

Clarificări conceptuale ale politicilor publice (perspectivă complexă)

Tatiana SAVCA,
lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Cuvinte-cheie: politici publice, conceptul politicilor publice, procesul politicilor publice, sistemul politicilor publice

Consolidarea capacităților administrației publice din Republica Moldova este o condiție primordială în stabilirea unui sistem de guvernare eficient și orientat social, susținut în implementarea obiectivelor sale de către actorii sociali. O direcție de consolidare este reprezentată de politicile publice. Politicile publice sînt acțiunile realizate de către autoritățile publice ca răspuns la problemele care apar în societate.

Întru înțelegerea fenomenului complex de politici publice este nevoie de a efectua unele clarificări noționale ale conceptului de politici publice. Vom expune subiectul în conformitate cu ideea expusă de Barbara Nelson în lucrarea „Manual de știință politică”¹ prin care cercetătoarea susține că definirea termenului „politică publică” poate fi divizată în trei tradiții de definire: a) politica publică ca domeniu științific (susținător al ideii Lawrence Mead); b) politica publică ca proces (susținători Larry Lynn, Peter Guy, Peters); c) politica publică ca sistem (Brewer Gary, Peter de Leon).

Politicile publice reprezintă o disciplină de studiu. Istoricul politicilor publice este foarte recent, deși eforturi de analiză a politicii publice au fost realizate cu patru mii de ani în urmă în orașul babilonian Uruk (Codul lui Hammurabi²).

Elemente de analiză a politicilor publice regăsim și în antichitate, care vine cu lucrările filozofilor Platon (căuta logica dezvoltării schimbărilor politice), Aristotel (căutarea unei forme ideale de conducere a statului), Zenon (susținea că statul ideal trebuie să fie global, cetățenia - universală, legea - unică, să nu depindă de teritorii).

În Epoca Renașterii, valoros pentru domeniul politicilor publice este aportul cercetătorilor Toma d'Aquino (independența autorității statului de autoritatea bisericii), Machiavelli (ordinea socială poate fi atinsă numai prin intermediul unui stat

puternic, poporul nu are putere, decizia este luată numai de domnitor) și alții.

Ideile mai multor gânditori au ajutat la explicarea fenomenului politic, precum: Hobbes (menționa că societatea evoluează prin două stări: naturală și statală); Lock (susținea că sarcina statului este să asigure condiții de autodezvoltare); Im. Kant (demonstră că cea mai performantă formă de organizare a statului este republica, este necesară o pace veșnică bazată pe superioritatea legilor); Hegel G. (prezintă actul legislativ ca o activitate liberă de interesul maselor și prerogativa structurilor politice profesionale).

Cu toate acestea, cercetările nemijlocite din domeniul politicilor publice au o istorie nu atât de îndelungată în comparație cu alte domenii ale științei, chiar dacă unele idei și postulate au fost expuse cu mulți ani înaintea.

În timp ce studiul despre politică are o istorie lungă, studiul politicii publice, putem spune că este o creație a secolului al XX-lea. Daniel Mc Coll argumenta faptul că studiile moderne despre politici încep în 1922, cînd Charles Merriam s-a gândit să lege teoria și practica despre politici cu înțelegerea activităților actuale ale guvernului.

Mai apoi, în perioada anilor 40 ai secolului trecut, încep să apară în rîndul facultăților în instituțiile de învățămînt superior facultăți de administrație publică care abordează problemele gestionării statale.

Însăși disciplina *Politicile publice* a apărut în anii '60 ai sec. al XX-lea, sub influența științei politice, sociologiei, economiei și a altor discipline, dar cu toate acestea apariția ei nu s-a realizat dintr-odată³.

Politicile publice startează, mai cu seamă, după cel de-al doilea război mondial. Cercetările operaționale, folosite cu mare succes în Marea Britanie

și Irlanda de Nord pe parcursul războiului, s-au ocupat mai ales de sursele securității complexe a statului. Mai târziu, aria analizei s-a extins și asupra politicilor publice civile.

Harold Lasswell, un pionier al acestei cercetări, a propus aproximativ prin 1950 înființarea disciplinei „analiza politică”. În același timp, a apărut și analiza sistemică ca metodă a analizei surselor politicilor, promovată de o corporație din Santa Monica, California (RAND CORPORATION).

Ca disciplină aparte, „analiza politicilor publice” s-a cristalizat în perioada anilor 1968 – 1975, îndeosebi, în Statele Unite ale Americii.

Astfel, această disciplină a apărut în programele de studii superioare din instituțiile de învățământ superior. Ideile promovate în cadrul disciplinei încep a fi discutate pe marginea revistelor de specialitate și în cadrul asociațiilor profesionale.

Momentul crucial al dezvoltării disciplinei în cauză a fost recunoașterea de către guverne că analiza politicilor publice constituie un suport important întru ridicarea nivelului lor de elaborare a politicilor, în perfecționarea procesului de construire a politicilor prin instituționalizarea componentelor sale.

Primele organizații pentru studiul politicilor s-au format în 1971 în Statele Unite, așa-numitele „think tank”=uri. Studiile despre politici la începuturile lor aveau în vedere probleme specifice ale politicilor, determinanții cauzali ai diferitelor politici, precum și relația dintre politici și efectele sociale. Spectrul european de organizații este prezentat de Clubul de la Roma, Fondul Soros, Open House, Institutele de Politici Publice din diferite țări etc.

Studiile politicilor publice caută să înțeleagă de ce națiunile fac un anumit lucru sau nu îl fac, și cum fac ele acest lucru. Ele leagă procesele de rezultate și pun mai mult accentul asupra impactului, asupra evaluării sistematice a rezultatelor și asupra consecințelor nedorite.⁴

Etapă actuală de cercetare a domeniului respectiv este prezentată de un șir de cercetători de domeniu recunoscuți, de talie mondială, așa ca Goodin Robert, Klingemann Hans-Dieter, Theodor Lowi, Deborah Stone, Lawrence Mead, William N. Dunn, Aaron Wildavsky, Ira Sharkansky, Almond Gabriel, Nelson Barbara, Hofferbert Richard, Majone Giandomenico, Peters Guy, Wright Vincent, Frederick Lane și alții.

Un aport important în cercetarea politicilor publice a fost oferit și de cercetătorii români. Astfel, savanții români Ioan Alexandru, Adrian Miroiu,⁵

Mireille Radoi,⁶ Marian Zulean,⁷ Alina Mungiu-Pipidi și Sorin Ioniță,⁸ Florin Bondar,⁹ Luminița Popescu¹⁰ și alții au publicat volume în care tratează problematica generală a politicilor publice, instrumentele de evaluare a politicilor publice și analiza sectorială a diferitelor politici publice.

Literatura de specialitate rusă ne oferă studii interesante realizate de Atamanciuk G., Șahmalov F., Smorgunov V., Torunkov K., Roi O., Cirkin V., Velihov L., Mironov B., Sungurov A., Dațiuk S., Vinogradova T., Gornii M. și alții.

În Republică Moldova, prima instituție de învățământ ce valorifică domeniul administrației publice apare în 1993, odată cu deschiderea Academiei de Studii în domeniul Administrației Publice (actualmente, Academia de Administrație Publică) și încadrarea în planurile de învățământ a disciplinei Politici publice, începînd cu anul 2000. Mai apoi astfel de cursuri au fost înscrise și în planurile de învățământ ale altor instituții universitare. Societatea civilă care explorează domeniul politicilor publice este reprezentată de Institutul de Politici Publice, IDIS Viitorul, ADEPT, Expert-Group etc.

Literatura de specialitate autohtonă relevă mai multe publicații ce se referă nemijlocit la analiza unor politici publice, atât sectoriale, cât și generale. Astfel, sînt cunoscute deja seria de publicații sub denumirea de „Politici publice” ale IDIS Viitorul, studiile și rapoartele Institutului de Politici Publice, reviste științifice ca „Moldoscopia”, „Administrația Publică”, anualele de cercetări științifice ale instituțiilor universitare, cum ar fi Academia de Administrație Publică, Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea Liberă Internațională din Moldova, Academia de Studii Economice din Moldova, USEM, IȘA, materialele conferințelor internaționale științifico-practice ce abordează problematica administrației publice, guvernării și serviciilor publice, managementului politic etc.

Lista cercetătorilor și analiștilor politici ce au abordat problematica politicilor publice în Republica Moldova este completată de astfel de personalități ca M. Platon, V. Popa, V. Munteanu, I. Paladi, V. Ioniță, A. Barbăroșie, O. Nantoi, V. Cibotaru și alții.

Cu referință la principalele reviste științifice de domeniu, așa ca *Public Administration Review* (SUA), *American Political Science Review* (SUA), *L'Administration* (Franța), (Marea Britanie), *Economie și Administrație publică* (România), *Problemy teorii i praktiki upravleniia, Gosudarstvennaia sluzba* (Rusia), *Administrație publică: teorie și practică* (Ucraina), *Probleme de administrare* (Belarusi) pu-

tem constata că articolele de politici publice sînt publicate ocazional.

Probleme generale de politici publice sînt abordate în cîteva reviste mai specializate, așa ca *Policy Sciences*, *Policy Studies Journal*, *Policy Studies Review*, *Journal of Policy Analysis and Management (SUA)*; *Polis (Rusia)*, *Revista Română de Științe Politice*, *Revista Națională de Administrație Publică (România)*.

Analiza lucrărilor de specialitate apărute în țara noastră și în străinătate denotă faptul că procesul de elaborare, în aspect teoretic și practic, al politicilor publice nu a făcut, pînă acum, subiectul unui studiu amplu în Republica Moldova. Cercetările politicilor publice au fost realizate în mod discret, ocazional. Ele necesită o abordare sistemică, identificînd toți factorii interni și externi ai procesului de formulare a politicilor publice și stabilind relațiile și interferențele între acești factori.

Să revenim la definirea conceptului de politică publică. Sensul sintagmei **“politici publice”** difere de la autor la autor. În corespundere cu Dicționarul de termeni administrativi, politicile publice reprezintă niște reguli și programe ale unui sistem politic, adoptate individual sau colectiv. Ele se pot

manifesta într-o varietate de forme, incluzînd legi, ordonanțe, decizii ale tribunalelor, ordine ale executivului, decizii ale administrațiilor publice sau chiar înțelegeri nescrise despre ceea ce trebuie de făcut.

Mai mulți cercetători susțin că politica publică se poate defini ca un ansamblu de acțiuni ale instituțiilor guvernamentale (în sens larg), în fața unei probleme specifice competențelor sale. În acest sens, politica definește un cadru general în care se integrează un ansamblu de activități care se pot exprima prin mai multe forme. Astfel, de exemplu, se poate vorbi de politica de sănătate, de locuințe, de securitate sau de politica împotriva drogurilor.

Savanții francezi Variato-Manuel Santo și Pierre-Eric Verrier definesc politica publică ca o sumă a acțiunilor exercitate de către o autoritate publică pentru a rezolva o problemă sau de a menține o situație satisfăcătoare într-un domeniu în care această autoritate este competentă.¹¹

Literatura de specialitate prezintă mai multe definiții ale noțiunii de politici publice. Tabelul T 1 integrează mai multe definiții formulate de cercetătorii din domeniu încadrate într-un spectru cronologic.

Tabelul T 1. **Definirea noțiunii de politică publică**

Autorul	Anul	Definiția	Lucrarea
William Jenkins	1978	Politicile publice sînt „un set de decizii interrelaționate, luate de un actor politic sau de un grup de actori, privind o serie de scopuri și mijloace necesare pentru a le atinge într-o situație dată.”	<i>Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective</i> , Londra, 1978
Thomas Dye	1984	politicile publice sînt „tot ceea ce un guvern decide sa faca sau sa nu faca ”.	<i>Understanding Public Policy</i> Ed. 5 Englewood Cliffs, N. J. Prentice-Hall, 1984
B. Guy Peters	1986	Politicile publice sînt suma activităților guvernelor, fie că acționează direct, fie prin intermediul unor agenți, dacă au o influență asupra vieții cetățenilor.	<i>American Public Policy</i> , ed. 2, Chatham, N. J. Chatham House, 1986
James Anderson	1990	Politicile publice sînt „un curs al acțiunii urmat de un actor sau mai mulți actori politici, cu un scop, în încercarea de a rezolva o problemă”. O acțiune cu un anumit scop îndeplinită de un actor sau de un grup de actori, în privința unei relații cu o problemă specifică. Politici publice sînt acele politici elaborate și urmate de organe guvernamentale și funcționari guvernamentali.	<i>Public Policymaking</i> , Boston, Houghton Mifflin, 1990

V. M. Santo și P. E. Verrier	1993	Politica publică ca o sumă a acțiunilor exercitate de către o autoritate publică pentru a rezolva o problemă sau de a menține o situație satisfăcătoare într-un domeniu în care această autoritate este competentă.	<i>Le management public</i> , 1993
Lawrence Mead	1995	Politica publică – „abordare a studiului politicii care analizează procesul guvernării în lumina problemelor publice majore”.	<i>Public policy: vision, potential, limits</i> , Policy Currents, 1995
A. Mungiu –Pippidi	2002	Politica publică – „acea direcție de acțiune sau lipsă a acțiunii aleasă de autoritățile publice ca răspuns la o anumită problemă sau la un set de probleme interconectate.”	<i>Politici publice: teorie și practică</i> , Polirom, Iași, 2002
Profiroiu Marius	2006	O politică publică reprezintă un ansamblu de măsuri luate de o autoritate legală și responsabilă care vizează îmbunătățirea condițiilor de viață ale cetățenilor sau conceperea unor măsuri de stimulare a creșterii economice.	<i>Politici publice. Teorie, analiză, practică</i> , Ed. Economică, București, 2006
Popescu L. G.	2006	Politicele publice – „decizii politice în favoarea unei anumite stări dorite, inclusiv opțiunile în favoarea anumitor mijloace considerate a fi adecvate atingerii obiectivelor proiectate”.	<i>Administrație și politici publice</i> , Ed. Economică, București, 2006
Trandafira Andrei	2007	Politicele publice sînt acțiunile colective ce au ca scop satisfacerea preferințelor cetățenilor, indiferent dacă sînt de tip guvernamental, de guvernanță sau de alt tip.	<i>Politici publice și administrație publică</i> , Polirom, 2007
Platon Mihail	2008	Forma de activitate socială organizată de instituțiile statului pentru reglarea raporturilor cu cetățenii conform deciziilor politice, principiilor și formelor democratice de participare a cetățenilor la conducere. Ansamblul de programe guvernamentale pentru realizarea unor obiective de interes general: eradicarea sărăciei, construcția de locuințe, îmbunătățirea protecției sociale etc.	<i>Dicționar explicativ al funcționarului public</i> , Combinatul Poligrafic, Chișinău, 2008
Bondar Florin	2009	PP – este „rezultatul unei intervenții guvernamentale”. PP – „implicarea unei autorități care are capacitatea și legitimitatea de a iniția, promova, implementa, susține respectiva politică.”	Metode și tehnici de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice, București, IPP, 2009

Sursa: elaborată de autor în baza cercetării literaturii de specialitate.

Analizînd totalitatea de accepțiuni ale termenului de politică publică găsim elemente esențiale comune, astfel o politică publică:

- nu este aprobată și promovată printr-un singur act sau decizie, ci reprezintă un grup de decizii formale, prin intermediul cărora este implementa-

tă politica publică;

- este adoptată de instituții politico-administrative și contează pe garanția guvernamentală, devenind obligatorie spre executare;

- se poate prezenta sub mai multe forme: o reglementare juridică, un discurs politic, o formă de

restructurare a serviciilor publice;

- mobilizează resurse pentru a genera anumite produse și servicii în societate;
- are o încărcătură valorică pe care o promovează;
- este orientată spre satisfacerea anumitor interese.

În realizarea sarcinii de satisfacere a interesului public, politicile publice pot să¹² *furnizeze beneficii directe cetățenilor* (de exemplu, școlarizarea, asistența medicală gratuită, asigurarea securității vieții și veniturilor, servicii de stare civilă, ordinea publică etc.); *interzică comportamente ce pun societatea în primejdie* (de exemplu, pedepsesc crima, corupția, evaziunea fiscală, încălcarea regulilor

de circulație etc.); *protejeze cetățeni, activități sau lucruri* (de exemplu, protejarea minorităților naționale, tineretului ca segment de populație specific; protejarea monumentelor și operelor de artă autohtone, dezvoltarea meșteșugăritului și altele); *promoveze* (de exemplu, turismul ecologic, încurajează agroturismul prin micșorarea impozitelor, să promoveze brand-urile competitive autohtone, stil sănătos de viață etc.).

Noțiunea de politică publică este o noțiune cu multiplă încărcătură de sens, redată prin componentele sale. Tabelul T 2 explică conținutul acestor componente pentru o clarificare mai bună a conceptului de politică publică.

Tabelul T 2. *Înțelegerea politicii publice*

Componente ale politicii publice	Abordarea
un conținut	Activitatea publică apare sub forma unei substanțe, a unui conținut. Pentru a genera rezultate sau produse trebuie alocate resurse. Aceste produse rezultă dintr-un proces de muncă și de acțiune.
un program	O politică publică nu se rezumă la un act punctual luat în considerare în mod izolat. În spatele unui act se află un cadru mai general în care se integrează politica publică dată.
o orientare normativă	Activitatea publică nu este rezultatul unor răspunsuri aleatorii la necesitățile cetățenilor, ci din contra, este expresia finalităților și preferințelor pe care decidentul, conștient sau nu, în mod voluntar sau forțat de împrejurări, le acceptă și este răspunzător de realizare. Politicile satisfac anumite interese, poartă anumite valori.
un factor coercitiv, de constrângere	Activitatea publică provine din natura autoritară cu care este investit actorul guvernamental. Acesta are o legitimitate a autorității legale sau exercită o coerciție care se bazează pe monopolul forței. Actul public se impune tocmai prin faptul că este abilitat ca expresie a puterii publice.
un resort social	O politică publică se definește în cele din urmă prin resortul sau prin cetățenii ale căror situații, interese, comportamente sînt afectate de aceste acte și dispoziții.

Sursa: tabel elaborat în baza lucrării autorilor Y. Meny și J. C. Thoenig, *Politiques publiques*, Press Universitaires de France, 1989.

După cum susține Cr. Pîrvulescu, în studierea politicilor publice cercetătorii disting un triplu demers, și anume: demersul¹³ descriptiv, explicativ și prescriptiv.

Abordarea descriptivă ține de cercetarea politicii publice prin cadrul său comportamental, adică a instituțiilor ce sînt responsabile de elaborarea și implementarea politicii publice și relațiilor între ele. Abordarea prescriptivă ține de cercetarea a tot ce prevede, prescrie politica publică spre executare. Abordarea explicativă ține de abordarea politi-

cii prin prisma tuturor actelor normative ce au fost adoptate pentru implementarea politicii publice și a subiecților-beneficiari.

Deci reieșind din sarcina de cercetare a politicii publice putem alege una dintre abordările propuse sau să integrăm toate cele trei puncte de vedere în cercetarea procesului politicilor publice.

Pentru a clarifica poziția politicilor publice și a contura domeniul, este important să cercetăm relația dintre știința politică, politicile publice și domeniul administrației publice.

Literatura de specialitate elucidează mai multe argumente evocînd diferența dintre aceste două domenii: știința politică și politicile publice.

Dicționarul¹⁴ limbii române explică clar că: „Politica este știința și arta de a guverna un stat; forma de organizare și de conducere a unei comunități umane prin care se instituie și se menține o anumită ordine internă și se garantează, se asigură securitatea externă; activitate, orientare, acțiune a unei clase sociale, a unor partide, a unor grupări sociale (în raport cu statul), determinată de interesele și de scopurile lor (în domeniul conducerii treburilor interne și externe); activitate, orientare, acțiune a organelor puterii și a conducerii într-un stat, care reflectă orînduirea socială și structura economică a țării; ideologie care reflectă această activitate, orientare, acțiune; un mijloc, o tactică, comportare pentru atingerea unui scop”.

Politica publică, la rîndul său, reprezintă:¹⁵ „Ansamblul mijloacelor tactice folosite pentru relațiile dintre guvern și public; ansamblul de programe guvernamentale pentru realizarea unor obiective

de interes general: eradicarea sărăciei, construcția de locuințe, îmbunătățirea protecției sociale etc.; forma de activitate socială organizată de instituțiile statului pentru reglarea raporturilor cu cetățenii conform deciziilor politice, principiilor și formelor democratice de participare a cetățenilor la conducere”.

Deci politica se conturează ca un set de declarații, de intenții în actul de guvernare, iar politica publică precum un cadru de acțiune pentru implementarea acestora.

Cu referire la raportul dintre știința politică și politicile publice, cercetătorii Martin Potucek și Lance T. LeLoup, la rîndul lor, delimitează știința politică de politicile publice. Astfel, ei susțin că știința politică tradițională privește politica ca o luptă pentru putere, un conflict de interese, un domeniu profesional de activitate umană (a politicienilor), o activitate specializată. Pe cînd politicile publice se interesează de procesul politic și social prin care sînt satisfăcute necesitățile umane (tabelul T 3).

Tabel T 3. *Diferențierea dintre știința politică și politicile publice*

Știința politică	Politică publică
Ideologie	Tehnologie
Conflict	Consens
Luptă pentru putere	Servicii
Reguli	Cooperare
Reprezentare	Satisfacere a necesităților
Luarea deciziilor pe termen scurt	Luarea deciziilor pe termen lung

Sursa: M. Potucek, Lance T. LeLoup, *Approaches to Public Policy in Central and Eastern Europe, in Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*, pag. 15.

La rîndul său, cercetătorul M. Platon¹⁶ susține că știința politică se preocupă de elaborarea și implementarea politicii publice prin intermediul deciziilor, considerate ca avînd autoritate și obligativitate pentru societate.

Literatura de specialitate ne demonstrează că există două caracteristici ale politicii publice asupra cărora au căzut de acord cercetătorii și anume, este vorba despre *natura interdisciplinară* și importanța *dimensiunilor aplicative ale acesteia*.

Studiile despre politicile publice preiau elemente de la mai multe discipline:¹⁷ *știința politică*: preocuparea de procesul prin care se iau deciziile privind politicile; *administrația publică*: preocuparea de rolul birocrăției în formularea politicii și implementarea deciziilor; *economia*: preocuparea de concepte precum: raționalitatea instrumentală,

cost/beneficii; sociologia: preocuparea de clasă, statutul și problemele sociale; *psihologia*: preocuparea de logică, valori și etică.

Această listă este completată de Marius Profiroiu¹⁸ prin includerea altor domenii învecinate, cum ar fi: istoria și lecțiile politice ale trecutului, antropologia și importanța culturii, legile matematicii și instrumentele de măsurare și analiza, științele naturale etc.

În opinia noastră, natura interdisciplinară a studiilor privind politicile publice poate fi atît un atu, cît și un dezavantaj datorită lipsei de hotare și parametri care poate fi sursa unei confuzii și a lipsei de claritate în dezvoltarea cercetărilor.

Cea de-a doua caracteristică - cheie a studiilor politicilor publice constă în dimensiunile aplicative ale acestora și în relevanța, directă sau indirectă

tă, a acestora pentru problemele reale cu care se confruntă societatea. Această dorință de a furniza informații, care ar putea conduce la rezolvarea mai bună a problemelor publice, a reprezentat un factor crucial pentru dezvoltarea acestui domeniu științific. Ea ar putea însă reprezenta și o slăbiciune prin percepția acestui domeniu ca fiind lipsit de merit științific. Această percepție este sporită de folosirea greșită și politizarea analizei politicilor publice, ea fiind folosită ca instrument de apărare.

Deci, după cum sesizăm, la compartimentul respectiv, *există o serie de opinii divergente*: unii autori consideră că politicile publice oferă un teren favorabil pentru dialogul între cercetătorii de diverse specialități; alții percep acest câmp al politicilor publice ca pe un fel de revoluție a ideilor care sînt dificil de înțeles, dar revoluție realizată în câmpul politicii. La aceasta a contribuit și faptul că politologii au exprimat puncte de vedere mai mult decît formale în cadrul analizei acțiunii guvernamentale.

Politica publică (*public policy*) **ca disciplină științifică** analizează acele procese de formulare și implementare a diferitelor intervenții publice, utilizate pentru a rezolva probleme specifice legate de

viața societății.¹⁹ După cum am menționat, politica publică este o disciplină științifică care traversează multe alte discipline științifice. Ea depășește granițele științelor sociale tradiționale atît prin structura sa tematică, cît și prin scopul cognitiv și prin metodele de investigare utilizate.

Cercetînd raportul „administrație publică – politici publice” cercetători la fel nu dau un răspuns clar. Unii autori consideră politicile publice un domeniu integral al administrației publice, iar alții – un domeniu aparte. Sau, de exemplu, cercetătorul I. Paladi consideră că politicile publice sînt parte componentă a managementului public.

Considerăm că relația dintre aceste trei subiecte – știința politică, administrație publică, politici publice – ar fi următoarea: **știința politică – politici publice – administrație publică**. Politicile publice joacă un rol intermediar între științele politice și cele administrative și se plasează ca domeniu de cercetare de tangență, fiind puntea de legătură între aceste două sfere de științe.

Un alt moment de clarificare a spațiului politicilor publice ar fi identificarea domeniilor de interes. Tabelul T 4 prezintă aceste domenii în felul următor:

Tabelul T 4. **Domenii de interes ale politicilor publice ca disciplină științifică**

Politici publice		
Politici generale	Politici economice	Politici sociale
Politici privind drepturile omului. Politici de mediu Politica de securitate internă și externă. Politici în domeniul migrației. Politici de transport și telecomunicații. Politici de media (informare).	Politici (fiscală, monetară, investițională). Politici de cercetare – dezvoltare. Politici inovaționale.	Politici demografice.
		Politici de angajare.
		Politica de asistență.
		Politici de securitate socială (protecția socială).
		Politici educaționale
		Politici de ocrotirea sănătății
		Politici de ocrotire a familiei și copilului.
		Politici de incluziune și coeziune socială.
		Politici de susținere a grupurilor social-vulnerabile și indivizilor marginalizați.

Sursa: elaborată de autor. Notă. Lista domeniilor nu pretinde a fi exhaustivă.

După cum observăm, domeniile de interes au o mare amplitudă de extindere. Începînd de la asigurarea drepturilor și libertăților omului (politici cu aplicație asupra tuturor membrilor societății), pînă la politici de susținere a grupurilor social-vulnera-

bile (politici cu țintă strict individualizată).

Politicile publice ca proces. Desfășurarea procesului politicii publice este reprezentat de o succesiune de etape în dezvoltarea și urmărirea obiectivului, care începe odată cu gîndirea, continuă cu

acțiunea și se termină cu rezolvarea. Aceste etape sînt în mod frecvent prezentate nu ca alcătuind o linie, ci un cerc, fapt ce sugerează că între două etape există o progresie naturală. Modelul „ciclului” procesului de desfășurare a politicii cuprinde următoarele etape²⁰: identificarea problemei; recunoașterea problemei de elaboratorii de politici; identificarea alternativelor de răspuns la problemă; compararea soluțiilor alternative; luarea deciziei (soluția aleasă devine politică); implementarea politicii; evaluarea impactului politicii; modificări posibile ale politicii.

Un interes științific deosebit prezintă aspectele prin care am putea explica procesul politicilor publice. Astfel, în viziunea cercetătorilor Mihaela Păceșilă și Mădălina Voican, explicarea politicilor se bazează pe două aspecte principale²¹:

- „*ciclul politicilor*” explică politicile ca pe o succesiune logică de „pași” (ex.: definirea problemei, identificarea răspunsurilor alternative, evaluarea opțiunilor, decizia, implementarea, evaluarea);

- „*analiza politicilor*” în stil american, care se bazează pe elaborarea unor metodologii pentru determinarea rezultatelor unei anumite politici și pentru a realiza comparații între politici alternative în ceea ce privește rezultatele lor.

O altă distincție clasică este cea dintre *policy analysis* (analiza politicilor) și *policy design* (elaborarea politicilor).

Policy analysis (analiza politicilor) presupune o privire neutră, expertul studiază o politică publică fără să-și asume *a priori*, în mod conștient vreo alternativă prestabilită, o alegere precisă și din mai multe opțiuni posibile. Analiză constă în identificarea tuturor consecințelor pe care le implică toate alternativele disponibile sau imaginabile, precum și în descrierea lanțului de efecte previzibile. Analiza trebuie să răspundă, astfel, la două întrebări, și anume: „Care sînt alternativele de acțiune imaginabile din punct de vedere politic pe care actorul guvernamental le poate lua în considerare în situația în care se află?”; „Cum și de ce o astfel de alternativă și nu alta apare pe scena politică?”

Cercetătoarea M. Rădoi²² evidențiază următoarele trăsături definitorii ale analizei politicii publice: *multidisciplinaritatea* (aplică metode și cunoștințe din domenii diferite), *orientarea spre rezolvarea de probleme* (nu are caracter pur academic), *asumarea normativității*.

În schimb, **policy design** (elaborarea politicilor) desemnează o abordare mult mai angajată, mai activă, în acest caz analistul nu se limitează la simpla observare a alternativelor, ci elaborează el

însuși astfel de alternative. Factor de decizie sau consilier al unui decident, expertul își exprimă, în mod conștient, preferința pentru un rezultat final care trebuie obținut, pentru un efect concret care trebuie indus. El va modela apoi mijloace și soluții care au cele mai mari șanse de a genera rezultatul dorit, de a atinge ținta stabilită.

O altă distincție²³ este cea dintre **studiul politicii publice** și **analiza politicii publice**, care are la bază drept criteriu gradul de neutralitate și interesele politice ale analiștilor. Howlett și Ramesh arătau că *studiile asupra politicii publice*, coordonate mai ales de academicieni, se referă la metapolitică și sînt axate pe înțelegerea proceselor de constituire a politicii publice, în timp ce *analizele politicilor* sînt conduse de către funcționari sau de către organisme private de „think tank” și sînt axate, în general, pe conceperea politicii reale. Primele sînt descriptive și explicative, în timp ce acestea din urmă au o orientare mai curînd prescriptivă.²⁴

Politicele publice ca sistem. Pentru prezentarea politicilor publice ca sistem, vom aduce definiția lui Garz Brewer și Peter deLeon. Autorii susțin că „politicile publice reprezintă cele mai importante decizii ale unei societăți, acțiuni, sprijinite de aprobarea largă și/sau de teama unor sancțiuni.”²⁵ Politicile sînt procese la nivel sistemic care se petrec în șase etape: inițiere, estimare, selecție, implementare, evaluare, finalizare.

Sistemul politicilor publice este explicat și prin prezența a unui set de categorii proprii acestui domeniu. Totalitatea categoriilor ce elucidează fenomenul complex al politicilor publice (în tratarea Luminiței Popescu)²⁶ cuprinde: viziunea strategică; misiunea politicii publice; valori; obiectivele; strategia; tacticile; capitalul uman.

După cum se știe, o sarcină deosebită a managementului politic este furnizarea valorilor, bunurilor publice acceptate de spațiul public, dar cu condiția celor mai mici costuri economice, sociale și politice pentru societate. Pentru realizarea adecvată a acestor așteptări ale societății este nevoie de a determina profilul, direcția principală de evoluție a unui anumit domeniu de interes public. Astfel, **conceptul de viziune strategică** implică anticiparea conturului, imaginii domeniului dat în următorii ani, luînd în considerare evoluțiile viitoare atît în plan național, cît și internațional (evoluția europeană, mondială, continentală...).

Viziunea strategică ca punct de pornire în elaborarea unei politici publice trebuie să conțină răspunsul la două întrebări de bază: Care este nivelul de dezvoltare spre care se tinde? Cînd și cum se

poate ajunge acolo?

În elaborarea viziunii strategice trebuie să se pornească de la ceea ce comunitatea crede și dorește la un anumit moment (cum ar fi: se dorește construcția economiei de piață, proprietate publică sau proprietate privată?).

O altă categorie folosită în sistemul politicilor publice este misiunea. **Misiunea** reprezintă rolul, rostul sau menirea politicii publice. Misiunea oricărei politici publice este satisfacerea intereselor grupurilor ce definesc spațiul public. Exemplu: politica de tineret – grupul de definire – tineretul; misiunea politicii publice – satisfacerea intereselor generale ale tineretului.

Următoarea categorie importantă în sistemul politicile publice – valorile. **Valorile** reprezintă suma calităților caracteristice promovate de politica publică. Reprezentanții managementului politic trebuie să promoveze prin politicile publice formarea, menținerea sau schimbarea culturii actorilor spațiului public. „Politica publică... este reprezentată și de valori pentru că valoarea motivează participării la procesul de formulare a politicilor, asigură obiectivele acestora... Cele mai importante în procesul de policy-making se referă la: egalitate, individualism, eficiență, securitate, libertate, democrație.”²⁷

Va avea succes (va fi eficace și eficientă) acea politică publică care va susține și se va baza pe valorile cunoscute și acceptate de grupurile largi ale spațiului public.

Nu putem vorbi de eficacitatea și rezultativitatea unei politici publice fără stabilirea unor obiective concrete. **Obiectivul** – reprezintă o stare dorită, un rezultat, un deziderat sau finalitatea unor acțiuni întreprinse într-un anumit domeniu, realizabil după o perioadă stabilită de timp.

Obiectivele unei politici publice sînt influențate de filozofia autorităților publice, adică de aspirațiile managementului politic, ce reies din programele partidelor politice, și aspirațiile managementului administrativ, ce reies din programele de guvernare. Astfel, obiectivele politicilor publice reprezintă numai acele finalități care descriu stări viitoare pentru care managementul administrativ este de acord să inițieze, elaboreze, implementeze

și să monitorizeze programe de acțiune.

Strategia ca concept exprimă opțiunea aleasă, prevăzînd căile și resursele necesare, circumstanțele care vor fi întrunite pentru atingerea obiectivelor. Fiecare opțiune strategică are o serie de costuri (directe, indirecte, asociate), produce anumite efecte. Alegerea variantei strategice convenabile (politic și public) este condiționată de rezultatele evaluării acestor costuri și efecte.

Pentru realizarea strategiei se elaborează tacticile politicilor publice. **Tacticile reprezintă** modalitatea concretă de folosire a căilor și mijloacelor adecvate pentru opțiunea strategică aleasă.

O deosebită importanță în sistemul politicilor publice are **capitalul uman**, reprezentat de totalitatea potențialului uman plus cunoștințele acestuia care trebuie valorificate.

Astfel, cele analizate ne conduc la ideea, că definirea politicii publice prezintă dificultăți pentru analiști, care au conceput numeroase modalități de abordare a politicilor publice. Dată fiind complexitatea sarcinii, majoritatea analiștilor au pus accentul doar pe un număr limitat de factori, deși se recunoaște necesitatea unei abordări complete care să cuprindă întreaga gamă de variabile ce influențează procesul de elaborare a politicilor publice. Evident rămîne faptul că politicile publice sînt un fenomen real, atotcuprinzător prin care se manifestă activitatea administrației publice.

Studiind literatura de specialitate ce definește politica publică sub mai multe aspecte, am ținut să prezentăm un spectru larg de definiții, tipologii, categorii care ar elucida mai profund conceptul de politică publică.

Așadar, este evident faptul că despre politicile publice s-a scris mult în cadrul științei politice și a celorlalte științe sociale, însă contrar a ce se poate crede, nici ideea, nici noțiunea însăși de politici publice nu a ocupat un loc central în preocupările actuale. Cu referire la Republica Moldova, eforturile de dezvăluire a esenței și conținutului politicilor publice sînt mai mult de conotație practică, deseori reprezentînd interesul agențiilor guvernamentale și nu elementul dezbătut pe marginea disputelor științifice teoretice.

BIBLIOGRAFIE

¹ Goodin R., Klingemann H.-D. (coord.), Manual de știință politică, Collegium, Polirom, Iași, 2005, pag. 481-508.

² Codul Hammurabi - descoperit în 1902 la Susa - codul regelui Hammurabi (1793 -1750 î. Hr), unul dintre fondatorii Imperiului Babilonian, reprezintă una dintre cele mai vechi culegeri de legi și se păstrează actualmente în Luvru (Paris).

³ Birkland, Thomas A., *An Introduction to the Policy Process : Theories, Concepts and Models of Public Policy Making* , Second Edition , 2001, p. 4.

⁴ Potůček Martin, Lance T. Le Loup, *Public Policy in CEE Theories, Methods, Practices NISPAcee*, 2003, p. 11.

⁵ Miroiu A., *Introducere în analiza politicilor publice*, Polirom, București, 2002.

⁶ Rădoi M., *Evaluarea politicilor publice*, București, Tritonic, 2005.

⁷ Zulean M., *Politica de securitate națională*, 2010.

⁸ Mungiu-Pippidi A., Ionița S., *Politici publice: teorie și practică*, ed. Polirom, București, 2002, pag. 350.

⁹ Bondar Florin (coordonator), *Politici publice și administrație publică*, Polirom, Iași, 2007, pag. 387.

¹⁰ Popescu Luminița Gabriela, *Politici publice*, Editura Economică, București, 2003.

¹¹ V. Santo, P. Verrier, *Le management public*, ed. Presses Universitaires de France, 1993, p. 40.

¹² Savca T., *Politici publice. În manualul Participarea publicului la procesul decizional în Republica Moldova*, Primex COM, Chișinău, 2001.

¹³ Pîrvulescu Cr., *Politici și instituții politice*, editura TREI, București, 2002, pag. 17-18.

¹⁴ *Dicționar Enciclopedic*, Cartier, Chișinău, 2003, pag. 703.

¹⁵ Platon M., *Dicționarul explicativ al funcționarului public*, Chișinău, 2008, pag. 229.

¹⁶ Platon M., *Administrația publică. Curs de lecții*, ed. Universul, Chișinău, 2008.

¹⁷ Potůček Martin, Lance T. LeLoup, *Public Policy in CEE Theories, Methods, Practices NISPAcee*, 2003, p. 12.

¹⁸ Profiroiu M., *Politici publice. Teorie, analiză, practică.*, ed. Economică, București, 2006, pag. 26.

¹⁹ Potůček Martin, Lance T. Le Loup, *Approaches to Public policies in Central and Eastern Europe în Public Policy in CEE Theories, Methods, Practices NISPAcee*, 2003, p. 19.

²⁰ Young Eoin, Quinn Lisa, *Cum să scriem un document eficient de politică publică*, ed. ARC, Chișinău, 2007, pag.

²¹ Păceșilă Mihaela, Voican Mădălina, *Expertiza și ciclul politicilor publice*, în revista *Cercetări practice și teoretice în Managementul urban*, anul 2, nr. 4, 2007, pag. 45.

²² Rădoi Mireille, *Evaluarea politicilor publice*, Tritonic, București, 2005, pag. 25.

²³ Brooks Stephen și Gagnon Allain G., *Social Scientists ,Policy , and the State*, Praeger , New York, 1990 în Michael Howlett , M . Ramesh, *Studiul politicilor publice: Cicluri și subsisteme ale politicilor*, trad. engl., Editura Epigraf, Chișinău , 2004, p. 18.

²⁴ Howlett Michael, M . Ramesh, *Studiul politicilor publice: Cicluri și subsisteme ale politicilor*, trad. engl., Editura Epigraf, Chișinău , 2004, p. 18.

²⁵ Brewer G., deLeon P., *Foundations of Policy Analysis.*, Homewood, Ill., Dorsey Press, 1983, pag. 9.

²⁶ Popescu L. G., *Politici publice*, editura Economică, București, 2003.

²⁷ Profiroiu M., *Politici publice. Teorie, analiză, practică.*, ed. Economică, București, 2006, pag. 139.