

**POLITICA DE APĂRARE/POLITICĂ PUBLICĂ.
CERINȚE OPERAȚIONALE PENTRU MECANISMUL
DE MANAGEMENT AL PLANIFICĂRII APĂRĂRII**

**DEFENCE POLICY/PUBLIC POLICY.
OPERATIONAL REQUIREMENTS
FOR MANAGEMENT MECHANISM OF DEFENCE
PLANNING**

Ovidiu-Mihai COCENESCU*

Rezumat: Pentru România, procesul de transformare a sectorului public a intrat într-o nouă etapă de dezvoltare. Astfel, acesta trebuie să răspundă la noile schimbări ale economiei mondiale, de la criza actuală, în egală măsură, la cerințele procesului de integrare atât în structurile Uniunii Europene cât și NATO. De asemenea, în competiția pentru alocarea de resurse financiare, apărarea națională este, de obicei, o zonă defavorizată. Din acest motiv, o prezență mai bună în agenda publică a problemelor strategice ale armatei române, sau printr-o politică publică "ofensivă", poate duce la îmbunătățirea situației economice și financiare a Ministerului Apărării Naționale .

Cuvinte-cheie: politică publică; politica de apărare; nivelul de ambiție, cerințe operaționale.

Abstract: For Romania, the transformation of public sector walked into a new stage of development. Thus, it must respond to the new changes of the world economy, at current crisis, but equally, to the requirements of the process of integration into the structures of both the European Union and NATO. Also in competing for the allocation of financial resources, national defense is usually a disadvantaged area. For this reason a better presence in the public agenda of strategic issues of the Romanian Army, or through a "offensive" public policy, can lead to improve the economic and financial situation of the Ministry of National Defense..

Keywords: public policy, defence policy, level of ambition, operational requirements

* Serviciul Român de Informații; e-mail: o_cocenescu@yahoo.com



1. Politica publică – considerații generale

*Politica publică
Mecanismul politicii publice
oferă repere în ceea ce
privește dezvoltarea și
optimizarea implementării
politicii de apărare,
respectiv a mecanismului de
management al planificării
apărării.*

Studiul politicilor publice reprezintă o preocupare relativ nouă, care a apărut în America de Nord și în Europa după cel de-al Doilea Război Mondial (chiar dacă, desigur, guvernanțele se confruntaseră și înainte cu probleme privind înfăptuirea politicilor), pentru o mai bună înțelegere a relațiilor dintre cei care guvernează și cetățeni.

Conform unuia dintre pionierii științei politice, **H. Lasswell**, politica publică are trei trăsături definitorii:

✓ **este multidisciplinară:** aplică metode și cunoștințe din domenii diferite, precum studiul instituțiilor politice, științele economice, teoria organizațiilor, drept, administrație, statistică etc.;

✓ **este orientată spre rezolvarea de probleme:** ea nu are un caracter pur academic (și adesea steril), ci se orientează spre problemele lumii reale, căutând soluții acestora;

✓ **este explicit normativă:** e o știință care își asumă explicit faptul că nu poate fi absolut obiectivă; în analiza acțiunii guvernamentale ea face apel la valori alături de tehnici, la scopuri alături de mijloace. După Lasswell, știința politicilor are ca direcție „îmbunătățirea cunoașterii necesare îmbunătățirii practicii democrației”.

Într-un cuvânt, accentul cade pe știința politicilor într-o democrație, în care scopul fundamental este demnitatea umană, în teorie ca și în practică¹.

Termenul de „politică publică” a pătruns în studiile de specialitate și în limbajul curent din România destul de târziu (la sfârșitul anilor '90) și există în continuare numeroase ambiguități la nivelul simțului comun asupra sferei de cuprindere a acestei noțiuni. O posibilă explicație ar putea fi aceea că termenul a fost împrumutat din limba engleză – *policy* – dar nu există o traducere specifică în limba română, alta decât aceea de *politică*. Or, în mod tradițional, politica înseamnă cu precădere activitatea partidelor politice, a instituțiilor legitimate prin mecanisme democratice (Parlament, Guvern și aparatele proprii de lucru ale acestora), declarații politice, campanii electorale etc., de aici și tentația de contaminare la nivel terminologic. Ca urmare, România a preferat utilizarea termenului din literatura franceză, și anume cel de politică publică (*politiques publiques*).

¹ Lasswell H. D., *The Policy Orientation*, în Lerner D., Lasswell, H. D. (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, Stanford, p. 15.



1.1. Definirea conceptului de „politică publică”

Pentru a înțelege mai bine acest termen putem considera trei definiții mult utilizate.

Politica publică este:

✓ „...tot ceea ce un guvern decide să facă sau să nu facă” – **Thomas Dye**²;

✓ „...un set de decizii conectate între ele, luate de un actor politic sau de un set de actori, referitoare la selectarea de obiective și de mijloace pentru atingerea acestora într-o situație specifică în care acești actori ar trebui, în principiu, să aibă puterea de a lua aceste decizii” – **William Jenkins**³;

✓ „...un curs de acțiune orientat în vederea atingerii unui anumit scop urmat de către un actor în abordarea unei probleme de interes” – **James Anderson**⁴.

Cele trei niveluri la care se realizează politicile publice sunt:

✓ **nivel internațional** – instituțiile internaționale joacă un rol din ce în ce mai important în ceea ce privește politicile naționale și locale, unii acuzându-le că încearcă să înlocuiască statele ca identitate politică, alții văzând internaționalizarea politicilor ca pe un amplu proces de globalizare;

✓ **nivel național** – de cele mai multe ori politicile publice sunt identificate cu acest nivel, considerându-se că o abordare tradițională în domeniul politicilor publice este aceea care spune că doar deciziile administrației centrale în probleme de interes public reprezintă politici publice;

✓ **nivel local** – politicile locale exprimă o restrângere a conceptului de politici publice, înțelegându-se de fapt politici publice locale, diferențele între cei doi termeni fiind date mai ales de calitatea decidenților și de aplicabilitatea geografică a deciziilor.

Pentru a înțelege mai bine dimensiunile noțiunii de politică publică sunt necesare o serie de concepte-cheie care ajută la construcția conceptului:

a) acțiunea în baza autorității: politica publică este o acțiune implementată de structurile puterii, structuri care au autoritate legislativă, politică și financiară de acțiune;

b) o reacție la problemele societății („real world”): politica publică încearcă să răspundă unei nevoi/probleme concrete a societății (sau a unui segment al societății);

² Thomas D., *Understanding Public Policy* (7th ed.), Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1992, p. 4.

³ Miroiu A., *Introducere în analiza politicilor publice*, Editura Paideia, București, 2001, p. 9.

⁴ Anderson J., *Public policy making* (2nd ed.), Princeton, NJ, Houghton Mifflin, 1994, p. 5.



c) orientată spre un scop: politica publică este orientată spre atingerea unui set de obiective bine delimitate în încercarea de a rezolva o nevoie/problemă particulară a comunității (grupului-țintă);

d) cursul acțiunii: politica publică nu este o decizie singulară (acțiune sau reacțiune), ci o abordare/strategie integrată;

e) o decizie de a face/a nu face ceva: politica publică poate fi implementată cu scopul de a rezolva o problemă sau, bazându-se pe presupunerea conform căreia problema poate fi rezolvată în cadrul politicilor deja existente, un guvern poate decide că nu este cazul să mai acționeze;

f) politica este dusă la îndeplinire de un actor/un grup de actori: politica este, în general, implementată de o *structură de implementare* alcătuită din mai mulți actori și, în cazuri mai rare, de o singură structură (ex. agenție guvernamentală);

g) o justificare a unei acțiuni: orice politică publică trebuie să includă motivarea acțiunii/nonacțiunii;

h) o decizie luată: politica publică este o decizie asumată, nu o promisiune sau o intenție.

Procesul de elaborare a politicii poate fi văzut atât ca un *proces analitic* (rezolvarea unei probleme), cât și ca un *proces politic*.

Proces analitic = căutarea de soluții pentru problemele existente, făcând apel la raționalitate în vederea îndeplinirii scopurilor publice. În acest caz, cheia procesului de elaborare a politicii constă în definirea corectă a problemei, identificarea și analiza unui set de soluții adecvat, selectarea alternativei care rezolvă cel mai bine problema.

Proces politic = axat pe "luptele" pentru controlul procesului de luare a deciziei, urmărind propriul interes și pe eforturile de a defini scopurile publice.

1.2. Analiza politicilor publice

Analiza de politici publice este „o disciplină aplicată a științelor sociale care folosește metode multiple de cercetare și argumentare pentru a produce și transforma informațiile relevante pentru politica publică, care pot fi folosite în medii politice pentru a rezolva probleme de politici publice”⁵.

⁵ Weimer D. L., Vinning A. R., *Analiza politicilor publice – concepte și practică* (editia a III-a), Editura Arc, București, 2004, p. 31.



Spre deosebire de cercetarea academică, care are ca obiectiv dezvoltarea acelor teorii ce contribuie la o mai bună înțelegere a societății, urmărind relațiile dintre o gamă largă de variabile comportamentale, cercetarea politicilor publice⁶ se concentrează asupra relațiilor dintre variabile care reflectă probleme sociale și alte variabile care pot fi controlate prin politicile publice. Produsul dorit al cercetării politicilor publice este o ipoteză mai mult sau mai puțin verificată, de forma: dacă guvernul întreprinde acțiunea X, atunci va rezulta Y.

Din punctul de vedere al analizei: **Politică = ansamblu de practici și norme elaborate de unul sau mai mulți actori publici.**



Sursa: Miroiu A., *Introducere în analiza politicilor publice*, Editura Paideia, Buc., 2001, p.18.

Figura 1. Model de analiză a și pentru o politică publică

1.3. Modelul economic al politicii publice

Problema unei politici publice este indisolubil legată de natura bunurilor⁷ și de caracteristicile acestora⁸. Deoarece oferta, respectiv cererea pentru aceste bunuri se întâlnesc pe o piață liberă, care nu funcționează însă perfect, o primă funcție a politicii publice este tocmai aceea de a *corecta imperfecțiunile acestei piețe libere*⁹. Acțiunea publică trebuie deci să intervină pentru a atenua aceste disfuncționalități și a reduce inechitățile până în punctul în care acestea pot fi suportate de către ansamblul cetățenilor. Ca urmare, misiunea autorităților publice poate fi definită plecând de la analiza disfuncționalităților pieței și de la cercetarea echității în ceea ce privește repartitia bunăstării.

⁶ Harold L. D., *The Emerging Conception of the Policy Sciences*, în Weimer, D. L., Vinning A. R., *Analiza politicilor publice*, op. cit., p. 35.

⁷ Bunuri publice, private, vămuite și comune.

⁸ Exclusivitate și rivalitate: *bunuri publice* (nonexclusivitate, nonrivalitate), *bunuri private* (exclusivitate, rivalitate), *bunuri vămuite* (exclusivitate, nonrivalitate), *bunuri comune* (nonexclusivitate, rivalitate).

⁹ Monopolurile, externalizările (pozitive – ex.: iluminatul public – sau negative – ex.: fum, deșeuri), asimetria de informație.



Transformarea eficace a resurselor productive în bunuri și servicii de consum final pe care o denumim și „alocarea sau afectarea resurselor” depinde, de asemenea, de knowhow-ul intelectual și practic al colectivității și de eficacitatea organizării sale. Rarității resurselor productive i se adaugă deci o raritate a ceea ce economiștii numesc „capital uman”.

Spre deosebire de capitalul fizic, acesta poate fi ameliorat prin formare, însă acest fapt necesită, în egală măsură, angajarea de resurse productive și, ca urmare, un sacrificiu imediat în termeni de consum final.

1.4. Autorii politicilor publice

Politicile publice sunt realizate de către subsisteme administrative¹⁰, alcătuite din actori care se confruntă cu o problemă publică. Termenul de actor include atât actori din sfera socialului, cât și actori din structurile de stat, unii fiind mai mult implicați în procesul administrativ, în timp ce alții sunt simpli spectatori¹¹.

Unul dintre cei mai tentanți termeni în studiul politicilor este cel al autorilor acestora. Acesta are rezonanța clară și se referă la un grup cunoscut de decidenți care determină cursul unei acțiuni în mod intenționat și urmărind anumite finalități. Dar aceasta nu este, în mod necesar, și maniera în care văd lucrurile cei care sunt considerați ca fiind autori ai politicii.

Actorii implicați în procesul politicilor publice pot fi atât indivizi, cât și grupuri. Numărul lor variază în funcție de țară, sector sau domeniu și se poate modifica de-a lungul timpului. Desigur, literatura de specialitate oferă multiple clasificări ale participanților în procesul politicilor publice.

Kingdon¹² distinge între participanții din interiorul și exteriorul sistemului politico-administrativ următoarele categorii:

- ✓ înalții funcționari;
- ✓ grupurile de interese;
- ✓ universitarii;
- ✓ cercetătorii și consultanții;
- ✓ mediile de comunicare în masă;

¹⁰ Noțiunea de subsistem administrativ a fost dezvoltată de către primii teoreticieni ai pluralismului, în Statele Unite. Ei au folosit noțiunea de *suborgan administrativ*, pentru a desemna „grupări alcătuite din membri ai societății sau oameni de stat, aflat într-un model de interacțiune devenit rutină.” (Lance de Haven Smith, Carl van Horn – *Subgovernment Conflict in Public Policies*, în *Policy Studies Journal* 12, 4, 1984).

¹¹ Howlett M., Ramesh M., *Studiul politicilor publice: Cicluri și subsisteme ale politicilor*, Editura Epigraf, Chișinău, 2004, p. 63.

¹² Kingdon J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Harper-Collins, New York, 1984.



- ✓ partidele politice;
 - ✓ opinia publică.
- La rândul lor, **Howlett** și **Ramesh** împart actorii politici în
- ✓ oficiali aleși;
 - ✓ oficiali numiți în funcție (funcționarii);
 - ✓ grupuri de interese;
 - ✓ grupuri de cercetători;
 - ✓ mass-media.

1.5. Ciclul politicilor publice

Procesul de înfăptuire a unei politici publice urmărește în mod consecvent același pattern, indiferent de natura și domeniul în care urmează a fi implementată respectiva politică. În literatura de specialitate, acest model de construcție este cunoscut sub denumirea de *ciclul politicii publice*¹³.

Secvențialitatea etapelor acestui ciclu este utilă din perspectiva înțelegerii procedurilor de elaborare și de implementare a politicii publice, dar întregul mecanism trebuie internalizat ca un proces continuu, care odată ce atinge etapa finală, intră de fapt într-o nouă fază, în care se reia întreg ciclul.



Figura 2. Ciclul politicii publice în cinci etape

Concret, *ciclul politicilor publice* reprezintă în fapt un proces logic deductiv, unde actorul decizional urmărește un parcurs etapizat pentru a găsi soluția la o problemă reală din societate.

¹³ Șirul stadiilor sau etapelor în procesul de înfăptuire a politicii publice.



2. Procesul politicilor publice în România

*Politicile publice în România
Legislația nu reprezintă decât un instrument al politicii publice, din categoria instrumentelor obligatorii, alături de alte asemenea instrumente.*

Conform art. 1 al Legii nr. 473 din 4 noiembrie 2004: „Planificarea apărării, **atribut și componentă esențială a politicii de apărare**, reprezintă un complex de activități și măsuri care vizează promovarea intereselor naționale, definirea și îndeplinirea obiectivelor securității naționale a României în domeniul apărării”. Totodată, prin Hotărârea de Guvern nr. 775 din 14 iulie 2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central au fost stabilite o serie de reguli care reglementează procesul decizional la nivelul ministerelor și altor organe specializate la nivelul administrației centrale. Astfel, noțiunea de *politici publice* a fost instituționalizată în România, politica de apărare fiind una dintre cele 19 domenii majore ale vieții socio-economice.

În acest sens, pentru identificarea cerințelor operaționale aferente planificării apărării vom pleca de la statutul politicii de apărare ca fiind politică publică, astfel prin definirea mecanismului aferent politicii publice, vom analiza dezvoltarea și optimizarea implementării politicii de apărare, respectiv a mecanismului de management integrat al planificării apărării.

2.1. Stare de fapt

În mod frecvent auzim în discursurile oamenilor politici asocierea dintre noțiunea de *politică publică* și *lege/strategie*. O asemenea asociere nu este corectă în măsura în care relația între o lege/o măsură cu caracter normativ și ciclul politicilor publice este o relație ca de la parte la întreg: a adopta o lege/a emite o hotărâre nu este echivalent cu a iniția/a implementa o politică publică.

Legislația nu reprezintă decât un *instrument* al politicii publice, din categoria instrumentelor obligatorii, alături de alte asemenea instrumente precum furnizarea directă de servicii de către stat. Ca parte a procesului politicilor publice, procesul legislativ se supune aceluiași rigori legate de modul în care se definesc problemele, se formulează și se fundamentează variantele de soluționare, se alege varianta considerată optimă, se implementează, se monitorizează și se evaluează politicile publice. Schematic, locul procesului de adoptare a legii poate fi reprezentat conform următoarei scheme.

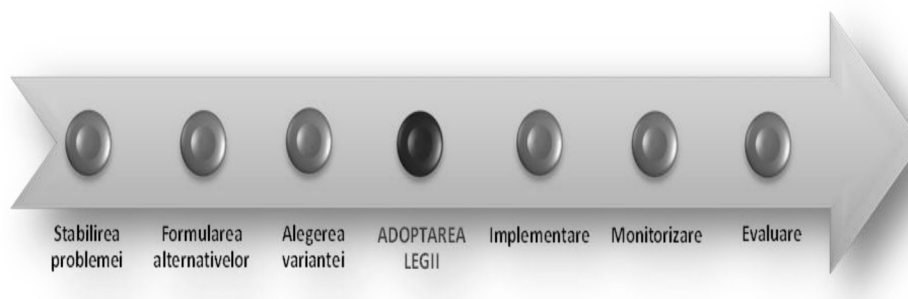


Figura 3. Locul procesului de adoptare a legii

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

Noțiunea de *politici publice* a fost instituționalizată în România odată cu apariția Hotărârii de Guvern nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central, prin care se stabilesc o serie de reguli care reglementează procesul decizional la nivelul ministerelor și altor organe specializate la nivelul administrației centrale.

Procesul a fost unul solicitat și susținut de organizații internaționale (Comisia Europeană, Banca Mondială) și a fost impus ca o reformă de tip top-down (de sus în jos), presupunând modificarea perspectivelor în evaluarea activităților desfășurate în cadrul administrației: trecerea de la o perspectivă orientată spre perpetuarea instituțiilor, la una orientată spre rezultatele activității acestora.

Principalii pași realizați în implementarea unui mod de formulare a politicilor publice în România au fost:

✓ elaborarea și punerea în aplicare a unor proceduri de formulare, implementare și evaluare a politicilor publice elaborate la nivel central (H.G. nr. 775/2005);



✓ coordonarea interministerială – 10 consilii¹⁴ permanente pe domenii sectoriale și Consiliul de Planificare Strategică (H.G. nr. 770/2005);

✓ strategia pentru „Îmbunătățirea sistemului de elaborare, planificare și coordonare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale” (H.G. nr. 870/2006);

✓ schimbarea structurii notei de fundamentare și reformarea acesteia în sensul practicilor europene pentru o mai bună reglementare (H.G. nr. 1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului);

✓ introducerea reglementărilor cu privire la planificarea strategică în administrația publică centrală.

La nivel instituțional, principalele autorități implicate în procesul de formulare a politicilor publice sunt:

✓ *Parlamentul* – reprezintă forumul legislativ;

✓ *Consiliul Legislativ* – este o structură specifică a Parlamentului care îndosariază proiecte legislative pentru a sistematiza, unifica și coordona întreaga legislație și care actualizează oficial legislația română;

✓ *Cabinetul Primului Ministru*;

✓ *Secretariatul General al Guvernului (SGG)* – e o structură din cadrul Guvernului care are responsabilitatea de a asigura dezvoltarea operațiilor tehnice implicate în procesul de guvernare și de a rezolva problemele organizaționale, juridice, economice și tehnice ale activității guvernamentale. SGG are autoritate în ceea ce privește observarea procedurilor legate de prepararea, elaborarea, îndosarierea și prezentarea proiectelor legislative înaintate guvernului, precum și a procedurilor de acceptare a acestor proiecte prin structura sa specializată, Direcția de Politici Publice. Funcționarea acestei instituții/structuri este determinată de acte normative specifice

¹⁴ Aceste comitete sunt: Consiliul interministerial pentru afaceri interne și justiție; Consiliul interministerial pentru relații externe și afaceri europene; Consiliul interministerial pentru integrare europeană; Consiliul interministerial pentru probleme economice, politici fiscale și comerciale, piața internă, competitivitate, mediul de afaceri; Consiliul interministerial pentru administrație și funcție publică, descentralizare, comunități locale; Consiliul interministerial pentru afaceri sociale, sănătate, protecția consumatorului; Consiliul interministerial pentru educație, cultură, cercetare, tineret, sport și minorități; Consiliul interministerial pentru agricultură, dezvoltare rurală și mediu; Consiliul interministerial pentru dezvoltare regională, infrastructură, amenajarea teritoriului și turism; Consiliul interministerial pentru situații de criză.



care conțin, de asemenea, mențiuni privind procesul de formulare a politicilor în România;

✓ *Unitățile de politici publice de la nivelul ministerelor* – structuri fără personalitate juridică constituite la nivelul ministerelor și al altor organe de specialitate ale administrației publice centrale care inițiază proiecte de acte normative, prin ordin al conducătorului instituției;

✓ *Consiliile interministeriale permanente* – ce asigură coerența fundamentării și implementării politicilor guvernamentale din domeniul respectiv.

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

➤ activitățile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice în cadrul ministerelor și al altor organe de specialitate ale administrației publice centrale care inițiază proiecte de acte normative;

➤ cadrul coerent și unitar de elaborare a politicilor publice care să se regăsească la nivelul fiecărui minister și organ de specialitate al administrației centrale;

➤ fundamentarea tehnică adecvată a actelor normative, în scopul evitării contestărilor ulterioare și a situațiilor în care actele normative sunt dificil sau imposibil de aplicat;

➤ stabilirea unor instrumente care să contribuie la creșterea capacității de coordonare de la nivelul Guvernului, în ceea ce privește procedurile de elaborare a politicilor publice de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației centrale;

➤ stabilirea unor formulare unice care să fie completate la nivelul tuturor ministerelor în care să fie prezentate etapele și rezultatele activităților de cercetare care fundamentează un anumit proiect de act normativ;

➤ crearea la nivelul ministerelor a unor organisme speciale de politici publice care să coordoneze activitățile premergătoare elaborării proiectelor de acte normative și care să funcționeze în colaborare cu departamentele de specialitate de la nivelul Guvernului.



- 1 Politici publice privind bugetul și finanțele
- 2 Politici publice industriale
- 3 Politici publice privind serviciile
- 4 Politici publice în domeniul afacerilor
- 5 Politici publice privind transporturile și comunicațiile
- 6 Politici publice privind resursele naturale, producția agricolă și prelucrarea
- 7 Politici publice regionale
- 8 Politici publice privind mediul
- 9 Politici publice în domeniul societății civile și democrației
- 10 Politici publice privind administrația publică
- 11 Politici publice privind cultura
- 12 Politici publice în domeniul educației și științelor
- 13 Politici publice în domeniul turismului, sportului și activităților de relaxare
- 14 Politici publice sociale și privind angajarea forței de muncă
- 15 Politici publice în domeniul asistenței medicale
- 16 Politici publice în domeniul afacerilor externe
- 17 Politici publice privind apărarea națională
- 18 Politici publice privind justiția
- 19 Politici publice privind afacerile interne

Figura 4. Politicile publice derulate la nivelul ministerelor¹⁵

Reforma modului de formulare a politicilor publice în România este încă la început, iar principalele direcții de acțiune stabilite la nivel guvernamental în acest domeniu, pentru perioada următoare, vizează:

✓ *introducerea sistemului de planificare strategică*: SGG a inițiat un amplu proces de planificare strategică, prin introducerea obligativității¹⁶ elaborării, de

¹⁵ **H.G. nr.775/2005** pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central.

¹⁶ **HG nr.1807/2006** pentru aprobarea Componentei de management din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central.



către toate ministerele, de planuri strategice pentru perioada 2007-2009, scopul final al acestui proces în derulare fiind întărirea legăturii dintre planificarea politicilor publice și elaborarea bugetului, precum și creșterea eficienței cheltuielilor publice;

✓ *reforma managementului cheltuielilor publice*: principalul obiectiv este acela de stabilire a indicatorilor de performanță pentru programele bugetare, precum și clarificarea terminologiei privind planificarea bugetară¹⁷ (bugetarea pe programe);

✓ *evaluarea costurilor administrative*: pe baza modelului *Standard Cost Model (SCM)*, utilizat de administrația olandeză, Guvernul își propune să aplice o metodologie eficientă și exactă de identificare a costurilor administrative, precum și un instrument de direcționare eficientă a măsurilor de reducere a sarcinilor administrative.

2.2. Procesul politicilor publice în Ministerul Apărării Naționale – Cerințe operaționale ale mecanismului de management integrat al planificării apărării

În aplicarea H.G. nr.1807/2006 la Ministerul Apărării Naționale au fost întreprinse trei acțiuni.

1. La nivelul Secretariatului General a fost înființată Unitatea de Politici Publice a ministerului – Biroul Politici Publice și a fost notificat la S.G.G.. Această structură a fost inițiată "simplist", respectiv a fost un răspuns la solicitarea S.G.G./H.G.1807. Având în vedere că la nivelul M.Ap.N. exista Direcția Planificare Integrată, care are în responsabilitate managementul integrat al activității ministerului, aceasta, în anul 2008, a fost declarată U.P.P., structura de la nivelul S.G. fiind desființată.

2. Carta Albă a Apărării a fost declarată ca Plan Strategic a M.Ap.N., dar având în vedere întârzierea elaborării acestui document, ministerul a elaborat, precum și actualizat, planuri strategice al ministerului în formatul solicitat de H.G.1807/2006.

3. Consiliul de Planificare a Apărării a fost declarat organul de coordonare a politicii publice a M.Ap.N.

Conform **H.G. nr. 775 din 14 iulie 2005** pentru aprobarea *Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare*, Ministerului Apărării Naționale i-au fost atribuite următoarele politici publice:

¹⁷ **OMFP nr. 1159/2004** pentru aprobarea *Instrucțiunilor privind conținutul, forma de prezentare și structura programelor elaborate de ordonatorii principali de credite în scopul finanțării unor acțiuni sau ansamblu de acțiuni.*



- politici publice privind granițele de securitate națională pe termen lung și participarea la NATO și UE;
- politici publice privind dezvoltarea forțelor armatei naționale.

Procesul politicilor publice în M.Ap.N. Politica de apărare una dintre cele 19 domenii majore ale vieții socio-economice.

În acest sens, în definirea și implementarea acestor politici la nivelul Ministerului Apărării Naționale, conform procesului de management al planificării apărării, respectiv al instrumentului aferent acestuia – Sistemul de Planificare, Programare, Bugetare și Evaluare (S.P.P.B.E.) – **cerințele operaționale** generate de politica publică sunt conforme cu ciclurile acesteia, respectiv: Stabilirea agendei; Definitivarea problemelor; Identificarea variantelor – Alegerea soluțiilor; Implementarea politicii publice; Monitorizarea și evaluarea.

Astfel:

A. Cerințele operaționale aferente **Stabilirii agendei**, aparținând etapei de Planificare, se determină în conformitate cu procesul de elaborare a acesteia, precum și tipologiilor acesteia, respectiv: A.1. Stabilirii agendei publice; A.2. Stabilirea agendei instituționale; A.3 Agenda media.

A.1. Procesul aferent stabilirii **Agendei publice**, aceasta însumând toate problemele percepute de membrii unei comunități, constă în:

A.1.1. Cerința operațională nr. 1: Elaborarea unei analize strategice, la nivelul M.Ap.N., privind „*Starea Armatei*” (nivel de clasificare: NESECRET/PUBLIC) în scopul distribuirii acesteia, la solicitarea tuturor partidelor politice înscrise în campania electorală. Această cerință este menționată în *Metodologia sistemului de planificare integrată a activităților ministerului*. Acest document este destinat informării publice asupra problematicii strategice a Armatei României (stadiul procesului de transformare; angajamentele internaționale; prioritățile operaționale; etc.). Prin distribuirea lui se configurează imaginea reală a problematicilor aflate în responsabilitatea Ministerului Apărării Naționale. Prin acest document se transmit unitar elementele ce vor sta, potențial, la baza viitorului Program de guvernare/Politica de apărare.

A.1.2. Cerința operațională nr. 2: Elaborarea contribuției M.Ap.N., la solicitarea Administrației Prezidențiale, pentru fundamentarea *Strategiei naționale de apărare* (S.N.Ap.). Această cerință este menționată în *Metodologia sistemului de planificare integrată a activităților ministerului*. Acest document (S.N.Ap.), care este



public avizat de C.S.A.Ț. și aprobat de Parlament, alături de Programul de guvernare va sta la baza elaborării *Cartei albe a apărării* (conf. Legii 473/2004 – privind planificarea apărării). Totodată, Președintele stabilind, prin acest document, prioritățile strategice aferente asigurării securității naționale pe termen mediu (5 ani), oferă cetățenilor imaginea de ansamblu asupra managementului riscurilor și amenințărilor la adresa României.

A.1.3. Cerința operațională nr. 3: Elaborarea contribuției M.Ap.N. pentru fundamentarea ***Nivelul național de ambiție pentru asigurarea securității naționale***. Acest document strategic NU EXISTĂ ASTĂZI! sub o formă integrată. Propunem integrarea acestuia la nivelul Ministerul Afacerilor Externe, document la care vor participa toate instituțiile cu atribuții în asigurarea securității naționale și va acoperi o perioadă de timp de minim 10 ani. După finalizare, acesta va fi supus aprobării C.S.A.Ț. și va sta la baza recalibrării/calibrării angajamentelor României aferente tuturor formelor de cooperare externă a statului. Din punct de vedere al M.Ap.N. acest document stă la baza angajamentelor față de NATO și UE, atât din punct de vedere al capacităților puse la dispoziție, cât și a participării cu forțe în teatrele de operații. Din punct de vedere al politicii publice, pe baza acestui document se va asigura o unitaritate a mesajului public, în vederea construirii unei percepții sociale pozitive, precum și o creștere a gradului de încredere în instituțiile statului.

A.1.4. Cerința operațională nr.4: Efectuarea Analizei Strategice a Apărării în contextul recalibrării/calibrării Armatei României, proces de importanță vitală având în vedere o serie de probleme complexe nesoluționate. Amintim că în anul 2003 a fost inițiat acest proces, dar din cauza unor conjuncturi ale momentului nu a fost finalizat. Rezultatele acestui proces, pe lângă beneficiile strategice aduse, vor contribui și la fundamentarea dezvoltării unei politici publice în domeniul apărării naționale la un nivel net superior celei de astăzi.

A.1.5. Cerința operațională nr.5: Elaborarea ***Cartei albe a apărării*** (conform Legii nr.473/2004), document declarat ca Plan strategic al Ministerului Apărării Naționale. În contextul persistenței întârzierilor la nivel strategic (întârzierea emiterii Strategiei naționale de apărare) la nivelul M.Ap.N. se va elabora/actualiza ***Planul strategic ale instituției*** în formatul solicitat de H.G. nr.1807/2006. Acest document multianual/4 ani (Carta albă sau Planul strategic) va transmite publicului, pe lângă obiectivele majore, prioritățile strategice și direcțiile de acțiune ale M.Ap.N., și necesarul financiar estimat pentru îndeplinirea acestora.



A.1.6. Cerința operațională nr.6: Elaborarea **Strategiei Militare**. Acest document, pe lângă importanța lui strategică în cadrul Armatei României, aduce precizări în zona publică asupra misiunilor, organizării, precum și rolului Armatei, astfel contribuind la îmbunătățirea imaginii asupra organismului militar. Publicul larg se va informa, în detaliu, și asupra rolului de sprijin al autorităților publice în situații de calamitate pe care le are Armata, astfel asigurându-se o atenție mai mare asupra problemelor cu care se confruntă Ministerul Apărării Naționale.

A.1.7. Cerința operațională nr.7: Pe baza documentelor mai sus menționate, la nivelul M.Ap.N., se va elabora **Agenda publică** (aceasta fiind în concordanță cu cea a Guvernului), document care, în funcție de prioritățile de perioadă, va fi utilizată pentru asigurarea coerenței mesajelor publice ale autorităților Ministerului Apărării Naționale, astfel asigurându-se o atitudine ofensivă a acestor mesaje și un impact public real.

A.2. Procesul aferent stabilirii **Agendei instituționale**, aceasta cumulând toate problemele pe care factorii decizionali își propun să le rezolve într-un anumit interval de timp, constă în:

A.2.1 Cerința operațională nr.1: Elaborarea **obiectivelor și direcțiilor de acțiune subsecvente politicii de apărare**, acestea fiind necesare procesului de managementului integrat al apărării la nivelul MAPN.

A.2.2. Cerința operațională nr.2: Elaborarea **analizei „ex-ante”** a stadiului procesului de transformare a Armatei României în scopul stabilirii priorităților în funcție de stadiul implementării/realizării, dar mai ales a soluționării ”întârzierilor”.

A.2.3. Cerința operațională nr.3: Derularea **proceselor de negociere** aferente angajamentelor față de NATO și UE. Din punct de vedere a politicilor publice acest proces este deosebit de important, el conferind, prin realizarea angajamentelor conform calendarului convenit, imaginea ”de stat membru credibil”, element deosebit de important mai ales mediului de afaceri.

A.2.4. Cerința operațională nr.4: Elaborarea **Directivei de planificare**, conform Legii nr.473/2004/*Metodologiei sistemului de planificare integrată a activităților ministerului*. Acest document, aprobat de ministrul apărării naționale, din punct de vedere al politicilor publice, asigură implementarea acestora, asigurând îndeplinirea obiectivelor, priorităților și direcțiilor de acțiune ale Ministerului Apărării Naționale, respectiv îndeplinirea obiectivelor/priorităților politicii de apărare.

A.2.5. Cerința operațională nr.5: Elaborarea **Directivei de costuri**. Acest document, aprobat de ministrul apărării naționale, va reprezenta baza pentru



calculul costurilor în toate domeniile Ministerului Apărării Naționale, utilizându-se în etapele de Programare, respectiv Bugetare.

A.2.6 Cerința operațională nr.5: Elaborarea *Strategiei de comunicare a Ministerului Apărării Naționale*. Acest document va asigura managementul comunicării MApN cu societatea, aceasta urmând a se efectua în spiritul Agendei publice a ministerului.

A.3. Procesul aferent stabilirii Agendei media, aceasta acționează ca un facilitator între agenda publică și cea instituțională, însă uneori poate avansa propriile priorități, constă în:

A.3.1. Cerința operațională nr.1: Elaborarea *proiectelor de campanii publicitare*, în conformitate cu Strategia de comunicare a ministerului, acestea fiind elemente de sprijin al activităților Ministerului Apărării Naționale.

A.3.2. Cerința operațională nr.2: Încheierea de *contracte cu operatorii mass-media*, prin acestea asigurându-se corelarea publicitară cu momentele acționale ale MApN care au nevoie de acest instrument, totodată pregătind cetățenii pentru mesajele ministerului, dar și cu campaniile de angajare.

B. Cerințele operaționale aferente Definitivării problemelor, aparținând etapei de Programare, constau în:

B.1 Cerința operațională nr.1: Elaborarea *dispozițiilor și precizărilor* aferente procesului de planificare integrată, conform *Metodologiei sistemului de planificare integrată a activităților ministerului*.

B.2. Cerința operațională nr.2: Elaborarea *variantelor proiectelor Programelor majore ale MApN*. Aceste variante se vor elabora în baza Directivei de planificare / a dispozițiilor / a precizărilor, folosind analiza cost-eficacitate. De regulă, plafoanele estimate pentru resursele financiare se mențin constante pentru toate variantele, dar în cazuri excepționale (aparitia unor solicitări după aprobarea Directivei de planificare) acestea se pot majora.

B.3. Cerința operațională nr. 3: Aprobarea, la nivelul Consiliului de Planificare a Apărării, a pachetului *Programelor majore ale MApN*.

C. Cerințele operaționale aferente Identificării variantelor – Alegerii soluțiilor, aparținând etapei de Bugetare, constau în:

C.1. Cerința operațională nr.1: Analiza *impactului limitei bugetare și restricțiilor transmise de Ministerul Finanțelor Publice prin Scrisoarea-Cadru*. Adoptarea deciziilor strategice de încadrare în limită (în cazul în care aceasta este aproape de necesarul estimat) sau stabilirea variantei de răspuns.



C.2. Cerința operațională nr.2: Elaborarea *răspunsului către M.F.P.*, precum și a *materialelor de susținere a solicitărilor bugetare* la nivelul Guvernului, Comisiei Parlamentare, Parlamentului.

C.3. Cerința operațională nr.3: Analiza *impactului bugetului anual aprobat* asupra necesarului estimat – emiterea corecțiilor la nivel strategic. Definitivarea și transmiterea bugetelor ordonatorilor secundari și terțiari.

C.4. Cerința operațională nr.4: Elaborarea *Planului anual de Constituire, Modernizare și Pregătire*.

D. Cerințele operaționale aferente Implementării politicii publice, aparținând etapei de Execuție, constau în:

D.1. Cerința operațională nr.1: Definitivarea și transmiterea *bugetelor ordonatorilor secundari și terțiari*.

D.2. Cerința operațională nr.2: Aprobarea *Planului anual de Constituire, Modernizare și Pregătire*. Executarea activităților aprobate și asigurate integral cu resurse.

D.3. Cerința operațională nr.3: Analiza impactului apariției a noi obiective / schimbare de prioritate în timpul execuției. Actualizarea *Planului anual de Constituire, Modernizare și Pregătire*.

D.4. Cerința operațională nr.4: Analiza impactului eventualelor rectificări bugetare în timpul anului. Actualizarea *Planului anual de Constituire, Modernizare și Pregătire*.

E. Cerințele operaționale aferente Monitorizării și evaluării, aparținând etapei de Evaluare, constau în:

E.1. Cerința operațională nr.1: Monitorizarea desfășurării activităților și *efectuarea corecțiilor* necesare.

E.2. Cerința operațională nr.2: Elaborarea *evaluărilor parțiale*, la termenele stabilite sau ori de câte ori situația operativă o solicită.

E.3. Cerința operațională nr.3: Elaborarea *bilanțului anual* al activității desfășurate de Ministerul Apărării.

E.4. Cerința operațională nr.4: Elaborarea *„lecțiilor învățate”* ca urmare a concluziilor desprinse din bilanțul anual al activității MApN.

Concluzii

Având în vedere nevoia de personal, de noi echipamente militare strategice, elaborarea și lansarea unei politici publice ofensive pot conduce la ameliorarea situației economico-financiară a Ministerului Apărării Naționale. Având în vedere persistența crizei economico-financiare, precum și situația în care apărarea



națională este, de obicei, un domeniu defavorizat în competiția pentru alocarea resurselor financiare, o mai bună prezență în cadrul agendei publice a problemelor strategice ale Armatei României ar ameliora presiunea bugetară.

Totodată, prin elaborarea și implementarea noilor documente de coordonare strategică, precum și aplicarea "lecțiilor învățate" desprinse din activitățile executate, se creează premisele favorabile îmbunătățirii procesului de management al planificării, cu efect direct asupra optimizării managementului resurselor pentru apărare.



BIBLIOGRAFIE

- *** H.G. nr.775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central.
 - *** HG nr.1807/2006 pentru aprobarea Componentei de management din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central.
 - *** OMFP nr.1159/2004 pentru aprobarea Instrucțiunilor privind conținutul, forma de prezentare și structura programelor elaborate de ordonatorii principali de credite în scopul finanțării unor acțiuni sau ansamblu de acțiuni.
- Anderson J., *Public policy making* (2nd ed.), Princeton, NJ, Houghton Mifflin, 1994.
- Howlett M., Ramesh M., *Studiul politicilor publice: Cicluri și subsisteme ale politicilor*, Editura Epigraf, Chișinău, 2004.
- Kingdon J.W., *Agendas, Alternativas and Public Policies*, Harper-Collins, New York, 1984.
- Lerner D., Lasswell, H.D. (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, Stanford.
- Miroiu A., *Introducere în analiza politicilor publice*, Editura Paideia, București, 2001.
- Thomas D., *Understanding Public Policy* (7th ed.), Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1992.
- Weimer D.L., Vinning A.R., *Analiza politicilor publice – concepte și practică* (ediția a III-a), Editura Arc, București, 2004.

