

CAPITOLUL I

CE SUNT POLITICILE PUBLICE?

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

1.1. Conceptul de politici publice

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

lui Lasswell: ***știința politicilor publice nu ar trebui să se ascundă sub vălul «obiectivismului științific», ci să admită onest imposibilitatea separării mijloacelor de scopuri și a valorilor de proceduri.***

Legându-și începuturile de cele ale analizei politice americane, politicile publice au profitat de transformarea teoretică a domeniului pentru a-și delimita sfera de cercetare în cadrul științei politice. Dacă până în anii '70 analiza statului a fost dominată de instrumentele de tip instituțional sau administrativ, noi metode au fost acomodate aceluiași obiectiv utilizând ca fundament tendințele teoretice pe care știința politică și sociologia le-au privilegiat în cercetarea acelor aspecte ce sunt astăzi desemnate sub eticheta de politici publice.

Politicile publice sunt constant asociate exercițiului puterii. Ori, o politică publică nu este în exclusivitate rezultatul acțiunii guvernamentale. Ea este elaborată cu sprijinul unui număr mult mai mare de actori ce intervin în proces și constă, în egală măsură, în acțiuni sau non-acțiuni (poate părea paradoxal dar a nu lua în seamă o problemă, este tot o politică publică)⁹.

Toate colectivitățile organizate produc o anumită politică publică. Câtă vreme sunt identificate problemele și sunt căutate soluții pentru rezolvarea acestora, procesul de elaborare a politicilor publice este inaugurat. Politicile publice desemnează acest proces sistematic de reglementare și rezolvare a situațiilor problematice în cadrul unei colectivități. Dintre diferitele colectivități, cele etatice atrag în primul rând atenția datorită specificului instituțiilor pe care le implică (politici reglementative, distributive, redistributive sau constitutive). Dar politicile publice pot fi identificate și la alte nivele – colectivități locale, universități, spitale, sindicate sau întreprinderi – luând forma unor politici specifice; politicile de organizare și reorganizare, politicile salariale sau cele privind producția de bunuri și servicii, constituie modalități de rezolvare sau generare de probleme. Doar problemele ce presupun o reală dimensiune publică implică reglementarea prin intermediul politicilor, iar determinarea acelor probleme ce au o implicație publică presupune o analiză

⁹ Pârvulescu, Cristian, *Politici și instituții politice*, Ed. Trei, București, 2002.

a dimensiunii politice a societății și a instrumentelor prin care aceasta se realizează (inserarea pe agenda guvernamentală, constituirea referențialului politicii publice, intervenția decidenților, aplicarea, evaluarea). În fond, este vorba de maniera în care funcționează regulile jocului democratic din moment ce, pe lângă interesul euristic presupus de conceptul de politică publică, un loc aparte îl ocupă problema integrării cetățeanului în spațiul deciziei.

Când vorbim de politici publice ne referim la politici care răspund unor probleme publice, nu la chestiuni care țin de rutina ori structura organizațională. Într-o democrație, politicile sunt făcute de funcționari aleși împreună cu consilierii din ierarhia superioară a administrației. În sisteme de guvernare puternic ierarhice, precum cel din Canada, funcționarii fac haz de necaz spunând că politica este ***orice spune ministrul că este politică***. Lăsând gluma la o parte, este adevărat că, fiind funcționarul ales aflat în fruntea departamentului guvernamental, ministrul este singura persoană care are dreptul să aleagă politica. Dacă ceea ce spune documentul scris este diferit de ceea ce spune ministrul, atunci acest din urmă lucru, cel puțin, temporar, „este politică”. De aceea, nu oricine este investit cu puterea de a concepe politici.

Orice politică publică are trei elemente esențiale:

- a) definirea problemei;***
- b) scopurile pe care politica își propune să le atingă;***
- c) instrumentele sau mijloacele prin care se abordează problema și sunt atinse scopurile.***

Se va considera că ***definirea problemei*** este elementul central al declarației politice. Dacă nu există nici o problemă aparentă sau, în cazul în care există dar pare insolvabilă, nu este nevoie de o politică publică prin care să se răspundă acesteia.

În primul rând, problemele trebuie recunoscute și definite. A recunoaște o problemă poate să nu însemne nimic mai mult decât a simți că „ceva nu este în regulă” sau că se ivește o situație nouă. Astfel de situații apar adesea ca urmare a faptului că se înregistrează schimbări în anumiți indicatori care de obicei sunt constanți, fapt care sugerează că există o problemă. ***„Astfel de in-***

dicatori există din abundență în lumea politică pentru că atât agențiile guvernamentale, cât și neguvernamentale, monitorizează de obicei diverse activități și evenimente, precum numărul de accidente survenite pe autostrăzi, rata mortalității, rata mortalității infantile, prețurile, numărul celor care fac naveta între orașe și al celor care călătoresc în interiorul acestora, ca și mulți alți astfel de indicatori”¹⁰.

Definirea problemei este strâns legată de scopurile politicii. Este foarte important să distingem *scopurile generale* de *scopurile specifice* ale unei politici. Politica de sănătate, de exemplu, are ca scop foarte general acela de a menține și a îmbunătăți sănătatea populației. La acest nivel de generalitate, nu există aproape nici un dezacord asupra scopurilor; același lucru se poate spune despre scopurile generale ale politicii externe, politicii educaționale, politicii sociale, ș.a.m.d. Pe măsură ce coborâm la nivelul detaliilor însă, scopurile devin tot mai precise. Ele rămân legate de cele generale, dar mai degrabă în sensul că trasează etape de parcurs. O politică de sănătate dintr-o anumită provincie, menită să ofere servicii mai bune pentru tinerii expuși unor riscuri ridicate, își va formula scopurile astfel încât să răspundă în mod expres problemelor întâmpinate de acei tineri (de exemplu, ca femeile însărcinate să fie mai în siguranță, să reducă consumul de droguri). Dacă vor fi atinse aceste scopuri particulare, atunci și scopurile mai generale ale domeniului sănătății vor fi îndeplinite.

Al treilea element-cheie dintr-o declarație de politică publică îl constituie indicarea naturii instrumentelor sau a mijloacelor prin care urmează să se abordeze problema și să se aducă la îndeplinire scopurile. În procesul de concepere a politicii publice, definirea problemei și găsirea unei soluții sunt adesea puse în umbră de întrebarea „cum se va realiza acest lucru”. Alegerea instrumentelor este strâns legată de alegerea mijloacelor de implementare a acestor instrumente. Guvernul poate alege, de exemplu, să descurajeze consumul de tutun, alcool sau droguri prin campanii publicitare. Dar cine va face

¹⁰ Kingdon, J.W., *Agendas, alternatives and public policies*, 2nd ed., New York, Harper Collins, 1995, p. 90.