

## CAPITOLUL 6:

# IMPLEMENTAREA POLITICILOR

## Obiectivele capitolului

Scopul acestui capitol este acela de prezenta mecanismele de implementare a unei politici publice și de a indica rolul diferitelor instrumente care pot fi folosite în acest sens. După parcurgerea lui și, respectiv, după realizarea aplicațiilor de la sfârșitul capitolului, veți putea:

- să definiți conceptele de implementare, de instrument al politicilor și de încheiere a unei politici;
- să diferențiați între modele alternative de înțelegere a modului în care poate fi implementată o politică;
- să indicați situațiile în care este preferabilă alegerea unui anumit instrument;
- să indicați tipurile diferite de instrumente ale politicilor;
- să definiți modele alternative de încheiere a unei politici și să indicați rolul analistului de politici în luarea deciziei de încheiere a unei politici.

**Termeni cheie:** *implementare; modelul de implementare de sus în jos; modelul de implementare de jos în sus; instrument al politicilor; încheierea unei politici.*

## Conținutul capitolului:

- a) Cum se implementează o politică
- b) Instrumentele politicilor
- c) Încheierea politicii și succesiunea

Odată ce s-a luat decizia privind aplicarea unei politici publice, urmează procesul efectiv de înlăptuire sau de *implementare* a ei. Nu de puține ori oficialii din instituții guvernamentale consideră că procesul este neimportant: dacă s-a decis asupra unei politici, nimic nu împiedică aplicarea ei într-un proces aproape automat. (Îmi aduc aminte de o discuție cu un oficial în domeniul educației, care – atunci când l-am întrebat de ce consideră că unele instituții au acționat într-un anumit fel și nu într-altul – mi-a răspuns inocent că lucrurile nu aveau cum să stea altfel din moment de cu ceva timp în urmă ministerul promovase o reglementare în acel sens.) Alteori însă înțelepciunea comună spune că aici e o problemă greu de stăpănit. Mulți dintre cei care au avut efectiv de-a face

cu problemele implementării unor politici știu din experiență că „teoria ca teoria, dar practica ne omoară”. Altfel zis, alături de problema discutată mai devreme, a distincției dintre cunoaștere și ignoranță în elaborarea unei politici publice, apare o alta: cea a discrepanței dintre *a ști* și *a face*; dintre a elabora o politică publică și a reuși să o aplici, să o implementezi bine.

Așa cum subliniază J. Pfeffer și R. Sutton, în general atunci când avem în vedere organizațiile nu există răspunsuri simple la problema relațiilor dintre a ști și a face.

„dacă astfel de răspunsuri simple ar fi existat, ele ar fi fost deja aplicate pe larg. Iar puținele firme care sunt capabile să traducă în chip consistent cunoașterea în acțiune nu ar fi beneficiat de avantajul competitiv substanțial pe care îl au... Una dintre cele mai importante idei ale cercetării noastre este aceea că cunoașterea care este efectiv implementată e cea care cu mai mare probabilitate este dobândită printr-un proces de învățare prin a face decât printr-unul de a învăța prin a citi sau a asculta. Una dintre principalele noastre recomandări este aceea de a vă angaja în acțiuni gândite. Petreceți mai puțin timp cercetând sau vorbind despre problemele organizației. Trecerea la acțiune va genera experiența din care puteți învăța.” (Pfeffer, J., Sutton, R.I., 2000, pp. 5 – 6)

### **a) Cum se implementează o politică**

Lucrarea lui J. Pressman și A. Wildavsky (1973) a pus bazele cercetărilor aplicate asupra procesului de implementare a unei politici. Cei doi autori au analizat modul de implementare a programului de dezvoltare economică dintr-un oraș din California. Acțiunile agențiilor implicate în acest sens s-au dovedit a fi dependente de capacitatea lor de crea legături între ele pentru a înfăptui politica. Cu cât aceste legături erau mai slabe și mai puțin efective, cu atât politica însăși era mai dificil de implementat. De aceea, conchid cei doi autori, implementarea nu se poate face eficient dacă:

- scopurile nu au fost clar definite și înțelese;
- nu au fost disponibilizate resursele necesare;
- nu s-a realizat un lanț de comandă capabil să asambleze și să controleze resursele;
- sistemul nu comunică eficient și nu sunt controlate organizațiile care sunt implicate în procesul respectiv.

Ca urmare, o implementare eficientă necesită existența unui sistem de control, de comunicații și de alocare a resurselor. Acesta este necesar întrucât situația reală în care se găsesc cei care implementează o politică nu se suprapune de obicei peste intențiile care au stat la baza elaborării politicii. Vorba după care “judecata de acasă nu se potrivește cu cea din târg” dobândește aici conținut; implementarea trebuie să facă față unor dificultăți care nu au putut fi considerate în întregime în fazele anterioare ale elaborării politicilor (Sabatier, P.A., Mazmanian, D.A., 1980: p. 542):

- În primul rând, unele dificultăți apar datorită înseși *problemelor* pe care politicile publice urmăresc să le soluționeze. Unele politici presupun utilizarea unor tehnici mai pretențioase; uneori tehnologiile nu există sau, dacă există, sunt foarte scumpe (de pildă, în cazul monitorizării poluării sau al fraudelor în diverse programe de asistență socială). De asemenea, implementarea poate fi îngreunată de diversitatea grupurilor vizate de politică și a comportamentelor acestora. De pildă, violența publică sau abandonul școlar au foarte multe cauze și de aceea politicile care vizează numai unele dintre acestea pot să eșueze mai ușor. De asemenea, cu cât mărimea (ca procentaj în cadrul populației) a grupurilor vizate este mai mare, cu atât implementarea e mai dificilă; e mult mai ușor să se implementeze o politică de protecție a celor aflați în trafic dacă ea se concentrează asupra producătorilor de automobile (al căror număr e foarte redus), mai degrabă decât asupra șoferilor. În sfârșit, mărimea schimbărilor

solicitate de acea politică poate să îngreuneze aplicarea ei. O politică prin care se încearcă schimbarea comportamentelor sexiste sau care vizează unele minorități etnice sau rasiale este mult mai dificil de implementat decât una care privește, de pildă, creșterea calității apei potabile, care nu solicită schimbări în comportamentul consumatorilor.

- În al doilea rând, dificultățile în implementare pot apare datorită contextului economic, social, politic în care se desfășoară acest proces: schimbările în condițiile sociale pot duce la îngreunarea implementării (de pildă, programele vizând abandonul școlar sunt mai dificil de implementat dacă o mare parte a populației sărăcește accentuat; un alt exemplu: raportul dintre moneda europeană și dolarul american a influențat puternic în anul 2000 posibilitățile de implementare în România a unor politici sociale sau a unora care vizau investițiile); atenția mass-media asupra problemei poate facilita sau, dimpotrivă, împiedica implementarea unor politici; atitudinile grupurilor implicate, resursele alocate (la timp și în cantități corespunzătoare) afectează modul de implementare a politicilor; sprijinul public, al conducerii politice, voința politică de a aplica o politică sunt de multe ori factori deosebit de importanți în reușita implementării.
- În al treilea rând, unele greutăți în implementare derivă din capacitatea agenției sau agențiilor care au această sarcină de a crea mecanismele necesare: stabilirea de obiective clare și necontradictorii; utilizarea unor teorii adecvate privind mecanismele prin care se produc fenomenele, procesele și evenimentele respective; gestionarea resurselor financiare; capacitatea de a crea un lanț eficient, organizat ierarhic de cooperare între instituțiile implicate; recrutarea de personal care se ocupă cu implementarea etc.

*De ce este implementarea așa de grea? L.A. Gunn (apud Hogwood, B.W., Gunn, L.A., 1984; 2000: capitolul 11) indică următoarele zece condiții care trebuie îndeplinite pentru a avea o implementare “perfectă”:*

1. Circumstanțele exterioare agenției responsabile cu implementarea unei politici nu impun constrângeri paralizante.
2. Programele trebuie să dispună de timpul și resursele necesare.
3. Combinația necesară de resurse trebuie să fie disponibilă.
4. Politica ce urmează a fi implementată trebuie să se bazeze pe o teorie a cauzelor și efectelor.
5. Relația dintre cauză și efect trebuie să fie directă, cu puține, sau chiar lipsită de legături intermediare.
6. Relațiile de dependență trebuie să fie minime.
7. Trebuie să existe o înțelegere și un acord asupra obiectivelor.
8. Sarcinile trebuie să fie definite în totalitate și încadrate corect în secvențe.
9. Trebuie să existe o coordonare și o comunicare perfectă.
10. Cei cu autoritate trebuie să solicite ascultare și să fie ascultați.

**Dificultățile în implementarea unei politici se leagă de faptul că aceste condiții sunt rar – dacă vreodată – de întâlnit în realitate.**

**Modelul implementării de sus în jos a politicilor.** Acest model dezvoltă abordarea lui Pressman și Wildavsky. Potrivit lui, implementarea poate fi definită ca o etapă în procesul de înlăptuire a politicilor care este diferită de cele prin care o politică

este elaborată și aleasă, și este ulterioară acestora. Implementarea constă în punerea în practică, în aplicarea politicilor. Ea cuprinde trei stadii (Rein, 1983: pp. 123 – 128):

1. *Elaborarea de standarde de implementare.* În primul rând, cerințele legale sunt transformate în norme administrative; sunt elaborate și promulgate directive, norme, reglementări pentru funcționarii din agenția sau agențiile guvernamentale responsabile cu aplicarea ei. În al doilea rând, sunt luate decizii de aplicare a politicii. De pildă, agenția trebuie să decidă dacă ceea ce se urmărește este un anumit rezultat sau mai curând accentul trebuie să cadă pe anumite proceduri (bunăoară, dacă pentru a se asigura calitatea în învățământul superior trebuie să se evalueze fiecare program universitar sau mai curând dacă universitățile trebuie sprijinite pentru a-și dezvolta fiecare proceduri de asigurare a calității). De asemenea, se creează unități organizaționale, se strânge și se distribuie informație etc.
2. *Distribuirea resurselor.* Procedurile prin care sunt distribuite fondurile, prin care se fac contracte se aprobă și se aplică. De asemenea, se atașează personal fiecărei agenții și fiecărui birou însărcinat cu implementarea politicii, se angajează personal. Ca să luăm din nou exemplul învățământului superior, pentru finanțarea universităților românești s-au elaborat s-a înființat o agenție specială în subordinea ministerului de resort; s-au dezvoltat procedurile de finanțare a acestora, care să caracterizează prin transparență, obiectivitate și echitate. Agenția respectivă este cea care propune distribuirea resurselor financiare, în funcție de numărul de studenți înscriși și de natura programelor (de nivel universitar sau postuniversitar), de tipul specializărilor școlarizate etc. (Miroiu, A., Dincă, G., 2000)
3. *Supervizarea implementării.* Aici sunt cuprinse activități precum: monitorizarea; auditul; evaluarea. Agențiile implicate în implementarea unei politici dezvoltă proceduri de monitorizare a fiecărui stadiu de implementare a politicilor. În mod tradițional, auditul privește inspectarea aspectelor financiare, și adesea are două forme: audit intern și extern. Vom analiza separat, în capitolul următor, evaluarea.

Potrivit lui P. Sabatier (1986), trăsătura principală a modelului de implementare de sus în jos a politicilor este aceea că se pornește de la o decizie guvernamentală și se iau în discuție următoarele probleme:

- În ce măsură sunt acțiunile reprezentanților agențiilor guvernamentale și ale grupurilor implicate consistente cu obiectivele și procedurile cuprinse în politica respectivă?
- În ce măsură sunt atinse în timp obiectivele?
- Care sunt principalii factori care afectează rezultatele politicii?
- Cum a fost reformulată în timp politica pe baza experienței?

Înțelegerea faptului că există aceste dificultăți în implementarea politicilor publice se poate răsfrânge și asupra etapelor anterioare ale procesului de înfăptuire a politicilor. Anume, în elaborarea lor, decidenții vor putea lua măsuri pentru a face mai ușoară implementarea. Sabatier (1986) propune chiar o sumă de condiții necesare și suficiente pentru ca obiectivele care sunt propuse într-o politică să fie implementate cu succes:

- stabilirea de **obiective clare și consistente** între ele;
- apelul la o **teorie adecvată** privind producerea fenomenelor și proceselor respective;
- **structurarea procesului de implementare** astfel încât să se asigure sprijinul funcționarilor din agențiile implicate și al grupurilor vizate de politică;
- existența unor funcționari **motivați și competenți** în utilizarea resurselor disponibile;
- **sprijinul** grupurilor care sunt interesate și al executivului;
- dacă există, **schimbările în condițiile socio-economice** nu subminează substanțial sprijinul politic pentru acea politică sau mecanismele de producere a fenomenelor și proceselor.

**Modelul implementării de jos în sus a politicilor.** Modelul implementării de sus în jos a politicilor atrage atenția asupra modului în care obiectivele propuse sunt îndeplinite în procesul de implementare. El nu ține însă cont de alte aspecte importante ale acestui proces:

- se concentrează doar asupra decidenților și tinde să neglijeze alți actori implicați în procesul de desfășurare a politicilor publice;
- ignoră sau cel puțin subestimează rolul birocratilor aflați la nivele inferioare și al grupurilor țintă, care influențează politicile sau le fac să fie consistente cu propriile lor scopuri; neglijează efectele contraproductive sau perverse ale implementării politicilor;
- tinde să separe strict procesul de formare de cel de implementare a unei politici;
- există situații în care nu avem o singură agenție care implementează o politică, sau o agenție care conduce și controlează acest proces.

Plecând de aici, unii autori au propus un model de jos în sus al implementării (Hjern, Porter, 1998). În acest model punctul de plecare nu mai este o decizie guvernamentală, ci o rețea de actori implicați în unele zone în oferirea unui bun sau a unui serviciu. Pentru a înțelege cum este implementată o politică, argumentează ei, trebuie să înțelegem care sunt scopurile lor, strategiile lor, care sunt relațiile dintre ei. Abia apoi putem să raportăm aceste rețele la scopurile, strategiile și relațiile acelor care formulează, finanțează și implementează politicile. În acest fel, putem să vedem care e rolul pe care îl au în implementare toți actorii implicați. Modelul de jos în sus are avantajul că ia în considerare rolul relațiilor formale și informale care constituie rețelele de actori, publici și privați, implicați în formularea și aplicarea unei politici. El accentuează că succesul sau eșecul unei politici depinde nu de puține ori de capacitatea sau voința birocratilor aflați la nivele inferioare de a o aplica sau de felul în care se implică alți actori.

	<i>Modelul de sus în jos</i>	<i>Modelul de jos în sus</i>
<b><i>Se concentrează inițial asupra</i></b>	Deciziilor guvernamentale (de ex., o nouă lege de control al poluării).	Rețelelor locale implicate într-un domeniu în care se promovează politicile publice (de ex., controlul poluării).
<b><i>Identificarea principalilor actori</i></b>	De sus în jos; de la guvern la actori privați.	De jos (actori guvernamentali și privați) în sus.
<b><i>Criterii de evaluare</i></b>	Măsura atingerii obiectivelor formale; poate să aibă în vedere și alte criterii semnificative politic sau consecințele neintenționate.	Poate fi criteriu orice este într-un fel relevant pentru problema respectivă; nu e necesară analiza atentă a deciziilor guvernamentale.
<b><i>Punctul central de interes</i></b>	Cum se conduce sistemul pentru a atinge rezultatele intenționate ale politicii?	Interacțiunea strategică dintre multiplii actori implicați într-o rețea de politici.

(După Sabatier, P.A., 1986: p.33.)

Fiecare din cele două modele ale implementării are punctele sale tari, dar și punctele sale slabe. Tentația este aceea de a găsi o abordare care să preia avantajele, sau punctele tari ale fiecăruia. Există mai multe încercări în acest sens. Una este a lui P. Sabatier și constă în formularea conceptului de *coalțiție de susținere* (a se vedea capitolul 4). Avantajul acestei abordări este acela că mută accentul de la decizia privind o politică la problema căreia i se adresează acea politică și analizează strategiile folosite de diferiții actori, publici sau privați, de a trata o problemă, în funcție de interesele lor.

O altă abordare este cea care studiază procesul de implementare din perspectiva modului în care sunt alese instrumentele la care apelează o politică.

## **b) Instrumentele politicilor**

În orice activitate pe care o întreprindem, facem apel la mijloace sau unelte pe care le considerăm potrivite pentru a o realiza cu succes. Dacă vrem să facem o călătorie de la București la Cluj, ne gândim să mergem cu automobilul, cu trenul sau cu avionul. Mijlocul de transport e instrumentul folosit pentru a realiza acțiunea dorită. Și, de multe ori, putem alege între mai multe căi de a face acțiunea: putem folosi unul sau altul din mijloacele de transport disponibile, altfel zis putem alege între mai multe instrumente disponibile.

La fel se întâmplă atunci când o politică publică urmează să fie implementată. De pildă, în cazul întreprinderilor care poluează aerul sau apa, se poate alege între: promulgarea unor reglementări care să interzică orice activitate industrială care poluează dincolo de anumite limite stabilite; sau: stimularea unei campanii de masă prin care să se preseze firmele poluatoare să reducă poluarea; sau: acordarea de subsidii acestor firme pentru a le stimula să achiziționeze tehnologii nepoluante; sau: măsuri de monitorizare atentă a activităților firmelor poluante și obligarea lor să elaboreze planuri de reducere a poluării și a riscurilor poluării etc.

Ca și atunci când ne propunem să mergem de la București la Cluj, pentru a reduce poluarea se pot folosi anumite instrumente. Conceptul de instrument e folosit aici într-un

sens foarte larg, pentru a desemna orice mijloc pe care un actor (o persoană individuală sau o organizație sau în particular o agenție guvernamentală) în folosește sau l-ar putea folosi pentru a atinge scopul sau scopurile urmărite (*apud* Peters, B.G., van Nispen, F.K.M., 1998: p. 13).

**Instrumentele politicilor** sunt mijloacele sau resursele pe care guvernarea le are la dispoziție pentru a implementa politicile publice.

**Clasificarea instrumentelor.** Deoarece, așa cum se vede și din exemplele date aici, există o mare varietate de instrumente care pot fi utilizate pentru a implementa politicile publice, e nevoie să le grupăm sau clasificăm. C. Hood (1983) consideră că guvernarea face față problemelor publice apelând la patru tipuri de resurse:

- *Centralitatea*: proprietatea de a fi la întâlnirea canalelor de informații; guvernarea folosește informația pe care o posedă, dreptul ei de a fi informată sau de a fi ascultată, fără a trebui să facă uz de constrângeri legale.
- *Fondurile*: deținerea de bunuri pe care le poate utiliza pentru a stimula sau pentru a le schimba cu altceva, în principal resursele monetare; aceste resurse au dobândit o importanță foarte mare în ultimele decenii.
- *Autoritatea*: posedarea puterii legale sau oficiale de a interzice, de a comanda, a licenția, a certifica, a garanta etc.
- *Organizarea*: guvernarea are la dispoziție aparatul de stat (o sumă de organizații sau agenții guvernamentale, care cuprind personal, clădiri, fonduri etc.) care îi permite să realizeze acțiuni concrete.

O clasificare mai detaliată e realizată de Howlett și Ramesh (1995: cap. 4). Criteriul după care instrumentele folosite în implementarea politicilor publice pot fi clasificate este acela al nivelului de intervenție a statului. În cazul în care aceasta este redusă, instrumentele au un caracter voluntar; pe măsură ce intervenția statului este mai ridicată, instrumentele au un caracter mai coercitiv.

<b>Instrumente voluntare</b> (intervenție scăzută a statului)	familia și comunitatea
	organizațiile voluntare
	piața
<b>Instrumente mixte</b> (intervenție medie a statului)	informare și consiliere
	subsițiile
	licitațiile și drepturile de proprietate
	taxele
<b>Instrumente obligatorii</b> (intervenție ridicată a statului)	reglementările
	întreprinderile publice
	furnizarea directă

*Instrumentele voluntare.* Uneori guvernarea decide în mod deliberat să nu acționeze într-o anumită problemă, deoarece consideră că rezultatele dorite se pot obține mai bine lăsând familia, comunitatea, piața liberă sau organizațiile neguvernamentale să soluționeze liber problemele respective. Normele sociale prevalente într-o societate, combinate cu inițiativa individuală și rolul comunității pot conduce în multe situații la rezultate mai bune decât dacă statul ar interveni coercitiv.

- Familia și comunitatea asigură în multe cazuri soluții preferabile oricăror intervenții ale statului: astfel, asigurarea sprijinului pentru copii, bătrâni, persoane handicapate sunt considerate în toate societățile moderne ca responsabilități individuale esențiale. apelul la familie și la comunitate primește întotdeauna un sprijin politic puternic; în plus, costurile pe care trebuie să le suporte guvernarea sunt foarte reduse (ele constau cel mult în ajutoare sau subsidii, precum de pildă alocațiile pentru copii). Desigur, există și avantaje ale concentrării asupra acestui tip de instrument: el nu poate fi utilizat în tratarea unor probleme sociale complexe; uneori e mai eficient să se furnizeze servicii sociale decât să se lase totul pe seama familiei; în sfârșit, se creează inechități: pentru cei care nu au o familie sau când resursele familiei sunt reduse, dar și pentru unii membri ai familiilor – în special **femeile** – care sunt principalii furnizori de grijă și care, în condițiile în care au de asemenea un loc de muncă, suportă o “dublă zi de muncă”, tot mai greu de îndeplinit.
- Organizațiile neguvernamentale care oferă servicii de asistență de sănătate, educație, sprijin pentru membrii unor grupuri defavorizate (precum, de exemplu, copiii străzii sau săracii), organizațiile ecologiste care militează pentru reducerea poluării sau curățarea pădurilor de deșeuri sunt exemple care ne vin imediat în minte. Ele nu depind în activitatea lor de stat și, în același timp, nu își propun ca scop obținerea de profit.

Avantajele apelului la ele ca instrumente ale politicilor publice sunt următoarele: a) sunt mult mai flexibile decât instituțiile sau agențiile guvernamentale; b) costurile lor sunt mai reduse, întrucât apelează în mare măsură la activități voluntare; c) asigură echitatea, căci se apleacă în primul rând asupra persoanelor defavorizate. Dar, desigur, nu se poate face apel la aceste organizații în cazul unor probleme sociale complexe; pe de altă parte, ele depind pentru activitatea lor de atragerea de fonduri (iar uneori acestea provin de la stat).

- Piața a fost și este principalul instrument voluntar folosit de guvernare. Crearea de piețe private eficiente este un obiectiv fundamental al guvernărilor, cu atât mai mult al celor în tranziția postsocialistă. Așa cum am văzut, argumentul fundamental în favoarea ei este acela că în condițiile existenței unei piețe veritabile, bunurile și serviciile sunt produse la cel mai mic preț; și, cum principalele bunuri și servicii pentru populație pot fi produse pe piața liberă, guvernările folosesc pe larg acest instrument al politicilor. Desigur, așa cum am văzut, existența bunurilor publice face ca uneori piața să nu fie un instrument adecvat al politicilor. Ea nu asigură eficiență, dar nici echitate (să ne gândim la un sistem pur privat de asistență de sănătate: în acest caz, cei săraci nu ar putea beneficia de servicii necesare, ceea ce ar fi în conflict cu ideea aflată la temelia societăților moderne de respectare a drepturilor omului).

*Instrumentele obligatorii.* Ele constrâng sau direcționează acțiunea persoanelor sau instituțiilor cărora li se adresează. În aplicarea lor, guvernarea este desigur constrânsă de limite constituționale.

- Reglementările reprezintă un mecanism esențial de a prescrie anumite activități sau comportamente ale persoanelor și instituțiilor (atât publice cât și private). Statul are capacitatea de a exercita coerciția, de aceea reglementările sale pot influența chiar foarte mult economia și, în general, societatea. Pe plan economic, reglementările urmăresc să încurajeze unele activități sau, dimpotrivă, să descurajeze altele; de exemplu, pot fi reglementate ratele de schimb, profiturile, investițiile străine; firmele sunt licențiate; pot exista reglementări privind prețurile practicate, calitatea și cantitatea produselor, standarde de siguranță sau ecologice etc. Pe plan social, reglementările urmăresc să protejeze interesele cetățenilor, de pildă prin reglementarea pieței muncii sau elaborarea de standarde de calitate, de nepoluare etc. Avantajele utilizării acestui instrument sunt următoarele: a) nu este necesar ca guvernarea să posede o informație foarte extinsă asupra comportamentelor sau preferințelor efective: ea poate pur și simplu să stabilească un standard și să ceară respectarea lui; b) este cel mai eficient mijloc, atunci când guvernarea are stabilite obiective precise și clare, precum și în situații de criză, când e necesar să se dea răspunsuri simple și imediate; c) efectele aplicării ei sunt mai ușor de prezis, ceea ce conduce la posibilitatea unei mai bune coordonări a eforturilor instituțiilor și agențiilor guvernamentale; d) sunt mai puțin costisitoare decât alte instrumente (precum subsidiile sau scutirile de taxe); e) politic sunt preferabile, căci indică acțiunea precisă și implicarea directă a guvernării în soluționarea problemelor. Dezavantajele acestui instrument sunt următoarele: reglementările a) impun limite asupra activității în sectorul privat și deci pot distorsiona piețele; b) inhibă inovația și creează comportamente conservatoare; c) sunt inflexibile și nu țin seamă de context, ceea ce poate produce rezultate perverse; d) uneori este imposibil să se dea reglementări, atunci când de pildă există o varietate uriașă a activităților vizate; e) sunt adesea costisitoare: căci costurile aplicării ei pot fi foarte ridicate.
- Prin intermediul unor întreprinderi publice, statul poate nu doar să asigure bunuri și servicii prin instrumente bugetare, dar poate chiar să asigure producerea lor. Electricitatea, apa, serviciile telefonice, feroviare etc. sunt vândute de către

întreprinderile de stat, iar cei care nu le plătesc pot fi împiedicați să le folosească. Avantajele acestui instrument sunt de neglijat: a) așa cum am văzut, în cazul bunurilor publice piața nu reușește să fie un mecanism eficient; b) informația necesară pentru a folosi acest instrument e mai mică decât în cazul în care s-ar fi dorit folosirea altora, precum reglementările; c) profiturile obținute se transformă în fonduri publice. Pe de altă parte însă, dezavantajele sunt foarte mari, iar recunoașterea lor a reprezentat un puternic impuls către privatizarea multora dintre aceste întreprinderi: a) sunt dificil de controlat; b) sunt ineficiente, căci pierderile lor sunt adesea suportate din fonduri publice; c) sunt supuse presiunilor politice (la noi în țară exemple de mari întreprinderi care au pierderi și care nu au fost închise din motive politice sau sociale sunt cunoscute); d) datorită pozițiilor lor de monopol ele trec o parte a costurilor asupra consumatorilor.

- Furnizarea în mod direct de către stat a unor bunuri și servicii se realizează prin intermediul taxelor și deci al bugetului; ea constă în alocări bugetare (de pildă, prin mărimea fondurilor pentru apărare, sănătate, educație, poliția, pompierii, construcții de drumuri și poduri, în general deci pentru bunuri și servicii publice); în redistribuiri de bunuri și beneficii între diferite grupuri sau categorii de cetățeni; în politicile de stabilizare economică pe care le realizează. Alături de avantajele ușor de recunoscut, acest tip de instrumente are și dezavantaje: a) datorită creșterii rolului birocrăției, aplicarea politicilor este puțin flexibilă și neeficientă; controlul politic asupra agențiilor și instituțiilor guvernamentale poate duce la b) decizii care vizează mai degrabă obiective electorale; c) decizii incoerente.

*Instrumente mixte.* Acestea combină caracteristicile instrumentelor voluntare și obligatorii. Implicarea statului variază de la simpla diseminare a informației la subsidii și taxe asupra activităților.

- Informarea și consilierea sunt furnizate persoanelor și organizațiilor, cu așteptarea că ele își vor schimba comportamentul într-un anumit mod: de pildă, informații turistice, asupra programelor guvernamentale, date statistice economice și sociale, date despre starea vremii etc. Aceste instrumente sunt folosite atunci când guvernarea nu dispune de soluții concrete sau nu dorește să se implice mai mult în soluționarea unor probleme; desigur însă că e vorba de instrumente puțin puternice, care nu conduc la rezultate precise, imediate: schimbările dorite în comportament apar doar în timp, iar probabilitatea lor e uneori greu de determinat.
- Subsiidiile reprezintă toate formele de transferuri financiare către persoane, firme, organizații guvernamentale sau din sectorul privat ori neguvernamental. Subsiidiile urmăresc sprijinirea firmelor private pentru producerea de bunuri și servicii pe care guvernarea dorește să fie oferite, de pildă pentru agricultori sau pentru anumite industrii, pentru școli, universități sau clinici particulare. Principalele forme de subsidii sunt: a) granturile (pentru școli, universități, transportul public), acordate pentru desfășurarea unor activități considerate ca valoroase în sine; b) reduceri de taxe; c) vouchere, oferite consumatorilor unui anumit bun; aceștia le predau unor producători preferați, care la rândul lor primesc contravaloarea bunurilor oferite de la agențiile guvernamentale. La noi în țară cel mai cunoscut sistem de acest fel e cel care privește proprietarii agricoli: ei folosesc voucherele primite pentru a acoperi o parte a costului lucrărilor agricole; d) împrumuturi acordate de stat, cu o dobândă mai mică decât cea de pe piață (de exemplu, împrumuturi acordate tinerilor pentru construcții de locuințe); e) reglementări privind restricționarea cantității de mărfuri produse de un anumit producător (de exemplu, cantitatea de pește care poate fi pescuit) sau stabilirea unor prețuri (de exemplu, la serviciilor oferite de companiile de taximetre). Avantajele utilizării subsidiilor ca instrumente de implementare a unei politici sunt: a) sunt ușor

de aplicat atunci când există o coincidență între ceea ce dorește publicul și ceea ce dorește guvernarea, iar costurile utilizării lor nu sunt foarte ridicate; b) ele sunt flexibile, căci cei subvenționați pot ei înșiși cum să le folosească date fiind circumstanțele în care acționează; c) de aceea subsidiile încurajează inovația, răspunsuri noi; d) sunt politic acceptabile, căci, pe de o parte, cei care beneficiază de ele sunt mai puțini și sprijină puternic acordarea lor, dar pe de altă parte costurile sunt suportate de întreaga populație, astfel încât opoziția la ele e mai difuză și mai slabă. Dezavantajele sunt importante: a) subsidiile solicită resurse importante; b) efectele dorite se obțin într-un timp mai lung (și de aceea nu pot fi utilizate în situații de criză); c) costurile obținerii informațiilor privind modul de alocare a subsidiilor pot fi foarte mari; d) ele pot fi redundante, dacă activitățile dorite s-ar desfășura și fără acordarea lor, ceea ce înseamnă că uneori subsidiile reprezintă o risipă de fonduri.

- Licitațiile și drepturile de proprietate. În cazurile în care o resursă este limitată, cei care doresc să o consume trebuie să liciteze pentru a o folosi. De pildă, dacă există mai mulți poluatori ai unui râu, pentru a nu crește nivelul de poluare a acestuia peste un anumit nivel se pot stabili limitele în care fiecare poluator poate deversa substanțele poluante (în acest fel e reglementat indirect nivelul producției acestuia). Avantajul în aceste cazuri este că a) drepturile de proprietate sunt ușor de stabilit; b) instrumentul este flexibil, în exemplul dat aici putându-se varia nivelul de poluare care e oferit fiecărei firme; c) instaurează un control mai riguros al nivelului desfășurării unei activități nedorite. Printre dezavantajele acestui instrument se află: a) se încurajează specula: firmele mari pot ridica prețul la care cumpără drepturile, astfel punând bariere în fața firmelor mici; b) sunt inechitabile, căci acordarea drepturilor depinde numai de capacitatea de a plăti – și poate genera opoziție din partea celor care trebuie să plătească, de pildă, costurile unei poluări crescute; c) favorizează înșelăciunea, transferul unor activități în economia paralelă.
- Taxele reprezintă plăți obligatorii către stat. Obiectivele introducerii unei taxe pot fi foarte diferite. Cel mai cunoscut este acela de a crește nivelul veniturilor statului. Dar ca instrument al politicilor publice taxele sunt utilizate pentru a induce un anumit comportament sau, dimpotrivă, pentru a descuraja unele comportamente. De exemplu, asigurarea auto obligatorie face ca numărul celor care contribuie să fie mai mare și deci ca nivelul asigurării să fie mai mic. Sau: un nivel ridicat al taxelor la băuturile alcoolice sau la țigări a indus o scădere a consumului acestora. Taxele de utilizare a unui produs reprezintă o altă modalitate de a face apel la acest instrument în politicile publice: un poluator poate să producă, dar plătind taxe ridicate. Principalele avantaje ale acestui instrument sunt următoarele: a) sunt ușor de stabilit și solicită firmele să găsească modalități alternative de comportament pentru a micșora sumele plătite statului; b) sunt un stimulent continuu de reducere a activităților nedorite; c) de asemenea, ele promovează inovația, căutarea de alternative acceptabile; d) ele sunt un instrument flexibil, putând fi ajustate până la momentul în care se obține rezultatul dorit; e) în special în cazul taxelor de utilizare ele permit o mai mare discreție decât reglementările din partea celor cărora li se aplică instrumentul; f) nu fac apel într-o mare măsură la birocrăție, căci responsabilitatea reducerii activităților nedorite cade în seama firmelor cărora li se aplică taxele (de utilizare). Pe de altă parte însă, taxele și taxele de utilizare au unele dezavantaje, precum: a) pentru a stabili nivelul exact al taxelor e nevoie de informație foarte multă și de foarte bună calitate; b) resursele pot fi prost alocate înainte de a se ajunge la un nivel eficient al taxelor; c) nu sunt eficiente în situații de criză, fiindcă ele se bazează pe decizii private și deci efectele se văd numai în timp; d) ele implică uneori costuri mari de administrare și de colectare a taxelor.

### **Alternative de furnizare a bunurilor și serviciilor de către instituțiile publice**

(Osborne, D., Gaebler, T., 1993, p.31):

#### *Tradiționale:*

1. Crearea de reglementări și de sancțiuni legale
2. Reglementare și dereglementare
3. Monitorizare și investigare
4. Licențiere
5. Politici de taxe
6. Granturi
7. Subsidii
8. Împrumuturi
9. Garanții pentru împrumuturi
10. Contractări

#### *Inovative:*

11. Franchisă
12. Parteneriat public – privat
13. Parteneriat public – public
14. Corporații cvasipublice
15. Întreprinderi publice
16. Achiziții
17. Asigurări
18. Recompense
19. Schimbări în politicile de investiții publice
20. Asistență tehnică
21. Informare
22. Evaluare
23. Voluntariat
24. Vouchere
25. Taxe de impact
26. Catalizarea eforturilor organizațiilor neguvernamentale
27. Cooperare cu lideri din organizațiile neguvernamentale
28. Persuadare

#### *Avant-garde:*

29. Fonduri cu rol de stimulare
30. Inverstiții cu rol de a asigura echitatea
31. Asociații voluntare
32. Co-producție sau eforturi de îmbunătățire a propriei activități
33. Quid pro quo
34. Managementul cererii
35. Vânzare, schimb sau utilizare a proprietății
36. Restructurarea pieței

**Alegerea instrumentelor.** De obicei, o agenție guvernamentală care are de implementat o anumită politică are în fața sa mai multe instrumente între care poate să aleagă. Cum va proceda? Există anumite constrângeri, care o împing să aleagă un instrument mai degrabă decât un altul? Decizia în acest sens depinde de mai mulți factori (Linder, S.H., Peters, B.G., 1989):

- caracteristicile instrumentelor: a) intensitatea resurselor; b) centrarea: cât de mare este selectivitatea grupurilor vizate, cât de precisă este acțiunea etc.; c) riscul

politic: cât de mare e sprijinul și cât de mare este opoziția la folosirea aceluși instrument, care sunt șansele de succes etc.); d) constrângerile asupra activității statului: cât de mult este acceptabilă coerciția etc.;

- stilul de realizare a politicilor în țara respectivă (de pildă, în S.U.A. sunt preferate politici care presupun descentralizarea activităților, în timp ce în alte țări, precum Franța, politicile apelează la activități cu un caracter mai pronunțat centralist);
- cultura organizațională a agențiilor guvernamentale care urmează să implementeze politica;
- contextul problemei: rolul actorilor implicați, programarea activităților etc.;
- preferințele decidenților (care țin de profesiile lor, de afilierea lor instituțională și politice, de cunoștințele și credințele lor etc.).

Cea mai simplă abordare a alegerii instrumentelor unei politici a fost propusă de B. Doern (*apud* Howlett, Ramesh, 1995: p. 159). El consideră că în implementarea unei politici un instrument poate fi substituit cu un altul: teoretic, orice instrument poate fi folosit pentru a atinge scopul propus printr-o politică. Cu toate acestea, agențiile guvernamentale preferă anumite instrumente. Doern argumentează că în societățile democratice sunt preferate instrumente mai puțin coercitive și se trece la cele mai coercitive dacă ele nu sunt eficiente sau apar presiuni sociale pentru a folosi instrumente mai coercitive.

Bressers și O'Toole (1998) propun o analiză mai amănunțită. Ei pleacă de la următoarele caracteristici ale instrumentelor politicilor:

- limitarea sau expansiunea: măsura în care instrumentul face ca actorii să aibă la dispoziție modalități alternative, atractive și fezabile de comportament;
- resursele: dacă instrumentele furnizează sau iau grupului țintă resurse;
- alegerea: măsura în care instrumentele lasă actorilor libertatea de acțiune sau forțează anumite comportamente;
- caracterul unilateral sau multilateral: dacă instrumentul vizează numai acțiunea organismelor guvernamentale sau implică și acțiuni ale altor actori;
- apelul la normativitate (la reglementări): cât de mult sunt folosite reglementările față de stimulentele economice;
- proporționalitatea: cât de mult depinde mărimea sau intensitatea acțiunii guvernamentale de mărimea sau intensitatea grupului țintă.

În al doilea rând, ei argumentează că alegerea unui instrument se realizează în contextul unei rețele în care sunt implicați mai mulți actori. Rețelele se caracterizează prin două trăsături – coeziunea și interrelaționarea:

- *Coeziunea* privește măsura în care indivizii, grupurile și organizațiile care compun o rețea au în comun obiectivele, scopurile relevante în problema în cauză.
- *Interrelaționarea* privește măsura în care actorii implicați în cadrul rețelei interacționează între ei, au contacte atât în procesul de desfășurare a politicii respective, cât și în alte contexte.

Se observă ușor că cele două caracteristici sunt independente între ele: pot exista rețele în care actorii au aceleași scopuri, dar relaționările dintre ei sunt slabe sau, dimpotrivă, puternice; după cum pot exista rețele în care actorii au scopuri divergente, iar contactele dintre ei sunt puternice sau, dimpotrivă, slabe. Bressers și O'Toole argumentează că, în general,

*cu cât caracteristicile unui instrument ajută la menținerea caracteristicilor existente din cadrul rețelei, cu atât e mai probabil ca el să fie selectat pentru implementarea politicii.*

	<i>Interrelaționare ridicată</i>	<i>Interrelaționare scăzută</i>
<i>Coeziune ridicată</i>	<p><i>Instrumentele selectate se caracterizează prin:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ apel scăzut la normativitate (reglementări);</li> <li>➤ proporționalitate;</li> <li>➤ alocarea de resurse suplimentare grupurilor țintă;</li> <li>➤ libertatea grupurilor vizate de a opta pentru sau împotriva aplicării unui instrument;</li> <li>➤ aranjamente bilaterale sau multilaterale;</li> <li>➤ implementarea de către decidenți sau de către organizații care depind de ei.</li> </ul>	<p><i>Instrumentele selectate se caracterizează prin:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ apel scăzut la normativitate (reglementări);</li> <li>➤ proporționalitate (dar mai scăzută decât în cazul în care interrelaționarea e ridicată);</li> <li>➤ alocarea de resurse suplimentare grupurilor țintă;</li> <li>➤ libertate ridicată a grupurilor vizate de a opta pentru sau împotriva aplicării unui instrument;</li> <li>➤ absența aranjamentelor bilaterale;</li> <li>➤ implementarea de către decidenți sau organizații intermediare.</li> </ul>
<i>Coeziune slabă</i>	<p><i>Instrumentele selectate se caracterizează prin:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ apel ridicat la normativitate (reglementări);</li> <li>➤ proporționalitate (dacă instrumentele sunt aplicate individual);</li> <li>➤ grupurilor vizate li se retrag unele resurse;</li> <li>➤ absența libertății grupurilor vizate de a opta pentru sau împotriva unui instrument;</li> <li>➤ multe acorduri bi- sau multilaterale;</li> <li>➤ implementare de către decidenți sau de către organizații care depind de ei.</li> </ul>	<p><i>Instrumentele selectate se caracterizează prin:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ apel ridicat la normativitate (reglementări);</li> <li>➤ lipsă de proporționalitate;</li> <li>➤ retragerea resurselor de la grupurile vizate;</li> <li>➤ libertate limitată a grupurilor vizate de a opta pentru sau împotriva unui instrument;</li> <li>➤ absența aranjamentelor multilaterale;</li> <li>➤ implementare caracterizată prin implicarea și a altor actori decât decidenții și organizații strâns legate de ei.</li> </ul>

*Exercițiu:* încercați să găsiți, pentru fiecare din cele patru situații, exemple din țara noastră de domenii ale politicilor publice în care relațiile dintre agențiile guvernamentale, pe de o parte, și actorii privați, pe de altă parte, se caracterizează în modalitățile descrise.

### c) Încheierea politicilor

Am discutat pe larg mecanismele nu de puține ori greoaie și îndelungate prin care o problemă ajunge pe agenda informală și pe cea formală, mecanismele prin care sunt formulate politicile care urmăresc soluționarea acelei probleme, mecanismele prin care este se ia decizia de aplicare a unei anumite opțiuni și, în sfârșit, modul în care o politică este implementată. Am ajuns acum să discutăm situația în care o politică a fost implementată și există rațiuni pentru a o încheia. Ce se întâmplă în această situație? Probabil că cel mai simplu răspuns – dar nu neapărat și cel care ne vine cel mai natural în minte – este că încercările de a încheia o politică sunt extrem de dificile. Politicile sunt greu de pornit; dar, odată pornite, e la fel de greu să fie oprite!

Atunci când o politică urmează să fie încheiată, care sunt țintele acestei acțiuni? Ce urmează să se încheie de fapt? După P. DeLeon (1987) există patru astfel de ținte:

- *funcțiile:* bunul sau serviciul pe care aplicarea acelei politici îl furnizează membrilor societății;

- *organizațiile*: instituțiile formale create pentru a implementa acea politică; deși par mai susceptibile să fie desființate, acest lucru se întâmplă rar pe deplin;
- *politicile*: strategiile generale de soluționare a unei anumite probleme;
- *programele*: modalitățile specifice (sau instrumentele) de abordare a unei probleme; ele sunt cele mai vulnerabil aspect al procesului de încheiere a unei politici.

De cele mai multe ori, nu toate aceste ținte pot fi atinse atunci când o politică este supusă procesului de încheiere. Motivul este că acest proces este influențat de numeroși factori.

**Ce influențează încheierea unei politici?** Kirkpatrick, Lester și Peterson (1999) clasifică factorii implicați în trei categorii, privind: 1) caracteristicile intrinseci ale politicii respective; 2) mediul politic în care a fost implementată acea politică; și 3) constrângerile cărora politica trebuie să le facă față.

Caracteristicile intrinseci ale politicii, care sunt relevante în procesul de încheiere a ei, sunt următoarele:

- *Rațiunea ei de a fi*: în ce constă funcția acelei politici, care sunt organizațiile implicate în implementarea ei etc.
- *Longevitatea* organizațiilor implicate: cu cât ele sunt mai vechi, cu atât e mai dificil să fie desființate.
- *Invizibilitatea*: dacă organizațiile care implementează o politică sunt mai puțin vizibile pentru public, ele au șanse mai mari să supraviețuiască până la o vârstă înaintată.
- *Complexitatea*: atunci când politica vizează o problemă complexă și greu de înțeles de către public, ea poate supraviețui mai ușor; căci în acest caz argumentele specialiștilor (mulți dintre ei implicați în implementarea politicii și interesați în menținerea ei) cântăresc mai mult.
- *Distribuția beneficiilor*: numărul celor care beneficiază de acea politică, precum și gradul în care ei percep acele beneficii ca importante afectează felul în care diverși actori se raportează la acea politică.

Să ne gândim la un exemplu cunoscut: cel al instituțiilor guvernamentale create în anii '90 pentru a realiza privatizarea întreprinderilor de stat. În etape diferite, diferite sarcini au fost atribuite unor instituții diferite; dar niciodată nu a fost desființată vreuna. Dimpotrivă, fiecare a încercat să își găsească un alt obiect de activitate pentru a nu fi desființată. (Cazul fostului FPS este emblematic: deși, potrivit legii, activitatea sa urma să se încheie în anul 2001, el a continuat să se dezvolte, să își construiască sedii etc.). Un alt exemplu: deși guvernul României a fost de acord încă din 1996 să modifice sistemul de acordare a burselor pentru studenți, în sensul trecerii la sistemul practicat în Europa de sprijinire a studenților "studioși dar săraci", vechiul sistem nu a fost schimbat în condițiile în care beneficiarii actualului sistem au reprezentat o categorie numeroasă, care percepea ca foarte importante beneficiile derivate din acest sistem.

O a doua categorie de factori care influențează procesul de încheiere a unei politici sunt cei care privesc mediul politic în care aceasta este aplicată:

- *Ideologia politică prevalentă*: în primii ani de după alegeri, dacă ele sunt câștigate de fosta opoziție, acest lucru se observă cel mai bine.
- *Mărimea, forța și hotărârea* coalițiilor care presează pentru încheierea acelei politici: cu cât acestea sunt mai intense, cu atât șansele ca politica respectivă să fie încheiată sunt mai mari.
- *Aliați puternici*: ei pot influența mult eforturile de încheiere sau de menținere a unei politici.
- *Posibilitățile de realizare a compromisurilor*: acestea reprezintă tactici foarte importante de împiedicare a încheierii politicii.

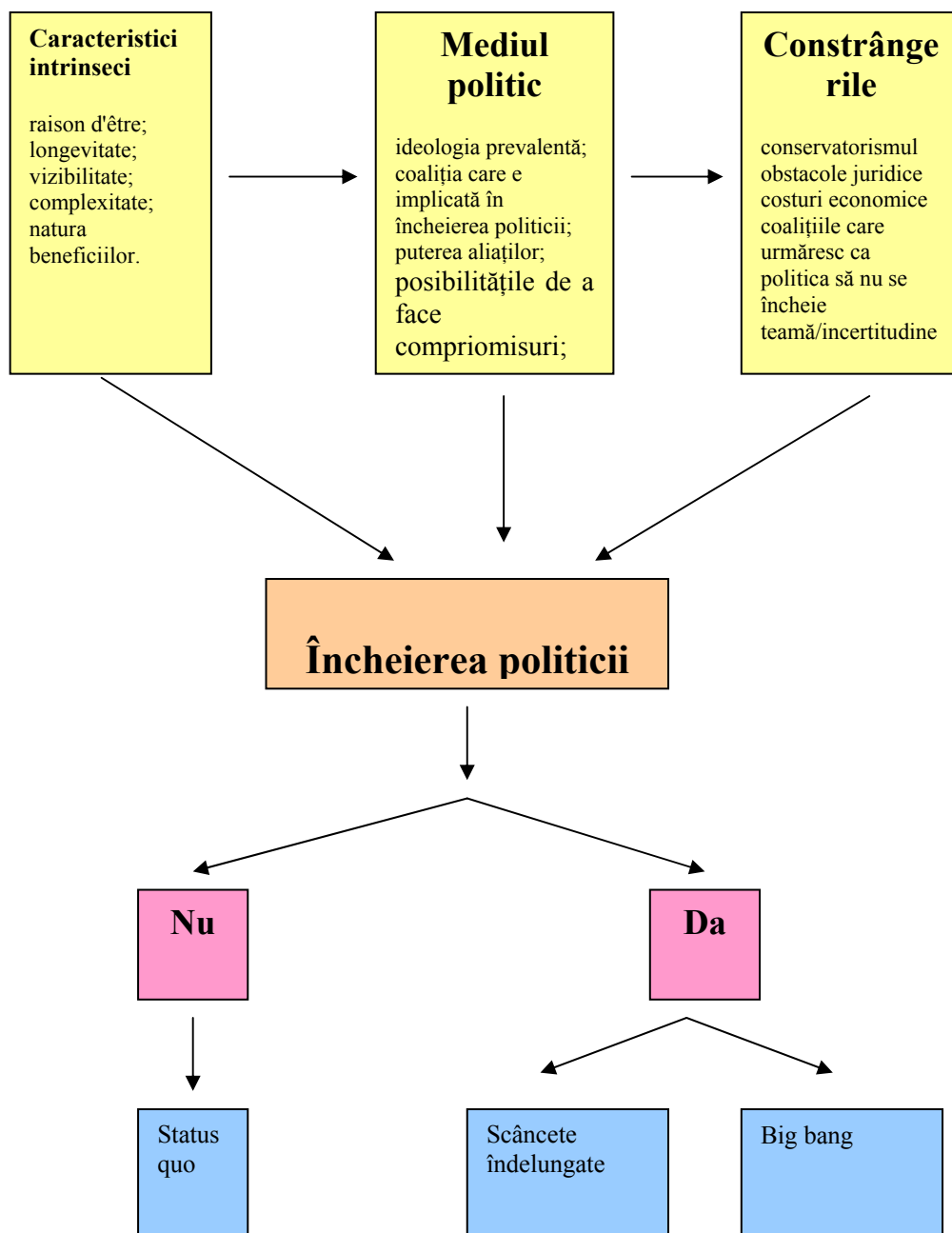
- *Viteza*: chiar dacă acest factor nu depinde întotdeauna de voința decidenților, dacă este posibil să se realizeze eforturile de încheiere a politicii într-un timp scurt, atunci șansele de reușită sunt mai mari.

Un exemplu interesant privind rolul ideologiei prevalente e din domeniul învățământului. În anii 1997 – 2000 a predominat în reforma învățământului din țara noastră o perspectivă liberală, care a contrastat mult cu cea mai autoritară practică anterior: accentul a căzut asupra delegării responsabilităților, creșterii autonomiei universităților și școlilor, dereglementării etc.

Încheierea unei politici poate să nu se realizeze și datorită intervenției unor bariere sau constrângeri:

- *Existența unor coalitii* care se opun încheierii politicii.
- *Conservatorismul*: agențiile implicate în implementarea unei politici caută să își modifice scopurile și misiunea, astfel încât să nu se desființeze.
- *Obstacole juridice*: uneori reglementările de care este nevoie pentru a încheia o politică sunt de un nivel foarte înalt (hotărâri de guvern, dar și legi sau chiar modificări ale Constituției), iar acest fapt împiedică încheierea politicii.
- *Costurile de pornire*: atunci când o politică este încheiată, e posibil să fie necesar un efort financiar mare, care devine un obstacol în procesul de încheiere.
- *Teama și incertitudinea*: dacă o politică este încheiată, e greu de prezis care vor fi toate consecințele îndepărtării de la ceea ce era de acum familiar și cunoscut. Așa cum aceste aspecte erau relevante în adoptarea unei politici noi (a se vedea de pildă punctul de vedere incrementalist), acum ele devin obstacole în încheierea unei politici deja practicate.

De exemplu, renunțarea la politicile practicate anterior de protecție a copiilor a necesitat eforturi ridicate și de aceea în calea încheierii acestora s-au ridicat obstacole mari.



(După Kirkpatrick, Lester, Peterson, 1999: p. 219.)

**Rațiuni pentru neîncheierea unei politici.** Geva-May și Wildavsky (1997, p.179) le sistematizează astfel: pe de o parte, există tendința organizațională de a persista; pe de altă parte, sunt costuri (emoționale, politice, juridice, financiare) care acționează împotriva încheierii unei politici.

În ce privește persistența organizațională, un prim aspect este cel al existenței personalului angajat în agenția sau agențiile care implementează politica, precum și personalul de care este nevoie în alte instituții în acest sens și care, în cazul încheierii ei, și-ar pierde locurile de muncă, fără a fi siguri că li se oferă altceva în schimb. Politicile de apărare, de pildă, au creat un întreg mecanism instituțional, militarii devenind o parte a structurii sociale care este foarte greu de dislocat; la fel, personalul din instituțiile create pentru protecția copiilor etc. În al doilea rând, la fel ca și în cazul acceptării unei politici,

deciziile privind încheierea ei se iau la mai multe nivele: de regulă nu este suficientă o singură decizie, la un anumit nivel; dimpotrivă, existența mai multor centri decizionali face ca încheierea unei politici să nu fie ușoară. În al treilea rând, organizațiile tind să răspundă în fața schimbărilor prin adoptarea soluțiilor „satisficente”, cum le numea H.A. Simon (a se vedea capitolul 5). Organizațiile fac apel la mai multe instrumente pentru a evita încheierea politicii respective:

- *investițiile*: mașinăriile care au apărut pentru a implementa o politică de multe ori au solicitat bugete și investiții mari, care le permit să continue să funcționeze, independent de faptul că personalul se schimbă, și care presează pentru menținerea lor în funcțiune;
- *obscuritatea*: organizațiile invizibile pentru public, cele care efectuează sarcini complexe definite de specialiști se pot menține mai ușor;
- *schimbări „cosmetice” și aparență de dinamism*: organizațiile își formează o imagine de dinamism, fac schimbări de fațadă pentru a dovedi adaptarea lor la noi situații; de aceea, de multe ori încheierile de politici înseamnă nu dispariția acelor organizații, ci mai degrabă restructurarea sau reinventarea lor pentru a implementa alte politici succesore.

Încheierea unei politici are costuri sau implicații importante. În primul rând sunt cele emoționale și politice: publicul are în general o atitudine de respingere a schimbărilor în aranjamentele existente, care erau cunoscute (și care adeseori funcționau „satisfăcător”); această atitudine e acompaniată de cea de compasiune pentru cei care suferă ca urmare a încheierii unei politici și, invers, de ostilitate pentru cei care decid încheierea politicii. Decizia de a încheia o politică poate fi interpretată și ca o recunoaștere a faptului că o decizie anterioară nu a fost bună; or, liderii politici sunt reticenti să admită că au făcut greșeli, căci acest lucru ar putea periclita sprijinul de care ei se bucură: ei preferă să atragă atenția asupra contribuțiilor lor pozitive – noi programe și noi politici. În al doilea rând, decizia de a încheia o politică are costuri juridice și financiare. Cele juridice privesc complexitatea procesului de încheiere (sunt necesare reglementări de diferite tipuri, urmându-se procedurile legale); apoi, este posibil ca încheierea politicii să încalce unele promisiuni ale guvernării, implicite sau explicite. Costurile financiare pot fi ridicate pe termen scurt (chiar dacă pe termen lung situația este adesea diferită).

**Tipuri de încheiere a unei politici.** Există două moduri generale în care o politică este încheiată; cele mai multe încheieri se situează undeva între cele două extreme:

- *Încheiere tip „big bang”*: un sfârșit al politicii precum o explozie, constând în schimbarea unei politici ca urmare a unei singure decizii din partea autorităților. De obicei, ea apare la un moment precis, chiar dacă a fost precedată de intense lupte între coalițiile de susținere a continuării sau, dimpotrivă, a încheierii acelei politici. Exemplu mai cunoscute la noi ar fi decizia de falimentare a Bancorex sau de încheiere a sistemului plăților compensatorii.
- *Încheiere tip „scâncet îndelungat”*: sfârșitul politicii vine nu printr-o decizie la un singur nivel și la un moment precis determinabil, ci ca urmare a unui declin îndelungat al resurselor prin care era susținută acea politică. Acest proces e cunoscut și sub numele de „decrementare” (în opoziție cu „incrementarea”).

Geva-May și Wildavsky (1997) sugerează mai multe strategii de facilitare a procesului prin care o politică este încheiată. În primul rând, este important să se folosească unele condiții favorabile, precum:

- *Schimbări în agențiile guvernamentale* (de obicei în urma unor alegeri în care fosta opoziție a câștigat): în primii ani ai noii guvernări se pot schimba mai multe politici; după aceea procesul devine mult mai greu.

- *Delegitimarea supozițiilor ideologice ale vechii politici.* La noi în țară cel mai cunoscut a fost procesul prin care un tip de politici era etichetat ca fiind de sorginte comunistă; dar, în ultimii ani, au fost delegitimate și cele care se bazau pe poziții „conservator minimaliste” (a se vedea capitolul 3).
- *Perioade de turbulență:* cele în care așteptările oamenilor privind viitorul sunt zguduite, așa cum la noi în țară s-a întâmplat nu numai în 1989, dar și de exemplu în anii 1998-1999.
- *Ascunderea efectelor,* prin configurarea de instrumente de ameliorare a efectelor încheierii politicii. Pesemne că exemplul cel mai cunoscut la noi în țară de adoptare a acestei strategii e cel al introducerii plăților compensatorii pentru salariații disponibilizați, ca urmare a restructurării întreprinderilor în care lucrau.

În al doilea rând, procesul de încheiere a unei politici este adesea parte a unui proces mai larg: cel în care a) este propusă o altă politică alternativă, iar adoptarea acesteia înseamnă încheierea celei vechi; b) se formează agenda formală, care poate conține idei privind încheierea politicii respective. În al treilea rând, procesul de încheiere a unei politici este facilitat dacă, atunci când a fost elaborată, s-a prevăzut că ea nu va continua în măsura în care anumite rezultate nu sunt obținute. Dacă implementarea politicii presupune monitorizarea ei și evaluări periodice, atunci rezultatele acestora pot fi utilizate pentru a presa în favoarea încheierii politicii. În sfârșit, un mijloc important care poate fi folosit este acela de a minimiza opoziția actorilor care se opun încheierii politicii.

Iată o listă de activități pe care trebuie să le desfășoare analistul de politici (Geva-May, Wildavsky, 1997: pp. 221 – 222) pentru a minimiza opoziția actorilor care se opun încheierii unei politici:

- Am identificat grupurile care sprijină coalițiile care se opun încheierii politicii?
- Dacă răspunsul este „da”, am identificat ce îi determină să se comporte astfel?
- Am identificat susținătorii încheierii acelei politici?
- Dacă răspunsul este „da”, am identificat ce îi determină să se comporte astfel?
- Să largesc numărul celor care participă la dezbaterile propunerii mele?
- Să fac apel la sprijinul unor grupuri interesate în încheierea politicii?
- M-am gândit dacă să atrag și alți actori activi în încheierea politicii?

## Întrebări și aplicații

- 1) Care sunt punctele tari ale modelului implementării de sus în jos a unei politici?
- 2) Care sunt punctele slabe ale acestui model?
- 3) Care sunt punctele tari ale modelului implementării de jos în sus a unei politici?
- 4) Care sunt punctele slabe ale acestui model?
- 5) În ce constă proprietatea de centralitate a unui instrument?
- 6) Comparați avantajele și dezavantajele folosirii instrumentelor voluntare.
- 7) Analizați comparativ avantajele și dezavantajele utilizării ca instrumente a reglementărilor și a întreprinderilor publice.

- 8) Care sunt principalele forme de subsidii?
- 9) Analizați comparativ avantajele și dezavantajele fiecăreia din aceste forme.
- 10) Care sunt caracteristicile instrumentelor care au un rol important în alegerea lor pentru implementarea unei politici?
- 11) Discutați teza substituibilității instrumentelor unei politici.
- 12) Caracterizați trăsăturile unei rețele de implementare a politicilor.
- 13) Discutați fiecare din cele patru tipuri de rețele de implementare a unei politici și arătați în ce sens se poate susține că instrumentele preferate în fiecare caz contribuie la menținerea caracteristicilor aceluși tip de rețea.
- 14) Care sunt țintele unei acțiuni de încheiere a unei politici? Dați exemple de încheieri ale unei politici în care țintele să fie de tipurile menționate.
- 15) Analizați, pe bază de exemple, felul în care influențează procesul de încheiere a unei politici:
  - a) caracteristicile intrinseci ale politicii respective;
  - b) mediul politic în care a fost implementată acea politică; și
  - c) constrângerile cărora politica trebuie să le facă față.
- 16) Comparați teza incrementalistă privind adoptarea unei politici cu argumentele privind existența unor rațiuni privind neîncheierea unei politici.
- 17) Care sunt modurile în care se încheie o politică? Dați exemple de situații în care se combină elemente din fiecare.
- 18) Discutați diferite strategii de a minimiza opoziția actorilor care se opun încheierii unei politici.