

UNIUNEA EUROPEANĂ



Proiect finanțat prin Phare

Înstitutul pentru Politici Publice
București



Metode și tehnici de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice

*Ghid practic destinat consilierilor/expertilor
din cabinetele parlamentare*

Iulie 2009



UNIUNEA EUROPEANĂ



Proiect finanțat prin Phare

Institutul pentru Politici Publice
București



Metode și tehnici de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice

Ghid practic destinat consilierilor/expertilor din cabinetele parlamentare

Iulie 2009

ISBN 978-973-0-06896-2

Acest Ghid a fost realizat în cadrul proiectului *Centrul de Suport pentru Politici Publice – o soluție profesionistă pentru dezvoltarea capacității organizaționale a Institutului pentru Politici Publice (IPP) și creșterea calității procesului de consultare cu factorii decizionali*, derulat de Institutul pentru Politici Publice (IPP) în parteneriat cu Catedra de Administrație și Management Public din cadrul Academiei de Studii Economice București, finanțat prin programul Phare 2006 *Creșterea rolului societății civile în procesul de integrare a României*.

Principalul obiectiv al Ghidului este acela de a face o scurtă introducere teoretică în analiza politicilor publice, dar și de a prezenta sub forma unor recomandări de ordin practic informații utile privind stadiul actual al asimilării metodelor și tehnicilor utilizate specifice procesului politicilor publice în administrația românească. Fără a avea o abordare neapărat prescriptivă, materialul se dorește a veni în sprijinul experților/consilierilor încadrați la cabinetele parlamentare, cu un volum de informații sintetizate sub forma unor scheme logice care să ajute la o mai bună înțelegere a ceea ce reprezintă acest proces și care sunt particularitățile etapelor de formulare a politicilor publice.

Apariția acestui ghid nu ar fi fost posibilă fără sprijinul domnului *prof. univ. dr. Marius Profiroiu*, Șeful Catedrei de Administrație și Management Public din cadrul Facultății de Management, Academia de Studii Economice București, care a adus o contribuție importantă la elaborarea sa. De asemenea trebuie menționat faptul că pe parcursul alcătuirii acestui ghid au fost utilizate materiale utilizate în pregătirea funcționarilor publici în metodele și tehnicile utilizate în procesul politicilor publice.

Autori:

Drd. Florin Bondar

Elena Iorga (coordonator lucrare)

© Drepturi de autor

Toate drepturile sunt rezervate Institutului pentru Politici Publice (IPP). Atât publicația cât și fragmente din ea nu pot fi reproduse fără

permisiunea IPP. Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Uniunii Europene.

Cuprins

Câteva noțiuni introductive despre conceptul de politică publică, problema de politică publică, abordări alternative ale politicilor publice	5
Procesul politicilor publice	11
Politica publică și procesul legislativ. Cazul administrației românești.....	23
Referințe bibliografice	32

1.

Câteva noțiuni introductive despre conceptul de *politică publică*, *problema de politică publică*, abordări alternative ale politicilor publice

Conceptul de politici publice nu cunoaște o definiție unică, diversitatea acestora fiind determinată de modul în care este înțeles procesul politicilor publice. Cea mai întâlnită definiție consideră politicile publice ca fiind rezultatul unei intervenții guvernamentale.

Conform acestei definiții, când vorbim despre *politici publice* înțelegem implicarea unei autorități care are capacitatea și legitimitatea de a iniția/promova/implementa/susține respectiva politică. Este important de reținut faptul că nu există un monopol al administrației în ceea ce privește în special faza de *inițiere* a unei politici publice: o propunere de politică publică poate fi atât rezultatul inițiativei unei organizații publice de tipul unui minister, agenție guvernamentală sau consiliu local, fie de la unul din sectorul privat (companie, patronat etc.) sau nonguvernamental (organizație neguvernamentală, sindicat, asociație profesională etc.)

Încă de la început trebuie menționat faptul că există o distincție între ceea ce numim politici publice și ceea ce de obicei asociem cu termenul de politică. Deși are o puternică componentă politică, în special în etapa de luare a deciziilor, procesul politicilor publice este din punctul de vedere al unei analize de politici publice independent de valorile aduse în discuție de o doctrină politică sau alta. Capacitatea de a realiza analize de politici publice, apare astfel ca o necesitate a cadrului instituțional al administrației publice și în general al tuturor instituțiilor publice care au atribuții în ceea ce privește inițierea și dezvoltarea unei politici publice.

Termenul de “politică publică” a pătruns în studiile de specialitate și în limbajul curent din România destul de târziu (la sfârșitul anilor '90) și există în continuare numeroase ambiguități la nivelul simțului comun asupra sferei de cuprindere a acestei noțiuni. O posibilă explicație ar putea fi aceea că termenul a fost împrumutat din limba engleză. Traducerea în limba română prin “*politică*” a termenului din limba engleză de “*policy*” generează unele confuzii prin asocierea în limba română a acestui termen cu influența doctrinară a unui partid politic sau altul., în mod tradițional, politica înseamnă cu precădere activitatea partidelor politice, a instituțiilor legitimate prin mecanisme democratice (Parlament, Guvern și aparatele proprii de lucru ale acestora), declarații politice, campanii electorale etc, de aici și tentația de contaminare. Dar politica publică înseamnă cu totul altceva. “O politică publică este o rețea de decizii legate între ele privind alegerea obiectivelor, a mijloacelor și a

resurselor alocate pentru atingerea lor în situații specifice.” [Miroiu, A, *Introducere în analiza politicilor publice*, Ed. Paideia, București, 2001, p. 9]. Aceste decizii urmăresc obținerea unor rezultate care vizează îmbunătățirea unei situații considerate de interes public.

Luând în considerare distincțiile de mai sus, analiza de politici publice este “o disciplină aplicată a științelor sociale care folosește metode multiple de cercetare și argumentare pentru a produce și transforma informațiile relevante pentru politica publică, care pot fi folosite în medii politice pentru a rezolva probleme de politici publice.” [Weimer, L. David și Vinning, R. Aidan, *Analiza politicilor publice – concepte și practica*, (editia a III-a), Ed. Arc, București, 2004].

Spre deosebire de cercetarea academică, care are obiectiv dezvoltarea acelor teorii ce contribuie la o mai bună înțelegere a societății, urmărind relațiile dintre o gama largă de variabile comportamentale, cercetarea politicilor publice¹ se concentrează asupra relațiilor dintre variabile care reflectă probleme sociale și alte variabile care pot fi controlate prin politicile publice. Produsul dorit al cercetării politicilor publice este o ipoteză mai mult sau mai puțin verificată de forma: dacă guvernul întreprinde acțiunea X, atunci va rezulta Y.

La originea sa, conceptul a fost utilizat pentru prima dată de Harold D. Lasswell (1951) în lucrarea intitulată *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, care făcea apologia unei științe a politicilor publice și a devenit prolific în Statele Unite ale Americii în timpul administrației Reagan, preluat ulterior cu succes în Marea Britanie în timpul administrației Thatcher și transpus în paradigma *noului management public*.

În esență, *politica publică* are câteva trăsături concrete care o definesc, anume:

- Conține un set de măsuri concrete;
- Include decizii cu privire la resursele alocate;
- Descrie un cadru general de acțiune și de aceea este diferită de o măsură individuală (*acțiune colectivă vs. acțiune individuală*);
- De obicei implică mai multe categorii de actori (stakeholderi);
- Are scopuri și obiective care sunt formulate în funcție de anumite norme și valori.

¹ Cercetarea politicilor publice, extinsă pentru a include studiul procesului politicilor publice, este numită uneori știință a politicilor publice. (vezi, Lasswell, D. Harold, *The Emerging Conception of the Policy Sciences*, in Weimer, David și Vinning, Aidan, *Analiza politicilor publice*, op. cit, p. 35). Distincția între analiza politicilor publice și cercetarea politicilor publice este dată de forța orientării către client: cercetătorii politicilor publice nu sunt atât de mult legați de factorii de decizie la nivel public.

Orice politică publică pleacă de la existența în societate la un moment dat a unei *probleme*, de aici și o altă abordare în definirea conceptului, pornind de la un set de întrebări legate de sursa politicii publice (problema), anume:

- Care este problema pe care politica publică încearcă să o rezolve?
- Care sunt cauzele problemei?
- Ce putem face pentru rezolvarea ei? (cu întrebarea subsecventă: Este nevoie să facem ceva?)
- Cine ne poate ajuta? (Cine nu poate/nu dorește să ne ajute?)
- Ce e nevoie să se întâmple?
- Când trebuie să se întâmple?
- Cine va fi implicat în rezolvarea problemei?
- Cum vom ști că problema a fost rezolvată?

Răspunsurile la fiecare dintre aceste întrebări coincid, de altfel, cu parcurgerea etapelor procesului de politică publică, așa cum vom vedea în cele ce urmează.

În funcție de profilul diferitelor modele administrative, abordarea specifică a procesului politicilor publice la nivelul administrației poate fi asociată cu următoarele perspective. Una dintre aceste abordări, întâlnită în state cum ar fi Franța, Belgia, Spania, Italia etc. poate fi denumită "legalistă" și prezintă următoarele caracteristici:

- Viziune legalistă asupra procesului politicilor publice (asociază rezolvarea problemei cu adoptarea unor măsuri legislative);
- Specifică puterii executive, este bazată mai ales pe control;
- Există o demarcație foarte clară între politic și administrație;
- Este un proces mai degrabă închis;
- Se încheie în momentul în care se iau deciziile.

O altă perspectivă asupra procesului politicilor publice poate fi întâlnită în special în cazul statelor cu o tradiție administrativă de tip anglo-saxon (Marea Britanie, Statele Unite, Noua Zeelandă etc.). Această perspectivă, "orientată spre rezultate" poate fi caracterizată după cum urmează:

- Principiul *steering, not rowing* (a cârmui, nu a conduce)
- Centrat pe rezultate și obiective mai degrabă decât pe urmărirea procedurilor;
- Favorizează crearea parteneriatelor pentru rezolvarea problemelor
- Este *continuuă și transparentă*
- Se încheie în momentul în care se realizează impactul așteptat.

Există, de asemenea, mai multe paradigme (modele) în ce privește modul de abordare al procesului politicilor publice.

1. Modelul pluralist

Este caracterizat prin existența unui stat sensibil la presiunea grupurilor care își asumă un rol de mediator (reglementează conflictele în societate, armonizează interesele diferitelor grupuri). Puterea este dispersată și observabilă prin cercetarea deciziilor concrete și se concentrează îndeosebi pe probleme majore (de regulă politici economice). Acest model afirmă că acțiunea dintre grupuri este factorul central al politicilor publice, aceasta fiind în realitate rezultatul echilibrului atins în lupta dintre grupuri. Sarcina statului în acest caz este aceea de a dirija conflictele de grup prin: stabilirea regulilor jocului în lupta grupurilor, aranjarea compromisurilor și echilibrarea de interese, crearea compromisurilor sub forma politicilor publice și impunerea acestor compromisuri.

2. Modelul elitist

În cadrul acestui model, accentul cade pe dominația elitelor în structurile de stat, se creează structuri instituționale pentru legitimarea dominației acestor elite (ex: structura tripartită de stat, patronat, sindicate), care nu au de regulă aceleași caracteristici cu restul populației, ci fac parte din grupuri privilegiate din punct de vedere socio-economic și împărtășesc consensul asupra unor valori fundamentale esențiale pentru prezervarea propriului sistem.

3. Modelul rațional

Pune un accent deosebit pe obiective și scopuri, sunt luate în calcul mai multe variante pentru rezolvarea unei probleme iar aceste variante sunt, de regulă, evaluate anterior pe baza unor criterii atent selecționate. Atunci când avem de a face cu acest model, costurile sunt întotdeauna asociate cu beneficiile, iar varianta recomandată pentru soluționarea problemei ține cont de analiza cost-beneficiu.

4. Modelul incremental

Ipoteza centrală a acestui model presupune că politicile publice actuale sunt date de modificări ale programelor începute de guvernele precedente. Factorii de decizie acceptă în general legitimitatea programelor fostului guvern pentru că nu dispun de suficiente resurse (informații, timp, bani) pentru a investiga toate alternativele existente.

5. Modelul teoriei jocurilor

Teoria jocurilor se referă la studiul deciziilor raționale luate în situații în care doi sau mai mulți participanți au de făcut o alegere și rezultatul depinde de alegerea făcută de fiecare dintre participanți. Ipoteza centrală a acestui model presupune că politicile publice sunt rezultat al alegerilor interdependente raționale între „jucătorii” implicați în acest proces.

6. Modelul teoriei opțiunii publice

Opțiunea publică se referă la studiul economic (dar nu de piață) al proceselor decizionale din mediul politic, în special aplicarea analizelor economice în procesul decizional politic. Acest model susține că politicile publice sunt rezultate ale proceselor decizionale colective realizate de indivizi care își urmăresc realizarea propriilor interese.

7. Modelul teoriei sistemelor

Acest model susține că politicile publice sunt rezultate ale sistemului politic, care „răspunde” unor forțe care fac presiuni asupra lui din mediu. Forțele generate în mediu care afectează sistemul politic sunt privite ca *input*.

De reținut!

- **Distincția politică (*politics*) vs. politică publică (*policy*);**
- **Politica publică încearcă să rezolve o *problemă de interes general*;**
- **Există două perspective (abordări) ale politicilor publice: cea de inspirație franceză (*limitativă*) și modelul anglo-saxon (mai cuprinzător);**
- **Există mai multe paradigme de soluționare a unor probleme de politică publică: modelul pluralist (a l grupurilor) modelul elitist, modelul rațional, modelul incremental, modelul teoriei jocurilor, modelul teoriei opțiunii publice, modelul teoriei sistemelor.**

2.

Procesul politicilor publice

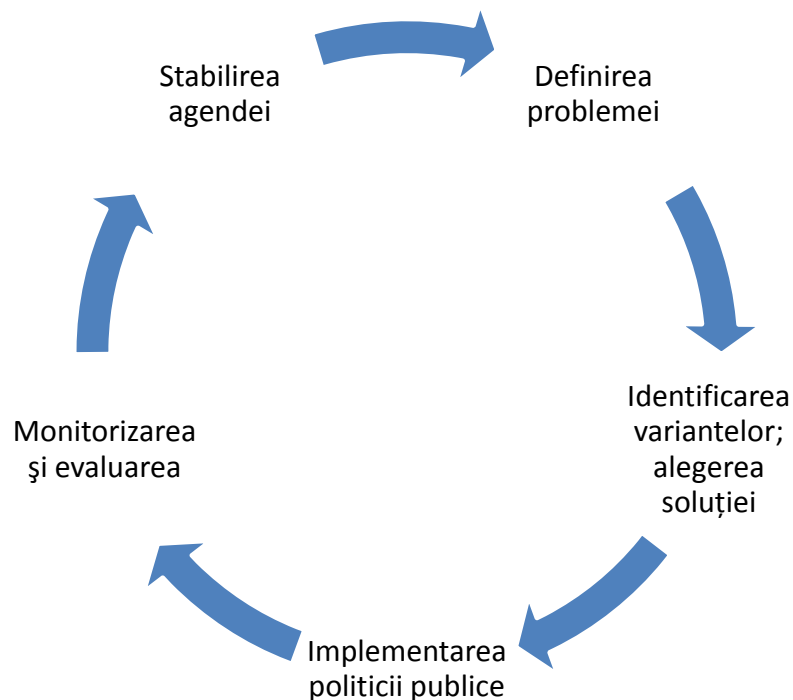
Capacitatea de a *face politici publice (policymaking)* poate aparține, așa cum am arătat anterior, mai multor categorii de actori din sfera publică sau privată care trebuie să dezvolte o serie de aptitudini specifice în acest sens. Există chiar autori în domeniu² care aseamănă procesul politicilor publice cu chirurgia: nimeni nu judecă performanțele unui chirurg după cunoștințele sale, ci după modul în care reușește să facă operația, timpul rezonabil în care acționează și rezultatele (reușite) ale acesteia. În aceeași manieră, un specialist în domeniul politicilor publice trebuie să aibă capacitatea de a propune soluții viabile la probleme reale din societate, urmărind în egală măsură ca aceste soluții să fie puse în aplicare și măsurând impactul (efectele) pe care măsura/măsurile propuse îl au la nivelul societății/segmentului social, economic etc. asupra căruia acționează.

Deși există numeroase abordări în ceea ce privește procesul politicilor publice, comunitatea științifică de specialitate acceptă în unanimitate așa-numitul model al **ciclului politicilor publice**, care cuprinde mai multe etape, după cum urmează:

1. Stabilirea agendei (formularea problemei)
2. Definirea variantelor de soluționare
3. Alegerea variantei potrivite
4. Implementarea variantei (a politicii publice)
5. Monitorizarea
6. Evaluarea

² Eoin Young și Lisa Quinn, în lucrarea *Writing effective public policy documents*, 2002;

De regulă, procesul politicilor publice este reprezentat printr-o diagramă de tipul celei de mai jos:



Numărul stadiilor (etapelor) reprezentate de regulă în aceste diagrame poate varia între 4 (varianta simplificată) și 8 așa cum se poate vedea mai sus, unde practic o singură etapă este reprezentată în două stadii (ex: stabilirea agendei – identificarea problemelor). Concret, *ciclul politicilor publice* reprezintă în fapt un proces logic deductiv, unde actorul decizional urmărește un parcurs etapizat pentru a găsi soluția la o problemă reală din societate.

În cele ce urmează vom prezenta pe larg fiecare etapă de formulare a politicii publice pentru a înțelege mai bine cum se realizează acest proces, care sunt actorii implicați, ce tipuri de acțiuni presupune fiecare etapă etc.

1. STABILIREA AGENDEI (IDENTIFICAREA ȘI DEFINIREA PROBLEMEI)

Problema de politică publică este o condiție sau o situație care generează nevoi ori insatisfacții, pentru a căror corecție este necesară intervenția guvernamentală. Dacă o anumită situație este considerată ca normală, inevitabilă sau o responsabilitate individuală, nicio acțiune guvernamentală nu va fi inițiată deoarece situația respectivă nu este problematică.

Nu orice problemă poate ajunge să primească o soluție printr-o măsură de politică publică, tocmai de aceea procesul de stabilire a agendei este unul selectiv, în care diverși actori instituționali încearcă să aducă problemele în atenția guvernanților. Putem spune, deci, că există mai multe feluri de agende:

- O **agendă publică**, însumând toate problemele percepute de membrii unei comunități;
- O **agendă instituțională**, cumulând toate problemele pe care factorii decizionali își propun să le rezolve într-un anumit interval de timp;
- **Agenda media**, care acționează ca un facilitator între agenda publică și cea instituțională, însă uneori poate avansa propriile priorități.

Nu întotdeauna cele 3 agende coincid: există și situații în care problemele percepute de membrii unei comunități sunt suficient de specifice astfel încât să nu fie recunoscute la nivel guvernamental și invers. De aceea, putem spune că problemele de politică publică nu intră/nu rămân pe agenda instituțională decât dacă îndeplinesc cumulativ următoarele 3 condiții:

- Sunt suficient de semnificative – un număr semnificativ de persoane sau comunități sunt afectate;
- Au intensitate – magnitudinea impactului este ridicată;
- Au durabilitate în timp.

Un pas element fundamental pentru o politică publică de succes îl reprezintă *definirea* corectă a problemei și identificarea *cauzelor* acesteia, deoarece tot parcursul ulterior al procesului politicii publice depinde invariabil de acest moment. Atunci când nu avem o imagine clară asupra problemei, este bine să provocăm discuții cu toți potențialii actori (stakeholderi) implicați, să analizăm datele disponibile (cantitative și calitative). O problemă slab structurată sau ale cărei cauze nu au fost corect depistate poate duce la un eșec al politicii publice. Să luăm, de pildă, un exemplu concret de problemă care reclamă o soluție de natura unei politici publice:

Conform unor studii recente ale Institutului de Sănătate Publică, s-a constatat că în ultimii ani a crescut numărul de copii supraponderali pe intervalul de vârstă 7 – 10 ani în mediul urban, riscul ca aceștia să dezvolte ulterior boli asociate obezității fiind foarte mare. Cauzele principale ale acestei probleme pot fi:

- Alimentația neadecvată vârstei;*
- Lipsa/insuficiența unui program regulat de exerciții fizice;*
- Boli medicale endocrine sau neurologice genetice.*

În această situație, avem de face cu o problemă care reclamă analize aprofundate asupra cauzei principale care a dus la proliferarea fenomenului de obezitate în rândul copiilor; odată determinată această cauză, ea va genera mai departe și posibile soluții care pot diferi radical de la caz la caz, funcție de natura cauzei (ex: dacă principala cauză a problemei este alimentația neadecvată, măsurile de politică publică ar trebui să se îndrepte înspre acțiuni care să promoveze un comportament alimentar sănătos în școală și/sau să impună restricții/sanționeze pe aceia care contribuie la obiceiurile de mâncat nesănătoase ale copiilor. În timp ce, dacă lipsa exercițiilor fizice apare drept cauza a fenomenului supraponderabilității, atunci măsurile ar trebui să aibă în vedere, spre pildă, revizuirea programei școlare de educație fizică. În fine, dacă analizele indică faptul că a crescut incidența bolilor medicale endocrine sau neurologice care determină obezitatea la copii, atunci politica publică ar trebui transpusă într-un program de depistare precoce/prevenție/tratament al acestor boli la copii). Iată cum identificarea cauzelor unei probleme este vitală pentru a trece cu succes la etapa ulterioară a procesului politicilor publice – anume formularea alternativelor.

2. FORMULAREA VARIANTELOR ȘI ALEGEREA SOLUȚIEI PREFERATE

Aceasta este etapa care definește, practic, întreg parcursul ulterior al politicii publice care devine soluția preferată la problema identificată anterior. Formularea variantelor trebuie să țină cont de câteva condiții minime:

- Fiecare variantă trebuie să explice clar modul în care va rezolva problema ce reclamă o politică publică;
- Fiecare variantă trebuie să fie însoțită de o estimate a necesarului de resurse (financiare, umane, de timp);
- Fiecare variantă trebuie să fie însoțită de o estimare a impactului așteptat asupra grupului-țintă.

Există mai multe procese prin care se pot genera soluții viabile la o problemă, atunci când decidentul își ia timpul necesar pentru această etapă, anume:

- Brainstorming (de regulă, în interiorul echipei care este responsabilă cu soluționarea problemei: în cazuri concrete, echipa poate fi formată din: consilieri, experți, parteneri de coaliție, colegi de partid etc.);
- Tehnica Delphi – constă în consultarea unui grup de experți în domeniul de referință a problemei pe care am ales-o pe baza unui chestionar care măsoară opiniile acestora asupra problemei analizate;
- Consultări cu persoane, organizații din afara instituției – de regulă, acestea sunt utile mai ales atunci când definirea problemei este făcută de factorul cu putere de decizie, care însă nu cunoaște toate soluțiile posibile pentru rezolvarea acesteia;
- Studiarea modului în care alții au rezolvat probleme similare (modelul *best practice*).

Atunci când avem de a face cu mai multe soluții pentru aceeași problemă, iar decidentul este pus în postura de a alege una dintre ele, aceste variante pot fi, la rândul lor, „cântărite” folosind diverse metode cantitative și calitative:

Metodele calitative se folosesc mai ales atunci când problema este una focalizată, restrânsă, când sunt puține date cantitative disponibile, iar credibilitatea lor ridică anumite semne de întrebare, respectiv când gradul de deschidere al instituțiilor implicate în soluționarea problemei este relativ mare (ex: interviuri, analiza SWOT, focus-grupuri, brainstorming, medierea și negocierea etc.)

Metodele cantitative se utilizează atunci când problema pe care ne propunem să o rezolvăm este extinsă (afectează grupuri – țintă largi), există date statistice disponibile, iar gradul de deschidere al instituțiilor implicate este redus. (ex: analiza multi-criterială, analiza cost-beneficiu, analiza de risc, analiza sensibilității, analiza cost-eficacitate)

Dintre metodele cantitative, *analiza multi-criterială* este recomandabilă atunci când nu există consens la nivel strategic asupra opțiunilor preferate pentru soluționarea unei probleme. Această analiză ajută la evaluarea tuturor variantelor și implică existența unor criterii diferite din punct de vedere al metodelor de măsurare (pentru fiecare obiectiv sunt folosite una sau mai multe metode pentru a măsura performanța fiecărei variante de soluționare)

În general, analiza multi-criterială se organizează după cum urmează³:

1. Obiectivele trebuie să fie exprimate în variabile măsurabile;
2. Odată ce este construit „vectorul obiectivelor” trebuie găsită tehnica pentru agregarea informației și pentru a face o alegere – obiectivele trebuie să aibă o pondere atribuită;
3. Definirea criteriilor de evaluare: aceste criterii trebuie să se refere la prioritățile urmărite de către diferiții subiecți implicați sau ar trebui să se refere la aspectele particulare ale evaluării;
4. Analiza impactului: această activitate constă în realizarea pentru fiecare dintre criteriile alese a efectelor pe care el le produce. Rezultatele pot fi cantitative sau calitative (judecata de merit);
5. Estimarea efectelor intervenției exprimate în criteriile selectate – la rezultatele care vin din stadiul anterior este atribuit un anumit scor;
6. Identificarea tipologiei subiecților implicați în intervenție și colectarea preferințelor acestora asupra respectivelor criterii (ponderare);
7. Agregarea scorurilor diferitelor criterii pe baza preferințelor relevante. Fiecare scor poate fi agregat dând o evaluare numerică a intervenției comparabilă cu alte intervenții similare;

Exemplu de utilizare a analizei multi-criteriale pentru două posibile variante de soluționare a problemei referitoare la incidența crescută a fenomenului de obezitate la copiii cu vârste cuprinse între 7 – 10 ani:

³ Florio, Massimo, *Ghid pentru analiza cost-beneficii a proiectelor de investiții*, DG Regio, 1997.

Varianta 1: Interzicerea comercializării produselor de tip fast-food pe o rază de X km în jurul școlilor generale

Criteriu	Scor	Pondere	Scor total criteriu
Eficiență	4	40%	1,6
Oportunități egale	1	10%	0,1
Fezabilitate administrativă	5	30%	1,5
Compatibilitate cu anumite norme/standarde	2	20%	0,4
TOTAL	12		3,6

Varianta 2: Creșterea numărului de ore de educație fizică la clasele I - IV

Criteriu	Scor	Pondere	Scor total criteriu
Eficiență	2	20%	0,4
0,5Oportunități egale	5	10%	0,5
Fezabilitate administrativă	2	50%	1
Compatibilitate cu anumite norme/standarde	5	20%	1
TOTAL	14		2,9

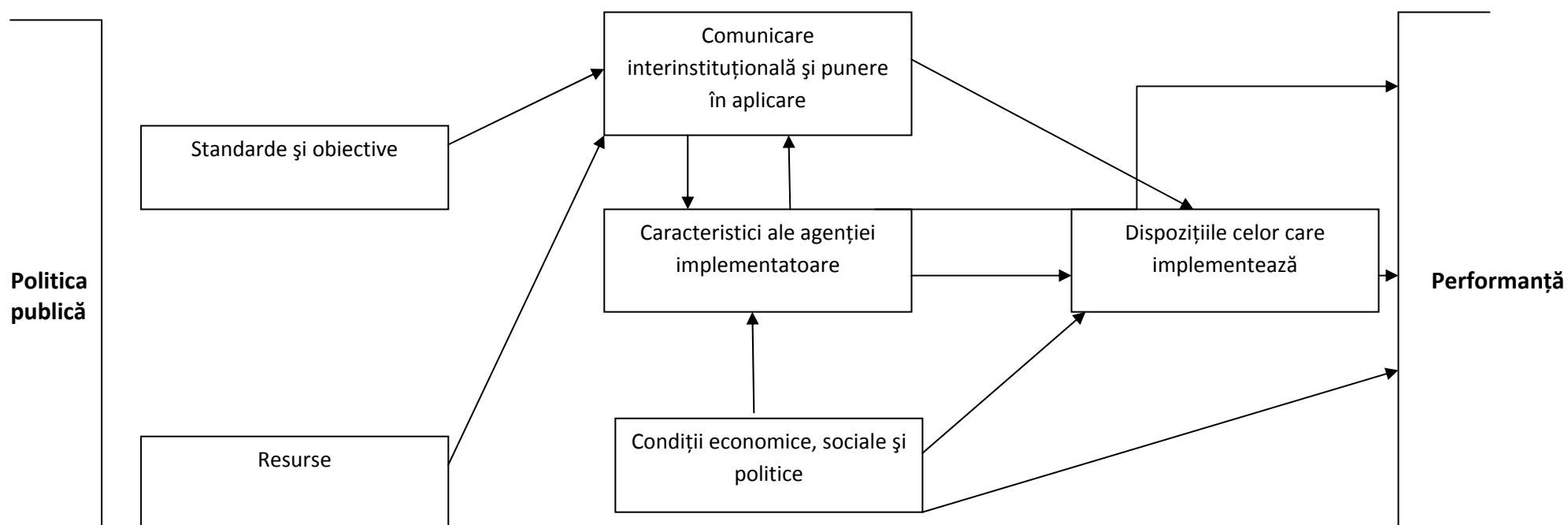
Odată aplicat acest model de analiză, alegerea variantei apare drept un proces obiectiv și inclusiv (ține cont de preferințele tuturor actorilor implicați), iar probabilitatea ca soluția să fie mai ușor asumată de toți actorii crește. Pasul următor alegerii variantei de soluționare a unei probleme este *implementarea politicii*.

3. IMPLEMENTAREA POLITICII PUBLICE

Odată ce am obținut acordul tuturor factorilor decizionali asupra variantei optime de soluționare a problemei, aceasta trebuie făcută cunoscută tuturor celor implicați, pentru a se stimula crearea unei legitimități asupra soluției. În anumite cazuri, este nevoie ca în această etapă, decidentul să procedeze la acumularea de noi resurse (negocieri, concretizarea unor parteneriate, angajarea de personal nou) și/sau să modifice anumite structuri organizaționale – să creeze organizații noi, să modifice/sporească responsabilitățile vechilor organizații.

Tot în această etapă va alege *instrumentele* prin care politica este pusă în aplicare (de natură legislativă, instituțională etc.), respectiv *agenția implementatoare* (Guvernul, alte autorități publice, organizații din mediul privat etc.).

Diagrama de mai jos prezintă simplificat un model al procesului de implementare a unei politici publice [Van Meter; Van Horn, 1975], urmărind în același timp circuitele decizionale, dar și factorii exogeni care determină performanța unei politici:



Implementarea politicii publice presupune în egală măsură și adoptarea unui *plan de acțiuni* prin care varianta propusă ca soluție la problema de politică publică să fie practic pusă în aplicare. Pentru fiecare dintre activitățile subsecvente identificate, se vor stabili termene concrete de realizare, se va specifica cine este responsabil cu îndeplinirea respectivei activități, se va estima bugetul necesar realizării activității și se vor preciza rezultatele așteptate, precum și indicatorii propuși pentru măsurarea acestor rezultate (mai jos este prezentat un model schematic al planului de acțiuni)

Activități necesare implementării măsurii de creștere a numărului de ore de educație fizică în școli la clasele I - IV	
Activitatea 1: Evaluarea	
Subactivitatea 1a:	
Subactivitatea 1b:	
Termen de realizare:	
Responsabil:	
Buget:	
Rezultate:	
Indicatori de monitorizare:	

4. MONITORIZAREA ȘI EVALUAREA POLITICII PUBLICE

Monitorizarea și evaluarea sunt două tipuri de acțiuni ce se derulează simultan cu implementarea politicii publice. Practic, monitorizarea asigură corespondența obiectivelor stabilite cu acțiunile propuse spre implementare iar evaluarea cuantifică rezultatele obținute în urma implementării și furnizează bazele următorului ciclu de politici publice – după cum se poate vedea din modelul circular, o problemă poate fi repusă oricând pe agendă, într-o altă formă, funcție de evoluția politicii publice inițiale.

Monitorizarea și evaluarea privesc atât *mijloacele* folosite în procesul de implementare, cât și *rezultatele* ca atare. În această etapă se măsoară atât *eficiența* (maximizarea rezultatelor – *outputs* în raport cu resursele investite – *inputs*), cât și *eficacitatea* politicii publice (raportul dintre obiectivul rezultatele obținute și obiectivul ce trebuia atins).

Monitorizarea și evaluarea au roluri distincte în cadrul acestei etape, anume:

Monitorizarea evidențiază:

- ◆ Modificări instituționale survenite în urma implementării politicii
- ◆ Modificări ale situației grupurilor țintă vizate Situația costurilor implementării la un moment dat
- ◆ Respectarea termenelor și a conținutului activităților prevăzute în planul de acțiune
- ◆ Întârzieri/dificultăți în realizarea activităților și motivația acestora

Evaluarea evidențiază:

- ◆ Măsura în care rezultatele implementării corespund cu cele stabilite inițial
- ◆ Raportul dintre costuri și rezultate
- ◆ Respectarea termenelor și conținutului activităților
- ◆ Impactul asupra grupurilor țintă

În procesul de evaluare, agentul ca realizează evaluarea (de regulă, acesta trebuie să fie diferit de agenția implementatoare) folosește *indicatori de performanță*⁴. Acești indicatori se află în strânsă relație cu obiectivele politicii și contribuie la măsurarea realizării acestora.

Indicatorii utilizați în evaluarea unei politici publice se clasifică în mai multe categorii:

- Indicatori de **input**: măsoară resursele alocate pentru implementarea unei politici publice (ex: necesarul de personal, resursele alocate etc.)
- Indicatori de **rezultat**: cuantifică rezultatele în termeni absoluți: număr de persoane vaccinate, număr de publicații distribuite etc.
- Indicatori de **impact**: rata productivității, ponderea numărului de absolvenți de studii superioare pe piața forței de muncă etc.

*Exemplu de diverse categorii de indicatori (propus de Salvatore Schiavo-Campo în lucrarea sa *Strengthening Performance in Public Expenditure Management*, 1999⁵)*

Sector	Resurse utilizate	Rezultat	Efect	Proces
Administrație	Numărul de persoane	Numărul e documente de politică publică	Decizii mai bune	Deschidere spre dezbateri
Educație	Raportul student/profesor	Ratele de tranziție între cicluri de studiu	Nivel de alfabetizare mare	Încurajarea studenților să se exprime
Sistemul juridic	Buget	Cazuri judecate	Număr scăzut al apelurilor	Asistarea acuzaților săraci
Poliție	Numărul de mașini de poliție	Numărul de arestări	Rata de criminalitate scăzută	Respectarea drepturilor
Închisori	Costuri pentru fiecare deținut	Numărul de deținuți	Rata de recidivă	Prevenirea abuzurilor
Sănătate	Numărul de asistenți în raport cu mărimea populației	Numărul de vaccinuri	Mortalitatea scăzută	Grija față de pacient
Ajutor social	Asistenți sociali	Persoane aflate sub asistență	Ieșirile din sistem	Tratamentul cu respect al persoanelor

⁴ Atenție, aici termenul de performanță nu desemnează excelența, ci provine din lb. engleză (*to perform – performance* înseamnă a realiza, a duce la îndeplinire o sarcină).

⁵ În *Managementul politicilor publice*, vol. coordonat de Claudiu Crăciun, Paul E. Collins, Ed. Polirom, 2008.

Măsurarea/evaluarea au și o serie de limitări care țin în principal de faptul că:

- oferă informații doar despre rezultate și impact, dar nu oferă indicii despre ce trebuie făcut mai departe (inclusiv perspectiva de a fi apărut o nouă problemă conexă în legătură cu politica publică propusă spre implementare);
- nu oferă informații despre modul în care s-a desfășurat implementarea (despre procesul în sine);
- nu oferă informații despre pozițiile divergente ale stakeholderilor;
- sunt asociate de regulă cu o abordare dualistă (pedepsire vs. premiere, nu surprinde eventualii factori externi care au potențat/împiedicat realizarea unor măsuri pe parcursul implementării).

De reținut!

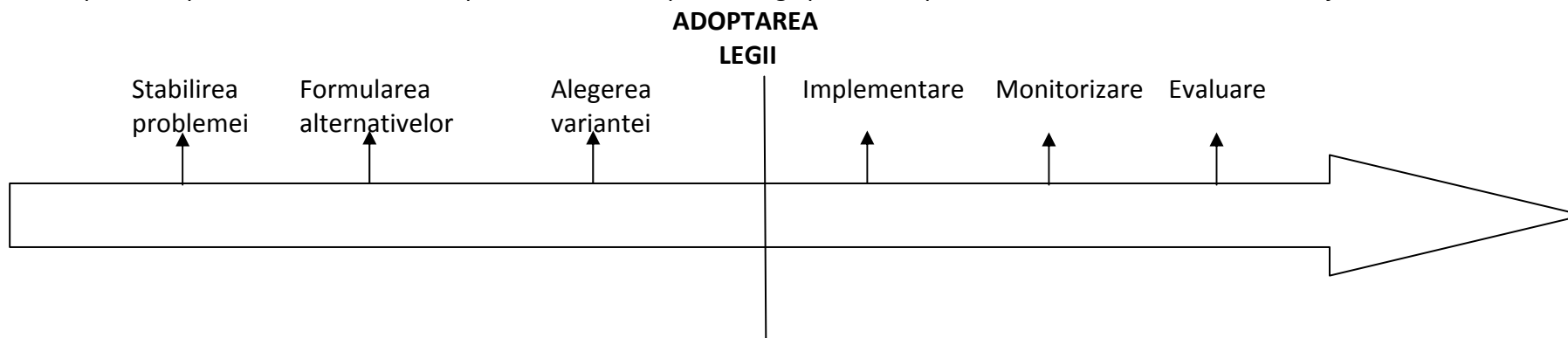
- **Ciclul politicilor publice este un proces *etapizat și continuu*, principalele stadii fiind: stabilirea agendei, formularea alternativelor și selecția variantei preferate, implementarea soluției, monitorizarea și evaluarea politicii publice.**
- **După încheierea unui ciclu de politici publice, problema poate reveni pe agendă sub o altă formă sau chiar în forma inițială, dacă varianta aleasă spre implementare nu a produs rezultatele scontate.**

3.

Politica publică și procesul legislativ. Cazul administrației românești

În mod frecvent auzim în discursurile oamenilor politici asocierea dintre noțiunea de *politică publică* și *lege/strategie*. O asemenea asociere nu este corectă în măsura în care relația între o lege/o măsură cu caracter normativ și ciclul politicilor publice este o relație ca de la parte la întreg: a adopta o lege/a emite o hotărâre nu este echivalent cu a iniția/implementa o politică publică. Legislația nu reprezintă decât un *instrument* al politicii publice, din categoria instrumentelor obligatorii, alături de alte asemenea instrumente precum furnizarea directă de servicii de către stat.

Ca parte a procesului politicilor publice, procesul legislativ se supune aceluiași rigori legate de modul în care se definesc problemele, se formulează și se fundamentează variantele de soluționare, se alege varianta considerată optimă, se implementează, se monitorizează și evaluează politicile publice. Schematic locul procesului de adoptare a legii poate fi reprezentat conform schemei de mai jos.



Rareori procesul legislativ derulat la nivelul Parlamentului României funcționează după acest mecanism: de regulă nu sunt luate în calcul mai multe variante de soluționare a problemei, iar după adoptarea unei legi Parlamentul nu mai dispune de resursele necesare pentru a realiza monitorizarea și evaluarea impactului măsurilor adoptate.

În ce privește însă actele normative ale căror principal inițiator este Guvernul României, începând cu 1 ianuarie 2006 există obligativitatea prezentării acestora sub forma unor *propuneri de politică publică*, conform H.G. nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind

procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central. Această măsură a avut drept scop *profesionalizarea și responsabilizarea* procesului decizional la nivelul executivului românesc, prin aceea că obligă, practic, ministerele să își fundamenteze orice propunere cu informații suficiente care să reflecte: analiza situației de fapt (problema), a potențialelor variante de îmbunătățire a situației – concomitent cu evaluarea costurilor fiecăreia dintre opțiuni, justificarea opțiunii preferate, prevederea unor acțiuni specifice privind implementarea, elaborarea unor instrumente (indicatori) de monitorizare/evaluare a gradului în care viitoarea politică publică își va atinge obiectivele.

Prin adoptarea H.G. nr. 775/2005 s-a urmărit o mai bună reglementare a următoarelor aspecte:

- activitățile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice în cadrul ministerelor și a altor organe de specialitate ale administrației publice centrale care inițiază proiecte de acte normative;
- cadrul coerent și unitar de elaborare a politicilor publice care să se regăsească la nivelul fiecărui minister și organ de specialitate al administrației centrale;
- fundamentarea tehnică adecvată a actelor normative, în scopul evitării contestărilor ulterioare și a situațiilor în care actele normative sunt dificil sau imposibil de aplicat;
- stabilirea unor instrumente care să contribuie la creșterea capacității de coordonare de la nivelul Guvernului, în ceea ce privește procedurile de elaborare a politicilor publice de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației centrale;
- stabilirea unor formulare unice care să fie completate la nivelul tuturor ministerelor în care să fie prezentate etapele și rezultatele activităților de cercetare care fundamentează un anumit proiect de act normativ;
- crearea la nivelul ministerelor a unor organisme speciale de politici publice care să coordoneze activitățile premergătoare elaborării proiectelor de acte normative și care să funcționeze în colaborare cu departamentele de specialitate de la nivelul Guvernului.

Mai jos sunt prezentate modelul standard de propunere de politică publică pe care îl utilizează în prezent ministerele pentru înaintarea de acte normative către Guvern, respectiv planul de activități subsecvent etapei de implementare.

PROPUNERE DE POLITICI PUBLICE

Formular

1) Instituția inițiatoare			
2) Formularea problemei			
3) Denumirea politicii			
4) Scop			
5) Obiective generale/specifice			
6) Beneficiari			
7) Variante de soluționare	<i>Varianta 1</i>	<i>Impact</i> Economic Social Ecologic (dacă e cazul)	<i>Buget estimat</i>
	<i>Varianta 2</i>	<i>Impact</i> Economic Social	<i>Buget estimat</i>
8) Procesul de consultare	<i>Organizații/instituții consultate</i>	<i>Rezultatul procesului de consultare (variante, puncte de vedere, poziții exprimate)</i>	
9) Varianta de soluționare recomandată	<i>Prezentarea variantei</i> - beneficii/riscuri; - impact detaliat; - grupuri vizate; - modalități/termene de monitorizare și evaluare; - indicatori de performanță.	<i>Termene preconizate de realizare</i>	<i>Buget estimat</i>

Un alt act normativ care cuprinde instrumente utile privind modul în care ar trebui să se deruleze orice proces decizional care are ca finalitate adoptarea unei propuneri de politică publică (deci inclusiv procesul legislativ de la nivelul Parlamentului) este H.G. nr. 1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului. Această hotărâre propune o serie de modele care pot fi utilizate cu succes inclusiv de către membrii parlamentului, atunci când inițiază o propunere legislativă, pe care o supun consultării cu toți actorii interesați.

**Aplicație pentru o Nouă Inițiativă de Finanțare pentru _____ (an bugetar)
de la _____ (Minister sau autoritate publică)**

I. Descriere generală a Noii Inițiative de Finanțare (NIF):

1. Denumirea NIF			
2. Programul bugetar în care NIF va fi inclusă:			
3. Obiective și prezentare succintă a conținutului NIF:			
4. Conformarea cu prioritățile pe termen mediu stabilite de către Guvern (Program Guvernamental, Planul Național de Dezvoltare, altele):			
5. Cadrul legislativ elaborat/adoptat pentru NIF:			
6. Stadiul de implementare al NIF:			
7. Programare	8. Suma necesară pentru finanțare	9. Posibilități de co-finanțare	10. Activități posibile în vederea optimizării

Inițiator: _____ (nume, funcție, semnătură)

Aceeași Hotărâre de Guvern este și primul document care încearcă să facă o clasificare a politicilor publice, pornind de la domeniile majore ale vieții socio-economice:

Nr.	Domeniu de politici publice	Descrierea detaliată a domeniului de politici publice
1.	Politici publice privind bugetul și finanțele	Politici publice de dezvoltare în domeniul finanțelor, bugetului, serviciilor în domeniul monetar, serviciilor financiare (servicii bancare și de asigurări) și al finanțelor publice; Politici publice de dezvoltare în domeniul veniturilor statului, taxelor vamale, impozitării și administrației impozitelor;
2.	Politici publice industriale	Politici publice industriale și de re-industrializare, politici publice de dezvoltare în domeniu inovației și producției; Politici publice privind industria energetică și utilizarea durabilă a resurselor de energie Industria minieră și industria petrolului/gaze naturale
3.	Politici publice privind serviciile	Politici publice privind construcțiile și locuințele Comerț și servicii sociale
4.	Politici publice în domeniul afacerilor	Politici publice pentru îmbunătățirea mediului de afaceri, politici publice privind promovarea asistenței uniforme pentru activități comerciale de dezvoltare, politici publice privind concurența și îmbunătățirea calității
5.	Politici publice privind transporturile și comunicațiile	Politici publice de dezvoltare a transporturilor; Politici publice de dezvoltare a sectorului comunicațiilor
6.	Politici publice privind resursele naturale, producția	Politici publice privind producția agricolă; politici publice privind dezvoltarea durabilă în domeniul gestionării pădurilor, al gestionării pescăriilor și al refacerii resurselor de pești;

	agricolă și prelucrarea	Politici publice privind utilizarea terenurilor
7.	Politici publice regionale	Politici publice regionale; Politici publice privind planificarea spațiului; Politici publice de dezvoltare rurală
8.	Politici publice privind mediul	Politici publice privind protecția mediului , protecția naturii și dezvoltarea durabilă
9.	Politici publice în domeniul societății civile și democrației	Politici publice privind limba folosită în stat; Politici publice privind alegerile și integrarea în societate; Mass-media; Politici publice privind organizațiile neguvernamentale și tineretul; Religie
10.	Politici publice privind administrația publică	Politici publice pentru dezvoltarea administrației publice democratice Politici publice pentru dezvoltarea guvernelor locale; Politici publice privind tehnologia informației și comunicațiile (<i>e-policy</i>)
11.	Politici publice privind cultura	Politici publice pentru protecția drepturilor de autor și a monumentelor culturale; Politici publice pentru dezvoltarea arhivelor, arhitecturii, artei folclorice, teatrului, muzicii, muzeelor, bibliotecilor, artelor vizuale, industriei cărților, literaturii și cinematograției;

12.	Politici publice în domeniul educației și științelor	Politici publice pentru dezvoltarea educației generale, a școlilor profesionale, a muncii și sistemului de studii universitare; Politici publice de dezvoltare în domeniul educației universitare și al științei
13.	Politici publice în domeniul turismului, sportului și activităților de relaxare	Dezvoltarea turismului, a sportului, a activităților de relaxare
14.	Politici publice sociale și privind angajarea forței de muncă	Politici publice de promovare a angajării forței de muncă și de reducere a șomajului; Politici publice privind asigurările sociale (inclusiv sistemul de pensii), contribuțiile sociale la stat, serviciile sociale și asistența socială; Politici publice privind condiții de muncă sigure și un mediu de lucru sigur care să nu dăuneze sănătății; Politici publice de dezvoltare a asistenței acordate copiilor și familiei; Politici publice privind reducerea excluderii sociale; Politici publice privind egalitatea între sexe
15.	Politici publice în domeniul asistenței medicale	Politici publice privind sănătatea societății și asistența medicală, sănătatea mediului, siguranța din punct de vedere epidemiologic; Politici publice de dezvoltare în domeniul farmaceutic
16.	Politici publice în domeniul afacerilor externe	Politici publice privind relațiile internaționale în vederea integrării României în Uniunea Europeană; Politici publice privind folosirea resurselor financiare din străinătate și a informațiilor externe

17.	Politici publice privind apărarea națională	Politici publice privind granițele de securitate națională pe termen lung și participarea la NATO; Politici publice privind dezvoltarea forțelor armatei naționale
18.	Politici publice privind justiția	Politici publice privind dezvoltarea bazei normative și a legislației; Politici publice privind justiția și sistemul pedepselor; Politici publice de prevenire a corupției; Politici publice privind protecția drepturilor de proprietate și dezvoltarea proprietății
19.	Politici publice privind afacerile interne	Politici publice privind combaterea infracționalității, ordinea publică și asigurarea protecției; Politici publice privind protecția drepturilor private și a intereselor legale; Politici publice privind asigurarea protecției granițelor statului, protecția împotriva incendiilor, intervențiile în caz de incendii și protecția civilă; Politici publice privind registrul de evidență a populației, documentația și migrația

De reținut!

- **Politica publică ≠ lege!**
- **Procesul legislativ trebuie să ia în considerare cadrul mai larg al procesului politicilor publice, astfel încât efectele acțiunilor care decurg din aplicarea legii să poată fi fundamentate și previzionate înainte ca aceasta să fie adoptată;**
- **În România, profesionalizarea procesului de elaborare a politicilor publice a început în 2005, odată cu adoptarea H.G. nr. 775/2005, care prevede un format standard pentru prezentarea propunerilor de politică publică.**

4.

Referințe bibliografice

- Bondar, Florin (coordonator), *Politici publice și administrație publică*, Editura Polirom, 2007;
- Crăciun, Claudiu, Collins E.Paul, *Managementul politicilor publice. Transformări și perspective*, Editura Polirom, 2008;
- Gerston, N. Larry, *Public policy making: process and principles, (second edition)*, 2004;
- Gerston, N. Larry, *Public policymaking in a democratic society. A Guide to Civic Engagement*, Center for Civic Education, 2002;
- Ghinea, Anca și Negoită, Dragoș, *Variante de soluționare*,
http://www.mie.ro/_documente/politici_publice/informatii_utile/identificare_variante.pdf - document elaborat în cadrul Programului Young Professional Scheme;
- Ghinea, Anca; Iorga, Elena, *Note de curs – Elaborarea politicilor publice*, 2008;
- Howlett, M., Ramesh, M, *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, 1995;
- Lasswell, D. Harold, *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, CRC Press;
- Miroiu, Adrian, *Introducere în analiza politicilor publice*, Editura Paideia, București, 2001;
- Patton, V. Carl, Sawicki, S. David, *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* (2nd ed.), Prentice Hall, NJ, 1993;
- Sabatier, A. Paul, *Theories of the policy process*, Boulder, CO, 1999;
- Secretariatul General al Guvernului, Unitatea de Politici Publice, *Manual pentru elaborarea propunerii de politici publice*, 2007;

- Hill, Michael James; Hupe, L. Peter, *Implementing public policy*, 2002;
- Universitatea Babeș-Bolyai, Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării, *Politici Publice – Suport de curs* (anii III, IV);
- Young, Eoin; Quinn, Lisa, *Writing effective public policy papers. A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe*, Open Society Institute, 2002;
- Weimer, L. David și Vinning, R. Aidan, *Analiza politicilor publice – concepte și practică*, (editia a III-a), Ed. Arc, București, 2004;

ISBN 978-973-0-06896-2

Programul Phare 2006 Creșterea rolului societății civile în procesul de integrare a României

Proiect “Centrul de Suport pentru Politici Publice – o soluție profesionistă pentru dezvoltarea capacității organizaționale a Institutului pentru Politici Publice (IPP) și creșterea calității procesului de consultare cu factorii decizionali”

Data publicării: iulie 2009

Editor: Institutul pentru Politici Publice (IPP)

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Uniunii Europene.

Pentru eventuale informații și sesizări legate de proiectele Phare contactați: cfcu.PHARE@mfinante.ro