

Problema asigurării obiectivității evaluării politicilor publice

The goal of this paper is to advance a solution for ensuring the objectivity of public policy assessments. The solution consists in running all the evaluation processes having in mind a theoretical model. This way, the assessors will clarify all the aspects of a public policy and the main directions that should be followed in order to give a proper and adequate evaluation. Although there are many forms of assessing a public policy, the need of reporting the outcomes and outputs to the causality relations that explain their emergence remains.

Public policy, assessment, causality model, theoretical application, network exchange theory

Miza declarată a acestui articol este aceea de a propune o soluție la problema asigurării obiectivității evaluării politicilor publice. Soluția avansată din punct de vedere teoretic în primele două părți ale articolului și prezentată prin intermediul unei aplicații teoretice în partea a treia constă în derularea procesului de evaluare având în vedere întotdeauna relațiile cauzale care au fost imaginate anterior implementării politicii publice. În acest fel, se poate asigura un anumit grad de obiectivitate a evaluării. Articolul dezvoltă de asemenea ideea conform căreia procesul de evaluare a politicilor publice reprezintă mai degrabă un exercițiu al subiectivității celor ce evaluează și mai puțin un exercițiu dominat de obiectivitate; adică rezultatul raportului dintre “cantitatea de lucruri pe care le cunoaștem” și “cantitatea de lucruri pe care nu le cunoaștem”.

Marian-Gabriel Hâncean

Prima parte a acestui articol își propune, pe de o parte, să introducă o serie de definiții pentru conceptul de politică publică și, pe de altă parte, să propună înțelegerea politicii publice ca model teoretic. A doua parte a acestui articol susține necesitatea existenței unei relații de corespondență între procesul de evaluare și modelul teoretic/cauzal care trebuie să fundamenteze orice politică publică. A treia parte a articolului găzduiește o aplicație teoretică prin intermediul căreia susțin că apelul la un model teoretic/cauzal, care să fundamenteze orice politică publică specifică, reprezintă o formă de creștere a gradului de obiectivitate a procesului de evaluare. Prin modul de structurare ales, articolul

se adresează atât studenților care manifestă interese academice în domeniul politicilor publice, cât și practicienilor din administrația publică și zona politică.

1. Câteva referințe cu privire la semnificația conceptului de politici publice

Atunci când doi specialiști, practicieni sau cercetători, se întâlnesc și discută despre politicile publice sau despre o anumită politică publică implementată în statul x sau y, de cele mai multe ori există riscul ca aceștia să discute, în esență, despre lucruri diferite. Sau ca prin conceptul de “politică publică” să aibă în vedere lucruri sau aspecte diferite. Să ne amintim despre celebra pildă a orbilor cărora li s-a cerut să descrie un elefant. Fiecare dintre aceștia, punând mâna pe părți diferite ale elefantului, au ajuns să înțeleagă sau aibă în vedere altceva. Orbul care pusese mâna pe coada elefantului credea că acesta semăna mai degrabă cu un șarpe. Orbul care pusese mâna pe colții elefantului credea că acesta semăna mai degrabă cu un taur. Orbul care pusese mâna pe burta elefantului credea că acesta semăna mai degrabă cu un cal. Evident că fiecare dintre orbi avea dreptate. Fiecare definea însă elefantul având în vedere alt aspect. Atunci când discutăm despre politici publice, riscăm să intrăm în situația orbilor din pildă. Conceptul de “politică publică” are o identitate variată la nivel de conținut. Există o paletă diversă de semnificații și înțelesuri care îi sunt asociate acestui concept. Prin urmare, consider că orice discuție pe tema politicilor publice impune de la bun început o opțiune asumată și definită cu privire la înțelesul avut în vedere. Riscul de a înțelege lucruri diferite atunci când utilizăm același concept este foarte mare, în lipsa unei definiții a înțelesului avut în vedere.

Titlul pe care l-am ales pentru această secțiune nu este unul întâmplător. Referințele cu privire la semnificația conceptului de politici publice sunt diverse. Scopul meu în acest articol nu este acela de a discuta despre definirea conceptului de politici publice. Totuși, o scurtă trecere în revistă a “câtorva” dintre referințele cu privire la semnificația conceptului de politici publice este utilă. Spun acest lucru pentru că îmi propun în această secțiune să evidențiez înțelesul pe care îl am în vedere în acest articol cu privire la politicile publice. Voi face acest lucru fără a sugera însă că celelalte înțelesuri asociate conceptului de politică publică ar fi greșite sau mai puțin legitime.

Structura acestei prime secțiuni a articolului este simplă și ușor de parcurs. Într-o primă fază, voi face referire la semnificațiile cu care operează sau pe care le vehiculează cel puțin una dintre școlile de politici publice din România¹. Într-o a doua fază voi face referire la semnificațiile asociate conceptului de politică publică în literatura de specialitate de limbă engleză. Și, în sfârșit, în a treia fază a acestei secțiuni îmi voi exprima opțiunea cu privire la înțelesul pe care îl voi asocia conceptului de politică publică pe parcursul întregului articol.

În România, istoria conceptului de *politică publică*, atât în sfera academică și de cercetare, cât și în sfera administrației publice, este destul de recentă. Una dintre primele abordări existente în România, cu privire la politicile publice îi aparține lui Adrian Miroiu. Acesta susține că:

“dacă în urmă cu patru sau cinci ani, însăși expresia politici publice era nu doar ignorată, dar chiar blamată, astăzi sunt bucuroși să știu că primele programe de politici publice, la nivel universitar sau postuniversitar, sunt îmbrățișate de universitățile noastre”².

Adrian Miroiu avansează două definiții pentru politica publică. Prima definiție este formulată în felul următor:

“O politică publică este o rețea de decizii, legate între ele, privind alegerea obiectivelor, a mijloacelor și a resurselor alocate pentru atingerea lor în situații specifice”³.

Cea de-a doua definiție propusă de autor este de tipul următor:

“Procesul de înfăptuire a politicilor este procesul de formulare și de aplicare a politicilor publice”⁴.

Cele două definiții propuse de Adrian Miroiu reprezintă rezultatul unui proces de analiză și sinteză, în care au fost repertoriate, într-o primă fază, cele mai frecvente definiții asociate conceptului de politică publică. În cele ce urmează voi aminti foarte pe scurt principalele semnificații asociate conceptului „politică publică”, așa cum au fost ele prezentate de Brian W. Hogwood și Lewis A. Gunn⁵, urmând, mai apoi, să mut centrul discuției pe definițiile și abordările oferite de autori, cercetători sau profesori, reprezentând și alte școli de gândire din domeniul politicilor publice.

Astfel, primul sens în care sunt privite politicile publice este acela de *etichetă a unor domenii de activitate guvernamentală* (spre exemplu, politică socială, politică economică, politică externă etc.). Al doilea sens este acela de *expresie a unui scop general sau de finalitate a unei activități guvernamentale*. Al treilea sens ar fi cel de *propunere specifică pe care anumite organizații politice* – grupuri de interese, partide politice, guvernul însăși etc. – *le-ar vrea realizate*. Al patrulea sens al conceptului face referire la *deciziile pe care guvernul le ia* (spre exemplu, politica guvernului în cazul privatizării fostelor întreprinderi comuniste). Al cincilea sens al conceptului face trimitere la *legile votate în Parlament sau la hotărârile de guvern care îngăduie sau solicită derularea unei activități*. Altfel spus, există credința că atunci când o legislație a intrat în vigoare într-un anumit domeniu, politica deja a fost implementată. Al șaselea sens al conceptului face referire la *programele derulate de guvern*: reglementări, organizare și resurse. Spre exemplu, programul privind recalificarea personalului disponibilizat într-un anumit domeniu. Al șaptelea sens constă în *definirea politicilor ca produse*, adică ceea ce guvernul oferă, cu totul altceva decât ceea ce a promis sau a autorizat prin intermediul legislației: livrarea de bunuri și servicii, aplicarea regulilor sau colectarea de taxe și impozite. Sensul numărul opt al conceptului de politică publică face *trimitere directă la rezultatele acesteia*. Această abordare a politicilor din perspectiva rezultatelor ne permite să evaluăm dacă scopul declarat al unei politici este reflectat în ceea ce se obține efectiv de pe urma implementării. Sensul numărul nouă al conceptului de politică publică face trimitere la *existența unei teorii sau a unui model teoretic*. Toate politicile implică anumite supoziții cu privire la ceea ce un guvern poate să facă și care sunt consecințele acțiunilor sale. În acest context, orice politică publică implică o teorie sau un model teoretic privind relația de cauzalitate între fenomenele și procesele implicate, ori corelațiile semnificative dintre ele. În sfârșit, sensul numărul zece pe care conceptul de politică publică îl poate avea, potrivit lui Adrian Miroiu, este cel de *proces*. În această abordare, politica implică un proces care se întinde pe o perioadă lungă de timp (spre exemplu, politica de reformă în domeniul educației)⁶.

Putem constata, parcurgând cele 10 sensuri ale conceptului prezentate de Adrian Mi-

roiu, faptul că termenul „politică publică” prezintă o *identitate variată de conținut*. Sensul sau semnificația pentru care cineva optează, fie în spațiul academic și de cercetare, fie în cel guvernamental, produce consecințe diferite din punctul de vedere al analizei politicilor publice.

După cum afirmam ceva mai devreme, voi trece în cele ce urmează la identificarea definițiilor, semnificațiilor sau sensurilor conceptului de politică publică, așa cum apar acestea în unele dintre abordările și perspectivele teoretice de specialitate de limba engleză.

Potrivit lui Adrian Kay, marea majoritate a definițiilor oferite conceptului de politică publică îmbrățișează un element comun, formulat în felul următor: politicile exprimă un set general de obiective sau o stare dorită de lucruri⁷. Politica publică face referire la procesul de decizie: decizia cu privire la obiective, decizia cu privire la motivele care determină o anumită direcție de acțiune, decizia cu privire la instrumentele pe care o politică specifică le va utiliza, decizia cu privire la modul în care se va răspunde efectelor produse de out-puturile unei politici specifice.

Conform lui Dale Krane și Gary S. Marshall, prin politică publică se înțelege *ceea ce guvernul alege să facă sau alege să nu facă*⁸. Aceeași semnificație este asociată conceptului de politică publică de către Thomas A. Birkland. În plus, autorul din urmă consideră că această modalitate simplă de a defini conceptul de politică publică ridică două întrebări importante: *Cum se realizează o politică publică? Cine participă, în interiorul și în exteriorul guvernului, în procesul decizional care stabilește dacă guvernul ar trebui sau nu ar trebui să acționeze?*⁹

Rudolf Klein și Theodore R. Marmor îmbrățișează același sens al conceptului: *ceea ce guvernul alege să facă și ceea ce alege să neglijeze*¹⁰. Discutând despre conceptul de politici publice, cei doi autori consideră că acesta implică programe și proiecte politice (în sensul de „politics” și nu de „policy”), rezolvarea sau atenuarea unor conflicte cu privire la resurse, drepturi și morală. Cei doi autori reiau definiția pe care Hugh Hecló o oferă în 1974 conceptului „politică publică”, considerând-o ca fiind una de referință:

*„public policy consists to a large extent of patching and repairing, building on and learning from experience”*¹¹.

Definirile prezentate mai sus par a reprezenta rafinări sau simple reluări ale definiției oferite de Thomas R. Dye: *„anything a government chooses to do or not to do”*¹².

O definiție la fel de simplă a conceptului de politică publică este oferită de Michael Howlett și M. Ramesh, „public policy is, at its most simple, a choice made by the government to undertake some course of action”¹³.

Definirea politicii publice în termenii luării unei decizii sau în termenii derulării unei acțiuni proiectate pentru a atinge un obiectiv dorit se bazează pe un model clasic de a înțelege politicile publice. Acest model clasic definește politicile drept rezultate ale unui proces rațional. Criticile consideră acest model clasic ca fiind unul ultrasimplificat și nerealist. Modelul alternativ de înțelegere a politicilor publice, prezentat de Adrian Kay, susține următorul set de observații: politicile implică o serie de decizii interrelaționate, luate de mulți actori, aflați pe niveluri diferite ale structurii guvernamentale. În plus, politicile sunt modelate și remodelate, atât în etapa timpurie a luării deciziei, cât și în etapele ulterioare, de către factori de mediu și de către însuși procesul de implementare. În plus, politicile au efecte care au fost sau nu au fost estimate, implică acțiuni și inacțiuni. Politicile sunt

definite subiectiv și nu pot fi analizate independent de propriul proces de elaborare. Discuțiile existente pe marginea modelului clasic de înțelegere a politicilor arată faptul că teoria cu privire la politicile publice se află într-o mișcare de translație de la încrederea în simplele postulate ale raționalității instrumentale către o perspectivă mult mai nuanțată și contextualizată asupra raționalității.

Guy Peters critică tendința majorității abordărilor teoretice de a eticheta tot ceea ce face un guvern ca fiind politică publică. Autorul propune o definiție restrictivă conform căreia:

„Stated most simply, public policy is the sum of government activities, whether pursued directly or through agents, as those activities have an influence on the lives of citizens”¹⁴.

Folosind definiția oferită, Guy Peters consideră că putem identifica trei nivele diferite ale politicilor publice, pe criteriul gradului în care acestea (politicile publice) influențează în mod real viața cetățenilor. La primul nivel se află preferințele / alegerile / deciziile exprimate pentru o anumită politică sau alta, pe care le fac politicienii, funcționarii publici și toți cei cărora le-a fost acordată o autoritate în acest sens. Dintre toate preferințele / alegerile exprimate, decurge o politică publică pregătită să fie implementată. Rezultatele politicii (outputurile) care apar după etapa implementării se află la al doilea nivel. La acest nivel, reprezentanții guvernamentali / ai administrației publice cheltuiesc bani, resurse, fac angajări, promulgă legi, toate acestea fiind proiectate pentru a afecta economia și societatea. Impactul unei politici – definit prin efectele deciziilor și preferințelor cu privire la o anumită politică și prin efectele rezultatelor acestei anumite politici le au asupra cetățenilor – este plasat la nivelul al treilea. Aceste efecte pot fi produse, pe de o parte, de anumite politici, iar pe de altă parte de alți factori decât politica publică, cum ar fi, spre exemplu, „bogăția” societății respective sau nivelul ei mediu de educație¹⁵.

O modalitate complementară de a înțelege conținutul conceptului de politici publice ar fi și aceea de a *identifica elementele pe care le presupune procesul de analiză a unei politici*. În acest sens, propun să parcurgem, pe scurt, modelul de analiză pe care William Dunn ni-l oferă. Primul element al acestui model este reprezentat de *problema în jurul căreia politica apare*. Altfel spus, politica publică tratează probleme care trebuie înțelese ca reprezentând de fapt oportunități de îmbunătățire a unei situații ce trebuie speculate prin acțiune publică. Cunoașterea legată de problema ce trebuie rezolvată necesită obținerea de informații legate de condițiile anterioare ale problemei și de valorile a căror realizare conduce către soluția problemei. Cel de-al doilea element din modelul propus de William Dunn este reprezentat de *efectul așteptat al unei politici*. Acest efect reprezintă consecința probabilă pe care o poate avea o politică proiectată pentru a rezolva o problemă. Un al treilea element al modelului este reprezentat de *politica preferată*. Prin aceasta, autorul înțelege soluția potențială pentru o anumită problemă. Preferința pentru o anumită politică presupune existența de informații legate de efectele acelei politici. În plus, existența informațiilor nu este singurul criteriu. În stabilirea unei anumite preferințe pentru o anumită politică trebuie avut în vedere și un al doilea criteriu. Este vorba despre judecățile pe care le face cu privire la valoarea sau utilitatea efectelor pe care o anumită politică le poate produce¹⁶.

În modelul de analiză propus de William Dunn, *efectul observat al unei politici publice*

reprezintă o consecință trecută sau prezentă produsă de implementarea unei anumite politici. Identificarea efectelor produse de o anumită politică implică o serie de dificultăți de natură metodologică. Uneori este destul de greu de susținut că un anumit efect este consecința directă a unei politici publice și nu a altor fenomene, independente de politica respectivă. Din acest motiv, pentru a crește validitatea și fidelitatea măsurătorilor realizate asupra efectelor produse de politicile publice, atât înainte derulării acțiunilor implicate de o anumită politică publică (*ex-ante*), cât și după derularea acestora (*ex-post*), specialiștii trebuie să colecteze și să analizeze informații relevante. În sfârșit, *nivelul de performanță al unei politici* (ultimul element din modelul de analiză propus de William Dunn) reprezintă gradul în care efectele observate ale unei politici contribuie la atingerea obiectivelor sau finalităților stabilite în faza de proiectare a politicii respective.

Consider că raportarea discuției la conceptul de *ciclu al unei politici publice* reprezintă o altă modalitate de a înțelege conținutul ideii de politică publică. Dincolo de definițiile oferite conceptului de politică, dincolo de elementele unui proces de analiză a unei politici, raportarea la stadiile sau etapele prin care se realizează o politică publică poate avea în mod categoric o funcție de exemplificare a semnificațiilor politicilor publice. Astfel, o parte dintre specialiștii și cercetătorii plasați în domeniul politicilor publice consideră că realizarea unei politici publice este echivalentă cu parcurgerea unui șir de etape, despre care se crede că are un caracter ciclic. Șirul de etape ar fi compus, în opinia acestora, din: *stabilirea agendei, formularea politicilor, luarea deciziilor, implementarea politicilor, evaluarea politicilor*.

Nu toți cei implicați în domeniul politicilor publice sunt de părere că realizarea unei politici publice implică parcurgerea unui ciclu de etape. Există cel puțin trei contraargumente aduse în acest context. În primul rând, se consideră că elementele unui ciclu de politici nu pot fi definite atât de clar și distinct. Marea majoritate a situațiilor empirice arată că, spre exemplu, între formularea politicilor și luarea deciziilor nu există întotdeauna o linie de demarcație clară, nici măcar de ordin temporal. În al doilea rând, se consideră că ordonarea celor 5 etape (mai sus prezentată) este înalt discutabilă. Acest lucru este susținut în principal de faptul că *evaluarea*, spre exemplu, nu apare doar la finalul ciclului, ci în marea majoritate a cazurilor apare în mai toate momentele ce definesc traseul realizării unei politici publice. În al treilea rând, există autori care resping modelul ciclului unei politici, susținând că o astfel de viziune este construită pe o asumție falsă. Astfel, pentru a susține că realizarea unei politici publice parcurge un ciclu, trebuie să pornești de la asumția că există o entitate unică centrală care coordonează și controlează întregul proces. În realitate, susțin autorii, o astfel de asumție este falsă. Realizarea unei politici publice presupune implicarea unui număr foarte mare de actori (a se vedea, în acest sens, abordările de rețea cu privire la politicile publice). În plus, din cauza pluralismului grupurilor de interese asociate în jurul elaborării unei politici publice, posibilitatea existenței unei entități centrale care coordonează și controlează întregul proces este aproape imposibilă.

Așa cum am putut observa, există o paletă destul de largă de înțelesuri cu privire la politicile publice. Am încercat să arăt acest lucru fie prezentând diferite definiții asociate conceptului de politică publică, fie făcând apel la analiza de politici publice sau la modelul *ciclului unei politici publice*. Pentru articolul de față, în discuția pe care o voi realiza în continuare cu privire la procesul de evaluare a politicilor publice, voi avea în vedere politicile publice ca teorii sau modele.

Spuneam mai devreme, citându-l pe Adrian Miroiu, că toate politicile implică, pe de o parte, supoziții cu privire la ceea ce un guvern poate să facă, iar pe de altă parte o teorie sau un model teoretic cu privire la relația de cauzalitate între fenomenele și procesele avute în vedere. Continuând pe marginea acestei idei, una dintre sarcinile specialiștilor în politici publice, fie că provin din mediul academic, fie că provin din zona administrației publice, este aceea de a identifica modelul teoretic care întemeiază orice politică publică. Evaluarea oricărei politici, indiferent de natura și domeniul de implementare, trebuie să pornească de la analiza modelului teoretic care fundamentează politica publică. De cele mai multe ori, acest model teoretic nu este unul manifest, ci mai degrabă latent sau implicit. În practica guvernării, de cele mai multe ori, în discursul public, decidenții își întemeiază proiectele de politici prin apelul la valori, trecând cu vederea necesitatea apelului la modele teoretice sau teorii. Spre exemplu, proiectele de lege cu privire la “problema” prostituției – atâtea câte au existat după 1989 – au pornit de la poziționări valorice de tipul “așa este bine” sau “așa trebuie să fie lucrurile”. Problema retrocedării proprietăților, după 1989, a fost tratată de pe poziții valorice, cum ar fi echitatea sau dreptatea socială. Exemplele pot continua, în mod categoric. Acest *modus vivendi* în domeniul politicilor, de întemeiere valorică, trebuie completat cu asumări publice ale unor modele teoretice sau teorii. Orice politică trebuie fundamentată teoretic. În lipsa unei astfel de fundamentări nu se pot realiza estimări cu privire la efectele pe care o politică sau alta le produce la nivel economic sau social.

În încheierea acestei prime secțiuni aș dori să fac două precizări importante pentru discuția de față, o precizare de natură terminologică și o precizare de conținut cu privire la politicile publice.

Voi începe cu precizarea de natură terminologică. În momentul în care am discutat despre diferitele semnificații care pot fi asociate conceptului de politică publică nu am operat pornind de la asumția că ar exista o diferență de conținut între termenii de *politică* și *politică publică*. Prin urmare, în textul acestei prime secțiuni, fac precizarea că prin termenul de politică fac referire la politica publică. În plus, aș dori să precizez că o astfel de distincție este realizată de Sandra Briggs, Baiba Petersone și Karlis Smits. Autorii consideră că între *politică* și *politică publică* trebuie să se realizeze o demarcație de ordin conceptual¹⁷. Astfel, autorii consideră că prin politică trebuie să înțelegem „un complex de reguli și proceduri folosite pentru a asigura reprezentarea legală și armonizarea intereselor, folosindu-se mecanismele democrației reprezentative”. În timp ce prin politică publică trebuie să înțelegem „celălalt set de reguli și proceduri de la nivelul executiv al administrației publice, prin care se asigură realizarea scopurilor și priorităților convenite la nivel politic, și care permit dezvoltarea tuturor sectoarelor esențiale ale vieții societății”¹⁸. O semnificație asemănătoare conferită conceptului de politică publică întâlnim în „Ghid privind elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor publice la nivel central”. Astfel, potrivit acestui document, „prin politici publice se înțelege un ansamblu de activități specifice, integrate într-un proces inițiat și desfășurat de echipele tehnice din cadrul administrației centrale sub coordonarea decidenților politici, în colaborare cu reprezentanți ai societății civile, prin care sunt rezolvate, cu ajutorul instrumentelor legislative, probleme de interes public”¹⁹.

În ceea ce privește *precizarea de conținut*, doresc să subliniez faptul că fundamentarea unei politici publice, printr-un model teoretic sau printr-o teorie, nu trebuie înțeleasă în sensul unei fundamentări realizate la nivelul valorilor doctrinare sau ideologice. În cadrul

acestui articol, înțelegerea unei politici publice ca teorie sau model trebuie în mod categoric disociată clar de poziționarea valorică, doctrinară și ideologică pe care orice politică publică o are. Voi clarifica această distincție pe parcursul acestui articol, în secțiunile ce urmează.

2. Evaluarea în contextul politicilor publice

A doua secțiune a acestui articol își propune două obiective. Pe de o parte, să prezinte diferitele înțelesuri asociate conceptului de evaluare în contextul politicilor publice, iar pe de altă parte, să sublinieze relația de asociere care trebuie să existe între procesul de evaluare și modelul teoretic / cauzal care fundamentează o politică publică specifică / de referință. Voi începe printr-o scurtă prezentare a definițiilor oferite evaluării în literatura de specialitate.

Hellmut Wollmann consideră că, atunci când ne referim la conceptul de evaluare în domeniul politicilor publice, trebuie să avem în vedere două înțelesuri. Primul înțeles ar fi cel de proces prin care sunt colectate informații relevante și semnificative care permit evaluarea performanței unui program de politici publice, atât ca proces, cât și ca rezultate produse. Al doilea înțeles ar fi cel de etapă a ciclului politicilor publice, caz în care raportăm informații cu privire la procesul de elaborare a politicii²⁰. Adrian Kay abordează problema evaluării indirect, atunci când discută despre procesul unei politici publice. Potrivit lui A. Kay, procesul unei politici publice reprezintă un set de stagii care descriu o schimbare sau o transformare: de la o idee se trece la o propunere, apoi la o legiferare, urmată de planul implementării, și apoi monitorizarea și cadrul evaluării²¹. William Dunn definește evaluarea ca parte a analizei de politici publice în care este produsă informație cu privire la valoarea efectelor unei politici publice. Altfel spus, evaluarea trebuie să răspundă la următoarea întrebare: „Care este valoarea unei politici publice?” W. Dunn consideră că o politică publică are valoare (sau mai bine spus, deține un anumit nivel de performanță) atunci când efectele sale contribuie la scopul și obiectivele sale predefinite²².

În contextul definirii conceptului de evaluare consider că trebuie subliniate caracteristicile specifice ale acestuia, caracteristici care diferențiază evaluarea în raport cu alte metode analitice de politici. O repertoriere a elementelor esențiale ale evaluării ne este propusă de William Dunn. Autorul consideră că putem discuta despre câteva dimensiuni specifice ale acestui concept:

(i.) Evaluarea reprezintă un efort în direcția determinării utilității sociale a unei politici publice. Prin urmare, evaluarea nu este doar un simplu proces de colectare de informații cu privire la efectele anticipate sau neanticipate ale acțiunilor asociate unei politici.

(ii.) Pentru a putea spune despre o politică sau un program de politici că deține un nivel ridicat sau scăzut de performanță trebuie îndeplinite două condiții. În primul rând, trebuie ca efectele politicii sau programului de politici să fie valorizate pozitiv de anumiți indivizi, grupuri sau de societate în ansamblu. În al doilea rând, trebuie ca efectele unei politici să reprezinte consecințele unor acțiuni derulate în direcția rezolvării unei probleme specifice.

(iii.) Evaluarea este retrospectivă și se desfășoară doar după ce acțiunile s-au derulat (*ex-post*). În felul acesta, evaluarea se deosebește de *recomandare*, care este prospectivă și se produce înainte ca acțiunile aferente unei politici să se producă (*ex-ante*). Deci, evaluarea este legată doar de acțiuni prezente și trecute²³.

Un punct de vedere diferit cu privire la distincția dintre evaluare și recomandare este oferit de Richard Rose. Potrivit acestuia, evaluarea se concentrează atât pe ceea ce s-a întâmplat în trecut, cât și pe ceea ce se poate întâmpla în viitor. Experții în politici publice pot interpreta faptele trecute în diferite modalități, însă sunt conștienți de faptul că deciziile pe care trebuie să le ia *astăzi* influențează ceea ce se va întâmpla *mâine*. În acest context, atenția specialiștilor se va îndrepta către ceea ce R. Rose numește *evaluare prospectivă*, adică spre încercări de evaluare a ceea ce s-ar putea întâmpla dacă o anumită politică este adoptată, dacă un anumit program este păstrat sau dacă nu se realizează absolut nimic în speranța că problema va dispărea sau se va rezolva de la sine²⁴. Se pare că ceea ce R. Rose înțelege prin *evaluare prospectivă* se aseamănă destul de puternic cu ceea ce în sociologie se înțelege prin *metoda scenariilor*²⁵. Ambele forme de evaluare, retrospectivă și prospectivă, pot identifica cauzele eșecului unei politici publice. Totuși, valoarea instrumentală a fiecăruia este diferită. *Evaluarea retrospectivă* explică, pe baza datelor colectate, ceea ce a mers greșit în trecut în ceea ce privește o anumită politică publică. Într-o astfel de situație, singurul lucru care le rămâne de făcut specialiștilor în politici publice este fie să-și recunoască greșeala, fie să o atribuie altcuiva. *Evaluarea prospectivă* este un avertisment timpuriu cu privire la riscul de eșec al unui program sau al unei politici publice. În acest context, rezultatele produse de evaluarea prospectivă reprezintă o informație utilă cu privire la pașii ce trebuie parcurși în vederea garantării succesului unei politici publice. Specialiștii în politici publice pot folosi evaluarea prospectivă ca un instrument extrem de util în creșterea probabilității de succes a unei politici publice. Altfel spus, multe din posibilele erori, deficiențe sau neajunsuri ce pot reieși din elaborarea și implementarea unei politici publice pot fi cunoscute de specialiști prin evaluarea prospectivă și corectate. Cu toate acestea, lucrurile nu sunt atât de simple pe cât par.

R. Rose atrage atenția că informațiile empirice și învățămintele ce pot fi obținute prin cele două forme de evaluare (*retrospectivă și prospectivă*) nu permit nimănui să susțină că poate controla viitorul. Cu alte cuvinte, nimeni nu poate pretinde că poate controla rezultatele unei anumite politici publice sau program, că poate cunoaște rezultatele și efectele unui transfer de politici publice. O astfel de situație este de obicei speculată și negociată de politicieni. O politică de succes într-o țară nu înseamnă în mod necesar un succes replicat în alta. Indiferent de datele empirice produse prin evaluare, selecția tipului de formulare a unei politici publice sau selecția modalității de implementare se bazează și pe alte criterii (de tip politic / electoral) decât cele impuse prin măsurători și analiză. În concluzie, trebuie să avem în vedere faptul că procesul politicilor publice implică o anumită „cantitate de lucruri cunoscute” (prin instrumentele, metodele și tehnicile diferitelor tipuri de evaluare), dar și o anumită „cantitate de lucruri necunoscute”. „Cantitatea de lucruri cunoscute” le oferă specialiștilor în politici publice susținerea necesară pentru a-și întemeia argumentele în favoarea unei anumite politici publice, pe câtă vreme „cantitatea de lucruri necunoscute” le oferă politicienilor susținerea necesară pentru a respinge anumite proiecte de politici publice și pentru a propune altele.

Potrivit lui Mark Bovens et al., structura formală a unei evaluări, în principiu, trebuie să fie aceeași. Aceasta presupune, în primul rând, existența unui organism evaluator, care inițiază o investigație cu un scop bine definit (se stabilește obiectul evaluării: care sunt politicile / programele? care este perioada de timp pe care se desfășoară evaluarea?) În al doilea rând, presupune, explicit sau implicit, o serie de criterii de evaluare. În al treilea rând, presupune existența unei colectări și a unei analize a informației semnificative / relevante colectate. Și în al patrulea rând, presupune inferarea unor concluzii cu privire

la acțiunile trecute și a unor recomandări cu privire la acțiunile viitoare²⁶. Așa cum putem constata, spre deosebire de William Dunn, care făcea o distincție clară între evaluare și recomandare, Mark Bovens et al. sugerează existența unei relații de implicare între evaluare și recomandare, în sensul că evaluarea reprezintă un instrument util de fundamentare a recomandărilor. Dincolo de elementele structurii formale ale unei evaluări, pe care tocmai le-am prezentat, există un grad înalt de variație la nivelul procedurilor de evaluare. Nu voi intra aici într-o discuție pe marginea diferitelor forme și tipuri de structură de evaluare, deoarece miza declarată a acestui articol nu este nici pe de parte aceasta. Aș dori să precizez, totuși, că dincolo de variația structurii evaluării, semnificativă este relevanța pe care rezultatele evaluării o dețin în raport cu o politică sau un program de politici.

Michael Hill și Peter Hupe consideră evaluarea ca fiind esențială pentru calificarea implementării unei politici. Considerând că într-un ciclu de politici evaluarea este o etapă succesivă a implementării, autorii susțin că etichete precum „eșecul de implementare a unei politici” sau „deficit de implementare a unei politici” nu pot fi construite decât prin evaluare. Astfel, a spune ceva despre modul în care a fost implementată o politică înseamnă să realizezi o comparație între ceea ce este observat și ceea ce este așteptat. Un astfel de exercițiu comparativ înseamnă, în opinia lui M. Hill și P. Hupe, să evaluezi²⁷. Noutatea pe care cei doi autori o aduc constă în accentuarea relației dintre evaluare și implementare. Evaluatorul strânge date, le analizează și apoi spune ceva despre rezultatele produse de programul de politici. Cel care implementează învață din ceea ce-i spune evaluatorul, în vederea verificării deciziilor luate în trecut și a ghidării acțiunilor viitoare. Prin urmare, evaluatorul și implementatorul se angajează în relații complementare.

În *Ghid privind elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor publice la nivel central*, evaluarea este înțeleasă ca „examinare sistematică, cu ajutorul metodelor de cercetare specifice, a impactului politicilor publice în raport cu obiectivele propuse pe agenda instituțională”²⁸. Sandra Briggs, Baiba Peterson și Karlis Smits, în *Manualul de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului*, consideră evaluarea ca etapă integrantă în ciclul planificării politicii publice. Astfel, autorii consideră că trebuie să avem în vedere patru tipuri de evaluare atunci când ne raportăm la politicile publice. Primul tip de evaluare este de tip *ex-ante*, prin aceasta înțelegându-se:

„o activitate realizată la începutul procesului de formulare a politicii publice, atunci când cei care se ocupă de planificare și specialiștii încearcă să anticipeze, cu ajutorul diferitelor metode de studiu cantitative și calitative, impactul asupra societății ca urmare a implementării politicii”²⁹.

Cel de-al doilea tip de evaluare este *ex-post*, prin aceasta înțelegându-se:

„o activitate derulată pe parcursul sau la finalul etapei de implementare a politicii. Sunt evaluate rezultatele obținute și sunt identificate eventuale abateri de la obiectivul planificat, depășiri ale termenelor sau ale costurilor stabilite etc. Scopul evaluării *ex-post* nu este doar acela de a dezvălui erorile care au fost făcute, ci și de a recomanda cele mai potrivite soluții pentru activitățile viitoare”³⁰.

Al treilea tip de evaluare este monitorizarea, prin aceasta înțelegându-se

„un tip de evaluare *ex-post* realizat în procesul de implementare a politicii publice, al cărei scop este acela de a asigura o implementare eficientă a acesteia și de a iniția măsurile necesare de corecție”³¹.

În sfârșit, cel de-al patrulea tip este definit ca fiind evaluarea finală, prin aceasta înțelegându-se,

“un tip de evaluare *ex-post* realizat la finalul perioadei de implementare a politicii, în scopul de a analiza rezultatele finale ale politicii, de a identifica eventuale deficiențe și de a formula recomandări pentru a asigura evoluția ulterioară a respectivului domeniu de politici publice”³².

Potrivit lui Adrian Miroiu, Mireille Rădoi și Marian Zulean, evaluarea politicilor este definită ca reprezentând “examinarea empirică obiectivă și sistematică cu ajutorul metodelor de cercetare socială, a politicilor publice, în termenii obiectivelor propuse de acestea”³³. Autorii asociază evaluarea cu apelul pe care analistul îl face la diferite criterii, cum ar fi: eficacitatea (*S-a obținut un rezultat valoros?*), eficiența (*Cât de mare a fost efortul necesar pentru a obține un anumit rezultat?*), adecvarea (*În ce măsură obținerea unui anumit rezultat rezolvă problema care a condus la formularea politicii publice?*), echitatea (*Sunt costurile și beneficiile distribuite echitabil între diferitele grupuri din societate?*), sensibilitatea (*Satisfac rezultatele aplicării acelei politici nevoile, preferințele sau valorile diferitelor grupuri?*) sau corectitudinea (*Sunt rezultatele dorite și valoroase?*).

Așa cum se poate constata, unele din definițiile prezentate mai sus cu privire la conceptul de evaluare în contextul politicilor publice sunt reduționiste. Spun acest lucru deoarece acestea limitează semnificația conceptului de evaluare doar la procesul de strângere a datelor, fie cu privire la rezultatele aplicării unei politici publice (*ex-post*), fie cu privire la rezultatele care pot fi obținute prin aplicarea unei anumite politici publice (*ex-ante*). Un exemplu de definire reduționistă a evaluării ofer mai sus, atunci când redau definițiile cu care operează Sandra Briggs, Baiba Petersone și Karlis Smits. Mai mult decât atât, autorii la care fac referire se plasează într-o perspectivă reduționistă și atunci când discută despre conținutul conceptului de politică publică³⁴. Atât reducerea conceptului de politică publică la „un set de reguli și proceduri”, cât și apelul la aplicarea „diferitelor metode de studiu calitativ și cantitativ” în definirea evaluării reprezintă o abordare care ignoră sau ascunde aspecte esențiale care trebuie avute în vedere atunci când vorbim de evaluare și politici publice. Prin aceste aspecte esențiale care trebuie avute în vedere în evaluare înțeleg în primul rând necesitatea de raportare directă la criterii, opțiuni valorice și modele teoretice. Același tip de abordare reduționistă poate fi identificat și parcurgând documentul elaborat de Unitatea de Politici Publice „Ghid privind elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor publice la nivel central”.

Spuneam că unul dintre obiectivele acestei secțiuni este acela de a sublinia necesitatea relației de asociere dintre evaluare și modelul teoretic care fundamentează o politică publică specifică / de referință. Îmi propun să fac acest lucru pornind de la dimensiunile evaluării prezentate de X. Ballart. Astfel, evaluarea presupune un set de cinci întrebări la care specialiștii trebuie să răspundă: *Cine decide că trebuie făcută evaluarea? Ce este de evaluat? Cum se face evaluarea? Când se face evaluarea? Care sunt așteptările?*³⁵ Răspunzând la cele cinci întrebări, ajungem la concluzia că evaluarea nu reprezintă nimic altceva decât lupta dintre „cantitatea de lucruri cunoscute” și „cantitatea de lucruri necunoscute” cu privire la o politică publică, despre care vorbea R. Rose (vezi prima parte a acestei secțiuni). Cele cinci dimensiuni ale evaluării trădează dificultatea de a păstra caracterul obiectiv și sistematic al evaluării despre care vorbeau Adrian Miroiu, Mireille Rădoi și Marian Zulean.

Astfel, rezultatele evaluării unei politici publice variază în funcție de răspunsul oferit la întrebarea *Cine ar trebui să decidă ce este de evaluat?* Opoziția, agențiile guvernamentale, organismele independente pot realiza evaluări ale politicilor publice. Mai mult, pot

realiza evaluări cu rezultate diferite. De asemenea, evaluatorii pot avea un statut diferit: intern sau extern procesului politicii publice, situație în care probabilitatea ca rezultatele evaluărilor să fie diferite este foarte mare. *Stabilirea obiectului evaluării* reprezintă un alt factor care produce variație la nivelul rezultatelor obținute în urma procesului de evaluare. Selecția aspectelor ce sunt supuse evaluării este importantă din perspectiva rezultatelor ce pot fi obținute.

Alegerea metodelor de cercetare necesare procesului de colectare a datelor (*Cum se realizează evaluarea?*) reprezintă un alt aspect important în realizarea de evaluări. Spre exemplu, Sandra Briggs, Baiba Petersone și Karlis Smits consideră că în etapa de monitorizare și evaluare din cadrul procesului de politici publice pot fi folosite atât metode calitative (ex. focus-grupuri, interviuri în profunzime, metoda Delfi), cât și metode cantitative (ex. anchetă sociologică reprezentativă, analiza datelor secundare)³⁶. Ceea ce nu scot în evidență autorii ar fi problemele de ordin metodologic care afectează procesul de colectare a datelor. Spre exemplu, atât aplicarea de metode de cercetare diferite, cât și aplicarea aceleiași metode produc rezultate diferite. Problemele de validitate și fidelitate ale măsurării sociologice aruncă procesul de colectare a datelor mai degrabă în zona "cantității de lucruri necunoscute" ale evaluării, oferind diferitelor grupuri de interese oportunitatea de a „negocia” rezultatele evaluărilor. Altfel spus, în acest context al discuției, definirea evaluării ca "examinare empirică obiectivă și sistematică cu ajutorul metodelor de cercetare socială, a politicilor publice, în termenii obiectivelor propuse de acestea"³⁷ devine mai degrabă o credință sau un deziderat.

Dimensiunea evaluării care implică cel mai înalt grad de subiectivitate al interpretării este sintetizată de întrebarea *Ce ar trebui să așteptăm de la evaluare?* Referitor la această întrebare, Adrian Miroiu, Mireille Rădoi și Marian Zulean consideră că trebuie să avem în vedere trei aspecte atunci când vrem să spunem despre o evaluare că a fost de succes. Primul aspect ține de *capacitatea unei evaluări de a oferi informații cu privire la performanța unei politici* (măsura în care valorile, oportunitățile, nevoile grupurilor sociale au fost întâmpinate prin realizarea unei anumite politici). Al doilea aspect ține de *capacitatea unei evaluări de a clarifica și de a permite o mai bună înțelegere a valorilor care au condus la alegerea scopurilor și obiectivelor*. Al treilea aspect ține de *capacitatea evaluării de a contribui la o mai bună înțelegere a problemei și la definirea altor politici alternative* (în situația abandonului de politică). Același set de date colectat în procesul de evaluare poate fi interpretat diferit, de diferite grupuri politice, indiferent de aspectul pe care îl avem în vedere³⁸.

Cele cinci dimensiuni ale unei evaluări nu sunt singurele surse care implică un grad ridicat de incertitudine cu privire la rezultatele unei evaluări. În momentul în care se realizează planificarea unui proces de evaluare, trebuie avut în vedere și tipul de evaluare pentru care se optează. Potrivit lui Adrian Miroiu, Mireille Rădoi și Marian Zulean, pot fi identificate cel puțin două clasificări ale evaluărilor. Prima clasificare a evaluărilor distinge între evaluarea formativă (unde, spre exemplu, accentul cade pe măsura în care bunurile și serviciile produse sunt în concordanță cu intențiile și obiectivele unei politici) și evaluarea sumativă (unde accentul cade pe felul în care politica a afectat efectiv problemele celor cărora a încercat să le ofere o soluție). A doua clasificare a evaluărilor distinge între cele administrative (evaluarea performanței – rezultatele eforturilor depuse prin aplicarea unei politici, evaluarea impactului – gradul în care politica are efectele intenționate, evaluarea eficienței – metodele alternative de atingere a aceluiași rezultat, evaluarea

procesului – analiza motivelor pentru care o politică a avut succes sau a eșuat, din dorința de a fi continuată), juridice (accent pe problemele juridice implicate în implementarea de către guvernare a unei politici) și politice (aprecierile realizate de orice agent interesat de politica respectivă)³⁹.

Așadar, modul în care sunt tratate dimensiunile evaluării, stabilirea tipului de evaluare avut în vedere, stabilirea metodelor de colectare a datelor necesare evaluării, natura profilului celor care realizează evaluarea sunt doar câteva din elementele care pot susține relativismul și gradul scăzut de obiectivitate al unei evaluări. În secțiunea următoare a articolului, voi propune fundamentarea teoretică a unei politici publice ca modalitate de „securizare” a nivelului de obiectivitate a evaluării unei politici publice.

3. Politicile publice ca modele teoretice

În contextul evaluării, consider că devine important modul în care o politică publică a fost fundamentată teoretic. Michael Hill și Peter Hupe considerau că a spune ceva despre modul în care a fost implementată o politică înseamnă să realizezi o comparație între ceea ce este observat și ceea ce este așteptat⁴⁰. „Ceea ce este așteptat” nu poate fi produs decât în situația în care specialiștii care realizează politica publică au în vedere cauzalitățile dintre fenomenele și procesele domeniului specific, în care politica va fi aplicată. Altfel spus, specialiștii acționează asupra unei anumite situații sociale (contextul), printr-o politică publică (factorul explicativ / cauza), pentru a produce o îmbunătățire (efectul). Dacă relația cauză – efect s-a produs cu necesitate, nu se poate ști decât prin exercițiul evaluării. Adică printr-o comparație a „ceea ce este observat” cu „ceea ce este așteptat”. În această situație, orice politică publică trebuie să implice existența unui model causal⁴¹ sau, cel puțin, trebuie să fie consecința unei modelări teoretice, proiectată în laborator și corectată prin intermediul unei evaluări permanente – în sensul exercițiului comparativ propus de M. Hill și P. Hupe.

În cadrul acestei secțiuni avansează un exemplu prin care să descriu modalitatea în care putem înțelege fundamentarea teoretică a unei anumite politici publice și modalitatea prin care putem realiza, din acest punct de vedere, evaluarea. În construcția exemplului voi folosi, pe de o parte, teoria schimbului în rețea⁴² – ca model teoretic referențial –, iar pe de cealaltă parte modul în care se realizează atribuirea contractelor de achiziție publică, conform Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 34/2006 – ca politică publică de referință în analiza de față.

Decizia de a folosi teoria schimbului în rețea (NET) ca model teoretic de referință pentru construcția acestui exemplu este bazată pe relația de consistență / corespondență⁴³ existentă între conținutul teoriei și conținutul OUG 34/2006. NET folosește *graff*-urile drept instrument pentru modelarea structurilor situațiilor sociale. Pe scurt, graful reprezintă o diagramă în care nodurile reprezintă pozițiile ocupate de actori sociali, iar liniile care leagă nodurile reprezintă relațiile sociale care se pot stabili / care pot fi folosite de actorii sociali care ocupă nodurile aferente⁴⁴.

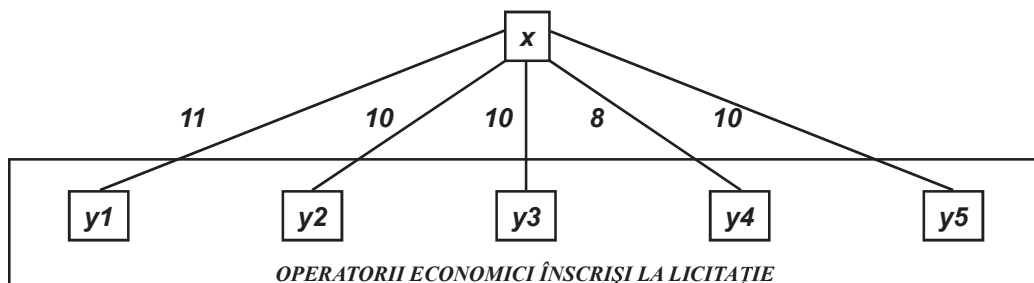
Folosind specificațiile legale cu privire la atribuirea contractelor de achiziție publică definite prin OUG 34/2006, să ne imaginăm o situație teoretic posibilă de atribuire a unui contract de lucrări de drumuri. Să presupunem că o autoritate contractantă *x* decide să atribuiască un contract de lucrări de drumuri – pe care îl vom nota prin *c* –, folosind procedura de atribuire a licitației deschise. De asemenea, să mai presupunem că *x* stabilește drept

criteriu de atribuire „prețul cel mai scăzut”, iar prețul de achiziție estimat inițial pentru execuția lucrărilor de drum este de 12 lei. În urma publicării anunțului de participare, pentru achiziția contractului de lucrări de drumuri trimit oferte cinci operatori economici⁴⁵.

Informația pe care o au la dispoziție operatorii economici este incompletă, deci conform prevederilor legale: nu cunosc nici numărul de concurenți înscriși la licitație, nici valoarea ofertelor pe care aceștia le-au depus. De asemenea, fiecare dintre operatorii economici îndeplinește condițiile minime de participare la licitație și deține mijloacele tehnice necesare de a derula contractul de lucrări pe care dorește să-l contracteze.

Folosind ca instrument de modelare *graff*-urile, situația de atribuire a contractului de lucrări de drumuri, imaginată de legiuitor, conform OUG 34/2006, poate fi reprezentată conform figurii nr. 1.

Figura nr. 1. Situație teoretică de atribuire a unui contract de lucrări de drumuri, imaginată de legiuitor



În figura nr. 1 x reprezintă autoritatea contractantă, iar $y1$, $y2$, $y3$, $y4$ și $y5$ reprezintă operatorii economici care doresc să achiziționeze contractul de lucrări de drumuri c . Între x și fiecare y există o relație de schimb: *bani publici* contra execuția unei *lucrări de drumuri*. Relația de schimb se concretizează printr-un contract de execuție de lucrări. Contractul este rezultatul unui schimb direct negociat între părțile implicate. Fiecare dintre actorii implicați în situația de achiziție urmărește maximizarea propriilor câștiguri: pe de o parte, x urmărește să obțină un preț de achiziție cât mai mic, iar pe de altă parte, fiecare y urmărește să câștige c la un preț de achiziție care să-i permită un profit cât mai mare în condiții de câștigare a licitației.

Situația de atribuire imaginată de legiuitor este echivalentă cu o rețea de schimb ramură conectată exclusiv la nodul central⁴⁶. Autoritatea contractantă x este nodul central, iar operatorii economici y sunt nodurile periferice. Autoritatea x este nodul central pentru că este conectată la 5 legături de schimb (cu fiecare dintre y). Fiecare dintre operatorii y_i este interesat să achiziționeze, integral sau parțial, resursele pe care le controlează x : cei 12 lei.

Fiind o rețea de schimb ramură, acest lucru implică faptul că operatorii economici y_i dețin poziții egale ca putere în cadrul rețelei. Nici unul dintre operatorii economici nu este tratat preferențial de către x . Fiecare operator economic are aceleași drepturi și aceleași obligații (tratament egal, nediscriminare, transparența procesului de achiziție, respectarea condițiilor minime de participare la licitație, conform OUG 34/2006). Rețeaua este

conectată exclusiv la poziția ocupată de x : autoritatea contractantă, deși are cinci legături de schimb, va încheia relația de schimb numai cu una dintre acestea. Adică doar cu unul dintre cei 5 y , pe criteriul prețului cel mai scăzut.

Toți operatorii y_i din situația descrisă folosesc strategii identice în vederea încheierii contractului de lucrări de drumuri: elaborarea unei oferte al cărui preț să fie cât mai mic posibil, pentru a satisface criteriul de atribuire. Autoritatea x folosește aceeași strategie de încheiere a contractului de achiziție pentru fiecare operator economic y : caută oferta care satisface cel mai bine criteriul de atribuire a prețului cel mai scăzut. Atât x , cât și oricare dintre y_i vor accepta să încheie contractul de lucrări de drumuri la un nivel echivalent cu cea mai bună ofertă posibilă. Fiecare dintre participanții la situația de atribuire se comportă în vederea încheierii contractului de lucrări de drumuri și ocupă o poziție ce îi permite să încheie contractul de achiziție publică.

Fiecare operator economic își pregătește oferta pe care i-o propune lui x , pornind de la prețul estimat inițial de 12 lei. Autoritatea contractantă x execută lucrările de drum doar dacă încheie un contract de achiziție cu unul dintre cei cinci operatori economici care s-au prezentat la licitație. Fiecare dintre cei cinci operatori economici obține bani publici din partea lui x , doar dacă încheie contractul de achiziție c . Contractul de lucrări se încheie doar cu unul dintre operatorii economici înscriși la licitație.

Conform NET, poziția pe care autoritatea contractantă o ocupă în cadrul structurii situației de licitație este una de putere tare. Adică poziția ocupată în rețeaua de achiziție îi conferă autorității x mai multă putere decât oricare dintre operatorii economici y_i . În plus, puterea pe care o are fiecare y este egală. Acest lucru este demonstrat prin analiza probabilității de includere în relațiile de schimb pe care fiecare poziție o are. Spre exemplu, probabilitatea ca autoritatea contractantă x să fie inclusă în toate relațiile de schimb este 1. Altfel spus, nicio atribuire de contract de achiziție nu poate fi imaginată fără prezența autorității contractante. Pe de altă parte, probabilitatea de a include fiecare operator economic în relațiile de schimb care se pot încheia în structura situației de achiziție publică este mai mică de 1. Cu alte cuvinte, pentru situația în care operatorii economici care participă la licitație depun oferte similare, probabilitatea ca aceștia să fie incluși în relațiile de schimb posibile este de $1/\text{numărul de operatori economici care depun oferte}$. Adică probabilitatea ca fiecare operator economic să încheie contractul de achiziție publică cu autoritatea contractantă este de $p=.2$, dacă numărul de operatori economici care depun oferte similare este 5. Acest lucru este important deoarece legiuitorul în mod intenționat a planificat acest lucru, pentru a le permite autorităților contractante să obțină cele mai bune oferte de achiziție (adică să aloce cât mai puțini bani, la o calitate a ofertei cât mai bună). Spun acest lucru, pentru că fiecare operator economic va fi interesat să-și îmbunătățească șansele de a încheia contractul de achiziție publică. Adică să-și îmbunătățească probabilitatea de a fi inclus în relația de schimb (încheierea contractului) cu autoritatea contractantă. Această îmbunătățire a probabilității de a încheia contractul cu autoritatea contractantă nu se realizează decât în situația în care operatorul economic respectiv își îmbunătățește oferta depusă.

Situația de atribuire imaginată de legiuitor satisface axiomele NET: x caută să schimbe cu fiecare y (prin faptul că a inițiat procesul de achiziție publică); x și fiecare y caută să încheie contractul de achiziție. Altfel spus, în situația de achiziție, autoritatea contractantă x nu are dreptul de a exclude pe nimeni din procesul de licitație și trebuie să accepte și să aprecieze fiecare ofertă pe care o primește. Singurul criteriu de selecție acceptat și reglementat legal este criteriul de selecție a ofertelor (în cazul de față, prețul cel mai scăzut).

Conform NET, dacă autoritatea ocupă o poziție în rețeaua de achiziție care-i conferă mai multă putere decât puterea conferită fiecărui y de poziția pe care o ocupă, atunci contractul de lucrări de drumuri trebuie să se încheie în condiții ce îl favorizează pe x (spre exemplu: x alege oferta cu cel mai mic preț sau cea mai avantajoasă economic). Prin urmare, pentru că operatorii economici își doresc contractul de achiziție, vor fi interesați să facă o ofertă care să corespundă criteriilor de atribuire: prețul cel mai scăzut sau oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic.

Fiecare dintre operatorii economici y va căuta să încheie contractul de lucrări de drumuri doar cu x (pentru că alt nod disponibil nu are). Autoritatea contractantă x va căuta să schimbe doar cu unul dintre operatorii înscriși la licitație (pentru că are legături de schimb numai cu aceștia). Altfel spus, singurele schimburi care pot fi încheiate în situația descrisă sunt cele dintre autoritatea contractantă și doar unul dintre operatorii economici care au participat la licitație.

Rețeaua de achiziție prin care am formalizat situația de atribuire a unui contract de lucrări de drumuri este o structură de putere tare: are o poziție de putere tare – ocupată de x și poziții de putere slabă / joasă – ocupate de fiecare y . Poziția ocupată de x este una de putere tare pentru că probabilitatea ca x să fie parte în încheierea contractului de execuție de lucrări este **1.0**. În oricare situație, x este parte a unui schimb de resurse (bani publici contra achiziție de lucrări de drumuri). Pozițiile ocupate de operatorii economici notați prin y sunt de putere slabă / joasă, deoarece probabilitatea ca aceștia să fie parte în încheierea contractului de execuție de lucrări este **<1.0**. Niciunul dintre operatorii economici care participă la licitație nu are siguranța că va lua parte la schimbul de resurse (bani publici contra achiziție de lucrări de drumuri). Altfel spus, dacă prevederile legale se respectă, niciunul dintre participanții la licitație nu cunoaște oferta firmei concurente și, prin urmare, se poate aștepta oricând să existe din partea concurenților o ofertă mai bună pentru x decât propria ofertă⁴⁷.

Potrivit legii 1 a NET, câștigul autorității x este reprezentat de raportul dintre ceea ce oferă și ceea ce primește: bani publici – execuția de lucrări de drumuri (valoarea contractului). Pentru că au informație incompletă și egală⁴⁸ (nu cunosc nici numărul de participanți și nici valoarea ofertelor care se vor depune / s-au depus) și pentru a fi siguri că vor câștiga contractul de lucrări, este de așteptat, rațional, ca fiecare dintre firmele participante să propună cel mai mic preț posibil de achiziție pe care-l pot suporta.

Potrivit NET, acest comportament al firmelor participante la licitație (cei cinci operatori economici, pe care i-am notat cu y) este determinat de configurația de poziții a rețelei (forma rețelei) și de condițiile de conectare (modul în care sunt conectate relațiile de schimb). Cu alte cuvinte caracteristicile structurale determină comportamentul. Situația de achiziție imaginată de legiuitor este o situație care intră în domeniul de aplicabilitate a modelului; din aceasta rezultă că susține și explicațiile oferite de NET. În consecință, legiuitorul a imaginat o structură a situației de achiziție care să favorizeze autoritatea x în relația cu operatorii economici y . Situația de achiziție este una favorabilă pentru x deoarece este echivalentă cu structura unei rețele de schimb ramură conectată exclusiv la nodul central. Sau mai simplu spus este o structură care favorizează concurența între operatorii economici înscriși la licitație. Favorizarea trebuie înțeleasă în primul rând în sensul obținerii unui preț de achiziție cât mai mic sau a unei oferte cât mai avantajoase din punct de vedere economic.

În aceste condiții, autoritatea contractantă se așteaptă să obțină:

(a) un preț de achiziție mai mic decât prețul estimat inițial de 12 lei, dacă estimarea nu este precisă și permite firmelor să suporte un preț de achiziție mai mic;

(b) un preț de achiziție cel mult egal cu prețul estimat inițial de 12 lei, dar nu mai mare, dacă estimarea este precisă;

(c) un preț de achiziție mai mare decât prețul estimat inițial de 12 lei, dacă estimarea nu este precisă și nu permite firmelor să suporte prețul de achiziție estimat inițial.

Indiferent de prețurile de achiziție pe care autoritatea contractantă x le obține în urma licitației (descrisă la punctele a , b sau c), autoritatea contractantă trebuie să aleagă prețul de achiziție cel mai mic dintre prețurile primite.

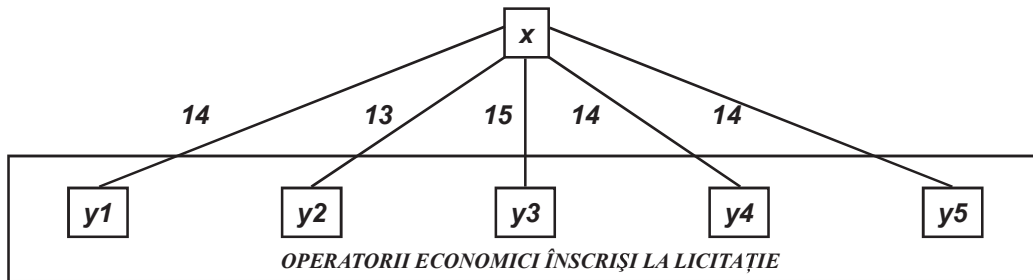
În figura nr. 1 sunt presupuse oferte de preț ce pot rezulta în urma organizării procesului de achiziție: $y1$ oferă 11 lei, $y2$ oferă 10 lei, $y3$ oferă 10 lei, $y4$ oferă 8 lei, iar $y5$ oferă 10 lei. Aplicând criteriul de atribuire, x va încheia contractul de lucrări de drumuri cu $y4$. Acesta a oferit așa cum vedem cel mai mic preț de achiziție. Prețul de 8 lei obținut de autoritatea x este prețul ce corespunde celui definit la litera (a): *prețul de achiziție mai mic decât prețul estimat inițial de 12 lei*. Obținerea prețului de 8 lei poate fi explicată în mai multe feluri. Fie autoritatea contractantă nu a estimat corect sau precis prețul de achiziție al contractului, fie a estimat corect prețul de achiziție, dar în urma concurenței a rezultat oferta de 8 lei. Dacă autoritatea contractantă x nu ar fi fost favorizată de poziția pe care o ocupă în structura situației de licitație (poziția centrală în rețeaua de tip ramură) și, în consecință, operatorii economici y nu ar fi fost forțați să ofere prețul cel mai mic posibil pe care și-l pot permite pentru a câștiga contractul, autoritatea x nu ar fi obținut 8 lei. Ceea ce constatăm printre altele, aplicând NET, este că rețeaua de tip ramură conectată exclusiv permite autorității x să ajusteze prețul de achiziție estimat inițial.

Recapitulând foarte pe scurt, ce trebuie să reținem din situația de licitație teoretic posibilă pe care am construit-o folosind NET și pornind de la prevederile OUG nr. 34 / 2006? O autoritate contractantă x trebuie să atribuiască un contract de achiziție de lucrări de drumuri folosind criteriul prețului cel mai scăzut. La licitația organizată, conform legii, participă 5 firme, pe care le-am notat cu y . Niciuna din firmele participante nu cunoaște numărul de participanți la licitație și nivelul ofertei pe care o firmă potențial concurentă ar putea-o avansa autorității contractante. Folosind NET, știm că autoritatea contractantă deține o poziție de putere în raport cu fiecare din firmele participante la licitație, deoarece este conectată exclusiv la fiecare din operatorii economici înscriși la licitație. De asemenea, mai trebuie să reținem că autoritatea contractantă este dispusă să atribuiască contractul de achiziție la un preț nu mai mare de 12 lei, conform propriilor estimări inițiale. În plus, mai trebuie să reținem că, de vreme ce criteriul de atribuire este prețul cel mai scăzut, autoritatea contractantă speră să obțină chiar un preț de achiziție mai mic de 12 lei.

Practic, în acest moment, revenind la definiția pe care M. Hill și P. Hupe o oferă evaluării, știm „la ce trebuie să ne așteptăm” în urma derulării procedurii de licitație. Cu alte cuvinte, prin fundamentarea teoretică pe care am realizat-o politicii publice care reglementează cheltuirea banilor publici în procesul de achiziții publice, am construit o situație de licitație teoretic posibilă, în raport cu care putem evalua modul în care autoritatea contractantă gestionează banii publici. Revenind la definiția pe care M. Hill și P. Hupe o dau evaluării, în acest moment trebuie să colectăm date cu privire la modul în care licitația respectivă se realizează la nivel empiric. Adică trebuie să „observăm ceea ce se întâmplă”, pentru a putea compara cu „ceea ce ne așteptăm să obținem”. Să ne imaginăm că o echipă de experți evaluatori observă modul în care se derulează, la nivel empiric, pro-

cedura de licitație în cazul imaginat mai devreme. În urma prelucrării datelor colectate de experții evaluatori de la nivel empiric, suntem în măsură să construim, folosind un graf, situația de atribuire a contractului de lucrări de drumuri.

Figura nr. 2. Simularea unei situații empirice de atribuire a unui contract de lucrări de drumuri

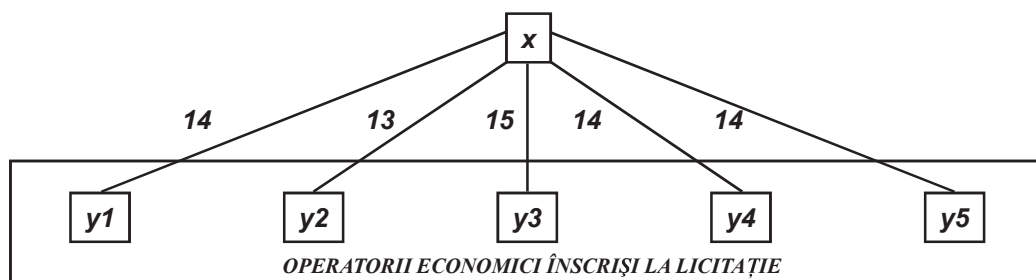


Conform estimărilor produse prin construcția situației teoretice de atribuire a contractului de achiziție de lucrări de drumuri, prin aplicarea NET autoritatea contractantă x se așteaptă să obțină în urma procesului de achiziție cel mai mic preț posibil din partea fiecărui operator participant. Dar un preț care, potrivit propriilor estimări, nu poate depăși 12 lei. Așteptările autorității contractante x cu privire la obținerea unui preț de achiziție cât mai mic posibil sunt întărite și de numărul de participanți înscriși la procedura de atribuire ($n=5$). În ciuda acestor așteptări, autoritatea contractantă x constată că cel mai mic preț de achiziție care i-a fost propus este de 13 lei ($y2$); în timp ce restul operatorilor înscriși la licitație propun oferte a căror valoare este după cum urmează: $y1$ – 14 lei, $y3$ – 15 lei, $y4$ – 14 lei, $y5$ – 14 lei (conform figurii nr. 2).

În situația formalizată prin figura nr. 2, autoritatea x poate prefera două comportamente: fie anulează procedura de atribuire în temeiul legii, considerând că ofertele primite sunt neconforme sau inacceptabile, fie atribuie contractul de lucrări de drumuri operatorului economic care a oferit prețul cel mai mic, chiar dacă acest preț este mai mare decât prețul de achiziție estimat inițial.

Anularea procedurii de atribuire a contractului de lucrări poate fi urmată fie de inițierea unei noi proceduri, fie de abandonarea atribuirii contractului respectiv. Să presupunem că autoritatea x anulează procedura de licitație și derulează o doua procedură de atribuire a contractului de licitație c . În urma organizării celei de-a doua proceduri de licitație, conform datelor colectate de experții evaluatori, ofertele primite de autoritatea contractantă x se distribuie conform figurii nr. 3.

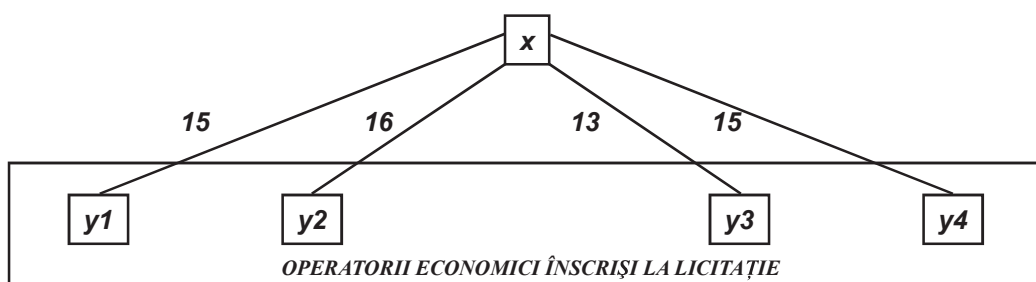
Figura nr. 3. Simularea unei situații empirice de atribuire a unui contract de lucrări de drumuri (a doua licitație organizată)



Autoritatea x constată, la sfârșitul celei de-a doua licitații organizate, că operatorii înscriși au oferit aceleași prețuri de achiziție. Adică $\{y_1=14, y_2=13, y_3=15, y_4=14, y_5=14\}$. În această situație, autoritatea x poate prefera, din nou, fie să anuleze procedura de atribuire a contractului, în temeiul legii, fie să atribuie contractul de achiziție operatorului y_2 , care a oferit prețul cel mai mic (13 lei), dar peste prețul de achiziție estimat inițial (12 lei). Să presupunem că autoritatea contractantă x anulează licitația și decide organizarea unei a treia licitații pentru atribuirea aceluiași contract de lucrări de drumuri.

După ce a organizat a treia oară licitația pentru atribuirea contractului de lucrări de drumuri, x constată că: (a) numărul de operatori înscriși la licitație este mai mic și că (b) aceștia și-au modificat ofertele. Adică $\{y_1=15, y_2=16, y_3=13, y_4=15\}$. Modificarea ofertelor nu s-a produs însă în avantajul autorității x , care se confruntă cu aceeași problemă pe care a întâlnit-o încă de la prima licitație organizată: prețul cel mai scăzut oferit este tot 13 lei. Adică un preț de achiziție mai mare decât cel estimat inițial (vezi figura nr. 4).

Figura nr. 4. Simularea unei situații empirice de atribuire a unui contract de lucrări de drumuri (a treia licitație organizată)



În situația formalizată prin figura nr. 4 autoritatea x poate prefera două comportamente: fie încheie contractul de achiziție cu operatorul economic $y3$, care a oferit cel mai mic preț (13 lei), fie anulează a treia oară procedura de atribuire. Menționez că, potrivit estimărilor realizate de specialiștii autorității contractante x , prețul de achiziție estimat inițial de 12 lei pentru contractul de lucrări de drumuri, este unul competitiv pe piața construcțiilor și realist. De asemenea, potrivit informațiilor colectate de experții evaluatori, comportamentul autorității contractante în fiecare situație empirică de licitație a fost unul legalist, ce nu poate fi pus sub semnul întrebării.

Există două întrebări pe care exemplul prezentat mai devreme le ridică: *Ce comportament trebuie să prefere autoritatea contractantă? Cum putem explica ofertele de preț superioare prețului de achiziție estimat inițial de autoritatea contractantă x ?*

(i) Dacă autoritatea contractantă x va decide să atribuie contractul de achiziție publică, atunci evaluarea (comparație între ceea ce “ne așteptam” și “ceea ce am observat”) acestui comportament va fi defavorabilă autorității contractante. Se poate spune că autoritatea contractantă nu a fost *eficientă*. Se poate spune că a atribuit un contract de lucrări de drumuri unui operator economic la un preț mai mare decât cel estimat inițial, cheltuind mai mult cu 1 leu (12 lei – 13 lei = -1 leu). Deci, autoritatea contractantă x a fost ineficientă, deși eficace (a rezolvat problema, asigurând construcția unui nou drum).

(ii) Dacă autoritatea contractantă x va decide să organizeze o a patra licitație, pentru a obține un preț de cel puțin 12 lei (egal cu cel estimat inițial), atunci evaluarea acestui comportament va fi defavorabilă autorității contractante. Se poate spune că este ineficace, că nu rezolvă problema publică – construcția noului drum – și că preferă să întârzie lucrurile, timp în care șoferii care circulă pe drumul vechi își strică autoturismele.

(iii) Dacă autoritatea contractantă x decide să atribuie contractul de lucrări de drumuri după cea de-a treia licitație organizată, atunci poate fi acuzată că este și ineficientă (a cheltuit mai mult), și ineficace (a fost nevoie de trei licitații organizate, deci de timp pierdut, pentru a atribui contractul de lucrări de drumuri și pentru ca astfel să rezolve problema – construcția unui nou drum). În plus, într-o astfel de situație, datele colectate pentru evaluare pot fi interpretate malițios. Autoritatea x poate fi acuzată că a amânat atribuirea contractului de lucrări de drumuri pentru că urmărea să îl atribuie operatorului $y3$.

(iv) Dacă autoritatea contractantă x decide să atribuie contractul de lucrări de drumuri chiar după prima licitație, va avea o evaluare defavorabilă. Datele pot fi interpretate comparativ în sensul următor: a preferat să atribuie contractul la un preț superior (13 lei) celui estimat inițial (12 lei), deci ineficient. În plus, a refuzat să organizeze o a doua licitație, care i-ar fi putut oferi șansa de a obține un preț de achiziție inferior celui estimat inițial.

Analizând cele patru situații posibile, pe care le-am repertoriat, indiferent de comportamentul pe care autoritatea contractantă îl preferă, orice evaluare administrativă centrată pe performanță îi va fi defavorabilă autorității contractante x .

Pe de altă parte, o evaluare administrativă centrată pe impact îi va fi favorabilă autorității contractante doar în situația posibilă (i) descrisă mai sus. Adică doar în situația în care x atribuie contractul de lucrări de drumuri după prima licitație organizată.

Dacă vom folosi o evaluare administrativă centrată pe performanță, atunci aceasta îi va fi defavorabilă autorității contractante x pentru situația (iv). Aceasta poate fi acuzată că nu a schimbat procedura de atribuire a contractului pentru a obține prețul estimat inițial.

4. Concluzii

Exemplul pe care l-am construit în secțiunea anterioară a articolului reprezintă în mod evident o simplificare a unei situații de atribuire de contract de achiziție publică. Spun acest lucru pentru că, în mod intenționat, am ignorat o serie de variabile, cum ar fi profilul firmelor concurente, posibilitatea ca acestea să comunice între ele în procesul de licitație (și, astfel, să construiască coaliții prin care să impună un anumit preț), posibilitatea stabilirii unor înțelegeri informale între autoritatea contractantă și anumiți operatori economici înscriși la licitație etc.

Cu toate acestea, situațiile de achiziție publică imaginate, atât la nivel empiric, cât și la nivel teoretic, îndeplinesc cel puțin două funcții. Pe de o parte, ne arată că fundamentarea teoretică a unei politici publice simplifică procesul de evaluare suficient de mult astfel încât să-i asigure acestuia o puternică componentă obiectivă. Pe de altă parte însă această simplificare favorizează un anumit tip de evaluare în raport cu altele, ceea ce ridică alte întrebări.

Spre exemplu, fundamentarea procesului de achiziție publică prin NET (pe baza relației de consistentă / corespondență dintre teorie și specificațiile legale) a avansat drept criteriu de evaluare eficiența, înțeleasă prin prețul cel mai mic; adică un preț cel mult egal cu prețul estimat inițial de autoritatea contractantă pentru atribuirea contractului de achiziție publică. Acest tip de evaluare este semnificativ pentru că pune accent pe modul în care autoritățile publice gestionează banii publici. În plus, acest tip de evaluare este susținut prin argumente de tipul “administrația publică trebuie să cheltuiască cu grijă banii contribuabililor”.

Fundamentarea procesului de achiziție publică prin NET a respins validitatea utilizării unor criterii alternative de evaluare, cum ar fi, spre exemplu, cele de transparență sau corectitudine procedurală. Utilizarea unor astfel de criterii este în mod categoric în contradicție cu conținutul teoriei la care am făcut referire, în întemeierea politicii publice. Spre exemplu, în locul NET, am fi putut face apel la un model teoretic care să susțină criteriul corectitudinii procedurale (de pildă, John Rawls). Într-o astfel de situație, experții evaluatori ar fi trebuit să colecteze date doar cu privire la respectarea procedurilor de achiziție de către cei implicați și să ignore prețurile ofertelor avansate de operatorii economici înscriși la licitație. Dacă acesta ar fi fost cazul, atunci autoritatea contractantă *x* ar fi trebuit să atribuie contractul de achiziție publică chiar după prima licitație organizată. Un astfel de criteriu de evaluare poate fi susținut prin argumente de tipul “respectarea procedurilor și regulilor este suficientă pentru ca o politică publică să-și realizeze obiectivele”.

În încheiere, aș face două precizări pe care le consider semnificative pentru articolul de față. Așa cum am arătat în secțiunea a doua a articolului, asupra procesului de evaluare a unei politici publice planează întotdeauna suspiciunea relativismului și a subiectivității. Soluția pe care o propun pentru garantarea unui anumit nivel de obiectivitate în procesul de proiectare a instrumentelor de colectare a datelor și în procesul de interpretare a datelor este reprezentată de fundamentarea teoretică a unei politici publice. Din această primă precizare rezultă o precizare secundă. Așa cum am putut constata în ultima parte a articolului, fundamentarea teoretică a unei politici publice simplifică procesul de evaluare, prin faptul că avansează unele criterii de evaluare, în timp ce le neglijează pe altele. O astfel de simplificare, deși asigură un anumit grad de obiectivitate, poate fi acuzată legitim că produce efecte indezirabile din anumite puncte de vedere. Spre exemplu, în cazul

prezentat în secțiunea a treia a articolului, aplicarea criteriului eficienței în gestionarea banilor publici ar fi produs un blocaj în rezolvarea problemei (construcția noului drum ar fi fost amânată – efectul indezirabil). În cazul aplicării criteriului corectitudinii procedurale, construcția drumului nou s-ar fi realizat rapid. Cu toate acestea, costurile de execuție a lucrării ar fi putut fi cu mult mai mari (efectul indezirabil) decât cele imaginate în prima situație empirică de achiziție imaginată (figura nr. 1).

Referințe

- 1 Cea concentrată în jurul catedrei de științe politice din SNSPA. A nu se înțelege prin aceasta că este singura de acest profil în România.
- 2 Adrian Miroiu, *Introducere în analiza politicilor publice* (București: Ed. Punct, 2001), rezultat al programului TEMPUS JEP 12516–97 și 12517–97, precum și al proiectului „Guvernare și administrare locală”, finanțat prin CNCIS, 3.
- 3 *Ibid.*, 9.
- 4 *Ibid.*
- 5 Brian W. Hogwood și Lewis A. Gunn, *Introducere în politici publice* (București: Editura Trei, 2000), 16–23.
- 6 Adrian Miroiu, *Introducere în analiza politicilor publice* (București: Ed. Punct, 2001), rezultat al programului TEMPUS JEP 12516–97 și 12517–97, precum și al proiectului „Guvernare și administrare locală”, finanțat prin CNCIS, 7–9.
- 7 Adrian Kay, *The Dynamics of Public Policy. Theory and Evidence* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006), 2.
- 8 Dale Krane și Gary S. Marshall, „Democracy and Public Policy”, în *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, ed. Jack Rabin (New York: Taylor and Francis Group, 2005), 78.
- 9 Thomas A. Birkland, „Models of the Policy Process”, în *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, ed. Jack Rabin (New York: Taylor and Francis Group, 2005), 188.
- 10 Rudolf Klein și Theodore R. Marmor, „Reflections on Policy Analysis: Putting It Together Again”, în *The Oxford Handbook of Public Policy*, ed. Michael Moran, Martin Rein și Robert E. Goodin (New York: Oxford University Press, 2006), 892.
- 11 Hugh Heclou *apud* Michael Moran, Martin Rein și Robert E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy* (New York: Oxford University Press, 2006), 902.
- 12 Thomas R. Dye *apud* Adrian Kay, *The Dynamics of Public Policy. Theory and Evidence* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006), 2.
- 13 Adrian Kay, *The Dynamics of Public Policy. Theory and Evidence* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006), 8.
- 14 Guy Peters, *American Public Policy Promise and Performance*, 5th edition (New York: Chatham House Publishers, Seven Bridges Press, LLC, 1999), 4.
- 15 *Ibid.*, 5.
- 16 William Dunn, *Public Policy Analysis. An Introduction*, 3rd edition (New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2004), 4–5.
- 17 Sandra Briggs, Baiba Petersons, Karlis Smits, *Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului* (București: Secretariatul General al Guvernului, 2006), 14.
- 18 Autorii preiau această distincție din “Strategia pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale”, Hotărârea de

Guvern nr. 876/ 24.07.2006.

- 19 Unitatea de Politici Publice, Secretariatul General al Guvernului, *Ghid privind elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor publice la nivel central* (București: 2004), 26.
- 20 Hellmut Wollman, „Policy Evaluation and Evaluation Research”, în *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*, ed. Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (London: Taylor and Francis Group, 2007), 393.
- 21 Adrian Kay, *The Dynamics of Public Policy. Theory and Evidence* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006), 5.
- 22 William Dunn, *Public Policy Analysis. An Introduction*, 3rd edition (New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2004), 356–7.
- 23 *Ibid.*
- 24 Richard Rose, *Learning from Comparative Public Policy. A Practical Guide* (London and New York: Routledge, Taylor and Francis Group, 2005), 128.
- 25 Olaf Helmer, Harold A. Linstone, Murray Turoff, *The Delphi Method. Techniques and Applications* (2002). Reproducere după textul original din 1975. Information Systems Department, College of Computing Sciences, New Jersey Institute of Technology, Newark, <http://is.njit.edu/pubs/delphibook/>
- 26 Mark Bovens et al., „The Politics of Policy Evaluation”, în *The Oxford Handbook of Public Policy*, ed. Michael Moran, Martin Rein și Robert E. Goodin (New York: Oxford University Press, 2006), 320.
- 27 Michael Hill și Peter Hupe, *Implementing Public Policy* (London: Sage Publications, 2002), 11.
- 28 Unitatea de Politici Publice, Secretariatul General al Guvernului, *Ghid privind elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor publice la nivel central* (București: 2004), 23.
- 29 Sandra Briggs, Baiba Petersone, Karlis Smits, *Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului* (București: Secretariatul General al Guvernului, 2006), 17.
- 30 *Ibid.*, 19.
- 31 *Ibid.*, 20.
- 32 *Ibid.*
- 33 Adrian Miroiu, Mireille Rădoi și Marian Zulean, *Analiza politicilor publice* (București: Politeia, 2002), 131.
- 34 „set de reguli și proceduri de la nivelul executiv al administrației publice...”
- 35 X. Ballart *apud* Adrian Miroiu, Mireille Rădoi și Marian Zulean, *Analiza politicilor publice* (București: Politeia, 2002), 133.
- 36 Sandra Briggs, Baiba Petersone, Karlis Smits, *Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului* (București: Secretariatul General al Guvernului, 2006), 29.
- 37 Adrian Miroiu, Mireille Rădoi și Marian Zulean, *Analiza politicilor publice* (București: Politeia, 2002), 131.
- 38 *Ibid.*, 134.
- 39 Adrian Miroiu, Mireille Rădoi și Marian Zulean, *Analiza politicilor publice* (București: Politeia, 2002), 140.
- 40 Michael Hill și Peter Hupe, *Implementing Public Policy* (London: Sage Publications, 2002), 11.
- 41 Cătălin Zamfir, *Spre o paradigmă a gândirii sociologice* (Iași: Polirom, 2005), 20.
- 42 David Willer, *Network Exchange Theory* (Westport, Connecticut: Praeger, 1999).
- 43 James H. Fetzer, *The Philosophy of Carl G. Hempel. Studies in Science, Explanation, and Rationality* (New York: Oxford University Press, 2001), 64.
- 44 Gabriel Hâncean, „Analiza gestionării banilor publici prin apelul la rețelele sociale”, în *Politici publice și administrație publică*, ed. Florin Bondar (Iași: Polirom, 2007), 240–252.

45 Pentru definirea situației teoretice de atribuire am ales procedura licitației deschise deoarece aceasta, împreună cu procedura licitației restrânse, trebuie să reprezinte *regula* de atribuire a contractelor de achiziție, conform legii. Am imaginat cinci operatori economici pentru a se asigura un mediu de concurență reală, conform legii.

46 Un alt exemplu de conexiune exclusivă la un nod ar fi următorul: să ne imaginăm că un angajator, pe care îl notăm cu A, scoate la concurs o poziție în firma pe care o conduce. Pentru poziția respectivă se înscriu la concurs doi candidați, B și C. Spunem că B și C sunt conectați exclusiv la A, din următorul motiv: A poate decide să-l angajeze pentru poziția scoasă la concurs fie pe B, fie pe C. Dar în nici un caz pe ambii. Prin urmare, între A, pe de o parte, și B și C, pe de cealaltă parte, există o relație de exclusivitate, chiar și în sens logic (fie..., fie...). Conexiunea exclusivă nu este însă singurul tip de conexiune care poate exista între actori în structura unei situații sociale. Un alt tip de conexiune poate fi conexiunea inclusivă. Pentru a o defini, mă voi folosi de următorul exemplu. Să ne imaginăm că patronul unei firme de transport aerian, pe care îl notăm cu A, are nevoie de doi piloți pentru a-și pune în mișcare una dintre aeronavele destinate călătorilor. La concursul pe care îl lansează pentru ocuparea celor două posturi se prezintă doi candidați, B și C. În această situație, spunem că B și C sunt conectați inclusiv la A. Adică A, pentru a organiza transport de călători cu aeronava pe care o are în proprietate, este obligat să-i angajeze pe ambii candidați. Adică și pe B, și pe C.

47 Așa cum se poate observa, reiau în această secțiune ideea definirii puterii unei poziții dintr-o structură socială prin probabilitatea de includere în relațiile de schimb care se pot încheia.

48 Teoretic, conform specificațiilor legislative.

Bibliografie

Birkland, Thomas A. „Models of the Policy Process”. În *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, editată de Jack Rabin, 188–192. New York: Taylor and Francis Group, 2005

Bovens, Mark, Paul T. Hart, Sanneke Kuipers. “The Politics of Policy Evaluation”. În *The Oxford Handbook of Public Policy*, editată de Michael Moran, Martin Rein și Robert E. Goodin. New York: Oxford University Press, 2006

Briggs, Sandra, Baiba Petersone, Karlis Smits. *Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului*. București: Secretariatul General al Guvernului, 2006

Dunn, William. *Public Policy Analysis. An Introduction*, 3rd edition. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2004

Fetzer, James H. *The Philosophy of Carl G. Hempel. Studies in Science, Explanation, and Rationality*. New York: Oxford University Press, 2001

Hâncean, Gabriel. „Analiza gestionării banilor publici prin apelul la rețelele sociale”. În *Politici publice și administrație publică*, editată de Florin Bondar, 239–268. Iași: Polirom, 2007

Helmer, Olaf, Harold A. Linstone, Murray Turoff. *The Delphi Method. Techniques and Applications* (2002). Reproducere după textul original din 1975. Information Systems Department, College of Computing Sciences, New Jersey Institute of Technology, Newark, <http://is.njit.edu/pubs/delphibook/>

Hill, Michael, Peter Hupe. *Implementing Public Policy*. London: Sage Publications, 2002

- Hogwood, Brian W., Lewis A. Gunn. *Introducere în politici publice*, București: Editura Trei, 2000.
- Kay, Adrian. *The Dynamics of Public Policy. Theory and Evidence*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006
- Klein, Rudolf, Theodore R. Marmor. „Reflections on Policy Analysis: Putting It Together Again”. În *The Oxford Handbook of Public Policy*, editată de Michael Moran, Martin Rein și Robert E. Goodin, 892–912. New York: Oxford University Press, 2006
- Krane, Dale, Gary S. Marshall. „Democracy and Public Policy”. În *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, editată de Jack Rabin, 78–84. New York: Taylor and Francis Group, 2005
- Miroiu, Adrian, Mirella Rădoi, Marian Zulean. *Analiza politicilor publice*. București: Politeia, 2002
- Miroiu, Adrian. *Introducere în analiza politicilor publice*. Rezultat al programului TEMPUS JEP 12516–97 și 12517–97, precum și al proiectului „Guvernare și administrare locală”, finanțat prin CNCSIS, 2001
- Peters, Guy. *American Public Policy Promise and Performance*, 5th edition. New York: Chatham House Publishers, Seven Bridges Press, LLC, 1999
- Rose, Richard. *Learning from Comparative Public Policy. A Practical Guide*. London and New York: Routledge, Taylor and Francis Group, 2005
- Unitatea de Politici Publice, Secretariatul General al Guvernului. *Ghid privind elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor publice la nivel central*. București: 2004
- Willer, David. *Network Exchange Theory*. Westport, Connecticut: Praeger, 1999
- Wollmann, Hellmut. “Policy Evaluation and Evaluation Research”. În *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*, editată de Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney, cap. 26. London: Taylor and Francis Group, 2007
- Zamfir, Cătălin. *Spre o paradigmă a gândirii sociologice*. Iași: Polirom, 2005