile (alternativele).

Pasul III. Identificarea opțiunilor (alternativelor) de acțiune publică

În momentul în care s-a ajuns la acest pas analistul cunoaște deja scopurile și obiectivele clientului și pe cele ale principalelor grupuri identificate ca major interesate de rezultatul deciziei de politică publică. Probabil analistul are deja în minte structurate câteva opțiuni posibile de rezolvare a problemei identificate.

Vă prezentăm două variante prin care puteți genera opțiuni (alternative) de decizie în materie de politică publică.





Varianta 1.

- prima opțiune posibilă este respectarea status-quo-ului. Adică să se continue implementarea politicii publice așa cum s-a făcut până la momentul analizei (sau să nu schimbăm nimic).
- a doua opțiune posibilă se numește „status-quo modificat” și conține alternative care pornesc de la status-quo (politica publică actuală), dar prezintă modificări parametrice: se schimbă diverse elemente din designul politicii publice actuale. Putem crește valoarea fondurilor alocate, putem schimba structura de management, putem schimba durata de implementare etc. Materialul pe care îl găsiți în Anexa 1. vă va ajuta să operați ușor cu acest model de generare de alternative. Materialul are o funcție euristică, el fiind destinat să vă ajute să imaginați schimbări parametrice de status-quo.
- avem și posibilitatea de a realiza ceea ce numim „varianta originală”, adică o propunere de schemă de decizie în materie de politică publică care să vină cu elemente total noi. Cu alte cuvinte se propune o schemă de politică publică nouă, fără legături solide cu politica publică veche (status-quo). Cu alte cuvinte, analistul propune o schemă de politică publică nouă, „revoluționară”. Alternativele originale apar și sunt acceptate, în general, în momente de criză. În condiții „normale” alternativele originale nu sunt recomandate, deoarece ele presupun schimbări majore la nivelul design-ului și implementării de politică publică, pentru care este dificil să se obțină suportul leadership-ului politic și acceptarea din partea administrației (birocrației). Administrația funcționează într-o logică de tip incremental, reacționând negativ la „șocuri”. Administrația are nevoie de o perioadă de timp pentru adaptare la noi condiții și la o logică diferită de management a resurselor publice.

Varianta 2.

- prima opțiune posibilă este respectarea status-quo-ului. Adică să se continue implementarea politicii publice așa cum s-a făcut până la momentul analizei (sau să nu schimbăm nimic).
- a doua opțiune se bazează pe analiza stakeholderilor – analiza grupurilor interesate, având o miză în luarea deciziei într-un anumit sens (atenție să nu facem confuzie





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

cu grupurile de interes). Analistul trebuie mai întâi să identifice toate grupurile potențial interesate sau afectate de decizia publică ce urmează să fie luată (de exemplu: se vor alocă resurse pe problematica combaterii consumului de droguri în licee). Indivizi și grupuri potențial interesate de luarea unei decizii de alocare a resurselor publice pentru gestionarea acestei probleme de interes larg pentru comunitate sunt: părinții - organizați în asociații sau nu, - copiilor consumatori de droguri, medici, educatori, agenții și alte autorități publice în domeniul sănătății și educației, organizații nonguvernamentale care lucrează în domeniu etc. Toți aceștia au o miză în luarea deciziei de politică publică.

Decizia de politică publică îi va afecta pe fiecare într-un mod sau altul. Mai mult, ei dispun de resurse (materiale, financiare, logistice, informații). Este bine să vedem cum putem integra aceste resurse în diverse opțiuni. Fiecare grup are deja o părere despre cum trebuie acționat pentru rezolvarea problemei și este necesar să cunoaștem acest lucru. Analistul va utiliza un instrument de cercetare specific pentru a contura, sintetiza poziția fiecărui grup față de problema specifică pe care o avem în lucru. Se vor aplica chestionare, se vor realiza focus-grupuri, se va face analiza de documente și date secundare. Orice metodă de culegere a datelor este bună în condițiile în care ea ne ajută să structurăm opiniile acestor stakeholderi în alternative. E posibil ca opiniile anumitor grupuri să coincidă. De aceea, în momentul în care structurăm alternativele de politică publică o să grupăm opiniile pe categorii, tipuri de acțiune. De exemplu: o opțiune va propune rezolvarea problemei prin creșterea informației despre influențele nocive ale consumului de droguri; o altă opțiune va propune întărirea sancțiunilor; iar alta va prezenta o combinație a primelor două, etc.)

Utilizând această metodă putem obține relativ simplu câteva posibile scheme de intervenție în materie de politică publică (vezi Anexa 2).

- și aici avem posibilitatea de a realiza ceea ce numim „varianta originală”.





Pasul IV. Evaluarea și compararea alternativelor

După ce am pregătit prezentarea fiecărei opțiuni (alternative) urmează pasul în care analistul recomandă clientului cea mai bună alternativă de selectat pentru adoptarea ei ca politică publică. Acest proces presupune două etape: evaluarea fiecărei alternative prin raportare la criteriile pe care le-am stabilit în pasul II și compararea lor pentru a decide care este cea mai „bună”, adică cea mai aproape de standardul pe care l-am fixat prin criterii.

Evaluarea opțiunilor (alternativelor) și prezentarea lor sub forma unor strategii posibile de acțiune publică (posibil curs de acțiune al politicii publice) reprezintă punctul cheie în analiza de politici publice. Evaluând și comparând opțiunile încercăm să vedem care dintre ele răspund mai bine nevoilor clientului, care au un impact mai mare în sensul dorit de client, care sunt cele care răspund mai bine criteriilor de evaluare.

Pentru a face mai simplu acest proces vă recomandăm să utilizați următorul procedeu: Fiecare alternativă o să primească o notă, de la 1 la 5, raportat la modul în care răspunde fiecărui criteriu în parte.

Un exemplu ar putea fi cel din tabel:

	Criteriul1	Criteriul 2	Criteriul 3 etc.
Opțiunea 1	Nota 3	Nota 3	Nota 3
Opțiunea 2	Nota 1	Nota 5	Nota 3
Opțiunea 3, etc.	Nota 4	Nota 5	Nota 5

Rezultă (să presupunem) faptul că opțiunea trei răspunde cel mai bine criteriilor noastre. Aceasta opțiune o să fie recomandată de către analist spre implementare.

Rezultatele evaluării pot să fie prezentate în diverse forme: grafice, tabele comparative, scenarii etc. Important este ca analistul să păstreze o atitudine neutră față de toate alternativele (să nu încerce să „favorizeze” o alternativă prin forma de prezentare)





Unii clienți s-ar putea să ceară să argumentați puternic alternativa pe care o recomandați spre implementare deoarece o detaliere de argumente puternice o să le fie de folos în negocierile ce vor urma pentru impunerea alternativei respective ca politică publică. Trebuie să înțelegem faptul că nicio alternativă nu este perfectă și fiecare dintre ele prezintă un mixt de avantaje tehnice și politice. Se poate să găsim o situație în care alternativa cea mai bună din punct de vedere tehnic să fie foarte slabă politic (fezabilitate politică scăzută) sau invers.

Un alt element de reținut este acela că analizele de politici publice se realizează de cele mai multe ori cu mari constrângeri de timp (sau altele: bani, lipsa de date etc.). Trebuie să ne adaptăm la aceste situații constrângătoare și să oferim clientului cea mai bună analiză posibilă în condițiile date (exemplu: un raport cu privire la realizarea unei scheme de politică publică pentru combaterea consumului de droguri în rândul liceenilor din comunitate e nevoie să fie realizat în maxim două săptămâni pentru a fundamenta în timp util decizia membrilor consiliului local).

Pasul V. Monitorizarea și evaluarea politicii publice implementate

Acest pas poate să fie opțional și intervine după ce politica publică a început să fie implementată. Uneori clientul apelează la același analist pentru evaluare și monitorizare. Dar nu este obligatoriu să se procedeze astfel. Partea legată de evaluare și monitorizare o să fie abordată separat, într-un alt modul de studiu.

5. Formularea politicii publice

5.1. Stabilirea scopului și obiectivelor politicii

După ce se consideră că există suficiente informații și se stabilește care este problema care face obiectul politicii publice, următorul pas este de a stabili scopul și obiectivele politicii menite să o rezolve. Ce anume se consideră că trebuie schimbat în situația actuală astfel încât lucrurile să se îmbunătățească considerabil, eventual problema să fie rezolvată?

Scopul politicii reprezintă o descriere generală și abstractă cu privire la calitățile dorite în condiția umană și în mediul social.





5.2. Diferența dintre scopuri și obiective

Este foarte important să înțelegem că atunci când descriem scopul unei politici descriem locul unde vrem să ajungem în timp ce atunci când descriem obiectivele descriem modalitățile prin care ajungem în locul respectiv.

Scopurile sunt generale și abstracte în timp ce obiectivele sunt specifice și concrete. Scopurile și obiectivele au meniri diferite:

Obiectivele sunt esențiale pentru că:

- Stabilesc rezultatul operațional către care se îndreaptă politica respectivă. Presupune luarea unor decizii despre detalii, probleme zilnice cum ar fi stabilirea unor cheltuieli, angajări, etc.
- Programele nu pot fi evaluate din punctul de vedere al eficacității dacă nu există realizări parțiale concrete și măsurabile.
- Un rol important al rolului programelor este acela de a stabili o legătură între acțiunile concrete descrise mai sus și sursele de documentare constând în legislație, decizii de natură juridică, etc.

În funcție de dimensiunea unei politici pentru fiecare obiectiv pot fi descrise sub-obiective.





6. Implementarea politicilor publice

După ce a fost luată decizia în legătură cu cea mai bună soluție următorul pas este de a o implementa. Anterior etapei de implementare propriu-zisă, este foarte important:

- Să se definească clar și să existe aceeași înțelegere în legătură cu scopul și obiectivele politicii
- Să se disponibilizeze resursele necesare
- Să se stabilească toate detaliile logistice și operaționale
- Să se asigure o bună comunicare și cooperare între toți actorii implicați.

6.1. Instrumentele politicilor

Unul dintre cele mai importante criterii pentru a distinge între principalele instrumente ale politicilor este măsura în care intervine statul. Potrivit acestei clasificări avem următoarele tipuri de instrumente:

Voluntare (intervenție redusă a statului)	Familia și comunitatea
	Organizațiile non-profit
	Piața
Mixte (intervenție medie a statului)	Consiliere și informare
	Subvenții
	Achiziții publice și drepturi de proprietate
	Taxe





Obligatorii (intervenție ridicată a statului)	Reglementări
	Companii publice
	Furnizare directă de servicii

Ce factori trebuie să luăm în considerare atunci când alegem între diferite tipuri de instrumente?

- Caracteristicile instrumentelor (resurse implicate, grupuri țintă, risc politic, constrângeri);
- Modalitatea în care politicile sunt concepute și implementate într-o anumită regiune, țara etc (context general) ;
- Cultura organizațională și capacitatea celor care au un rol în implementarea politicilor;
- Contextul problemei de politici publice (actori implicați, activități necesare, etc.)
- Preferințele factorilor de decizie (legate de pregătirea lor, de afilierea politică și instituțională, valori și credințe)

Toate aceste elemente reprezintă informații deosebit de importante atunci când se ia o decizie între diferite instrumente dar, uneori, ele pot fi privite și drept constrângeri).

Planul de acțiune este conceput în momentul în care soluțiile care se regăsesc în acte normative (sau nu) sunt transpuse în acțiuni administrative concrete. Se recomandă ca echipa tehnică (personalul specializat din cadrul instituțiilor publice însărcinate cu implementarea) să includă în planul de acțiune următoarele elemente:

- Principale acțiuni necesare implementării;
- Termene limită de realizare a acțiunilor;
- Distribuția, competențelor / atribuțiilor și responsabilităților / sarcinilor între diversele instituții;
- Rezultatele intermediare ale activităților și termenele până la care vor fi realizate;





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

- Riscuri pe care le implică diverse activități (posibile întârzieri sau alte dificultăți ce pot apărea pe parcursul implementării);
- Diferite instrumente tehnice ce vor fi utilizate pentru obținerea rezultatelor preconizate (de exemplu acte normative de adoptat);
- Resurse / cheltuieli estimate necesare desfășurării activităților propuse;
- Rapoarte și vizite ce vor fi efectuate de autoritățile decidente de la nivel central (dacă e cazul).

Când putem spune că implementarea unei politici s-a încheiat? După ce planul de acțiuni este pus în practică, în termeni de rezultate nu numai de acțiuni, atunci se poate declara încheiată politica respectivă. Dar, în realitate, implementarea este finalizată numai când scopul și obiectivele inițial prevăzute au fost atinse. Dacă procesul de monitorizare și evaluarea intermediară oferă elemente care sugerează că obiectivele nu au fost atinse sau acest lucru nu se poate întâmpla doar prin activitățile prevăzute, o ajustare a politicii ar trebui făcută. Uneori se întâmplă ca finalizarea politicii să fie o decizie strict politică. De asemenea, se poate întâmpla, în practică, ca politica să continue chiar dacă obiectivele au fost atinse din dorința instituțiilor și funcționarilor de a păstra avantajele obținute ca rezultat al politicii .





7. Monitorizare și evaluare în politici publice

Rolul activităților de monitorizare și evaluare este acela de a determina eficiența și eficacitatea unei politici publice. Evaluarea de la finalul implementării va stabili în ce măsură scopul și obiectivele inițial stabilite au fost atinse. Monitorizarea și evaluarea au, de asemenea, un rol esențial în ajustarea politicilor pe parcursul desfășurării lor.

Monitorizarea – activitatea de colectare de informații în legătură cu modul în care este implementată politica, sprijină luarea unor decizii de corectare pe parcurs.

Evaluarea – formularea unor concluzii pe baza rapoartelor de monitorizare și a analizelor suplimentare care stabilesc, în special, impactul politicilor asupra grupurilor țintă.

Monitorizarea și evaluarea urmăresc în principal următoarele aspecte:

- Modificări instituționale ca urmare a implementării politicilor;
- Modificări în situația grupurilor țintă;
- Costuri;
- Modul în care au fost desfășurate activitățile, dacă există întârzieri și care sunt motivele acestora;
- Concordanța rezultatelor cu obiectivele stabilite inițial.

Beneficiile monitorizării politicilor de reformă nu se limitează numai la nivelul managementului și raportării. Procesul de monitorizare poate fi folosit ca un catalizator care menține reforma pe „calea dreaptă” în sensul în care ceea ce se monitorizează înseamnă că se și realizează. Monitorizarea poate contribui și la creșterea legitimității și asigurarea responsabilizării celor implicați precum și a sustenabilității politicii.

Urmărirea planului de acțiune constituie un element de bază în desfășurarea activităților de monitorizare.

Este foarte important ca în momentul formulării politicilor publice să se definească o serie de evenimente majore / „piloni” (în limba engleză „milestone events”) în procesul de reformă.





Acest lucru facilitează împărțirea politicii pe mai multe componente importante care sunt mai ușor de înțeles și de abordat. De asemenea se recomandă implicarea partenerilor și a celorlalți stakeholderi în această etapă pentru a profita de experiența și expertiza pe care aceștia le dețin. În acest sens se pot organiza focus grupuri, ateliere de lucru, mese rotunde, etc.

Tipuri de indicatori:

- Indicatori de input (de exemplu. personal, fonduri, logistică)
- Indicatori de output (de exemplu. număr de IMM-uri nou înființate ca urmare a politicii, număr de sesiuni de instruire, număr de publicații distribuite)
- Indicatori de rezultat/outcome/impact (de exemplu. profitabilitatea IMM-urilor înființate, rata morbidității)

În timp ce monitorizarea folosește în principal primele două tipuri de indicatori (de input și de rezultat), în cazul evaluării este absolut necesară utilizarea celui de-al treilea tip.

Un bun indicator trebuie să fie: Util, Simplu, Fezabil, Obiectiv, Specific, Etc.

Pentru desfășurarea activităților de monitorizare și evaluare pot fi folosite următoarele surse:

- Documente, materiale rezultate în urma implementării politicii;
- Interviuri, sondaje de opinie, studii de caz;
- Rapoarte elaborate de organizații publice și private precum și de organizații internaționale;
- Monitorizarea de presă.

Principalele instituții care trebuie / pot să desfășoare activitățile de monitorizare și evaluare sunt cele implicate în implementarea politicilor dar este foarte important, mai ales în cazul evaluării, ca această responsabilitate să fie delegată sau împărțită cu organizațiile societății civile, asociații profesionale, think tankuri, etc. Acest lucru stimulează procesul de reformă, contribuie la creșterea transparenței politicilor și a gradului de responsabilizare a instituțiilor implicate.





7.1. Sistemul de monitorizare și evaluare (M&E)

Un sistem funcțional de monitorizare și evaluare, M&E, este capabil să integreze date formale, date orientate și asociate în mod obișnuit cu activitatea de M&E împreună cu date informale privind monitorizarea și comunicarea. Dacă puteți vedea sistemul de M&E în acest fel – ca un sistem integrat de reflecție și comunicare care sprijină implementarea politicilor – atunci puteți să-l planificați și să-l gestionați în cadrul întregului ciclu de viață al elaborării și implementării politicilor publice. Cu toate acestea, sistemul M&E este adesea văzut ca o sarcină statistică sau ca o obligație externă plicticoasă și obositoare având o relevanță redusă pentru cei care implementează politici. Un alt obicei este acela de a vedea separate funcțiunile monitorizării și evaluării. În aceste situații, nivelul superior sub-contractează evaluarea și acțiunea se focalizează numai pe urmărirea activităților pe termen scurt, având ca și consecință imediată limitarea oportunităților de a înțelege și învăța dacă există inputuri strategice. Abordarea M&E ca un sistem integrat care îi sprijină pe cei implicați în implementarea politicilor necesită:

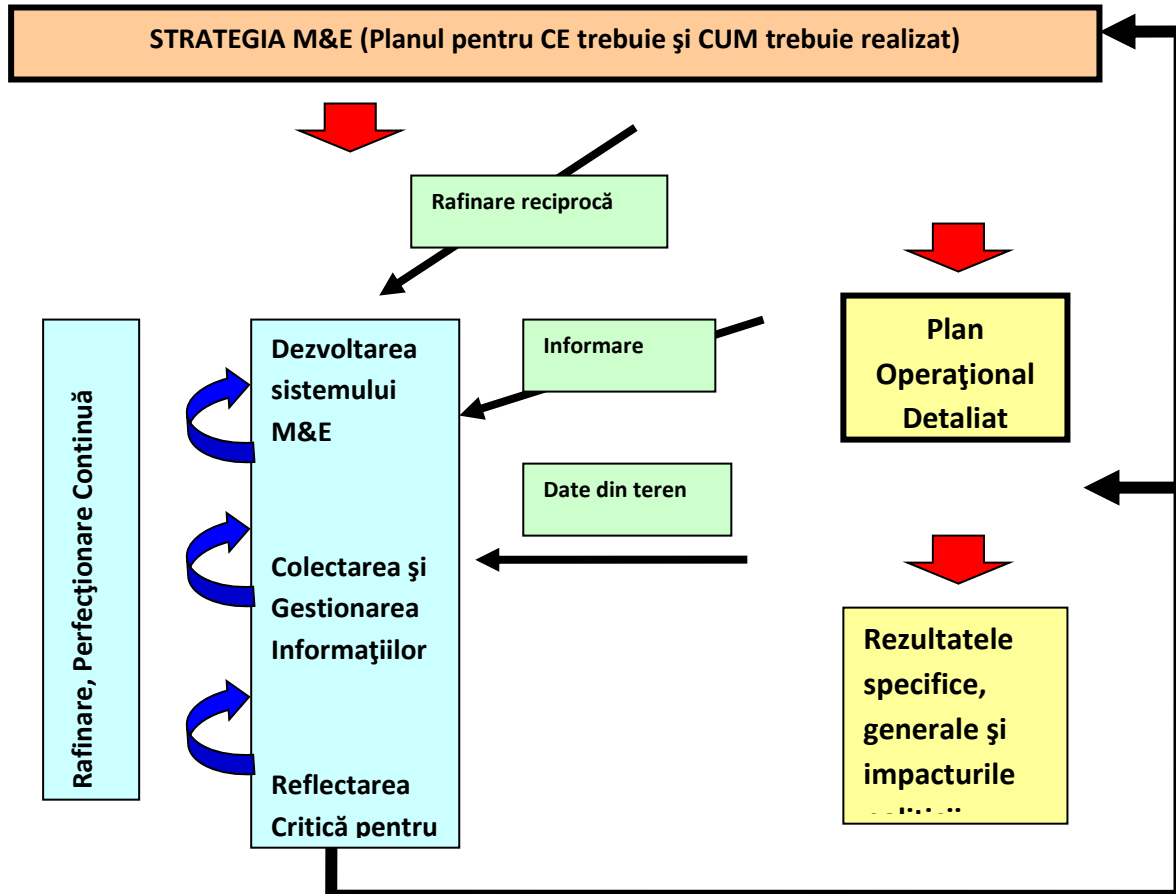
- crearea proceselor de M&E care conduc la instruirea clară și regulată ale tuturor celor implicați în operațiunile strategice ale politicilor,
- înțelegerea legăturilor dintre M&E și funcțiunile managementului,
- utilizarea proceselor existente de învățare, comunicare și luarea deciziilor între actorii implicați pe baza orientărilor M&E,
- punerea în practică a condițiilor necesare și capacităților pentru realizarea M&E.

Există o mare varietate de activități care pot fi integrate unui sistem de M&E. Acestea includ practici standard ale planului de implementare, dar și inovații specifice, care pot include, de exemplu, următoarele:

Evenimente incluse în agendă	Ateliere ale actorilor implicați	Monitorizarea progreselor și performanțelor
Planificare și bugetare	Monitorizarea situației	Monitorizarea impactului
Monitorizare financiară și audit	politice	Analize participative de context



Monitorizarea procesului	Anchete ale actorilor primari	Evaluări externe
--------------------------	-------------------------------	------------------



Pentru ca sistemul de M&E să fie mai eficient, trebuie îndeplinite patru acțiuni cheie:

1. Planificarea și punerea în practică a sistemului,
2. Colectarea și gestionarea datelor și informațiilor,
3. Reflectarea critică pentru îmbunătățirea acțiunilor,
4. Comunicarea și raportarea rezultatelor

Cu toate că aceste sarcini sunt prezentate secvențial, ele se suprapun în realitate. Elaborarea unui raport anual privind progresele înregistrate va implica un proces mai structurat cu pași separați (informația adunată în timpul unui an întreg, un proces



participativ de revizuire în care informația este discutată și analizată, precum și un raport scris).

8. Tipologia politicilor publice

Toate nivelurile de guvernare –central și local – se implică din ce în ce mai activ în promovarea de politici publice. În fiecare an, adevărate volume de legi și ordonanțe sunt adoptate de organismele legislative federale, statale și locale, ele fiind dublate de o cantitate semnificativă de regulamente emise de agențiile administrative în baza mandatelor legislative. Politicile publice s-au dezvoltat atât în ariile tradiționale de intervenție guvernamentală – cum ar fi politica externă, transporturile, educația, protecția socială, respectul legii, reglementarea relațiilor comerciale și de muncă, relațiile internaționale – cât și în domenii precum stabilitatea economică, protecția mediului înconjurător, egalitatea de șanse, îngrijirea medicală, energia nucleară și protecția consumatorilor, până acum 20-30 de ani puțin reglementate.

Secțiunea de față sintetizează o serie de tipologii dezvoltate de-a lungul anilor de analiștii politici și alți academici, în detrimentul schemelor de clasificare tradiționale (cum ar fi de exemplu, clasificarea după domeniul de activitate, instituții ori cronologică). Demersul următor oferă cititorului o imagine asupra scopului, diversității și obiectivelor variate ale politicilor publice.

POLITICI PUBLICE PROCEDURALE ȘI SUBSTANTIVE

Politicile publice substantive încorporează ceea ce Guvernul urmărește să facă în domenii precum construcția de autostrăzi, plata beneficiilor sociale, interzicerea vânzării angro a alcoolului etc. Politicile de tip substantiv conferă în mod direct beneficiarilor avantaje și dezavantaje, beneficii și costuri. **Politicile procedurale** fac referire, în schimb, la actorii și modalitățile care/prin care un obiectiv/scop/lucru sunt realizate. Definite astfel, în categoria politicilor de tip procedural se includ legile de constituire și funcționare a agențiilor administrative, legile prin care sunt definite atribuțiile și jurisdicția diferitelor agenții, procedurile instituite pentru derularea propriilor programe, precum și controlul operațiilor exercitate de ele.





Politicele de tip procedural pot avea însă consecințe substanțiale – modul în care un obiectiv/scop/acțiune este realizat și instituția abilitată în acest scop determină în ultimă instanță rezultatul final. Frecvent, aspectele procedurale sunt utilizate pentru a întârzia sau amâna adoptarea unor politici publice substanțiale. Acțiunile unei agenții pot fi contestate invocându-se nerespectarea procedurilor legale, când în realitate opoziția este îndreptată împotriva acțiunii ca atare.

POLITICI PUBLICE DISTRIBUTIVE, REGULATORII, AUTO-REGULATORII ȘI REDISTRIBUTIVE

Impactul politicilor publice și relațiile dintre cei implicați în formularea de politici publice determină această clasificare.

Politicele distributive implică alocarea de resurse și servicii către diferite segmente ale populației – persoane, grupuri, corporații și comunități. Unele politici de tip distributiv acordă beneficii doar unui număr restrâns de beneficiari. Alte politici se adresează unui număr mare de persoane cum este cazul programelor de subsidii agricole, programele educaționale gratuite etc.

Politicele de tip distributiv implică de regulă utilizarea fondurilor publice în favoarea grupurilor, comunităților și ramurilor industriale. Potențialii beneficiari nu concurează în mod direct, după cum beneficiile atribuite nu constituie costuri directe pentru un grup anume.

Politica privind conservarea habitatului porturilor și râurilor este dată drept exemplu clasic de politică distributivă, văzută însă de unii analiști sub forma unor „decizii individualizate și care doar prin acumulare pot fi calificate drept politică publică” (Theodore J. Lowi).

Politicele regulatorii restricționează ori limitează comportamentul indivizilor sau grupurilor, reducând astfel libertatea de acțiune a subiecților (de exemplu, bancheri, comercianți, etc.). În acest sens, ele diferă de politicile distributive care tind să mărească libertatea de acțiune a grupurilor sau persoanelor beneficiare.

Formarea politicilor regulatorii este rezultatul conflictului dintre două grupuri sau coaliții de grupuri, una din părți urmărind să instituie o formă de control asupra celeilalte care va rezista, argumentând fie că orice formă de control nu este necesară, fie că instrumentele de control nu sunt adecvate. Politicile regulatorii delimitează clar câștigătorii de perdanzii, deși cei care câștigă obțin mai puțin decât și-au dorit inițial.





Politicile regulatorii variază și în conținut. Pe de-o parte, unele stabilesc reguli generale de comportament, cum este cazul legislației comerciale în care sunt definite atât acțiunile legale, cât și cele ilegale. Pe de altă parte, alte politici regulatorii insistă pe detalii, de exemplu legile privind utilitățile publice reglementează expres standardele de furnizare, condițiile de autorizare, aspecte financiare, tarifele ce pot fi practicate.

Politicile regulatorii variază în conținut chiar în cadrul aceleiași politici, politica privind protecția consumatorilor fiind relevantă în acest sens. Unele legi controlează accesul produselor pe piață, interzicând comercializarea acelor produse care nu respectă standardele în domeniu. Alte legi conferă consumatorului dreptul de a fi informat asupra produselor comercializate.

Unele politici regulatorii, cum sunt politicile privind audiovizualul, sunt implementate în baza unor decizii care conferă drepturi unor actori, în timp ce altor actori li se neagă aceleași drepturi.

Politicile auto-regulatorii sunt asemănătoare cu politicile regulatorii în sensul că și ele restricționează sau controlează un grup ori aspecte particulare. Spre deosebire de politicile regulatorii, politicile auto-regulatorii sunt promovate direct de grupurile de beneficiari, ca modalitate de protecție a intereselor membrilor săi.

Ca regulă, un grup profesional sau ocupațional⁹ militează pentru adoptarea regulilor de autorizare de către legislativ. Rezultatul se traduce prin adoptarea legii/legiilor care reglementează exercitarea unei profesii ori ocupații și condițiile în care se poate profesa. Implementarea acestor legi este încredințată unui comitet format din membri ai grupului de beneficiari. În timp, accesul la o profesie autorizată poate fi înăsprit, iar tarifele percepute pentru serviciile sale specializate mărite.

Politicile redistributive implică transferul de avere, venit, proprietate sau drepturi între grupuri ori segmente ale populației ca urmare a acțiunii concertate a guvernului. “ Scopul

⁹ de exemplu, avocați, medici, farmaciști, ingineri etc.





acestei politici nu este utilizarea proprietății, ci proprietatea în sine, nu egalitatea tratamentului, ci egalitatea posesiei”.

Schema uzuală în politicile redistributive implică transferul de resurse de la cei ce au la cei ce nu au, însă acest flux poate fi inversat. Politicile redistributive sunt greu de adoptat deoarece implică realocarea de resurse financiare, de drepturi și de putere. Cei ce dețin atât puterea financiară, cât și pe cea politică dispun de suficiente mijloace pentru a limita acest tip de politici publice.

POLITICI PUBLICE SIMBOLICE ȘI MATERIALISTE

În funcție de beneficiile acordate, politicile publice se clasifică în politici materiale și simbolice. **Politicile de tip materialist** fie oferă beneficiarilor resurse tangibile ori puteri substanțiale, fie dezavantajează net pe cei afectați negativ. **Politicile simbolice** nu au nici un impact în termeni materiali, neconferind nici avantaje, nici dezavantaje. Mai degrabă, ele apelează la valori prețuite de oameni cum ar fi pacea, patriotismul și justiția socială.

Câteodată politici publice cu o puternică conotație simbolică pot avea importante consecințe practice.

Majoritatea politicilor nu sunt în totalitate simbolice ori materialiste. Aceste două categorii – simbolice și materialiste – pot reprezenta două extreme ale unei scale la care se raportează diferitele politici.

Politicile publice ostentativ materialiste pot fi transformate în politici publice simbolice în urma acțiunii administrative sau incapacității legislativului de a finanța politica publică în cauză. Pe de altă parte, politicile publice pot transforma caracterul inițial simbolic în unul materialist.

POLITICI PUBLICE CARE AU CA OBIECT BUNURI PUBLICE SAU BUNURI PARTICULARE

Politicile publice implică și furnizarea de „bunuri” publice/colective (indivizibile) sau „bunuri” private (divizibile). Bunurile publice sunt de asemenea natură încât furnizarea lor către o singură persoană determină automat furnizarea către toți. Un exemplu clasic de bun public îl constituie apărarea națională: nu poate fi furnizată doar unor cetățeni în timp ce alții





sunt excluși. Apărarea națională ca bun public trebuie furnizată de către guvern și finanțată prin taxe în condițiile în care nici o persoană rațională nu va contribui voluntar la finanțarea ei, preferând să lase pe alții să acopere costurile¹⁰. Aerul curat, siguranța publică, controlul circulației sunt alte exemple de „bunuri” publice.

„Bunurile” private pot fi divizate și achiziționate sau utilizate contra cost de fiecare utilizator ori beneficiar și sunt disponibile pe piață. Multe bunuri „sociale” furnizate de guvern (de exemplu, colectarea resturilor menajere, servicii poștale, servicii medicale, muzee, locuințe sociale și parcuri naționale) au caracteristicile unor „bunuri” publice. Dacă asemenea „bunuri” care în teorie pot fi furnizate și de piață, sunt sau nu furnizate de guvern este rezultatul unei decizii politice influențate la rândul ei de tradiție, accepțiunea privind funcțiile guvernului, dorința beneficiarilor sau utilizatorilor de a transfera o parte din costuri către alți actori.

¹⁰ Comportamentul blatistului

