



Modulul Jean Monnet



Centrul de Studii Instituționale și Politici Publice



Clubul Academic de Studii Europene

Abordare comparativă:

politicile publice, în context național și european

București, martie, 2009

Abordare comparativă: politicile publice, în context național și european

Partea I

Cadrul teoretic și de evaluare a politicilor publice

Dr. Gabriel Hâncean



Structura prezentării

1. **Semnificațiile conceptului de politică publică** –
“Ce înțelegem prin politică publică?”
2. **Evaluarea politicilor publice** – “Problema raportului dintre cantitatea de lucruri cunoscute și cantitatea de lucruri necunoscute”
3. **Structura simplă a unei grile de evaluare** a unei politici publice – propunere proiectată teoretic



SECȚIUNEA 1

SEMNIFICAȚIILE CONCEPTULUI DE POLITICĂ PUBLICĂ

Ce înțelegem prin politică publică?



Problema identității variate a conceptului de politică publică

Pilda “orbilor care definesc elefantul”, ca instrument de
introducere a problemei identității variate a politicilor publice.

Problema implică **necesitatea definirii conceptuale** ca punct de
referință în orice analiză a politicilor publice.



Modalități de înțelegere a politicilor publice (pp)

- a) Prin introducerea unei definiții intensionale (*indicarea proprietăților sau a unei mulțimi de proprietăți pe care le au obiectele cărora li se aplică termenul*):
- modelul clasic de înțelegere;**
 - modelul clasic revizuit;**
 - critici ale modelelor anterioare.**
- b) Prin introducerea unei definiții ostensive (*indicarea unui obiect căruia i se aplica termenul*):
- Prin indicarea elementelor procesul de analiză (a unei politici publice);**
 - Prin indicarea elementelor ciclului (unei politici publice).**

Modelul clasic de înțelegere a pp

(i)

Adrian Miroiu – “rețea de decizii, legate între ele, privind alegerea obiectivelor, a mijloacelor și a resurselor alocate pentru atingerea lor în situații specifice”.

Brian W. Hogwood și Lewis A. Gunn identifică 10 semnificații posibile pentru pp

ex.

- (a) etichetă a unor domenii de activitate guvernamentală – politica socială, economică etc.
- (b) programele derulate de Guvern – care implică organizare, reglementare, resurse.
- (c) ca produse pe care Guvernul le furnizează – bunuri și servicii, colectare de taxe și impozite etc.
- (d) prin referire la un model teoretic sau teorie – supoziții cu privire la cauzalitățile avute în vedere, care afectează rezultatele politicii.



Modelul clasic de înțelegere a pp (ii)

Hugh Heclo – “public policy consists to a large extent of patching and repairing, building on and learning from experience”.

Thomas R. Dye – pp fac referire la tot ceea ce un guvern alege sa facă sau să nu facă.

Michael Howlett și M. Ramesh – pp sunt deciziile luate de guvern în vederea realizării anumitor acțiuni.



Modelul clasic de înțelegere a pp revizuit

Enunțul central al modelului clasic de înțelegere a pp

PP trebuie înțelese în termenii luării unei decizii sau în termenii derulării unei acțiuni proiectate pentru atingerea unui obiectiv dorit – deci, pp sunt rezultatul unui proces rațional

Modelul clasic de înțelegere a pp revizuit:

Adrian Key, W. Rhodes – Contextualizarea raționalității instrumentale implicate de modelul clasic

pp implică *decizii interrelaționate, luate de mulți actori, aflați pe diferite niveluri ale structurii guvernamentale, dar și în afara acesteia.*

pp sunt *modelate și remodelate de către factori de mediu și de către însuși procesul de implementare.*

pp sunt definite subiectiv și nu pot fi analizate în afara procesului de elaborare.



Critici la adresa tendinței de înțelegere a pp

Guy Peters

- critică tendința de a înțelege pp ca tot ceea ce face guvernul;
- propune o înțelegere restrictivă a pp: efectele și rezultatele deciziilor și preferințelor agenților guvernamentali resimțite la nivelul cetățenilor.



Indicarea elementelor procesului de analiză a politicilor publice sau ale ciclului pp

Procesul de analiză a pp implică: (a) problema în jurul căreia politica (soluția) apare; (b) efectul așteptat al unei pp; (c) politica preferată la problemă; (d) efectul observat al pp; (e) nivelul de performanță al pp (valoarea soluției)/(*William Dunn*).

Ciclul unei pp: (a) stabilirea agendei; (b) formularea politicilor; (c) luarea deciziilor; (d) implementarea politicilor; (e) evaluarea politicilor.



SECȚIUNEA 2

**Evaluarea politicilor publice –
“Problema raportului dintre
cantitatea de lucruri cunoscute și
cantitatea de lucruri necunoscute”**



Evaluarea pp


Richard Rose – **evaluarea se concentrează atât pe ceea ce s-a întâmplat în trecut, cât și pe ceea ce se poate întâmpla în viitor:**

evaluarea retrospectivă – explică, pe baza datelor colectate, “ce a mers greșit în trecut” și identifică cauzele eșecului sau succesului;

evaluarea prospectivă – avertisment timpuriu cu privire la riscul de eșec al unei pp și indică posibili pași ce trebuie urmați.

ATENȚIE!

Informațiile empirice și învățămintele ce pot fi extrase pe baza evaluării nu permit nimănui să susțină că poate controla viitorul (rezultatele și efectele implementării unei pp)



Problema raportului dintre “cantitatea de lucruri cunoscute” și “cantitatea de lucruri necunoscute”

Cantitatea de lucruri cunoscute – obținută prin măsurătorile sociologice aplicate în diferitele etape ale procesului de îndeplinire a unei politici publice (în special evaluarea retrospectivă). Întemeiază deciziile și preferințele specialiștilor cu privire la, spre exemplu, selecția modului de implementare a unei pp sau cu privire la modalitatea de formulare.

Cantitatea de lucruri necunoscute – ține de incapacitatea de a controla viitorul, de incertitudinea cu privire la efectele și rezultatele pe care o pp le poate produce. Aceasta le oferă politicienilor și grupurilor de interese oportunitatea de a-și promova și negocia propriile idei cu privire la pp.



SECȚIUNEA 3

**Structura simplă a unei grile de
evaluare a unei politici publice –
propunere proiectată teoretic**



Problemele implicate de evaluarea pp

Evaluarea unei pp implică probleme de ordin teoretic, metodologic și valoric. Prin urmare, construcția unei grile de evaluare nu se poate realiza, inițial, decât la un nivel înalt generalizat. Ulterior, grila de poate particulariza în funcție de pp avute în vedere.

Problemele de ordin teoretic: Care sunt modelele teoretice care susțin pp avută în vedere în analiză?

Problemele de ordin metodologic: Fidelitatea și validitatea datelor sunt afectate de selecția metodelor de cercetare, de proiectarea instrumentelor de colectare de date, de profilul atitudinal al evaluatorilor, de posibilitatea obiectiva de a colecta date.

Probleme de ordin valoric: Care sunt valorile pe care le avem în vedere atunci când spunem că o politică publică a generat efectele proiectate? Echitate, Dreptate, Libertate etc.



Relativismul grilelor de evaluare

Din perspectiva dificultăților teoretice, metodologice și valorice, definite anterior, orice grilă de evaluare este criticabilă și relativă. Unul dintre criteriile relevante de ce trebuie avut în vedere, în construcția unei grile, este reprezentat de:

- (i) generarea, pe tot parcursul evaluării, de informație cu un nivel înalt de probabilitate a obiectivității;**
- (ii) identificarea surselor de subiectivitate în măsurare și ținerea acestora sub control în cercetare.**



Structura simplă a unei grile de evaluare a pp

1. Descrierea politicii ce urmează a fi evaluată
2. Obiectivele evaluării
3. Obiectul evaluării
4. Profilul beneficiarului evaluării
5. Profilul evaluatorilor
6. Statutul evaluatorului în raport cu obiectul evaluat
7. Resursele disponibile în vederea derulării procesului de evaluare
8. Stabilirea gradului în care politica avută în vedere poate fi evaluată
9. Planificarea procesului de evaluare
10. Stabilirea metodologiei de evaluare
11. Colectarea datelor
12. Prelucrarea și analiza datelor
13. Elaborarea raportului de evaluare și "evaluarea evaluării".

Abordare comparativă: politicile publice, în context național și european

Partea a II-a

Procesul de înfăptuire a politicilor publice, în contextul Uniunii Europene și al României

Drd. Nicolae Toderaș



Structura prezentării

1. **Înțelegerea UE asupra modului înfăptuirii politicilor publice** – “Cum trebuie să se înfăptuiască politicile publice comunitare și naționale / interne în accepțiunea UE”
2. **Studiu de caz: România** – “evoluția cadrului instituțional românesc în ceea ce privește politicile publice reprezintă rezultatul unei conformări la practicile comunitare, conformare impusă exogen sistemului instituțional românesc”
 - 2.1 *„Descoperirea” politicilor publice;*
 - 2.2 *Dependența de cale în conformarea cu practicile comunitare.*



SECȚIUNEA 1

Înțelegerea UE asupra modului înfăptuirii politicilor publice

*Cum trebuie să se înfăptuiască
politicile publice comunitare și
naționale / interne în accepțiunea UE*



Are UE o procedură standardizată de înfăptuire a politicilor publice?

- La nivelul UE **nu există** o procedură standardizată de înfăptuire a politicilor publice;
- Politicile publice comunitare sunt înfăptuite prin diverse metode, mecanisme și proceduri complexe, în dependență de următoarele aspecte:
 - competențele pe care UE le deține în diverse domenii (exclusive, partajate sau complementare);
 - natura de reglementare a domeniilor (hard sau soft);
 - natura relațiilor între UE și statele membre în diverse politici (politici cu caracter interguvernamental sau politici cu caracter supranațional);
 - impactul asupra integrării europene.



Accepțiunile Cărții Albe a Guvernancei Europene.

- Cea mai explicită înțelegere ce sunt și cum trebuie îndeplinite politicile publice la nivelul UE este stipulată în *Cartea Albă a Guvernancei Europene* – document adoptat de Comisia Europeană la 25 iulie 2001;
- Cartea Albă enunță cinci principii ce trebuie să se regăsească în procedurile de îndeplinire, atât a actelor “legislative”, cât și a politicilor comunitare:
 - *Deschiderea;*
 - *Participarea;*
 - *Responsabilitatea;*
 - *Eficacitatea;*
 - *Coerența.*
- Aceste principii s-au putut fundamenta mai ales prin mecanismele specifice europeanizării sistemelor administrative ale statelor membre.



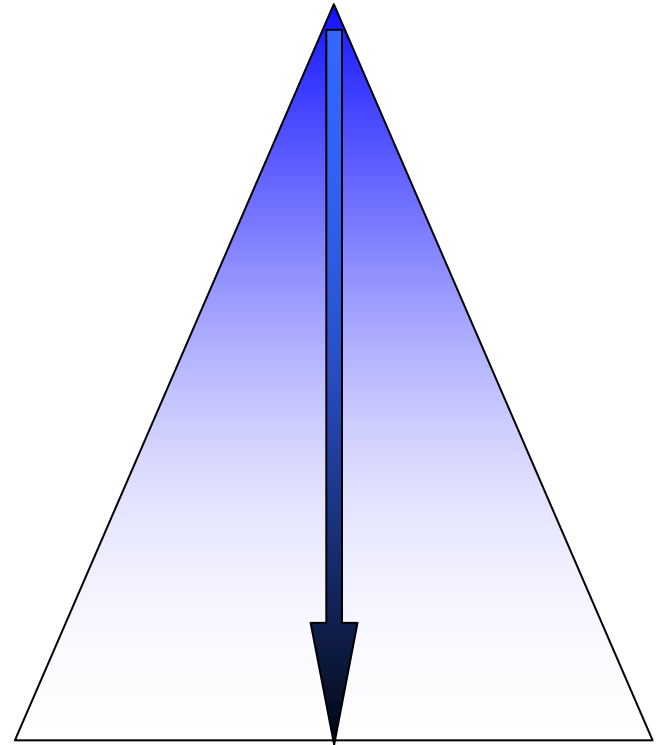
SECȚIUNEA 2

Studiu de caz: România

se referă la evoluțiile înregistrate în perioada 1990 – 2009 și urmărește să evidențieze principalele aspecte privind modul în care a s-a efectuat tranziția de la o concepție unilaterală către concepția participativă (neopluralistă) de înfăptuire a politicilor publice

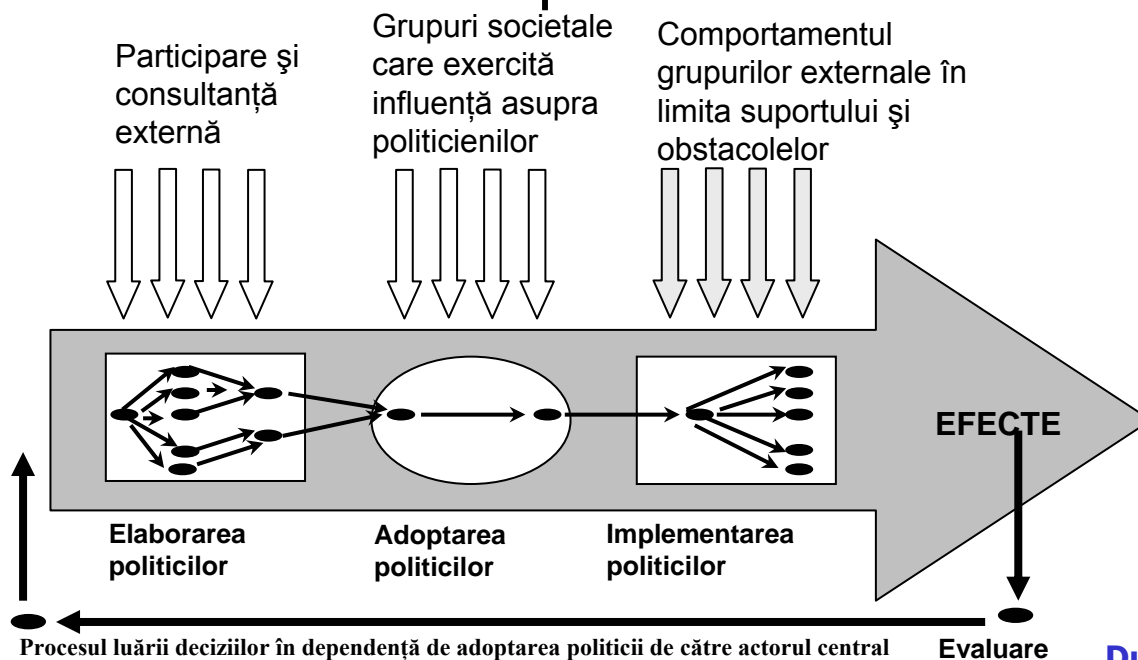
În perioada administrației socialiste au existat politici publice?

- În perioada administrației socialiste **nu se poate vorbi despre inexistența absolută** a metodelor și practicilor de tip *policy oriented*;
- Optica de îndeplinire a actului administrativ a fost de natură **unilaterală, rigidă, hipercentralizată și concentrată pe o dimensiune a reglementării în baza dreptului pozitiv** – îndeplinirea pe verticală, conform modelului *top-down*.



Schimbarea opticii de înfăptuire a politicilor publice în perioada post '89?

- În perioada de tranziție, sub presiunile diverselor grupuri de interese, precum și a societății civile, mecanismele de înfăptuire a politicilor publice se desfășoară din ce în ce mai mult pe orizontală, conform modelelor specifice abordării de rețea;





Etapele de adaptare la noile contexte de înfăptuire a politicilor publice

- În perioada de tranziție pot fi distinse două etape de adaptare la noile contexte de înfăptuire a politicilor publice:
 - „**descoperirea**” politicilor publice - este specifică anilor 90;
 - “**dependența de cale**” - conformarea cu practicile și modelele comunitare în ceea ce privește înfăptuirea politicilor publice și este specifică perioadei post 2000.



PRIMA ETAPĂ

“DESCOPERIREA” POLITICILOR PUBLICE 1990 - 2000

Caracteristica etapei: *activitatea de înfăptuire a politicilor publice s-a desfășurat prin intermediul practicilor de reglementare, specifice abordării normativ-juridice*



„*Descoperirea*” politicilor publice

- Primul deceniu al tranziției post-socialiste a fost marcat de modificări fundamentale de ordin instituțional, funcțional și structural, iar politicile publice sunt „*descoperite*” prin intermediul transformării guvernării înseși;
- În această primă etapă transformarea guvernării a facilitat dezvoltarea intensivă a grupurilor de interese care promovau modelul unor rețele închise și specializate – specifice abordării „*triunghiului de fier*”. Această stare de fapt a predominat de-a lungul întregii perioade a anilor 90.



Cine făcea parte din rețelele închise?

- Rețele închise și specializate au fost constituite din:
 - **specialiști** - funcționari publici înalt specializați în diverse domenii sectoriale și transversale;
 - **reprezentanți ai mediului economic** – din întreprinderile de stat, precum și din întreprinderile private;
 - în anumite ipostaze, din **reprezentanții principalelor grupuri sindicale**.
- Politicile înfăptuite se concentrau pe aspecte reparator-distributive, aplicându-se din ce în ce mai mult tactici de privatizare și retragere treptată a statului din economie, în favoarea pieței.



De ce a fost posibilă menținerea unei asemenea stări de fapt?

- Lipsa de specialiști instruiți în domeniul îndeplinirii politicilor publice;
- Agențiile guvernamentale specializate sau zecile de instituții publice aflate în subordinea ministerelor de linie aveau în atribuție doar aspecte ce țineau de execuția politicilor (implementare);
- Guvernul României a demonstrat un timp îndelungat o atitudine reticentă în ceea ce privește instituirea unor programe universitare de scurtă și lungă durată în domeniul politicilor publice.



De ce a fost posibilă menținerea unei asemenea stări de fapt?

- În prima sa fază de constituire a societății civile, acesta s-a concentrat pe dobândirea „*pozițiilor*” și „*recunoașterii*” în calitate de parteneri care pot deține capacitatea de a contribui la îndeplinirea politicilor - primele grupuri organizate și independente de experți în diverse sectoare publice apar abia în a doua parte a anilor '90;
- s-a evidențiat lipsa unor instrumente și medii de socializare practică în domeniul îndeplinirii politicilor publice (forumuri, rețele tematice, grupuri informale de experți, publicații interne de specialitate ș.a.).



A DOUA ETAPĂ

“DEPENDENȚA DE CALE” ÎN CONFORMAREA CU PRACTICILE COMUNITARE 2001 - prezent

Caracteristica etapei: a fost inițiat un proces de reformare a modului de desfășurare a politicilor publice, ceea ce semnifică trecerea de la abordarea normativ-juridică, către abordarea analitico-managerială



Cum se explică dependența de cale?

- **Dezideratul accederii în calitate de stat membru** al UE a impus stabilirea unei căi, aspect care implica reformarea substanțială a modului de desfășurare a actului administrativ, precum și a politicilor și programelor publice.
- În dependență de domeniul de intervenție și conform competențelor deținute (exclusive, partajate sau mixte), **UE a dezvoltat atât influențe directe și majore** (concurența, politicile agricole ș.a.), precum **și influențe indirecte și minore** (politici sociale și de ocupare etc.);
- În procesul de negociere și accedere a României ca stat membru, **UE a utilizat atât metode de atenționare, cât și metode de stimulare.**



Procesele “dependenței de cale”

- Celei de a doua etape îi sunt specifice următoarele procese:
 - **aprofundarea procesului de adoptare a *acquis*-ului comunitar**, precum și a aspectelor *non-acquis* comunitar (transfer de politici, modele, practici, instrumente și principii);
 - **desfășurarea unui amplu proces de reformare a modului de înlăptuire a politicilor publice**, prin intermediul dezvoltării structurale și legislativ-procedurale;
 - **implementarea extensivă și intensivă a unor proiecte de dezvoltare instituțională și structurală** prin intermediul instrumentelor financiare de preaderare (PHARE) – mai ales a proiectelor de tip twinning;
 - **instituirea unei stări incipiente ale guvernantei**, conforme cu accepțiunile și principiile enunțate de UE: transparența, consultarea, responsabilizarea ș.a..



Instrumentele procesului

- **Dezvoltare structurală:**

- **Departamentul de Politici Publice** în cadrul Secretariatului General al Guvernului – prin Decizia Primului-Ministru nr. 258/2003;
- **Unități de politici publice** – la nivelul ministerelor de linie.

- **Dezvoltare legislativ-procedurală:**

- **HG 775/2005** pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central;
- **HG 870/2006** pentru adoptarea Strategiei privind îmbunătățirea procesului de formulare a politicilor publice la nivel central.



Interferențele “*dependenței de cale*”

- Pe parcursul celei de a doua etape s-au putut remarca următoarele interferențe, care au contribuit la tergiversarea definitivării reformelor inițiate:
 - **perindarea unor practici utilizate în perioada socialistă** – predominanța metodelor și tehnicilor specifice unei culturi administrative legaliste;
 - **transfer intensiv de politici publice și instrumente din sistemele occidentale** (mai ales instrumente și practici specifice stilului anglo-saxon), inclusiv și din anumite sisteme orientale (stilul japonez);
 - **abandonarea/stoparea proceselor de reformă la mijloc de cale** în favoarea altor modele sau practici utilizate.



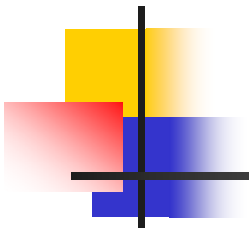
Alte aspecte problematice specifice celei de a doua etape

- Lipsa unei **abordări treptate și etapizate** în înlăptuirea politicilor publice;
- **Evaluarea politicilor** încă nu a devenit o metodă de învățare și corectare a politicilor și programelor aflate în proces de implementare sau a politicilor care vor fi continuate;
- Lipsa unei **corelări în proiectarea bugetară** și planificarea de politici publice;
- Lipsa unei **ierarhizări clare și explicite** pe nivele teritorial-administrative de înlăptuire a politicilor publice: național, regional, județean, local;
- **Implicarea mediului academic** intern încă este limitată.



Concluzie

- Evoluția cadrului instituțional românesc în ceea ce privește politicile publice **reprezintă rezultatul unei conformări la practicile comunitare**, conformare impusă exogen sistemului instituțional românesc;
- Privind retrospectiv, **evoluțiile sunt remarcabile și esențiale**, mai ales în favoarea unei premise de dezvoltare echilibrată a României în calitate de stat membru UE;
- Inadvertențele și blocajele de ordin instituțional vor fi **eliminate și soluționate treptat** prin practici de învățare și evaluare reciprocă.



**VĂ MULȚUMIM
PENTRU ATENȚIE!**