



# ELABORAREA DE POLITICI PUBLICE

## SUPORT DE CURS



*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin  
Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020!*

COD SIPOCA 333/ SMIS2014+ 110998



# Elaborarea de politici publice

## Sumar

1. Politici Publice. Definiție și concepte cheie .....	3
Procesul politicilor publice (Modelul procesual) .....	4
Ciclul de politici publice .....	5
Definiții .....	6
2. Stabilirea agendei .....	8
De unde și când apare agenda? .....	8
Cine stabilește agenda de politici? .....	8
Surse ale agendei publice .....	8
Agenda publică și agenda instituțională .....	9
Cum ajunge o problema de pe agenda publică pe cea instituțională? .....	9
Analiza stakeholderilor .....	11
De ce avem nevoie de o analiză a stakeholderilor? .....	11
Criterii pentru stabilirea impactului/relevanței unui stakeholder: .....	11
Matricea stakeholderilor (Lindenberg și Crosby, 1981).....	12
Tipuri de resurse pe care stakeholderii le pot deține: .....	12
Strategii pentru a respinge sau a promova o agendă .....	13
Agenda instituțională și modelul cosului de gunoi .....	13
3. Problemele de politică publică.....	15



4. Analiza problemelor și identificarea de soluții .....	18
Metoda rațională de analiză a problemelor .....	18
Listă de verificare privind alte riscuri .....	27
5. Formularea politicii publice .....	28
Stabilirea scopului și obiectivelor politicii .....	28
Diferența dintre scopuri și obiective .....	28
6. Implementarea politicilor publice .....	30
Instrumentele politicilor .....	30
7. Monitorizare și evaluare în politici publice .....	32
Sistemul de monitorizare și evaluare (M&E) .....	33
8. Descrierea instrumentelor de evaluare .....	36
Instrumentele participative .....	36
Instrumente de evaluare a mediului .....	37
Instrumente de evaluare monetară .....	37
Indexul Bunăstării Durabile .....	38
Modele de analiză .....	38



# 1. Politici Publice. Definiție și concepte cheie

Domeniul de cercetare al politicilor publice reprezintă un domeniu de graniță între mai multe discipline “clasice” precum știința politică, sociologia, psihologia socială, știința juridică sau economia. Studiul politicilor publice ar reprezenta branșa cea mai recentă a științelor politice. În ceea ce privește tehnicile și metodele de cercetare, acestea sunt împrumutate din diverse discipline sociale și adaptate nevoilor de instrumentar pentru fiecare studiu în parte.

Până prin anii 60 știința politică nu era interesată în mod special de studiul a ceea ce se întâmplă în interiorul guvernului și de studiul mecanismelor guvernării. Studiile de specialitate prezentau extensiv procesul electoral, organizațiile politice, analiza conceptelor cadru în știința politică etc. După anii 60 crește interesul pentru a afla ce se petrece în interiorul guvernului, se intensifică preocuparea pentru creșterea eficienței deciziilor în materie de alocare a fondurilor publice și de aici interesul pentru studierea manierei în care se iau deciziile politico-administrative. Din anii 80 începe să se discute tot mai mult în termeni de reformă a guvernării, accentul căzând pe creșterea performanței în gestionarea banului public, pe îmbunătățirea relației între Stat și Cetățean, între Guvern și Societatea Civilă.

Domeniul politicilor publice poate fi definit foarte bine ca ocupându-se de studiul deciziilor politico-administrative de alocare a diverselor forme de resurse (materiale, financiare, de know how, simbolice). Politicile publice, obiectul de studiu al disciplinei în cauză, reprezintă acțiuni realizate de către guvern (central sau local) ca răspuns la problemele care vin dinspre societate. Vorbim despre politici publice atunci când o autoritate publică, centrală sau locală, încearcă cu ajutorul unui program de acțiune coordonat să modifice mediul economic, social, cultural al actorilor sociali.

Decantând definiția de mai sus rezultă o serie de elemente care dau consistență unei politici publice.

În primul rând o politică publică este formată dintr-un ansamblu de măsuri concrete, care dau substanță politicii publice. Traseul constitutiv al unei politici publice este punctat de diverse decizii. Deci, un al doilea element este dat de faptul că o politică publică se definește prin aceste decizii, forme de alocare a resurselor, a căror natură este mai mult sau mai puțin autoritară și în care coerciția este mereu prezentă. În al treilea rând, o politică publică se înscrie “într-un cadru general de acțiune”, ceea ce ne permite să distingem între o politică publică și simple măsuri izolate. În acest cadru de acțiune, o politică publică are obiective și scopuri precizate, stabilite în funcție de valori, norme și interese. Acesta ar fi al patrulea element. Iar ultimul, al cincilea, este dat de faptul că o politică publică are un public, adică indivizi și grupuri a căror situație este afectată de deciziile luate în politica publică în cauză.

Politicile publice sunt acțiunile realizate de către guvern (central sau local) ca răspuns la problemele care apar dinspre societate. Vorbim despre politici publice atunci când o autoritate publică, centrală sau locală, încearcă cu ajutorul unui program de acțiune coordonat să modifice mediul economic, social, cultural al actorilor sociali.

La nivel național, politicile publice pot să apară dinspre oricare dintre instituțiile majore ale Statului (Parlament, Președinte, Guvern – central sau local).



Cele cinci elemente care dau consistență unei politici publice sunt<sup>1</sup>:

1. O politică publică este formată dintr-un ansamblu de măsuri concrete, care dau “substanță” unei politici publice;
2. O politică publică cuprinde decizii sau forme de alocare a resurselor, a căror natură este mai mult sau mai puțin autoritară și în care coerciția este mereu prezentă;
3. O politică publică se înscrie într-un “cadru general de acțiune”, ceea ce ne permite să distingem între o politică publică și simple măsuri izolate;
4. O politică publică are un public, adică indivizi și grupuri a căror situație este afectată de către politica publică în cauză;
5. O politică publică are obiective și scopuri, stabilite în funcție de norme și valori.

## **Procesul politicilor publice (Modelul procesual)**

Procesul de realizare a unei politici publice cuprinde șase etape:

1. Identificarea problemei - are loc atunci când un eveniment, o persoană, un grup reușesc să atragă atenția asupra unei probleme, spre soluționare, prin intervenția puterii publice.
2. Punerea pe agenda politică - este faza în care problema identificată este luată serios în considerație de către oficiali (putere publică și politică). Nu toate problemele identificate ajung și pe agenda politică.
3. Formularea cadrului de politică publică - atunci când o anumită problemă ajunge să fie considerată de către oficiali, nu înseamnă automat că o politică publică va fi creată. Cineva (o anumită autoritate) trebuie să dezvolte un program care să se refere la rezolvarea problemei.
4. Adoptarea unei politici publice - aici ne referim la toate eforturile pentru ca un anumit program să fie adoptat ca și program guvernamental. În această fază sunt concentrate elementele de negociere, dictate de interese, care pot schimba viziunea inițială asupra unei politici publice.
5. Implementarea unei politici publice - este un stadiu critic de realizare a unei politici publice. Aici rolul administrației este decisiv.

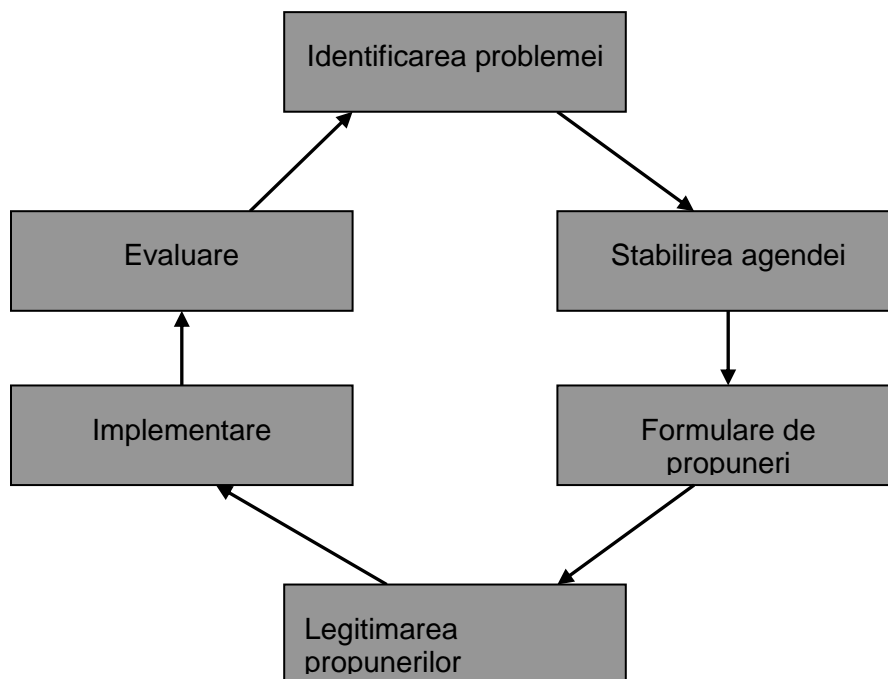
---

<sup>1</sup> Thoenig, Jean-Claude. In “Traite de Science Politique” coordonat de M. Grawitz și Jean Lecca, vol.IV. PUF 1992



6. Evaluarea de politici publice - care are ca scop determinarea eficienței unei politici publice. Se analizează modul în care diversele activități au condus la îndeplinirea scopurilor inițiale.

### Ciclul de politici publice



Structurarea unei politici publice în etape este folosită mai ales în Analiza secvențială a politicilor publice. Analiza secvențială se focalizează asupra *procesului* de realizare a politicilor propunând o împărțire în secvențe (sau pași). Fiecare secvență este distinctă din punct de vedere temporal și funcțional.

Unul dintre scopurile acestui efort de investigație este de a releva modelele “proceselor” politice. În acest sens s-a încercat o grupare a diverselor activități în funcție de relația lor cu politica publică. Rezultatul constă în configurarea unei secvențe de procese specifice politicilor publice:

Identificarea problemei	Cererea expresă de acțiune guvernamentală
Stabilirea agendei (captarea atenției factorilor de decizie asupra unor probleme specifice)	Decizia asupra problemelor care se vor regăsi pe agendă
Formularea de propuneri de politică publică	Dezvoltarea de propuneri pentru a rezolva probleme specifice
Legitimarea deciziilor de politică publică	Selectarea unei propuneri Construcția suportului politic pentru



	susținerea propunerii respective Adoptarea propunerii prin act legislativ
Implementarea de politici publice	Organizarea administrației Stabilirea ofertei de servicii Stabilirea resurselor financiare prin taxe sau alte mijloace
Evaluarea de politici publice	Studierea programelor Raportarea de outputuri pentru programele guvernamentale Evaluarea de impact Sugerarea de metode de îmbunătățire sau ajustări ale procesului de politici publice

Acest tip de analiză permite studierea modului în care se iau deciziile sau a modului în care trebuie ele luate. Un dezavantaj al modelului este că acesta nu permite dezvoltarea unei discuții asupra substanței politicilor publice (cine ce primește și de ce). Nu se studiază conținutul politicilor publice, ci doar *procesul de constituire* al politicilor publice. De asemenea, acesta este un model teoretic - în realitate politicile nu parcurg toate etapele descrise mai sus. Trebuie ținut cont de faptul că există un flux permanent de probleme. De multe ori se întâmplă ca în decursul etapei de implementare să fie identificate noi probleme care vor fi ulterior supuse întregului circuit. Sau se întâmplă ca după etapa evaluării o parte dintre etape să fie reluate folosindu-se alte metode de atingere a rezultatelor prevăzute inițial. Cu toate acestea, parcurgerea tuturor etapelor prevăzute se poate dovedi de folos mai ales în cazul politicilor de amploare, a problemelor complexe care presupun analize mai amănunțite.

## Definiții

Obiectul acestei discipline cunoaște definiții variate, care însă cad de acord asupra unui aspect esențial: politicile publice sunt efectul deciziilor luate de guvernanți.

Pentru a înțelege mai bine acest termen putem considera câteva definiții suplimentare:



Conform primei definiții, dată de Thomas Dye, politicile publice sunt „tot ceea ce un guvern decide să facă sau să nu facă”<sup>2</sup>.

O a doua definiție, mai completă și mai conceptualizată, ne este oferită de William Jenkins. Acesta spune că politicile publice sunt „un set de decizii interrelaționate, luate de un actor politic sau de un grup de actori, privind o serie de scopuri și mijloacele necesare pentru a le atinge într-o situație dată.”

Ultima definiție pe care o vom lua în considerare îi aparține lui James Anderson. Anderson spune că politicile publice sunt „un curs al acțiunii urmat de un actor sau mai mulți actori politici, cu un scop, în încercarea de a rezolva o problemă”. “Relația Guvernului cu mediul”. ( Eyestone, 1971)

O serie lungă de activități, mai mult sau mai puțin relaționate, și consecințele acestora. (Rose, 1969)

Definițiile prezentate subliniază elementele cheie ale analizei politicilor publice: decizia politică, luată de actorii politici, de a utiliza anumite mijloace pentru a rezolva o problemă. În continuare vom discuta fiecare dintre aceste aspecte: cine ia decizia, cum se decide care problemă trebuie rezolvată, cum este formulată soluția și care sunt mijloacele ce pot fi folosite.

Interesul pentru a afla ce se petrece în interiorul guvernului crește preocuparea pentru mărirea eficienței deciziilor în materie de alocare a fondurilor publice și de aici interesul pentru studierea manierei în care se iau deciziile politico-administrative. Începe să se caute cu asiduitate “rețeta bunei guvernări”.

---

<sup>2</sup> Dye, Thomas R., "Understanding Public Policy" 1998, Prentice-Hall





## 2. Stabilirea agendei

Formularea agendei se referă la procesul prin care problemele ajung în atenția guvernanților.

### De unde și când apare agenda?

Intr-o democrație participativă cetățeanul și/sau altele grupuri de actori sunt implicați în procesul de luare a deciziilor publice, la administrarea banului public. Pentru a putea vorbi de o democrație participativă eficientă, principiile informării, consultării și ale transparenței luării deciziilor sunt condiții sine-qua-non.

Nu întreaga societate este în egală măsură implicată în procesul de decizie. Politicile publice sunt realizate de către *subsistemele politicilor publice*, care sunt alcătuite din toți *actorii* care au legătură cu o anumită problemă publică. Termenul de *actor* include atât sfera guvernamentală (ministere, comisii, agenții descentralizate, etc.), cea neguvernamentală (sindicate, ONG – uri, grupuri de presiune, etc.) și sectorul privat.

Actorii pot fi implicați direct sau marginal în procesul politicilor publice. O abordare susține că cei care participă *direct* în procesul politicilor publice pot fi considerați ca membrii ai unei *rețele* a politicii respective, în timp ce actorii implicați doar *marginal* pot fi considerați ca făcând parte dintr-o mai largă *comunitate* a politicii publice respective. *Subsistemele de politici publice* sunt forumuri în care acești actori discută problemele publice, negociază și încearcă să ajungă la soluții cât mai bune pentru interesele lor.

### Cine stabilește agenda de politici?

Perspectiva pluralistă – presupune că procesul de luare a deciziilor de către guverne este împărțit în mai multe arene distincte și cei care au putere într-una din aceste arene nu au, în mod necesar, această putere și în cadrul celorlalte. Această perspectivă presupune că procesul de luare a deciziilor este cumva similar cu piața și regulile ei, existând un număr de interese aflate în competiție pentru putere și influență chiar și în cadrul unei singure arene. Acest tip de abordare se întâlnește în special în Statele Unite ale Americii.

Perspectiva elitistă – presupune existența unei “elite” care domină procesul de luare a deciziilor în domeniul politicilor publice. Cu alte cuvinte, aceleași interese existente în societate câștigă în mod constant. Potrivit acestei perspective agenda nu reprezintă o competiție între grupuri cu o putere relativ egală ci mai degrabă folosirea sistematică a puterii elitelor pentru a decide care probleme vor fi luate în considerare de către sistemul politic.

Perspectiva tehnocrată – presupune că sursa problemelor care intră pe agenda politică nu o reprezintă mediul grupurilor de interese ci autoritatea publică în sine. Conform acestei perspective rolul principal revine elitelor specializate din cadrul instituțiilor guvernamentale. Competiția se desfășoară, prin urmare, în interiorul guvernului, între diferite agenții guvernamentale iar obiectul său îl reprezintă promovarea unor pachete de legi sau bugetul și de aceea politicile ajung să se situeze destul de departe de problemele reale ale societății.

### Surse ale agendei publice



Surse ale agendei de politici publice din România pot fi:

- UE (toate politicile legate de acquis-ul comunitar)
- Societate (ex: răpirea în Irak a celor 3 jurnaliști a determinat Ministerul Apărării să dezvolte programe de training pentru ziariștii care vor să meargă în zonele de conflict)
- Guvernul însuși (Ministerul Sănătății de exemplu încearcă să rezolve problema ineficienței și a resurselor financiare insuficiente dezvoltând o politică de privatizare a spitalelor ca alternativă pentru sistemul existent)

### **Agenda publica si agenda institutionala**

O distincție care se poate face este între agenda publică și agenda sau instituțională. Agenda publică constă în toate problemele care în mod obișnuit sunt percepute de către membrii unei comunități politice ca meritând atenția publică și care sunt în puterea și jurisdicția de rezolvare a autorităților. Fiecare societate are sute de astfel de probleme pe care cetățenii consideră că ar trebui să fie rezolvate de către guvernanti. Totuși, doar o mică parte din aceste probleme din agenda publică sunt luate în considerare de către guvern. De cele mai multe ori mass-media este mediul catalizator care ajuta trecerea unei probleme de pe agenda publica pe agenda institutionala. În momentul în care guvernul a acceptat că trebuie să facă ceva în legătură cu problema respectivă, aceasta intră în agenda instituțională. Altfel spus, agenda publică este o agendă pentru discuții, în timp ce agenda instituțională este una pentru acțiune.

### **Cum ajunge o problema de pe agenda publica pe cea institutionala?**

#### *Consultarea*

Consultarea este cel mai facil instrument pentru a facilita intilnirea dintre problemele comunitatii si agenda administratiei publice.

Avantajele consultarii:

- decidentii politici sunt in contact direct cu alegatorii;
- decidentii politici beneficiaza de expertiza voluntara, studii de caz provenite din societatea civila;
- decidentii politici pot prelua direct gradul de asimilare si de acceptare al societatii civile cu privire la proiecte de acte normative mai putin prietenoase;
- prin mecanismele de consultare publica, procesul legislativ este mai bine mediatizat, conducand la imbunatatirea imaginii structurilor deciziei publice;
- transparenta deciziei publice prin consultarea publica structurata sustine direct programul anticoruptie;
- diminuarea traficului de influenta, prin exprimarea publica a intereselor diferitelor parti interesate;



- cetateanul va avea convingerea ca participa direct la procesul legislativ, conducand la un capital de imagine pentru decidentii politici
- Mecanismele de consultare publica structurata ofera posibilitatea grupurilor afectate de proiectul de lege sa-si exprime sustinerea, amendamentele si sa argumenteze in mod expert opiniile;
- Societatea civila se va simti parte a procesului legislativ si va accepta mult mai usor compromisul;
- Societatea civila se va responsabiliza cu privire la procesul legislativ, fara a mai cauta posibilitati opace de influentare a proiectelor de legi.

### *Advocacy si lobby<sup>3</sup>*

Advocacy este activitatea de a apara/sprijini un principiu sau un punct de vedere (individual/general/al unei organizatii) in fata unei institutii guvernamentale sau a legiuitorului.

Lobby inseamna promovarea unor interese individuale, de grup sau ale unei organizatii prin influentarea politicilor publice, a institutiilor guvernamentale sau legiuitorului. Lobby inseamna sa influentezi (respectand legea si principiile de drept) in mod legitim decizii politice, economice, sociale etc, prin activitati de comunicare profesionist realizate, care implica expertiza legislativa, tehnici discursive si abilitati strategice.

Traficul de influenta inseamna primirea ori pretinderea de bani sau alte foloase ori acceptarea de promisiuni, de daruri, direct sau indirect, pentru sine ori pentru altul, săvârșită de către o persoană care are influență sau lasă să se creadă că are influență asupra unui funcționar pentru a-l determina să facă ori să nu facă un act ce intră în atribuțiile sale de serviciu (Art. 257 din Codul Penal). Acesta intra in sfera infractionala si se pedepsește cu închisoare de la 2 la 10 ani.

Linia de granita dintre lobby si trafic de influenta este foarte subtire, adesea traficul de influenta ascunzandu-se sub umbrela lobby-ului.

A face lobby implica intotdeauna advocacy; insa, in advocacy, nu este obligatoriu sa faci lobby. Diferenta cheie intre lobby si advocacy este ca advocacy presupune comunicarea transparenta si directa cu legiuitorul si opinia publica a unui punct de vedere individual/general/al unei organizatii, FARA a cere neaparat initierea unei modificari legislative.

Diferenta dintre lobby si advocacy poate fi privita uneori ca o simpla problema de audienta. Cu certitudine insa, cei care sprijina o cauza, un principiu, un drept sau un anumit punct de vedere general practica advocacy; cand respectivii incearca sa influenteze politicile publice, institutiile guvernamentale sau legiuitorul in sens particular practica lobby.

---

<sup>3</sup> Asociatia Pro Democratia a realizat o audiere publica pe tema lobby-ului in Romania in februarie 2007. Mai multe informatii si depozitii gasiti la <http://www.apd.ro/proiect.php?id=26>



Activitatea de advocacy poate presupune:

- Apararea unor principii fundamentale: drepturile omului, libertatea de exprimare, libera competiție, economia de piață
- Educarea opiniei publice cu privire la o anumită prevedere/initiativă legislativă
- Prezentarea către legiuitor a unui punct de vedere individual/general sau al unei organizații.

Lobbistii pot fi angajați ai unei companii sau consultanți ce lucrează pentru un număr de clienți: companii, asociații, sindicate, organizații sau agenții guvernamentale.

Activitățile de advocacy și/sau lobby intră parțial în atribuțiile experților în corporate affairs, public affairs, government relations, public relations, external communications.

## **Analiza stakeholderilor**

Un instrument foarte util în activitățile de consultare, advocacy sau lobby este analiza de stakeholderi. Stakeholder-ul este un individ sau un grup care poate influența o anumită politică sau care este afectat de aceasta.

### **De ce avem nevoie de o analiză a stakeholderilor?**

- Este bine să cunoaștem toți actorii implicați și să încercăm să stabilim posibilul impact și în funcție de aceștia
- Este bine să știm cine ne poate ajuta și cine ar putea afecta implementarea unei politici
- Diferiți stakeholderi ne pot ajuta să identificăm soluții pentru o problemă și, de asemenea, trebuie să fie consultați cu privire la soluțiile ce vor fi adoptate.

### **Criterii pentru stabilirea impactului/relevanței unui stakeholder:**

- Dacă un actor sau un grup se află în poziția de a dăuna sau slăbi puterea factorilor de decizie în implementarea unei politici. Ex: producătorii industriali, în special în statele aflate în curs de dezvoltare se opun în mod frecvent reformelor care favorizează o economie îndreptată mai mult spre export. Dacă stakeholderii au putere economică au, în general, posibilitatea de a influența politicile adoptate.
- Dacă prezența stakeholderilor înseamnă un beneficiu net sau are posibilitatea de a întări implementarea unei politici. Ex: dacă un grup pune la dispoziție resurse care facilitează intrarea pe o nouă piață, atunci ar trebui luat în considerare.
- Dacă un grup are puterea de a influența direcția sau activitățile organizației care trebuie să implementeze politica respectivă. Consumatorii sunt stakeholderi importanți pentru toate politicile care au legătură cu furnizarea de servicii.

Analiza stakeholderilor se axează pe două elemente importante:



1. Interesul pe care îl manifestă în anumite politici publice
2. Cantitatea și tipul de resurse pe care le pot mobiliza astfel încât să influențeze rezultatele unei anumite politici.

Analiza stakeholderilor este utilă atât în etapa de formulare a politicilor cât și în cea de implementare. În decursul etapei de formulare analiza permite conceperea politicilor astfel încât adoptarea și implementarea să se petreacă în condiții cât mai bune și fără contestări ulterioare. În decursul etapei de implementare analiza facilitează implicarea fiecărui grup în funcție de contribuțiile pe care le pot aduce punerii în aplicare a politicii.

### Matricea stakeholderilor (Lindenberg și Crosby, 1981)

Matricea prevede mijloace de estimare a importanței și impactului potențial al diferitelor grupuri de interese într-o anumită problemă de politici publice. Principalii factori care sunt luați în considerare sunt:

- Grupurile de interese
- Tipul și nivelul resurselor pe care le posedă
- Capacitatea de a mobiliza aceste resurse
- Poziția grupului în legătură cu politica discutată

Grup	Interesul grupului în politica respectivă	Resurse disponibile	Capacitatea de a mobiliza resursele	Poziția grupului asupra problemei respective
Denumirea grupului	Estimarea gradului de interes pe care îl are grupul (poate fi de la foarte ridicat la foarte scăzut)  De asemenea tot aici se poate menționa care sunt interesele respective	O sumă a resurselor deținute de grupurile de interese. (Ex: informații de natură financiară, status, legitimitate, coerciție)	Estimarea modului în care grupul poate mobiliza resursele.  (Poate fi evaluat de la foarte ridicat la foarte scăzut sau se pot utiliza indicatori cantitativi +5, -5, etc.)	Estimarea poziției grupului asupra problemei  (Poate fi pro sau contra, pozitivă sau negativă sau se pot utiliza indicatori cantitativi +5, -5, etc.)

**Tipuri de resurse pe care stakeholderii le pot deține:**



*Financiare și materiale* - de exemplu este util de știut dacă grupurile au resurse financiare pentru a mobiliza o campanie de lobby sau advocacy în favoarea sau împotriva unei anumite politici sau dacă un anumit grup are influență majoră asupra unui sector important al economiei.

*Acces la sau control asupra unor informații importante* - poate grupul să pună la dispoziție cunoștințe sau informații relevante? Deține informații cruciale pentru conceperea unei politici sau pentru implementare acesteia? Expertiza este în același timp la fel de importantă.

*Status sau poziție socială* - prestigiul sau statutul unui anumit stakeholder poate fi o garanție că politica va primi sprijinul necesar astfel încât să își poată atinge obiectivele. Medicii au un cuvânt important de spus când e vorba de politici în domeniul sănătății pentru că se bucură de respect în societate. Pe de altă parte, oamenii săraci sau cei dezavantajați din anumite puncte de vedere întâmpină deseori dificultăți în a manifesta o poziție fermă într-un sens sau altul.

*Coerciția* - sindicatele se manifestă în mod tipic prin încetarea activității dacă revendicările nu le sunt satisfăcute. Angajații serviciului public de transport nu mai circulă atunci când protestează împotriva creșterii prețului la benzină sau când solicită creșteri salariale.

### **Strategii pentru a respinge sau a promova o agenda**

Strategii cu cost redus

- Nerecunoașterea problemei
- Refuzul de a recunoaște grupurile care propun problema

Strategii cu cost mediu – împiedicarea simbolică

- Se invocă norme ale comunității, precum loialitatea
- Se susține punctul propriu de vedere prin definirea într-un mod restrâns al problemei
- Se cooptează liderul grupului sau unul dintre simbolurile acestuia
- Se creează o comisie care să studieze problema
- Se amână

Strategii cu cost mediu – atac

- Schimbarea rolurilor: se pretinde statutul de victimă
- Dacă legitimitatea grupului e mică, acesta se discreditează
- Dacă legitimitatea grupului este ridicată se discreditează problema
- Se concentrează discuția asupra definirii problemei și nu a rezolvării ei

Strategii cu cost ridicat

- Amenințări electorale sau retragerea sprijinului
- Amenințări economice sau chiar sancțiuni efective
- Amenințări cu justiția sau acționări în instanță
- Amenințări fizice sau, uneori, acțiuni în acest sens.

### **Agenda instituțională și modelul cosului de gunoi**



Se pot identifica patru faze pe care o problemă le străbate în drumul ei, între agenda publică și cea instituțională, a administrației: inițierea problemei, specificarea soluțiilor, lărgirea sprijinului pentru rezolvarea problemei și intrarea pe agenda instituțională. Inițiativa pentru rezolvarea problemei vine, de obicei, din afara structurilor guvernamentale, din cadrul unor grupuri non-guvernamentale și se extinde îndeajuns de mult pentru a ajunge în cadrul agendei publice. Rolul cheie în acest caz este legat de grupurile sociale care au anumite cereri sau doleanțe care, pentru a fi rezolvate, trebuie să ajungă întâi în cadrul opiniei publice pentru ca aceasta să le sprijine. Desigur, faptul că la capătul procesului problemele acestor grupuri au intrat pe agenda guvernului nu înseamnă în mod necesar și rezolvarea lor. Nu înseamnă decât că acestea au fost aduse la cunoștința guvernului pentru o examinare mai atentă.

O altă cale prin care anumite probleme pot să ajungă în atenția guvernanților este prin inițiativa unor grupuri de interese din interiorul sistemului, care nu vor în mod necesar ca cererile lor să ajungă pe agenda publică.

Odata ajunsa pe agenda institutionala o problema nu va fi automat rezolvata. Agenda institutionala este un cos in care o anumita problema transferata dinspre agenda publica intra in competitie cu alte probleme, la fel sau mai urgente si importante. March si Olsen, autorii modelului de luare a deciziilor "cosul de gunoi" au ca ipoteză de lucru că luarea deciziilor este un proces extrem de ambiguu și imprevizibil și este doar parțial legat de căutarea unor mijloace pentru atingerea scopurilor. Actorii își definesc scopurile și mijloacele de atingere ale acestora pe măsură ce înaintează în proces, care proces este în mod necesar întâmplător și imprevizibil. Cu alte cuvinte, nu există un model de luare a deciziilor, acest lucru întâmplându-se adesea ad-hoc.

Abilitatea cea mai importanta a functionarilor publici, in acest context, este a fi "antreprenor" in politici publice, de a sesiza oportunitati si solutii alternative. Capacitatea de a negocia sub presiune cu alti actori importanti in proces, de a asculta grupurile de cetateni sau organizatii care au si ele o miza in formularea sau implementare sunt elemente critice pentru succesul final al politicii publice promovate.



### 3. Problemele de politică publică

Studii mai vechi privind formularea politicii publice acordă puțină atenție naturii și definirii problemelor în politica publică. Problemele erau considerate date și analiza începea din acest punct. De ce unele probleme sunt soluționate, în timp ce altele sunt neglijate? De ce unele probleme sunt definite într-un mod, iar altele în altul? Definirea problemei ajută la localizarea punctelor de putere din cadrul sistemului politic. Dacă o problemă este de natură internă sau externă, dacă reprezintă o nouă situație sau este o consecință a unei politici publice actuale, dacă este limitată sau largă ca scop, toate acestea contribuie la modelarea tipului de politică publică emergentă. În evaluarea politicii publice sunt necesare informații despre substanța și dimensiunea problemei țintă pentru a determina cu exactitate eficacitatea acesteia.

Pentru scopul nostru, o problemă de politică publică poate fi definită ca acea condiție sau situație care generează nevoi ori insatisfacții, pentru a căror corecție acțiunea guvernamentală este necesară. Condiții precum aerul poluat, mâncare alterată, aglomerația din închisori, aglomerarea urbană sunt situații care ar putea constitui potențiale probleme în condițiile în care insatisfacția și disconfortul cresc. Gradul de disconfort sau insatisfacție (care impune și intervenția guvernamentală) este măsurat de persoane în funcție de un standard sau un criteriu; dacă acestea consideră o anumită situație ca normală, inevitabilă sau propria responsabilitate, nici o acțiune guvernamentală nu va fi inițiată deoarece situația respectivă nu este problematică.

Nu orice situație devine o problemă de politică publică:

- situațiile nu se transformă în probleme decât în măsura în care sunt percepute ca atare, articulate și aduse în atenția autorităților; acest tip de acțiune este utilizat frecvent de oficialități, parlamentari aflați în „căutarea” unor probleme;
- situație devine problematică dacă se identifică cu un domeniu de intervenție a statului, pentru care o soluție guvernamentală este posibilă. Profesorul Aron Wildavsky<sup>4</sup> afirma că autoritățile mai degrabă vor ignora o problemă dacă aceasta nu este dublată de soluția aferentă. Uraganele și cutremurele de pământ nu pot constitui probleme datorită caracterului imprevizibil al acestora, însă distrugerile provocate constituie o problemă de politică publică și numeroase programe pentru atenuarea distrugerilor provocate de aceste fenomene naturale au fost inițiate.

Soluționarea situațiilor problematice poate fi urmărită de alte persoane decât beneficiarii direcți. În anii 60, sărăcia a constituit o problemă publică, iar administrația Johnson a declanșat un „război împotriva sărăciei” mai degrabă ca reacție la acțiunile ziariștilor și ale altor oficialități, decât ca rezultat al acțiunilor săracilor.

Deși multe probleme continuă să persiste, modul de definire al acestora se modifică odată cu schimbarea valorilor și a condițiilor care le-au generat. Alcoolismul este edificator în acest sens.

---

<sup>4</sup> Wildavsky, Aaron. 1975. "Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes". Boston. Little Brown.





În secolul XIX, alcoolismul reprezenta o problemă personală. În prima jumătate a secolului XX, alcoolismul constituia răspunsul indivizilor la diferite presiuni sociale, familiale etc., devenind o problemă socială pentru a cărei ameliorare se recomanda cu precădere consilierea și accesul la alte servicii sociale. Recent, alcoolismul este considerat o boală care necesită tratament medical acoperit din asigurarea de sănătate. Această definiție medicală reduce responsabilitatea individuală și stigmatul aferent.

Situații considerate normale într-un moment, se pot transforma în probleme ca urmare a schimbării mentalităților. Abuzurile în familie, care au constituit de secole o problemă personală, astăzi sunt considerate infracțiuni.

Definirea problemei este *rezultatul unui proces politic* care determină în același timp și soluțiile adecvate. Accesul la mijloacele de transport de către persoanele cu handicap reprezintă o problemă de transport ori o problemă legată de drepturile omului? Mijloacele de transport special destinate persoanelor cu handicap constituie soluția la o problemă de transport. Perspectiva drepturilor omului implică accesul egal al persoanelor cu handicap la mijloacele de transport, respectiv dotarea mijloacelor de transport cu dispozitive care să permită și persoanelor cu handicap să utilizeze în mod egal transportul în comun.

*Cauzalitatea* reprezintă o a doua fațetă a problemei de politică publică. O situație se poate transforma într-o problemă, dar care sunt cauzele care au generat situația respectivă? Multe probleme – criminalitatea, sărăcia, inflația și poluarea aerului – au cauze multiple. Inflația, caracterizată de creșterea generalizată a prețurilor, măsurată de indicele prețurilor de consum, constituie o problemă de politică publică cu multiple cauze: subproducția de bunuri și servicii, cererea excesivă de bunuri și servicii, prea mulți bani în circulație, rezultatul inflației psihologice (oamenii se așteaptă ca prețurile să crească) etc. Pentru soluționarea unei probleme, cauzele sunt cele care trebuie vizate, nu doar manifestările (simptomele) acestora, însă în multe situații, cauzele principale nu sunt ușor de identificat ori de diagnosticat. Identificarea cauzelor unei probleme și negocierea unui compromis asupra lor constituie o sarcină nu tocmai ușoară pentru cei ce elaborează politica publică (policy-makers), definirea problemei transformându-se astfel într-o problemă de sine stătătoare.

Natura și scopul multor probleme de politică publică sunt dificil de formulat datorită caracterului lor difuz ori "invizibil". Pentru că măsurarea este adeseori inadecvată, cei însărcinați cu elaborarea politicilor publice nu dispun de o evaluare corectă a situației de fapt și se află în imposibilitatea de a propune soluții adecvate sau chiar de a întreprinde orice acțiune guvernamentală pentru soluționarea problemei. Acestor inexactități în măsurare li se adaugă și slaba înțelegere a cauzelor fenomenului. Alte probleme dificil de cuantificat sunt: violențele împotriva copiilor, imigrația ilegală, evaziunea fiscală etc.

Un alt aspect al problemelor de politică publică se referă la capacitatea acestora de a fi ușor de controlat/influențat, unele probleme implicând mult mai multe schimbări comportamentale decât altele.

Controlul asupra problemelor este condiționat și de caracterul tangibil sau intangibil al acestora. Probleme precum penuria de locuri de muncă, managementul defectuos al proiectelor pot fi soluționate mult mai ușor prin creșterea resurselor și a stimulentele de care oamenii sau agențiile dispun. Alte probleme, cum ar fi rasismul, abilități profesionale inadecvate sunt intangibile, implicând valori.



Obiectul studiului nostru îl constituie problemele publice. Care sunt acele caracteristici care disting o problemă publică de una privată? În general, sunt considerate publice acele probleme care afectează un număr substanțial de mare de persoane, ale căror consecințe sunt resimțite inclusiv de persoane care nu sunt implicate în mod direct. Problemele care sunt limitate ca efect, număr de persoane afectate în mod direct, nu sunt de natură publică.

Să presupunem că un cetățean este nemulțumit de valoarea sumelor impozitate imputate sub legislația fiscală în vigoare. Atâta timp cât cetățeanul respectiv va acționa individual căutând să obțină de la organele fiscale o derogare de la lege în favoarea sa, discutăm despre o problemă personală. Declanșarea unei acțiuni de modificare a legislației de către respectivul cetățean împreună cu alte persoane afectate de aceeași problemă în mod direct sau indirect, transformă problema personală într-una publică.

Măsura în care o situație sau o condiție este percepută ca o problemă depinde nu numai de dimensiunea obiectivă a acesteia, ci, într-o mare măsură și de cum se raportează oamenii la situația respectivă. O persoană bogată pentru care găsirea unui loc de muncă nu a constituit o problemă serioasă nu este amenințată de o creștere a ratei șomajului, ba chiar o consideră necesară în vederea reducerii ratei inflației. Un muncitor pentru care șomajul este o amenințare va reacționa negativ la o asemenea creștere. Percepția unei persoane este influențată de propriile experiențe, valori și situații în care se află. Nu există un unic mijloc de definire a problemei, deși multe persoane au păreri și preferințe față de o situație.

De multe ori, formulările diferite ale unei probleme concurează pentru acceptarea publică. Dacă ceva anume reprezintă sau nu o problemă publică depinde de termenii în care a fost definită problema și de acceptarea definiției propuse. În plus, termenii în care a fost definită și cauzele care au generat-o au determinat promovarea acelor soluții considerate adecvate.



## 4. Analiza problemelor și identificarea de soluții

### Metoda rațională de analiză a problemelor

Utilizarea unui set sistematic de proceduri sau metode de analiză a politicilor publice ne pot fi de ajutor în încercarea de a aborda și rezolva probleme de politică publică, de la cele mai simple la cele mai complexe. Metoda rațională de analiză a problemelor reprezintă un instrument care ne poate ghida eforturile de a gestiona eficient procesul de rezolvare a unei scheme de politică publică.

Trebuie spus de la început faptul că această metodă face parte din procesul de planificare strategică.

Metoda rațională de analiză a problemelor este un tip de analiză a politicilor publice care pornește de la identificarea problemelor spre identificarea și evaluarea alternativelor (opțiunilor) de politică publică. Este un model de analiză de politici publice „prietenos”, simplu de utilizat atât de către „analizii începători” cât și de către analiști cu experiență. Gradul de sofisticare la care poate ajunge analiza realizată prin utilizarea modelului rațional variază în funcție de timpul, resursele (bani, resurse umane etc), nivelul de informație la care avem acces și de care dispunem. Toate aceste elemente reprezintă „pachetul constrângerilor” specific fiecărei analize.

De-a lungul cursului am utilizat termenul de analiză de politici publice cu referire la un proces de-a lungul căruia identificăm și evaluăm alternative de acțiune în vederea soluționării unor probleme sociale sau economice identificate. Dar termenul de analiză de politici publice se referă și la un produs. Acest produs este rezultatul concret al demersului de analiză. El poate fi ilustrat de un raport (raport de analiză de politici publice – policy report), un memo, un document de poziție sau un document de motivație introducând un proiect de lege. În această secțiune ne vom concentra asupra produsului de tip analiză de politici publice.

Iată și câteva definiții ale analizei de politici publice din această perspectivă:

Un mijloc de sintetizare a informației incluzând rezultatele cercetării, utilizat pentru a produce un format util procesului de decizie în materie de politici publice (stabilirea unor alternative de acțiune) și determinării nevoilor de informație pentru viitoare acțiuni de politică publică<sup>5</sup>.

Un proces complex de analiză, intervenție și management al conflictelor politice intrinseci proceselor de schimbare urbană<sup>6</sup>.

Investigarea sistematică a alternativelor de politică publică și asamblarea-integrarea elementelor pozitive și negative ale fiecărei alternative în parte. Procesul presupune o

---

<sup>5</sup> Williams, Walter.1971."Social Policy research and Analysis: the experience in the Federal Social Agencies". New York: American Elsevier

<sup>6</sup> Rondinelli, Dennis A.1973. "Urban Planning as Policy Analysis: Management of Urban Change" in *Journal of the American Institute of Planners*



abordare centrată pe rezolvarea problemelor, colectarea și prelucrarea informației și încercarea de predicție cu privire la evoluția alternativei propuse<sup>7</sup>.

Alegerea celei mai bune alternative de acțiune de politică publică dintr-un set de alternative posibile cu ajutorul rațiunii și evidenței analitice<sup>8</sup>.

Consultanță orientată către client și având relevanță pentru deciziile de politică publică<sup>9</sup>.

Disciplină aplicată care utilizează metode de investigație și argumentare diverse cu scopul de a produce informație relevantă pentru politicile publice și care pot fi utilizate pentru a rezolva probleme publice<sup>10</sup>.

Formă de cercetare aplicată, realizată pentru a obține o înțelegere mai bună a problemelor sociale și pentru a conduce la găsirea unor soluții mai bune de rezolvare a acestora<sup>11</sup>.

Analizele de politici publice sunt de mai multe tipuri. Facem o primă distincție între *analiza descriptivă* și cea *prospectivă*.

*Analiza descriptivă* se referă fie la condițiile istorice ale unei politici care a fost implementată în trecut, fie la evaluarea unei politici curente. În prima variantă analiza descriptivă se concentrează pe descrierea și interpretarea unei politici deja implementate (Ce s-a întâmplat?). În cea de-a doua variantă analiza se concentrează pe descrierea de status-quo.

*Analiza prescriptivă* (sau anticipatorie) se realizează înainte de implementarea politicii publice și se concentrează fie pe proiectarea consecințelor în cazul adoptării anumitor alternative de acțiune publică, fie încearcă să aducă un plus de claritate, înțelegere cu privire la natura unei probleme sau cu privire la standardele criteriilor de alegere între alternative.

Trebuie subliniat caracterul prescriptiv al analizei de politici publice. O astfel de analiză este realizată pentru a ajuta procesul de luare a deciziilor sau pentru a susține dezbaterile pe marginea unei decizii de politică publică. Analiza de politici publice are întotdeauna un client. Acest client este fie un factor de decizie, fie o instituție care susține prin cercetare și analiză dezbaterile publice pe o temă dată (universități, think-tank-uri, institute de cercetare).

Principala sarcină a analizei de politici publice o constituie identificarea și analiza problemelor sociale complexe, comparația cantitativă și calitativă a alternativelor de rezolvare a problemelor, asamblarea informației într-un format ușor de înțeles și utilizat de către factorii de decizie.

---

<sup>7</sup> Ukeles, Jacob B.1977."Policy Analysis:Myth or Reality?" în *Public Administration Review* no:37 din 1977.

<sup>8</sup> MacRae, Duncan.1979."Concepts and Methods of Policy Analysis" în *Society* no:16 din 1979

<sup>9</sup> Weimer, David L. și Vining Aidan R.1989."Policy Analysis:Concepts and Practice" Englewood Cliffs NJ:Prentice Hall.

<sup>10</sup> Dunn, William N.1978."Public Policy Analysis"

<sup>11</sup> Quade, Edward S.1982."Analysis for Public Decisions" New York:Elsevier Scientific



În procesul de analiză integrăm informație cantitativă și calitativă prin utilizarea unor metode și tehnici de culegere și prelucrare a datelor „împrumutate” din sociologie, economie sau știință juridică. Cu toate acestea, analiza de politici publice presupune mai mult decât utilizarea de metode și tehnici de colectare și prelucrare a informației. Accentul cade pe aspectul de proces prin care selecționăm metode și tehnici, recunoaștem scopurile și valorile clientului, identificarea și recomandarea direcțiilor de acțiune practică.

Metoda rațională propune un model simplu de analiză de politici publice, în cinci pași.

Cei cinci pași, „rețeta” de realizare a unei analize, cuprind următoarele etape: definirea problemei, stabilirea criteriilor de evaluare, identificarea de alternative (opțiuni) de acțiune, evaluarea și compararea alternativelor și recomandarea schemei de politică publică de urmat. Deci analiza se va finaliza cu o recomandare făcută de analist factorilor de decizie. Nu analistul este cel care ia decizia, ci factorul de decizie. Se poate întâmpla ca factorul de decizie să aleagă spre implementare o altă alternativă decât cea propusă de analist. Responsabilitatea deciziei de implementare a unei alternative de acțiune este de partea factorului de decizie.

Un astfel de raport de analiză de politici publice poate fi realizat individual sau de către un grup de analiști, în funcție de complexitatea problemelor de abordat și soluționat.

#### *Pasul I. Verificarea, definirea și detalierea problemei*

Reușita acestui prim pas va determina succesul întregului proces de analiză. Pentru început problema trebuie identificată și verificată. Nu întotdeauna clientul are o imagine clară a problemei pentru care caută soluții de acțiune practică. Prin discuții aprofundate cu clientul, prin cercetare de date secundare, analistul poate să se asigure că identificarea problemei este făcută corect.

Uneori problemele ajung în atenția factorilor de decizie deoarece un indicator sistematic ne arată că există acolo o problemă. Ratele de morbiditate, ratele de imunizare, ratele mortalității infantile etc. reprezintă astfel de indicatori. Acești indicatori arată magnitudinea unei anume probleme, arată dacă ea s-a schimbat în timp (mărit sau micșorat). Dar indicatorii nu întotdeauna ne conduc spre definirea unei probleme de politică publică. Definirea unei probleme de politică publică reprezintă un proces mult mai complex, în care intervin interese uneori contradictorii. Aceleași date statistice pot fi interpretate diferit de către persoane, grupuri cu interese diferite. Analistul are rolul de a vedea sub câte unghiuri a fost prezentată problema respectivă, dacă ea chiar există sau avem doar o interpretare exagerată a datelor. O parte importantă din procesul de definire a problemei este reprezentat de înțelegerea poziției și influenței diverselor grupuri față de aceasta. Analistul trebuie să se întrebe: Cine e afectat de problemă? De ce? Care sunt interesele implicate în această situație? Ce putere are grupul respectiv pentru a influența decizia de politică publică? Toate aceste date trebuie sintetizate într-un material clar și concis și prezentate clientului. Acesta va decide ce și cum anume este relevant pentru el și va colabora la o definire a problemei în funcție de valorile și interesele proprii.

#### *Pasul II. Stabilirea criteriilor de evaluare*

Ce anume ne indică faptul că o problemă identificată și-a găsit cea mai bună rezolvare printr-o anumită decizie de politică publică? Cum e posibil să comparăm politicile diverse? Cum



determinăm care este cel mai bun curs al acțiunii din pluralitatea de soluții pe care le putem determina?

Este aproape imposibil să găsim o soluție (le vom numi alternative) de politică publică care să satisfacă toate grupurile care au o miză în soluționarea într-un fel sau altul a problemei publice identificate. O politică publică acceptată ca pozitivă de către un grup va genera nemulțumire în alt grup. Sau, din altă perspectivă, o politică publică care are un cost de implementare rezonabil, determină pe de altă parte costuri enorme în materie de deteriorare a mediului înconjurător (exemplu).

Stabilirea de criterii care să ne ajute în luarea deciziei cu privire la cel mai bun curs al acțiunii publice pentru rezolvarea unei probleme identificate este absolut necesară. Criteriile ne ajută să comparăm, măsurăm și selectăm între diversele alternative. Tipuri comune (des utilizate) de criterii sunt: costurile (raportul cost-beneficiu), eficiența, eficacitatea, fezabilitatea administrativă, fezabilitate politică, echitatea. Toți factorii de decizie vor spune că își doresc ca alternativele de politică publică alese de ei să fie echitabile, eficiente și fezabile politic și administrativ. Cu toate acestea lucrurile nu sunt chiar atât de simple. Unele criterii pot intra într-un soi de concurență (exemplu:eficiența și echitatea).

Este important ca fiecare criteriu să fie nu numai numit ci și definit. De exemplu prin „echitate” putem înțelege mai multe lucruri. Voi utiliza o exemplificare simplă de înțeles: să presupunem că avem un tort și dorim să-l împărțim unei clase de elevi în mod echitabil. Cum procedăm? Oferim fiecărui elev o bucată de tort egală ? Punem tortul în mijloc și cei care doresc o bucată de tort se servesc? Oferim bucăți de tort prioritar celor care au venituri mici și în limita cantității rămase celorlalți? Pentru a evita confuzii cu privire la ce înțelegem prin criteriul numit de noi este indicat să-l și definim. Nu trebuie niciodată să presupunem că ceilalți înțeleg criteriul numit în același mod ca noi. Mai mult decât atât, dacă nu definim criteriul lăsăm loc la interpretări și manipulări ale raportului în integralitatea lui.

Se pot genera și criterii mai originale. Aceste criterii originale sunt create de către analist, în acord cu clientul său, în funcție de specificul problemei de politică publică de adresat. Iată câteva exemple:

- Stabilitate - vor fi obiectivele susținute în ciuda posibilelor “disturbante” din procesul de implementare ?
- Siguranță - care e probabilitatea ca opțiunea noastră să opereze în orice condiții?
- Invulnerabilitate - opțiunea va continua să opereze dacă o parte din procesul de implementare va înregistra un eșec?
- Flexibilitate - poate opțiunea noastră să servească mai mult decât unui scop?
- Comunicabilitate - este opțiunea ușor de înțeles pentru cei implicați în analiză?
- Concordanță - opțiunea pare a adresa corect problema identificată?
- Simplitate – este opțiunea ușor de implementat?



- Compatibilitate - este opțiunea compatibilă cu normele și reglementările existente?
- Reversibilitate – cât de greu va fi să ne întoarcem la starea inițială dacă opțiunea eșuează?

E foarte greu să alegi între diversele opțiuni posibile de politică publică. Unele opțiuni pot avea avantajul să coste mai puțin decât altele. Alte opțiuni pot să aducă beneficii economice mai mari în implementare; sau să fie mai „ieftine” în atingerea unui anumit obiectiv. Unele opțiuni pot să aducă atingere gravă intereselor anumitor indivizi, grupuri și organizații. Sau să fie foarte dificil de implementat din punct de vedere administrativ. Sau să necesite schimbări în legislație greu de realizat în timp util și într-un anumit context politic. Toate acestea sunt elemente pe care trebuie să le considerăm atunci când recomandăm alegerea pentru implementare a unei anumite opțiuni (alternative) de politică publică.

Cum obține analistul criteriile de evaluare a alternativelor? Uneori i le oferă chiar clientul, printr-o precizare a scopurilor și obiectivelor sale. Alteori analistul trebuie să deducă care ar fi aceste scopuri și obiective vizate de client și să propună el criteriile juste. Analistul trebuie să găsească acele criterii care sunt esențiale față de problema analizată și care au relevanță mare pentru participanții la procesul de luare a deciziei. În anumite situații analistul nu poate decât să specifice criterii care apar din analiza datelor disponibile relativ la o anumită situație problematică.

E foarte important să precizăm criteriile înainte de a detalia opțiunile (alternativele) de acțiune. În acest fel vom avea reguli după care să analizăm și comparăm opțiunile (alternativele).

### *Pasul III. Identificarea opțiunilor (alternativelor) de acțiune publică*

În momentul în care s-a ajuns la acest pas analistul cunoaște deja scopurile și obiectivele clientului și pe cele ale principalelor grupuri identificate ca major interesate de rezultatul deciziei de politică publică. Probabil analistul are deja în minte structurate câteva opțiuni posibile de rezolvare a problemei identificate.

Vă prezentăm două variante prin care puteți genera opțiuni (alternative) de decizie în materie de politică publică.

#### Varianta 1.

- prima opțiune posibilă este respectarea status-quo-ului. Adică să se continue implementarea politicii publice așa cum s-a făcut pînă la momentul analizei (sau să nu schimbăm nimic).
- a doua opțiune posibilă se numește „status-quo modificat” și conține alternative care pornesc de la status-quo (politică publică actuală), dar prezintă modificări parametrice: se schimbă diverse elemente din designul politicii publice actuale. Putem crește valoarea fondurilor alocate, putem schimba structura de management, putem schimba durata de implementare etc. Materialul pe care îl găsiți în Anexa 1. vă va ajuta să operați ușor cu acest model de generare de alternative. Materialul are o funcție euristică, el fiind destinat să vă ajute să imaginați schimbări parametrice de status-quo.





- avem și posibilitatea de a realiza ceea ce numim „varianta originală”, adică o propunere de schemă de decizie în materie de politică publică care să vină cu elemente total noi. Cu alte cuvinte se propune o schemă de politică publică nouă, fără legături solide cu politica publică veche (status-quo). Cu alte cuvinte, analistul propune o schemă de politică publică nouă, „revoluționară”. Alternativele originale apar și sunt acceptate, în general, în momente de criză. În condiții „normale” alternativele originale nu sunt recomandate, deoarece ele presupun schimbări majore la nivelul design-ului și implementării de politică publică, pentru care este dificil să se obțină suportul leadership-ului politic și acceptarea din partea administrației (birocrației). Administrația funcționează într-o logică de tip incremental, reacționând negativ la „șocuri”. Administrația are nevoie de o perioadă de timp pentru adaptare la noi condiții și la o logică diferită de management a resurselor publice. (vezi capitolul dedicat modelului incremental).

#### Varianta 2.

- prima opțiune posibilă este respectarea status-quo-ului. Adică să se continue implementarea politicii publice așa cum s-a făcut pînă la momentul analizei (sau să nu schimbăm nimic).
- a doua opțiune se bazează pe analiza stakeholderilor – analiza grupurilor interesate, avînd o miză în luarea deciziei într-un anume sens (atenție să nu facem confuzie cu grupurile de interes). Analistul trebuie mai întîi să identifice toate grupurile potențial interesate sau afectate de decizia publică ce urmează să fie luată (exemplu: se vor alocă resurse pe problematica combaterii consumului de droguri în licee). Indivizi și grupuri potențial interesate de luarea unei decizii de alocare a resurselor publice pentru gestionarea acestei probleme de interes larg pentru comunitate sunt: părinții -organizații în asociații sau nu- copiii consumatori de droguri, medici, educatori, agenții și alte autorități publice în domeniul sănătății și educației, organizații nonguvernamentale care lucrează în domeniu etc. Toți aceștia au o miză în luarea deciziei de politică publică. Decizia de politică publică îi va afecta pe fiecare într-un mod sau altul. Mai mult, ei dispun de resurse (materiale, financiare,logistice,informații). Este bine să vedem cum putem integra aceste resurse în diverse opțiuni. Fiecare grup are deja o părere despre cum trebuie acționat pentru rezolvarea problemei și este necesar să cunoaștem acest lucru. Analistul va utiliza un instrument de cercetare specific pentru a contura, sintetiza poziția fiecărui grup față de problema specifică pe care o avem în lucru. Se vor aplica chestionare, se vor realiza focus-grupuri, se va face analiza de documente și date secundare. Orice metodă de culegere a datelor este bună în condițiile în care ea ne ajută să structurăm opiniile acestor stakeholderi în alternative. E posibil ca opiniile anumitor grupuri să coincidă. De aceea, în momentul în care structurăm alternativele de politică publică o să grupăm opiniile pe categorii, tipuri de acțiune. Exemplu: o opțiune va propune rezolvarea problemei prin creșterea informației despre influențele nocive ale consumului de droguri; altă opțiune va propune îmtărirea sancțiunilor; alta va prezenta o combinație a primelor două etc)

Utilizând această metodă putem obține relativ simplu câteva posibile scheme de intervenție în materie de politică publică (vezi Anexa 2).

- și aici avem posibilitatea de a realiza ceea ce numim „varianta originală”.





#### Pasul IV. Evaluarea și compararea alternativelor

După ce am pregătit prezentarea fiecărei opțiuni (alternative) urmează pasul în care analistul recomandă clientului cea mai bună alternativă de selectat pentru adoptarea ei ca politică publică. Acest proces presupune doi pași: evaluarea fiecărei alternative prin raportare la criteriile pe care le-am stabilit în pasul II și compararea lor pentru a decide care este cea mai „bună”, adică cea mai aproape de standardul pe care l-am fixat prin criterii.

Evaluarea opțiunilor (alternativelor) și prezentarea lor sub forma unor strategii posibile de acțiune publică (posibil curs de acțiune al politicii publice) reprezintă punctul cheie în analiza de politici publice. Evaluând și comparând opțiunile încercăm să vedem care dintre ele răspund mai bine nevoilor clientului, care au un impact mai mare în sensul dorit de client, care sunt cele care răspund mai bine criteriilor de evaluare.

Pentru a face mai simplu acest proces vă recomandăm să utilizați următorul procedeu: Fiecare alternativă o să primească o notă, de la 1 la 5, raportat la modul în care răspunde fiecărui criteriu în parte.

De exemplu:

	Criteriul1	Criteriul 2	Criteriul 3 etc.
Opțiunea 1	Nota 3	Nota 3	Nota 3
Opțiunea 2	Nota 1	Nota 5	Nota 3
Opțiunea 3 etc.	Nota 4	Nota 5	Nota 5

Rezultă faptul că opțiunea trei răspunde cel mai bine criteriilor noastre. Aceasta opțiune o să fie recomandată de către analist spre implementare.

Rezultatele evaluării pot să fie prezentate în diverse forme: grafice, tabele comparative, scenarii etc. Important este ca analistul să păstreze o atitudine neutră față de toate alternativele (să nu încerce să „favorizeze” o alternativă prin forma de prezentare)

Unii clienți s-ar putea să ceară să argumentați puternic alternativa pe care o recomandați spre implementare deoarece o detaliere de argumente puternice o să le fie de folos în negocierile ce vor urma pentru impunerea alternativei respective ca politică publică. Trebuie să înțelegem faptul că nicio alternativă nu este perfectă și fiecare dintre ele prezintă un mixt de avantaje tehnice și politice. Se poate să găsim o situație în care alternativa cea mai bună din punct de vedere tehnic să fie foarte slabă politic (fezabilitate politică scăzută ) sau invers.

Un alt element de reținut este acela că analizele de politici publice se realizează de cele mai multe ori cu mari constrângeri de timp (sau altele: bani, lipsa de date etc). Trebuie să ne adaptăm la aceste situații constrângătoare și să oferim clientului cea mai bună analiză posibilă în condițiile date (exemplu: un raport cu privire la realizarea unei scheme de politică publică pentru combaterea consumului de droguri în rândul liceenilor din comunitate e nevoie să fie



realizat în maxim două săptămâni pentru a fundamenta în timp util decizia membrilor consiliului local).

*Pasul V. Monitorizarea și evaluarea politicii publice implementate*

Acest pas poate să fie opțional și intervine după ce politica publică a început să fie implementată. Uneori clientul apelează la același analist pentru evaluare și monitorizare. Dar nu este obligatoriu să se procedeze astfel. Partea legată de evaluare și monitorizare o să fie abordată separat, într-un alt modul de studiu.



## Analiza de risc – instrumente posibile

### Listă de verificare privind sensibilitatea financiară

	Probabilitate (ridicată/medie/scăzută)	Intensitate (ridicată/medie/scăzută)	Posibilitatea de atenuare/evitare (da/nu)
Modificări ale ratei de discount/dobândă			
Rata inflației			
Rata reală a salariilor			
Modificări ale prețului energiei			
Modificări ale prețurilor bunurilor și serviciilor			
Nivelurile cererii			
Tendențele populației			
Volumul traficului			



### Listă de verificare privind alte riscuri

	Probabilitate (ridicată/medie/scăzută)	Intensitate (ridicată/medie/scăzută)	Posibilitatea de atenuare/evitare  (da/nu)
Riscul de afacere (eșecul partenerilor privați și al societăților)			
Riscul de construcție(întârzieri cauzate de complexitate, dimensiune, geologie, etc)			
Riscul de mutare temporară(unde vor fi mutați oamenii, vor fi de acord?)			
Riscul politic (cât de sigur este sprijinul?)			
Riscul de finanțare (cât de sigură este finanțarea?)			
Riscul legislativ/de reglementare (vor fi costurile afectate de noile legi?)			
Riscul informațional (cât de siguri sunteți în privința informațiilor de bază?)			
Riscul legat de reputație (este proiectul o amenințare la adresa reputației?)			
Riscul rezidual (la sfârșitul proiectului pot fi reziduurile vândute/recuperate?)			
Riscul tehnologic			





## 5. Formularea politicii publice

### Stabilirea scopului și obiectivelor politicii

După ce există suficiente informații despre problema de politici publice următorul pas este de a stabili scopul și obiectivele politicii menite să o rezolve. Ce anume se consideră că trebuie schimbat în situația actuală astfel încât lucrurile să se îmbunătățească considerabil, eventual problema să fie rezolvată?

Scopul politicii reprezintă o descriere generală și abstractă cu privire la calitățile dorite în condiția umană și în mediul social.

Exemple de scopuri:

- Scopul unui program pentru copii abuzați este acela de a opri abuzurile împotriva copiilor prea tineri pentru a se putea apăra
- Scopul unei părți a Programului de Securitate Socială (Old Age and Survivors Insurance (OASI) este acela de a asigura condițiile necesare pentru ca cetățenii să aibă venituri suficiente atunci când nu mai pot munci.

Obiectivele unei politici reprezintă modalități specifice și operaționale de a atinge scopul propus.

Exemple de obiective:

- Creșterea pedepsei pentru persoanele găsite vinovate de abuz împotriva copiilor
- Construirea a încă 5 adăposturi pentru femeile victime ale violenței domestice până în 2006
- Creșterea exportului de grâu cu 10% până în 2007

### Diferența dintre scopuri și obiective

Este foarte important să înțelegem că atunci când descriem scopul unei politici descriem locul unde vrem să ajungem în timp ce atunci când descriem obiectivele descriem modalitățile prin care ajungem în locul respectiv.

Scopurile sunt generale și abstracte în timp ce obiectivele sunt specifice și concrete

Scopurile și obiectivele au meniri diferite:

Obiectivele sunt esențiale pentru că:

- Stabilesc rezultatul operațional către care se îndreaptă politica respectivă. Presupune luarea unor decizii despre detalii, probleme zilnice cum ar fi stabilirea unor cheltuieli, angajări, etc.



- Programele nu pot fi evaluate din punctul de vedere al eficacității dacă nu există realizări parțiale concrete și măsurabile.
- Un rol important al rolului programelor este acela de a stabili o legătură între acțiunile concrete descrise mai sus și sursele de documentare constând în legislație, decizii de natură juridică, etc.

În funcție de dimensiunea unei politici pentru fiecare obiectiv pot fi descrise sub-obiective.



## 6. Implementarea politicilor publice

După ce a fost luată decizia în legătură cu cea mai bună soluție următorul pas este de a o implementa. Anterior etapei de implementare este foarte important:

- Să se definească clar și să existe aceeași înțelegere în legătură cu scopul și obiectivele politicii
- Să se disponibilizeze resursele necesare
- Să se stabilească toate detaliile logistice și operaționale
- Să se asigure o bună comunicare și cooperare între toți actorii implicați.

### Instrumentele politicilor

Unul dintre cele mai importante criterii pentru a distinge între principalele instrumente ale politicilor este măsura în care intervine statul. Potrivit acestei clasificări avem următoarele tipuri de instrumente:

Voluntare (intervenție redusă a statului)	Familia și comunitatea
	Organizațiile non-profit
	Piața
Mixte (intervenție medie a statului)	Consiliere și informare
	Subvenții
	Achiziții publice și drepturi de proprietate
	Taxe
Obligatorii (intervenție ridicată a statului)	Reglementări
	Companii publice
	Furnizare directă de servicii

Ce factori trebuie să luăm în considerare atunci când alegem între diferite tipuri de instrumente?

- Caracteristicile instrumentelor (resurse implicate, grupuri țintă, risc politic, constrângeri)



- Modalitatea în care politicile sunt concepute și implementate într-o anumită regiune (ex: SUA este mai dispusă să descentralizeze servicii în timp ce Franța desfășoară activități mai centralizate în general)
- Cultura organizațională a ong-urilor care au un rol în implementarea politicilor
- Contextul problemei de politici publice (actori implicați, activități necesare, etc.)
- Preferințele factorilor de decizie (legate de pregătirea lor, de afilierea politică și instituțională, valori și credințe)

Toate aceste elemente reprezintă informații deosebit de importante atunci când se ia o decizie între diferite instrumente dar, uneori, ele pot fi privite și drept constrângeri).

Planul de acțiune este conceput în momentul în care soluțiile care se regăsesc în acte normative (sau nu) sunt transpuse în acțiuni administrative concrete. Se recomandă ca echipa tehnică (personalul specializat din cadrul instituțiilor publice însărcinate cu implementarea) să includă în planul de acțiune următoarele elemente:

- Principale acțiuni necesare implementării;
- Termene limită de realizare a acțiunilor;
- Distribuția sarcinilor între diverse instituții;
- Rezultatele intermediare ale activităților și termenele până la care vor fi realizate;
- Riscuri pe care le implică diverse activități (posibile întârzieri sau alte dificultăți ce pot apărea pe parcursul implementării);
- Diferite instrumente tehnice ce vor fi utilizate pentru obținerea rezultatelor preconizate (ex: acte normative de adoptat);
- Cheltuieli estimate necesare desfășurării activităților propuse;
- Rapoarte și vizite ce vor fi efectuate de autoritățile decidente de la nivel central (dacă e cazul).

Când putem spune că implementarea unei politici s-a încheiat? După ce planul de acțiuni este pus în practică, în termeni de rezultate nu numai de acțiuni, atunci se poate declara încheiată politica respectivă. Dar, în realitate, implementarea este finalizată numai când scopul și obiectivele inițial prevăzute au fost atinse. Dacă procesul de monitorizare și evaluarea intermediară oferă elemente care sugerează că obiectivele nu au fost atinse sau acest lucru nu se poate întâmpla doar prin activitățile prevăzute, o ajustare a politicii ar trebui făcută. Uneori se întâmplă ca finalizarea politicii să fie o decizie strict politică. De asemenea, se poate întâmpla, în practică, ca politica să continue chiar dacă obiectivele au fost atinse din dorința instituțiilor și funcționarilor de a păstra avantajele obținute ca rezultat al politicii (acest lucru se întâmplă adesea în cazul instituțiilor care au fost create cu un scop foarte bine definit – agenția pentru privatizare, de exemplu)





## 7. Monitorizare și evaluare în politici publice

(Cadru general)

Rolul activităților de monitorizare și evaluare este acela de a determina eficiența și eficacitatea unei politici publice. Evaluarea de la finalul implementării va stabili în ce măsură scopul și obiectivele inițial stabilite au fost atinse. Monitorizarea și evaluarea au, de asemenea, un rol esențial în ajustarea politicilor pe parcursul desfășurării lor.

Monitorizarea – activitatea de colectare de informații în legătură cu modul în care este implementată politica, sprijină luarea unor decizii de corectare pe parcurs.

Evaluarea – formularea unor concluzii pe baza rapoartelor de monitorizare și a analizelor suplimentare care stabilesc, în special, impactul politicilor asupra grupurilor țintă.

Monitorizarea și evaluarea urmăresc în principal următoarele aspecte:

- Modificări instituționale ca urmare a implementării politicilor;
- Modificări în situația grupurilor țintă;
- Costuri;
- Modul în care au fost desfășurate activitățile, dacă există întârzieri și care sunt motivele acestora;
- Concordanța rezultatelor cu obiectivele stabilite inițial.

Beneficiile monitorizării politicilor de reformă nu se limitează numai la nivelul managementului și raportării. Procesul de monitorizare poate fi folosit ca un catalizator care menține reforma pe „calea dreaptă” în sensul în care ceea ce se monitorizează înseamnă că se și realizează. Poate contribui de asemenea la creșterea legitimității și asigurarea responsabilizării celor implicați precum și a sustenabilității politicii.

Planul de acțiune constituie un element de bază în desfășurarea activităților de monitorizare.

Este foarte important ca în momentul formulării politicilor publice să se definească o serie de evenimente importante (în limba engleză „milestone events”) în procesul de reformă. Acest lucru facilitează împărțirea politicii pe mai multe componente importante care sunt mai ușor de înțeles și de abordat. De asemenea se recomandă implicarea partenerilor și celorlalți stakeholderi în această etapă pentru a profita de experiența și expertiza pe care aceștia le dețin. În acest sens se pot organiza focus grupuri, ateliere de lucru, mese rotunde, etc.

Tipuri de indicatori:

- Indicatori de input (ex. personal, fonduri, logistică)



- Indicatori de rezultat (ex. număr de IMM-uri nou înființate ca urmare a politicii, număr de sesiuni de instruire, număr de publicații distribuite)
- Indicatori de impact (ex. profitabilitatea IMM-urilor înființate, rata morbidității)

În timp ce monitorizarea folosește în principal primele două tipuri de indicatori (de input și de rezultat), în cazul evaluării este absolut necesară utilizarea celui de-al treilea tip.

Un bun indicator trebuie să fie (să aibă următoarele caracteristici): Util, Simplu, Fezabil, Obiectiv, Specific, Etic.

Pentru desfășurarea activităților de monitorizare și evaluare pot fi folosite următoarele surse:

- Documente, materiale rezultate în urma implementării politicii;
- Interviuri, sondaje de opinie, studii de caz;
- Rapoarte elaborate de organizații publice și private precum și de organizații internaționale;
- Monitorizarea de presă.

Principalele instituții care trebuie să desfășoare activitățile de monitorizare și evaluare sunt cele implicate în implementarea politicilor dar este foarte important, mai ales în cazul evaluării, ca această responsabilitate să fie delegată sau împărțită cu organizațiile societății civile, asociații profesionale, think tankuri, etc. Acest lucru stimulează procesul de reformă, contribuie la creșterea transparenței politicilor și a gradului de responsabilizare a instituțiilor implicate.

## **Sistemul de monitorizare și evaluare (M&E)**

Un sistem funcțional de monitorizare și evaluare, M&E, este capabil să integreze date formale, date orientate și asociate în mod obișnuit cu activitatea de M&E împreună cu date informale privind monitorizarea și comunicarea. Dacă puteți vedea sistemul de M&E în acest fel – ca un sistem integrat de reflecție și comunicare care sprijină implementarea politicilor – atunci puteți să-l planificați și să-l gestionați în cadrul întregului ciclu de viață al elaborării și implementării politicilor publice. Cu toate acestea, M&E este adesea văzută ca o sarcină statistică sau ca o obligație externă plicticoasă și obositoare având o relevanță redusă pentru cei care implementează politici. Un alt obicei este acela de a vedea separate funcțiunile monitorizării și evaluării. În aceste situații, nivelul superior sub-contractează evaluarea și acțiunea se focalizează numai pe urmărirea activităților pe termen scurt, având ca și consecință imediată limitarea oportunităților de a înțelege și învăța dacă există inputuri strategice. Abordarea M&E ca un sistem integrat care îi sprijină pe cei implicați în implementarea politicilor necesită:

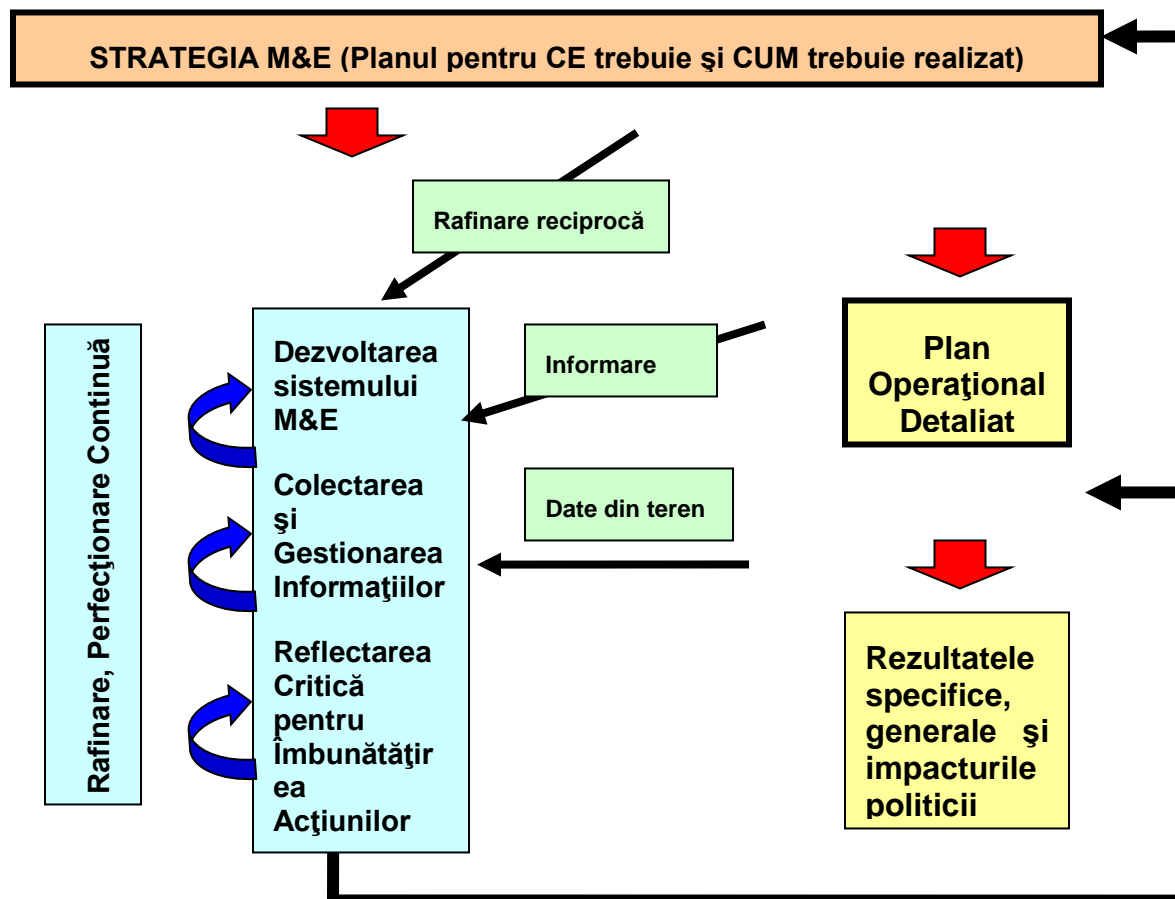
- crearea proceselor de M&E care conduc la instruirea clară și regulată ale tuturor celor implicați în operațiunile strategice ale politicilor,



- înțelegerea legăturilor dintre M&E și funcțiunile managementului,
- utilizarea proceselor existente de învățare, comunicare și luarea deciziilor între actorii implicați pe baza orientărilor M&E,
- punerea în practică a condițiilor necesare și capacităților pentru realizarea M&E.

Există o mare varietate de activități care pot fi integrate unui sistem de M&E. Acestea includ practici standard ale planului de implementare, dar și inovații specifice, care pot include, de exemplu, următoarele:

evenimente incluse în agendă	ateliere ale actorilor implicați	monitorizarea progreselor și performanțelor
planificare și bugetare	monitorizarea situației politice	monitorizarea impactului
monitorizare financiară și audit	anchete ale actorilor primari	analize participative de context
monitorizarea procesului		evaluări externe



Pentru ca sistemul de M&E să fie mai eficient, trebuie îndeplinite patru acțiuni cheie:

1. Planificarea și punerea în practică a sistemului,
2. Colectarea și gestionarea datelor și informațiilor,
3. Reflectarea critică pentru îmbunătățirea acțiunilor,
4. Comunicarea și raportarea rezultatelor

Cu toate că aceste sarcini sunt prezentate secvențial, ele se suprapun în realitate. Elaborarea unui raport anual privind progresele înregistrate va implica un proces mai structurat cu pași separați (informația adunată în timpul unui an întreg, un proces participativ de revizuire în care informația este discutată și analizată, precum și un raport scris).



## 8. Descrierea instrumentelor de evaluare

### Instrumentele participative

#### Focus grupurile, FG

O metoda participativă pentru culegerea de date pentru cercetarea calitativă prin interviuri de grup bine planificate cu scopul de a obține percepțiile și experiențele participanților într-un mediu permisiv și neamenințător. FG este condus de un moderator bine instruit care lucrează cu un set predeterminat de întrebări. În contextual studiilor de Evaluare Integrată și Evaluare a Durabilității (EI/ED) FG sunt realizate în mod normal pentru a explora problemele legate de perspectivele de dezvoltare durabilă cu scopul de a analiza politicile existente și de a susține stabilirea agendei și dezvoltarea politicii. Dacă sunt conduse și analizate în mod adecvat, FG pot stimula conștientizarea participanților precum și promovarea unui proces decizional democratic și mai eficient.

#### Focus grupuri electronice, e-FG

Focus grupurile electronice, (e-FG) constituie o platformă de internet unde au loc dezbateri și discuții în spațiul virtual. Diferă de focus grupurile standard deoarece participanții pot să fie localizați în orice parte a lumii cu acces la internet iar discuția are loc prin mesaje scrise. În esență, e-FG sunt discuții pe internet cu un maxim de 10 până la 15 participanți, în care participanții și moderatorii sunt persoane cunoscute. Discuțiile pot fi completate cu alte elemente de sprijin, cum ar fi tabelele (pe care se scrie cu markere) și schimbul de fișiere.

#### Backcasting-ul, BC

“Analiza inversă” (backcasting, în limba engleză, Lovins, 1976), a fost dezvoltată ca o abordare alternativă a metodelor tradiționale de proiecție și planificare (Robinson, 1982). Întrebarea principală pentru acest instrument este cât de mult se dorește să se ajungă la un viitor dezirabil. În acest sens, este un instrument normativ care funcționează invers, de la un anumit punct final dintr-un viitor dezirabil înapoi în prezent, pentru a determina dacă viitorul este în mod fizic fezabil și ce măsuri de politică sunt necesare pentru a atinge acel punct (Robinson, 1982). BC (“backcasting-ul”, analiza dintr-un punct în viitor înapoi în prezent), opusă metodelor tradiționale de proiecție și planificare, permite soluții care se îndepărtează de tendințele dominante. Atenția cade pe abordările participative ale backcasting-ului ca o modalitate de a construi scenarii și de a explora diverse cai, în modul interactiv.

#### Audieri publice

Audierea publică este o metoda participativă al cărei scop este implicarea publicului novice în procesul de elaborare a politicii. În acest sens ea poate conștientiza publicul, poate conduce la decizii mai bune, poate determina creșterea legitimității și răspunderii procesului decizional și poate stimula învățarea (atât pentru public cât și pentru factorii de decizie și experți). Caracteristicile importante ale acestei metode sunt că publicul hotărăște agenda conferinței și alege experții. Este utilizabilă pentru subiecte care sunt relevante din punct de vedere social, care pot fi delimitate și care se confruntă cu opinii / puncte de vedere neclare.



## **Instrumente de evaluare a mediului**

### Evaluarea impactului, EI

Instrument la nivelul UE pentru identificarea impactului pozitiv și negativ al acțiunilor de politică propuse pentru a înlesni o gândire politică informată a propunerii respective. El are scopul de a stabili un cadru integrat pentru evaluările impactului legislativ prin integrarea, consolidarea, eficientizarea tuturor evaluărilor sectoriale, cum ar fi evaluările de impact, evaluările legate de gen și evaluările de mediu etc.

### Analiza multi-criterială

Analiza multi-criterială poate fi folosită pentru a aborda problemele care implica un set mic și discret de politici alternative care trebuie evaluate pe baza obiectivelor conflictuale. Pentru orice obiectiv poate fi folosit un atribut sau mai multe atribute sau criterii pentru a măsura performanța fiecărei opțiuni alternative legate de acel obiectiv. Aceste aspecte, impactul opțiunilor alternative pentru toate criteriile este prezentat în așa-numitul tabel de evaluare.

## **Instrumente de evaluare monetară**

### Analiza cost-beneficiu

Analiza cost-beneficiu este un instrument care compară câștigurile (beneficiile) unui proiect, program sau politici cu pierderile (costurile). Beneficiile și costurile includ externalități impuse celorlalți membri ai societății de către nivelul politic. Toate beneficiile și costurile sunt monetizate, ceea ce permite o comparație a diverselor categorii de costuri și beneficii. Proiectul, politica sau programul va fi avantajos unei societăți dacă beneficiile sale depășesc costurile.

### Analiza rentabilității, AR

Analiza rentabilității (AR) este folosită pentru a compara diverse opțiuni pentru a realiza același obiectiv predeterminat (cuantificat în termeni fizici) și pentru a alege apoi opțiunea care atinge obiectivul respectiv cu cele mai mici costuri. Aceste analize (AR) se pot aplica la nivel de proiect, program sau politici. Metoda se poate aplica atât anticipat (pentru a identifica opțiunea cu cel mai mic cost pentru atingerea obiectivului) și ulterior (ca o măsură de control pentru a verifica dacă politica a fost implementată în mod rentabil). Analiza rentabilității nu compară costurile unui proiect, program sau politici cu beneficiile. Prin urmare, ea nu determină dacă unei societăți îi va fi mai bine dacă va implementa politica aceea sau nu sau dacă ținta este atinsă. Ea pur și simplu găsește cea mai bună măsură de politică pentru a se asigura că țintele sunt atinse și ca resursele sunt utilizate în mod eficient.

### Metode de piață

Metodele de piață se pot folosi pentru evaluarea bunurilor și serviciilor care sunt afectate de politică și sunt comercializate direct ca o marfă de piață (de ex. metri pătrați de spațiu locuibil înmulțit cu prețul mediu de locuit sau metri cubi de apă potabilă înmulțit cu prețul apei potabile plătit de consumatori). Metodele pot fi utilizate pentru a calcula atât beneficiile cât și costurile unei propuneri de politică cu implicații de durabilitate. Aceste abordări compară în general prețurile de piață și cantitățile înainte și după ce este implementată politica.



## Indexul Bunătății Durabile

Indexul Bunătății Economice Durabile (IBED) realizat de Daly și Cobb (1989) se bazează parțial pe MBE și parțial pe altele (Zolotas, 1981). Diferența față de MBE este aceea a abordării diferite a calculului stocului actualizat de capital, a activităților necomerciale (omite timpul liber și evaluează activitățile casnice în mod diferit) a definirii anumitor cheltuieli (de exemplu, cheltuieli cu publicitatea la nivel național și cu accidente rutiere). Cea mai importantă diferență este atenția explicită pentru costurile de mediu și de epuizarea resurselor naturale, precum și atenția deosebită acordată distribuției venitului.

### Economii reale

Majoritatea propunerilor pentru ajustările aduse conturilor naționale se concentrează pe conturile de venit sau produse, cum ar fi PIB, PIN sau venitul național. Pearce et al. (1998) propune un indicator al durabilității "slabe" care se concentrează pe formarea capitalului: ei o numesc măsura "economii reale". În paradigma durabilității "slabe" se disting diverse tipuri de capital cum ar fi capitalul uman, capitalul natural și chiar și capitalul social. Definiția funcțională a dezvoltării durabile în paradigma sustenabilității slabe este aceea ca stocul total de capital trebuie menținut ca o condiție necesară (deși este posibil să nu fie suficientă) pentru susținerea bunăstării viitoare (Pearce et al., 1998). Suficienta paradigmei durabilității slabe se sprijină pe modul în care diversele forme de capital se pot substitui unul pe altul. Pearce et al. (1998) dau o serie de argumente (ireversibilitate, nesiguranța și praguri / discontinuități) care arată de ce posibilitățile de substituție între capitalul uman și capitalul natural sunt de parte de a fi perfecte. Totuși, Pearce et al. argumentează faptul că un indicator bazat pe durabilitate slabă nu ne spune în mod necesar ce dezvoltare este durabilă, dar ne spune ce dezvoltare nu este durabilă. Ratele negative persistente ale economiilor reale trebuie să conducă la lipsa durabilității, în sensul că bunăstarea țării va ajunge în final să scadă.

### Modele de analiză

#### Analiza sistemelor calitative, ASC

ASC abordează structura și analizează procesele socio economice precum și implicațiile lor de mediu pe baza diagramelor de influență calitativă (sistem) și informațiilor suplimentare legate de acestea. Informațiile necesare (numai legate de schimbare, nu este vorba de măsuri numerice) sunt mai puțin solicitante pentru furnizorii de date și pot fi folosite în situațiile în care nu sunt disponibile evaluările cantitative sau în care informațiile cantitative nu sunt strict comparabile. Cu toate acestea, ASC se bazează pe funcții matematice și, prin urmare, menține o abordare riguroasă. Aceasta înseamnă că se asigură o serie consecventă de argumente care pot rezulta chiar și din declarații inițiale vagi.

#### Construirea scenariului și instrumentele de planificare, CSIP

Modelele CSIP sunt instrumente foarte integrate care sunt capabile să reprezinte o varietate mare de compartimente sociale și naturale din sistemul pământesc. Ele pot fi folosite pentru a dezvolta și structura scenarii complexe și pentru a analiza aceste scenarii în mod interactiv cu factorii de interes. Ele se pot aplica cu ușurință pentru analiza diverselor acțiuni de politică și alte activități umane, de ex. Gestionarea mediului.



## Modele economice generale, MEG

Modelele economice generale sunt reprezentări agregate ale sistemului economic, în mod normal la nivel de stat național (sau grup de națiuni). Ele sunt "închise" în sensul că se bazează pe un cadru consecvent care acoperă întreaga economie. MEG pot fi rafinate la maximum, constând din numai unul sau câteva sectoare dar concentrându-se pe procesele dinamice de investiții, pe inovație și creștere economică, în special pe termen lung. Altele, cum ar fi modelele de echilibru sau modelele econometrice multi-sector pot acoperi o gamă largă de sectoare economice dar trebuie să fie mai restricționate în ceea ce privește dinamica, flexibilitatea structurală și orizontul de timp.

## Modele parțiale de sector economic

Sectoarele economice sunt unități descriptive importante pentru un sistem economic. Modelele parțiale de sector economic se concentrează pe un anumit sector al economiei pentru care furnizează detalii mai structurale decât o pot face modelele economice generale multi-sector. Modelele de sector funcționează pe ipoteza simplificată că feedback-ul major între sectoare ale economiei și economie, în întregime, de ex. efectele asupra șomajului și creșterii, pot fi neglijate. Se iau condițiile macroeconomice ca atare, precum și anumite preturi, și atunci alocarea și distribuția efectelor în interiorul sectorului pot fi privite mai realist. Mai mult, pot fi luate în considerație și condițiile și constrângerile specifice de mediu.

## Modelele demografice

Modelele demografice oferă proiecții pe termen lung ale schimbărilor care au loc în rândul populației, pe baza scenariilor externe sau influențelor naturale și antropogenice. Principalele motoare sunt schimbările în condițiile de mediu, fertilitatea, mortalitatea și mai multe condiții socio economice.





# COALIȚIA PENTRU ROMI: ELABORARE ȘI MONITORIZARE DE POLITICI PUBLICE

COD SIPOCA 333/ SMIS2014+ 110998  
FUNDAȚIA COMUNITARĂ AGENȚIA ÎMPREUNĂ

IANUARIE 2019

*Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capacitate  
Administrativă 2014-2020!*

*Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a  
Uniunii Europene sau a Guvernului României*

**Material gratuit.**

