



POLITICILE PUBLICE ȘI DEZVOLTAREA INTERNAȚIONALĂ

PUBLIC POLICIES AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT

*Doctorand ROTARU Liviu **

Rezumat: *Politicile publice ale statelor joacă un rol decisiv în înfăptuirea dezvoltării globale și regionale. Ele ținesc: să stimuleze creșterea economică și socială; să promoveze investițiile și capitalul uman; să crească rolul politicilor R&D.*

Dintr-o perspectivă mai generală, astfel de politici de asemenea contribuie la ridicarea puterilor emergente ale BRICS și la întărirea tendinței multipolarității internaționale.

Cuvinte-cheie: *politici publice, dezvoltare, creștere, puteri emergente, multipolaritate.*

Abstract: *States public policies play a decisive role in achieving global and regional development.*

They aim: to stimulate social and economic growth; to promote the human capital and investments; to increase the role of R&D politics.

In a more general view, such policies also contribute to the rise of BRICS emerging powers and to strengthen the multipolarity international trend.

Keywords: *Public policies, development, growth, emerging powers, multipolarity.*

1. Definirea politicilor publice

Politicile publice se asociază cu așa-numitele bunuri publice.

Bunurile și cheltuielile publice

Bunurile publice sunt bunuri sau servicii constituite pe baza faptului că nu li se aplică regimul excluderii (nu se pot impune restricții de consum); sunt non-rivale (nu se epuizează pe măsură ce sunt consumate). Există bunuri publice mixte. Bunurile publice pot fi produse atât în sectorul public, cât și în cel privat. Există însă un nivel optim al producției de bunuri private (determinat de raportul dintre cerere și ofertă). Cererea de bunuri publice¹ se raportează la prețurile pe care

* Doctorand, Universitatea Națională de Apărare „Carol I”.

¹ P.A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics”, 36(4), 1954, p. 387.



consumatorii lor sunt dispuși să le plătească. Costurile producției de bunuri publice se asigură prin: taxare, contribuții benevole, stabilirea de prețuri personalizate, metode mixte.

Apreciem că întreg consumul de bunuri publice este, în principiu, garantat de constituțiile statelor moderne; el se raportează și la **proprietatea publică**. Bunurile publice sunt instrumente ale satisfacerii unor nevoi și drepturi fundamentale ale colectivității. Menționăm că economistul american E. Ostrom a primit Premiul Nobel pentru lucrările sale asupra bunurilor publice (*Gouvernance des biens communs*, De Boeck, 2010). El a criticat dur concepțiile liberalilor radicali, adversari ai implicării statului în economie. Bunurile publice pot fi privatizate parțial, cu mare atenție, sau mai corect ar fi să se promoveze strategii de cooperare stat (administrație centrală și locală) – antreprenor privat.

Transporturile, sistemele de sănătate și învățământ, apărarea națională și ordinea publică, asigurarea legalității, bunurile culturale, celelalte structuri ale vieții sociale nu pot fi privatizate decât cu riscuri imense. Proprietatea privată și proprietatea publică se cer protejate în egală măsură. În principiu, statul are obligația de a adopta măsuri de dezvoltare economică, de protecție socială și de asigurare a unui trai decent². Bunurile publice globale ar fi mediul, securitatea internațională, drepturile omului.

În teorie, bunurile publice și cele private trebuie să se completeze reciproc. În practică, statul neoliberal are tendința de a privatiza cât mai mult din bunurile publice. Dar și acest stat trebuie să respecte transparența și responsabilitatea, exigențele bunei guvernări și să fie receptiv la semnalele adresate de societatea civilă și de opinia publică. Guvernul central are responsabilitatea **stabilității macroeconomice și monetare și redistribuirii interpersonale și interregionale a veniturilor la nivel național**. Guvernul se plasează în centrul administrației centrale, având un rol excepțional în sistemul instituțiilor de stat (legislative, juridice, executive). Tratatul fiscal din UE, intrat în funcțiune din 2013, impune ca deficitul administrațiilor publice să nu depășească 3% din PIB, iar datoria publică 60% din PIB.

Guvernele au în responsabilitate: elaborarea, aprobarea, executarea și încheierea bugetelor de venituri și cheltuieli publice; echilibrarea diferitelor categorii de bugete; organizarea și efectuarea controlului financiar preventiv; probleme ale datoriei publice; planificare și prognoză financiară; politica financiară promovată de stat; metodele de determinare a eficienței (rentabilității) și eficacității (randamentul) cu care sunt utilizate fondurile publice³.

² C.I. Popa, *Aspecte economice ale guvernării descentralizate*, www.ispri.ro 2013, p. 79.

³ Conf. dr. F. Macarie, *Finanțe și bugete publice*, www.spiruharet.ro, p. 7.



Guvernele constituie fonduri pentru satisfacerea nevoilor generale ale societății. Relațiile financiare clasice sunt transferuri de resurse bănești fără echivalent și nerambursabile, reflectate în bugetul de stat, bugetul asigurărilor de stat, bugetele publice, fonduri extrabugetare și bugete locale.

Finanțele publice au funcții de repartitie și control. Fondurile publice se constituie prin impozite, taxe, contribuții de asigurări sociale (CAS), amenzi, penalități, redevențe, împrumuturi de stat, dobânzi, donații etc. La formarea acestor fonduri participă sectorul public, cel privat, cel mixt, populația etc.

Distribuirea fondurilor de resurse financiare se realizează în beneficiul unor persoane fizice sau juridice. Cheltuielile publice se dimensionează pe destinații: învățământ, sănătate, cultură, asigurări sociale, protecție socială, ordine publică, apărare, acțiuni economice, datoria publică etc. „Procesul de distribuire a acestor resurse are un caracter subiectiv deoarece depinde de capacitatea factorilor de răspundere de a percepe corect nevoile sociale la un moment dat, depinde de gradul de dezvoltare economică și socială a țării și mai depinde de politica promovată de partidele politice aflate la putere”⁴.

Mărirea fondurilor publice depinde de: volumul PIB; rata acumulării sau a consumului; raportul dintre consumul individual și cel social; regimul amortizării capitalului fix. Proveniența fondurilor evoluează în funcție de: politica promovată de stat; raportul dintre resursele interne și externe; gradul de dezvoltare a sectoarelor sociale. Pe de altă parte, destinația fondurilor suferă modificări în funcție de: dirijarea către obiective și acțiuni economice, social-culturale, de apărare; proporția repartizării fondurilor pe ramuri și pe sectoare ale economiei naționale, pe membrii societății, pe zone geografice și localități.

Funcția de control a finanțelor publice se realizează în mod diferit, pe sectoare de activitate ale statului. Funcția respectivă se referă atât la funcția de repartitie, cât și la modul de utilizare a resurselor. Consumul final al instituțiilor publice reunește toate cheltuielile aparatului de stat și structurilor conexe, centrale și locale.

În viziunea ONU, cheltuielile publice sunt: din punct de vedere **funcțional** - cheltuieli pentru servicii publice generale; apărare; educație; sănătate; securitate socială; locuințe și servicii comunale; recreație, cultură și religie; acțiuni economice; alte cheltuieli; din punct de vedere **economic** – cheltuieli de consum final: dobânzi, subvenții etc.; formarea de capital: investiții, stocuri materiale etc.; achiziții de terenuri și active necorporale; transferuri de capital.

În mod evident, cheltuielile publice pot crește din multiple cauze: din motive demografice (creșterea populației, îmbătrânirea ei, sănătate, pensii); factori de

⁴ Idem, p. 10.



modernizare economică; factori sociali (asistența socială); factori de apărare și ordine publică; promovarea de diferite politici publice etc. Eficiența cheltuielilor publice înseamnă a face raportul între efortul financiar depus de stat și efectele comensurabile sau estimative obținute. **Optimul social** se obține dacă: se ajunge la rezultate notabile, cu cheltuieli reduse, dacă se modernizează serviciile publice; maximizarea utilității la consumator (cel mai mic cost de utilizare); fiscalitate mai redusă; prețuri accesibile pentru consumatori; creșterea satisfacției consumatorului de bunuri publice. Se efectuează analizele costuri-avantaje și costuri-eficacitate. Și în cazul bunurilor publice se lucrează cu indicatori de efect (marfă, valoare adăugată, profit, încasări din export) și de efort (investiții, costuri de producție, mărimea importurilor, timpul de muncă utilizat).

Politicile publice (p.p.)

După cum se cunoaște, politica publică este o rețea de decizii aplicate de instituțiile de profil care au obiective, mijloace și resurse guvernamentale. Aceste politici publice pot defini: domenii de activitate (economice, sociale, culturale, educaționale, de mediu etc.); programe guvernamentale, strategii, doctrine; rezultate obținute în procesele de implementare⁵ a lor etc.

Politicile publice sunt implementate de structurile puterii, structuri prevăzute cu autoritate legislativă, politică și financiară. Ele încearcă să răspundă unei nevoi/probleme concrete a societății, fiind orientate spre un scop: atingerea unui set de obiective bine delimitate. De asemenea, politica publică este o abordare/strategie integrată. Politica publică este realizată de un actor/un grup de actori. Ea trebuie să includă motivarea acțiunii/non-acțiunii. În egală măsură, politica publică este o decizie asumată și un proces analitic (de soluționare a unei probleme), dar și unul politic. Diferenții autori au abordat în studiile lor una sau alta dintre aceste perspective⁶. **Policy making** înseamnă apelul la raționalitate în scopul realizării cerințelor publice. Se cere definirea corectă a problemei, identificarea și analiza unui set de soluții, selectarea alternativei corecte.

Ca tehnici de analiză se pot folosi: analiza cost-beneficiu, analiza cost-eficacitate, programarea lineară etc. Dezvoltarea funcției publice se integrează în raționalitatea acesteia⁷. Foarte importantă este măsurarea performanțelor politicilor publice.

⁵ M. Profiroiu, E. Iorga, *Manual de politici publice*, Editura Economică, București 2009, pp. 14-15.

Vezi și A. Miroiu, *Introducere în politicile publice*, Editura Trei, București, 2000.

⁶ Edward.T. Jennings Jr., *Martin School of Public Policy and Administration*, University of Kentucky, *Best practices in public administration. How do we know them? How can we use them?* Nr. 9/2007, p. 73 și urm.

⁷ D. Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, Revised Edition, 2002, p. 17.



2. Analiza politicilor publice

Studiul politicilor publice diferă de cercetarea academică tradițională prin aceea că este o abordare aplicată, orientată. Cercetarea politicilor publice implică conceperea și elaborarea de soluții pentru problemele societății. Asemenea politici se evaluează în raport cu: planificarea lor; eficiența probată în practica social-administrativă, economică⁸ etc. D. Lasswell subliniază caracteristici ale policy science, de felul interdisciplinarității, orientarea spre soluționarea problemelor, normativitatea⁹.

Analiza politicii publice (p.p.) se centrează pe: analiza modului în care e determinată p.p.; studierea conținutului ei; monitorizarea și evaluarea p.p. se direcționează spre metodele de influențare a agendei publice. Analiza p.p. înseamnă cercetarea practicilor și normelor elaborate de actorii publici. Practicile politicilor publice sunt moduri de intervenție, reglementări, prestări de servicii. Practicile se raportează la finalități, alegeri de valoare.

De multe ori, politicile publice sunt destinate promovării valorilor general acceptate social (libertate, egalitate, bunăstare), sau corectarea imperfecțiunilor pieței libere. Politicile publice, producând bunuri publice, impun diferite costuri: costuri de renunțare, costuri de oportunitate (bunuri și servicii ce ar fi putut fi produse cu resursele prelevate de autoritatea publică).

3. Tipologia politicilor publice

Pentru analizarea p.p. se recurge la mai multe clasificări de felul: după criteriile formale sau instituționale (naționale, locale, interguvernamentale), sau după grupul social țintă. Îndeobște, acțiunea publică se clasifică în raport cu **teoria schimbării** care o structurează. T. Lowi¹⁰ și alți specialiști clasifică p.p. după natura coerciției ce o promovează între stat și destinatarii acesteia. Astfel, există coerciție directă sau indirectă, cu modificarea comportamentului sau a mediului social. Ca urmare, se disting politici publice de reglementare (prin norme autoritare), care pot fi protective și competitive.

Politicile competitive¹¹ limitează furnizarea de bunuri și servicii la un număr de beneficiari ce se concurează între ei (limitarea accesului liber la anumite

⁸ M. Giandomenico, *Evidence, argument and persuasion in the policy process*, New Haven, Yale University Press, 1989, p. 20

⁹ D. Lasswell, *Problem Orientation for the Policy Sciences*, vol. 2, 2008, p. 8; *The Policy Orientation*, 2012, p. 15.

¹⁰ T. Lowi, *American Business Public Policy Case Studies and Political Theory*, „World Politics”, 16 iulie 1964, pp. 667-715.

¹¹ R. Ripley, G. Franklin, *Congress, Bureaucracy and Public Policy*, Pacific Grove, Calif: Brooks-Cole, 1991, pp. 60-71.



profesii). Politicile de reglementare protective protejează publicul de efectele negative ale activităților private (de exemplu poluarea). Politicile distributive urmăresc să modifice alocarea bunăstării, proprietate, drepturile personale și civile (asigurările sociale, de exemplu). Politicile constitutive înseamnă că acțiunea publică stabilește reguli privind puterea.

Autorii politicilor publice

În procesul politicilor publice sunt implicați actori din sferile politicului, socialului și din structurile de stat¹². Sunt actori politici din sistemul politico-administrativ (guvernul, înalții funcționari, parlamentul, grupurile de interese, universitarii, cercetătorii și consultanții, mediile de comunicare în masă, partidele politice și opinia publică).

Pe de altă parte, considerăm că actorii politici pot fi grupați pe categorii: oficialii aleși (membri ai executivului și legislativului, rolul acestora din urmă fiind însă mult mai redus), oficialii numiți în funcție (funcționarii), grupurile de interese, grupurile de cercetători și mass-media. Primele două categorii aparțin statului, iar celelalte trei, societății¹³. Rolul guvernului este esențial, el intervenind în toate etapele ciclului politicilor (elaborarea, implementarea, evaluarea). În sistemele parlamentare, guvernele au nevoie de o majoritate confortabilă în cadrul parlamentului pentru ca politicile lor să fie aprobate. În regimurile prezidențiale, executivul are sarcina dificilă de a convinge parlamentul (în SUA). Guvernul conduce însă și organele administrației publice. Legislativul deține un rol secundar, dar poate aduce amendamente proiectelor de legi și finanțării implementării acestora.

Funcționarii, mai ales cei de rang înalt, formează un pion important al procesului politicilor publice datorită complexității problemelor de guvernare. Se apelează la expertiza funcționarilor pentru a se transpune în practică propriile opțiuni în ceea ce privește politicile publice. Grupurile de interese¹⁴ reprezintă principalul mijloc de reprezentare a opiniilor publicului și de prezentare a acestora, într-un mod organizat, în fața autorităților guvernamentale. În schimb, partidele politice încearcă să acapareze puterea guvernamentală pentru propriul interes și

¹² M. Howlett, M. Ramesh, *Studiul politicilor publice: Cicluri și subsisteme ale politicilor*, Editura Epigraf, Chișinău, 2004, p. 63.

¹³ Pentru mai multe detalii, se poate vedea R. Howlett, M. Ramesh, *op. cit.*, pp. 65-72.

¹⁴ Grupurile de interese sunt grupuri organizate de cetățeni, unul din scopurile lor fiind acela de a se asigura să statul urmează anumite politici. Ele pot reprezenta interese de afaceri, industriale, organizații muncitorești, sindicatele, asociațiile profesionale, interesele consumatorilor sau de protecție a mediului.



trebuie să facă numeroase compromisuri în ceea ce privește programele publice promovate pentru a beneficia de un număr cât mai mare de susținători.

Revenind la grupurile de interese, menționăm că pluralismul reprezintă sistemul prin care toate interesele se organizează și se află în competiție liberă. Guvernul este supus presiunilor acestor grupuri de interese, politica, de fapt, constând în această competiție între grupurile de interese. În același timp, corporatismul definește acel sistem în care toate interesele sunt organizate și în care guvernul negociază cu toate interesele afectate¹⁵.

Grupurile de universitari, cercetători și consultanți reprezintă persoane ce activează în cadrul universităților, institutelor de cercetare, firmelor de consultanță și organismelor de tip think-tank. Respectivile persoane alcătuiesc grupări independente, angajate în studii interdisciplinare, menite să influențeze politicile publice. Este vorba despre formularea de alternative, mai mult decât de stabilirea agendei guvernamentale.

Pe de altă parte, mass-media poate juca rolul de amplificator al problemelor publice sau al unor soluții promovate de anumite grupuri de interese sau structuri de think-tank. Mass-media poate mobiliza alegătorii care pot acționa prin intermediul reprezentanților lor, oamenii politici aleși care țin cont de opinia publică atunci când își formulează politicile. Totuși, opinia publică deține o influență vagă și difuză asupra agendei guvernamentale

Partidele politice au un rol deosebit asupra politicii publice prin intermediul membrilor lor care se află în aparatul executiv și legislativ. Totuși, doctrina politică și ideologia pot influența într-o mare măsură opțiunea membrilor partidelor pentru anumite genuri de politici. În condiții de criză social-economică, pragmatismul politic impune îndepărtarea de multe doctrine de partid.

Concluzii

Procesul de realizare a politicilor publice se etapizează în mai multe variante. Definirea problemelor și înscrierea lor pe agenda publică se materializează prin cumularea problemelor percepute de membrii societății cu cele de pe agenda instituțională (a factorilor de decizie) și cu cele de pe agenda media. **Agenda publică** începe cu trecerea problemelor din agenda sistemică în agenda instituțională. Desigur, inițial **se definesc problemele și se formulează cererile**. Pe agendă se înscriu doar problemele care au propuneri de răspuns¹⁶.

¹⁵ W.P. Shively, *Power Choice, An Introduction to Political Science*, McGraw-Hill, 1987, pp. 237-238.

¹⁶ R. Cobb, J.K. Ross, M.H. Ross, *Agenda Building as a comparative Political Process*, „America Political Science Review”, 70 (1976), p. 127.



Problemele publice sunt nevoi umane care nu pot fi satisfăcute prin intermediul pieței. Multe dintre aceste probleme sunt controversate, devenind o miză. Miza este deci orice problemă în jurul căreia se inițiază o dezbateră, o controversă ce face obiectul unor valori contrastante. Nu toate problemele publice devin mize. Implementarea unei politici publice este un proces complex. „Tipul de răspuns (al decidentului) va depinde de natura mizei: caracterul mai mult sau mai puțin stringent al problemei, complexitatea sa, noutatea sa, gradul său de formalizare, difuzia sa, intensitatea opoziției pe care o suscită. Trebuie să ținem însă cont și de context, de apariția așa-numitelor ferestre de oportunitate care se pot deschide în funcție de evoluția conjuncturii politice; alternanța politică permite ca anumite probleme care au fost anterior refuzate să fie înscrise în agendă într-un alt moment; punerea pe agendă depinde deci și de curentul politic, care rezultă din contextul politic”¹⁷.

Luarea deciziei este procesul prin care se realizează o alegere între două sau mai multe posibilități de acțiune alternative care pot conduce la îndeplinirea aceluiași obiectiv. Herbert A. Simon¹⁸ aprecia că „elaborarea deciziei este sinonimă cu întregul proces managerial”. În optica noastră, funcțiile managementului reprezintă serii de decizii înlănțuite. Etapele generale ale procesului sunt: **definirea problemei; identificarea alternativelor posibile de acțiune; evaluarea alternativelor; selectarea alternativei.** Se consideră că un proces decizional se compune din activități și actori reuniți în faza de formulare și cea de legitimizare.

Implementarea politicilor publice¹⁹ poate fi influențată negativ de: numărul mare de participanți la proces, fiecare având o perspectivă diferită asupra problemei și un nivel diferit de implicare în rezolvarea ei; diversificarea scopurilor; ambiguitatea scopului inițial; obiectivul nu a fost considerat ca fiind prioritar; lipsa de resurse pentru a-l îndeplini; conflicte între participanți importanți; circumstanțele s-au schimbat și atenția a fost îndreptată spre alte probleme, aparent mai importante.

Între instrumentele administrative folosite în implementarea politicilor publice se remarcă: instrumentele voluntare (cu costuri mai reduse); instrumentele obligatorii (reglementări, întreprinderi publice, furnizarea directă de bunuri și servicii de către administrație). Instrumentele mixte conțin măsuri voluntare și obligatorii. Deosebit de importantă este **coordonarea politicilor publice.** Implementarea lor este oricum abordată din perspectivele de politică administrativă și managerială. Contează mai

¹⁷ M. Porfiroiu, E. Iorga, op. cit., p. 53.

¹⁸ H.A. Simon, *The New Science of Management Decision*, Englewood Cliffs, Prentice Hall NJ, 1977, p. 23.

¹⁹ M. Potucek, L. Vass, *Dimensions of Public Policy: Values, Processes, Implementation and Results*, „Public Policy CEE: Theories, Methods, Practices”, NISPAcee, 2003, p. 67.



ales capacitatea administrativă. În principiu, capacitatea administrativă înseamnă ansamblul resurselor materiale, umane și instituționale de care dispune o unitate administrativ-teritorială și activitățile desfășurate de aceasta. Administrația este autorizată formal, ordonată și organizată pentru coordonarea activităților din sectorul public (și în mare parte privat). Capacitatea administrativă vizează funcționarea structurii ierarhice a personalului din serviciile publice. Ierarhia sistemului administrativ asigură un cadru pentru managementul și controlul acțiunilor autorităților publice. Principiile ierarhic și manageriale se completează reciproc. În administrațiile moderne, liniile ierarhice verticale interacționează cu cele orizontale (echipe interministeriale). Această situație s-a permanentizat în Franța. Trebuie dezvoltate capacitățile de management nou și acestea să fie înserate în ierarhia statului²⁰.

BIBLIOGRAFIE

- COBB R., ROSS J.K., ROSS M.H., *Agenda Building as a comparative Political Process*, „America Political Science Review”, 70 (1976).
- GIANDOMENICO M., *Evidence, argument and persuasion in the policy process*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- HOWLETT M., RAMESH M., *Studiul politicilor publice: Cicluri și subsisteme ale politicilor*, Editura Epigraf, Chișinău, 2004.
- JENNINGS T. Edward. Jr., *Martin School of Public Policy and Administration*, University of Kentucky, *Best practices in public administration. How do we know them? How can we use them?* Nr. 9/2007.
- LASSWELL D., *Problem Orientation for the Policy Sciences*, vol. 2, 2008, p. 8; *The Policy Orientation*, 2012.
- LOWI T., *American Business Public Policy Case Studies and Political Theory*, „World Politics”, 16 iulie 1964.
- MACARIE F., *Finanțe și bugete publice*, www.spiruharet.ro.
- POPA C.I., *Aspecte economice ale guvernării descentralizate*, www.ispri.ro 2013.
- PORFIROIU M., *Relația dintre capacitatea administrativă și reforma administrației publice*, www.ramp.ase.ro, 2007.

²⁰ Dr. M. Porfiroiu, *Relația dintre capacitatea administrativă și reforma administrației publice*, www.ramp.ase.ro, 2007.



- POTUCEK M., VASS L., *Dimensions of Public Policy: Values, Processes, Implementation and Results*, „Public Policy CEE: Theories, Methods, Practices”, NISPACE, 2003.
- PROFIROIU M., IORGA E., *Manual de politici publice*, Editura Economică, București 2009, pp. 14-15. Vezi și A. Miroiu, *Introducere în politicile publice*, Editura Trei, București, 2000.
- RIPLEY R., FRANKLIN G., *Congress, Bureaucracy and Public Policy*, Pacific Grove, Calif: Brooks-Cole, 1991.
- SAMUELSON P.A., *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics”, 36(4), 1954.
- SHIVELY W.P., *Power Choice, An Introduction to Political Science*, McGraw-Hill, 1987.
- SIMON H.A., *The New Science of Management Decision*, Englewood Cliffs, Prentice Hall NJ, 1977.
- STONE D., *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, Revised Edition, 2002.

