



**METODOLOGIE DE MONITORIZARE ȘI EVALUARE A  
POLITICILOR ȘI STRATEGIILOR LA NIVEL LOCAL  
(COMUNA AMĂRĂȘTII DE JOS)  
- REPERE TEORETICE -**





## **CAPITOLUL I**

*CONTEXTUL CONSTITUTIV AL POLITICILOR PUBLICE* .....pag. 3

## **CAPITOLUL II**

*CATEGORII CONCEPTUALE ALE POLITICILOR PUBLICE* .....pag. 16

## **CAPITOLUL III**

*ELABORAREA POLITICILOR PUBLICE* .....pag. 29

## **CAPITOLUL IV**

*IMPLEMENTAREA POLITICIILOR PUBLICE* .....pag. 38



**Prezenta Metodologie a fost elaborată în cadrul proiectului *Un viitor mai bun – administrație locală eficientă*, POCA 151142, Acivitate A.3. *Dezvoltarea de instrumente de monitorizare și evaluare independentă a politicilor și strategiilor la nivel local***

## CAPITOLUL I

### *CONTEXTUL CONSTITUTIV AL POLITICILOR PUBLICE*

#### *1.1. Considerații generale*

Mondializarea economiei, mutațiile de pe piața forței de muncă, rapiditatea schimbărilor tehnologice și sociale, exigențele sporite ale societății civile reprezintă provocările cărora administrația statelor lumii este nevoită să le facă față prin creșterea eficienței și eficacității proceselor administrative, ameliorarea capacității instituționale de adaptare și inovare, stăpânirea diversității problemelor, identificarea unor soluții alternative adecvate complexității actuale.

*Pe plan extern* este nevoie de o nouă gândire strategică și de inovații radicale în domenii de mare actualitate, cum sunt: relațiile dintre statul național și structurile organizaționale transnaționale, dintre statul național și organizațiile spațial – administrative (regionale, locale), precum și construcția instituțiilor care transcend statul național și care determină viitorul țărilor în cadrul Uniunii Europene, dar și al Europei într-o lume globalizată. Următorii anii vor însemna participarea *statului națiune*, principalul actor al integrării, la configurarea noului model al Europei Unite din punct de vedere politic, economic și social.

*Pe plan intern* există o cerere la fel de mare și de urgentă de a eficientiza structurile statale și guvernamentale determinată, în primul rând, de transformarea societății într-o structură multiorganizațională, iar, în al doilea rând, de limitarea capacității decizionale a guvernelor, limitare cauzată de presiunile exercitate de *grupuri de interese speciale* și de *tirania micilor minorități*.

*“Amenințările reprezentate de aceste două grupuri, ce au tendința de a face din*

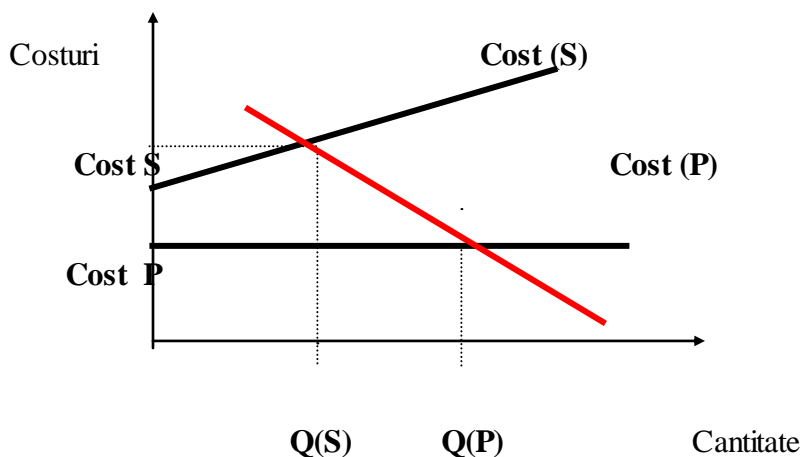
*propriul interes un imperativ moral căruia orice alt obiectiv să-i fie subordonat, pot fi anihilate sau chiar transformate în oportunități doar de o guvernare puternică, eficientă și performantă”<sup>1</sup>.*

Noile provocări globale: eliminarea sărăciei, protecția mediului înconjurător, repartizarea neuniformă a cunoștințelor științifice, presiunea exercitată asupra economiilor țărilor slab dezvoltate, conflictele religioase, eradicarea terorismului internațional, eficientizarea controlului armamentului nuclear, internaționalizarea tehnologiei informației etc. impun cu stringență creșterea importanței administrației centrale și locale.

În concluzie, deoarece guvernele naționale sunt singurele care datorită legitimității lor pot domina actuale probleme globale, guvernarea trebuie să-și redefinească politicile, strategiile, programele și proiectele în scopul dinamizării capacității de performanță. Viabilitatea performanțelor este, însă, direct condiționată de succesul reformei sistemului administrativ.

Politica Uniunii Europene este focalizată prioritar asupra constituirii unui cadru favorabil creșterii competitive a companiilor europene pe piața globală.

Experiența ajustărilor structurale a ridicat o serie de probleme sociale legate de accentuarea ratei șomajului în anumite industrii, ceea ce în termeni financiari se exprimă prin creșterea costurilor, și așa destul de ridicate, în condițiile intrării (ieșirii.) pe o piață nouă (vezi fig.1.1.)



<sup>1</sup> O discuție asupra distrugerii ratortului politic dintre majoritate și minoritate în gândirea constituțională americană propusă de Alln Bloom ( The Closing of the American Mind, „Introduction:Our Virtute”, pp25-43)

## Figura 1.1. Relația dintre costurile produselor (P) și costurile sociale (S)

Companiile care nu reușesc să se adapteze condițiilor pieței unice, în timp, vor dispărea. Eforturile companiilor de a reduce costurile totale de producție trebuie susținute prin politici orientate spre reducerea cheltuielilor în sectorul public, oferindu-se astfel posibilitatea companiilor private de a putea să se mențină pe o piață unică competitivă.

În consecință, din perspectivă economică, procesul de extindere al Uniunii Europene exercită asupra mediului de afaceri românesc serioase presiuni care constituie, în fond, argumente solide în favoarea creșterii eficienței activităților din sectorul public. Una dintre soluțiile la care guvernele occidentale au apelat destul de frecvent în ultima perioadă, pentru diminuarea cheltuielilor bugetare prin îmbunătățirea eficienței și a metodelor de muncă, este transferarea experienței din sectorul privat către cel public.

În reformarea societății, guvernul României și-a asumat o intervenția activă concretizată prin strategia de accelerare a reformei ale cărei obiective vizează:

- (1) *delimitarea responsabilității politice și administrative a Guvernului și*
- (2) *ameliorarea calității politicilor publice pentru rezolvarea eficientă a problemelor. Atingerea primului obiectiv presupune separarea managementului politic de cel administrativ, iar cel de al doilea, este realizabil în circumstanțele unei creșteri a calității proceselor de elaborare și implementare a politicilor publice, prin implicarea cetățenilor și prin creșterea eficienței cooperării între instituțiile administrative”<sup>2</sup>.*

La rândul lor, „politicile publice se înscriu într-un dublu proces de transformare: intrările (resursele financiare, bugetare, umane) sunt transformate în realizări (construcții de autostrăzi, număr de dosare pentru ajutoare sociale analizate și acordate etc.), care la rândul lor produc efecte (ameliorarea securității rutiere, consolidarea mediului economic etc.)<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Strategia Guvernului privind accelerarea reformei în Administrația Publică, aprobată prin Hotărârea Guvernului, nr. 1006/04.10.2001 și publicată în M. Of. Nr. 660/19.10.2001, Anexa, p. 14.

<sup>3</sup> Idem, p.6.

Transformarea României într-o democrație de anvergură europeană este o provocare dificilă a cărei durată, costuri și complexitate s-au dovedit a fi inițial subestimate. Renunțarea la sistemul centralizat și anularea facilităților economice asociate acestui sistem au creat o mare dezordine socială și, aproape, încetarea vieții economice.

Deși, încă din perioada de început a anilor 1990, au existat mari așteptări legate de abilitatea administrațiilor de a aborda problemele sociale și economice, realitatea a demonstrat că au existat suficiente limitări.

Adâncirea crizei economice și tulburările sociale din perioada de început a tranziției au demonstrat incapacitatea administrației de a se reforma, de a armoniza procesul de reformă profundă cu tradiția statului, cultura politico-administrativă, precum și disponibilitatea diferitelor categorii sociale din România de a accepta schimbările.

Spre deosebire de alte state foste comuniste în care, de-a lungul celor 50 de ani de regim centralizat, au fost, totuși, inițiate o serie de reforme liberale, sistemul administrativ din România a rămas complet *înghețat* în toți acești ani.

Înțelegerea structurii și a modului de funcționare a administrației publice înainte de anul 1990 joacă un rol important în reușita demersurilor de a reforma sectorul public. Din această perspectivă, este un fapt recunoscut că birocrația excesivă, divizarea strictă a competențelor și obligativitatea de a acționa în concordanță cu un set de reguli rigid definite reprezintă principalele caracteristici ale unei administrații centralizată.

### Tabel nr.1.1.

#### Principalele diferențe între sistemul centralizat și sistemul democratic

Elementele sistemelor de administrație publică	Caracteristicile comparative ale sistemelor	
	Centralizat, înainte de 1990	Democrație, după 1990
<b>Sistemul administrativ</b>	<i>Ierarhic, orientat spre comandă.</i>	<i>Aplatizat, orientat spre piață.</i>
<b>Societatea</b>	<i>Integrativă, autistă.</i>	<i>Conflictuală, turbulentă.</i>

<b>Relațiile dintre membrii societății</b>	<i>Introspective, închise, conformiste, colectiviste.</i>	<i>Extrovertite, deschise, competitive, individualiste.</i>
--	---	---

Diferențele evidențiate în tabelul nr. 1.1. reflectă faptul că membrii societății care au trăit experiența unui sistem administrativ centralizat și hiper-birocratic au o disponibilitate destul de redusă față de noul mediu de piață, orientat spre competitivitate și concurență.

Modernizarea și dezvoltarea sistemului administrației publice la toate nivelurile (autoritățile centrale și locale, instituționale și al serviciilor publice) este un proces dinamic și complex care cere eforturi susținute pentru a accelera aderarea la Uniunea Europeană..

Noile comenzi politice și sociale impun descoperirea și exploatarea eficienței și eficacității unor abordări și soluții noi, cunoașterea, definirea, elaborarea, implementarea și monitorizarea activă a unor politici, obiective, strategii, decizii și acțiuni care pot rezolva problemele cu care se confruntă diferitele segmente societale.

Este nevoie de un uriaș potențial intelectual și de experiență care să participe la alegerea priorităților reformei și la stabilirea direcțiilor de implementare a acesteia.

Realizarea dezideratelor este posibilă prin eforturi substanțiale care să țină cont de următoarele transformări:

- ❑ *competențele*: de la planificarea centralizată la funcțiile specializate, caracteristice economiei de piață;
- ❑ *resursele umane*: de la *cadrele* din administrație, angajate pe criterii politice la *funcționarii publici*, angajați pe criteriile competenței profesionale;
- ❑ *organizarea*: de la unitatea de putere centralizată la unități de putere descentralizate, separate pe orizontală și verticală administrației publice;
- ❑ *procedurile*: de la respectarea directivelor pe linie de partid la respectarea legalității actului administrativ.

## ***1.2. Definirea politicilor publice***

*Politica reprezintă un „domeniu al activității umane care vizează relațiile, manifestările și orientările între păturile, grupurile sociale și alte organizații active dintr-un stat sau între acestea și cetățeni în confruntările pentru cucerirea, consolidarea, dezvoltarea și menținerea puterii și pentru controlul funcționării ei”<sup>6</sup>*

Prin extinderea definiției anterioare spre domeniul politicilor publice se poate considera că *„orice politică reflectă orientările cetățenilor ce formează anumite grupări (față de altele) în interiorul unei țări, dar și ale unei țări față de alte țări, în legătură cu promovarea intereselor lor, în lupta pentru putere.”<sup>7</sup>*

Prin urmare, se poate considera că *politica publică exprimă manifestările și orientările definite de autoritățile statului, ca puteri publice, centrale sau locale, pentru domenii sau activități esențiale ce se desfășoară fie la nivelul național, fie la niveluri teritorial-administrative*

Considerată frecvent ca un echivalent, la nivel guvernamental, al politicii de corporație, politica publică poate fi tratată ca ansamblul deciziilor adoptate de către autoritățile publice în vederea orientării într-un sens rezonabil a activităților dintr-un domeniu de larg interes public.

*Politicile publice sunt, în concluzie, decizii politice în favoarea unui anumite stări dorite, inclusiv opțiunile în favoarea anumitor mijloace considerate a fi adecvate atingerii obiectivelor proiectate.*

Esența unei politici publice ține de mobilizarea membrilor unei comunități în jurul unui consens permanent reformulabil, obținut prin dispută, negociere, înfruntare, compromis.

Prin urmare, o *politică publică presupune existența unui obiectiv (de largă recunoaștere publică (interes public) și care determină declanșarea procesului prin care opiniile și interesele celor care se regăsesc în obiectivul fixat sunt aduse laolaltă pentru a face posibil crearea unui loc comun al comunităților, grupurilor și cetățenilor și care, în mod curent, reprezintă spațiul public al politicii.*

<sup>6</sup> Mic dicționar enciclopedic, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1978 .

<sup>7</sup> Dicționarul Explicativ al Limbii Române, Ed. Academiei, București, 1984.



*Politică publică conturează, așadar, un loc comun sau un spațiu public țintă, construit pe baza identificării unui interes comun al unor largi categorii de cetățeni cu interese, opinii și afilieri, în general, diferite.*

De exemplu, dacă protecția mediului înconjurător reflectă la un moment dat un interes comun al societății, devenind idealul politicii de mediu, atunci ea trebuie să creeze acel spațiu public țintă care capacitează interesul comun al comunității în această direcție.

Inițierea acțiunilor ce se impun sunt determinate și posibile tocmai datorită existenței acestui spațiu, care va exista atâta vreme cât activitățile necesare punerii în aplicare a politicii elaborate își vor demonstra eficacitatea.

Adoptarea unei anumite soluții (dintre multitudinea de alternative existente) are un grad ridicat de dificultate provocat de efectele contingențelor asupra cadrului de cercetare a problemelor ce țin de opțiunea asupra soluției care vizează satisfacerea acestui interes comun.

În ultimele decenii ale secolului trecut s-a dezvoltat în domeniul științelor sociale o nouă doctrină, *cea a perspectivelor concurențiale*, care a accentuat imposibilitatea stabilirii unei explicații unice și valide a fenomenului social, pe baza diferitelor tradiții teoretice. Superioritatea sau, din contră, suficiența unui raționament, a unor argumente sau a unor judecăți depinde de perspectiva teoretică utilizată. Analize mult mai sofisticate relevă că existența explicațiilor concurente nu distruge posibilitatea stabilirii unor criterii de raționament între acestea, chiar dacă astfel de raționamente sunt de natură relativă (explicația X este mai bună decât varianta Y).

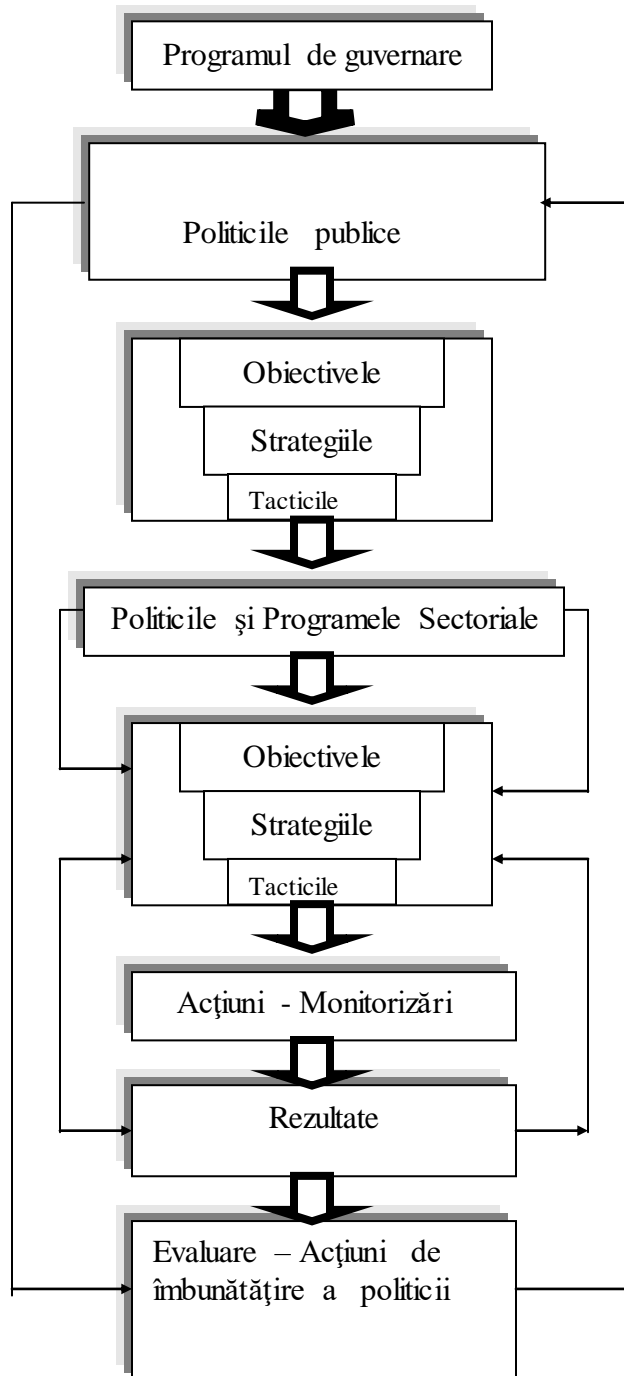
Din perspectivă pragmatică, politica publică poate fi identificată cu una dintre următoarele alternative: *expresia unei alegeri (opțiuni), definiția unei acțiuni curente, o propunere specifică, calea de anunțare a unei decizii guvernamentale, autorizarea formală a unei acțiuni inițiate, negocierea unei poziții, o declarație de intenție.*

La baza oricărei politici publice stau anumite reguli și norme specifice care exprimă modalitățile de definire, opțiunile decizionale, precum și acțiunile destinate punerii în practică a politicii.

Diagrama din figura nr.1.8 evidențiază conexiunile existente între toate aceste elementele menționate, dar și faptul că decizia politică asumată derivă din prioritățile stabilite prin Programul de

Guvernare. În această etapă, decizia politică are un caracter general, vizând doar aria de activitate și, eventual, conturând obiectivele prioritare.

Deciziile prin care se urmărește modificarea aspectului economic și social al societății, într-un mod care exprimă doctrina partidului sau coaliției aflate la putere, sunt influențate de politicile anterioare, de tipul problemelor ce sunt identificate sau de contextul existent la momentul asumării deciziei .



De exemplu, introducerea un nou sistem de impozitare este o decizie politică, dar determinată, cel mai adesea, de insatisfacția manifestată față de regulile sistemului de impozitare existent.

Problemele, orientările, evenimentele sau situațiile care apar trebuie îmbinate într-un context global armonios, care să asigure obținerea unui maxim de avantaje, nu înainte, însă, de a identifica semnificația fiecăruia dintre elementele constitutive.

### ***1.3. Politici publice sectoriale***

Coordonatele teoretice ale conceptului de politică publică sectoriale se definesc prin raportarea la trei aspecte esențiale și interdependente:

a) *semnificația conceptului de politică publică sectorială*. Politică publică sectorială este adoptată de guvern, ca autoritate publică, și are ca obiectiv principal reglarea condițiilor, repartițiilor și alocării resurselor în sectoarele componente ale domeniilor considerate de interes public.

Teoria politicilor publice capătă consistență numai în raport cu o anumită concepție asupra semnificației atribuită *sectorului public* pentru care se dezvoltă politica, concepție care se circumscrie regulii conform căreia este imposibil de a deduce prescripții (norme de acțiune) pornind de la simple aprecieri.

Noțiunea de *sector* se definește ca „*un domeniu sau ramură de activitate din viața economico-socială*”<sup>8</sup>. Statisticile naționale și internațională oferă o paletă deosebit de bogată a modalităților de clasificare a sectoarelor.

Pe baza acumulărilor empirice, au fost diferențiate următoarele tipuri de politici publice sectoriale:

---

<sup>8</sup> Dicționarul Explicativ al Limbii Române, Ed. Academiei, București, 1984

➤ *globale*: politici conjuncturale, politici structurale, politici de relansare, politici de stabilizare etc.; de exemplu, pentru politicile publice structurale este necesar efectuarea, într-o etapă prealabilă, unui diagnostic al sectorului vizat și în funcție de rezultatul diagnosticului se decide asupra politicii de adaptare structurală care urmează să fie pusă în practică;

➤ *funcționale*: politici fiscale, politici de prețuri, politici salariale etc.;

➤ *specifice pe activități* (politici de cercetare-dezvoltare, politici de difuzare a tehnologiei) *pe subsectoare* sau *pe industrii*. Subsectoarele se identifică cu zonele de interes incluse într-un sector.

Astfel, pentru sectorul agricol, sub-sectoarele sunt: viticultura, zootehnia, piscicultura etc.; pentru sectorul industrial, sub-sectoarele sunt reprezentate prin: textile, construcții de mașini, electronică, electronică etc;

➤ *politici sectoriale spațiale*: politici zonale, politici teritoriale, politici naționale etc.;

➤ *politici sectoriale temporale*: politici pe termen scurt, politici pe termen mediu, politici pe termen lung.

Politica publică sectorială se constituie ca o entitate în cadrul căreia se manifestă interdependența dintre ansamblul instrumentelor și cel al obiectivelor. Această axiomă impune satisfacerea unor condiționări foarte restrictive, surprinse în cadrul formalizării politicii publice sectoriale și justificate de analiza politicii în domeniul său de intervenție.

În funcție de accentul pus pe un tip de politică sectorială sau altul, politicile aplicate în țările dezvoltate prezintă caracteristici care le diferențiază sensibil.

Astfel, Statele Unite și Marea Britanie au aplicat, cu precădere, abordarea globală, ne-selectivă, Germania aplică o politică centrată pe activități, iar în Franța este dominantă politica sectorială specifică pe industrii.

Analiza politicilor specifice în cazul exemplelor menționate evidențiază existența unor orientări mult mai diversificate în funcție de modul în care măsurile corespunzătoare tipului de politică dominant se îmbină cu măsurile proprii celorlalte tipuri de politici trecute în revistă.

În Statele Unite măsurile corespunzătoare tipului dominant de politică industrială globală vizează promovarea liberei concurențe, încurajarea acordurilor de comerț liber cu diferiți parteneri comerciali, managementul neutru al parametrilor macroeconomici, menținerea separată a activității bancare de

cele industriale. Acestor măsuri li s-au asociat însă și altele corespunzătoare atât politicilor publice subsectoriale (măsuri în favoarea domeniilor aflate în dificultate), cât și politicilor pe activități (încheierea de contracte de cercetare cu sectorul privat și cu universități pentru proiecte având legătură cu prioritățile naționale – apărare, tehnică spațială, transporturi, promovarea exporturilor, facilități fiscale, finanțari).

În Marea Britanie au fost luate, de exemplu și măsuri de politică sectorială pe activități (crearea zonelor de întreprinderi în scopul sprijinirii dezvoltării regionale).

Pentru politicile publice axate pe activități, Germania oferă cazul cel mai ilustrativ. Măsurile luate pe acest plan au vizat promovarea intensă a cercetării - dezvoltării prin finanțare publică a cercetării științifice de bază și prin crearea unei rețele puternice de institute de cercetare pentru difuzarea tehnologiilor, precum și stimularea intervențiilor Land-urilor. S-au luat, însă, și măsuri de politici sectoriale pe industrii (alocarea de fonduri de cercetare unor mari companii din industrie, măsuri selective în favoarea unor industrii și pentru protecția altora aflate în declin) și de politică generală (menținerea competitivității internaționale, dezvoltarea unui sistem cuprinzător de pregătire profesională care să asigure forță de muncă înalt calificată, practicarea unei politici macroeconomice de natură să asigure menținerea la un nivel redus a ratei inflației, prin existența unei bănci centrale independente și puternice).

Politica japoneză se bazează, în principal, pe măsuri specifice adoptate în sprijinul unor sectoare și se caracterizează prin folosirea *viziunii strategice* în planificarea indicativă a subvențiilor pentru sectoarele prioritare și a acțiunilor de stabilizare a celor în declin. Politicile cu caracter general sunt subordonate unei politici unitare generale destinată să mențină competitivitatea internațională și constau în folosirea unor stimulente de impozite pentru economisire, a unei taxări favorabile pentru companii, investiții substanțiale în educație și instruire, încurajarea integrării pe scară largă a activității bancare, stimularea unei competiții puternice pe piața internă, stimularea îmbunătățirii calității produselor și serviciilor.

Politicile specifice pe activități, care se regăsesc în politica sectorială japoneză, urmăresc acordarea de subsidii pentru proiectele de înaltă tehnologie și susținerea exporturilor.

Tabloul de ansamblu al celor mai ilustrative cazuri de politici publice sectoriale aplicate în țările dezvoltate demonstrează că acestea reprezintă un mix de date variate, de măsuri caracteristice diferitelor tipuri de politici sectoriale (globale, axate pe activități, axate pe subsectoare), măsurile aferente unui anumit tip de politică fiind, însă, preponderente. Importanța acordată unui tip sau altuia de politică sectorială, precum și dozarea măsurilor asociate sunt subordonate obiectivului general menționat în programul de guvernare și determinate în funcție de avantajele deținute, de tradiții, de modelul socio-cultural etc.

b) *natura statului în realizarea politicii publice*. Statul constituie principalul responsabil al politicilor publice și, în consecință, teoria statului constituie un element central al fundamentelor politicilor publice. Din această perspectivă, definirea *naturii statului* comportă evidențierea următoarelor probleme:

- desemnarea responsabilităților politicilor publice și a gradului lor de autonomie;
- dependența politicilor publice de alternanța la putere a partidelor politice și a grupurilor de interese;
- procesele politico-juridice de executare a deciziilor de politică publică.

Influența *naturii statului* în realizarea politicilor publice ar putea fi rezumată prin afirmația că decizia de politică publică reprezintă o opțiune a statului prin care acesta arbitrează liber între diverse interese cu scopul realizării obiectivelor pe care și le-a stabilit, într-un domeniu sau altul.

În planul politicilor publice, economiile de piață dezvoltate au consacrat de-a lungul timpului, două sisteme diferite:

- *sistemul individualist de tip anglo-saxon și american*, care pune accent pe rolul, stimularea și răspunderea individuală;
- *sistemul corporatist (comunitar) de tip european continental (în special german) și japonez*, care pune accent pe comunitatea ce contribuie la dezvoltarea economico-socială, guvernul asumându-și un rol substanțial în dezvoltarea societății prin alocarea de resurse, sprijinirea sectoarelor naționale, finanțarea unor investiții, formulând chiar și garanții sectoriale etc

Dezvoltarea și expansiunea activităților industriale, diversificarea sectorială a acestora și industrializarea cvasiunanimă a societății au generat anumite *luări de poziție* la nivelul autorității

publice a statului, prin care acesta intervine pentru a orienta cursul evoluției individuale spre finalități extraeconomice, integrează industriile în spațiile socio-umane axiologizate și pe alte principii decât eficiența și profitul.

În acest sens, la nivelul autorităților publice au fost inițiate, promovate și dezvoltate o serie de *acțiuni*, *măsuri și proceduri* în direcția corectării evoluțiilor industriale în conformitate cu așteptările comunității, orientând prin instrumente și norme structurile și comportamentele industriale spre realizarea obiectivelor de dezvoltare.

c) *gradul de intervenție al statului*. Referitor la modurile de intervenție a statului asupra sectoarelor activităților economico-sociale, practica a consacrat două modele: cel al abordării politicilor sectoriale pe verticală și cel al abordării pe orizontală a politicilor sectoriale. Fiecare dintre aceste modele are premise și resurse diferite pe care puterea statală le poate influența prin deciziile de natură strategică adoptate..

## CAPITOLUL 2

### ***CATEGORII CONCEPTUALE ALE POLITICILOR PUBLICE***

#### ***2.1. Viziunea***

Necesitatea satisfacerii interesului public și, în situații limită, atenuarea potențialelor conflicte de interese ce pot apărea sunt, într-o măsură determinantă influențate de capacitatea managementului politic de a contribui la realizarea obiectivelor politicii prin furnizarea valorilor așteptate de spațiul public țintă (locul comun al interesului public), la cele mai mici costuri economice, sociale, politice pentru societate.

Viziunea conturează, într-un mod coerent și precis, imaginea privitoare la profilul, direcția principală de evoluție a unui anumit domeniu la nivel național, local sau regional. Acest concept implică anticiparea configurației domeniului în următorii ani, luând în considerație evoluțiile viitoare ale contextului european și mondial.

Formularea viziunii unei politici publice reflectă concentrarea atât asupra interesului public cât și asupra celor bune mijloace de atingere a acestuia.

Pentru membrii unei comunități sunt importante propriile valori, propriile nevoi, propria realitate și, în consecință, orice încercare serioasă de a declara *ce anume este o politică publică* trebuie să înceapă cu acestea.

#### ***2.2. Misiunea***

Misiunea reprezintă concepția managementului politic cu privire la configurația și direcția majoră în care politica urmează să evolueze pe termen lung (ce intenționează să transforme sau să îmbunătățească în spațiul public țintă).

Misiunea este determinată, înainte de toate, așa cum am subliniat anterior, de spațiul public țintă și de nevoile acestuia. O politică publică nu se definește prin norme, reglementări sau elementele



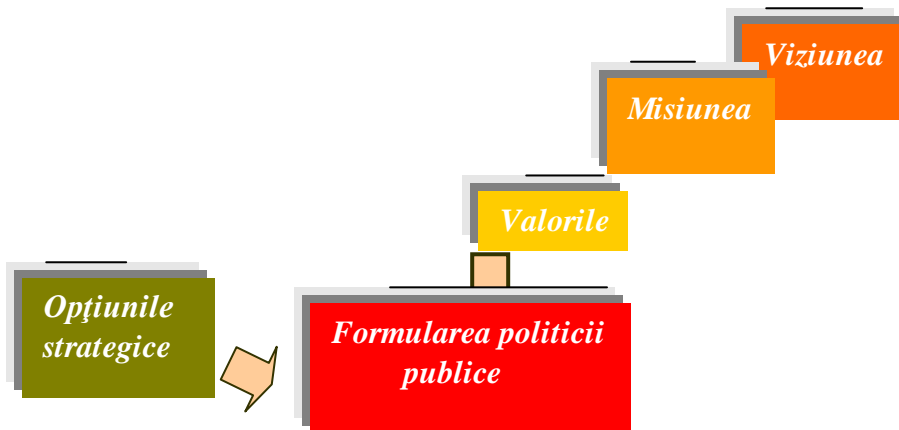
încorporate. *Satisfacerea intereselor grupurilor largi, ce definesc spațiului public țintă, trebuie să reprezinte misiunea și scopul oricărei politici publice.*

### 2.3. Valorile

Acest concept emerge de la viziunea managementului politic referitoare la viitoarele evoluții ale spațiului public țintă al politicii.

Managementul politic trebuie să formalizeze și să disemineze atât viziunea, cât și valorile politicii și să se asigure că acestea sunt cunoscute și acceptate de toate grupurile ce compun spațiul țintă al politicii publice, dar și de toți actorii implicați în procesul politicii publice respective. .

Un astfel de demers va influența pozitiv eficiența și eficacitatea politicii inițiate .( vezi fig.2.1.



**Fig. 2.1. Conceptele constitutive ale politicilor publice**

Succesul oricărui tip de politică publică este condiționat de schimbarea culturii actorilor implicați în politica publică, inclusiv a culturii spațiului public țintă.

Este o schimbare deosebit de semnificativă deoarece orice alt tip de schimbare, a metodelor sau a proceselor, este favorizată sau din contră stopată de aceasta.

Cultura reprezintă calea prin care membrii unui grup comunică atât între ei, cât și cu alte grupuri din societate.

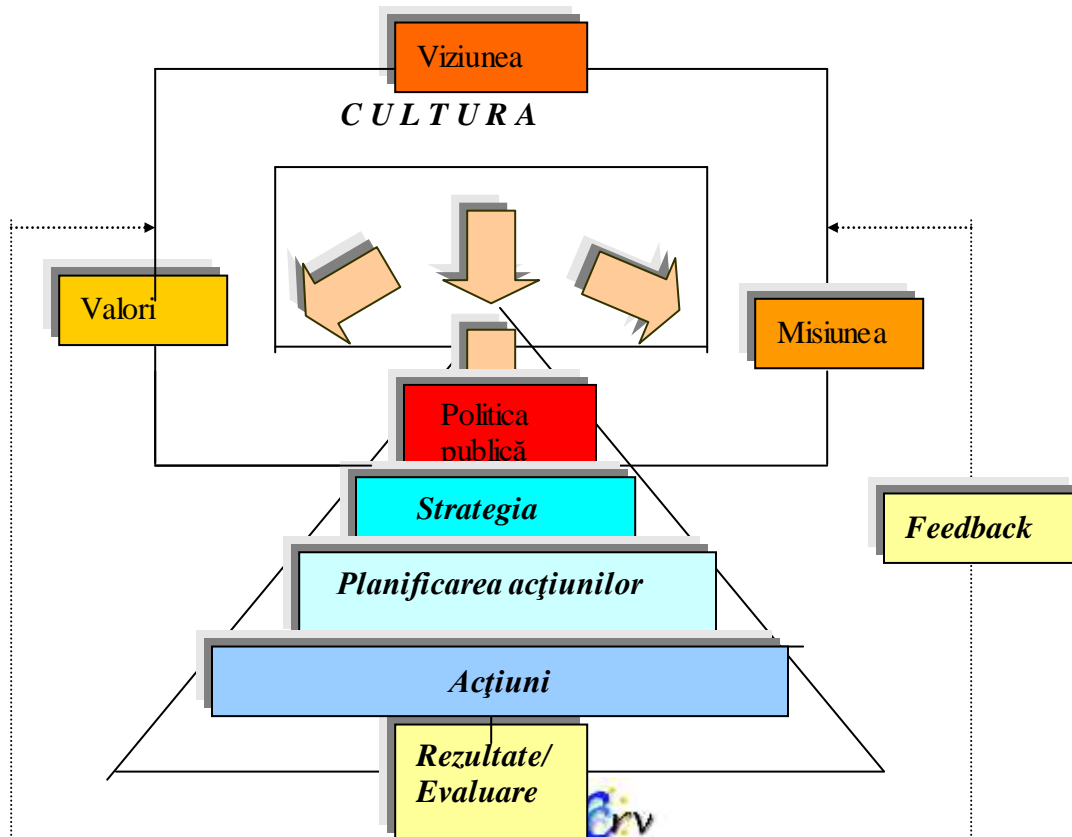
În contextul procesului de comunicare sunt relevate comportamente, obiceiuri, practici, valori, credințe și viziuni comune asupra viitorului.

Cazul ideal este cel în care viziunea managementul politic coincide cu cea a managementului public și cu cea a membrilor comunității care compun spațiul public țintă al politicii. Prin urmare, inițierea oricărei acțiuni pentru punerea în practică a unei politici va fi inspirată și gerată de această viziune..

Importanța noii culturi articulate în jurul transformării urmărite de o anumită politică publică constă în implicațiile ce îi revin la punerea în practică a proiectului de schimbare.

Implementarea secvențială, doar a acelor practici noi, ce par mai utile sau cu un grad mai larg de aplicabilitate, poate avea efecte remarcabile pe termen scurt. Eforturile fragmentate nu pot însă susține performanța pe termen lung. De exemplu, politicile publice în domeniul protecției consumatorilor nu pot avea decât cel mult succese punctuale, pe termen scurt, în lipsa cristalizării unei culturi solide a consumatorilor.

În consecință, conceptele prezentate în fig.2.1. considerăm că trebuie completate cu aceste considerații . (vezi fig.2.2).



## Figura 2.2.” De la cultură la acțiune”

### 2.4. Obiectivele

Definirea unei politici publice desfășurată la nivel național, regional sau local, presupune, în primul rând, satisfacerea unui interes public. Realizarea acestui deziderat este posibilă însă doar prin proiectarea unor obiective

Un obiectiv reprezintă *o stare dorită, un deziderat, un țelul, un rezultatul sau finalitatea unor acțiuni într-un anumit domeniu, realizabil după o perioadă de timp bine stabilită.*

Acceptarea acestei definiții reflectă existența unei legături complexe între obiectivele alese și filosofia autorităților publice.

În primul rând, obiectivele sunt influențate de *aspirațiile managementului politic* referitoare la dezvoltarea sau importanța conferită unui anumit domeniu.

În al doilea rând, obiectivele reprezintă acele *finalități*, care descriu starea spre care se tinde, pentru atingerea cărora *managementul public* inițiază, implementează și monitorizează programe de acțiuni.

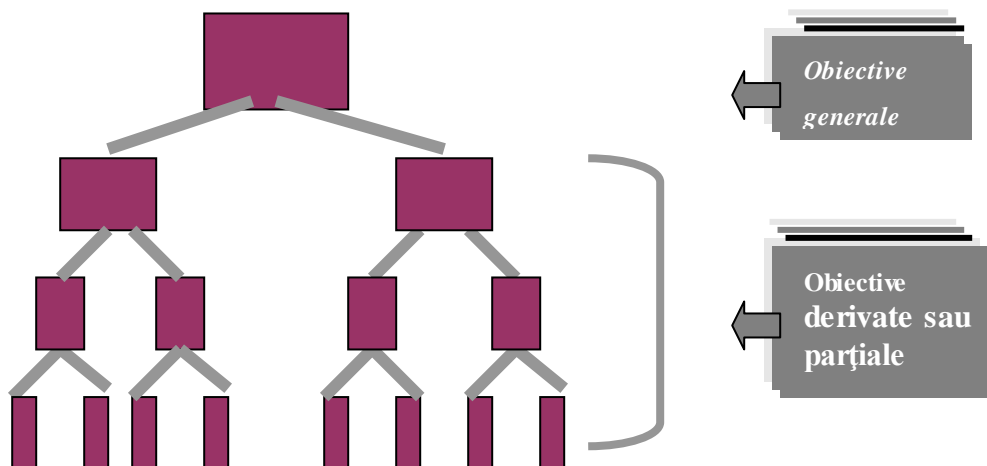
Insistența cu care trebuie readuse în discuție obiectivele este justificată de semnificația multivalentă a acestora:

- constituie adevărate ghiduri pentru direcționarea eforturilor managementului public în sensul realizării politicii publice;
- determină modul în care managementul public planifică și acționează;
- reprezintă o sursă de motivare pentru toate entitățile implicate în aplicarea politicii publice;
- definesc sistemele de referință utilizate în etapele de evaluare și control a politicii publice;

Procesul de formulare a obiectivelor devine operațional, depășind etapa unui simplu exercițiu intelectual, în condițiile în care sunt respectate următoarele criterii de definiție :

- *claritatea și specificitatea;* efectele respectării acestor criterii se reflectă pozitiv asupra mobilizării eforturilor manageriale ;
- *cadrul de timp;* anticiparea intervalului de timp necesar finalizării obiectivelor propuse reprezintă o exigență obligatorie, deoarece doar în aceste condiții pot fi dezvoltate cu acuratețe proiectele de atingere a obiectivelor, definite fie pe termen lung, fie pe termen scurt; termenul lung se referă la intervale de timp ce depășesc 1 an; termenul scurt presupune o perioadă de timp ce variază între câteva luni și 1 an. Raportarea în timp a obiectivelor pune în discuție două aspecte importante.
- *integrarea;* fiecare obiectiv trebuie astfel definit încât să se poată înscrie într-un ansamblu unitar, care să acopere în totalitate laturile activităților și proceselor ce concurează la realizarea obiectivului ; integrarea trebuie făcută atât pe verticală, cât și pe orizontală, astfel încât, în final, va fi creată o adevărată rețea a obiectivelor interconectate și care se susțin mutual;
- *consistența;* formularea logică a obiectivului asociată atât cu respectarea circumstanțelor interne și internaționale, cât și cu raportarea la resursele disponibile oferă, cel puțin parțial, garanția reușitei proiectului politicii propuse;
- *dificultatea;* ținta strategică a cărei atingere necesită un grad de dificultate suficient de ridicat are rolul de a solicita eforturi suplimentare din partea managementului public, constituind, în același timp, o sursă principală de stimulare a acestor eforturi;
- *monitorizarea;* modul în care sunt executate politicile trebuie monitorizat sistematic și riguros. Cu alte cuvinte, monitorizarea trebuie operaționalizată și nu limitată doar la nivelul unui exercițiu teoretic;
- *măsurabilitatea;* în absența criteriilor de eficacitate și a metodelor de măsurare a acestor criterii nu pot fi exprimate aprecieri reale cu privire la gradul de realizare a obiectivelor. În mod curent, se utilizează două tipuri de măsurători:
- *cantitative,* în cazul în care criteriile alese sunt cuantificabile, respectiv pot fi exprimate în unități de măsură, fizice sau valorice, sub formă de cifre absolute sau raționii (rapoarte);
- *calitative,* în cazul în care metodele de măsurare alese au un caracter subiectiv.

*Nivelurile de analiză ale obiectivelor.* Schema de clasificare a obiectivelor redată în fig.2.4 reflectă diferențierile existente între *obiectivele generale ale unei politici publice și obiectivele parțiale și derivate.* .



**Figura 2.3. Natura ierarhică a obiectivelor**

Obiectivele generale pot fi considerate ca *finalități*, realizabile pe termen lung, în timp ce obiectivele operaționale, derivate sau parțiale, sunt interpretate ca *ținte* de atins pe termen mediu și/sau scurt și sunt necesare, dar nu suficiente, pentru ca obiectivele generale sau operative să fie realizabile.

Obiectivele unei politici trebuie formulate astfel încât să nu limiteze diferitele alternative la care se poate apela pentru atingere a acestora. Cu alte cuvinte, formularea obiectivelor nu trebuie să fie expresia unei soluții specifice unice. De exemplu, în cazul în care consumul alcool este perceput ca un risc pentru sănătate, politica publică elaborată în scopul reducerii consumului de alcool nu va avea ca obiectiv “creșterea taxelor la alcool” sau creșterea limitei de vârstă a celor cărora li se vând băuturi alcoolice.

## 2.5. Strategia

Acest concept exprimă opțiunea, sensul și direcția sau orientarea generală aleasă pentru parcurgerea unei anumite etape în care sunt vizate îndeplinirea obiectivelor și a programelor de perspectivă, prevăzând căile și resursele necesare, dar și circumstanțele care vor trebui întrunite pentru atingerea acestora.

Criteriile de clasificare a strategiilor sunt variate. Astfel, după sfera de cuprindere sunt strategii *finale sau parțiale*; în funcție de dinamică sunt strategii de *redresare, de consolidare, de dezvoltare*; după scopul urmărit sunt cunoscute strategiile *defensive și cele ofensive*.

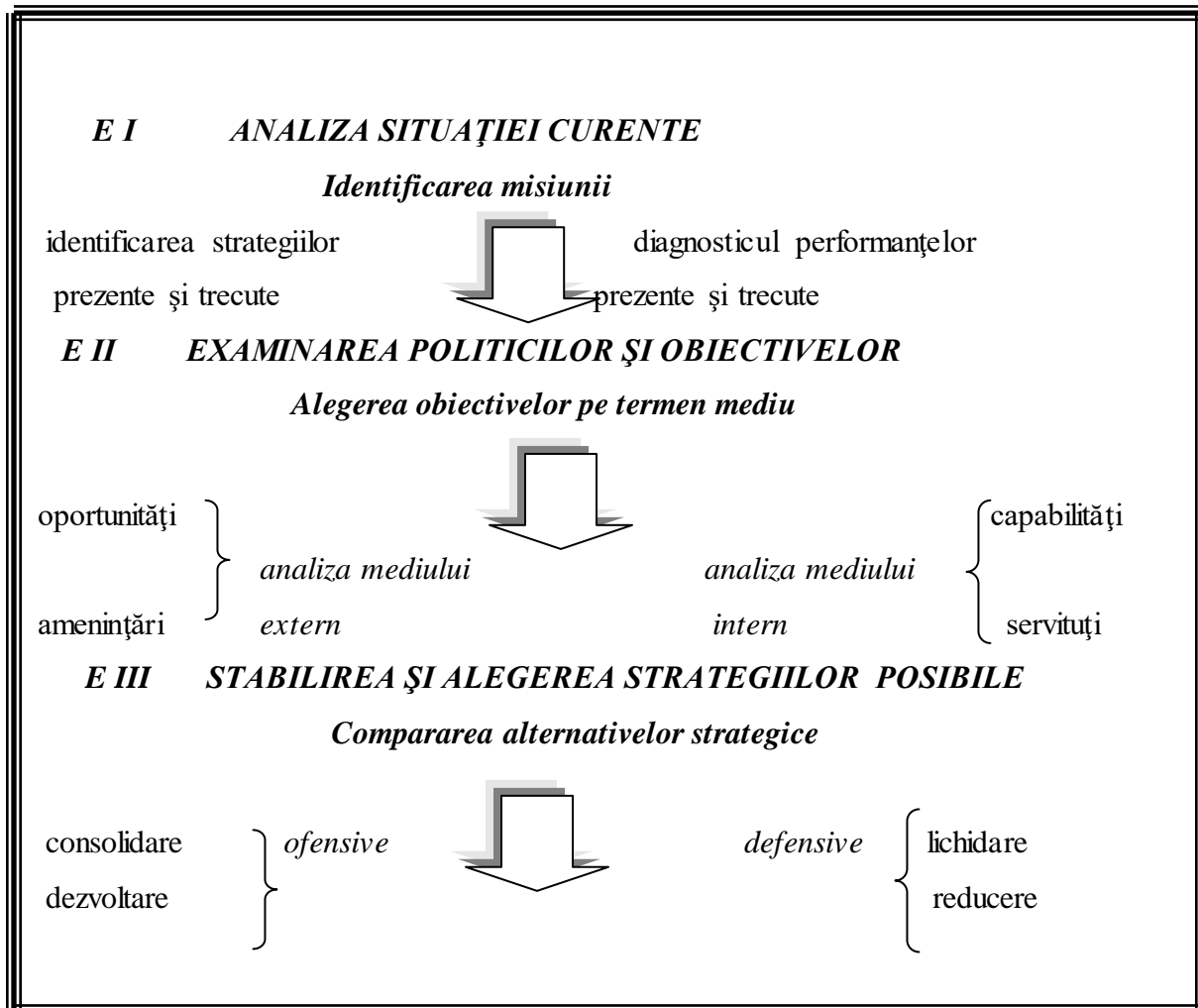
Strategiile vizează integrarea globală a domeniului căruia îi este destinată în mediul socio-economic național și internațional, contribuind, totodată, la creșterea flexibilității și a supleței de aptare la schimbările acestuia.

Formularea strategiei este un proces interactiv care oferă o interpretare creativă și inovativă a răspunsurilor obținute la o suită de întrebări de tipul:

- cine sunt componenții spațiului public țintă? care sunt exigențele lor?
- care este climatul economic, politic și social actual și care sunt orientările viitoare ?
- care este configurația actualei politici în domeniu?
- care sunt punctele tari și punctele slabe ale politicii existente?
- care sunt competențele și capacitățile strategice disponibile pentru noul proces politic? cât de durabile sunt acestea?
- ce noi competențe și capacități sunt necesare? care sunt resursele disponibile? dar resursele necesare?

Răspunsul la aceste întrebări este concretizat în misiunea și strategia politicii publice. Focalizarea asupra spațiului public țintă imprimă acestui tip de abordare caracteristicile *sistemului backtracking-pull* ( trage după sine), în care realizarea obiectivelor propuse pare a fi rezultatul „tragerii” de către grupurile reprezentative ale spațiului țintă a proceselor derulate în cadrul politicii publice. .

Strategia aleasă include reglementări directe, alternative (ca de exemplu, îmbunătățirea cadrului legislativ destinat unui anumit sector, promovarea unor reglementări profesionale, folosirea unor stimulente economice). Stabilirea strategiei convenabile presupune parcurgerea procesului unui proces complex ale cărui etape sunt prezent



**Figura nr. 2.6. Procesul de stabilire a strategiei unei politici publice**

## 2.6. Tacticile

Pentru a pune în practică strategia aleasă managementul public apelează la *tactici specifice și adaptabile* tipului de resurse existente, factorilor de contingență și obiectivelor fixate.. Tacticile permit atât avansarea pe parcursul definit de varianta strategică aleasă, cât și efectuarea corecțiilor necesare menținerii pe această traiectorie (în timp și spațiu).

*Tacticile reprezintă modalitățile concrete de folosire a căilor și mijloacelor adecvate pentru opțiunea strategică aleasă în scopul realizării obiectivelor și programelor întocmite de autoritatea sau organizația publică respectivă.*

Tacticile depind în special de arta managerilor de a utiliza cât mai eficient mijloacele disponibile la un moment dat, fie alocându-le locului sau momentului potrivit, fie sporindu-le randamentele prin evitarea pierderilor, a risipei etc.

De exemplu, în cazul unei politici agricole, strategiei considerate convenabile i se pot asocia, parțial sau total, următoarele tactici:

- alocații de la bugetul statului pentru restructurarea accelerată a sistemelor de irigații și finanțarea altor sisteme noi;
- desființarea monopolului asupra terenurilor agricole proprietatea publică și privată, deținute de stat sau de oricare dintre instituții ale sale;
- creșterea ponderii salariaților permanenți care lucrează în sectorul agricol;
- facilități pentru capitalurile investite în industriile ce produc bunuri pentru agricultură (industria de mașini agricole, petro-chimia, construcții);
- reduceri de impozite și taxe pentru terenurile folosite pentru tipurile de culturi și zootehnie nominalizate ca și la exportul de produse agricole, directe sau industrializate etc.

Strategia urmărește desfășurarea globală a politicii până la atingerea obiectivelor generale, pe termen lung, în timp ce tacticile vizează dezvoltarea politicii pe termen scurt, respectiv realizarea obiectivelor operaționale.

Tacticile pot fi interpretate ca extensii ale unei strategii dezvoltate atât în plan orizontal (activități de cercetare, progres tehnic, producție, comercial, financiar etc.), cât și pe verticală, îmbinând modalitățile concrete de acțiuni pe diferite planuri ( relațiile cu furnizorii și beneficiarii agriculturii, cu



autoritățile publice, organizațiile internaționale ce pot finanța agricultura prin credite nerambursabile sau cu dobânzi preferențiale etc.).

## 2.7. Managementul public al resurselor umane

Întreaga rațiune a unei politici este compromisă de imposibilitatea, determinată de motive economice și politice, de a crea și îmbunătății șansele de câștig, de a asigura un sistem educațional eficient, de a oferi servicii de sănătate eficace și de a sporii opțiunile individuale.

Trăsătura comună a acestor aspecte, din perspectiva resurselor umane, este configurată de legătura directă dintre creșterea productivității muncii sociale și creșterea economică. Este recunoscut faptul că educația, sănătatea și protecția socială inobilează și contribuie la motivarea resurselor umane în obținerea de performanțe, în toate domeniile de activitate.

Pentru a da forța convenită reformelor în administrația publică, centrală și locală, Guvernul României a legiferat *Strategia pentru accelerarea reformei*<sup>1</sup>, care definește obiectivele și principiile ce stau la baza strategiilor reformei și a politicilor acesteia.

*Depolitizarea structurilor administrației publice și eliminarea clientelismului public* constituie unul dintre obiectivele prioritare ale reformei, a cărui transpunere în practică presupune:

- aplicarea strictă cu a Statutului funcționarului public;
- gestionarea coerentă și corectă a carierei funcționarului public;
- perfecționarea managementului în administrația publică centrală, locală, instituțională și la nivelul serviciilor publice.

Sectorul public nu este exact ca orice întreprindere, recunoscut fiind faptul că între cele două există o serie de diferențe fundamentale, care se extind și asupra managementului resurselor umane. Ca diferențe esențiale privind managementul resurselor umane în sectorul public menționăm următoarele:

- *primatul politicului*. Aparatul birocratic este un organ loial și subordonat administratorilor politici și în consecință va fi confruntat cu pericolul discontinuității și al inconsistenței din politica strategică.

<sup>1</sup> Hotărârea Guvernului nr. 1006/12.12.2001) privind accelerarea reformei în administrația publică, Monitorul oficial, nr. 606/19.10.2001

○ *sectorul public este angajator și legiuitor.* Din aceste considerente politica de resurse umane este adoptată de- lungul a două direcții. În primul rând, ca angajator, sectorul public își poate impune obligații cu scopul de a-și servi propriile interese sau își poate acorda o serie de libertăți care au repercusiuni asupra politicii de resurse umane. În al doilea rând, în propriul interes, sectorul public poate impune tuturor angajaților obligații legate de politica de personal, cum ar fi, de exemplu, obligația de a angaja o anumită cotă de grupuri minoritare, persoane cu handicap sau tineri absolvenți. În scopul întăririi puterii sale de persuasiune, sectorul public ca angajator trebuie să servească drept exemplu în acest sens;

○ sectorul public a dispus, până nu demult, de un set complet separat de reglementări cu privire la condițiile de muncă și statutul legal. Acest cadru, în care trebuie să se aplice politica de resurse umane, diferă în numeroase puncte esențiale de acela utilizat în afara sectorului public. Aceasta explică pe larg puterea de atracție a sectorului public ca angajator: siguranța locului de muncă și un salariu acceptabil. Nu există o relație „obișnuită” între angajat și guvern ca angajator, deoarece nici una dintre părți nu intră într-un contract bilateral; în schimb, există un angajament „unilateral”. În plus, nu sunt posibile negocieri reale asupra condițiilor de muncă între sindicate și angajator. Sindicatele pot fi consultate după care guvernul este cel ce stabilește condițiile de muncă.

Îmbunătățirea calității sectorul public, îmbunătățirea eficienței și preocuparea constantă pentru cetățean necesită printre altele programe de formare suplimentare a funcționarilor publici. Demersul calității implică nu numai învățarea de noi proceduri sau tehnici, dar și adoptarea unei alte atitudini (aspectul cultural) față de sarcinile postului.

Recunoașterea intereselor angajaților din sectorul public și tratarea lor cu seriozitate, deși perfect rațională din perspectiva managementului resurselor umane, pot intra în conflict cu factorii politici.

## **2.8. Rolul guvernului în politicile publice**

Strategia Guvernului de accelerare a reformei în administrația publică centrală a statuat că dezvoltarea acesteia se bazează pe următoarele principii:

- prioritatea elaborării politicilor publice și a planificării strategice;

- departajarea funcțiilor managementului între nivelul politic și cel administrativ, pentru a garanta și evalua eficacitatea politicilor;
- transformarea ministerului într-o instituție publică centrală care să furnizeze servicii suport politicilor publice din domeniul de activitate al acesteia.

Obiectivele strategiei de guvernare sunt concentrate asupra :

- ✓ delimitarea rolului managementului politic și administrativ prin specificarea responsabilității politice și administrative a Guvernului ;
- ✓ îmbunătățirea calității politicilor publice în scopul garantării unei rezolvări eficiente a problemelor, prin implicarea cetățenilor și prin creșterea eficienței cooperării între instituțiile administrative.

1) Prin politicile publice guvernul nu poate să administreze vremea economică, deoarece nu poate preveni sau depăși, în mod eficient, fluctuațiile economice pe termen scurt, cum ar fi cele din timpul recesiunilor. Guvernul trebuie, însă, să aibă capacitatea de a evita marile depresiuni. Evitate creșterea cheltuielilor guvernamentale în scopul creșterii consumului s-a dovedit, de-a lungul timpului, nu numai ineficientă dar și contraproductivă.

Pentru reușita elaborării și implementării politicilor publice și a menținerii capacității de a face față schimbărilor dorite, în condiții de turbulențe economică, socială de mediu etc., sistemul de management public se înscrie într-un ciclu coerent extins la o perioadă durabilă (3 – 7 ani).

Aceste cicluri de management sunt comune atât pentru politicile publice ale administrației publice centrale (guvern, ministere, agenții etc.), cât și pentru cele ale administrației publice locale (autorități publice județene, municipale, orașenești și comunale). Aceleași etape, actori și relații sunt antrenate și în situația traversării ierarhiilor politice și administrative.

2) Politicile sociale reprezintă o a doua sferă a politicilor publice în care rezultatele obținute până în prezent admit o serie de îmbunătățiri.

Ultimii ani, sub presiunea factorilor interni dar și a instituțiilor europene s-a impus creșterea atât a acțiunilor cât și a ajutoarelor sociale direcționate spre familiile și adulții în dificultate, persoanele în vârstă sau cele cu handicap etc.

Noul tip de societate și regimul politic democratic cer noi politici pentru sectorul social și aceasta atât pentru a satisface nevoile sociale apărute odată cu procesul de tranziția cât și pentru a stabili un sens consistent al comunității față de cei aflați în dificultate.

Analiza politicilor sociale dezvoltate în România repune în discuție următoarele teme majore:

- *irelevanța* în ansamblul protecției sociale;
- *eterogenitatea*, datorită multitudinii actorilor care le pun în practică (naționali și internaționali, autorități publice centrale și locale – statul – fundații, persoane fizice etc.);
- *instabilitatea*, determinată de presiunea evoluțiilor instituționale, economice și sociale.

Rezolvarea eficace a nevoilor sociale, aflate într-o dinamică permanentă, ține, pe de-o parte, de măsura în care raportul existent între centralizare și descentralizare este reflectat în politicile sociale adoptate, iar, pe de altă parte, de atingerea obiectivelor de natură economică (capabile să asigure: creșterea eficienței economice, protecția nivelului de trai, reducerea inegalităților, întărirea integrării sociale etc.

## CAPITOLUL 3

### *ELABORAREA POLITICILOR PUBLICE*

#### **3.1. Abordarea sistemică a politicilor publice** în comuna Amărăștii de Jos

O sferă extinsă în cercetarea elaborării politicilor este reprezentată de relația dintre teoriei politicii și eficacitatea acesteia în contextul specific complexității și incertitudinii problemelor și nivelul consensului realizat de politica stabilită.

*Sistemul ca noțiune universală reprezintă totalitatea elementelor componente (ca părți sau subsisteme) aflate în interacțiune, fiecare dintre acestea formând o entitate distinctă.* De exemplu, economia mondială este un sistem constituit din subsistemele economiilor naționale. La rândul lor, acestea din urmă, ca sisteme sunt formate din subsectoare sau ramuri economice formând elementele sau subsistemele: agricultură, industrie, construcții, servicii ș.a. În continuare, serviciile pot constitui un sistem compus din: transporturi, comerț, turism, cultură, învățământ, sănătate, administrație publică ș.a.m.d.

Sistemului îi este proprie *proclamarea priorității ansamblului* asupra părților componente (subsisteme, sectoare etc.) și are următoarele caracteristici proprii:

- *integralitatea componentelor* (elementele sistemului sunt văzute ca adevărate *cutii negre*);

- *conexiunea inversă sau autocorectarea (feedback)*, prin care se asigură funcționarea stabilă într-un mediu perturbant, în schimbare;
- *auto-organizarea*, datorită căreia se asigură supraviețuirea sistemului la schimbările impuse de mediu;
- *autoregenerarea elementelor componente*, prin învățarea din performanțele trecute, dar și din aplicații inovatoare;
- *dezvoltarea conștientă și, implicit, evoluția spre starea dorită*, pe baza punerii în valoare a capacității actorilor sistemului, în scopul atingerii obiectivelor fixate..

*Structura reprezintă suma elementelor componente ale unui sistem și interrelațiile dintre acestea, împreună asigurând coerența interioară a sistemului și configurând frontiera de manifestare a proprietăților specifice (unui sistem, domeniu, sector, activitate). În cazul sistemului economic, de exemplu, componentele structurale sunt reprezentate de sectoarele economice amintite anterior care au „actori proprii” (unitățile economice, instituțiile guvernamentale, sindicate, patronate etc.).*

*Structuralismul studiază în plus legăturile (relațiile) sistemice materiale, energetice, financiare și informaționale existente între acești actori, schimbarea spațio-temporală a acestor legături, cauzele și consecințele schimbărilor respective.*

Trăsăturile definitorii ale structurilor economico-sociale se diferențiază de cele ale sistemelor prin următoarele caracteristici specifice:

- a) complexitatea structurilor de natură economico-socială;
- b) ordonarea elementelor structurii se face după principii abstracte, validate de realitățile vieții economico-sociale;
- c) siguranța sistemului scade pe măsură ce numărul elementelor de structură crește;
- d) perturbațiile produse la nivelul unei (sau a mai multor) componente structurale se transmite în întregul sistem;
- e) echilibrul și stabilitatea structurală este o excepție, regula fiind mobilitatea și adaptabilitatea la exigențele de mediu.

### ***3.2. Fundamentele teoretice ale politicilor publice***

Inclusă în cercetarea politicilor publice în jurul anilor '90, noțiunea de *teorie a politicii* nu beneficiază de o riguroasă determinare conceptuală, fiind deseori utilizată cu accepțiuni și finalități diferite.

În literatura de specialitate este cunoscută sub diverse alte denumiri, cum ar fi: *modelul de impact*, *teoria în practică*, *harta cognitivă* sau *teoria acțiunii*.

Principalele teme de dezbateră referitoare la fundamentarea teoretică a a politicii publice au inclus printre altele:

- descrierea și definirea;
- structura internă;
- reformularea ;<sup>1</sup>
- evaluarea .

Deși aspiră la *decriptarea* semnelor viitoarelor evoluții ale societății, teoria politicii publice reprezintă *ansamblul gândirilor aprofundate și generalizate referitoare la o problemă apărută într-un sector public și care are ca rezultat formularea unei teorii*.

Mai exact, teoria politicii publice conține totalitatea ipotezelor și argumentelor unui anumit personaj și reflectă fundamentul unei anumite politici sau a viziunii asupra acesteia. Este o activitate rațională, un demers ce presupune rigoare, metodă și competență specifică focalizată asupra proiectării politicilor alternative, confruntării soluțiilor propuse, în funcție de costuri și de efectele previzionate, cu scopul de a produce schimbările dezirabile în diferite domenii ale vieții sociale.

Teoria politicii publice este generată de practică, înglobând însă suficiente experiențe ale cercetării științifice sau academice din domeniul științelor politice și administrative.

Ipotezele care fundamentează o anumită teorie a politicii publice sunt în interdependență nu numai cu politica în sine, dar și cu procesul de elaborare și implementare a politicii, precum și cu organizarea și mediul acesteia ( respectiv domeniile societale afectate direct sau indirect de politica respectivă).

---

<sup>1</sup> van Haffen,O, Hoogerwerf, „Policy Making,in Public Policy and „Administration Sciences in The Netherlands”, Prentice Hall, London, 1995, p92.

Care sunt, deci, ipotezele specifice ce pot fi considerate ca făcând parte dintr-o anumită teorie a politicii?

În primul rând, ipotezele care stau la baza acesteia. Mai concret, teoria este constituită din suma argumentelor referitoare la o anumită politică publică.

În al doilea rând, teoria va fi întotdeauna însoțită de ipotezele actorilor implicați în procesul politicii.

De exemplu, în cazul politicilor referitoare la învățământul superior, actorii implicați sunt funcționarii publici din domeniu, parlamentarii, politicienii, universitățile, organizațiile de învățământ (preuniversitar și postuniversitar), instituțiile de cercetare, organisme neguvernamentale, studențești și alte organisme consultative.

Teoria care stă la baza unei politici poate fi identificată și reformulată pe baza documentării asupra politicii existente și a intervenției personalităților entităților implicate.

În esență, metoda presupune identificarea declarațiilor referitoare la scopuri și mijloace, cauze și efecte, valori și norme. În măsura în care este posibil aceste declarații se vor traduce în ipoteze noi, care vor completa elementele care lipsesc, dar sunt implicite.

Combinarea tuturor ipotezelor într-un tot coerent reprezintă *reformularea teoriei politicii*<sup>2</sup>.

Pe parcursul procesului de elaborare a politicii, o gamă largă de personaje și grupări va încerca să-și exercite puterea în scopul promovării propriei teorii, astfel încât, aceasta să câștige un rol preponderent în teoria politică pe care guvernul o va accepta ca reprezentativă. De aceea, în mod frecvent, teoria oficială va purta amprenta diverselor teorii care au generat-o. Aceasta este și cauza pentru care teoria oficială este uneori incoerentă. Abordarea teoriei politicii prezentată mai sus este înrudită cu *coalitia pledantă* propusă de Sabatier<sup>3</sup>.

### 3.3. Proiectarea politicilor publice

<sup>2</sup> Hoogerwef, A. „Reconstructing policw theory”, Evaluation and Program Planning, vol. 13, 1990,, pp. 285-291.

<sup>3</sup> Sabatier, P.A. „Toward better theories of the policy process”, PS: Political Sciences and Politics, vol 24, 1991, pp. 147-156.



Proiectarea politicii publice este un proces concentrat asupra construcției unui scenariu al unui viitor incert, dinamic și complex. Cu cât acest scenariu este mai bine scris cu atât viitorul poate fi mai bine controlat.

Problemele care constituie subiectele majore ale politicilor publice, și care vizează, în special, viitorului, diferă din punct de vedere al complexității și incertitudinii.

*Complexitatea* se referă la numărul de elemente separate sau variabile, numărul de conexiuni dintre acestea și gradul de variabilitate al acestor conexiuni. În mod evident, problemele complexe admit o cu totul abordare decât cele simple.

Complexitatea impune necesitatea apelării la profesioniști care, pe baza experienței și a bagajului lor de cunoștințe, pot dezvolta strategii specifice de rezolvare a problemelor complexe.

*Incertitudinea* se referă la disponibilitatea informațiilor și a percepției fenomenului esențiale pentru procesul decizional și pentru adoptarea măsurilor ce se impun. Gradul de incertitudine are un impact semnificativ asupra posibilității de previzionare a politicii publice. O politică detaliată al cărei obiectiv este reducerea sau diminuarea unei probleme incerte are puține șanse de succes.

Proiectul convenabil (optim, recomandabil sau preferat), ales pe baza considerațiilor că acesta va conduce la schimbarea dorită, cu costuri mai mici pentru societate decât celelalte alternative, este un deziderat supus permanent unor amenințări practice și psihologice.

*Analiza situației și identificarea elementelor critice ale acesteia* reprezintă conținutul primei etape a procesului de proiectare a politicii.

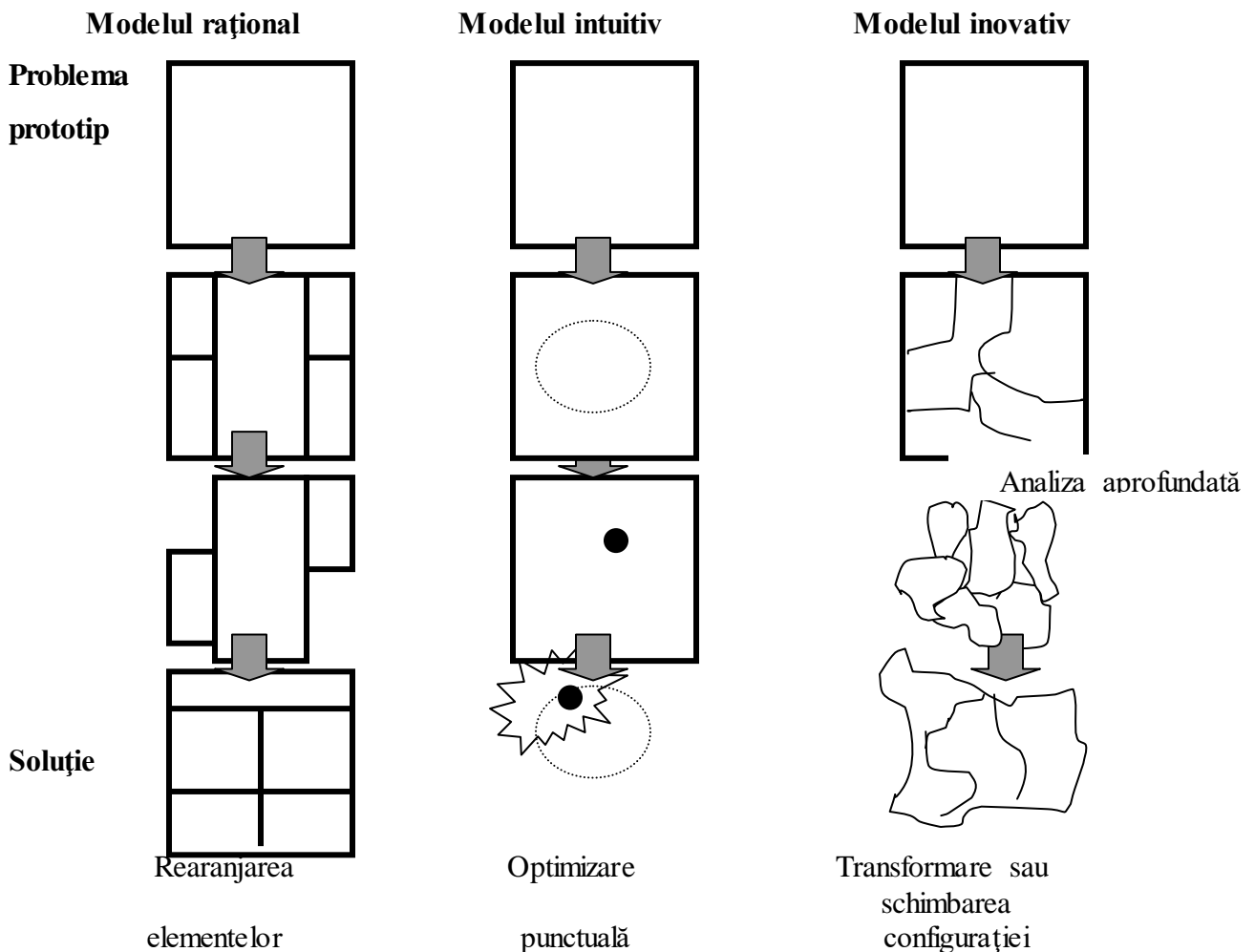
Înțelegerea clară a naturii problemei și, implicit, localizarea surselor de presiune va contribui la generarea de soluții creative. Dacă problema este insuficient sau vag definită soluțiile vor fi departe de cele așteptate. Pentru rezolvarea unei probleme este important ca, încă de la început, problema să fie formulată într-un mod care să faciliteze descoperirea soluțiilor.

Fiecare dintre participanții la proiectarea politicii va încerca să formuleze un parcurs propriu, pentru a depăși constrângerile și zonele critice identificate.

Indiferent de parcursul asumat, în final, acesta reprezintă o chestiune de atitudine, mentalități și metode.

Modelele elaborate de experții în administrația publică pentru proiectarea politicilor urmăresc stabilirea obiectivelor, examinarea alternativelor și determinarea strategiilor care vor ghida acțiunile în direcția realizării schimbării vizate. Acestea trebuie să reflecte determinantele fenomenului politicii și granițele contextului, dar și efectele pe care acțiunile declanșate le vor produce în lumea reală.

Procesul de proiectarea a politicilor înglobează elemente proprii atât abordării sinoptice, cât și ale abordării incrementale, două dintre cele mai cunoscute metode de luarea deciziei.



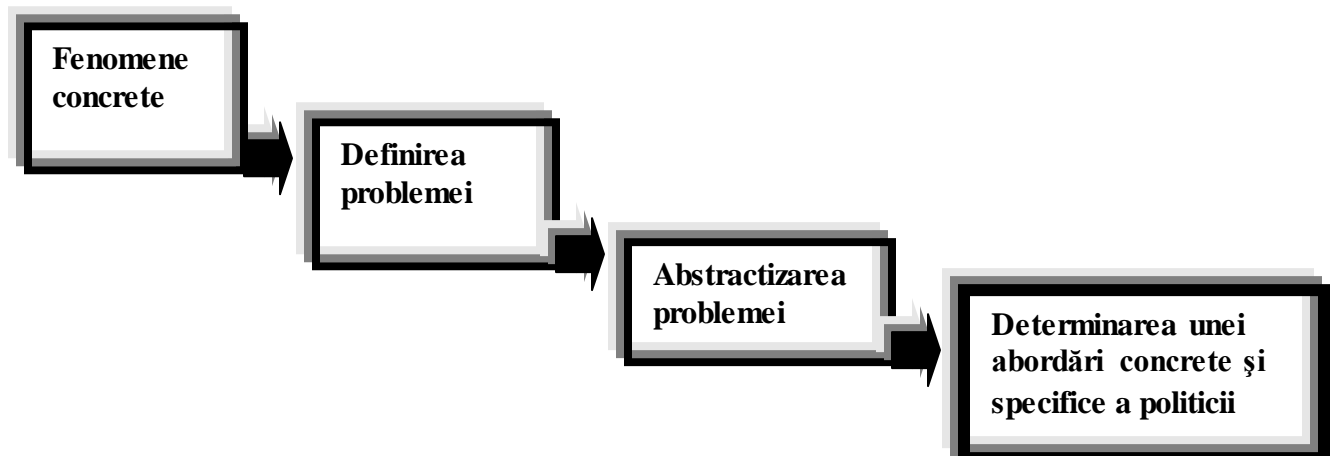
### Figura 3.1. Modele de proiectare a politicii publice

Cunoașterea și stăpânirea acestor zone contribuie la înțelegerea clară a problemei, ceea ce în final va conduce la găsirea unei soluție creative.

La polul opus se plasează cazul în care problema este insuficient definită sau vag înțeleasă și care va genera doar alternative destinate eșecului.

Din aceste considerente, definirea problemei, inclusiv izolarea zonelor critice, este, cel puțin, la fel de importantă ca și descoperirea soluției.

Una dintre metodele la care se poate apela pentru depășirea acestei etape din procesul de proiectare a politicii este îngustarea domeniului de analiză prin studierea fenomenelor concrete asociate (vezi fig. 3.2 )



### Figura 3.2. Îngustarea domeniului de cercetare în scopul aprofundării problemei

Manifestarea anumitor fenomene concrete este semnalul major cu privire la dificultatea în care se găsește un sector public.

Definirea problemei este cea de-a doua etapă a procesului. Sursa de generare a problemei trebuie înțeleasă înainte de orice încercare de a găsi soluția reală convenabilă. Procesul de abstractizare este capabil să aducă în lumină zonele critice esențiale, fără riscul de a eluda aspectele importante.

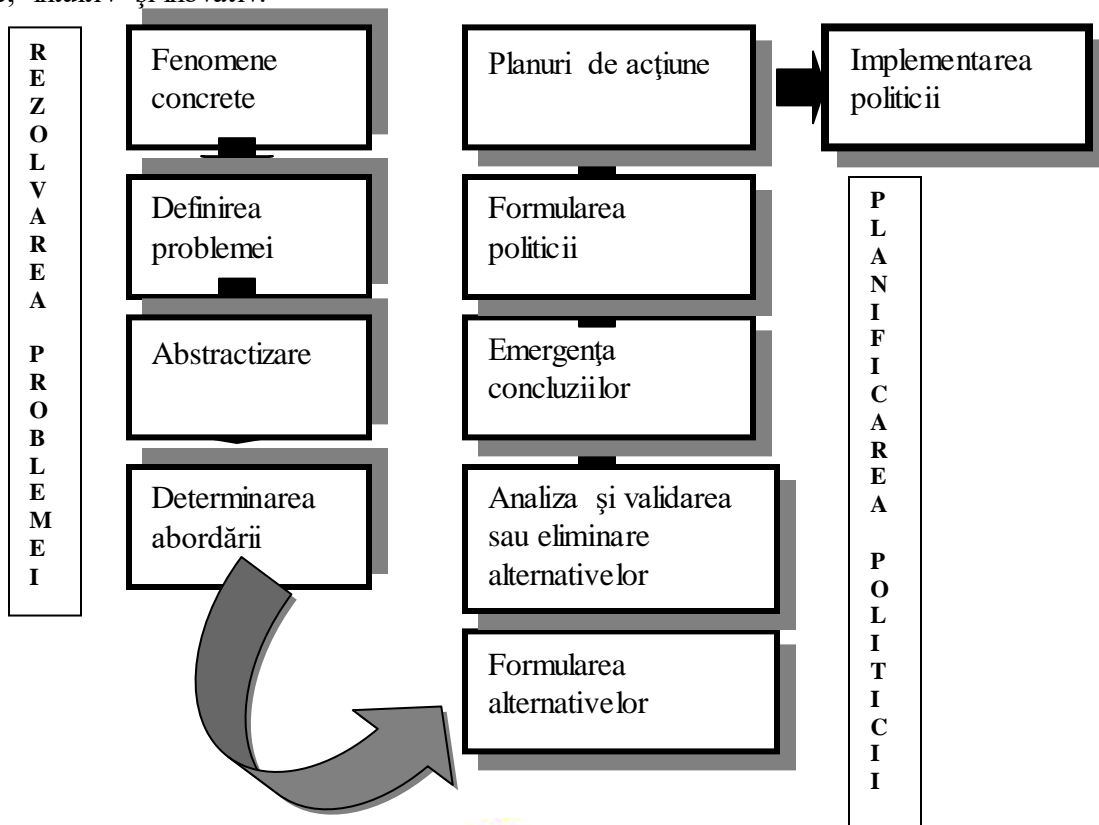
După completarea acestuia, urmează să se decidă asupra demersului focalizat pe găsirea soluției, sarcina fiind asumată de către cei care au responsabilitatea implementării programelor detaliate în planuri de acțiune.

Sectorul administrației publice este confruntat, în prezent cu o serie de probleme care erau aproape necunoscute în urmă cu un deceniu și, în consecință, nepregătit atât pentru a susține noile perspective, determinante pentru schimbarea politicilor publice, cât și pentru a oferi argumente capabile care să justifice opțiunile pentru un anumit tip de politici publice.

Deși politicile reprezintă opțiunile politice sau guvernamentale, justificările sunt necesare deoarece în procesul politicii sunt implicate diferite interese ce pot genera neînțelegeri în legătură cu o serie de probleme și care pot ajunge până la a îmbrăca diferite forme conflictuale.

Conflictele pot fi percepute ca o deschidere spre noi oportunități dar, la fel de bine, pot conduce spre stări tensionate.

În concluzie, îmbinarea teoriilor politicilor publice generează mai multe modele de proiectare a politicilor, dintre care trei sunt mai bine conturate (celelalte fiind derivate, prin combinarea acestora): sistemic, intuitiv și inovativ.



## Figura 2.3. Etapele dezvoltării unei politici publice pornind de la modelul inovativ

### 3.4. Planificarea politicilor publice

Planificarea politicilor se referă la acele activități și decizii care constituie suportul dezvoltării și implementării politicilor.

Planificarea trebuie înțeleasă ca un efort orientat spre susținerea procesului politicii *atât cât este posibil* și care conține cunoștințele de bază necesare, opiniile relevante și instrumentele adecvate. .

Un sistem național de planificare ar trebuie să urmărească:

- planificarea sectorială, al cărei aspect este, în principal, tehnic, de exemplu: construirea de locuințe sau a sistemului de autostrăzi;
- planificarea generală, care traversează sectoarele și prin care se încearcă integrarea diferitelor politici sectoriale într-o perspectivă unitară. .Planificare politicilor economice reprezintă un exemplu pentru acest tip de planificare;
- planificarea integrată, prin care se încearcă sintezarea planificărilor sectoriale și cele generale. Planificarea integrată se bazează pe o viziune de ansamblu asupra viitoarelor dezvoltări ale societății.

#### *Implicarea organizațiilor publice în planificare politicilor*

În primul rând trebuie menționate ministerele ca unități implicate în planificarea sectorială. Acestea sunt focalizate asupra ansamblului de politici sectoriale care revin domeniul de expertiză ministerial. Fiecare dintre ministere poate crea una sau mai multe unități de planificare, care acționează , în special, ca un mecanism de proiectare a politicilor sectoriale.

În plus, pot fi create diferite grupuri sau comisii, cu caracter permanent sau doar temporar, pentru a analiza problema specifică și care pot formula recomandări în scopul soluționării problemei. Aceste grupuri sau comisii pot fi compuse din membrii ai comunității științifice , reprezentanții ai ministerului și ai organizațiilor interesate.

Planificarea generală revine Consiliului Economic și Social care trebuie să-și asume sarcina dezvoltării unor politici coerente, care să integreze diferitele abordări sectoriale ale ministerelor.

Integrarea și susținerea organizațiilor trebuie, de asemenea, menționată. Cea mai importantă susținere a organizațiilor este oferită de comisia de statistică, ale cărei analize, date și rapoarte sunt relevante pentru planificarea activităților.

## CAPITOLUL 4. IMPLEMENTAREA POLITICILOR PUBLICE

### *4.1. Procesul de implementare a unei politici publice*

Un stat social aflat în continuă dezvoltare amplifică necesitatea utilizării politicilor publice, a căror finalitate vizează schimbări comportamentale.

Schimbările afectează, mai ales, în timpul procesului de implementare a politicilor, relațiile cu unele grupuri de interese, personalități sau chiar instituțiile statului. Constituie o adevărată artă realizarea consensului între toți acești actori.

Dezideratul punerii în operă a unei politici publice presupune abordarea simultană a cel puțin două aspecte:

- schimbarea intențiilor celor ce elaborează politicile pe parcursul procesului de implementare;
- poziția grupurilor de interese sau a clienților politicii respective.

Cu alte cuvinte, subiectele puse în discuție reflectă preocupările concentrate asupra identificării atât a impactului soluțiilor generate de o politică asupra intereselor grupurilor ce constituie spațiul țintă, cât

și a modurilor în care acest spațiu depind de modalitatea de utilizare a politicii de către cei responsabili cu implementarea.

În cuprinsul acestui capitol vom încerca să configurăm o serie de posibile răspunsuri la aceste provocări, determinante pentru atingerea obiectivelor unei politici publice.

Focalizarea atenției asupra procesului de implementare a fost determinată, în primul rând, de limitele și, chiar, eșecurile ce au însoțit această etapă, de-a lungul timpului.

Studiile referitoare la implementare au relevat necesitatea acordării unei importanțe esențiale *structurii procesului de implementare*. Acest proces este strâns legat de relațiile dintre organizațiile guvernamentale, centrale și locale.

În plus, deoarece implementarea unei politici publice este o problemă care depășește granițele sectorului public, reușita acesteia materializându-se în bunăstarea socială la nivel național, o atenție deosebită se impune a fi acordată relațiilor dintre instituțiile guvernamentale, neguvernamentale și private.

Studiile prezentate în literatura de specialitate au evidențiat influența forțelor sociale asupra implementării unei politici. Se remarcă, de asemenea, necesitatea existenței unor legături complexe între organizațiile guvernamentale și multitudinea de organizații sociale, în scopul atingerii obiectivelor proiectate.

În domeniul educației, sănătății, asigurării locuințelor, protecției sociale și al asigurărilor sociale implementarea politicilor publice se face, în cea mai mare parte, de către organizații neguvernamentale sau private, implementări care sunt parțial sau în totalitate finanțate din fonduri publice.

Consecințele acestui fapt sunt deosebit de importante. În primul rând, atunci când există convingerea că statul a eșuat în asigurarea bunăstării sociale, organizațiile sociale, ne-guvernamentale și private, vor trebui să suporte, de asemenea, acest eșec.

În al doilea rând, organizațiile guvernamentale și-au dezvoltat o serie de conexiuni în scopul elaborării și implementării politicilor publice.

Cercetarea procesului de implementare a politicilor publice a relevat existența a cel puțin două teme de reflexie. Prima temă se referă la studiul libertății de acțiune în cursului procesului de

implementare a politicilor. Cea de a doua temă tratează studiul atât a politicilor care au eșuat (indiferent de criteriile de evaluare folosite), cât și cazul politicilor ce nu au putut fi implementate.

În următoarele paragrafe sunt dezvoltate aceste două subiecte, fiind, totodată, analizate, la nivel teoretic, variabilele care stau la baza reușitei procesului de implementare.

#### ***4.2. Libertatea de acțiune a actorilor implicați în implementarea politicilor***

Procesul de implementare a politicilor publice este influențat atât de rezultatul regulilor expuse de K.C. Davis în “*Libertatea de acțiune administrativă*”, cât și de circumstanțele organizaționale ale implementării unei politici. Produsele acestor circumstanțe sunt monopolurile informaționale pentru oficiali, în măsura în care implementarea a contribuit la crearea acestora și, în măsura în care, aceste monopoluri au fost supuse controlului ierarhic și democratic.

Măsura în care libertatea de acțiune constituie o dificultate, după cum a relevat K.C. Davis, este o chestiune pusă sub semnul întrebării de imprevizibilitatea potențialilor clienți din spațiul țintă al politicii. Libertatea de acțiune în implementarea unei politici constituie un mijloc potrivit pentru a putea face față acestui gen de instabilități.

Reducerea gradului de imprevizibilitate cu care se confruntă responsabilii procesului de implementare este posibilă prin clasificarea clienților din spațiul țintă al politicii. Acest tip de clasificare se bazează, în principal, pe compararea afacerilor, pe dezvoltarea valorilor care exprimă imprevizibilitatea afacerii sau pe reguli elaborate în conformitate cu propria experiență a funcționarilor publici responsabili cu implementarea.

Constatarea existenței anumitor tipare comportamentale, aparținând acestor funcționari publici, a determinat efectuarea unor studii direcționate spre identificarea cauzelor care au dus la formarea acestora.

*Reglementările*, așa după cum reiese din concluziile acestor studii, se dovedesc, în unele situații, a fi atât de complicate încât funcționarii publici nu pot stăpâni în totalitate legea în sine, normele de aplicare și cadrul politicii. În astfel de condiții, pentru a lua o decizie aceștia apelează la un caz asemănător celui cu care se confruntă, ceea ce duce la un proces decizional haotic. Studiile



reflectă și cazul în care *preferințele personale* ale funcționarilor publici sau *compasiunea* față de unii solicitanți influențează în mare măsură decizia asumată de către funcționarii publici.

Libertatea de acțiune, de care se bucură funcționarii în cursul procesului de implementare permite ajustarea politicilor publice, în funcție de caracteristicile fiecărui caz în parte.

În consecință, libertatea de acțiune nu reprezintă, în toate cazurile, un fenomen care ar trebui limitat printr-o centralizare administrativă a procesului decizional. Mai mult, restricționarea acestei libertăți de acțiune poate genera efecte negative prin punerea funcționarilor publici în imposibilitatea alegerii celei mai bune soluții, conforme cu viziunea politicii publice respective.

În consecință, accentuarea caracterului de reglementare a procesului de implementare contribuie la acordarea unei mai mari libertăți de acțiune a funcționarilor implicați în implementarea politicii.

Din perspectiva tiparelor comportamentale a funcționarilor studiile menționate disting trei stiluri proprii funcționarilor responsabili cu execuția politicilor publice: *birocratic*, *angajat politic* și *pragmatic*.

*Funcționarii publici care se caracterizează printr-un comportament birocratic* se orientează după o imagine idealizată a birocrăției, cu o distribuție clară a competențelor și a responsabilităților.

*Funcționarii publici angajați politic* fac tot ce le stă în putință pentru a satisface anumiți clienți în funcție de propriile lor criterii și încearcă să-și maximizeze autonomia față de autoritatea organizației.

*Funcționarii publici cu stil pragmatic* încearcă să ajungă la un compromis între cei patru factori ce caracterizează stilul de lucru al funcționarilor publici: munca în structura serviciilor publice, conformitatea cu standardele profesionale, managementul propriei cariere, satisfacția profesională..

Cercetările referitoare la implementarea politicilor publice gravitează din ce în ce mai mult asupra modalităților în care este organizat acest proces la nivelurile microeconomice. .

În acest context, atenția este focalizată, pe de-o parte, asupra problemelor referitoare la libertatea de acțiune și la dependența față de deciziile responsabililor cu implementarea a clienților politicii respective , iar, pe de altă parte, asupra stilurilor de implementare.

### 4.3. Analiza implementării politicilor publice

Implementarea politicii publice este, de multe ori, văzută ca un punct de blocaj al politicii ca sistem. Un număr de 57 de funcționari publici de rang superior au fost întrebați dacă: *“Implementarea politicii sectoriale a creat probleme înăuntrul sau în afara domeniului lor de activitate?”*. 68% dintre aceștia au răspuns afirmativ. Principalele obstacole menționate au fost birocrația (42%), presiunea timpului (33%), lipsa de cooperare a funcționarilor publici (25%), probleme de coordonare (23%) și probleme informaționale (17%).

**Implementarea este un proces interactiv, în care sunt implicate** nu numai autoritățile publice, dar și reprezentanții grupurilor aparținând spațiului țintă al politicii și ai altor grupuri interesate. Personajele care participă la acest proces au motivații și resurse proprii care, aparte de măsurile politice directe, sunt influențate de mulți alți factori circumstanțiali. O problemă limită o constituie faptul că cele mai multe studii asupra implementării sunt axate pe găsirea explicațiilor succesului sau ale eșecului politicii. Ca urmare, cercetările prezentate în literatura de specialitate, sunt, în special, focalizate pe principiul *“de sus în jos”*.

Printre factorii care determină eșecul unei politici publice pot fi enumerați: rezistența locală la liniile directoare centrale, condițiile financiar-economice, situația defavorabilă a pieței pe termen scurt, obiective clare ale politicii respective și lipsa de coordonare dintre diferitele politici publice.

Implementarea politicilor publice este un proces dinamic care are ca punct central o multitudine de actori, fiecare având propriile scopuri, informații și mijloace de exercitare a puterii (Maarse, 1983; Bressers, 1983).

*Din perspectiva implementării ca mijloc de comunicare*, Maarse a ajuns la concluzia că grupurile care au lansat proiecte de politici nu au dispus de informațiile necesare referitoare la procesul de luare a deciziilor și, în consecință, au privit acest proiect ca pe un hazard. În plus, factorii de decizie primesc în mod frecvent, prea puține informații pentru a putea aprecia în mod obiectiv calitatea proiectelor elaborate.

*Din perspectiva implementării ca proces uman*, în care toate personajele se străduiesc să-și atingă propriile obiective, s-a ajuns la concluzia că obiectivele membrilor unității centrale de implementare au un rol principal. Este interesant faptul că lecțiile practice învățate pe parcursul

implementării au făcut ca părțile implicate să nu țină cont de liniile directoare centrale, elaborate special pentru a promova realizarea obiectivelor politicii. Aceste devieri reprezintă tentative de promovare cu eficacitate sporită a valorile de bază ale politicii și nu de eludare a acestora, fenomen care s-a evidențiat și în cercetările referitoare la libertatea de acțiune.

Datorită limitărilor introduse de abordarea procesului de implementare unilateral, doar *de sus în jos* sau *de jos în sus*, în prezent se manifestă tot mai pronunțat tendința apropierii între cele două tipuri de abordare.

În pofida diferențelor ce se mențin între cele două tipuri de abordări aceste nu sunt în măsură să afecteze percepția fundamentală a realității, ci mai degrabă contribuie la evidențierea acelor situații ce merită mai multă atenție.

Pe baza convergenței între abordările *de sus în jos* și *de jos în sus* se poate realiza o asociere între aspectele organizaționale ale implementării politicii (stabilirea, distribuția și coordonarea sarcinilor) și caracteristicile fiecărui actor implicat în procesul de implementare.

Informațiile empirice, furnizate de aceste studii și de altele similare, au servit la îmbunătățirea înțelegerii procesului de implementare a unei politici publice.

Transformarea observațiilor constatate în recomandări practice este, încă, problematică din diverse motive și, prin urmare, atenția este, în continuare, concentrată asupra dezvoltării instrumentelor care să facă posibilă utilizarea noilor viziuni atât în procesul de implementare al politicilor publice, cât și în alte domenii.

În acest context, se pot distinge două linii de dezvoltare: (1) întocmirea unei liste de verificare a punctelor de interes, pentru stabilirea procesului de implementare și (2) dezvoltarea teoriilor explicative ale procesului de implementare.

Pentru surmontarea dificultăților axate de omnipotența reglementărilor emise la nivel central, îmbunătățirea implementării politicilor publice și prevenirea transformării acestora în *litera moartă*, s-a apelat la rezultatele studiilor prezentate anterior. Aprecierea acestora a dus la tentative de formulare a programelor de implementare, încă de la începutul procesului de elaborare a politicilor.

Între alte consecințe, s-a reținut necesitatea concentrării atenției asupra *determinării impactului administrativ*. Prin acest instrument sunt evaluate consecințele anumitor scopuri ale politicilor publice, formulate de guvern asupra funcționării administrațiilor descentralizate. Răspunsurile la întrebări de tipul *Este fezabilă implementarea măsurii în cauză?*, *Care sunt eforturile solicitate administrațiilor locale?* vor spori sensibilitatea factorilor de decizie de la nivelul central față de problemele administrațiilor inferioare ierarhic.

În plus, se poate îmbunătăți percepția asupra măsurii în care eforturile administrative conduc spre atingerea obiectivelor propuse.

Proiectarea acestor instrumente este variabilă. Cea mai simplă metodă este reprezentată de întocmirea unor liste de verificare ce conțin întrebări referitoare la punerea în practică a măsurilor politice de către administrațiile locale. Răspunsurile la aceste întrebări vor fi luate în considerație în procesul de formulare a deciziilor politicii publice. Această metodă de proiectare este similară cu practica din Statele Unite ale Americii, unde Senatul a impus *declarația de impact a reglementării*, declarație referitoare la măsurile politice avute în vedere.

O metodă de proiectare mai elaborată se referă la determinarea gradului în care administrațiile locale pot pune în practică politica, înainte ca decizia cu privire la măsura în cauză să fie luată.

Practica a dovedit deci că implementarea ca etapă esențială în reușita politicii publice estemult mai dificilă și mai costisitoare decât presupun marea majoritate a politicianilor . În situația în care implementarea este responsabilitatea organismelor guvernamentale, a organizațiilor ne-guvernamentale și a celor private, costurile acestui proces trebuie să se reflecte atât asupra guvernului cât și asupra organizațiilor și societăților comerciale.

#### ***4.4. Fundamentarea teoretică a procesului de implementare***

O anumită politică publică poate eșua datorită unui complex de factori, dintre care enumerăm:

- municipalitățile responsabile cu implementarea nu au fost suficient motivate;
- numărul funcționarilor publice s-a dovedit insuficient;

- normele de aplicare au apărut cu întârziere;
- solicitanții nu au înțeles aranjamentele de subvenționare;
- societatea nu o sprijină suficient politica elaborată.;
- declarațiile funcționarilor publici superiori au creat confuzii în mass-media.

Studiile efectuate asupra derulării procesului de implementare urmăresc pe lângă identificarea rezultatelor finale ale procesului și explicarea acestor rezultate care variază de la caz la caz, punând în evidență o gamă largă de factori ce influențează determinant implementarea.

Referitor la acestea se impun două observații. În primul rând, deși sunt în mare parte adevărate, aceste explicații nu prezintă întreaga situație. Factorii identificați își vor exercita influența numai în corelație cu alți factori, care în sine nu ar afecta în mod negativ implementarea. De exemplu, lipsa motivării municipalităților în implementarea unei politici este un factor decisiv doar în măsura în care acestea beneficiază de o mare libertate de acțiune (sau își pot permite să acționeze ca atare, dispunând de libertate reală de acțiune), iar libertatea de acțiune nu constituie, în sine, un impediment în implementarea eficace a unei politici publice.

În al doilea rând, explicațiile nu generează acumularea în timp a cunoașterii factorilor care influențează implementarea politicii. Studiile nu sunt uniforme, fiind bazate pe termeni și niveluri de abstractizare diferite. În consecință, informațiile furnizate de analizarea procesului de implementare nu pot fi comparate cu previziunile bazate pe cercetări efectuate anterior declanșării procesului.

Pentru a putea furniza informații consistente cu privire la factorii cu impact asupra procesului de implementare a politicilor publice este importantă dezvoltarea unor teorii explicative.

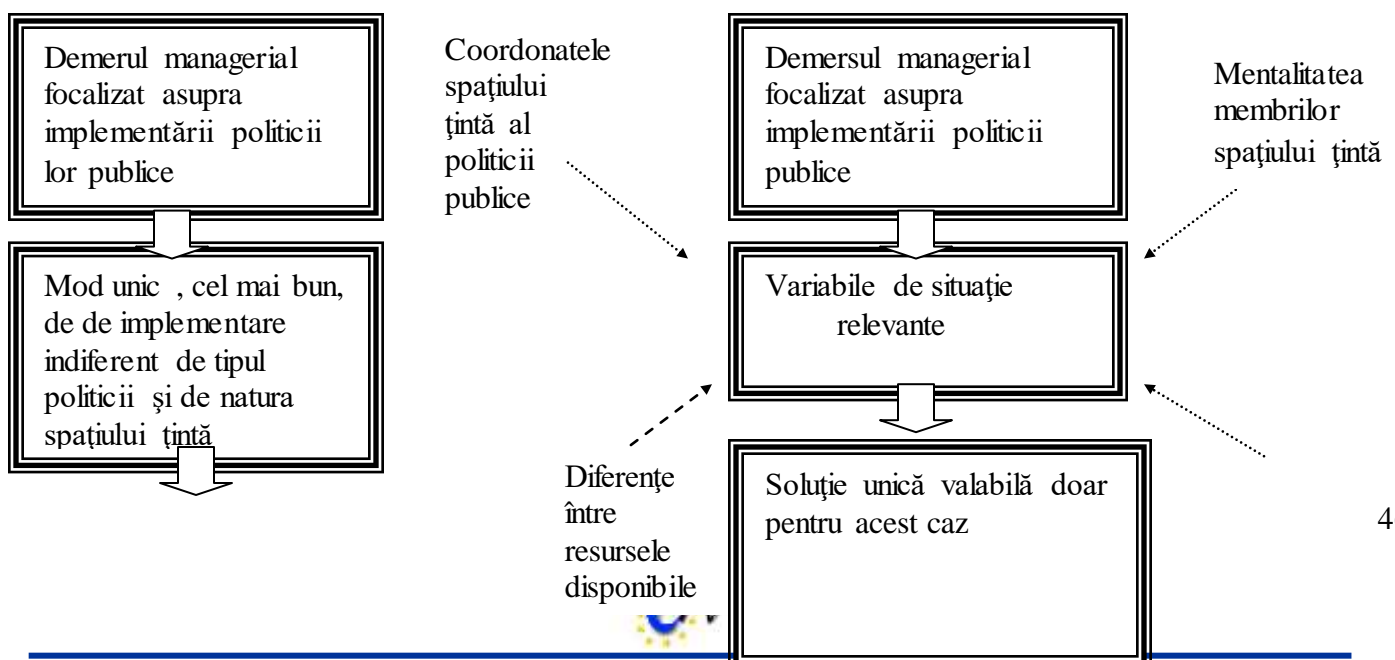
Teoria dezvoltată în cele ce urmează a fost elaborată de un grup de specialiști olandezi și reprezintă rezultatul unei suite de studii de cercetare efectuate după anul 1990. Teoria pleacă de la premisa că procesul de implementare a politicilor publice ia în considerație și rezistența la implementare sau la schimbarea caracteristicilor politicii ce urmează a fi implementată. Procesul presupune activități și interacțiuni între funcționarii publici implicați în implementare și membrii spațiului țintă.

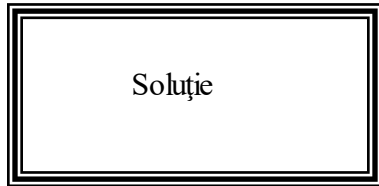
Cele mai frecvente cazuri sunt acelea în care între actorii implicați există relații stabilite anterior inițierii politicii respective, iar dezvoltarea politicii nu face altceva decât să adăuge elemente noi procesului interactiv existent între entitățile implicate.

În aceste circumstanțe, înțelegerea factorilor care determină caracterul interactiv al procesului dintre guvern și spațiul țintă este condiționată, în primul rând, de stabilirea posibilităților de aplicare corectă a noilor instrumente.

Suportul ipotezei variabilității factorilor de impact este oferit prin extrapolarea conceptului de *abordarea contingențelor*, introdus de Lawrence și Lorsch în teoria organizațională. Conform acestui concept, factorii care influențează procesul de implementare se interconstrâng reciproc. Un factor care exercită o influență pozitivă în anumite circumstanțe, într-un alt context, configurat de o reprezentare diferită a celorlalți factori, poate avea fie o influență neglijabilă, fie chiar o influență negativă. Impactul fiecărui factor poate fi exprimat printr-o funcție de celelalte variabile de situație, respectiv trebuie explicat ținând cont de combinația valorilor reprezentate de multitudinea celorlalți factori de influență.

Managementul responsabil cu implementarea trebuie să ia în considerare influența tuturor acestor factori în situația particulară generată de o anumită politică publică ( vezi fig. 4.1.)





Strategia de  
implementare a  
politicii

a) abordarea universală

b) abordarea contingenței

#### Figura 4.1. Abordări manageriale ale procesului de implementare al unei politici publice

Abordarea contingenței este construită pe contribuția managementului științific, comportamental, dar, în special, pe abordarea sistemică.

Conform acestei abordări un *cel mai bun scenariu unic*, construit de managerii procesului de implementare și aplicabil în toate cazurile, este total nerealist. Această poziție este diferită de abordarea managerială clasică și cea comportamentală, care susțin existența unui set de principii universale.

#### 4.5. Factori care influențează implementarea unei politici publice

Procesul de implementare al unei politici este, în general, caracterizat de interacțiunile dintre guvern și spațiul țintă al politicii respective.

Primul set de factori care favorizează aplicarea instrumentelor politice este construit din *obiectivele celor care implementează politica și cele ale membrilor spațiului țintă al politicii*. Mai concret, problema principală este în ce măsură aplicarea concretă a instrumentului politicii va contribui la atingerea propriilor scopuri a părților implicate în implementare.

Al doilea grup de factori de care depinde aplicarea cu succes a instrumentului politicii este exprimat prin de *cantitatea de informații de care dispun entitățile implicate*. În acest sens, este importantă ca managerii procesului de implementare să cunoască îndeaproape spațiul țintă al politicii.

Sunt, de exemplu, cunoscute societățile sau activitățile sectorului care se califică pentru subvenționare? În cazul în care spațiul țintă are de câștigat prin aplicarea instrumentarului politicii (de



exemplu în cazul subvențiilor), atunci informațiile disponibile membrilor spațiului țintă pot duce la creșterea considerabilă a posibilităților de aplicare.

Cel de al treilea grup de factori determinant pentru desfășurarea procesului de implementare este *distribuția puterii între cei care fac implementarea și membrii spațiului țintă*. În cazul subvențiilor, de exemplu, dacă membrii grupul țintă solicită acest tip de susținere, puterea aparține în exclusivitate celor ce implementează politica respectivă.. Poziția membrilor spațiului țintă este mult mai puternică în situația în care acesta nu se manifestă în favoarea utilizării acestui tip de instrument.

Din punct de vedere teoretic pot fi diferențiate trei tipuri de interacțiuni:

- ❑ *parteneriatul*, ale cărui baze se pun în situația în care ambele părți împărtășesc un țel comun;
- ❑ *cooperarea*, care presupune ca una dintre părți să adopte o atitudine pasivă (nici nu stimulează, nici nu împiedică aplicarea instrumentului politic);
- ❑ *rezistența* se materializează prin opunerea directă sau ascunsă la schimbările aduse de implementarea politicii publice.

Cum interacțiunile legate de parteneriat și cooperare sunt cunoscute și comune multor alte domenii cercetate deja, paragraful următor este dedicat celui de-al treilea tip de interacțiune *rezistența* la schimbările vizate prin dezvoltarea unei politici publice.

Întocmit,

Expert monitorizare

si evaluare independenta a politicilor si strategiilor la nivel local,





Bărăgan Larisa Simona



Avizat,

Manager de proiect,  
Bădin Elena Izabela

## Bibliografie:

1. Alexandru, I. și Matei, L., „Servicii publice”, Ed.Economică, București, 2000
2. Allaire, Y., Firsirotu, M., „Management strategic”, București, Editura Economică, 1998
3. Antikainen, A., Houtsonen, J., Kauppila, J. and Huotelin, H.,1996, *Living in a Learning Society: Life Histories, Identities and Education*. London: Falmer.
4. Băcanu, B., „Management strategic”, București, Editura Teora, 1998
5. Banca Mondială, 2002, *World Bank Annual Report. Meeting the Poverty Challenge: The World Bank's Goals and Strategies* disponibil la <http://www.worldbank.org/html/extpb/2002/chap0100.htm>
6. Banca Mondială, 2006, *The World Bank Participation Sourcebook*, accesată la <http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sb0100.htm> în 29 iunie 2006.
7. Baum, H. S., 2001, ‘Citizen participation’ în *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Elsevier,



8. Bădescu G., Eric Uslaner, 2004, 'Civil society development and democratic values in Romania and Moldova', *East European Politics and Societies*
9. Chavis, D; Wandersman, A. 1990, 'Sense of community in the urban environment: A catalyst for participation and community development', *American Journal of Community Psychology*,
10. Chambers, R., 1993, *Challenging the professions. Frontiers for rural development*. London: IT Publications.
11. Cleaver, F., 1999, 'Paradoxes of participation: questioning participatory approaches to development', *Journal of International Development*
12. Constantinescu, D.A. și colectiv „Management strategic”, București, Colecția Națională, 2000
13. Hagmann J, Chuma E, Murwira K & Connolly M. 1999. *Putting process into practice: operationalising participatory extension*. AgREN Paper 94. London: ODI.
14. Iordan Nicola, „Managementul serviciilor publice locale”, Editura All Beck, Bucuresti, 2003
15. Manda Corneliu, Manda C. Cezar, *Dreptul colectivităților locale*, Ediția a II-a, Ed.Luminalex, București, 2005
16. Mansuri, Ghazaala și Vijayendra Rao, 2004, 'Community-based and driven development: a critical review', *The World Bank Research Observer*
17. Marinetto M., 2003, 'Who Wants to be an Active Citizen? The Politics and Practice of Community Involvement', *Sociology*
18. Mariș, M. (ed.), „Administrație publică”, Accent, Cluj, 2002
19. Mohan, G., Stokke K., 2000, 'Participatory development and empowerment: the dangers of localism', *Third World Quarterly*
20. Moldoveanu, G. „Analiza organizațională”, Ed. Economică, București, 1998
21. Munteanu, V.A., „Management public local”, ed. TipoMoldova”, Iași, 2003.
22. Nita, Andreea, “Dezvoltarea comunitara in spatial rural din Romania”, Ed. Beladi, 2009

23. Ostrom, E. și Randall Calvert și Thrainn Eggertsson, 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.
24. Sandu, D., 2005, Dezvoltare comunitara. Cercetare, practica, ideologie, Polirom, Iasi
25. Sen, Amartya, 1985. 'Goals, Commitment, and Identity', *Journal of Law, Economics and Organization*, Oxford University Press, vol. 1(2), Fall.
26. Schwarz, Roger. *The Skilled Facilitator*, San Francisco: Jossey – Bass Publishers, 1994
27. Voicu B., Voicu M., 2003, 'Volunteering in CEE: one of the missing links?', presented at the round-table *Globalization, Integration, and Social Development in Central and Eastern Europe*, University "Lucian Blaga" of Sibiu, 6-8 September 2003.
28. Wandersman, A.; P.Florin, R. Friedmann, R. Meier, 1987, 'Who participates, who does not and why?', *Sociological Forum*,
29. Welton, M., 2002, Listening, conflict and citizenship: towards a pedagogy of civil society', *International Journal of Lifelong Education*, Volume 21, Number 3 / May 01
30. Zamfir, Catalin, Vlăsceanu, Lazar, *Dicționar de Sociologie*, Editura Babel, București, 1998
31. Zamfir, Cătălin, Politicile sociale în Europa de Est în tranziție și Politica socială în România în tranziție, în Elena Zamfir și Cătălin Zamfir, coordonatori – Politici sociale: România în context european, Editura Alternative, București, 1995, 408-437.
32. Zamfir, Cătălin, capitolele 3-6 (Politica socială în tranziție. Prima etapă: politica socială de tip reparatoriu; Politica socială în tranziție. Etapa a doua: elaborarea strategiei tranziției și a cadrului legislativ și instituțional minim; Politica socială efectivă: 1990-`98; Bunăstarea la răscruce), în Cătălin Zamfir, coordonator – Politici sociale în România: 1990-1998, p. 41-148, Editura Expert, București.
33. Zamfir, Cătălin, coordonator, Dimensiuni ale sărăciei: România 1994, Editura Expert, București, 1995.
34. Zamfir, Cătălin, Rughiniș, Cosima, "Mecanismele sociale ale dezvoltării comunitare. Studiu de caz al comunitatii Zabrauti, Bucuresti", in Elena Zamfir and Marian Preda (coord.), "Diagnoza problemelor sociale comunitare. Studii de caz" ("The Diagnosis of

- the Community Social Problems. Case Studies”), vol. II, Editura Expert, Bucharest 2000 (“Social Mechanisms of Community Development. Case Study of the Zabrauti Community, Bucharest”);
35. Zamfir, Elena, Preda, Marian (coord.), *Strategii antisociale si dezvoltare comunitara*, Editura Expert, București, 2000
  36. Zamfir, Elena, Zamfir, Caltalin (coord.), *Politica sociala. Romania in contextul European*, Editura Alternative, București, 1995
  37. Zamfir, Cătălin, Stoica, Laura, *O noua provocare: Dezvoltarea sociala*, Editura Polirom, Iași, 2006
  38. Zamfir, Cătălin, Stănescu, S. (coord.), *Enciclopedia dezvoltării sociale*, București, 2007