

# PERSPECTIVE SISTEMICE ASUPRA POLITICILOR PUBLICE *SYSTEMIC PERSPECTIVES ON PUBLIC POLICY*

**AMBROSĂ Ana-Maria,**  
**doctorand,**  
**Universitatea de Stat din Moldova**

## **Abstract**

*The approach to public policies from the perspective of systemic political science encompasses two main intellectual traditions: the American actionalism / communitarianism and the European institutionalism / etatism. The development of the concept of public policy is currently marked by the challenges of globalisation and the emergence of non-state political, economic and social stakeholders that are more and more involved in community development processes.*

**Keywords:** *governance, public policy, systemism.*

Privind evoluția istorică a civilizațiilor, observăm o continuă complicare a structurilor, mecanismelor și conținuturilor vieții private și ale vieții publice, proces în care rolul diverselor instanțe conducătoare (laice sau religioase, locale, naționale sau internaționale) a devenit și el din ce în ce mai important. Practic, pe măsură ce ne apropiem de timpurile prezente, vedem cum societățile părăsesc simplitatea vieții de odinioară a micilor grupuri constituite pe baza rudeniei și a vecinătății, pentru a intra în rețele tot mai ample de interdependență economică, culturală sau de securitate. Fenomenul în cauză a fost numit "globalizare", termenul vrând să semnifice faptul că orice lucru care se întâmplă într-un colț îndepărtat al planetei poate să ne influențeze hotărâtor viața, că nimic din ceea ce se petrece în lume nu rămâne fără consecințe pentru fiecare dintre noi. Putem să ilustrăm această aserțiune cu nenumărate exemple din sfera producției și distribuției bunurilor de larg consum (majoritatea produselor tranzacționate pe plan mondial fiind realizate la distanțe apreciabile față de consumatori), din sfera sănătății (maladiile cu transmitere virală deplasându-se cu viteza aeronavelor și cu libertatea pe care o presupun regulile internaționale ale circulației persoanelor), a culturii (modelele majore – european, american, asiatic, islamic etc. – interferând și generând procese de "aculturație") și a siguranței comunitare (provocările din acest domeniu atingând aspecte precum securitatea energetică, alimentară, poluarea mediului sau acțiunile teroriste – toate transgresând frontierele statelor).

Complexitatea societății contemporane este redată, în teoria socială, prin mai multe modele care încearcă să vizualizeze palierele realității și interacțiunile dintre ele. Unul dintre modelele de acest gen este cel sistemic. Deși criticat pentru inevitabilul său schematism, el are meritul de a distinge cu

claritate subsistemele societății globale, influențele reciproce dintre acestea, dar mai ales mecanismele prin care autoritățile politice procedează la reglarea ansamblului comunitar. Ideea de bază a paradigmei sistemice din științele sociale (dezvoltate de autori precum David Easton, Jean-William Lapierre, Jean-Claude Lagan etc.) este aceea că societatea e alcătuită și funcționează ca un uriaș ansamblu homeostatic, asemănător organismelor biologice, dar de o complexitate superioară, în virtutea elementului cognitiv-informațional ce îi reglează echilibrul. În tabloul sistemic al societății, se schițează ideea de fond că umanitatea are două orizonturi de complexitate și de întindere totodată: *intra-societalul* (asimilabil comunităților de nivel național, statal) și *extra-societalul* (asimilabil întregii civilizații). În cadrul acestora, se evidențiază mai multe subsisteme (domenii) specializate: biosocialul, ecosocialul, economicul, culturalul și politicul. Toate acestea sunt corelate structural și funcțional, iar coordonarea lor revine în mod cert politicului.

Maniera în care politicul reglează funcționarea societății (uneori facilitând-o, alteori blocând-o) este descrisă de sistemism în termeni de *feedback* sau de "retroacțiune". Astfel, de la fiecare dintre subsistemele societății pleacă spre sfera politicului (a decidenților, mai exact) diverse cereri de reglementare, de intervenție în sens larg (de exemplu, întreprinzătorii pot cere scăderea impozitelor pe profit; funcționarii publici pot cere creșterea salariilor; tinerele familii – locuințe sociale și alocații pentru copii; educatorii – școli civilizate și dotate; medicii – spitale curate și tehnică avansată etc.). Către politic se îndreaptă, de asemenea, o seamă de resurse comunitare (precum banii rezultați din impozite și din exploatarea întreprinderilor statului, forța de muncă disponibilă, suportul simbolic al populației), dar și de constrângeri care limitează capacitatea de răspuns la cererile sociale (lipsa resurselor bugetare, plafoanele de deficit stabilite prin politicile macro-economice, deficitul de capital social și de capacitate administrativă, riscurile ecologice și catastrofele naturale, tabu-urile sociale, conjuncturile politice etc.).

În toate societățile (indiferent de nivelul lor de civilizație, de transparență și corectitudine), relația dintre cereri, resurse și constrângeri comunitare nu este rezolvată de o "aritmetică politică" infailibilă, prin care problemele societății să fie rezolvate imparțial, în folosul majorității populației, fără părtinire. Realitatea arată că totdeauna deciziile politice, rezultate în urma unor etape pregătitoare parcurse pas cu pas sau "pe sărite" (cum sunt: filtrarea cererilor, mobilizarea resurselor, competiția și reducerea cererilor, determinarea problemelor critice), sunt expresia jocurilor de interese, a situațiilor de negociere, a subiectivității actorilor politici sau chiar a întâmplării. În tot acest amalgam de factori, intervin elemente intra-societale și extra-societale, din care unele rămân la vedere, în vreme ce altele fac parte din culisele politicii. Schematic și neutru, politicului îi revine sarcina de a discerne care sunt problemele cu adevărat importante pentru o colectivitate, de a identifica și mobiliza resursele în vederea rezolvării respectivelor probleme,

dar și de a pune efectiv la lucru resursele, în profitul comunității. În fapt, însă, politica de zi cu zi este foarte departe de idealul binelui public, slujind cu precădere cauzele private ale politicianilor și ale grupurilor de interese care îi susțin.

O asemenea stare de lucruri nu ar putea fi tolerată, însă, de către societate în mod formal, știut fiind apetitul maselor pentru moralitatea publică. Chiar dacă se cunoaște îndeobște traseul real al transformării unui interes particular în interes public, lumea preferă să se iluzioneze cu discursuri despre binele comun și să se solidarizeze cu anumite viziuni (ideologice, de partid sau de clan) ale acestuia. Dinspre autoritățile politice, emană în mod necesar asemenea discursuri persuasive, care preferă, în ultimul timp, să evoce tot mai puțin valori ideologice, accentuând în schimb asupra unor detalii tehnice (științifice), cu aură de "necesitate". Așa se nasc *politicile publice*: ca proiecte de reglare a societății globale, absolut necesare, de neevitat, pe care orice decident și le asumă, indiferent de culoarea sa politică. Altfel spus, este vorba despre un mecanism de "raționalizare post-factum" a unor decizii pe care autoritățile le iau și pe care le pun în aplicare în numele societății, fără ca ele să fie neapărat și înspre binele societății.

Din perspectivă sistemică, politica publică este ansamblul operațiunilor de diagnosticare a problemelor sociale, de evaluare a caracterului lor urgent, de stabilire a resurselor și mijloacelor de intervenție, precum și de evaluare a impactului intervenției în sectorul social vizat (eventual în ansamblul societății). Ca subsistem central al societății globale, politicul (statul și autoritățile administrației locale) operează astfel reglajele necesare prin intermediul acestui instrument numit *politică publică*.

Literatura dedicată politicilor publice oferă câteva definiții ale acestora, subsumate modelului intelectual în care s-au dezvoltat știința politică și arta guvernământului în spațiul european, pe de o parte, respectiv în Statele Unite ale Americii, pe de altă parte. Astfel, de-a lungul secolului XX, europenii au gândit politicile publice predominant din perspectiva statului, în cadrul căruia o elită educată și responsabilă are sarcina guvernării, exercitând-o prin intermediul instituțiilor administrative. Americanii, însă, au considerat că politicile publice nu comportă doar existența unui aparat de stat competent, responsabil și bine intenționat, ci și participarea efectivă a comunităților, precum și a unor foruri de expertiză / consiliere specializate și independente în analiza și soluționarea problemelor sociale.

Dintru început, trebuie precizat faptul că sintagma *politici publice* acoperă două arii de semnificații: una referitoare la reflecția (știința) politică, alta la acțiune. În prima, prin politicile publice este desemnat un *domeniu disciplinar al științei politice*, pe care Lawrence Mead îl delimita ca o abordare a studiului politicii care analizează procesul guvernării în lumina problemelor publice majore. Apariția acestui tip de abordare științifică a proceselor politice (știința cu scop practic, utilitar) a avut loc în primele decenii ale secolului XX,

în mediile universitare americane, preocupate de problemele practice ale gestionării domeniului public. Prin contrast, știința politică europeană se menținea, la acea vreme, în cadrele formal-normative ale analizei instituțiilor, politicile publice fiind lăsate pe seama unor studii aplicative de administrație. Cu alte cuvinte, studenții americani în științe politice învățau cum să proiecteze o politică publică, să o aplice și să o evalueze, pe când studenții europeni făceau teoria statului.

În cea de-a doua arie de semnificații ("acționale"), se regăsesc relativ multe definiții ale politicilor publice ca procese sau acțiuni de proiectare și realizare a unor schimbări sociale, prin pârghiile autorității publice. În cele ce urmează, vom reda principalele definiții din a doua arie de semnificații, deopotrivă din perspectivă etatistă (europeană) și comunitaristă (americană).

Din perspectivă etatistă, politicile publice sunt definite drept "intervențiile unei autorități investite cu putere publică și legitimitate guvernamentală asupra unui domeniu specific al societății sau teritorial" (Boussaguet, 2009, p. 197). Se subînțelege faptul că intervențiile respective trebuie să aibă un impact oarecare asupra societății (nefiind doar simple operațiuni rutiniere de întreținere a aparatului de stat), astfel încât prin politicile publice desemnăm "suma activităților guvernelor – fie că acționează direct, fie prin intermediul unor agenți – care au o influență asupra vieții cetățenilor" (Peters, 1986, p. 484). Faptul că viața cetățenilor este afectată de politicile autorităților guvernamentale l-a determinat pe politologul Harold Lasswell să spună că politicile publice sunt "cele mai importante alegeri" pe care este chemat să le facă factorul politic. Putem ilustra definițiile de mai sus cu măsuri guvernamentale de genul: stimularea înnoirii parcului auto, garantarea guvernamentală a creditelor individuale pentru construcția de locuințe, acordarea de facilități fiscale agenților economici care angajează șomeri sau tineri absolvenți, impunerea unor standarde de calitate și de securitate în producerea și comercializarea alimentelor, stabilirea limitelor admise și monitorizarea poluării în marile aglomerări urbane, impunerea normelor de siguranță în construcții, stabilirea standardelor de calitate în educație, informatizarea serviciilor publice, sprijinirea specifică a unor categorii de persoane ("copiii străzii", toxicomani, persoane cu dizabilități) etc.

Ideea de intervenție a autorităților guvernamentale într-un domeniu oarecare al societății nu trebuie înțeleasă, însă, exclusiv ca o acțiune; există și situații în care politica publică rezidă în non-acțiunea statului, adică în lăsarea deliberată a lucrurilor să se petreacă "de la sine". De aceea se poate formula o definiție mai completă a politicii publice în felul următor: "direcție de acțiune sau lipsă a acțiunii aleasă de autoritățile publice, ca răspuns la o anumită problemă sau la un set de probleme interconectate" (Pal, 2002, p. 21). O asemenea formulă regăsim și în clasică definiție a lui Thomas Dye: "tot ceea ce un guvern decide să facă sau să nu facă".

În afara concepției potrivit căreia politicile publice țin prin excelență de autoritățile guvernamentale (considerate apte să realizeze interesul public), există și o altă perspectivă, mai nuanțată, care aduce în discuție conceptul de *gubernanță*. Prin *gubernanță* se înțelege ”procesul de coordonare a actorilor, a grupurilor sociale și instituțiilor, în vederea atingerii unor obiective definite și discutate în mod colectiv. Gubernanța face trimitere astfel la ansamblul de instituții, rețele, directive, reglementări, norme, aplicații politice și sociale, precum și la cel al actorilor publici și privați care contribuie la stabilitatea unei societăți și a unui regim politic, la orientarea sa, la capacitatea de a dirija și la cea de a furniza servicii și de a asigura legitimitatea sa” (Boussagnet, 2009, p. 148). Tratarea politicilor publice din perspectiva *gubernanței* își are originea în cultura americană, în care există o îndelungată tradiție a democrației, a spiritului asociativ și a apelului autorităților la expertiza extra-guvernamentală.

În spațiul european (dominat până nu demult de etatism), problemele *gubernanței* au devenit subiect de dezbateră în contextul demonstrării incapacității statului de a rezolva marile probleme ale societății și de a răspunde satisfăcător la preferințele cetățenilor. De asemenea, *gubernanța* apare și în contextele politicilor publice ale Uniunii Europene, care au trei caracteristici esențiale: a) se sintetizează prin întrepătrunderea mai multor nivele de conducere politică (incluzându-l și pe cel statal, dar nelimitându-se la el); rezultă din competiția intereselor unor actori, grupuri, rețele de acțiune publică ce depășesc nivelul statului, evidențiind interdependențe multiple; c) se realizează prin exercitarea, de către Comisia și Parlamentul European, a unui rol de ”antreprenor politic” ce creează parteneriate și coaliții cu diverși actori statali și non-statali.

Privite din perspectiva conceptului de *gubernanță*, *politicile publice sunt ansamblul acțiunilor de identificare și soluționare a problemelor de interes general, prin acțiunea conjugată a autorităților politico-administrative și a actorilor interesați din societatea civilă.*

Utilizarea ”oficială” a conceptului de politică publică, în mediile guvernamentale românești, este legată de apariția *Hotărârii Guvernului nr. 775 din 14 iulie 2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central*. În termenii acestui document, politicile publice reprezintă totalitatea activităților desfășurate de administrația publică centrală de specialitate în scopul soluționării problemelor de politici publice identificate (soluționarea realizându-se prin intermediul unuia sau mai multor acte normative).

Conceptul de politică publică nu este folosit doar în sensurile fixate prin definițiile evocate anterior; în diverse contexte de viață cotidiană, acest concept are și alte utilizări sau semnificații, după cum urmează:

- delimitarea domeniilor de acțiune guvernamentală (de exemplu: politica economică, politica externă, de apărare, de sănătate, de mediu, socială, educațională, culturală etc.);

- definirea unui proiect social, a unui scop ce urmează a fi atins prin acțiunea guvernamentală (în această situație, conceptul de politică publică este parțial similar cu cel de plan, program sau strategie, ca de exemplu: Planul național anti-sărăcie și promovare a incluziunii sociale; Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă a României. Orizonturi 2020-2030);
- acțiunea specifică (cu caracteristică de instrument, modalitate, etapă) a unei autorități publice, pentru atingerea unui obiectiv (de exemplu: politica Primăriei de susținere a întreprinzătorilor care valorifică tradițiile locale, politica de atragere a investitorilor străini – toate acestea fiind mijloace în atingerea a unui scop mai amplu, precum dezvoltarea locală durabilă);
- decizia, acțiunea punctuală sau atitudinea guvernului în raport cu o problemă socială importantă (de exemplu: politica anticorupție, politica vizând transparența decizională);
- cadrul normativ ce reglementează un domeniu de activitate, o situație socială etc. (de exemplu: Codul Educației; pachetul legilor vizând reforma justiției; legislația privind reforma sistemului de pensii sau salarizarea unitară în sistemul bugetar);
- aplicarea unui program guvernamental (de exemplu: programul ”Cornul și laptele”, politica de reconversie a forței de muncă disponibilizate din sectorul minier);
- produs al acțiunii guvernamentale, adesea cu rol instrumental, în atingerea unor obiective de interes public (de exemplu: creșterea alocațiilor de resurse financiare pentru domeniul cercetării științifice, declararea unei zone ca fiind defavorizată);
- proces de schimbare planificată, pe termen îndelungat, a unui domeniu al vieții sociale (de exemplu: politica de stimulare a creșterii demografice, politica de formare a spiritului civic-asociativ, de educare a populației în sensul protecției mediului sau al practicării unei alimentații sănătoase etc.);
- rezultat al acțiunii guvernamentale;
- teorie sau model de acțiune politică.

Politica publică, în sensul de acțiune / non-acțiune a unei autorități administrative cu scop de rezolvare a unei probleme sociale, are o seamă de caracteristici care o diferențiază atât de activitățile actorilor non-politici, cât și de reacțiile adaptative spontane ale instituțiilor administrative:

- a) *intenționalitatea*: caracterul voluntar, non-aleatoriu, centrat pe un obiectiv bine definit, proiectat în detaliu; din perspectiva acestei caracteristici, politicile publice diferă de acțiunile ”reactive”, spontane și neelaborate ale autorităților, care se văd nevoite de multe ori să rezolve ad-hoc situații de criză, să dea răspunsuri urgente la cereri ce nu suportă amânare, să ia măsuri sub presiunea străzii, în lipsa unei strategii coerente etc.;

- b) *coerența și complexitatea*: existența unui ansamblu de măsuri interdependente (sub forma "setului" sau "pachetului de legi", a programelor pe termen lung, planurilor inter-sectoriale etc.), coordonate temporal și logic, cu alternative de acțiune pentru toate scenariile de realizare;
- c) *amploarea*: politicile publice se deosebesc de acțiunile ONG-urilor sau ale agenților privați (care desfășoară diverse campanii, proiecte, programe de susținere a unor persoane sau micro-grupuri, pentru scopuri limitate) prin aceea că se adresează unei populații semnificative numeric (de exemplu: tineretului, vârstei a treia, salariaților din sistemul bugetar, locuitorilor din mediul rural / urban, fermierilor, micilor întreprinzători sau chiar întregii populații a unei țări), prin durata acțiunii (care depășește evenimentialul, ocazionalul), precum și prin efectele la scară macro-socială sau sectorială;
- d) *asumarea publică*: definirea explicită a schimbării pe care autoritatea administrativă o urmărește prin politica propusă, prezentarea transparentă a mijloacelor de acțiune și a beneficiarilor, precum și a efectelor colaterale; asumarea publică presupune și cunoașterea (nominalizarea) actorilor politico-administrativi care au inițiat și au pus în aplicare o politică, fără ca aceștia să se ascundă în spatele instituțiilor, al "grelei moșteniri lăsate de guvernele / administrațiile anterioare" sau al așa-ziselor "cerințe ale organismelor internaționale";
- e) *responsabilitatea*: este asociată asumării publice, referindu-se la suportarea consecințelor morale, politice și juridice ale aplicării unei politici publice; în acest sens, operează diversele acte normative privind responsabilitatea ministerială, răspunderea funcționarilor publici și a managerilor publici etc.; operează, de asemenea, sancțiunea electorală;
- f) *legalitatea*: se referă, pe de o parte, la faptul că orice politică publică se realizează în interiorul ordinii constituționale și legale, niciun argument privind necesitatea sau oportunitatea neputând justifica abaterea de la lege (cu alte cuvinte, chiar dacă s-ar putea obține rezultate bune prin eludarea sau încălcarea legilor, acest lucru nu poate fi admis în sistemele democratice; de exemplu, nu se poate proceda la expropriere pentru interesul public fără justa despăgubire și fără respectarea dreptului proprietarului de a contesta în instanță actul de expropriere, chiar dacă acest fapt poate întârzia mult construcția unei autostrăzi de care are nevoie stringentă întreaga societate); pe de altă parte, legalitatea se referă la faptul că politicile publice se stabilesc și se execută prin intermediul unor acte normative, care prevăd cadre și modalități de acțiune, responsabilități, recompense și sancțiuni.

Apariția conceptului de politică publică și structurarea activității autorităților administrative (de la toate eșaloanele) în ”logica proiectelor” pentru punerea în practică a diverselor politici de dezvoltare sectorială reprezintă o adevărată mutație în practica administrativă și guvernamentală, având drept consecință imediată accelerarea proceselor deconcentrării și descentralizării.

#### **REFERINȚE BIBLIOGRAFICE**

1. Boussaguet, Laurie; Jacquot, Sophie; Ravinet, Pauline (coord.), *Dicționar de politici publice*, Polirom, Iași, 2009.
2. Căprioară, Florin Mihai, *Strategii și politici publice*, Institutul European, Iași, 2007.
3. Dye, Thomas, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, New Jersey, 1984.
4. Lasswell, Harold, *The Policy Orientation*, Stanford University Press, 1951.
5. Miroiu, Adrian, *Introducere în analiza politicilor publice*, Editura Punct, București, 2001.
6. Pal, Leslie, *Analiza politicilor publice: teorie și practică*, în: Mungiu-Pippidi, Alina; Ioniță, Sorin (coord.), *Politici publice. Teorie și practică*, Polirom, Iași, 2002.
7. Peters, B.G., *American Public Policy*, Chatham House, New Jersey, 1986.