

Universitatea Babeș–Bolyai, Cluj–Napoca
Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării
Specializarea Științe Politice
Anul universitar 2011 - 2012
Semestrul II

Politici Publice

I. Informații generale despre curs :

Titlul disciplinei: Politici Publice

Codul: UPS2223

Numărul de credite: 5

Locul de desfășurare: Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării, str. General Traian Moșoiu, nr. 71

II. Informații despre titularul de curs :

Nume, titlul științific: Asist. Cercetator drd. Carmen Gabriela Greab

Informații de contact: greabcarmen@yahoo.com

III. Conditionari si cunostinte prerechizite

Inscrierea la cursul de fata nu este conditionata de promovarea anumitor cursuri in prealabil.

IV. Descrierea cursului

Scopurile generale ale cursului:

- să familiarizeze studenții cu fundamentele teoretice ale politicilor publice și cu perspectivele analitice importante ale acestui domeniu;
- să exemplifice legătura dintre analiza teoriilor politicilor publice și identificarea de soluții funcționale la diferitele tipuri de probleme ridicate de societate;
- să ofere o analiză obiectivă a politicilor publice comparând diferitele abordări teoretice;
- să sublinieze cele mai recente dezbateri din cadrul disciplinei și să identifice căi și modalități de dezvoltare și aplicare în spațiul politic românesc.

Obiectivele cursului:

- formarea unei imagini generale despre literatura de specialitate
- dezvoltarea abilităților critice și de evaluare
- încurajarea studenților în adoptarea unei perspective teoretice în studierea politicilor publice ca realitate înconjurătoare
- dezvoltarea abilităților de comunicare academică prin dezbateri, eseuri, dialog

V. Organizarea temelor in cadrul cursului

Cursul este organizat in 2 module, fiecare din modul fiind la randul lui organizat in mai multe teme principale :

Modulul I Ce sunt Politicile Publice ?

Unitatea 1 Scurt istoric și terminologie
Unitatea 2 Societate, sistem politic, stat, guvernământ
Unitatea 3 Câteva definiții ale politicilor publice

Modulul II Abordări ale politicilor publice

Unitatea 1 Sector public – sector privat, bunuri colective – bunuri private
Unitatea 2 Abordări ale politicilor publice; Ce este analiza politicilor publice
Unitatea 3 Modele de analiză a politicilor publice

VI. Formatul si tipul activitatilor implicate in curs

Studentii trebuie sa participe la cele 2 intalniri din cadrul programului de invatamant la distanta. Pentru fiecare din aceste intalniri studentii vor trebui sa realizeze cate o tema de casa relevanta pentru modulul discutat in cadrul intalnirilor. Aceste teme vor fi furnizate prin e-mail cu o saptamana inainte in data stabilita.

VII. Materiale bibliografice obligatorii

Materialele obligatorii pentru acest curs sunt suportul de curs si materialele in formay electronic furnizate pe CD-uri.

Bibliografie generală

- Adrian Miroiu, **Analiza politicilor publice**, Editura Punct, București, 2001
Beryl A. Radin, **The Evolution of the Policy Analysis Field: From Conversation to Conversations**, 18th Annual Research Conference, Association for Public Policy Analysis and Management, Pittsburgh, Pa, 1996 (traducere)
David Miller, (coord.), **Enciclopedia Blackwell a gândirii politice**, Humanitas, București, 2000,
Leslie Pal, **Analiza politicilor publice: teorie și practică**, în Alina Mungiu-Pippidi, Sorin Ioniță, editori, **Politici publice. Teorie și practică**, Poliorm, Iași, 2002
Thomas Dye, **Understanding Public Policy**, Prentice – Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, (traducere)

VIII. Materiale si instrumente necesare pentru curs

- calculatoare (PC), materiale demonstrative

IX. Politica de evaluare si notare

- 40 % temele pe parcursul semestrului
- 60 % examenul final

X. Elemente de deontologie academica

Notiunea de *plagiat* se defineste în conformitate cu normele Catedrei de Stiinte Politice a Universitatii « Babes-Bolyai »:

(http://www.polito.ubbcluj.ro/polito/documente/reguli_plagiat.pdf)

Plagiatul si tentativa de frauda la examen se sanctioneaza cu nota 1 la acest curs si expunerea cazului în sedinta Catedrei pentru luarea masurilor administrative corespunzatoare.

Frauda la examenul final se pedepseste cu eliminarea de la examen.

XI. Studenti cu dizabilitati

In cazul unor studenti cu dizabilitati motorii sau intelectuale pot fi contactat pe adresa de e-mail in vederea gasirii unei solutii in vederea oferirii de sanse egale acestora.

Modulul I

Modulul I: Ce sunt politicile publice ?

Obiectivele modului:

- Prezentarea contextului mai larg al științelor politice, a abordărilor și a scopurilor pe care, de-a lungul timpului, autorii preocupați de înțelegerea fenomenului politic le-au propus pentru analiza politică;
- Tranziția de la științele politice tradiționale la științele politice comportamentale;
- Cercetarea în politicile publice (*policy research*) și analiza politicilor publice (*policy analysis*);
- Stimularea (prin predare, teme și tutoriat) a reflecției studenților cu privire la rolul studierii politicilor publice;
- Clarificări terminologice și conceptuale fundamentale;
- Însușirea unor noțiuni de bază și a raporturilor dintre societate, sistem politic, stat, guvernământ
- Câteva definiții ale politicilor publice:

Ghid de studiu: Citiți mai întâi unitatea numărul 1 și reflectați asupra întrebărilor de autoevaluare. Asigurați-vă că ați înțeles diferențele dintre științele politice tradiționale și științele politice moderne, diferențele dintre cercetarea în științele sociale și cercetarea politicilor publice, diferențele dintre *policy research* și *policy analysis*. Parcurgeți cu atenție tabelul „Analiza politicilor publice în perspectivă comparată” (pag.10) și schema lui David Easton. Chiar dacă examenul nu va cuprinde toate exercițiile de autoevaluare, este indicat să le parcurgeți integral.

Unitatea 1: Scurt Istoric și Terminologie

Obiective:

Prezentarea contextului mai larg al științelor politice, a abordărilor și a scopurilor pe care, de-a lungul timpului, autorii preocupați de înțelegerea fenomenului politic le-au propus pentru analiza politică;

Tranziția de la științele politice tradiționale la științele politice comportamentale;

Cercetarea în politicile publice (*policy research*) și analiza politicilor publice (*policy analysis*);

Stimularea (prin predare, teme și tutoriat) a reflecției studenților cu privire la rolul studierii politicilor publice;

Clarificări terminologice și conceptuale fundamentale;

Concepte cheie: instituționalism, neo-instituționalism, științe politice “comportamentale” (*behavioral political science*), cercetare a politicilor publice (*policy research*), analiza politicilor publice (*policy analysis*) politics, policy, government

1.1 Scurt istoric

Pentru a defini ce este politica publică (așa cum am tradus de-a lungul întregului curs termenul englezesc *policy*) ar fi util să ne referim la contextul mai larg al științelor politice, la abordările și la scopurile pe care, de-a lungul timpului, autorii preocupați de înțelegerea fenomenului politic le-au propus pentru analiza politică.

După Thomas Dye (Dye, 1995 : 2-3) politica publică nu este un aspect nou al științelor politice: cele mai vechi scrieri ale filosofilor politici indică un interes în politicile guvernamentale, în forțele care generau aceste politici și în impactul lor asupra societății.

În accepțiunea inițială centrul studiului științelor politice era reprezentat de instituții și structurile guvernamentale și de compartimentele politice și procesele asociate cu elaborarea politicii. Aceste științe politice, ce pot fi considerate “**tradiționale**”, erau centrate în principal pe structura instituțională

și pe justificarea filozofică a guvernelor, obiectul studiului îl reprezentau structurile constituționale cum ar fi: federalismul, separarea puterii și revizuirea judiciară; puterile și îndatoririle organismelor parlamentare, prezidențiale și guvernamentale; organizarea și modul de operare al agențiilor executive și legislative. Studii tradiționale au descris instituțiile în care politica publică era formulată. Dar legăturile dintre aranjamentele instituționale și conținutul politicii publice erau rareori explorate. Deși această abordare tradițională, deseori denumită **instituționalism**, a fost depășită, în ultimele două decenii ale secolului XX se constată revenirea acestui tip de analiză sub forma **neo-instituționalismului** pe care îl vom trata pe larg mai jos.

Reducerea rolului abordării instituționale în analiza politicii s-a datorat apariției și dezvoltării științelor politice "**comportamentale**" (așa cum este tradus termenul englezesc de *behavioral political science*) moderne, care se concentrau, în principal, asupra proceselor și comportamentelor asociate guvernământului (Dye, 1995 : 3-4). Originea acestei abordări se găsește în dezvoltarea așa-numitelor *științe comportamentale* care consideră că este necesară studierea comportamentului politic prin utilizarea de metode cantitative, rezultând o știință politică empirică. Unii autori fac diferența între **behavioralism** (termen care ar putea fi tradus prin comportamentalism) ca abordare științifică a studierii politicii și administrației și **behaviorism** (termen care ar putea fi tradus prin comportamentism) care este un curent în psihologie ale cărui baze au fost puse de John Watson (vezi în acest sens **The Dictionary of Political Analysis**, Jack Plano, Robert Riggs, Heleana Robin, ABC-CLIO). În lucrarea de față vom folosi termenul, deja încetățenit și la noi, de **behaviorism** pentru a denumi curentul din științele politice, termen care este folosit în majoritatea lucrărilor științifice.

Tranziția de la științele politice tradiționale la științele politice comportamentale se face treptat, în anii 1920 Charles Merriam a pus fundamentele unei științe politice bazate pe concepte și metode de lucru provenite din sociologie și psihologie (vezi în acest sens Enciclopedia Blackwell a gândirii politice – Miller, 2000 : 719 - 730) . În anii 1950 începe "revoluția behavioristă" ce va deveni principalul curent de gândire în științele politice în anii 1960. După cum se poate observa cu ușurință este perioada în care științele naturii se dezvoltă, iar aplicarea metodelor derivate din acestea duc la apariția unor domenii complet noi cum ar fi, de exemplu, cibernetica. Adepții acestui curent susțineau că metodele științelor politice trebuie să fie modelate după metodele folosite de științele naturale. Acest lucru nu este surprinzător dacă ne gândim la faptul că un autor precum David Easton, pionier al abordării sistemice, propune un model cibernetic bazat pe reacția stimul-răspuns (feed-back) pentru a înțelege politica (vezi mai jos modelul lui Easton). Atunci când "mișcarea behavioristă" ajunge la deplina dezvoltare ea se adresează unor teme precum studiul bazelor sociologice și psihologice ale comportamentului individual și de grup, determinantele votului și ale altor activități politice, funcționarea grupurilor de interes și a partidelor politice, descrierea diferitor procese și comportamente din domeniile legislative, executive și judiciare.

Deși abordarea behaviorală a descris procesul care determina politica publică, nu a tratat direct legăturile dintre diferite procese și comportamente și conținutul politicii publice. Criticii acestei abordări susțin că behaviorismul promovează o știință politică neimplicată în realitatea socială și politică, o știință bazată pe argumente pozitiviste din filosofia științei. Punând prea mult accentul pe metodologie, spun criticii, behaviorismul s-a distanțat de obiectul politicii din lumea reală și a pierdut din vedere valorile umane care pot să susțină și să justifice cunoașterea în domeniul politicului.

La sfârșitul anilor '60 se prefigura deja o revoluție **post-behavioristă** manifestată prin aceea că mulți politologi își mută centrul de interes asupra **politicii publice** - asupra *descrierii și explicării cauzelor și consecințelor activităților guvernamentale* (Dye, 1995: 4). O astfel de abordare își propune pe de o parte să descrie conținutul politicii publice, să analizeze forțele sociale, economice și politice care sunt implicate în politicile publice. Nu sunt pierdute din vedere nici studiul aranjamentelor instituționale și al proceselor politice care au un impact asupra politicii publice. De asemenea un aspect

important îl reprezintă evaluarea impactului și consecințelor politicilor publice asupra societății. O astfel de analiză a politicilor presupune o abordare interdisciplinară, folosindu-se concepte, tehnici și metode din sociologie, economie, științe administrative, managementul etc. Față de neutralitatea academică, revoluția post-behavioristă pledează pentru o implicare a cercetătorului/analistului în rezolvarea problemelor reale ale vieții sociale și politice.

Accepțiunea care începe să fie încetățenită în țara noastră este apropiată de ceea ce în Statele Unite se consideră a fi “political science” (vezi în acest sens Brucan, 1993 sau, explicit pentru România, vezi Miroiu, 2001). Principalele teme ale cursurilor oferite de o facultate de științe politice pot fi grupate în 6-8 capitole:

1. Teorie și filosofie politică, incluzând aici și ideologiile politice
2. Sisteme politice comparate
3. Instituții politice și mecanisme constituționale, incluzând și dreptul constituțional
4. Comportament politic
5. Economie politică
6. Analiză politică (metode de cercetare și evaluare)
7. Relații internaționale
8. Politici publice

Din cadrul științelor politice s-au desprins unele sub-domenii care au devenit apoi domenii distincte cum ar fi, de exemplu, administrația publică. Așa cum se poate observa din enumerarea de mai sus, politicile publice reprezintă un sub-domeniu al științelor politice fiind, în același timp, la granița dintre științele politice, administrația publică, managementul public, finanțe publice.

Cercetarea a ceea ce am putea denumi „realitatea socială”, „fapte” și „evenimente sociale” nu este apanajul doar al politicilor publice, și alte discipline își propun să cerceteze și să explice structurile, mecanismele, tipologiile, comportamentele și evenimentele din societate. Distincția între diversele tipuri de cercetare științifică trebuie să aibă în vedere discipline precum: cercetarea academică în științele sociale, cercetarea politicilor publice, planificarea clasică, administrația publică în abordări clasice, jurnalismul, analiza politicilor publice, cercetarea istorică. În tabelul de mai jos sunt prezentate diversele tipuri de abordare a realităților sociale. Față de cele prezentate în tabel trebuie să mai adăugăm cercetarea istorică care își propune să analizeze evenimente din trecut pe care le cercetează în profunzime (de exemplu studierea celui de al doilea război mondial). Scopul este mai degrabă descrierea în exhaustivă a evenimentelor și ne ajută mai puțin să înțelegem fenomenele în ansamblu (în acest caz fenomenul numit război), înțelegere care să ne permită apoi să structurăm modele, să stabilim cauzele principale și să facem predicții.

XII. Analiza politicilor publice în perspectivă comparată (Weimer și Vinining, 1992 : 4)

Paradigme	Obiective majore	“Client”	Stil comun	Limitări de timp	Puncte slabe
Cercetare academică în științele sociale	Construcția teoriilor pentru înțelegerea societății	“Adevărul” definit de discipline; alți oameni de știință	Metodologie riguroasă pentru construcția și testarea teoriilor; deseori retrospectiv	Rare limitări externe ale timpului	Informațiile necesare pentru cei care iau decizii sunt de cele mai multe ori irelevante
Cercetarea politicilor publice	Prezicerea impactului schimbărilor în variabile care pot fi modificate de guvernământ	Actorii din scena politică; discipline conexe	Aplicații ale metodologiei formale la întrebările relevante ale politicii; prezicerea consecințelor	Uneori presiunea termelor limită, probabil atenuate de rezultate	Dificultatea traducerii rezultatelor în acțiuni ale guvernământului
Planificare clasică	Definirea și realizarea viitorului dorit al societății	“Interesul public” definit profesional	Stabilirea de reguli și norme profesionale; specificarea țăintelor și obiectivelor	Puțină presiune imediată a timpului pentru că este vorba de viitorul pe termen lung	“Gândire optimistă” în planificare când procesul politic este ignorat
Administrația publică tradițională	Executarea eficientă a programelor stabilite prin procesele politice	Programul mandatului	Managerial și legal	Luarea deciziilor de rutină; cicluri bugetare	Excluderea alternativelor din afara programului
Jurnalism	Concentrează atenția publică pe problemele sociale	Publicul general	Descriptiv	Limite de timp foarte strânse, teme sunt ‘știri’	Absența profunzimii analizei
Analiza politicilor publice	Analizarea și prezentarea alternativelor valabile pentru actorii politici în rezolvarea problemelor publice	Un decident specific sau un grup de luare a deciziilor	Sinteza cercetărilor și teoriilor existente în vederea estimării consecințelor deciziilor alternative	Completarea analizei este de obicei legată de un punct specific de decizie	“Miopia” produsă de orientarea clientului și presiunea de timp

(Pentru analiza pe larg a aspectelor prezentate în tabelul de mai sus vezi Weimer și Vinining, 1992 : 2-11). **Cercetarea academică în științele sociale**, își propune să dezvolte teoriile care să contribuie la o mai bună înțelegere a societății, scopul major fiind descoperirea “adevărului”. Abordarea „științifică” presupune elaborarea de teorii acceptate de comunitatea științifică respectivă, cu alte cuvinte omul de știință trebuie să construiască logic teoriile și să le testeze empiric. Aplicabilitatea imediată a rezultatelor nu este obiectivul principal al cercetării academice iar rezultatele cercetării sunt de cele mai multe ori irelevante pentru cei care iau decizii. În privința impactului „uneori ideile dezvoltate în lumea universitară pot să aibă un rol important în schimbarea imaginii decidenților despre societate sau despre un domeniu al acesteia, dar ea nu are relevanță directă asupra deciziilor specifice” (Miroiu, 2001).

Studiul focalizat a unor teme sociale, cu relevanță asupra vieții practice, ce utilizează pe scară largă metodologia din științele sociale, poartă numele de **cercetare a politicilor publice** (*policy research*). Scopul acestei discipline este studierea relației dintre variabilele care reflectă probleme sociale și alte variabile care pot fi modificate de guvernământ; produsul cercetării este o teoremă de tipul: dacă guvernământul întreprinde o anumită acțiune atunci se obține următorul rezultat măsurabil (Weimer și Vinining, 1992 : 3). În mod evident cercetarea politicilor publice își propune să ofere actorilor de pe scena politică predicții asupra consecințelor diverselor acțiuni ale guvernământului. Ca un punct slab este de reținut faptul că aceste predicții sunt dificil de operaționalizat în acțiuni ale guvernământului.

Există o asemănare între **cercetarea în politicile publice** (*policy research*) și **analiza politicilor publice** (*policy analysis*). Într-o mare măsură cercetarea este mai degrabă academică și reprezintă primul pas spre analiza politicilor publice, în timp ce analiza politicilor publice este mai degrabă orientată spre client și spre rezolvarea problemelor acestuia (uneori se folosește termenul de *policy design* tocmai pentru a sublinia aspectele legate de “proiectarea”, “conceperea” unei politici publice care să funcționeze). În literatura de specialitate apare diferențierea *policy research* - *policy analysis* ca fiind diferența între o știință **a politicilor publice** – o știință **pentru politicile publice**, cu alte cuvinte diferența între o știință descriptivă (*policy research*) și o știință pentru rezolvarea problemelor din viața curentă (*policy analysis*) (subiectul va fi reluat când vom discuta despre *policy analysis*).

Trebuie remarcat faptul că unii autori fac distincția între analiza politicilor publice și susținerea politicilor publice (termenul englezesc este, pentru că nu avem încă un echivalent acceptat în românește, cel de *policy advocacy*). După Dye susținerea, pledoaria pentru o politică publică are un puternic caracter normativ : „ce **trebuie** guvernămintele să facă sau schimbările ce trebuie aduse în ceea ce fac” (Dye,1995 : 6) și presupune activism.

1.2 Terminologie

Probabil că prima dificultate cu care se confruntă autorul român este cea a găsirii unor termeni echivalenți cu cei folosiți în limba engleză cum ar fi traducerea termenilor **politics / policy** sau **government**. În limba franceză, care întâmpină dificultăți similare în găsirea unor termeni echivalenți, se folosește mai frecvent “**management public**” (întâlnit și sub termenul de **gestion publique**). Conform lui H.C. Thoeng, de la managementul public se așteaptă soluții practice contra risipei financiare și pentru

creșterea productivității agenților publici (Thoenig în Grawitz&Leca, 1985 : , XIII). O altă sintagmă folosită în limba franceză, dar care nu are încă un statut consolidat, este cea de “**management de non-marchand**” (Meunier, 1992), care face distincția prin antiteză între sectorul de piață – care urmărește performanțe economice proprii măsurate în profit financiar, creșterea cifrei de afaceri etc. – și un așa numit sector care nu este de piață: *non-marchand* – și care urmărește alte beneficii decât cel financiar, se adresează societății și operează cu alți indicatori de performanță decât profitul financiar. Din acest punct de vedere întreprinderile de piață ar fi “introvertite”, în timp ce organizațiile din exteriorul pieței sunt “extrovertite” (Meunier, 1992 : 7-9). Asupra distincției dintre sectorul public și cel privat (numit uneori și de piață) vom reveni mai jos.

Din păcate limba română nu cunoaște termeni adecvați pentru a distinge între **politics** și **policy**. Cuvântul englezesc *politics* acoperă mai multe realități din viața politică: alegeri (mai exact la “seducerea” electoratului de către candidați), împărțirea puterii politice, negocierile și “târguierile” politice care se desfășoară între partide, între structuri guvernamentale, etc. și are și o ușoară conotație peiorativă în special când apare sub forma “*it’s just politics*” – “este doar politică”. Într-un cuvânt este ceea ce se desfășoară în spatele ușilor închise (black-box-ul lui Easton despre care vom vorbi pe larg mai jos) sau ceea ce răzbate de dincolo de aceste uși în jurnalele de senzație, este zona de penumbră a politicului sau spectacolul regizat al comunicării politice. În schimb termenul **policy** are o definiție precisă: este politica efectivă, concretă care se vede la lumina zilei și pe care fiecare cetățean o simte în fiecare zi, sunt măsurile administrative, programele, strategiile fie că este vorba de impozite, construcția de drumuri, sănătate, învățământ etc. Tocmai pentru a întări caracterul deschis, vizibil al acestui segment al politicului se folosește deseori termenul de *public policy* – politică publică.

Pentru termenul **government** voi folosi pe parcursul lucrării sintagma “guvernământ” pentru a putea distinge de guvernul propriu-zis ca instituție sau de acțiunea guvernamentală.

1.3 Chestionar de autoevaluare

- a) care sunt diferențele între științele politice tradiționale și științele politice moderne;
- b) diferența între cercetare în științele sociale și cercetarea în politicile publice;
- c) ce se înțelege prin *policy research* sau *policy analysis*

XIII. Unitatea 2: Societate, sistem politic, stat, guvernământ

Obiective:

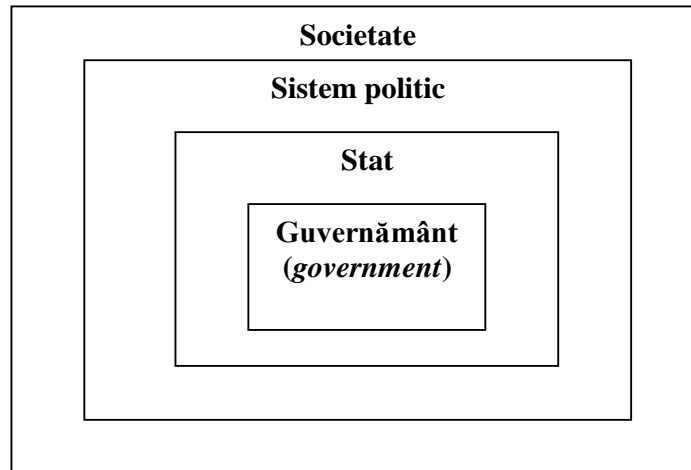
Definirea modernă a sistemului politic; funcțiile sistemului politic

Concepte cheie: Societate, sistem politic, stat, guvernământ

2.1 Societate, sistem politic, stat, guvernământ

Încercarea de a defini **politicile publice** în mod specific este strâns legată de definirea modernă a **sistemului politic**, ceea ce ne obligă să precizăm termeni precum: societate, stat, guvernământ.

O schemă simplă (Hague, Harrop& Breslin, 1992 : 5) ne poate indica raporturile între cei patru termeni:



Termenul de *government* este definit, în sens larg, de Hague, Harrop și Breslin: “pe măsură ce grupurile sociale și organizațiile devin mai complexe, activitatea politică devine recurentă, și apar pattern-uri stabile de luare colectivă a deciziilor. O schemă regulată și stabilă de luare a deciziilor este numită guvernământ. Universitățile, companiile, cluburile bisericile și sindicatele au fiecare un guvernământ de vreme ce au proceduri regulate de luare și impunere a deciziilor. În cel mai larg sens guvernământul indică această condiție a conducerii ordonate” (Hague, Harrop & Breslin, 1992 : 5). Se poate distinge astfel un guvernământ în sfera publică care afectează întreaga societate și guvernăminte în sfera privată sau la în sfera publică la nivel local (de exemplu conducerea unei firme, respectiv un consiliu municipal sau județean). Pe de altă parte, în multe cazuri, se ia în considerare o definiție restrânsă a termenul de guvernământ în sensul unei limitări stricte doar la instituțiile oficiale ale statului.

Analiza *Statului* a reprezentat, multă vreme, obiectul principal de studiu al științelor politice. Una dintre primele definiții moderne ale statului îi aparține lui Max Weber care îl definește drept deținătorul “monopolului folosirii legitime a forței”. Această definiție a fost reluată de Robert Dahl (Dahl, 1984) în “**Modern Political Analysis**” care prezintă statul drept “ultimul regulator al folosirii forței pe un anumit teritoriu”. Statul este reprezentat de totalitatea instituțiilor (ministere, agenții guvernamentale) care formează guvernământul, la care se adaugă justiția, poliția și armata ca instituții desemnate să asigure ordinea publică și respectarea legii, precum și structurile administrative care au rolul de a administra statul. Toate aceste “instituții ale statului” asigură funcțiile statului: administrarea, menținerea ordinii publice, respectarea legilor și bineînțeles luarea deciziilor și stabilirea politicilor publice.

Sistemul politic cuprinde atât guvernământul cât și partidele politice, grupurile de interes, cetățenii care se prezintă la vot, cu alte cuvinte sistemul politic este un concept care acoperă întregul stat dar și interacțiunile, legăturile care există între guvern, instituțiile oficiale și cele din afara statului, precum și procesele politice ale unui stat. Schimbarea focalizării studiului științelor politice de la nivelul statului la nivelul sistemului politic devine evidentă odată cu revoluția behaviorală și ilustrează interesul analiștilor politici asupra legăturii dintre societate și “polis”, ca și asupra legăturilor existente între diversele sub-sisteme și părți componente ale sistemului politic.

După Almond și Powell (Almond & Powell, 1978 : 13-16), funcțiile sistemului politic pot fi grupate în două mari categorii ce vizează pe de o parte menținerea

funcționării sistemului politic, iar pe de altă parte luarea deciziilor și punerea lor în aplicare:

Obiectivul principal	Funcția	Rezultatul obținut
Menținerea funcționării sistemului politic	Recrutare politică	Încadrarea cetățenilor pentru a îndeplini funcții în sistemul politic (de la alegători la lideri guvernamentali)
	Socializare politică	Formarea și susținerea atitudinilor și comportamentelor față de sistemul politic
	Comunicare politică	Transmiterea informațiilor relevante din punct de vedere politic
Luarea deciziilor și punerea lor în aplicare	Structurarea intereselor	Exprimarea cererilor pentru anumite politici publice și/sau sprijinul pentru acestea
	Agregarea intereselor	Agregarea cererilor într-un număr redus de alternative majore
	Crearea politicilor	Convertirea cererilor în politici publice
	Implementarea politicilor	Punerea în viață a politicilor

În general prin **societate** se înțelege o grupare de oameni care interacționează unul cu celălalt și care trăiesc pe un anumit teritoriu definit care coincide de cele mai multe ori cu granițele statului în care trăiesc. Față de conceptele prezentate anterior societatea cuprinde și cetățenii și interacțiunile acestora între ei precum și cu instituțiile statului.

2.2 Chestionar de autoevaluare

- statul este în afara sau înăuntrul sistemului politic ? (explicați)
- definiția lui Max Weber asupra statului

XIV. Unitatea 3. Câteva definiții ale politicilor publice

Obiective:

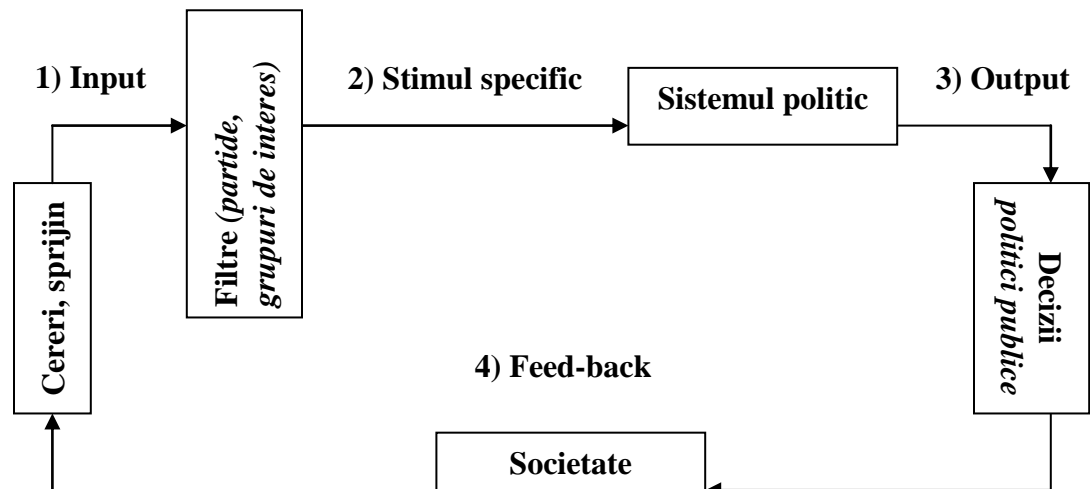
Definirea conceptului și a domeniului politicilor publice; înțelegerea sistemului de feed - back

Concepte cheie: **Politicile ca etichete ale unor domenii de activitate, Politicile ca expresie a scopului sau a stării de fapt dorite, Politicile ca propuneri specifice, Politicile ca decizii ale guvernului, Politicile ca autorizare oficială, Politicile ca programe, Politicile ca produse, Politicile ca rezultate, Politicile ca teorii sau modele, Politicile ca procese**

De-a lungul timpului definirea conceptului și a domeniului politicilor publice s-a făcut atât în termeni generali cât și specifici. Una dintre primele definiții generale este cea a lui Laswell, în volumul devenit un clasic al genului “**The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method**” editat împreună cu Daniel Lerner, care considera: “cuvântul *policy* [politica publică sau politica vizibilă, concretă] este folosit în mod comun pentru a desemna cele mai importante alegeri făcute fie în viață organizată fie în cea privată” (Lasswell&Lerner, 1951). În această definiție termenul de “**viață**

organizată” trebuie înțeles în sensul interacțiunii dintre diferite structuri, instituții grupuri de indivizi în cadrul societății. Tot în același cadru general se menține și definiția dată de Dye politicilor publice adică “descrierea și explicarea cauzelor și consecințelor activității guvernământului”(Dye, 1995 : 2-4).

Una dintre primele definiții moderne ale sistemului politic, ce ia în considerare tocmai caracterul sistemic al acestuia, este cea a lui David Easton (Easton, 1965). În viziunea acestuia structurile care compun sistemul politic sunt legate între ele printr-o reacție de tipul stimul-răspuns similară mecanismului cibernetic al feed-back-ului.



La nivelul societății există dorințe, aspirații, atașamente față de sisteme de valori sau față de partide politice. Stimulul – numit *input* – este reprezentat fie de cererile venite din societate pentru un anumit tip de politică fie de sprijinul – manifestat în diferite forme – pentru politici deja existente. Stimulul (notat cu 1 în schema de mai sus) are mai degrabă un caracter difuz, și este transformat într-un stimul specific (2) la nivelul *filtrelor* (termenul folosit de Easton este cel de *gatekeepers* – portari, într-o traducere etimologică) reprezentate de partidele politice și/sau de grupurile de interes. Acestea pot să amplifice, să focalizeze și să transmită mai departe *input*-ul sub forma unui *stimul specific* sau pot să-l respingă, situație în care cererilor și/sau sprijinului din societate nu i se mai dă nici un răspuns din partea sistemului politic. Este de subliniat faptul că, deși în schema de mai sus apar distincte, partidele politice și grupurile de interes fac parte din sistemul politic. Așa-numitele filtre sunt reprezentate de organizațiile locale ale partidelor politice, ale grupurilor de interese, cu alte cuvinte de structurile care asigură interfața cu cetățeanul, cu societatea.

Sistemul politic constituie ceea ce Easton numește *black box* – cutie neagră, deoarece funcționarea acestuia nu este transparentă, cu alte cuvinte, susține Easton, oamenii obișnuiți nu cunosc ceea ce se întâmplă în interiorul instituțiilor politice, motivația și modul în care se iau deciziile. Răspunsul sistemului politic la stimul – notat cu 3) în schemă și numit *output* – este reprezentat de politicile publice (termenul folosit de Easton este cel de *authoritative decisions* – decizii autoritative). Răspunsul la stimul acționează înapoi (*feed-back*) la nivelul societății unde sunt comparate cu cererile inițiale sau cu sprijinul existent. În funcție de răspunsul față de așteptările inițiale ciclul se reia.

Pornind de la acest model al sistemului politic, definiția dată de Easton este că politicile publice sunt “alocarea cu autoritate (*authoritative allocation*) a valorilor pentru întreaga societate”(Easton, 1965 : 129)

Consecința modelului sistemic propus David Easton, și care a avut o mare răspândire în anii '60, constă, după Steven Rathgeb Smith și Helen Ingram, în analizele desfășurate la “nivel statal și local, care abordau politica publică ca un rezultat (“outcome”) al anumitor factori politici și economici” (Ingram & Smith, 1993 : 8)

Pornind de la definiția dată de Easton, Thomas Dye ajunge la concluzia că numai guvernămintele (*government* – pentru traducerea acestui termen vezi mai jos) pot să aloce cu autoritate valori pentru întreaga societate și, prin urmare, că “politica publică este tot ceea ce decid guvernămintele să facă sau să nu facă” (Dye, 1995: 4). Una din consecințele pe care Dye le desprinde din această definiție este aceea că inacțiunea guvernământului este la fel de importantă și poate să aibă un impact la fel de mare asupra societății ca și acțiunea guvernamentală.

În consecința acestei idei se impun două observații. În primul rând, din această definiție rezultă că la nivelul guvernământului are loc un proces de luare a deciziilor privind acțiunea sau inacțiunea într-un domeniu, punându-se accentul, indirect, tocmai pe mecanismele de luare a deciziilor în interiorul structurilor ce formează guvernământul.

În prezentarea generală a domeniului politicilor publice pe care o face Jean-Claude Thoenig se consideră că “politicile publice definesc mai bine și oferă o viziune mai largă asupra politicii în general” (Thoenig în Grawitz&Leca, 1985 : , XIII). Practic, susține Jean-Claude Thoenig, politicile publice gravitează între două părți: prima – reprezentată de partide, parlamente, responsabili ministeriali – dezbate și stabilește prioritățile, alocă resursele și trasează direcțiile de dezvoltare, în timp ce cea de a doua – reprezentată de administratori – pune în aplicare, implementează politicile. Între cele două părți se află magistrații și judecătorii care veghează la respectarea regulilor jocului. Așa cum am arătat mai sus separarea scopurilor (stabilite de clasa politică) de mijloace (care sunt apanajul administrației) a constituit baza definirii administrației publice. Această viziune pare extrem de segmentată și nu ia în considerare, în suficientă măsură, procesele și interacțiunile care se desfășoară între cele două părți.

Politicile publice încearcă să reconcilieze politica și administrația, înglobându-le într-o viziune mai largă.

Așa cum arăta Hogwood și Dunn (1984; 2000: cap. 2), adaptat de Miroiu (2001): “[...] în mod obișnuit termenul *politică publică* este folosit în mai multe sensuri:

1. **Politicile ca etichete ale unor domenii de activitate.** Utilizarea cel mai frecvent întâlnită apare în contextul afirmațiilor de natură generală privind politicile, economice, politicile sociale sau de politică externă ale unui guvern. În acest caz politicile descriu mai curând domeniile activității și implicării guvernamentale.

2. **Politicile ca expresie a scopului sau a stării de fapt dorite.** Într-un document al unui partid politic, sau în cel al unui guvern, termenul *politică* e folosit pentru a indica scopul general (sau finalitatea) unei activități guvernamentale în general sau într-un anumit domeniu; de asemenea, el este folosit pentru a descrie starea de fapt care va fi atinsă odată cu realizarea scopului propus. Dacă studiem *Strategia națională de dezvoltare a României pe termen mediu*, adoptată de către Guvernul României în martie 2000, vedem că ea are un puternic caracter normativ.

3. **Politicile ca propuneri specifice.** De multe ori, termenul este folosit pentru a descrie unele acțiuni specifice pe care organizațiile politice (grupuri de interese, partide, guvernul însuși) ar dori să le vadă realizate. Astfel de propuneri pot fi *ad-hoc*, pot fi în mod necesar legate de alte propuneri, sau pot constitui mijloacele pentru obținerea unor scopuri mai generale ale acestor organizații. Spunem, de exemplu, că primăria are o politică de susținere a școlilor, sau că guvernul are o politică clară de susținere a întreprinderilor mici și mijlocii etc.

4. **Politicile ca decizii ale guvernului.** De cele mai multe ori, cercetătorii se apleacă asupra analizei unor situații specifice; sunt celebre analize precum cea a lui Alison (Alison, 1971) a crizei cubaneze din 1962; după cum se vorbește de politica guvernului în cazul Bancorex sau F.N.I sau Sidex etc.

5. **Politicile ca autorizare oficială.** Atunci când se spune că guvernul are o politică în ce privește o anumită problemă, de multe ori susținerea se face sensul că există legi votate în parlament sau o hotărâre a guvernului care îngăduie sau solicită derularea unei activități sau, de asemenea, se poate spune că atunci când o anumită legislație în domeniu a intrat în vigoare, politica a fost deja implementată.

6. **Politicile ca programe.** Mai puțin familiar, se spune totuși uneori că avem politica unei organizații guvernamentale atunci când aceasta are sau aplică un anumit program. Un program implică existența, într-o sferă de activitate guvernamentală definită și relativ specifică, a unui pachet de măsuri care cuprind: reglementări, organizare și resurse. Astfel, putem vorbi despre un program privind bursele studentești sau recalificarea personalului disponibilizat dintr-un domeniu etc. programele sunt privite de regulă ca mijloace prin care guvernele încearcă să atingă niște scopuri mai generale.

7. **Politicile ca produse.** În acest caz politicile sunt văzute ca ceea ce guvernul oferă, spre deosebire de ceea ce a promis sau a autorizat prin intermediul legislației: livrarea de bunuri sau servicii, aplicarea regulilor sau colectarea de taxe și impozite. Forma acestor produse diferă de la un domeniu la altul, iar câteodată este dificil de hotărât care este produsul final al unei politici guvernamentale într-un anumit domeniu. În cazul serviciilor de sănătate, de pildă, mai multe fonduri, un număr mare de personal pregătit sau creșterea numărului de paturi sunt condiții necesare, dar nu suficiente, pentru îmbunătățirea serviciilor medicale; ele sunt însă altceva decât produsul dorit; creșterea stării de sănătate a populației (sunt căi sau mijloace pentru a-l obține).

8. **Politicile ca rezultate.** Un alt mod de a privi politicile este punctul de vedere al rezultatelor acestora, adică ceea ce este practic obținut. Abordarea politicilor din perspectiva rezultatelor acestora ne poate ajuta să evaluăm dacă scopul declarat al acelei politici este reflectat în ceea ce se obține efectiv în urma implementării politicii.

9. **Politicile ca teorii sau modele.** Toate politicile implică anumite presupoziii cu privire la ceea ce poate un guvern să facă și care sunt consecințele acțiunilor sale. Aceste presupoziii sunt rareori explicate, dar cu toate acestea politicile implică o teorie (sau un model) privind relația cauză-efect între fenomenele și procesele implicate, ori corelațiile semnificative dintre ele. Una dintre sarcinile analistului politicilor este să detecteze teoriile sau modelele care sunt implicite în politici și să le examineze în ceea ce privește consistența internă sau validitatea presupoziiilor lor.

10. **Politicile ca procese.** Politicile implică un proces care se întinde pe o perioadă lungă de timp. O politică apare atunci ca exprimând întreaga mișcare de

schimbare într-un anumit domeniu. Spunem: politica de restructurare a sectorului minier; sau politica de reformă a educației etc.”

O altă clasificare a înțelesului care se dă în mod obișnuit politicilor publice este cea dată de R.Rose (Rose, 1989). Politicile publice pot fi văzute ca temă sau topică de discuție care definește substanța subiectului: de exemplu politici educaționale, politici de apărare etc. De asemenea o politică publică poate să prezinte o poziție sau un scop atunci când vorbim, de exemplu, despre politica unui partid care arată punctul de vedere față de problemele societății sau indică o cale de rezolvare a acestora. În același timp politica publică poate fi văzută drept mijloacele prin care se realizează o intenție, o promisiune, de exemplu politica guvernamentală de reducere a ratei analfabetismului.

Dar de unde provine această complexitate? Willian Jenkins definește politica publică drept “un set de decizii intercorelate luate de un actor sau grup de actori cu privire la alegerea scopurilor și mijloacelor pentru atingerea lor în cadrul unei situații date, în care aceste decizii ar trebui să poată fi, în principiu, în puterea actorilor, să le ducă la îndeplinire”. (vezi William I. Jenkins, 1978). Conform aprecierilor lui Howlett și Ramesh (Howlett & Ramesh, 1995) această definiție introduce explicit ideea procesului, spre deosebire de Dye la care politica este definită doar ca alegere. Viziunea lui Jenkins asupra politicilor publice ca fiind un set de decizii intercorelate este mai apropiată de viața reală în care de exemplu, politica educațională este realizată atât de Ministerul Educației, dar și de Ministerul Finanțelor (care structurează bugetul pentru învățământ), de Ministerul Sănătății (pentru învățământul medical), de alte agenții și officii guvernamentale, dar și de Parlament care emite legi.

3.2 Chestionar de autoevaluare

- a) care este rolul societății în schema lui Easton
- b) definiți noțiunile de input și output
- c) enumerați sensurile în care este folosit termenul politici publice

Bibliografie obligatorie (modulul I)

Adrian Miroiu, **Analiza politicilor publice**, Editura Punct, București, 2001

David Miller, (coord.), **Enciclopedia Blackwell a gândirii politice**, Humanitas, București, 2000

Thomas Dye, **Understanding Public Policy**, Prentice – Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1995,

Bibliografie recomandată (modulul I)

David Weimer, Aidan Vinining, **Policy analysis. Concepts and Practice**, Prentice – Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1992

Jean Claude Thoenig, **Les politiques publiques**, vol IV, p.XIII, în volumul Madeleine Grawitz, Jean Leca, **Traite de science politique**, Presses Universitaires de France, Paris, 1985

Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, **Political Science. A Comparative Introduction**, St.Martin`s Press, New York, 1992.

Modulul II

Modulul II: Abordări ale politicilor publice

Obiectivele modului:

- Prezentarea noțiunilor de „sector public”, „organizație publică”, „bunuri publice” pe baza formei de proprietate, a domeniului de activitate, a scopului, respectiv a principiilor non-rivalității și non-excluziei;
- Familiarizarea studenților cu abordările moderne ale politicilor publice
- Prezentarea diferențelor dintre caracterul descriptiv și cel normativ al științelor politice și distincția dintre studiul politicilor publice și analiza politicilor publice
- Înțelegerea modelelor sinoptic și incremental de luare a deciziilor și a stagiilor procesului politicilor publice (inițiere, formulare, implementare, evaluare)

Ghid de studiu: studiați Unitatea 1 punând accentul pe înțelegerea diferențelor între sfera publică și cea privată. Este important să rețineți toate dimensiunile care diferențiază cele două sectoare. Ulterior treceți la Unitatea 2 și Unitatea 3 punând accentul pe cele două modele fundamentale: modelul sinoptic și cel incremental.

Unitatea 1: Sector public – sector privat, bunuri colective – bunuri private

Obiective: precizarea diferențelor între public și privat.

Concepte cheie: sector public, sector privat; bunuri colective, bunuri private; rivalitate, non rivalitate; excluzie, non excluzie.

Dacă am încercat până acum să definim politicile publice, ne vom referi în continuare la una dintre problemele centrale ale politicilor publice care constă în găsirea răspunsului la întrebări de tipul: până unde poate interveni guvernământul cu politicile sale?; de la ce nivel încolo libertățile individuale sunt încălcate prin acțiunile sau inacțiunile guvernământului?; care sunt limitele de intervenție ale guvernământului în economie și de unde trebuie ca mecanismele pieței libere să fie lăsate cu adevărat “libere”? sau invers care sunt imperfecțiunile pieței și de unde trebuie statul să intervină?.

Din definițiile de mai sus rezultă că politicile publice se referă în primul rând la ceea ce am putea numi “sector public”. În accepțiunea comună sectorul public este reprezentat de instituțiile, organismele și acțiunile finanțate prin bugetul statului. O asemenea definiție este mult prea îngustă deoarece nu ia în considerare rezultatul (*outcome*-ul) guvernământului care se traduce nu numai prin politici bugetare dar – în sensul definiției lui Easton – și prin “decizii autoritative” (legi, hotărâri ale guvernului, decizii etc.).

Dar cum diferențiem sectorul public de cel privat? Forma de proprietate este prima caracteristică ce ne orientează în clasificarea unei instituții sau întreprinderi în cadrul sectorului public sau a celui privat. Dacă statul este proprietarul instituției ne vom gândi că aceasta aparține sectorului public, dar acest lucru nu este suficient pentru a realiza o delimitare clară între cele două sectoare mai ales că unele instituții se pot situa la granița dintre cele două (clinicile particulare care sunt finanțate și de la bugetul de stat). Nici domeniul de activitate nu este un criteriu suficient pentru că putem avea o competiție

între instituții publice și private care au același domeniu de activitate (de exemplu între o universitate “de stat” și o universitate “privată”).

O diferențiere pe baza finalității, a scopului pe care și-l propun organizațiile (vezi Baudouin Meunier, 1992)¹ arată că acestea sunt:

- Organizații publice care sunt deschise spre exterior (“extrovertite”) deoarece își propun să modifice unele caracteristici ale mediului social înconjurător; făcând acest lucru ele exercită un impact asupra unui aspect ce caracterizează societatea în ansamblul ei (fie că este vorba despre educație, sănătate, infrastructură etc.) și deci asupra unui mare număr de cetățeni;
- Organizații private (comerciale) care sunt repliate spre sine (“introvertite”) deoarece își propun să realizeze acele activități care să le permită să obțină profituri; chiar dacă acțiunile lor pot influența un mare număr de oameni (cum ar fi de exemplu cazul unei mari firme producătoare de mașini care are fabrici răspândite pe întreg teritoriul unei țări și numără sute de mii de angajați) scopul principal este de a realiza un profit pentru acționari.

Dar nici această diferențiere nu este suficientă, pe de o parte și organizațiile publice sunt interesate de obținerea unui “profit” – fie că acesta se numește un mediu curat sau educație pentru toți – iar criteriile de eficiență sunt la fel de importante. În același timp și o mare firmă comercială este interesată de aspecte ce nu țin neapărat de un profit financiar sau chiar sunt în contradicție cu maximizarea profitului – de exemplu adoptarea unor tehnologii nepoluante pentru a asigura un mediu înconjurător curat.

În schema clasică de separație între sectorul public și cel privat (Mises, 1935)² considera că nu există un compromis posibil între cele două sectoare. Mai exact: “există două metode de conducere a activităților în societatea omenească [...]. Una este managementul birocratic cealaltă este managementul profitului” (Mises, 1962)³.

Dacă încercăm să analizăm trăsăturile care diferențiază sectorul public de cel privat putem identifica șapte dimensiuni:

	Public	XV. Privat
Forma de proprietate	Proprietate publică	Proprietate privată
Sistemul social	Socialism/comunism	Capitalism
Mecanisme de alocarea resurselor	Buget public	Piața
Actori principali	Ierarhie/birocrație	Grupuri aflate în competiție
Controlul social	Planificare	Laissez-faire
Controlul economiei	Economie de comandă	Piață liberă
Valoarea dominantă în societate	Autoritate	Libertate

În ceea ce privește forma de proprietate, așa cum am arătat și mai sus, din punct de vedere juridic, distincția între proprietatea în sectorul public și proprietatea în cel privat este clară. Totuși este de subliniat faptul că în România există și așa-numita “proprietate privată a statului”, iar pe de altă parte există situații în care poate exista și o proprietate mixtă – de exemplu în cazul unor firme în care statul deține acțiuni alături de întreprinzători privați.

Din perspectiva sistemului social diferențierea nu mai este atât de categorică. Chiar și în statele socialiste există o proprietate privată (limitată), după cum în statele capitaliste există și un sector public.

În ceea ce privește mecanismul de alocarea resurselor se poate spune că sectorul public este finanțat prin bugetul de stat în timp ce în cazul sectorului privat mecanismul de alocarea resurselor este cel bazat pe piața liberă. Totuși în democrațiile avansate se constată o întrepătrundere a celor două mecanisme: întreprinderile private pot fi subsidiate cu fonduri de la buget (ca o măsură de protecție socială, pentru re tehnologizare etc.), după cum și organizațiile de stat pot beneficia de finanțări obținute pe baza competiției libere pe piață (de exemplu locurile cu taxă în universitățile “de stat”).

Actorii principali prin intermediul cărora cele două sectoare funcționează sunt reprezentate de birocrație respectiv de grupuri de interese aflate în competiție unele cu altele. Definițiile care se dau birocrației sunt multiple, cea mai frecvent întâlnită definiție consideră că birocrația este rețeaua de instituții (agenții guvernamentale, birouri, officii etc.) prin intermediul cărora bunurile și serviciile publice ajung la nivelul cetățenilor.

După cum se observă din cele de mai sus nici una dintre cele șapte perechi de termeni nu este suficientă pentru a delimita precis sfera publică de cea privată. Se acceptă la ora actuală că fiecare pereche de termeni descrie o trăsătură ce dinstențiază sectorul public de cel privat. Literatura de specialitate este extrem de variată în acest domeniu (se pot aminti: Buchanan, 1968; Mueller, 1989; Musgrave and Peacock, 1967; Head, 1974; Pigou, 1962, și mulția alții)⁴.

Distincția bunuri publice bunuri private se poate face, din perspectiva abordării finanțelor publice, ținând seama de faptul că există un set de bunuri caracterizate prin non-rivalitate și non-excluzie care nu pot fi furnizate de economia de piață dar pe care cetățenii le solicită (vezi în acest sens Jean-Erik Lane, 1995, cap.1)⁵.

Principiu	Bunuri publice	Bunuri private
rivalitate / non-rivalitate	non-rivalitate	rivalitate
excluzie / non-excluzie	non-excluzie	excluzie

Principiul rivalității/non-rivalității se statuează competiția care există pentru obținerea unui anumit bun. Accesul sau consumul bunurilor private este condiționat de o rivalitate, de o competiție între beneficiari (cel mai ades această concurență se manifestă prin plata unei sume de bani, a unui preț, pentru a folosi bunul privat) – de exemplu ne putem gândi la școlile private care percep o taxă pentru educație și în care există o rivalitate pentru ocuparea locurilor de studiu. În schimb faptul că cineva beneficiază de un bun public nu se face în dauna altor cetățeni, nu există o competiție – de ex. accesul la învățământul obligatoriu gratuit (mai exact finanțat de către stat).

Principiul excluziei/non-excluziei statuează caracterul deschis sau exclusiv al folosirii unui bun. Folosirea bunurilor private este exclusivă, cei care plătesc “prețul corect” (a se citi “prețul de piață”) beneficiază singuri de acest bun, în schimb cei care nu achită acest preț nu au nici o șansă să beneficieze de acesta. Folosirea bunurilor publice este, în schimb, deschisă tuturor cetățenilor.

Chestionar de autoevaluare:

- a) analizați diferențele dintre organizațiile publice și organizațiile private;
- b) în ce constă distincția între bunurile publice și bunurile private;

- c) explicați principiile rivalității/non-rivalității, respectiv excluderii/non-excluderii

Unitatea 2: Abordări ale politicilor publice; Ce este analiza politicilor publice

Obiective:

- Familiarizarea cu tipurile de abordări care încearcă să explice politicile publice: prin examinarea naturii politice a regimului, prin căutarea variabilelor cauzale în politicile publice, prin natura problemei politice și a soluției destinată să o rezolve, respectiv prin rezultatele sau impactul acestora;
- Prezentarea analizei politicilor publice ca „știință” și ca „artă” – surprinderea creativității și imaginației necesare identificării și descrierii problemelor sociale, respectiv propunerii de soluții pentru rezolvarea lor;
- Surprinderea tensiunii dintre caracterul descriptiv și cel normativ al științelor politice

Concepte cheie: știința despre felul în care se fac politicile publice (*a science of policy-making*); știința pentru a face politici (*a science for policy-making*), **think tank**

2.1 Abordări ale politicilor publice

Abordările politicilor publice în încercarea de a le înțelege sunt multiple, această complexitate derivă, probabil, din faptul că *public policy* este un domeniu în care sunt implicați un număr mare de actori (indivizi, grupuri de interese, organizații și instituții), influența actorilor este diferită, deciziile pe care la iau aceștia sunt multiple și complexe iar rezultatele obținute în urma aplicării unei *policy* pot fi contradictorii între ele și chiar contrare scopului propus inițial.

După Howlett și Ramesh (1995, pp. 7-9) în literatura de specialitate există patru tipuri de abordări care încearcă să explice politicile publice.

Examinarea naturii politice a regimului este una din modalitățile de înțelegere a procesului de realizare a politicii publice. Se consideră de către unii autori (vezi pledoaria lui Theda Skocpol pentru revalorizarea rolului statului)¹⁵ că politicile publice sunt determinate de natura sistemului politic și de legăturile sale cu societatea. Desigur faptul că un regim politic (înțeles ca formă de organizare a unui sistem politic) este democratic sau dictatorial influențează politicile publice din statul respectiv. Este o abordare care derivă din instituționalismul clasic și a reprezintă școala actuală a neo-instituționalismului.

O altă direcție o reprezintă căutarea variabilelor cauzale în politicile publice, sau a ceea ce se numește uneori determinanții politicilor publice (Howlett și Ramesh, 1995, p.16). Analizele se concentrează asupra interogației “Dacă politicile publice sunt determinate de factori socio-economici la nivel macro sau de elemente comportamentale la nivel micro?” (p. 17). Studiile sunt în general empirice ceea ce conferă consistență analizelor și deseori cantitative. Critica adusă acestei abordări este aceea că oferă explicații la nivel macro (general) și deseori nu reușesc să dezvolte argumente în contextele sectoriale și temporale

O a treia abordare menționată de Howlett și Ramesh este bazată pe ideea că natura

problemei politice și a soluției destinată să o rezolve este cea care determină felul în care ea va fi procesată de către sistemul politic. Această abordare nu este nouă, o analiză de acest tip poate fi găsită, de exemplu, la Ginsberg și Lowi în lucrarea *American Government*. Caracterul regulator, distributiv, constitutiv sau redistributiv al politicii publice este cel care determină felul în care ea va fi tratată, accentul punându-se pe mecanismele financiare. Consecința acestui fapt este că politica publică are propria ei „viață” și ea poate determina politicul, nu invers așa cum cred majoritatea analiștilor (p. 18). Criticii aceste abordări arată că deși nu se poate nega legătura dintre natura problemei și felul în care ea poate fi rezolvată, totuși este dificil de înțeles natura problemei unei politici publice (mai ales că unele politici pot să aibă dimensiuni multiple) și problemele de costuri și beneficii pe care le implică variatele soluții.

Cea de-a patra abordare se concentrează asupra rezultatelor sau impactului politicii publice. Analizele sunt mai degrabă economice, cantitative și folosesc tehnici de inferență statistică pentru a stabili relații cauzale între diferitele tipuri de activități guvernamentale. Această literatură evaluează efectele directe și indirecte ale politicilor specifice și tinde să ignore atât factorii cauzali cât și natura instrumentelor care se află la dispoziția guvernământului. Bineînțeles efectele politicilor publice sunt ușor de măsurat (creșterea numărului de studenți, ameliorarea infrastructurii etc.), precum și relațiile dintre cheltuielile guvernamentale și migrarea forței de muncă. Criticii susțin că această abordare nu ia în considerare decât rezultatele politicilor publice și se referă foarte puțin la procesele prin care se obțin aceste rezultate, mai mult este insuficient explicat succesul sau eșecul unei politici în funcție de scopul inițial propus, ca și de contextul economic, social și politic în care ea se desfășoară.

2.2 Ce este analiza politicilor publice ?

După ce am precizat (mai mult sau mai puțin precis) ce sunt politicile publice, să încercăm să definim ceea ce este **analiza politicilor publice**. După Jean-Erik Lane, în cartea sa **The public Sector. Concepts, Models and Approaches**, “analiza politicilor publice poate să însemne fie analiza procesului politicilor publice – descriere și explicație – sau elaborarea de metode ce vor fi folosite pentru structurarea politicilor aflate în desfășurare – prescriere sau recomandare” .

Analiza politicilor publice este definită de către Leslie Pal, drept “aplicarea disciplinată a intelectului la probleme publice” . Aceasta presupune, pe de o parte, o abordare științifică, riguroasă a domeniului și, pe de altă parte, o intrare în conținutul problemelor publice, fie că este vorba despre mecanismele de luare a deciziilor, standardele de evaluare și rezultatele care se obțin în sfera publică. Pe de altă parte, această definiție nu ne ajută foarte mult, orice știință este o aplicare ordonată a intelectului la domeniul respectiv, fie că este vorba despre fizică, matematică sau biologie.

Încercarea de a defini analiza politicilor publice trebuie să pornească de la faptul că ea este în aceeași măsură o artă și o știință. Este o artă pentru că necesită creativitate și imaginație în identificarea și descrierea problemelor sociale și propunerea de soluții pentru rezolvarea lor; este un meșteșug deoarece este un subcâmp aplicat al diferitelor discipline academice tradiționale cum ar fi economia, științele politice, administrația publică, sociologia, dreptul, statistica (Dye, 1995) .

În același sens Aaron Wildavsky, în cartea sa **Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis**, o carte clasică de *policy analysis*, consideră că “Analiza politicilor publice este o activitate pentru care nu există un program fix, deoarece analiza politicilor publice este sinonimă cu creativitatea, care poate fi stimulată de teorie și ascuțită de practică, care poate fi învățată dar nu predată”. Accentul se pune pe rezolvarea problemelor, fiecare politică fiind determinată de diversele tensiuni care se manifestă în spațiul social: resurse – obiective, planificare – negociere politică, scepticism – dogmă, găsirea unor soluții la problemele sociale implică rezolvarea temporară a acestor tensiuni (Wildavsky, 1979).

S-a observat de multă vreme că există o tensiune între caracterul descriptiv și cel normativ al științelor politice, între *ceea ce este* și *ceea ce ar trebui să fie*. În **științele politicilor publice** (*policy sciences*) și mai precis în **analiza politicilor publice**, “tensiunea apare între descriere și recomandare”. De fapt problema a fost sesizată cu multă vreme în urmă de Lerner și Lasswell (1951) care constată că ceea ce se numesc științe ale politicilor publice sunt combinarea a două domenii diferite: o știință **despre** felul în care se fac politicile (“*a science of policy-making*”) și respectiv o știință **pentru** a face politici (“*a science for policy-making*”).

Distincția care se face între studiul politicilor publice și analiza politicilor publice este distincția între un studiu al politicii publice și un studiu pentru politica publică. Prima abordare tinde să fie mai degrabă descriptivă și explicativă, în timp ce cea de-a doua tinde să aibă mai degrabă o orientare prescriptivă. Studiul politicilor publice este făcut mai degrabă de universitari și are drept scop înțelegerea proceselor politicilor publice. Analizele politice sunt prin comparație făcute de oficiali guvernamentali sau de institute de cercetare și vizează designul unei politici publice reale.

Probabil că atunci când efectuăm o analiză a unei politici publice primul lucru la care ne gândim este obiectivitatea acelei analize. În fapt, însăși natura demersului științific obligă la realizarea unei analize care să fie independentă de conjunctură.

Pe de altă parte, este important de subliniat faptul că, așa cum susține Wildavsky (1979): “relativa obiectivitate a analizei depinde de încrederea pe care o au oamenii care trăiesc împreună într-o anumită cultură. Condițiile culturale în care are loc analiza – tipul de structură socială conceput ca dezirabil, valorile care se vor obține – ghidează și dau formă la ceea ce se va face. Dacă încrederea scade, cadrul de fapte care pot fi luate drept sigure scade și el. Dacă nu există o înțelegere asupra punctului de pornire nu va exista un final asupra dezbaterii. Teoria se va transforma în dogmă, iar aserțiunile vor înlocui dovezile. Politicile nu vor fi judecate atunci după meritele lor ci după motivele celor care le propun.”

Nu numai că ne dorim să realizăm o analiză a politicilor care să fie obiectivă, care să țină seama de valorile culturale ale societății în care se desfășoară și, mai mult decât atât, să fie acceptată de majoritatea ei, mai mult decât atât, dorim ca analiza să ofere soluții funcționale raportate la societatea la care se referă.

Apare astfel ideea relației expert (care produce analiza) – client (care folosește rezultatele analizei pentru structurarea politicilor publice). (Beryl A. Radin, 1996); (Duncan MacRae Jr., Dale Whittington, 1997). Sintagma **analiza politicilor publice** este extinsă și devine **dezvoltarea unei consultanțe experte pentru a ajuta la luarea deciziilor în politici publice**, accentul punându-se atât pe caracterul expert al analizei și recomandărilor cât și pe interesele și cerințele clientului.

Câteva probleme rămân nerezolvate. Cine își asumă răspunderea pentru rezultatele folosirii expertizelor profesioniste în structurarea politicilor? Beneficiarul este gata să folosească expertizele ca atare sau va încerca să le dea o proprie interpretare pentru a susține o poziție în confruntarea politică?

Pe de altă parte problemele nu sunt localizate numai la nivelul beneficiarului. Ar trebui clarificat rolul pe care trebuie să-l aibă structurile care realizează analize ale politicilor publice – care se găsesc în diferite instituții guvernamentale și ne-guvernamentale – care sunt mandatate prin lege să evalueze totul și să nu accepte responsabilitatea pentru nimic (Wildavsky, 1979). În analiza sectorului public există patru abordări fundamentale: abordarea managerială, abordarea alegerii colective, abordarea politicilor publice, neo-instituționalismul. Dintre cele patru tipuri de abordări probabil abordarea politicilor publice este cea mai apropiată de științele politice și de administrația publică și explică cel mai bine acțiunile guvernământului.

Câteva probleme rămân nerezolvate. Cine își asumă răspunderea pentru rezultatele folosirii expertizelor profesioniste în structurarea politicilor? Beneficiarul este gata să folosească expertizele ca atare sau va încerca să le dea o proprie interpretare pentru a susține o poziție în confruntarea politică?

Un exemplu în acest sens îl poate constitui felul în care raportul sociologului american James S. Coleman, **Equality of Educational Opportunity** (1996) a fost folosit pentru structurarea unor politici educaționale.

Pe de altă parte problemele nu sunt localizate numai la nivelul beneficiarului. Ar trebui clarificat rolul pe care trebuie să-l aibă structurile care realizează analize ale politicilor publice – care se găsesc în diferite instituții guvernamentale și ne-guvernamentale – care sunt mandatate prin lege să evalueze totul și să nu accepte responsabilitatea pentru nimic (Wildavsky, 1979).

O evaluare a instituțiilor care se ocupă de analiza politică arată că există mai mult de 1000 de **think tanks private**, non-profit ce se găsesc la ora actuală în SUA, aproximativ 100 dintre ele operând în și pe lângă Washington, D.C. (Smith, 1991). Unele dintre acestea sunt **think tanks** tradiționale cum ar fi **Brookings**, instituții educaționale cum ar fi **Graduate School of Public Policy** din Berkeley sau **Kennedy School of Government** din Harvard, precum și altele complet noi. O evoluție identică, deși mai lentă, se înregistrează în țările europene și în Canada.

Din fericire sau mai degrabă din nefericire, problema supraaglomerării instituțiilor care să realizeze astfel de analize nu se pune, deocamdată, în România. Structurile capabile să realizeze analize ale politicilor publice sunt extrem de limitate ca număr și ca resurse umane. Practic în România astfel de structuri sunt concentrate mai ales la nivel universitar și în câteva organizații non-guvernamentale care au anvergură națională. Organismele internaționale ca **OECD**, **Banca Mondială**, etc. mai fac uneori apel la specialiști pentru a realiza analize profesioniste, dar “mișcarea de politici publice” este încă la început în România. Esențială pentru dezvoltarea domeniului este găsirea unor clienți permanenți care să beneficieze de expertiza profesionistă în structurarea politicilor publice.

În caz contrar se poate întâmpla ceea ce spunea Lurence Lynn: "analizii politici se pot transforma într-un interes parohial: preoți cu ritualurile lor mai degrabă decât căutători ai unor perspective juste și comprehensive".

Chestionar de autoevaluare

- a) prezentați tensiunea între abordarea descriptivă și cea prescriptivă a politicilor publice
- b) care este rolul comunicării în analiza politicilor publice

Unitatea 3: Modele de analiză a politicilor publice

Obiective:

- familiarizarea studenților cu modelele de luare a deciziilor sinoptic și incremental, cu stagiile procesului politicilor publice (inițierea, formularea, implementarea, evaluarea), cu funcțiile politicii publice (explicația științifică, rezolvarea problemelor, formularea de recomandări privitoare la politică)

Concepte cheie: model sinoptic sau rațional, model incremental, modelul coșului de gunoi

Distincția care se face între studiul (cercetarea) politicilor publice și analiza politicilor publice este distincția între un studiu al politicii publice și un studiu pentru politica publică. Prima abordare tinde să fie mai degrabă descriptivă și explicativă, în timp ce cea de-a doua tinde să aibă mai degrabă o orientare prescriptivă. Studiul politicilor publice este făcut mai degrabă de universitari și are drept scop înțelegerea proceselor politicilor publice. Analizele politice sunt prin comparație făcute de oficiali guvernamentali sau de institute de cercetare și vizează designul unei politici publice reale.

Este ușor de observat că această separare trebuie într-un fel observată, iar abordările diferite și complicate trebuiesc armonizate și simplificate deoarece nu putem înțelege ce trebuie să facă un guvern (sau după Dye, să nu facă) dacă nu știm ceea ce poate el să facă. Una dintre cele mai simple modalități de a simplifica și a armoniza analiza politicilor publice este fragmentarea procesului într-o serie de stagii și subsagii. Secvența de stagii care rezultă este denumită ciclul politicilor publice. Unul dintre pionierii fragmentării procesului de realizare a politicilor publice într-un număr de stagii discrete a fost Harold Lasswell. El a divizat procesul politicilor publice în șapte stagii: informare, promovare, prescripție, invocare, aplicație, terminare și evaluare. Aceste stagii aveau avantajul că realizau combinarea între aspectele descriptive și cele normative (cu alte cuvinte) precizau nu numai cum sunt făcute politicile publice ci și cum ar trebui să fie ele făcute. Primul stadiu al procesului începea cu strângerea de informații, cu procesarea și diseminarea acestora către actorii implicați în luarea deciziilor. Apoi se trecea la promovarea unor soluții particulare de către cei ce luau deciziile. În cel de-al treilea stadiu se prescria un curs de acțiuni. În al patrulea stadiu se afirma planul de acțiuni prescris anterior ca și sancțiunile pentru cei care nu respectau acest curs de acțiuni. Apoi politica era aplicată de către instituțiile abilitate până când se finaliza sau era oprită. În cea de-a șaptea etapă se evaluau rezultatele față de scopurile și țelurile față de care erau propuse.

Modelul lui Laswell de analiză a procesului de realizare a politicilor publice nu explica legătura existentă între mediul extern și guvernământ. Într-o mare măsură guvernământul apărea izolat și puțin influențat de agenți externi. În acest sens este de subliniat și faptul că evaluarea politicilor publice se făcea doar la terminarea lor, în evidentă contradicție cu ceea ce se întâmplă în lumea reală. Totuși modelul simplifică înțelegerea fenomenelor și și-a păstrat și astăzi actualitatea. Modelul a fost dezvoltat ulterior de către Brewer care distinge șase stadii ale procesului de realizare a unei politici publice: inițierea, estimarea, selecția, implementarea și evaluarea. În stadiul de estimare era caracteristică evaluarea costurilor, beneficiilor și riscurilor asociate politicii publice. În acest stadiu aveau loc atât evaluări tehnice, cât și alegeri normative. De asemenea, opțiunile viabile erau clasificate în funcție de oportunitate și dezirabilitate. Față de modelul lui Laswell apare ideea unui proces ciclic care desfășoară continuu, recunoscând în acest fel că procesul politicii publice este un ciclu închis, politicile succedându-se una după cealaltă și luând în considerare rezultatele obținute anterior.

După Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, în volumul **Political Science. A Comparative Introduction**, St.Martin's Press, New York, 1992, Analiza politicilor publice se bazează pe două modele de luare a deciziilor:

-modelul sinoptic sau rațional, asociat cu Simon (1983);

-modelul incremental, asociat cu Lindblom (1979).

Modelul sinoptic impune examinarea problemelor cu care se confruntă societatea într-un mod comprehensiv, astfel încât cei care fac politici publice trebuie să stabilească ordinea tuturor valorilor, să formuleze opțiuni clare, să calculeze toate rezultatele directe și indirecte ale alegerii fiecărei decizii, să selecteze alternativele care duc la opțiunea celor mai multe valori.

Așa cum se poate observa din această descriere, în viața reală este exclus să putem lua în considerare toate implicațiile, să calculăm toate costurile, să analizăm toți factorii care determină succesul sau eșecul unei politici publice. Din acest motiv, modelul sinoptic a fost reformulat ca modelul raționalității limitate ce elimină comprehensivitatea cerută de modelul sinoptic. În acest model ameliorat, guvernul observă opțiunile atrăgătoare și încearcă să obțină rezultate cât mai bune, mai degrabă decât să obțină cea mai bună soluție.

Nici modelul raționalității limitate nu poate explica suficient de bine realitatea politică. Din acest motiv Lindblom propune un model incremental de luare a deciziilor în politicile publice. Din perspectiva acestui model, guvernământul face mici modificări ale unor politici existente măsurând în permanență efectul acestora. Dacă se obțin rezultate favorabile, politica este aplicată în continuare cu o nouă mică modificare. Cu alte cuvinte este vorba despre o politică a pașilor mărunți, o politică care nu este spectaculoasă dar care cârpește defectele existente, evitând greșelile mari. Termenul folosit pentru această abordare este cel de satisficent (o combinație a ceea ce este satisfăcător și ceea ce este suficient), bazat pe ceea ce este destul de bun mai degrabă decât pe ceea ce este cel mai bun (vezi în acest sens Miroiu).

Modelul incremental se bazează pe rezolvarea programelor care există mai degrabă decât pe evitarea problemelor viitoare astfel încât politica publică este văzută mai degrabă ca remediu unor probleme existente decât ca o activitate inovativă care privește pe termen lung.

După Harrop, Hague și Breslin, implementarea politicilor publice poate fi realizată de sus în jos, cum se pot implementa țelurile pe care le avem și respectiv de jos în sus, situație în care cei care aplică politicile publice le determină în mare măsură. De asemenea trebuie să distingem între output-ul politicilor publice și outcome-ul politicilor publice. Dacă primul termen se referă la ce face guvernământul, cel de-al doilea are în vedere rezultatul sau consecința acțiunii guvernamentale. În viața de zi cu zi chiar și cele mai bine gândite politici guvernamentale pot să producă efecte nedorite, uneori chiar contrare scopului și obiectivului inițial.

Stagiile procesului politicilor publice

Primul stagiou este cel de inițiere, cu alte cuvinte de luare a deciziei de a lua o decizie. Uneori această etapă este cunoscută și sub denumirea de stabilirea agendei. Cea de-a doua etapă este cea de formulare în care politica publică se dezvoltă în detalii de propuneri concrete. Cea de-a treia etapă de implementare constă în punerea în practică a politicii publice. Ultima etapă este reprezentată de evaluarea consecințelor și a succesului sau insuccesului unei politici publice. Așa cum s-a arătat, aceste stadii sunt mai degrabă analitice, în viața de zi cu zi ele pot fi comprimate, eliminate sau ordinea lor poate fi schimbată.

Inițierea

Pe lângă guvernământ, două tipuri de actori sunt relevanți în constituirea agendei de politici publice: publicul, respectiv comunitatea politică. În același timp se poate distinge între prioritățile generale și prioritățile specifice ale guvernământului. Prioritățile generale sunt deseori influențate de opinia publică cum ar fi de exemplu creșterea șomajului. La fel de importante sunt cerințele specifice care se manifestă din partea comunității politice (grupuri de interese, funcționari, politicieni) care vizează un domeniu anume (de exemplu, în educație, o comunitate politică este formată din sindicatele cadrelor didactice, grupuri de părinți, politicieni din comisiile de învățământ ale parlamentului).

Formularea

Probabil cel mai important pas între etapele unei politici publice este cel care se face între inițiere și formulare a politicii publice. Harrop consideră că există trei determinanți importanți pentru a putea realiza această trecere: identificarea momentului potrivit, înțelegerea problemei în așa fel încât propunerea de politică publică să o amelioreze și construirea unui consens politic în vederea susținerii propunerii.

Implementarea

Există un mare număr de condiții care trebuie realizate pentru ca o politică să fie implementată cu succes. În primul rând trebuie să existe o cantitate suficientă de resurse (resurse umane, financiare, timp etc) pentru ca politica să fie pusă în aplicare. În al doilea rând consensul politic trebuie să funcționeze în așa fel încât, dincolo de simple afirmații, politica să poată fi pusă în aplicare. Desigur, birocrăția trebuie să fie pregătită și de acord să susțină implementarea politicii.

Evaluarea

În această etapă se evaluează dacă politica și-a atins sau nu scopul. În SUA, președintele Carter a insistat ca cel puțin 1% din fondurile oricărui proiect să fie destinate evaluării, fără însă ca acest lucru să amelioreze eficiența politicii publice (Hague, Harrop, Breslin, pag. 406). Practic la ora actuală orice proiect cu finanțare internațională – fie că

este vorba de granturi educaționale sau de cercetare, de împrumuturi ale Băncii Mondiale sau de la Uniunea Europeană – un segment important al proiectului este reprezentat de evaluarea rezultatelor. Când ne gândim la impactului unui program trebuie să facem distincția între rezultatele obținute, ce se așteptau cetățenii să obțină și cum percep cetățenii rezultatele.

Așa cum am mai spus, evaluarea politicilor publice trebuie să facă distincția între output și outcomes, deoarece rezultatele pot fi diferite de intenții. Hague, Harrop și Breslin, arată, citându-l pe Le Grand (1982), de exemplu, că aproape toate cheltuielile publice din Marea Britanie în domeniile sănătății, educației, transportului public, locuințelor au produs beneficii mai degrabă pentru cei care o duceau mai bine decât pentru cei săraci, deși scopul era contrar.

Modelul coșului de gunoi. Pentru unii autori modelele mai sus menționate sunt (dincolo de inerentele scăpări) modele în estență rațională, în contradicție cu ceea ce se poate vedea în practica de zi cu zi. Din acest motiv March și Olsen (1979) considera că modelele prezentate anterior sporesc artificial gardul de raționalitate. Autorii susțin că alegerile soluțiilor în politicile publice sunt mai bine descrise de un model al coșului de gunoi în care toată lumea își „aruncă” diversele probleme. În final rezultă un amestec neomogen la care toată lumea a contribuit. Din acest coș se alege apoi soluțiile pentru politici.

Funcțiile politicii publice

După Thomas Dye (1995) există trei motive pentru care trebuie studiate politicile publice:

„1. *Explicație științifică.* Mai întâi politica publică poate fi studiată din *motive pur științifice*: înțelegerea cauzelor și consecințelor deciziilor politice îmbunătățește cunoștințele noastre despre societate. Politica publică poate fi percepută ca o variabilă dependentă, și ne putem întreba ce condiții socio-economice și care caracteristici ale sistemului politic dau formă conținutului politicii. Alternativ, politica publică poate fi percepută ca o variabilă independentă și ne putem întreba ce impact are politica publică asupra societății și asupra sistemului politic. Prin aceste întrebări ne putem îmbunătăți percepția asupra legăturilor dintre forțele socio-economice, procesele politice și politica publică. O înțelegere a acestor legături contribuie la răspândirea, importanța, seriozitatea și dezvoltarea teoretică a științelor sociale.

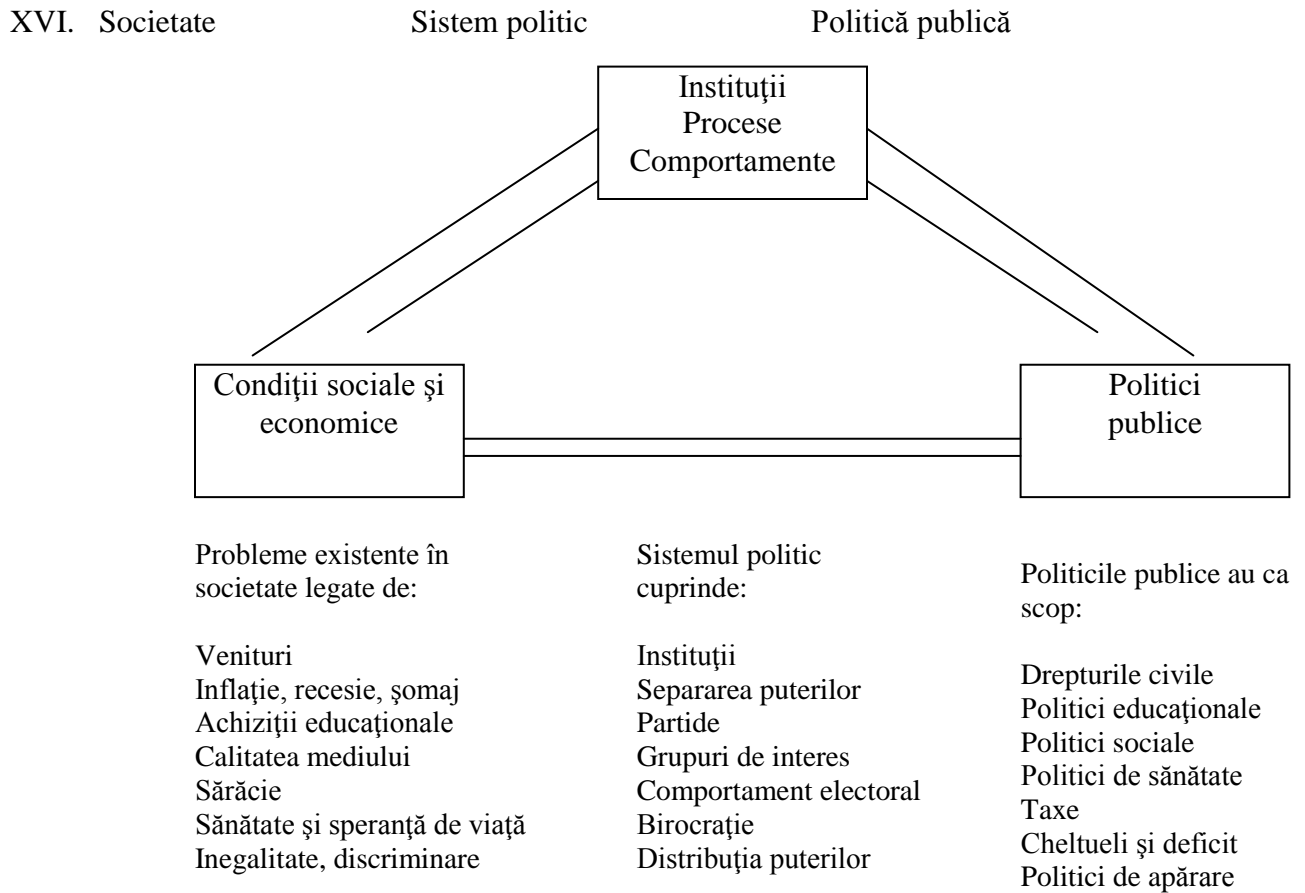
2. *Rezolvarea problemelor.* Politica publică poate fi studiată și din *motive profesionale*: înțelegerea cauzelor și consecințelor politicii publice ne permite aplicarea cunoștințelor științelor sociale la soluțiile problemelor practice. Cunoștințele practice sunt necesare pentru a putea trata maladiile societății. Dacă se urmăresc anumite obiective, problema care politică le-ar implementa cel mai bine rămâne reală și necesită un studiu științific. Astfel spus, studiile politice pot furniza sugestii profesionale sub forma unor propoziții de genul “dacăatunci....”, despre cum pot fi realizate obiectivele propuse.

3. *Recomandări privitoare la politică.* În fine, politica publică poate fi studiată din *motive politice*: pentru a fi siguri că națiunea adoptă politicile “corecte” pentru a atinge obiectivele “corecte”. Adesea se afirmă că științele politice nu ar trebui să fie tăcute sau neputincioase față de marile crize sociale și politice și că politologii au obligația morală de a furniza politici publice specifice. O centrare exclusivă asupra instituțiilor, proceselor

sau comportamentelor este adesea privita drept “seacă”, “irelevantă” și “imorală” pentru că nu dirijează atenția înspre problemele politice cu adevărat importante cu care se confruntă societatea americană. Studiile politice pot fi desfășurate nu doar din motive științifice și profesionale, ci și pentru a informa discuțiile politice, pentru a spori nivelul înțelegerii politice, și pentru a îmbunătăți calitatea politicii publice. Desigur, există scopuri subiective - americanii nu sunt întotdeauna de acord asupra politicii “corecte” sau a scopurilor “corecte” - dar presupunem că a cunoaște este preferabil lui a ignora, chiar și în politică.”

Tot Dye (1995) listează cauzele și consecințele studiului politicilor publice. Din schema de mai jos (Fig. 1) se pot desprinde întrebările și răspunsurile politicilor publice. Acest model permite **descrierea** politicilor publice (ce face sau nu face guvernământul de exemplu în domeniul învățământului), **stabilirea cauzelor** (care sunt cauzele abandonului școlar în România) și respectiv structurarea de interogații asupra **consecințelor** (care sunt consecințele trecerii la sistemul de învățământ obligatoriu de nouă clase în România).

Figura 1. Studiul politicilor publice, a cauzelor și consecințelor (după Dye, 1995)



În analiza sectorului public există patru abordări fundamentale: abordarea managerială, abordarea alegerii colective, abordarea politicilor publice, neo-instituționalismul. Dintre cele patru tipuri de abordări probabil abordarea politicilor publice este cea mai apropiată de științele politice și de administrația publică și explică cel mai bine acțiunile guvernământului.

Chestionar de autoevaluare

- a) descrieți succint cele două modele de luare a deciziilor prezentate
- b) ce se înțelege prin modelul coșului de gunoi ?
- c) din ce cauză trebuie studiate politicile publice ?

Bibliografie obligatorie (modulul II)

Leslie Pal, **Analiza politicilor publice: teorie și practică**, în Alina Mungiu-Pippidi, Sorin Ioniță, editori, **Politici publice. Teorie și practică**, Poliorm, Iași, 2002

Bibliografie recomandată (modulul II)

Aaron Wildawsky, **Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis**, Little Brown and Company, Boston, 1979.

Baudouin Meunier, **Le management de non-marchand**, Economica, Paris, 1992

Beryl A. Radin, **The Evolution of the Policy Analysis Field: From Conversation to Conversations**, 18th Annual Research Conference, Association for Public Policy Analysis and Management, Pittsburgh, Pa, 1996.

Duncan MacRae Jr., Dale Whittington, **Expert Advice for Policy Choice. Analysis & Discourse**, Georgetown University Press, Washington DC, 1997.

Jean-Erik Lane, **The Public Sector. Concepts, Models and Approaches**, SAGE Publications, London, 1995.

Ludwig von Mises, **Bureaucracy**, Westport, Arlington House, 1962

Ludwig von Mises, **Economic Calculation in the Socialist commonwealth**, în F.Hayek, **Collectivis Economic Planning**, London, 1935

Michael Howlett, M. Ramesh, **Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems**, Oxford University Press, 1995

Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies for Current Research", în **Bringing the State Back In**, P.Evans (ed.), Cambridge University Press, 1985

ANEXA 1:

Politici publice educaționale – Studiu de caz

Fără a insista prea mult asupra diverselor modele de analiză a politicilor publice vom trece la exemplificarea unei politici publice: cea din domeniul educațional. Partea următoare încearcă să prezinte problemele cu care se confruntă două sisteme educaționale: cel românesc și cel american, ca și soluțiile care s-au încercat pentru aceste probleme. Materialul de bază pentru descrierea sistemului american este cel prezentat de Thomas Dye în volumul **Understanding public policy** (1995). Pentru exemplele din sistemul de învățământ românesc am folosit materiale publicate în Cătălin Baba, Adrian Gorun, **Politici publice. Opțiuni ale dezvoltării unei democrații durabile**, Presa Universitară Clujană, 2002.

În orice țară din lumea civilizată politicile publice sunt structurate în funcție de rapoarte și analize profesionale. De exemplu în S.U.A., mișcarea populară pentru reforma “întoarcerii la baze” în învățământ a fost impulsionată de în raport influent al Comisiei Naționale pentru Excelența în Educație, intitulat “O Națiune în Pericol” (Dye, 1995).

“Națiunea noastră e în pericol. Proeminența noastră, odată necontestată, în comerț, industrie, știință și inovație tehnologică este depășită de competitori în toată lumea...

Dacă o putere neprietenosă ar fi încercat să impună în America performanțele mediocre în educație care există azi, poate am fi privit acest lucru ca pe o provocare la război”.

Comisia atrage atenția asupra unor multiple aspecte negative:

- comparații internaționale ale realizărilor elevilor din țările industrializate adesea situează elevii americani ultimii, niciodată primii
- înscrieri tot mai puține în licee la cursurile de științe, matematică și limbi străine și înscrieri sporite la orele de gospodărie, căsătorie, conduc, sănătate și de recreație
- o cantitate tot mai mică de teme de casă
- note tot mai mari, contradicție cu scăderea performanțelor la teste
- recrutarea noilor profesori dintre absolvenții de colegii cu note mici și devalorizarea statutului social al profesorului
- concentrarea bursei colegiale pentru viitorii profesori în cursurile practice, reducând timpul pentru materiile teoretice
- lipsa de profesori de matematică și științe.

Deși este un organism profesional, recomandările comisiei au fost urmate de dezbateri politice.

Printre multele recomandări se numără:

- creșterea ponderii materiilor teoretice și a științelor în curricula școlii care să asigure predarea pentru minimum 4 ani a englezei, 3 ani pentru matematică, 3 ani pentru științele sociale și o jumătate de an de informatică în licee
- corectarea slabei cunoașteri a limbilor străine prin introducerea între 4 și 6 ani de studiu al unei limbi străine, începând din școala elementară
- introducerea de teste standard pentru rezultatele la toate aceste materii, care să evalueze performanțele atinse
- mai multe teme, o zi de școală de 7 ore și între 200 și 220 de zile de școală pe an
- salarii diferențiate “bazate pe realizări “ pentru profesori și premii pentru învățământul superior

O analiză, similară ca impact, cu privire la starea reformei învățământului din 1996 din România, **Agenda 2000**, cunoscutul **Raport al Comisiei Europene**, în privința României arăta că: *“marea dificultate a reformei (învățământului din România n.n.) este nivelul scăzut al fondurilor locale de Guvern.....Alte riscuri majore care pot afecta succesul reformei sunt capacitatea instituțională slabă a Ministerului Învățământului în privința implementării reformei și rezistența la schimbare manifestată la nivel național și local”*.

Cu privire la politica Ministerului Învățământului de până în 1996-1997, lucrarea de diagnoză a stării învățământului, **Învățământul românesc azi** (1998), elaborată sub coordonarea lui Adrian Miroiu și alții, a arătat că nu exista o politică de evaluare a pregătirii și de sprijinire a unor strategii noi: “principala strategie a Ministerului Educației Naționale în perioada de după 1989 pare a fi constat în restructurarea simultană a populației școlare și a personalului didactic, după aceleași obiective ale concentrării resurselor în direcția învățământului elitist. Această foarfecă educațională, care a redus populația școlară în învățământul destinat populației majoritare, a crescut mai lent cheltuielile și numărul cadrelor didactice alocate acesteia, iar pe de altă parte a mărit cheltuielile și a alocat o parte mai însemnată a personalului didactic pentru pregătirea unei elite educaționale (restrângerea se face prin măsuri administrative, nu prin etape succesive de pregătire profesională), este singura politică socială și educațională clară a Ministerului Învățământului din ultimii opt ani care poate fi identificată fără dubii și se manifestă în toate domeniile”. **Absența politicii de formare continuă a personalului didactic a fost curmată în iulie 2000, când s-a reorganizat.**

În 1996-1997 în România nu se pusese încă problema formării managerilor pentru învățământ. “Resursele manageriale ale sistemului de învățământ sunt necunoscute și neevaluate pentru simplul motiv că managementul sistemului de învățământ, ca și al unităților și proceselor de învățământ, este o concepție neinstalată încă în România”. **Abia în iulie 2000 s-au adoptat măsurile legislative necesare pentru formarea managerilor din învățământ.**

Pe fondul amânării reformei învățământului, ca și al altor reforme necesare în societatea românească, în 1996 și 1997 s-au purtat discuții cu privire la **felul reformei**

învățământului. În literatura publicată a acelor ani (vezi Cezar Bârzea, **The Dilemmas of the Reform of Romania Education**, 1997) au fost profilate trei formule: **reformă prin iradiere** dinspre exemplele reușite de reformă la nivelul unor grădinițe, școli, licee sau universități; **reformă a sistemului de învățământ**; **accelerarea schimbărilor începute.**

A fost clar că nici una din aceste trei formule nu rezolvă problemele reformei învățământului de la nivelul anului 1996. Reforma prin iradiere nu ajunge să schimbe sistemul. Reforma sistemului nu schimbă destul conținutul. Schimbările începute sunt prea puține, încât din accelerarea lor nu poate rezulta o reformă demnă de acest nume. S-a propus, ca urmare, **o reformă cuprinzătoare (comprehensivă) a învățământului.** Conținutul ei a fost elaborat pe baza expertizelor, naționale și internaționale, consacrate învățământului din România și, mai ales, pe baza conceptului reformei învățământului în Europa Centrală și Răsăriteană elaborat cu participarea specialiștilor din Uniunea Europeană .

Programul **reformei cuprinzătoare a învățământului** a fost conceput în 1997 și anunțat cu un ansamblu de șase capitole de măsuri, după cum urmează:

I. reforma curriculară în școli, licee și universități cuprinzând, în principal, reforma planurilor de învățământ, a programelor disciplinelor; elaborarea de noi manuale; o nouă structurare a anului școlar; reforma evaluării cunoștințelor; organizarea evaluării instituționale; formarea formatorilor; elaborarea standardelor profesionale; reorganizarea rețelei școlare; extinderea școlilor profesionale; aplicarea sistemului de credite transferabile; reorganizarea specializărilor academice; reforma studiilor postuniversitare; organizarea formării continue și a învățământului la distanță; concertarea universitară;

II. reorganizarea învățământului ca problem-solving și reforma cercetării științifice din universități cuprinzând descongestionarea programelor disciplinelor și înnoirea lor; constituirea centrelor de excelență din universități; stabilirea noilor priorități tematice ale cercetării științifice, generalizarea finanțării pe baza competiției proiectelor, constituirea școlilor de studii avansate; compatibilizarea internațională a evaluării cercetării științifice;

III. crearea interacțiunii dintre învățământ și mediul înconjurător economic și social prin implicarea familiei în stabilirea proiectului școlii și liceelor; organizarea reconversiei profesionale; constituirea centrelor de transfer tehnologic; burse acordate de sfera privată și autoritățile locale; organizarea de școli de meserii ale întreprinzătorilor;

IV. ameliorarea infrastructurii și conectarea la magistralele informaționale prin aplicarea programului de reabilitare a școlilor; investiții locale în școli și licee; program de relansare a învățământului rural; construcții universitare; crearea rețelei informaționale a educației;

V. reforma finanțării și a managementului școlar și academic prin autonomizarea completă a folosirii resurselor extrabugetare; trecerea la finanțarea globală; autorizarea învățământului cu taxă în universități; raționalizarea cheltuielilor bugetare; crearea autonomiei instituționale a școlilor, liceelor, universităților sub aspect financiar, didactic, de personal; înnoirea, prin concurs, a personalului Ministerului Educației Naționale și crearea oficiilor și agențiilor specializate ale acestuia; înnoirea legislației învățământului;

VI. trecerea la forme avansate de cooperare internaționale prin încheierea de acorduri de echivalare a certificatelor și diplomelor de studii; extinderea studiului în

limbile moderne; **joint curriculum; joint research units**; crearea de instituții educaționale internaționale în România; extinderea mobilității internaționale a elevilor, studenților și specialiștilor.

De ce, în definitiv s-a optat pentru reformă, în mod exact pentru reformă cuprinzătoare? Învățământul nostru - s-a argumentat concludent în 1997 - are nevoie de o reformă reală și cuprinzătoare deoarece poartă încă urmele romantismului secolului al XVIII-lea, ale pozitivismului începutului secolului actual, ale socialismului răsăritean și ale eforturilor dezordonate de a-l schimba, de după 1989, și prezintă **trăsături care nu îl fac competitiv**; transmite cunoștințe, dar nu formează destul pentru producerea cunoștințelor; are ca scop mai mult reproducerea de către elev și student a cunoștințelor decât folosirea acestora; este bazat pe rigide separări disciplinare, în care deviza realistă a interdisciplinarității rămâne ornament retoric; este colectivist, întrucât nu lasă spațiu semnificativ parcurșurilor individualizate de pregătire; este egalitarist, performanțele individualizate bucurându-se mai mult de recunoașteri festive; este un învățământ centralist, în care decizii de amănunt nu pot fi luate decât “mai sus”; operează cu standarde locale, în cel mai bun caz naționale, de performanță într-o epocă în care cunoașterea s-a internaționalizat; pune greutatea pe calificările generale, pe când “bătălia” pentru performanțe s-a mutat de mult în studiile postuniversitare; produce conceperea depășită a dezvoltării ca simplă extindere (volum mai mare de cunoștințe, mai multe ore de predare, mai multe examene etc.) în vremuri în care idealul enciclopedismului a fost înlocuit cu stăpânirea regulilor generative de performanțe; este un învățământ care s-a obișnuit cu presiunea la corupere (la notare, la concursuri, la ocupări de posturi, la organizări de examene etc.), într-un timp în care fiabilitatea este esențială.

Ce s-a realizat din acest pachet de măsuri cuprinse în programul “reformei cuprinzătoare”? Sintetizând reglementările de nivelul legilor, hotărârilor de guvern, ordinelor ministrului – care sunt astăzi accesibile prin “Monitorul Oficial” și publicații oficiale – se pot menționa sintetic cele ce urmează.

În cazul învățământului **preșcolar** s-a extins efectivul de grădinițe și a început crearea **învățământului preprimar**. În **învățământul primar** s-a abandonat evaluarea prin note în favoarea evaluării prin calificative. În **învățământul profesional** școlile de ucenici au fost asociate firmelor, iar școlile profesionale au fost puse în legătură cu întreprinzătorii. Elevii școlilor profesionale au câpătat dreptul de a intra direct în clasa a XI-a de liceu și au facilități la admiterea în colegii universitare tehnologice. În **învățământul liceal** s-au lărgit complet posibilitățile de pregătire prin autorizarea de clase cu taxă, pe lângă locurile bugetate. În licee, prin decizia Ministerului Educației Naționale din 1998, după o întrerupere de 50 de ani, **s-a revenit la manualele alternative**. S-a organizat, pe baze moderne, **învățământul postliceal**. **Învățământul laic organizat de culte** a fost reorganizat și extins. Ca efect al măsurilor din ultimii ani, **abandonul școlar a scăzut în România în ultimii ani de la 3% în 1996, la 1,06% în 2000**.

În întregul **învățământ preuniversitar** a fost aplicat, începând cu 1998-99, **Noul Curriculum Național**, elaborat în 1998. Acest **Nou Curriculum Național** a schimbat tradiția învățământului din România cu soluții precum “dezvoltarea locală de curriculum”, “discipline opționale pentru elevi”, “artele pentru elevi” și prin aducerea la zi a listei disciplinelor. În 1997-2000, **toate programele disciplinelor au fost**

reelaborate. Până în 1996, s-au tipărit manuale alternative la 2 clase din învățământul primar. În 1997-2000 s-au elaborat și tipărit manuale alternative la 8 clase din învățământul obligatoriu. **Monopolul manualului unic a fost spart definitiv**, iar țara noastră s-a atașat celor mai bune tradiții europene. Manualele se asigură de către stat pentru învățământul obligatoriu. **Toate manualele au trecut pe principiul modern al pieței libere.**

A fost elaborat, în 1999, **primul program de educație ca formare civică și morală. (Valorile și mijloacele educației de azi)** și s-a conceput și aplicat primul **Regulament școlar (1999)** bazat pe valorile noi ale lumii libere. **Anul școlar** pe trimestre a fost înlocuit, în 1999, cu anul școlar pe semestre și a început racordarea la sistemul european.

Evaluarea cunoștințelor a fost schimbată printr-un efort de a reduce efectivul de examene, de a restabili cultura generală în drepturile ei firești, de a elabora standarde de evaluare. **Capacitatea și bacalaureatul** au fost organizate ca examene naționale și ca bază de selecție pentru nivele mai înalte (liceu, facultate) într-un efort de a restabili **cultura generală**, grav afectată după război. S-a înființat **Serviciul Național de Evaluare și Examinare (1998)**, care elaborează specializat teste de examinare, baremuri, standarde conform practicii internaționale. **După decenii de corupere și superficialitate, evaluarea cunoștințelor a devenit, pentru prima oară la noi, o preocupare specializată aidoma țărilor europene.**

Evaluarea cunoștințelor a început și în România să fie pusă în legătură cu standardele profesionale. În 1999 s-a înființat **Consiliul Standardelor Ocupaționale**, care a trecut la elaborarea standardelor ocupaționale. **Pentru prima oară în România s-au elaborat explicit standarde ocupaționale și profesionale.**

În 1998 s-a trecut la **bacalaureat ca examen național.** În 2000 s-a introdus **bacalaureatul profesional și bacalaureatul internațional.** S-a extins **bacalaureatul german** la noi licee.

Evaluarea instituțională a școlilor și liceelor a luat startul în țara noastră, în mod sistematic, odată cu înființarea **Comisiei Naționale de Evaluare și Acreditare a Învățământului Preuniversitar (1999).** **Învățământul preuniversitar privat** s-a extins substanțial. **Comisia** acordă autorizări și acreditări, conform procedurilor legale, unităților de învățământ publice și private. **Pentru prima oară în România școlile și liceele au început să treacă prin autorizări și acreditări.**

Formarea inițială și formarea continuă a cadrelor didactice au fost schimbate esențial. **Pregătirea institutorilor** a trecut la colegiile universitare. Este în curs de delimitare **ruta didactică** în raport cu **ruta cercetării** în pregătirea universitară. **Casele Corpului Didactic** au fost reorganizate. Sistemul național al formării continue s-a schimbat odată cu înființarea **Centrului Național al Formării Continue (2000)**, care favorizează o diversitate a ofertelor de formare și extinde posibilitățile de participare a cadrelor didactice. **Pentru prima oară orice cadru didactic, oricând, a putut apela la formarea continuă.** Totodată, în premieră în România, s-a introdus **formarea managerilor** din învățământ, care este gestionată de **Centrul Național de Formare a Managerilor din Învățământ (2000).**

Învățământul preuniversitar a fost **descentralizat:** o parte din curriculum a fost decisă de școală; cheltuielile de capital au trecut în bugetele locale (1999), după ce **Legea învățământului (1995)** a trecut cheltuielile de întreținere în bugetele consiliilor locale;

școlile reprezentative își determină angajarea propriului personal didactic; resursele extrabugetare au trecut în autonomia unităților de învățământ. În 2000 **patrimoniul școlar** a revenit la autoritățile locale. **Pentru prima oară în România postbelică descentralizarea a început să se concretizeze.**

Sistemul de finanțare a învățământului preuniversitar a fost schimbat în favoarea **finanțării per capita** și a autonomiei instituționale a inspectoratelor școlare, școlilor și liceelor. S-a constituit **Consiliul Național de Finanțare a Învățământului Preuniversitar** (2000), iar **sistemul finanțării a intrat, pentru prima oară în perioada postbelică, într-o reformă reală.**

Investițiile în clădiri s-au extins, numeroase școli și licee căpătând o înfățișare nouă și noi spații didactice pe baza **finanțării din surse multiple**: buget central, buget local, sponsorizări. În 1999 s-a instituit **Fondul special pentru învățământ.**

Pentru prima oară, Ministerul Educației Naționale a pretins, în 1998, tuturor școlilor și liceelor să-și asigure **autorizația sanitară** de funcționare. În 2000 s-au elaborat **normele educaționale republicane pentru proiectarea școlilor.**

În 1998 a început aplicarea **Programului de Reabilitare a Școlilor**, iar în 1998 s-a conceput **Programul de Relansare a Învățământului Rural**, care a început să se aplice în 1999 prin componentele: centre de informare la sate; transport școlar; biblioteci școlare; cantine școlare; echipare electronică în școli de la sate. **Pentru prima oară în perioada postbelică s-a conceput și a început să se aplice un program cuprinzător pentru școlile de la sate.**

În 2000-2001 se încheia echiparea minimală cu microrețele de calculatoare a școlilor profesionale și liceelor și legarea acestora la **Internet. Echiparea minimală a școlilor și liceelor** a devenit un program în 1998. Parteneriatul școlilor cu firmele și companiile a devenit o constantă a învățământului. **Bibliotecile** au fost incluse în **reformă.** În 2000, la inițiativa ministerului, România s-a atașat la **Programul european GEANT.**

Toate solicitările privind **învățământul în limba maternă** au fost soluționate conform legislației. S-a introdus, pentru prima oară, informația sistematică și educația privind **Holocaustul.** S-au conceput și s-au pus în aplicare **programul special pentru copiii rromi, programul “educația celei de a doua șanse”.**

Pentru prima oară în România s-a conceput și se aplică programul educației adulților (2000). Pentru prima oară s-a introdus **educația antreprenorială (2000).**

Artele (muzica și artele plastice) au fost reintroduse în licee, **educația fizică** a fost extinsă la trei ore (curriculare și extracurriculare) pentru fiecare clasă, **învățarea limbilor moderne (engleză, franceză, germană, italiană, portugheză, etc.) a fost extinsă mai mult decât oricând înainte.** S-a înființat **Centrul de Formare Continuă în Limba Germană** (1998) de la Mediaș.

În **învățământul superior, admiterea** a fost trecută complet, în 1998, în autonomia universitară. S-a atins **cea mai mare creștere a efectivului de studenți în universitățile de stat** (403 000 în 2000, față de 250 000 în 1997) și s-a creat **rețeaua națională a colegiilor universitare** (care operează în 45 de orașe). Universitățile au putut adăuga la locurile subvenționate de la buget locuri pe bază de taxe. **Învățământul la distanță** a fost legiferat și lansat efectiv, pe scară sistematică, în 2000. **Învățământul universitar privat** a fost consolidat. În 2000 s-a lansat proiectul **concertării universitare.**

În România, în 1990-1993 învățământul privat s-a extins nu pe baza legislației învățământului, ci pe baza legislației comerciale. În 1990-1996 autoritățile române au refuzat evaluarea internațională a universităților. În 1999, pentru prima oară în perioada postbelică, **universități din România, au fost supuse evaluării internaționale.** În 2000 Ministerul Educației Naționale a lansat, împreună cu C.N.E.E.A., o vastă **acțiune de asanare a învățământului**, prima după un deceniu de pătrundere a comercializării în învățământ.

Lista specializărilor universitare a fost normalizată și compatibilizată cu lista Uniunii Europene. A început organizarea **masteratului** conform practicii internaționale. A debutat reorganizarea studiilor în sistemul **Declarației de la Bologna (1999).** **Doctoratul** a fost reorganizat în formă modernă și s-a introdus **doctoratul în arte și în sport (1999).** S-au organizat **studiile avansate (1999).**

S-a distribuit complet **împrumutul extern pentru cercetarea științifică universitară.** A început delimitarea **centrelor de excelență**, conform practicilor europene. S-au înființat primele **centre de transfer tehnologic** în universități. A început achiziționarea de **institute de cercetare** de către universități. În 2000 Guvernul României a autorizat Educația Națională să angajeze un **credit extern substanțial** (peste 350 de milioane USD) **pentru echiparea universităților.**

S-au construit **clădiri** pentru facultăți și s-au achiziționat clădiri pentru multe universități (Timișoara, Pitești, Constanța, Cluj, Baia Mare, Suceava, București, etc.). S-a trecut la construirea de **cămine** cu 12 000 de locuri pentru studenți. **Administrațiile academice** au fost echipate electronic printr-un program european. S-a extins **rețeaua ROEDUNET**, care cuprinde azi toate universitățile, precum și numeroase licee, grupuri școlare, școli.

În 1999 s-a trecut la **finanțarea globală a universităților**, ceea ce a atras **autonomia financiară** a acestora și racordarea la sistemul internațional. **Managementul administrativ și managementul academic** au fost delimitate în sens modern. S-a trecut la **finanțarea din resurse multiple** a universităților, în acord cu tendințele europene.

Ministerul Educației Naționale a inițiat și a extins **acorduri de echivalare a diplomelor** cu numeroase țări. În 1999 s-au semnat **Declarația de la Bologna și Declarația de la Florența.** Ministerul Educației Naționale a inițiat **conferințe comune ale rectorilor** români cu rectori sau președinți de universități din S.U.A., Polonia, Grecia etc. În 1998 s-a reglementat practica extensiunii universitare prin **franchising.** S-au creat **primele extensiuni universitare românești** în alte țări. În 2000 s-au introdus **elemente de studii europene** în curriculum preuniversitar. În 2000 s-a introdus **Diploma Suplement** conform **Declarației de la Bologna (1999).** S-au înființat **Oficiul Național al Burselor de Studii în Străinătate (1998)**, care a scos din corupția tradițională acordarea de burse de studii, ce au fost trecute în competiție deschisă, **Centrul Național de Recunoaștere și Echivalare a Diplomelor (1999).** În 2000, ca recunoaștere a progreselor învățământului românesc, **conferința anuală a miniștrilor europeni ai învățământului** s-a organizat de către Ministerul Educației Naționale și autoritățile din Portugalia la București (iunie 2000).

S-au introdus **bursele de performanță (1999)** și **bursele contractuale (1999)** pentru studenți. S-a creat **Agencia Socială a Studenților (1998).** Pentru **bursele studenților** s-au alocat sume în creștere (68 miliarde în 1996; 164 miliarde în 1997; 277 miliarde în 1998; 372 miliarde în 1999; 493 miliarde în 2000).

Bugetul învățământului a avut o evoluție ascendentă (4332 miliarde în 1996; 9087 miliarde în 1997; 15 151 miliarde în 1998; 19 175 miliarde în 1999; 30 529 miliarde în 2000). **Bugetul învățământului superior a înregistrat o evoluție pozitivă** (349 miliarde în 1995; 575 în 1996; 1 244 miliarde în 1997; 2041 miliarde în 1998; 2 458 miliarde în 1999; 3 800 miliarde în 2000). Pe lângă alocările bugetare, începând cu 1998, universitățile de stat au înregistrat și venituri din taxe de studii (care în 2000-2001, s-au ridicat la peste 800 miliarde lei).

Legislația învățământului a fost schimbată în 1997-2000 sub aspecte multiple. Problema cheie a fost înlăturarea opțiunilor centraliste, etatiste ce țineau de o viziune depășită, pe care o conțineau **Legea învățământului** (1995) și celelalte legi adoptate în 1993-1996. S-a adoptat noua formă a **Legii învățământului** (1999), care încorporează soluții noi promovate de Ministerul Educației Naționale: învățământul obligatoriu de nouă ani; mecanismul de **franchising**; evaluarea instituțională a școlilor și liceelor; descentralizarea sistemului de învățământ, organizarea învățământului postuniversitar; structurarea descentralizată a curriculum-ului; introducerea învățământului la distanță etc. S-au adoptat reglementări cu rang de lege prin care învățământul din țara noastră a fost extins, diversificat, descentralizat.

Ministerul Educației Naționale a fost reorganizat în 1998 pe o **organigramă nouă**, cu direcții generale noi (**Direcția Generală Resurse Umane, Direcția Generală a Învățământului în Limbile Minorităților** etc.), cu noi direcții (**Direcția Cercetare Științifică, Direcția Învățământ Profesional, Direcția Relații Publice, Direcția Imagine Internațională** etc.) prin concursuri deschise pe posturi. Regula generală a selectării a fost competența comunicării în limbi moderne și capacitatea de acțiune reformatoare.

Ministerul a fost efectiv „descentralizat”. **Au fost organizate, ca unități autonome, agenții, centre și birouri naționale specializate.** În 1998-2000 s-au înființat: **Serviciul Național de Evaluare și Examinare** (1998), în premieră în țara noastră, prin care evaluarea cunoștințelor elevilor capătă o metodologie formativă sincronică cu țările europene; **Oficiul Național al Burselor de Studii în Străinătate** (1998), pentru prima dată la noi, prin care orice bursă de studii în străinătate trece prin concurs anunțat public; **Centrul Național de Recunoaștere și Echivalare a Diplomelor** (1999), o premieră la noi, de asemenea, care aplică procedurile internaționale de recunoaștere și echivalare a diplomelor; **Agenția Națională a Taberelor și Turismului Școlar** (1999) care coordonează rețeaua de tabere ale elevilor și organizează turismul școlar național și internațional; **Centrul de Formare Continuă în Limba Germană** (1998), înființat pentru prima dată în țara noastră, spre a asigura formarea continuă a cadrelor didactice care predau în limba germană; **Comisia de Evaluare și Acreditare a Învățământului Preuniversitar** (1999), înființată pentru prima oară la noi, în scopul evaluării, autorizării și acreditării școlilor și liceelor; **Agenția Socială a Studenților** (1999), înființată în premieră în țara noastră pentru elaborarea de politici sociale și de gestionare a facilităților acordate studenților; **Centrul Național de Dezvoltare a Învățământului Tehnic și Profesional** (1999), care asigură metodologii de pregătire în învățământul profesional și tehnic; **Federația Sportului Școlar și Universitar** (1999), care coordonează sportul de performanță din cluburile școlare și universitare, **Institutul Limbii Române** (1999), care coordonează și susține logistic programele lectoratelor de cultură și civilizație românească din străinătate; **Centrul Național de Formare**

Continuă a Personalului Didactic (2000); Centrul Național de Formare a Managerilor pentru Învățământ (2000) Centrul Național pentru Curriculum (2000). Țara noastră a fost înzestrată astfel, pentru prima oară, cu instituții indispensabile pentru administrarea modernă, în maniera europeană de astăzi, a învățământului.

Pentru prima oară, în 1997, **deciziile ministeriale au fost făcute publice, prin buletine adecvate ale Ministerului Educației Naționale** (57 de numere seria veche, 16 seria nouă). Din 1999, deciziile Ministerului Educației Naționale au devenit accesibile prin **Internet**.

Prin suprimarea exceptărilor de la reguli generale, prin plasarea în competiție a burselor și a altor forme de sprijin, prin descentralizarea sistemului au fost eradicate surse tradiționale de corupție aflate în minister. Aria de selecție a directorilor generali, directorilor, inspectorilor a fost lărgită spre inspectorate și universitățile din provincie. Sursele corupției – aflate în minister - au fost dislocate. **S-a spus, pe drept, că niciodată în perioada postbelică ministerul învățământului nu a beneficiat de aportul atâtor specialiști reali, competitivi.**

În 2000 s-a trecut la angajarea responsabililor din Ministerul Educației Naționale și din inspectoratele școlare ca **funcționari publici**. În acest fel, s-a pus capăt lungii tradiții a politizării acestor funcții și s-a inițiat un sistem compatibil cu cel al Europei moderne.

Aceste măsuri ale **reformei cuprinzătoare** a învățământului din România – adoptate în 1997-2000 – au pus învățământul din țara noastră pe o direcție a modernizării, reclamată de nevoile profunde ale societății românești și de compatibilizarea cu ceea ce s-a făcut sau este în curs să se facă în țările europene ce fac parte din Uniunea Europeană sau vor deveni membre ale acesteia. Pe baza lor, evaluarea internațională a politicii învățământului din România a început schimbarea în bine, iar **România a închis, în mai 2000, capitolul “Educație” din negocierile de aderare la Uniunea Europeană.**

Desigur însă, că aceste măsuri erau nu un pachet întreg de măsuri necesare, ci o bază pentru noi măsuri. În fapt, o reformă cuprinzătoare a învățământului ia între cinci și zece ani. Dar, încă o dată, pe astfel de măsuri se poate construi mai departe.

Legătura între școală și comunitate, cercetările din științele sociale, atât Raportul Coleman, cât și rapoartele ulterioare, indică faptul că performanța în educație e sporită când școlile sunt privite de copii ca fiind extensii sau substitute pentru familiile lor. Rezultatele școlare și ratele de absolvire se îmbunătățesc pentru toți elevii, se pune bază pe materiile importante, se supraveghează frecvent progresul elevilor, se susține o legătură profesor-părinte. Aceste performanțe sunt întărite dacă există un acord între părinți, profesori și elevi asupra valorilor și normelor care se predau și care sunt profesate în școli. Când părinții aleg școli pentru copiii lor, ca și în cazul școlilor catolice și particulare, aceste valori sunt întărite.

După Dye alegerea pe care părinții o fac între școli și competiția care rezultă la înscriere nu numai că îmbunătățesc realizările elevilor și ratele de absolvire dar cresc și satisfacția părinților și ridică moralul profesorilor. Directorii și profesorii sunt încurajați să lucreze direct cu părinții pentru a stabili scopuri clare, pentru a elabora o programă specializată, a impune disciplina și a cere mai mult de la elevi. Planurile de alegere sunt un beneficiu doar pentru părinții care știu și pot alege școala potrivită pentru copiii lor.

Există importante grupuri profesionale care se opun la ideea alegerii

(administratorii școlilor și agențiile de învățământ de stat). Aceștia afirmă că oferind părinților dreptul de a-și muta copii de la o școală la alta întrerupe programa școlară și amenință viabilitatea școlilor percepute ca fiind inferioare. Ar putea duce la stratificarea școlilor în școli performante, pentru cei mai buni elevi și școli mai puțin performante, care ar avea sarcina de a educa elevii ai căror părinți nu au cunoscut opțiunile disponibile sau nu au fost interesați de educația copiilor lor. Alți oponenți ai planului de alegere se tem că învățământul public ar putea fi subminat dacă opțiunile disponibile părinților ar include școli particulare, legate de biserică (Dye, 1995).

Cea mai importantă discuție referitoare la sistemul de învățământ american este cea referitoare la funcțiile școlii. După Dye (1995), astăzi școlile trebuie să facă mai multe lucruri: să inspire patriotism și să facă buni cetățeni; să furnizeze valori, aspirații și un sens al identității copiilor dezavantajați; să reducă conflictul în societate învățând copiii să se înțeleagă unii cu alții și să se adapteze vieții în grup; să reducă numărul accidentelor, învățând copiii să fie buni șoferi; să lupte cu bolile și sănătatea proastă prin educație fizică și chiar tratamente medicale; să elimine șomajul prin pregătirea elevilor pentru profesiile viitoare; să lupte cu abuzul de droguri și să educe copii pentru viața sexuală; să acționeze ca tutori ai adolescenților pe care nu-i interesează școala dar cărora nu le permitem să lucreze sau să umble pe străzi nesupravegheați. Altfel spus, aproape toate problemele națiunii sunt reflectate în cerințele plasate asupra școlilor naționale și, desigur, aceste cereri sunt adesea conflictuale.

Scopul oricărui sistem educațional este acela de a transmite celor care îl urmează cunoștințe, atitudini și comportamente. Într-un sens mai larg, sistemul educațional “predă” **valori** care să permită, pe de o parte, socializarea individului și integrarea lui armonioasă în societate, pe de altă parte, să-i ofere individului oportunitatea găsirii unui loc de muncă.

În România, discuția asupra valorilor educației, fructuoasă în perioada interbelică, a fost stopată în perioada comunistă și pervertită într-o găunoasă ideologizare. **Legea învățământului nr.84 din 1995**, în varianta amendată și republicată în 1999, trece în revistă idealul educațional și scopul învățământului precum și caracterul formator al sistemului educațional. Această lege prevede:

“Art.3 (1) Învățământul urmărește realizarea idealului educațional întemeiat pe tradițiile umaniste, pe valorile democrației și pe aspirațiile societății românești și contribuie la păstrarea identității naționale.

(2) Idealul educațional al școlii românești constă în dezvoltarea liberă, integrală și armonioasă a individualității umane, în formarea personalității autonome și creative.

Art.4 (1) Învățământul, are ca finalitate formarea personalității umane, prin:

- a) însușirea cunoștințelor științifice, a valorilor culturii naționale și universale;
- b) formarea capacităților intelectuale, a disponibilităților afective și a abilităților practice prin asimilarea de cunoștințe umaniste, științifice, tehnice și estetice;
- c) asimilarea tehnicilor de muncă intelectuală, necesare instruirii și autoinstruirii pe durata întregii vieți;

- d) educarea în spiritul respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, al demnității și al toleranței, al schimbului liber de opinii;
- e) cultivarea sensibilității față de problematica umană, față de valorile moral-civice, a respectului pentru natura și mediul înconjurător;
- f) dezvoltarea armonioasă a individului, prin educație fizică, educație igienico-sanitară și practicarea sportului;
- g) profesionalizarea tinerei generații pentru desfășurarea unor activități utile, producătoare de bunuri materiale și spirituale.”

Dar punerea în viață a acestor prevederi a avut loc abia în 1999, când s-a aprobat Programul **Valorile și mijloacele educației de astăzi**, program coordonat de Dakmara Georgescu, și care subliniază de la început faptul că: “Școala are un rol extrem de important în corelarea educației, competitivității profesionale și cetățeniei democratice. Abilitățile individuale și performanțele în viața privată, profesională și publică depind, într-o mare măsură, de rezultatele unei educații instituționalizate și sistematice.”

Este de remarcat faptul că **educația pentru valori nu se reduce la simpla transmitere a informației, ci este extinsă la dezvoltarea reflecției critice a elevului asupra valorilor și normelor din societate**, astfel încât tinerii să-și poată aduce o **contribuție creatoare** acțională la punerea în viață a acestor valori. În același timp, în abordarea reformei învățământului din România, “școala este chemată să realizeze educația pentru cetățenia democratică, educația pentru munca de calitate, educația pentru viața privată”.

Educația pentru cetățenia democratică a fost concepută pentru a dezvolta în fiecare tânăr comprehensiunea faptului că există o responsabilitate individuală în ceea ce privește eficiența și moralitatea publică și personală și în ceea ce privește prosperitatea economică și justiția socială. Raportarea nu trebuie să se facă doar la nivelul comunității locale, ci și la nivel național, european și global. Ideea libertății personale trebuie să se îmbine cu cea a toleranței și a respectului față de ceilalți, precum și cu ideea solidarității față de grupurile de oameni și comunitățile din jur. Conținutul modern al cetățeniei democratice se bazează pe filosofia drepturilor omului, în care libertatea personală și demnitatea sunt principalele valori.

În perioada 1992-1995, în **programele școlare de educație civică**, un capitol special era reprezentat de **Drepturile omului**, demersul la clasă fiind însă orientat preponderent spre cunoașterea și reproducerea unor texte, precum **Declarația Universală a Drepturilor Omului** sau **Convenția Europeană privind Apărarea Drepturilor Omului**, date ca exemple, fără a se deriva consecințe concrete pentru realitatea românească. Din 1995/1996, în **învățământul primar** au fost introduse programe școlare noi și **manuale alternative de educație civică**. În curriculum-ul pentru această disciplină s-a produs o schimbare semnificativă de accent – prin noi măsuri, cuprinse în programul **Valorile și mijloacele educației de astăzi** (1999) - înspre formarea și consolidarea la elevi a gândirii critice, a atitudinilor prodemocratice, a competențelor de comunicare și de relaționare, precum și a celor de participare competentă la dialog, la luarea deciziilor, la alegerea liderilor, prin accentuarea unui demers didactic interactiv etc. Rostul unui astfel de demers a fost acela de a-i mobiliza pe elevi să imagineze soluții și să se proiecteze pe ei în situațiile de exercitare a calității de cetățean, astfel încât perspectiva ideală a

drepturilor omului, atât a celor pozitive, cât și a celor negative, să poată avea un corespondent efectiv în realitatea cotidiană a fiecărei persoane în realitatea cotidiană a fiecărei persoane.

În ceea ce privește **educația pentru munca de calitate** (“lucrul bine făcut”) trebuie remarcat că “ de la primele strategii ale educației formale, elevii trebuie să fie învățați cât de important este lucrul bine făcut și cum să se folosească eficient resursele umane, materiale și timpul” pentru a realiza o muncă de calitate. Atitudinile comportamentale față de muncă sunt importante pentru întreaga viață a adultului. Nu există o materie anume care să predea aceste abilități și atitudini față de muncă. Desigur capacitățile de analiză și sinteză, spiritul de inițiativă, toleranța și solidaritatea pot și trebuie să fie predate pe întreg parcursul educației. Doar, în acest fel, valorile predate devin parte componentă a intelectului individului și fundamentul pentru atitudini sănătoase.

În ceea ce privește **educația pentru viața privată**, - pe care programul **Valorile și mijloacele educației de astăzi** le promovează - valorile pe care se fundamentează aceasta sunt reprezentate pe distincția public/privat în viață, dreptul la intimitate, dar și obligațiile și responsabilitățile care trebuie să existe în viața privată.

Sunt puternice și decisive argumente în favoarea ideii că și **în viitor abordările sintetizate în Noul Curriculum Național (1999) trebuie continuate**. Doar menținând un procent din curriculum la dispoziția școlii – în 1999 procentul mediu era de 20% - se poate permite elevilor să-și manifeste interesul pentru unul sau altul dintre domenii, să fie responsabilizați și să se simtă responsabili pentru viitorul lor. De aceea, măsura demantelării curriculumului național, pe de o parte, și abolirea curriculumului la dispoziția școlii, pe de altă parte, sunt măsuri contraproductive, în sens perfect opus dezvoltărilor europene moderne.

Stabilirea scopurilor educației, datorită impactului enorm pe care acestea îl au asupra funcționării sistemului de învățământ presupun un acord general la nivelul societății și al clasei politice. În S.U.A., președintele George Bush a organizat o serie de “întâlniri referitoare la educație” cu guvernatorii națiunii, inclusiv cu, pe atunci guvernatorul de Arkansas, Bill Clinton, care au fost foarte bine mediatizate. Aceste întâlniri au adus acordul general asupra unui set de scopuri ale educației în S.U.A.:

- Fiecare copil trebuie să înceapă școala gata pentru a învăța.
- Rata absolvenților de liceu va spori cu cel puțin 90%.
- Studenții din S.U.A. vor deveni primii din lume la matematică și științe.
- Fiecare adult american va ști să scrie și să citească.
- Fiecare școală din S.U.A. va fi “curățată” de droguri și violență și va oferi un mediu disciplinat care va stimula învățarea.

Dacă există un consens asupra scopurilor, este clar cum pot fi realizate aceste scopuri. Chiar dacă, pe lângă fondurile care vin de la nivel local, guvernul federal susține financiar unele programe educaționale, principalele responsabilități aparțin statelor, comunităților, școlilor, cetățenilor și profesorilor.

După Dye (1995), o altă problemă în discuție este reprezentată de măsurarea performanțelor educaționale pentru a vedea dacă scopurile sunt atinse. Grupuri de cetățeni interesați de educație – părinți, contribuabili și patroni – i-au confruntat pe cei de profesie – administratori școlari, autorități ale învățământului de stat și sindicatele profesorilor – cu problema vitală a ceea ce trebuie predat în școlile publice. Opinia publică e puternic în favoarea predării celor “celor trei R” (“reading”, “riting” and “rithmetic”) (citit, scris, aritmetică) prin întărirea standardelor minime cu teste și chiar prin testarea profesorilor pentru verificarea cunoștințelor lor. Într-adevăr există un suport puternic pentru testele *naționale* standardizate pentru toți elevii S.U.A., ca și în Japonia. Părinții sunt mai puțin entuziaști decât profesorii privitor la creșterea emoțională, “înțelegerea cu alții”, “exprimarea, imaginea de sine, îmbogățirea culturală, buni cetățeni” și alte programe de educație “inovative”.

În România, conform programului de dezvoltare a competențelor de bază în învățământ, este nevoie ca elevul, respectiv studentul, să fie pregătit astăzi – în condițiile globalizării – pentru **creative problem solving**, iar aceasta presupune regândirea planurilor și programelor de învățământ astfel încât ele să ducă la formarea celor patru **capacități de bază pretinse profesionistului de astăzi**:

1. capacitatea de a abstractiza;
2. capacitatea de a gândi sistematic o problemă;
3. capacitatea de a testa soluții;
4. capacitatea de a comunica în limbi moderne și de a folosi tehnologia informației accesibilă astăzi.

Desigur, **învățământul trebuie să formeze și alte capacități de bază, decât cele menționate, care se potrivesc mai bine pentru învățământul superior**. Este limpede că învățământul, la orice etaj – fie că este vorba de învățământul general, fie că este vorba de învățământul vocațional, liceal, învățământ de nivelul colegiului sau al facultății – trebuie să formeze înainte de toate **deprinderi (skills)**. Este vorba, firește, de **deprinderi profesionale** relative la fiecare nivel și profil de calificare, dar și de **deprinderi sociale** și de **deprinderi de a constata, de a evalua și de a soluționa**.

Întrebarea care se pune în orice țară din lume este dacă finanțarea învățământului este suficientă și dacă, prin creșterea acesteia nu se obțin rezultate mai bune. Raportul Coleman a arătat că nu există o corelație între nivelul finanțării și performanțele din învățământ. Cu alte cuvinte, legătura între ajutorul federal și calitatea învățământului este greu de demonstrat. Întrebarea care se pune este dacă finanțarea suplimentară de la bugetul federal crește, calitatea învățământului federal îmbunătățește calitatea educației în America. Într-adevăr, în timpul anilor în care ajutorul federal a crescut, rezultatele obținute de elevi au scăzut. În raportul “O Națiune în Pericol”, Comisia Națională a Excelenței în Educație a reafirmat că “autoritățile locale și de stat, inclusiv membrii consiliului de conducere, guvernatorii și legislatorii au *responsabilitatea primară* de a finanța și conduce școlile”. Ridicarea nivelurilor rezultatelor școlare ale tinerilor americani depinde mai puțin de cât de mult se cheltuiește și mai mult de cum se cheltuiește.

Bill Clinton a fost admirat pentru politica învățământului aplicată în Arkansas, inclusiv pentru introducerea testării elevilor și profesorilor (în ciuda opoziției sindicatului profesorilor). Clinton s-a exprimat pentru dreptul părinților de a alege școala publică pe care o vor urma copiii lor. După Dye (1995), principala inițiativă în învățământ a lui

Clinton a fost Scopuri 200: Actul Educații America, care ar transforma primele scopuri în legi și ar furniza bani pentru a încuraja statele să adopte standarde naționale și teste pentru a monitoriza progresul înspre atingerea scopurilor. Actul refuză specific “controlul” federal asupra programei, procesului de predare și a alocării resurselor locale și de stat pentru învățământ.

Chestionar de autoevaluare

- a) care este concluzia finală a Raportului Coleman ?
- b) ce se înțelege prin „educația pentru viața privată” ? dar prin învățământ problem solving oriented ?

Bibliografie

Cătălin Baba, Adrian Gorun, **Politici publice. Opțiuni ale dezvoltării unei democrații durabile**, Presa Universitară Clujeană, 2002.

Thomas Dye, **Understanding Public Policy**, Prentice – Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1995, (traducere)