

ORGANIZAREA CAMPANIILOR DE ADVOCACY ÎN SISTEMUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Tatiana CASTRAȘAN,
doctorandă,

Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Advocacy is a strategy which influences policy decision makers, when the latter make laws and regulations, distribute resources and make decisions which affect people's life.

The main purpose of advocacy is to create, to reform and to ensure policy implementation. In the simplest terms, advocacy is a deliberative process used to influence policy decision makers. Citizen participation is the core idea of democracy, and of citizens committed to democratic values. Acknowledging their civic responsibilities and of those involved in political activities constitutes the "life-blood" of any democratic system.

163

Din cele mai vechi timpuri, oamenii au utilizat diverse mijloace pentru a-și susține pozițiile: demonstrații, greve, apeluri la mass-media, lobby, dar și campanii de advocacy. Acest termen are în unele state o conotație negativă, dar el nu este altceva decât exprimarea dreptului constituțional de a te adresa factorilor de decizie. În practică, el are o contribuție importantă în procesul de luare a deciziilor, prin informarea oficialităților care nu-și pot da seama cum va afecta o anumită decizie un segment al societății. Percepția greșită asupra activităților legate de advocacy se datorează unor repere incomplete, uneori distorsionate, oferite de mass-media, dar și unor confuzii ale politicienilor cu privire la această activitate.

Din punct de vedere științific, trebuie precizat că nu există o definiție general acceptată sau legalizată a termenului de

advocacy. Totuși, o *campanie de advocacy* ar trebui înțeleasă ca modalitate transparentă de influențare a deciziilor legislative și executive prin orice acțiuni care au scopul de a susține drepturi și interese legitime în promovarea, adoptarea, modificarea sau abrogarea unor acte normative ori administrative, de către autoritățile publice.

Advocacy constă din diferite strategii orientate spre influențarea procesului de luare a deciziilor la nivel organizațional, local, provincial, național și internațional.¹ Advocacy este o strategie pentru a influența decidenții de politici cînd aceștia elaborează legi și regulamente, distribuie resurse și realizează alte decizii care afectează viața oamenilor. Scopul principal al advocacy este de a crea, a reforma și a asigura implementarea politicilor.² Această ultimă remarcă este foarte importantă, deoarece

deseori se confundă o acțiune simplă de soluționare a unei probleme cu o acțiune de advocacy – diferența este că advocacy soluționează problema prin impactul asupra politicii publice (de tineret, de sănătate, economice etc.) care cauzează situația nesatisfăcătoare. În cei mai simpli termeni, **advocacy este un proces deliberativ pentru a influența pe cei care iau decizii de politici.**

Direct relevant față de activitățile de advocacy³, reglementarea conflictului de interese poate servi, dintr-o perspectivă de politici publice, două obiective disjuncte: o politică protransparentă sau o politică anticorupție. Cele două obiective se juxtapun, în mare măsură, cu cele două mari sisteme de drept — cel anglo-saxon, bazat pe precedent, și cel continental-european, bazat pe coduri.⁴ Mai mult decât atât, reglementarea conflictului de interese nu poate fi pusă în relație directă cu apărarea interesului public, ci cu dreptul fundamental la buna administrare (art. 41 din Carta UE a Drepturilor Fundamentale): evitarea situațiilor în care se intensifică un conflict de interese servește interesului public numai prin contribuția pe care o aduce la cheltuirea eficientă a banului public, respectiv la luarea deciziilor în condiții de obiectivitate și imparțialitate.

Rămânând în sfera discuției despre sistemele de drept, vis-à-vis de obiectivele reglementării, vom constata că numai statele construite pe dreptul anglo-saxon au o reglementare riguroasă a activităților de advocacy, tocmai pentru că obiectivul este acela de a asigura transparența influențelor din partea intereselor private asupra procesului de decizie. În privința statelor construite pe sistemul de drept european-continental, traficul de influență este extrem de riguros reglementat, tăcând

inacceptabilă derularea activităților de advocacy⁵. Din aceste motive, statele europene au recurs mai degrabă la modalitatea înregistrării grupurilor de interese, decât la reglementarea activităților de advocacy, ocolind ingenios reglementarea traficului de influență și nepunând, astfel, în pericol eșafodajul principiilor de drept pe care este construit statul.

Există o varietate de campanii de advocacy, printre care:

Audierea publică este o procedură de (advocacy) consultare publică prin care orice structură de interese, de la autoritatea publică, ONG-uri, coaliții, alianțe, organisme, organizații își aduce contribuția transparentă la actul decizional al politicilor publice.

În comparație cu alte proceduri de consultare, audierea publică oferă un cadru riguros și eficace de colectare a unui număr considerabil de opinii și puncte de vedere ale grupurilor de interese pentru care subiectul în dezbatere prezintă importanță.

Caracteristica esențială a unei audieri publice este aceea că ea oferă posibilitatea reprezentanților administrației locale de a asculta și de a auzi părerile cetățenilor înainte de a lua decizia finală.

Beneficiile utilizării procedurii de audiere publică sînt:

- se colectează un număr considerabil de opinii ale grupurilor de interese (scrise și orale) într-un timp scurt și un cadru riguros organizat (în două ore se pot aduna 24 de opinii structurate și argumentate);

- rezultatele se concretizează într-o publicație cu pozițiile majoritare și minoritare, recomandări și sugestii făcute de experți.

Dacă ne referim la **advocacy în domeniul politicilor de tineret**, este o strategie pentru a influența procesele ce tin de crearea, reformarea și

implementarea unui set de reguli normative ce reglementează viața și bunăstarea tinerilor. Deoarece politicile de tineret țin de un spectru foarte larg de probleme specifice, în aceeași configurație se află și strategia de advocacy care li se atribuie. De exemplu:

- advocacy pentru tinerele familii, pentru studenți, pentru șomerii din rândul tinerilor, pentru tinerii infectați cu HIV/SIDA țin de apărarea drepturilor lor, de realizarea unui cadru normativ adecvat care să permită soluționarea impactului în care se află, crearea unor garanții sociale etc.;

- advocacy prin facilitarea constituirii alianțelor și coalițiilor sociale de tineret (pentru educarea spiritului civic și participativ în cadrul tineretului, pentru conștientizarea factorului de cetățenie activă, reducerea absenteismului la alegeri, sporirea libertății exprimării și a opiniei etc.);

- advocacy pentru asigurarea unei viziuni de lungă durată a politicilor de tineret echitabile prin monitorizarea continuă a deciziilor politice și prin negocieri la nivelul decidenților.

Participarea cetățenilor la procesul de administrare este esența ideii democrației, iar cetățenii dedicați valorilor democratice, conștientizând responsabilitățile lor civice și cei care se implică în activități politice, constituie „seva” oricărui sistem democratic.⁶ Participarea tinerilor la procesele sociale are o însemnătate dublă, deoarece tinerii reprezintă un potențial economic și social foarte mare (resurse umane calificate, sporire demografică) și, de asemenea, tinerii sînt cei care trebuie să simtă pulsul schimbărilor politice.

Advocacy este o modalitate de participare a tinerilor, deoarece le permite să intervină în procese decizionale care îi vizează prin exercitarea influenței asupra

decidenților, le permite să creeze, reformeze sau să asigure implementarea politicilor de tineret, le dezvoltă responsabilitatea civică și socială, îi sensibilizează față de diverse probleme care îi afectează pe semenii lor.

În cadrul raportului de evaluare a participării tinerilor din Republica Moldova, organizat de European Youth Exchange Moldova și UNICEF Moldova în 2004, a fost realizat un sondaj care oferă date interesante. Trei pătrimi din participanții la studiu consideră că implicarea tinerilor în stabilirea și implementarea politicilor de tineret la nivel național este o metodă eficientă pentru promovarea participării. Ați tinerii implicați în evaluare, cît și adulții – în bună parte membri ai ONG-urilor – declară că metoda nu este folosită pe scară largă. Pe de altă parte, ei afirmă că structurile guvernamentale nu sînt gata să accepte tinerii ca parteneri egali în elaborarea politicilor. Participanții la atelierul consultativ afirmă că „viziunile noastre sînt ignorate și noi sîntem doar informați despre rezultatele finale ale procesului”.⁷

În Strategia pentru Tineret (2004-2006) se prevăd un șir de măsuri pentru a stimula participarea tinerilor la procesele decizionale, cum ar fi ca pînă în 2009, cel puțin 50% din primării vor crea mecanisme eficiente de consultare – comisii de tineret și consilii consultative de tineret, care îi vor implica pe tineri în procese decizionale, numărul tinerilor din zonele rurale implicați în asociații de tineret va spori anual cu 10% etc.⁸

Din păcate, tinerii se manifestă că sînt un segment al populației destul de inert. Cauzele sînt diferite: lipsa încrederii în ziua de mîine, indiferența față de problemele comunitare, nesiguranța socială, lipsa unei forțe unificatoare, lipsa unor valori și tradiții

civice. Totodată, indiferența față de problemele publice și nedorința de participare este specifică nu numai pentru tineri, ci și pentru întreaga societate. În linii generale, oamenii sînt prea sceptici față de advocacy. Aceasta nu este numai din cauza că nu cunosc ce înseamnă strategia vizată, ci mai cu seamă din cauză lipsei încrederii în propriile forțe și în posibilitatea de a influența deciziile politice, fapt confirmat în cadrul sondajului din Barometrul de Opinii Publice 2007.

La întrebarea „Cum credeți Dvs., RM este guvernată de voința poporului?”, respondenții au elucidat: „da” – 26,8%, „nu” – 55,1%, „ns/nr” – 18,1%.⁹ Această situație este extrem de îngrijorătoare, deoarece, conform prevederilor constituționale, puterea politică pe care o dețin guvernanții, este constituită prin manifestarea voinței poporului. Pentru un stat cu adevărat democratic este firesc ca voința poporului să fie argumentul suprem pentru exponenții formali ai puterii. Atît timp cît numai fiecare al patrulea respondent crede că voința sa politică guvernează statul, este greu de convins restul populației că prin advocacy este posibilă schimbarea. O altă întrebare care poate explica atitudinea rezervată față de advocacy este: „În ce măsură credeți că oameni ca Dvs. pot influența hotărârile importante care se iau la nivelul înăregii țării?” Au răspuns că pot influența hotărârile într-o măsură mică sau foarte mică 71%¹⁰, fapt care iarăși denotă lipsa încrederii în propriile forțe, iar fără aceasta nu va fi niciodată posibil de mișcat un proces de advocacy.

Cu toate acestea, participarea tinerilor este stimulată inclusiv prin reglementări guvernamentale. Pentru anii 2004-2006, SCERS a prevăzut următoarele măsuri în politicile de tineret pentru sporirea participării tinerilor:

1. Sporirea accesului la servicii și surse de informare.
2. Dezvoltarea capacităților umane și instituționale pentru lucrul cu tinerii.
3. Stimularea participării tinerilor la procesul de luare a deciziilor.
4. Asigurarea reprezentării tinerilor în structurile colegiale și consultative ale autorităților administrației publice centrale și locale.¹¹

O bună parte din cele menționate au fost realizate: a sporit considerabil numărul consiliilor locale ale tinerilor, numărul centrelor de resurse pentru tineret, publicațiilor (ziare, reviste) realizate de tineri etc. Dar problema este că multe dintre activitățile tinerilor sînt mai mult formale și fără impact serios și durabil. Este nevoie de dezvoltat capacitățile organizaționale, de propus granturi regulate pentru susținerea inițiativelor de tineret, dezvoltarea abilităților de lider advocacy.

În ceea ce privește Republica Moldova, țin să menționez că momentul actual nu conferă garanții suficiente de echilibru instituțional și de conduită care să permită extinderea mijloacelor de influențare a deciziei publice, fără a încuraja creșterea corupției și dezvoltarea ariilor de acțiune a grupurilor de interese nelegitime. Nici aplicarea unor standarde etice, nici reglementarea legislativă a activității de advocacy și nici declararea contractelor nu reprezintă plase de siguranță într-un spațiu public măcinat de conduite neetice și acuzații de lipsă de integritate.

Recomandarea noastră constă în întărirea mecanismelor de advocacy prin respectarea legislației, crearea unor politici publice care să contribuie la aplicarea conceptului *administrației deschise*, pentru a da posibilitate tuturor grupurilor sociale și profesionale să participe la actul de administrare.

BIBLIOGRAFIE

1. Consiliul Europei, „Drepturile omului în Europa. Buletin de drept”, Chișinău, 2002.
2. Consiliul Europei, „Ghid al Convenției Europene pentru drepturile omului”, Chișinău, 2000.
3. Consiliul Europei, „Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale”, Chișinău, 2004.
4. UNDP, „National human development” Report of Republic of Moldova, 2000.
5. Barometru de Opinii Publice, noiembrie 2007, Institutul de Politici Publice, Chișinău 2007.
6. Strategia de creștere economică și reducere a sărăciei 2004-2006, Chișinău, iunie 2004.
7. The participation of citizens in local public life”, Council of Europe, 2001.
8. „Youth evaluate participation”, EYE Moldova, UNICEF, 2004.
9. „Curs intensiv în Advocacy”, Centrul de Resurse al Organizațiilor pentru Drepturile Omului din Republica Moldova.
10. „Advocacy Tools and Guidelines. Promoting policy change”, S. Sprechman, E. Pelton, CARE 2001.

NOTE

¹ „Curs intensiv în Advocacy”, Centrul de Resurse al Organizațiilor pentru Drepturile Omului din Republica Moldova, - Pag.4.

² „Advocacy Tools and Guidelines. Promoting policy change”, S. Sprechman, E. Pelton, CARE, 2001, - Pag. 11.

³ Asociația Română pentru Transparență, 18 februarie 2003.

⁴ Din punctul de vedere al filozofiei dreptului, sistemul anglo-saxon valorifica principiul utilitarian (J.S. Mill), pe când sistemul european-continental valorifica imperativul categoric (I. Kant).

⁵ Art. 12. - Trafic de influență din Convenția penală privind corupția, adoptată la Strasbourg, 27.1.1999.

⁶ „The participation of citizens in local public life”, Council of Europe, 2001, - Pag. 2.

⁷ „Youth evaluate participation”, EYE Moldova, UNICEF, 2004. - Pag. 80.

⁸ Youth Strategy, Guvernul RM, 2004.

⁹ Barometrul de Opinii Publice, noiembrie 2007, Institutul de Politici Publice. - Pag. 60.

¹⁰ Ibidem, - Pag.64.

¹¹ Strategia de creștere economică și reducere a sărăciei 2004-2006, Chișinău, iunie 2004, Guvernul RM. - Pag. 209.

Prezentat: 26 mai 2010.

Recenzent: Angela POPOVICI, doctor în istorie, conferențiar universitar.

E-mail: tcastrasan@mail.ru