

Administrație publică

1. Ce este sectorul public?

Sectorul public are un impact uriaș asupra tuturor. Cum am putea spune dacă ceea ce face este prea mult sau prea puțin, dacă nu este eficient, dacă nu este eficace sau dacă nu este folositor populației? În acord cu modelul tradițional, sectorul public servește populația prin intermediul unor structuri ierarhice, responsabile în fața politicianilor, structuri care formează ceea ce se numește în general administrație publică. În principiu, politicienii trebuie să aibă grijă de partea normativă a lucrurilor, urmărind interesul public, iar birocrăția trebuie să ducă la îndeplinire obiectivele stabilite de către oamenii politici. Multe studii au pus la îndoială veridicitatea și eficiența acestui model, precum și aplicabilitatea sa la cazurile reale.

În democrațiile de tip occidental există o importantă diviziune între sectoarele economiei și ale societății, între sectorul public și sectorul privat. Această dihotomie se referă atât la diferențe instituționale cât și la interese. Instituțiile politice, cele guvernamentale, cele administrative, se găsesc în sectorul public, în timp ce diferitele instituții ale pieței se regăsesc în sectorul privat. Persoane, grupuri sau elite folosesc deseori așa numitul interes public ca pe un criteriu pentru rezolvarea problemelor în sectorul public, în timp ce interesul personal prevalează în sectorul privat. Administrația publică tradițională este un domeniu academic ce studiază adoptarea și executarea deciziilor în instituțiile publice.

Un sistem de instituții publice constituie o resursă pentru o națiune. Dacă este utilizat în mod corespunzător în vederea formulării, implementării și administrării politicilor publice, el poate fi la fel de important pentru dezvoltarea națională ca și resursele economice.

1.1. Principii ale administrației publice

Administrația publică a fost inspirată de un set de principii teoretice, normative, identificate de autori ca John Stuart Mill (Representative Government, 1861), Woodrow Wilson (The Study of Administration, 1887) și Max Weber (Gesellschaft und Wirtschaft, 1922). Administrația publică, ca disciplină academică, a fost influențată și de școala „managementului științific” de la începutul secolului XX (F. W. Taylor, H. Fayol), precum și de teoria organizațiilor (Mintzberg, Morgan).

Pot fi identificate o serie de principii pentru a construi un model ideal al administrației publice. Sectorul public ar trebui să fie structurat în concordanță cu aceste principii, ceea ce implică o anumită structură instituțională, o anumită motivație pentru funcționarii publici și un anumit statut al interesului public.

1. Sarcinile instituțiilor publice trebuie să fie stabilite de către oamenii politici însă trebuie executate de către administratori, pentru a satisface modelul rațional de luare a deciziilor.
2. Administrația se bazează pe documente scrise și tinde să facă din birou elementul esențial al guvernării moderne.
3. Sarcinile publice sunt organizate pe o bază continuă, funcție de anumite reguli.
4. Regulile după care este condusă munca pot fi tehnice sau juridice. În ambele cazuri sunt necesari indivizi pregătiți, calificați.
5. Sarcinile sau funcțiile sunt împărțite în sfere funcționale distincte, pentru fiecare fiind stabilită o anumită autoritate și anumite sancțiuni.

6. Pentru funcționari, ca și pentru sarcini, există o organizare ierarhică, drepturile de a controla sau de a reclama fiind bine specificate. Există o preferință spre centralizare.
7. Resursele organizației sunt total diferite de cele ale membrilor ei luați ca persoane private.
8. Funcționarul angajat pe un anumit post nu poate deține această poziție în scopuri personale.
9. Funcționarii publici urmăresc rezolvarea sarcinilor din sectorul public din vocație, din simțul datoriei, pentru a-și îndeplini obligațiile care le revin.
10. În sectorul public există un singur interes dominant, interesul public, care limitează influența interesului personal în politică și administrație.

La acest model al administrației publice au apărut trei tipuri de reacții. Unii l-au văzut ca pe un model normativ după care trebuie să se conducă operațiunile administrative într-un stat modern. Alții l-au criticat pentru lipsa de claritate descriptivă. În fine, au fost critici ce priveau eșecul modelului administrației publice în a identifica mecanismele care conduc la eficacitate și eficiență, capacitatea sa de a explica modul în care funcționează de fapt sectorul public, fiind scăzută. Noile teorii ale sectorului public s-au orientat către un fel de post-weberianism și post-wilsonianism, ajungând la modele radical diferite de concepția clasică.

Noul cadru cuprinde, printre altele, următoarele principii:

1. Distincția dintre politică și administrație este irelevantă și chiar dubioasă (Appleby 1949).
2. Luarea de decizii în mod rațional nu este fezabilă în instituțiile publice, unde nu există decât o raționalitate limitată (Lindblom 1959, Wildavski 1984).
3. Implementarea politicilor de sus în jos nu funcționează, de aceea, în sectorul public nu poate fi vorba de o atingere automată a obiectivelor stabilite (Wildavski 1979).
4. Administrația publică este gestionată cel mai bine de grupuri autonome (Argyris 1960).
5. Administrația publică nu poate fi constrânsă prin reguli procedurale în ceea ce privește atingerea obiectivelor și eficacitatea (Novik 1965).
6. Centralizarea în sectorul public poate conduce la rigiditate, iar ierarhia în administrația publică poate determina o implementare defectuoasă (Crozier 1964, Hauf și Scharp 1978).
7. Sistemele de instituții publice operează cel mai eficient atunci când sunt descentralizate (Williams și Elmore 1976).
8. În administrația publică pot exista tendințe spre iraționalitate și un risc substanțial spre fenomenul „coșului de gunoi” (March și Olsen 1976).
9. Funcționarii publici nu au un tip special de motivație, ci acționează astfel încât să-și maximizeze interese personale ca venitul, prestigiul și puterea (Downs 1967, Tullock 1970).

1.2. Definiții ale sectorului public

Principala problemă a acestui capitol o constituie demarcarea conceptelor de public și privat, a criteriilor după care ceva trebuie să fie public, privat, sau un amestec de public și privat, a modului în care pot fi luate deciziile pentru rezolvarea unor probleme în aceste sectoare.

De cele mai multe ori se consideră că sectorul public este acela care depinde de bugetul hotărât de un anumit organism legislativ. Accentul cade pe politica bugetară, pe resursele care sunt mobilizate și care se află la dispoziția adunărilor legislative de la diferite niveluri ale guvernării. Însă o astfel de definiție este doar una între mai multe posibilități.

O astfel de definiție nu recunoaște o altă posibilitate importantă prin care guvernarea poate avea impact asupra societății, și anume legislația. Totuși, și acest aspect, al legislației, este dificil de determinat: legislația poate avea ca efect reducerea libertății cetățenilor de a acționa într-un anumit domeniu sau, așa cum spunea Hayek, poate fi doar recunoașterea unei ordini spontane.

Cea mai generală definiție a sectorului public poate fi prezentată în mod formal astfel:

Definiția 1: *Sectorul public reprezintă activitatea guvernamentală și consecințele ei.*

Conceptul de sector public din această definiție corespunde perspectivei tradiționale, sectorul public fiind văzut ca administrație publică sau ca autoritate publică. Definiția 1 poate fi înlocuită cu Definiția 1'.

Definiția 1': *Sectorul public reprezintă activitatea de luare a deciziilor de către stat și rezultatele acesteia.*

Definiția 1' se concentrează asupra legislației și a autorității mai mult decât asupra bugetului și a alocării acestuia. Definiția 1 și Definiția 1' pot fi calificate ca interpretări ale conceptului de sector public din perspectiva autorității.

Dacă accentul se pune însă pe buget, atunci vom avea

Definiția 2: *Sectorul public reprezintă consumul, investițiile și transferurile realizate de către guvern.*

Definiția 2 poate fi o definiție rezonabilă însă destul de amorfă, pentru că cele trei elemente pot varia destul de mult în raport unul cu celălalt, funcție de sistemul politic. Distincția dintre consumul public și investiții, pe de o parte, și transferurile publice, pe de altă parte, este esențială pentru problema mărimii sectorului public. Se poate susține o anumită dimensiune, o anumită proporție a consumului guvernamental și a investițiilor pornind de la principiul alegerii făcute de către consumator și se poate susține o altă dimensiune a transferului dacă se pleacă de la considerente de justiție socială și egalitate. Definiția 2 poate fi înlocuită cu una mai precisă:

Definiția 3: *Sectorul public reprezintă consumul și investițiile guvernamentale.*

Definiția 3 reprezintă interpretarea conceptului de sector public din perspectiva alocării. Argumentele despre dimensiunea optimă a sectorului public trebuie să fie suplimentate cu cele referitoare la dimensiunea optimă a transferurilor. Definiția 3 minus Definiția 2 va reprezenta interpretarea sectorului public din punct de vedere al distribuției. În continuare se poate ține cont de faptul că guvernul alocă bunuri și servicii pe care trebuie să le și producă. Astfel rezultă o a patra definiție.

Definiția 4: *Sectorul public reprezintă producția guvernamentală.*

Definiția 4 necesită la rândul ei clarificări, pentru că se poate referi la două situații distincte: aprovizionarea de către guvern cu bunuri și servicii sau deținerea de către guvern a mijloacelor de producție. Trebuie făcută acea distincție pentru că aprovizionarea poate exista și în absența proprietății publice. Mai mult, poate să apară și o interpretare din perspectiva angajării de personal: guvernul poate asigura multe servicii fără a avea mulți funcționari guvernamentali, după cum poate angaja mulți oameni fără a fi posesorul unei părți substanțiale din capital. De aceea Definiția 4 este ambiguă, ea putându-se referi la aprovizionarea făcută de către guvern (Definiția 4'), la proprietatea guvernamentală

(Definiția 5) sau la angajații guvernamentali (Definiția 6). Tipic pentru expansiunea statului în democrațiile occidentale este/a fost accentul căzut pe aprovizionarea publică cu bunuri și servicii și asigurarea de locuri de muncă în sectorul public.

Aceste distincții au fost făcute pentru a sublinia faptul că diferența dintre public și privat nu este unică. Dacă se va căuta ceva opus sectorului public, atunci pot fi identificate entități diferite. În relație cu prima concepție despre sectorul public – autoritatea guvernamentală – putem avea libertatea personală; în relație cu a doua concepție – consumul public și investițiile – privat va însemna consumul și investițiile personale sau venitul net rămas după ce guvernul va fi luat toate impozitele și va realoca o parte a acestei sume pentru transferuri. A treia concepție – redistribuirea publică – afectează alegerile personale, dar nu le înlocuiește. Opusul definițiilor 4, 5 și 6 ale sectorului public poate fi asigurarea privată a bunurilor și serviciilor, proprietatea privată asupra mijloacelor de producție și angajarea de personal în organizații private.

La rândul ei, problema dimensiunii constă de fapt în mai multe chestiuni diferite. A ne întreba despre dimensiunea optimă a sectorului public implică cel puțin șase întrebări:

1. Care este locul potrivit al autorității guvernamentale în societate? Sau, care este gradul de autonomie privată recomandată? (Problema libertății individuale)
2. Ce proporție din totalul resurselor societății trebuie lăsată la îndemâna guvernului pentru consum public și investiții? Și cât de mult ar trebui să revină opțiunii private? (Problema alocăției)
3. Cât de mare ar trebui să fie bugetul? Sau, care ar trebui să fie veniturile private generate în afara influenței provocate de transferuri? (Problema distribuției)
4. Ce proporție din bunurile și serviciile asigurate de către guvern ar trebui să fie și produse de către guvern? (Problema producției)
5. Ce proporție din mijloacele de producție ar trebui să fie în proprietatea guvernului? (Problema proprietății)
6. Ce proporție din forța de muncă ar trebui să fie angajată în organizații guvernamentale? (Problema birocrăției)

1.3. Piața liberă și birocrăția în demarcarea sectorului public

Se poate argumenta că ceea ce contează în problema delimitării sectorului public față de cel privat, a dimensiunii pe care ar trebui să o aibă sectorul public, reprezintă în esență o alegere între două modele fundamentale diferite de interacțiune socială. Ludvig von Mises spune că “sunt două metode de conducere a afacerilor în cadrul societății umane prin cooperare pașnică între indivizi. Una este managementul birocratic, iar cealaltă este managementul pentru profit.”

Pentru școala austriacă, care îi include pe von Mises și Hayek, problema demarcației constă în faptul dacă societatea ar trebui să fie organizată pe baza proprietății private a mijloacelor de producție (capitalism, sistemul economiei de piață) sau pe baza controlului public asupra mijloacelor de producție (socialism, comunism, economie planificată). Capitalismul înseamnă proprietate privată, inițiativă liberă și suveranitatea consumatorilor în problemele economice. Socialismul înseamnă control guvernamental asupra mai multor sfere ale vieții indivizilor și o supremație a guvernului ca factor central în gestionarea economiei. Școala austriacă afirmă că nu poate exista nici un compromis între aceste două sisteme. Von Mises suprapune distincția dintre proprietatea privată și cea publică cu distincția dintre

economia planificată și economia de piață. Trebuie însă subliniat faptul că distincția dintre piață și birocrație nu coincide în nici un caz cu distincțiile anterioare.

Următoarele concepte sunt legate de problema demarcației public-privat: schimb și autoritate, competiție și ierarhie, laissez-faire și planificare, economie de piață și economie de comandă, capitalism și socialism, libertate și autoritate.

Dacă vom compara aceste distincții două câte două, în interiorul unor matrici pătratice, vom putea observa cum se corelează ele din punct de vedere analitic. Aceste concepte sunt legate între ele din punct de vedere logic și ilustrează unele aspecte ale distincției public privat, însă este greu de acceptat că toate aceste perechi conceptuale sunt reducibile la demarcația lui von Mises piață versus birocrație.

În principiu se acceptă faptul că există doar două mecanisme pentru alocarea resurselor: piața liberă și bugetul public. Cum poate fi caracterizată diferența dintre cele două? Distincția dintre proprietate privată – proprietate publică asupra mijloacelor de producție este diferită de aceea dintre piață și bugetul public. Relația dintre aceste perechi conceptuale este prezentată în figura 1.

	Piață	Buget public
Privat	1	2
Public	3	4

Figura 1

Deși ideal-tipurile capitalismului și comunismului sunt orientate către combinațiile 1, respectiv 4, combinațiile 2 și 3 sunt posibile din punct de vedere logic. Combinația 2 poate să apară, însă statul lui 3 reprezintă o problemă controversată. Unii teoreticieni socialiști argumentează că alocarea bunurilor de către piață ar fi fezabilă chiar dacă mijloacele de producție nu ar fi în proprietate privată (Lange și Taylor, Le Grand și Estrin), în timp ce adepții economiei de piață neagă acest lucru (Hayek). Combinația 1 poate fi descrisă ca fiind capitalism descentralizat, în timp ce combinația 4 este socialism ierarhic.

Distincția dintre tipurile de proprietate nu coincide nici cu aceea dintre competiție și ierarhie. Proprietatea privată asupra mijloacelor de producție nu este neapărat legată de un model competitiv de interacțiune, deși un astfel de model conduce la un optim social. Figura 2 arată posibilitățile de combinare.

	Competiție	Ierarhie
Privat	1	2
Public	3	4

Figura 2

Apariția sau existența ierarhiei în sectorul privat se manifestă în tendința spre monopol sau oligopol, care au fost considerate în mod tradițional un domeniu în care trebuie să existe o reglementare publică, făcută de către stat (combinația 2). Din punct de vedere teoretic este posibilă apariția concurenței chiar și într-un sistem în care mijloacele de producție se află în proprietate publică (combinația 3), fiind practic imposibil pentru ierarhie să elimine total competiția (combinația 4).

Se poate face și o combinare a celor două mecanisme de alocare cu tipurile de interacțiune, după cum se poate vedea în figura 3.

	Piață	Buget public
Competiție	1	2
Ierarhie	3	4

Figura 3

Măsura în care piețele aderă total la modelul competiției perfecte nu este ușor de determinat (combinația 1), însă este și mai dificil de afirmat că piețele se îndepărtează de competiția perfectă (combinația 3). În orice caz, combinațiile 1 și 3 nu sunt doar teoretic posibile, ele chiar există în realitate. Modelul interacțiunii ierarhice între cei care solicită bani, fonduri, și cei care atribuie acești bani este tipic pentru bugetul public, însă această caracteristică nu exclude elemente de competiție. Asigurarea serviciilor publice poate fi făcută prin contractare, în urma unei licitații sau a unui alt tip de competiție între birouri (combinația 2), sau poate fi făcută prin introducerea unor mecanisme care să ducă la o clasificare, la o ierarhizare a birourilor funcție de anumite criterii de performanță (combinația 4).

Dacă se consideră că alcătuirea unui buget este același lucru cu planificarea, atunci alocarea bunurilor prin intermediul pieței, ceea ce s-ar putea numi liberă inițiativă sau „laissez-faire”, ar fi opusul planificării. Conceptul de planificare este departe de a fi unul clar, însă putem identifica două forme de control social. În principiu, producția și consumul pot fi atât planificate cât și lăsate la alegerea participanților în procesul de producție și consum. Cum interacționează aceste două tipuri de control social cu cele două tipuri de alocare de poate vedea din figura 4.

	Piață	Buget public
Liberă inițiativă	1	2
Planificare	3	4

Figura 4

Există părerea că alcătuirea bugetului în mod rațional trebuie să se bazeze pe planificare, iar planificarea înlocuiește spontaneitatea și nepredictibilitatea liberei inițiative a piețelor. Astfel, se pare că singurele combinații posibile ar fi 1 și 4. Totuși, această formulă care echivalează piețele cu libera inițiativă și alcătuirea bugetului cu planificarea, a fost puternic contestată. Pe de o parte, s-a susținut că modelul 3 poate fi relevant pentru înțelegerea societății moderne. Charles Lindblom a susținut ideea unui stat social, unde planificatorii operează într-un mediu de piață. Modelul lui Lindblom diferă de modelul unui socialism competițional, în care sectorul public deține întreg capitalul, însă piața este cea care alocă resursele (combinația 2).

Pentru a concluziona, se poate afirma că distincția dintre sectorul public și sectorul privat nu este același lucru cu aceea dintre proprietatea publică și proprietatea privată, și nici cu aceea dintre economia planificată și sistemul liberei inițiative. Problema demarcației dintre public și privat nu coincide nici cu problema competiției sau ierarhiei. Un sector public masiv poate opera cu elemente de competiție atât pe partea de cerere cât și pe cea de ofertă. Un sector privat extins poate include și o ierarhie considerabilă. Mărimea sectorului public dintr-o perspectivă bugetară este funcție de mărimea alocărilor sau a redistribuirilor făcute de către guvern și nu implică o economie planificată sau proprietate publică asupra mijloacelor de producție. Sectorul public se află mai curând în relație de interacțiune cu piața liberă decât în

relație de excluziune cu aceasta, interacțiune bazată pe un sistem de proprietate a mijloacelor de producție dominant privat.

Cele două mecanisme colective de alocare – bugetul public și piața - au propriile zone de acțiune, care pot fi totuși combinate fără conflict. Pentru aceasta trebuie însă stabilite criteriile care justifică intervenția guvernamentală prin intermediul policilor publice.

2. Teorii despre birocrație

Pentru mulți oameni, termenul de birocrație sugerează ineficiența și consumul de timp legat de diverse formalități. În domeniul științelor politice, birocrația este sinonimă cu aparatul administrativ al statului, cu totalitatea funcționarilor publici și a oficialilor care sunt însărcinați cu execuția deciziilor guvernamentale. Unii autori sunt de acord cu Max Weber și văd birocrația ca o formă distinctă de organizare ce poate fi regăsită nu doar în sfera guvernamentală ci în toate sectoarele societății moderne. Ceea ce nu poate fi, totuși, pus la îndoială este faptul că odată cu „creșterea” guvernelor, cu extinderea responsabilităților lor, administrația a început să joace un rol tot mai important în viața politică. Funcționarii publici nu mai pot fi văzuți doar ca administratori, doar ca cei care implementează politicile publice. Ei devin figuri cheie în procesul formării politicilor publice, iar uneori chiar guvernează. Realitatea conducerii de către funcționari se poate afla în spatele fațadei reprezentării și a responsabilității democratice. Organizarea și conducerea administrației, a puterii birocratice, este de aceea una dintre cele mai acute probleme din politica modernă și nici un sistem politic nu poate pretinde că a rezolvat-o.

Puterea birocratiei a stârnit puternice pasiuni politice. În perioada modernă, opiniile despre aceasta au fost aproape invariabil negative. Liberalii critică birocrația pentru lipsa de deschidere și pentru lipsa de responsabilitate. Socialiștii, marxiștii în special, o condamnă ca un instrument în dominația de clasă, iar noua dreaptă consideră că birocrația își servește doar propriile interese și este în mod inerent ineficientă. Aceste puncte de vedere contrastante sunt accentuate de un dezacord profund în ceea ce privește natura însăși a birocratiei. Chiar termenul de birocrație a fost utilizat în atât de multe accepțiuni încât încercarea de a extrage o definiție unică este extrem de dificilă. M. Albrow identifică șapte accepțiuni moderne ale conceptului de birocrație:

1. birocrația ca organizare rațională
2. birocrația ca ineficiență organizațională
3. birocrația ca formă de conducere de către funcționari
4. birocrația ca administrație publică
5. birocrația ca administrație a funcționarilor
6. birocrația ca organizație
7. birocrația ca societate modernă

Într-o anumită măsură, aceste concepte contrastante reflectă faptul că birocrația a fost văzută diferit de către diverse discipline. Cei care studiază instituțiile politice au înțeles birocrația într-un sens literal: „conducerea prin intermediul biroului”, conducerea prin intermediul funcționarilor numiți. În *Consideration on Representative Government*, J. S. Mill pune în contrast birocrația cu guvernarea reprezentativă, cu alte cuvinte, cu conducerea prin intermediul politicianilor aleși și responsabili. În sociologie, birocrația a fost înțeleasă ca un mod particular de organizare, mai curând ca un sistem de administrare decât unul de guvernare. În acest sens birocrația poate fi întâlnită atât în statele democratice cât și în cele autoritare, dar și în corporații, sindicate, partide politice, etc. Economiiștii, pe de altă parte, văd

birocrația ca pe o organizație publică, caracterizată de faptul că este finanțată de sistemul de impozitare, nu este motivată de profit și nu răspunde la presiunile pieței. În cele ce urmează vom examina trei teorii despre birocrație:

1. birocrația ca aparat administrativ rațional
2. birocrația ca putere conservatoare
3. birocrația ca sursă a supraofertei guvernamentale

2.1. Modelul rațional – administrativ

Studiul academic al birocrației a fost dominat de opera lui Max Weber. Pentru sociologul german, birocrația este un ideal-tip de conducere bazat pe un sistem de reguli raționale, care se opun atât tradiției cât și carismei. El a identificat un set de principii care ar caracteriza organizarea birocratică:

1. Aria jurisdicțională este clară, oficială și stabilită prin legi sau reguli.
2. Există o ierarhie precisă, care asigură faptul că fiecare funcționar inferior este supervizat de unul superior, într-un lanț de comandă.
3. Sistemul se bazează de documente scrise.
4. Autoritatea funcționarilor este impersonală și provine în întregime de la postul pe care îl ocupă și nu din statusul personal.
5. Regulile birocratice sunt suficient de stricte pentru a minimiza puterea discreționară a funcționarilor.
6. Numirea și avansarea în cadrul unei birocrații se bazează pe criteriile profesionale ca pregătirea, rezultatele muncii și competența administrativă.

Trăsătura principală a birocrației din perspectivă weberiană o constituie raționalitatea sa, birocratizarea prezentând avantajul unei organizări în care se poate avea încredere, care este predictibilă și mai ales eficientă. Pentru Max Weber, birocrația nu este altceva decât forma caracteristică de organizare a societății moderne, iar dezvoltarea ei este ireversibilă. Acest lucru nu este doar o consecință a superiorității tehnice a birocrației față de alte forme de administrare, ci și una a transformărilor economice, politice și culturale. Dezvoltarea birocrației a fost strâns legată de apariția economiei capitaliste și în special de presiunea crescândă pentru eficiență economică, de dezvoltarea unor unități economice tot mai mari. „Creșterea” statului modern și expansiunea responsabilităților sale în sfera socialului și a economicului a condus și ea la întărirea birocrației guvernamentale.

În viziunea lui Max Weber, sporirea gradului de birocratizare a fost stimulată, în plus, de presiunea democratizării, care a slăbit concepții precum tradiția, privilegiul, datoria, și le-a înlocuit cu credința în libera concurență și în meritocrație. Sociologul german a crezut că acest proces de „raționalizare” va conduce la faptul că toate societățile industriale, fie ele capitaliste sau comuniste, vor semăna tot mai mult între ele pe măsură ce vor adopta forme birocratice de administrare. Această versiune, a ceea ce mai târziu avea să fie numit teza convergenței, a fost dezvoltată de James Burnham în *The Managerial Revolution* (1941). Acest text a sugerat că indiferent de diferențele ideologice, toate societățile industriale sunt guvernate de o clasă de manageri, tehnocrați și funcționari de stat, a căror putere este dată de abilitățile lor tehnice și administrative.

Max Weber a fost totuși departe de a considera birocrația ca pe o binecuvântare. În primul rând eficiența organizațională va fi atinsă în detrimentul participării democratice. Birocrația va întări tendințele ierarhice, comanda fiind exercitată mai curând de sus, de către funcționari superiori, decât de jos, de către mase. Acest lucru, susținea Weber, va distruge

visul socialist al dictaturii proletariatului, care se transforma într-o „dictatură a funcționarilor”. Weber trăgea concluzii similare cu cele ale lui Robert Michels enunțate în celebra lege de fier a oligarhiei, lege enunțată pe baza studiului partidelor politice și conform căreia orice organizație, indiferent cât de democratic ar fi structurată, implică tendințe spre oligarhie.

Totuși Weber a fost mai puțin pesimist în privința viitorului democrației liberale. Deși sociologul german recunoștea tendința birocrățiilor de autoperpetuare și de depășire a funcțiilor administrative ce le-au fost alocate, el credea că se poate rezista împotriva acestor tendințe cu ajutorul competiției electorale și a fragmentării instituționale. Celălalt potențial pericol pe care Weber l-a subliniat a fost acela că idealul birocratic poate deveni o cușcă pentru spirit, într-un mediu social tot mai depersonalizat și tot mai mecanizat. Rațiunea și birocrăția pot limita atât pasiunile umane cât și libertatea individuală.

2.2. Modelul blocului de putere

Marxismul este cel care vede birocrăția ca pe un bloc de putere. Deși Marx nu a dezvoltat o teorie sistematică despre birocrăție în maniera lui Weber, câteva linii directoare pot fi zărite în scrierile sale. Marx nu vede birocrăția ca pe o consecință a apariției unei societăți industriale complexe, ci o leagă de cerințele specifice ale capitalismului. El a fost preocupat mai puțin de birocrăție ca fenomen social mai larg, cât de rolul de clasă jucat de birocrăția de stat. În particular el a văzut birocrăția ca pe un mecanism prin care sunt susținute interesele burgheziei și este apărat sistemul capitalist.

Analiza prejudecăților date de apartenența de clasă a birocrăției statale a fost extinsă de neomarxiști ca Ralf Miliband. Acesta a acordat o atenție deosebită capacității funcționarilor superiori de a acționa ca un grup conservator, care poate dilua sau chiar bloca inițiativele radicale ale miniștrilor socialiști, ale guvernelor socialiste. Așa după cum spune Miliband, înalții funcționari „sunt conservatori în sensul că, intenționat sau nu, ei sunt aliați ai elitelor sociale și economice existente”. Acest fenomen este posibil dintr-o serie de motive. Cel mai evident este acela că, în ciuda cerințelor formale de neutralitate politică, funcționarii superiori au aceeași educație și aceeași origine socială ca și clasa oamenilor de afaceri și a managerilor, și de aceea ei împărtășesc aceleași idei și prejudecăți. Posibilitatea apariției unor funcționari cu simpatii radicale sau socialiste este blocată și de procedurile de recrutare și de selecție, proiectate pentru a asigura „sănătatea” ideologică.

Miliband credea că cel mai important factor în întărirea conservatorismului funcționarilor publici este apropierea tot mai mare a administrației de lumea capitalismul corporatist. Aceasta este o consecință a creșterii intervenției statului în viața economică, asigurând o relație foarte apropiată între grupurile de afaceri și funcționarii publici, care invariabil ajung să definească „interesul național” în termenii interesului capitalist. În plus, relația este întărită de schimbul de personal dintre guvern și domeniul afacerilor, prin care birocrăția statală este recrutată din sectorul privat, iar funcționarii publici atunci când se pensionează sau se retrag din administrație obțin slujbe bine plătite în sectorul privat. Concluzia acestei analize este faptul că dacă înalții funcționari civili sunt strâns legați de interesele capitaliste, va rezulta un obstacol major în atingerea socialismului prin mijloace constituționale.

Unul dintre viciile teorie marxiste despre birocrăție este acela că dă puțină importanță problemei birocratizării în socialism. Pentru Marx și Engels această problemă este eliminată prin presupunerea că birocrăția va dispărea odată cu statul în momentul în care se va ajunge

într-o societate fără clase sociale, în societatea comunistă. Astfel, marxismul a rămas descoperit în fața criticilor unor sociologi ca Weber și Michels, care au argumentat că birocrăția este un fenomen social meii larg, iar proprietatea colectivă și planificarea centralizată nu vor putea decât să-l întărească. Experiența comunistă a secolului XX a făcut ca ignorarea acestei probleme de către gânditorii marxiști să devină imposibilă.

Cea mai influentă analiză marxistă a birocrăției post-capitaliste a fost făcută de Leon Troțki. În lucrarea sa „Revoluția trădată”, el subliniază problema „degenerării birocratice”. În viziunea sa, combinația dintre înapoierea Rusiei și lipsa de educație politică a proletariatului a creat condițiile în care birocrăția statală s-a putut dezvolta și a blocat orice progres către socialism. Dictatura stalinistă a fost pur și simplu expresia politică a dominației intereselor birocratice, total diferite de cele ale maselor. În timp ce Troțki vedea birocrăția ca pe o pătură socială care putea fi înlăturată prin revoluție, fostul coleg al Mareșalului Tito și apoi disidentul Milovan Djilas o caracteriza ca fiind o nouă clasă socială. Pentru Djilas puterea birocrăției în regimul comunist provine din controlul pe care aceasta îl are asupra mijloacelor de producție, acest fapt ducând la o asemănare tot mai accentuată între sistemul social comunist și cel capitalist.

2.3. Modelul supraofertei birocratice

Ideea că birocrăția poate fi criticată doar dinspre stânga a fost infirmată de apariția teoriei alegerii raționale și a teoriei alegerii publice. Acestea au avut un impact considerabil asupra Noului Drept, ajutând-o să-și contureze imaginea despre natura statului și despre dezvoltarea guvernelor „mari”, puternic implicate în economie și în alte sectoare ale societății. Elementul central în acest model despre birocrăție este preocuparea pentru interesele și motivațiile celor care lucrează în administrație. Teoria alegerii raționale presupune că indivizii sunt ființe raționale care caută să-și maximizeze utilitățile. Teoria alegerii publice, dezvoltată mai ales în Statele Unite, utilizează acest model economic de luare a deciziilor în studierea sectorului public.

În „Bureaucracy and Representative Government”, William Niskanen susține că cei care dețin funcții superioare în administrație, în ciuda imaginii lor de funcționari publici, sunt motivați în primul rând de interesul propriei cariere și din acest motiv ei urmăresc extinderea agenției, departamentului, biroului în care lucrează și sporirea bugetului alocat acestuia. Aceasta pentru că dezvoltarea birocrăției garantează siguranța locurilor de muncă, sporește șansele de promovare, duce la creșterea salariilor și oferă celor aflați în posturi de conducere o putere și un prestigiu sporit. Astfel, birocrățiile posedă o dinamică internă proprie care conduce la extinderea aparatului guvernamental și la expansiunea responsabilităților publice. Pentru Noua Dreaptă, posibilitatea pe care o au funcționarii publici numiți de a dicta prioritățile politice oamenilor politici aleși explică foarte convingător de ce extinderea atribuțiilor statului s-a produs sub guverne foarte diferite din punct de vedere ideologic. Imaginea birocrățiilor ca social-democrați „naturali” a avut o importanță deosebită în politica guvernelor Noului Drept de a restrânge frontierele implicării etatice. Adepții acestei teorii cred că dacă puterea birocratică nu este verificată și limitată, orice încercare de a urma politici publice de susținere a pieței libere este condamnată la eșec.

Noua Dreaptă își concentrează criticile și asupra inexistenței pieței în birocrăția statală. În sectorul privat, corporațiile, firmele, sunt structurate de către o combinație de factori interiori și exteriori. Principalul factor intern pentru o companie este cerința de maximizare a profitului, care împinge firma spre o mai mare eficiență, prin presiunea

constatntă de a reduce costurile. Pe plan exterior, firmele operează într-un mediu de piață liberă, competitivă, care le obligă să răspundă presiunilor consumatorilor prin inovarea produselor și ajustarea prețurilor.

În contrast, birocrațiile nu sunt disciplinate de motivația profitului. Dacă veniturile sunt mai mici decât costurile, plătitorul de impozite este întotdeauna prezent pentru a achita nota. În plus, birocrațiile sunt în general monopoluri și de aceea nu sunt forțate să răspundă la presiunile pieței. Rezultatul este că toate sectoarele publice sunt inerent risipitoare și ineficiente. Mai mult, serviciile pe care le asigură sunt invariabil de slabă calitate și nu țin cont de dorințele și nevoile consumatorilor. Această filosofie a Noii Drepte – „privat, bun; public, rău” – impune nu doar reducerea aparatului administrativ, ci și introducerea, acolo unde este posibil, a tehnicilor de management specifice sectorului privat.

Criticii teoriei alegerii publice susțin nevaliditatea acesteia, deoarece ea ar extrage individul din mediul său înconjurător. O prejudecată conservatoare, susțin aceiași critici, ar fi cuprinsă în presupunerea că ființele umane sunt întotdeauna raționale în privința interesului personal.

Alți autori, pornind tot de la paradigma alegerii raționale, au ajuns la concluzii diferite. Patrik Dunleavy, de exemplu, susține că dacă birocrații luați ca indivizi sunt actori raționali, ei vor urma mai curând strategii de ajustare a biroului, a departamentului, decât strategii de maximizare a bugetului, după cum sugerează teoria convențională a alegerii publice. Bineînțeles, prioritățile de maximizare a bugetului merg mână în mână cu creșterea statului, în special în absența disciplinei impuse de piață. Totuși, este dificil de afirmat că există o acțiune colectivă pentru atingerea acestui scop și că funcționarii superiori sunt mai interesați de beneficiile legate de munca lor decât de mult mai apropiatele câștiguri financiare. Dunleavy sugerează că cei care lucrează în administrație ar acorda prioritate maximă unei munci deja cunoscute și unui mediu de muncă atractiv. Aceasta pentru că funcționarii publici sunt preocupați de sarcinile lor de muncă și pentru că sectorul administrației publice asigură, peste tot în lume, posibilități modeste de creștere a salariilor, de sporire a siguranței locurilor de muncă și de promovare. Evident, înalții funcționari, preocupați de adaptarea biroului, vor acționa într-un mod cu totul diferit de constructorii de imperiu pe care îi presupune Noua Dreaptă.

3. Funcțiile birocrației

La o primă privire, birocrația îndeplinește o singură funcție vitală: execuția și impunerea legilor adoptate de către parlament și a politicilor publice decise de către executiv. În timp ce alte funcții ale guvernării (cum ar fi reprezentarea, crearea politicilor publice și articularea intereselor) pot aparține mai multor instituții, implementarea politicilor publice se află în responsabilitatea exclusivă a funcționarilor publici, cu toate că aceștia lucrează sub conducere politică. Din acest punct de vedere, funcționarii publici sunt doar piese dintr-un angrenaj, administratori eficienți care lucrează într-o ierarhie fixă, în concordanță cu reguli clar definite. Realitatea este însă foarte diferită. În ciuda subordonării formale și a cerutei imparțialități, funcționarii publici exercită o influență considerabilă asupra politicilor publice, îndeplinind o serie de funcții vitale în orice sistem politic. Cele mai importante sunt următoarele:

1. administrarea
2. consilierea în domeniul politicilor publice
3. articularea și agregarea intereselor

4. menținerea stabilității politice

3.1. Administrarea

Principala funcție a birocrăției este implementarea și executarea legilor și a politicilor publice, adică administrarea problemelor guvernării. Din acest motiv pentru birocrăție se folosește și termenul de administrație, în timp ce pentru executivul politic se folosește cel de guvern. Această distincție implică o frontieră între rolul de creare a politicilor publice, pe care îl au politicienii, și rolul de implementare a politicilor publice, pe care îl au birocrății. La nivel mondial, cea mai mare parte a funcționarilor publici dețin responsabilități administrative în domenii extrem de diverse, care pleacă de la implementarea programelor de protecție socială la regularizarea economiei, de la oferirea de licențe la oferirea de informații către cetățeni. Din acest motiv, mărimea birocrăției este stâns legată de dimensiunile responsabilităților guvernamentale. În Marea Britanie, de exemplu, numărul funcționarilor publici a crescut constant în secolul XX, atingând un vârf de 735000 în anii '70, dar s-a redus până la 499000 în 1996 ca urmare a politicilor neolibérale din anii '80 și '90, pentru ca apoi să crească din nou, lent. În Statele Unite, administrația federală s-a dezvoltat semnificativ ca urmare a New Deal-ului din anii '30 și a crescut până la 2,5 milioane de persoane, în timp ce în Uniunea Sovietică, sistemul de planificare centralizată solicita aproximativ 20 de milioane de funcționari.

Cu toate acestea, imaginea birocrăților văzuți mai ales ca funcționari care aplică reguli și execută ordine, poate fi înșelătoare. În primul rând, multe detalii administrative sunt lăsate pe seama funcționarilor publici, aceștia bucurându-se de o libertate semnificativă în privința implementării politicilor. În al doilea rând, gradul de control politic exercitat asupra administrației variază foarte mult de la stat la stat. În timp ce în China funcționarii publici sunt supervizați în mod strict și continuu de către Partidul Comunist, în Franța și în Japonia, statusul lor înalt și reputația de experți le garantează o largă autonomie. În al treilea rând, în calitatea lor de consilieri în probleme de politici publice, funcționarii publici au capacitatea de a modela politicile pe care mai târziu le vor administra.

3.2. Consilierea în privința politicilor publice

Importanța politică a birocrăției provine în special din faptul că este principala sursă de informații pentru guvern. Putem distinge astfel între funcționarii publici de nivel înalt, care intră zilnic în contact cu oamenii politici și care acționează ca și consilieri de politici publice și funcționarii publici de nivel mediu și mic, care au de a face mai mult cu activități de rutină. Din acest motiv, dezbaterile despre semnificația politică a birocrăției tind să se concentreze asupra acestei elite de înalți funcționari publici. În teorie poate fi trasată o distincție clară între responsabilitățile birocrăților și cele ale politicienilor. Se presupune că politicienii sunt cei care proiectează și conduc politicile publice, birocrății oferind doar consiliere. Astfel, rolul politic al funcționarilor publici se reduce la două funcții: sublinierea, către miniștri, a opțiunilor posibile în privința politicilor publice și revizuirea propunerilor legate de acestea pentru a avea un impact favorabil. Influența politică a înalților funcționari publici este restricționată, în plus, de cerința de a fi neutri din punct de vedere politic, așa cum se întâmplă în Marea Britanie, Franța, Japonia, Australia, sau de faptul că aceștia sunt subiecții unui sistem de numiri pe criterii politice, ca în SUA.

Totuși, sunt motive de a crede că rolul funcționarilor publici este mult mai semnificativ decât se sugerează mai sus. De exemplu: nu există o distincție clară între a

proiecta o politică publică și a oferi consiliere în privința unei politici publice – deciziile sunt luate pe baza informațiilor disponibile, aceasta însemnând că decizia este structurată de către consilierea oferită. Mai mult, ca principală sursă de informații a politicienilor, birocrății controlează efectiv fluxul informațional: oamenii politici știu ceea ce personalul administrativ le spune. Informația poate fi astfel anulată sau modelată, pentru a fi în concordanță cu preferințele celor din serviciul public. Principala sursă a puterii birocratice o constituie expertiza și cunoștințele de specialitate care sunt acumulate de către cei care lucrează în administrația publică. Cu cât responsabilitățile guvernului se extind și politicile publice devin mai complexe, cu atât politicienii „amatori” devin mai dependenți de consilierii lor „profesioniști”, funcționarii publici.

3.3. Articularea intereselor

În procesul de implementare a politicilor publice, birocrăția vine în contact cu diverse grupuri de interes, același fenomen petrecându-se și datorită implicării birocrăției în formularea politicilor publice și în consilierea politicienilor. Aceste contacte au sporit ca urmare a tendințelor corporatiste, care au estompat separarea dintre grupurile organizate de interes și agențiile guvernamentale. Grupuri ca oamenii de afaceri, profesorii, medicii, agricultorii, au devenit „grupuri client” servite de către organismele administrative și care, la rândul lor, servesc acestor grupuri ca surse de informare și consiliere.

Acest clientelism poate fi în beneficiul sistemului politic atât timp cât ajută la menținerea consensului. Având acces la formularea politicilor publice, se poate presupune că interesele organizate vor coopera cu guvernul. Pe de altă parte, clientelismul poate interfera cu responsabilitățile și îndatoririle funcționarilor publici. Acest fenomen se poate întâmpla, de exemplu, atunci când o agenție guvernamentală care trebuie să controleze un anumit sector, o anumită industrie, este de fapt controlată de aceasta. Când interesele grupurilor coincid cu cele ale birocrăției, se poate crea o legătură pe care oamenii politici democrați o pot destăma extrem de greu.

3.4. Stabilitatea politică

Ultima funcție a birocrăției este de a asigura stabilitatea și continuitatea unui sistem politic. Acest lucru este considerat ca important în special pentru țările în curs de dezvoltare, unde existența unui corp antrenat de funcționari publici poate fi singura garanție că guvernarea se desfășoară de o manieră ordonată. Această stabilitate depinde foarte mult de statusul birocrăților ca funcționari publici profesioniști și permanenți, spre deosebire de miniștrii care vin și pleacă. Chiar și în Statele Unite, unde înalții funcționari publici sunt numiți pe criterii politice prin așa numitul *spoil system*, masa funcționarilor federali este reprezentată de cei de carieră.

Totuși, continuitatea poate avea și dezavantaje. În absența unui control public și a responsabilității, ea poate conduce la corupție. În alte cazuri, permanența poate conduce la un sentiment de aroganță și de izolare a funcționarilor publici sau la prejudecăți din partea acestora în privința conservării situației existente. Funcționarii publici de carieră pot ajunge să creadă că sunt mult mai capabili în deținerea binelui public sau a voinței generale decât sunt politicienii aleși. Astfel ei își justifică poziția de rezistență față de tendințele politice reformiste, privindu-se pe ei înșiși ca apărători ai intereselor statului.

4. Organizarea birocrăției

Una dintre limitele teoriei weberiene despre birocrăție este faptul că sugerează că, în drumul spre eficiență și raționalitate, structurile birocratice vor fi similare peste tot în lume. Ideal tipul weberian ignoră variatele forme în care birocrăția poate fi organizată, ca și diferențele ce pot să apară datorită contextelor politice, sociale și culturale în care aceasta operează. Organizarea birocrăției este importantă din două puncte de vedere: ea influențează eficiența administrativă a guvernării și afectează gradul în care pot fi atinse responsabilitatea publică și controlul politic. Problema organizării a căpătat o semnificație mai profundă mai ales ca urmare a presiunilor privind reducerea cheltuielilor publice din anii '80 în Statele Unite și Marea Britanie. Aceasta este, parțial, o consecință a dezvoltării ideilor Noii Drepte, dar și una a globalizării economice. Multe state au încercat să-și raționalizeze aparatul administrativ, proces care uneori a fost numit "reinventarea guvernării". Acest proces a avut consecințe politice majore și chiar implicații constituționale.

Toate birocrățiile de stat sunt organizate pe baza scopului urmărit sau a funcției ce trebuie îndeplinite. Acest lucru este realizat prin formarea unor departamente, ministere și agenții însărcinate cu responsabilitate într-un anumit domeniu: educație, construcția de locuințe, apărare, impozite, etc. Bineînțeles, numărul unor asemenea departamente și agenții variază în funcție de timp și de stat, ca și felul în care responsabilitățile sunt împărțite sau combinate. De exemplu, lărgirea responsabilităților guvernamentale în SUA a fost reflectată în crearea Departamentului pentru Sănătate și Servicii Umane în 1953 și a celui pentru Construcția de Locuințe și Dezvoltare Urbană în 1965. După atentatele de la 11 septembrie 2001 a fost creată o nouă structură care să grupeze toate organismele cu rol informativ și de luptă împotriva terorismului – Departamentul Securității Interne. În Marea Britanie, în 1995, a fost desființat Departamentul Forțelor de Muncă, în același timp cu înființarea unui Departament al Educației și Forțelor de Muncă.

Cea mai importantă trăsătură a birocrăției definită din punct de vedere funcțional este gradul ei de centralizare sau de descentralizare. Sistemele administrative din țările comuniste, care se aflau (și încă se mai află în câteva țări) sub strictul control al Partidului Comunist, la fiecare nivel, se numără printre cele mai centralizate sisteme birocratice din lume. Cu toate acestea, dimensiunea și complexitatea birocrățiilor comuniste le-a asigurat acestora atât o arie largă de acțiune cât și o oarecare independență departamentală. În ciuda controlului formal al PCUS, birocrăția sovietică, de exemplu, funcționa ca un mecanism labirintic de articulare și agregare a intereselor, constituind, după unii autori, o formă de "pluralism instituțional". În Marea Britanie, serviciul public a fost în mod tradițional centralizat. Reformele începute în 1966 au pus un mare accent pe expertiză și pe cunoștințele de specialitate, sporind astfel tendințele spre departamentalism. Departamentalismul reprezintă presiunile centrifuge ale structurilor birocratice, de întărire a identității unor departamente sau agenții, care își urmăresc propriul lor interes, rezistând atât controlului politic cât și disciplinei administrative.

În mod tradițional, cea mai birocratizată democrație occidentală a fost considerată Franța. În vreme ce birocrățiile din Germania și Marea Britanie s-au dezvoltat print-un proces de reformă și adaptare, sistemul franțuzesc a fost construit pe baza modelului napoleonian de administrație. Acesta pune accent pe o puternică centralizare și pe o structură ierarhizată de experți tehnici, dedicați intereselor pe termen lung ale Franței. Consiliul de Stat (Conseil d'Etat) este corpul administrativ suprem. El avizează în domeniul legislativ și administrativ și acționează ca cea mai înaltă instanță administrativă. Ecole Nationale d'Administration și

Ecole Polytechnique reprezintă “pepiniera” funcționarilor publici, oferind funcționarilor superiori din administrație și experților tehnici, așa zisele *grand corps*, un prestigiu deosebit. Într-o anumită măsură, acest model de disciplină strictă și de uniformitate nu a fost atins niciodată în totalitate. Există tendința unor scindări între generaliști și specialiști, între cei considerați a fi din *grand corps* și funcționarii publici inferiori, cât și între diverse birouri și departamente rivale, în special între ministerul de finanțe și ministerele care consumă un buget important.

Prin contrast, Statele Unite reprezintă un exemplu de birocrație descentralizată. Administrația federală operează sub autoritatea formală a președintelui, care este șeful acesteia. Totuși, această autoritate este atât de difuză și de fragmentată încât toți președinții trebuie să lupte pentru a coordona și direcționa toate activitățile administrative. Unul dintre motivele acestei fragmentări este acela că responsabilitățile guvernului federal se suprapun peste cele ale statelor și ale autorităților locale, a căror cooperare este necesară pentru a asigura eficacitatea implementării. Un al doilea motiv îl reprezintă impactul separației puterilor. În timp ce departamentele și agențiile executive acționează sub autoritatea prezidențială, sub conducerea directă a secretarilor de stat, membri în guvern, sau a directorilor, Congresul a creat și finanțează un număr impresionant de comisii independente, cu rol regulator. Deși președintele SUA este cel care îi numește pe membrii acestor comisii, el nu poate să îi demită sau să le modifice responsabilitățile trasate de către Congres. Un al treilea motiv îl reprezintă tensiunea dintre funcționarii publici permanenți, care sunt numiți prin intermediul unui examen și funcționarii numiți pe criterii politice, care sunt totuși într-un număr mult mai mic. În timp ce pentru ultimii este de așteptat ca să facă din loialitatea față de administrația care i-a numit o prioritate, funcționarii permanenți vor fi mai preocupați de dezvoltarea birourilor, de continuitatea serviciilor și a programelor pe care le administrează.

Structura administrație guvernamentale a intrat în atenția opiniei publice, în SUA, încă din anii '70. Ideea era de a lăsa guvernul să facă ceea ce știe mai bine, și anume crearea de politici publice, lăsând implementarea acestor politici și livrarea serviciilor către populație pe seama altor organisme. În teorie, o asemenea perspectivă nu este neapărat legată de restrângerea responsabilităților statului, însă cei mai entuziaști adepți ai săi proveneau dinspre Noua Dreaptă, care o integrau în atacul mai larg împotriva guvernelor “mari”.

Aceste idei au avut o puternică influență în Statele Unite și în alte țări occidentale, însă construcția “statului scheletic” a debutat în Marea Britanie, prin reformele serviciului civil introduse de guvernele Thatcher și Major. “Noua administrație publică” se bazează în mare parte pe utilizarea în guvernare a tehnicilor de management specifice sectorului privat și pe transferul unor funcții guvernamentale către unele organizații private. Cea mai radicală încercare de a restrânge atribuțiile statului a constituit-o politica de privatizare, prin care domenii economice cum ar fi telecomunicațiile, electricitatea, gazul, apa, industria siderurgică, industria carboniferă, au fost transferate unor firme private.

Lupta guvernelor pentru a ține sub control cheltuielile publice a devenit un lucru comun. Totuși, subțierea administrației, promovarea eficienței și reducerea cheltuielilor implică niște costuri politice. Cel mai evident cost este slăbirea responsabilității publice și apariția unui „deficit democratic”. Unul dintre avantajele majore ale unui serviciu public unic la nivelul unei țări este că susține responsabilitatea ministerială. Prin intermediul acesteia, funcționarii numiți răspund în fața politicianilor aleși și, prin intermediul acestora, în fața contribuabililor. Crearea unor agenții executive semiindependente și mai ales a așa numitelor

quangos (acronimul de la quasi-autonomous nongovernmental organisations) înseamnă că miniștrii nu mai sunt responsabili de activitățile administrative de rutină.

O a doua problemă este aceea că introducerea tehnicilor de management, a structurilor și chiar a personalului din sectorul privat poate slăbi ethosul serviciului public (acolo unde el există), pe care diverse state au încercat să îl dezvolte pe parcursul istoriei. Cultura serviciului public din state atât de diferite precum Japonia, India, Franța, Germania, Marea Britanie, poate fi criticată pentru aroganța ei, dar este legată mai curând de interesul național decât de cel privat. Se consideră că această cultură a serviciului public a ajutat la menținerea corupției la un nivel coborât în cazul celor mai multe democrații pluraliste.

Un ultim dezavantaj este acela că, deși toate aceste transformări și reorganizări sunt asociate cu diminuarea atribuțiilor statului, în practică ele pot conduce la o centralizare sporită și la creșterea controlului guvernamental. Aceasta pentru că transferând responsabilitățile directe în livrarea diverselor servicii, guvernul trebuie să creeze o serie de alte organisme care să asigure finanțarea și funcțiile regulatorii.

5. Sursele puterii birocratice

În ciuda imaginii constituționale de funcționari publici loiali, birocrății au fost văzuți și ca persoane cu influență care, în mod colectiv, ar constitui „a patra putere în stat”. Teoreticieni atât de diferiți ca Weber, Burnham sau Troțki, au atras atenția asupra fenomenului puterii birocratice și a gradului în care politicienii ajung să se subordoneze acesteia. În Japonia, de exemplu, funcționarii civili și în special cei de la Ministerul Comerțului Internațional și al Industriei (MITI) sunt văzuți ca „politicieni proeminenți”, ca cei care au creat miracolul economic japonez din anii '50 și '60. Există părerea că forța conducătoare în Uniunea Europeană, cea care stă în spatele uniunii monetare și politice, este staful administrativ al Comisiei Europene de la Bruxelles, așa numiții eurocrați.

Îngrijorarea despre puterea birocrăției este mai acută în special printre gânditorii de stânga sau de dreapta care nu au acceptat noțiunea de neutralitate a serviciului public. Așa după cum am mai menționat, marxiștii susțin că interesele de clasă ale clasei dominante acționează prin intermediul birocrăției, diluând inițiativele radicale ale guvernelor socialiste. Noua Dreaptă insistă asupra faptului că interesele personale ale funcționarilor publici duc la sporirea atribuțiilor statului, aceștia opunând rezistență politicilor neolibereale. Aceste fenomene s-ar petrece datorită faptului că, dacă funcționarii publici exercită puterea, ei o fac prin intermediul unei relații private cu miniștrii, relație care nu face obiectul unui control public. În plus, printre nenumăratele presiuni la care sunt supuși miniștrii, influența funcționarilor publici nu poate fi cuantificată. Principalele surse ale puterii birocratice par a fi următoarele:

- poziția strategică a administrației în procesul formării și implementării politicilor publice;
- relația dintre birocrați și miniștri;
- statusul birocraților și expertiza oferită de aceștia.

5.1. Poziția strategică a administrației

Procesul formării și implementării politicilor publice în toate statele moderne este structurat astfel încât oferă o largă marjă de acțiune funcționarilor publici. Cel mai important aspect constă în faptul că, în calitatea lor de consilieri în privința unei anumite politici, ei au acces la informații și sunt capabili să controleze fluxul acestor informații către șefii lor din

minister. În departamentele guvernamentale, cunoștințele despre domeniul respectiv reprezintă putere, iar funcționarii sunt aceia care decid ce trebuie să știe și ce trebuie să nu știe un ministru. Opțiunile pentru diversele politici publice pot fi selectate, evaluate și prezentate astfel încât să se ajungă la decizia dorită de către funcționari.

Aceasta nu înseamnă că birocrății manipulează în mod deliberat, ci mai curând că preferințele lor, conștiente sau inconștiente, structurează în mod semnificativ dezbaterile politice și pot influența conținutul deciziei.

Legăturile care pot să apară între interesele organizate și administrație, întăresc și mai mult poziția acestora. Ca principală interfață între guvern și sindicate, grupuri de afaceri, grupuri profesionale, etc, birocrăția poate construi alianțe puternice și joacă un rol crucial în formularea și în revizuirea opțiunilor privind politicile publice. Aceasta duce la apariția unor relații complexe între înalții funcționari publici și reprezentanții grupurilor de interes, relații ce tind să fie în afara controlului public sau a celui exercitat de către politicienii aleși.

Puterea birocrăției nu se sfârșește odată cu luarea unei decizii în privința unei politici publice. Oamenii politici sunt nevoiți să lase implementarea politicii tot în mâinile administrației. Controlul implementării le oferă funcționarilor publici posibilitatea de a reinterpretă conținutul politicii, de o întârzia sau chiar de o zădărnici.

5.2. Relația dintre birocrății și miniștri

O a doua sursă a puterii birocrăției o constituie relațiile care se crează între miniștrii și funcționarii publici. Aparent, miniștrii sunt șefii politici, iar funcționarii publici sunt subordonații lor loiali. Totuși, sunt motive să credem că această relație poate fi diferită în practică, poate chiar inversată. Primul element al raționamentului ar fi acela că oamenii politici sunt copleșiți numeric de către funcționarii superiori. De exemplu, în Statele Unite, dacă luăm în considerare doar vârful ierarhiei, președintele și cabinetul său – cam 20 de membri – se confruntă cu 600 de funcționari superiori. În Marea Britanie, pentru fiecare ministru sunt 6,5 funcționari superiori cu rangul mai mare decât subsecretar de stat. De aceea, marja de control a politicienilor este foarte limitată, libertatea de acțiune a funcționarilor publici în administrarea propriilor responsabilități fiind considerabilă.

Un al doilea factor îl reprezintă carierele diferite ale funcționarilor publici și ale politicienilor aleși. În principiu, funcționarii publici sunt permanenți, în sensul că rămân în funcție chiar dacă guvernele se schimbă, în timp ce miniștrii sunt doar temporari. Mai ales în sistemele parlamentare, schimbarea miniștrilor este frecventă, ei rezistând în aceeași funcție aproximativ doi ani. Miniștrii nou numiți pot fi influențați de către funcționarii ministeriali până acumulează suficientă experiență administrativă și cunoștințe de specialitate necesare unei conduceri efective, iar odată îndeplinită o anumită sarcină, pot fi numiți în altă funcție.

Un al treilea avantaj de care se bucură funcționarii publici este acela că ei sunt consilieri cu „normă întregă”, în timp ce miniștrii sunt șefi de departamente cu „jumătate de normă”. Timpul și energia oamenilor politici sunt solicitate la multe activități extra-ministeriale: ședințe de guvern, îndatoriri parlamentare, ședințe de partid, comunicare cu mass-media, participări la ceremonii publice, întâlniri cu omologi stăini, etc. Oricât de dedicat, de tenace și de plin de resurse ar fi un ministru, rolul său este limitat la o ghidare strategică, lăsând o mare parte din detalii și din problemele operaționale pe seama funcționarilor publici.

5.3. Statusul funcționarilor publici

Ultima sursă a puterii birocratice o reprezintă statusul acesteia și respectul care se acordă în general funcționarilor publici. Acest respect provine din cunoștințele de specialitate pe care funcționarii publici le posedă și din expertiza pe care o pot acorda. În multe țări, înalții funcționari publici sunt priviți ca o elită meritocratică care este investită cu responsabilitate în vederea urmării interesului național. Acest fapt este reflectat în accentul pus pe merit și pe cunoștințele de specialitate în recrutarea și pregătirea acestora.

Înalții funcționari publici din Germania, de exemplu, sunt recrutați prin intermediul unui examen dintre persoane cu studii superioare, de obicei absolvenți de Drept, și urmează un program foarte riguros de pregătire de trei ani încheiat cu un examen final. În Franța, Ecole Nationale d'Administration a fost înființată tocmai pentru a recruta și pregăti funcționari publici generaliști de cel mai înalt nivel, experții tehnici fiind asigurați de către alte universități, cum ar fi Ecole Polytechnique. Elita birocrăției japoneze este menținută printr-un sistem de recrutare care acceptă doar un candidat din 40. Universitatea din Tokio asigură cam 70% dintre înalții funcționari publici, două treimi dintre aceștia fiind absolvenți de Drept. Statusul birocrăției nipone a fost sporit în perioada reconstrucției postbelice, în procesul stabilirii unei „economii planificate de piață”. Același sistem de selecție extrem de riguros există și în Marea Britanie, candidații provenind mai ales din sistemul Oxbridge.

Prin comparație, membrii guvernelor, miniștrii, sunt deseori numiți în funcție fără a avea o pregătire corespunzătoare. Deși guvernele sunt formate pe baza programelor partidelor, a manifestelor lor electorale, ele depind de funcționarii publici pentru a transforma scopurile politice generale în programe practice care să poată fi transformate în legi și în politici publice. Această problemă este accentuată de diferența dintre calitățile necesare câștigării unor alegeri și cele necesare pentru a conduce o administrație. În sistemele parlamentare mai ales, miniștrii sunt numiți dintr-un cerc relativ restrâns de persoane, membrii ai partidului/partidelor de guvernământ și destul de rar pot reuni și cunoștințele de specialitate corespunzătoare ministerului sau departamentului și experiența anterioară în administrarea unei organizații mari.

6. Controlul asupra administrației

Nevoia de a controla birocrăția reflectă un spectru larg de preocupări. Cea mai importantă este că o birocrăție necontrolată implică abandonarea guvernării reprezentative și responsabile. Pentru ca democrația politică să fie funcțională, oficialii numiți trebuie să dea socoteală într-un mod oarecare politicianilor care, la rândul lor, sunt responsabili în fața electoratului. Una dintre criticile constante aduse democrației de tip liberal este că în spatele fațadei oferite de competiția partinică și de responsabilitatea publică se află puterea ascunsă a birocrăției care nu este responsabilă în fața nimănui. De aceea trebuie stabilite garanții împotriva corupției, proastei administrări și a exercitării arbitrare a puterii.

Controlul politic mai este necesar și pentru a asigura eficiența administrației, care ar putea fi preocupată doar de confortul profesional și de securitatea materială, cât și din nevoia de a rezista presiunilor centrifugale ale departamentalismului. Birocrații, la rândul lor, ar putea susține că nu este necesar un control extern având în vedere auto-disciplina impusă de standardele profesionale foarte stricte și de ethosul adânc înrădăcinat al serviciului public, mai ales în țări ca Germania, Franța, India, Japonia și Marea Britanie. Pe de altă parte însă, o asemenea cultură a serviciului public poate fi mai curând o parte a problemei decât o parte a

soluției. Ea poate ascunde aroganța bazată pe credința că „funcționarii știu cel mai bine”. Principalele forme de control asupra administrației sunt următoarele:

1. Crearea unor mecanisme pentru asigurarea responsabilității politice;
2. Politizarea serviciului public;
3. Construcția unor contra-birocrații.

6.1. Responsabilitatea politică

Birocrația statală poate fi făcută responsabilă față de executivul politic, față de parlament, față de sistemul juridic sau față de cetățeni. Executivul politic este, în mod evident, cel mai important deintre aceste organisme, pentru că poartă responsabilitatea guvernării și lucrează în strânsă legătură cu administrația. Cel mai elaborat sistem de control executiv al administrației a fost în țările cu regim comunist, unde a fost construită o rețea ierarhizată de organe de partid pentru a conduce în paralel cu administrația de stat și pentru a o superviza. Totuși, oricât de complexă și de extinsă ar fi fost mașinăria guvernării, chiar și partidul unic a eșuat în împiedicarea birocrăției de a-și dezvolta propriile interese sau de a acționa în sprijinul anumitor interese economice, sociale sau regionale.

În democrațiile de tip occidental și în special în cele parlamentare, controlul politic depinde în mare măsură de respectarea a ceea ce se numește responsabilitate ministerială. Responsabilitatea ministerială a fost dezvoltată în forma sa cea mai radicală în Marea Britanie, acolo unde funcționarii publici sunt responsabili în mod exclusiv față de ministrul lor, deci față de guvernul care se află la putere. Posibilitatea acestei concepții de a asigura controlul politic este îngreunată de trei factori. Primul, pomenit deja, este faptul că dimensiunea și complexitatea birocrăției moderne fac din controlul ministerial ceva aproape imposibil. Al doilea factor este că miniștrii nu doresc să demisioneze și să își sacrifice cariera politică ca urmare a unor greșeli făcute de niște funcționari subordonați lor sau chiar de către ei înșiși, iar prim-miniștrii sunt reticenți în încurajarea demisiilor care ar putea crea o imagine negativă guvernului. Al treilea factor este că, în general, parlamentului îi lipsește expertiza tehnică și voința politică de a supune fiecare ministru sau fiecare funcționar public unui control efectiv.

Responsabilitatea politică poate fi asigurată și prin intermediul supravegherii făcute de către legislativ, în special în ceea ce privește sumele cheltuite. De exemplu, Congresul Statelor Unite controlează bugetul prezidențial și are autoritatea constituțională de a asigura fonduri pentru diverse departamente și agenții. Acest fapt oferă comitetelor Congresului posibilitatea de a examina, de a investiga, activitatea fiecărui departament, făcând publice cazurile de proastă administrare. Supravegherea Congresului poate duce la apariția unor puternice rețele de alianțe, așa numitele *triunghiuri de fier*, care cuprind agenția guvernamentală dintr-un anumit domeniu, comitetul Congresului care ar trebui să o controleze și grupurile de interes din domeniul administrat de agenție.

Supravegherea juridică a birocrăției poate fi regăsită în sistemele în care dreptul administrativ, care definește puterile și funcțiile organelor executive ale statului, este considerat ca o ramură separată a dreptului public. În multe țări europene acest fapt conduce la crearea unei rețele de curți administrative și de tribunale împuternicite să rezolve disputele dintre birocrăția guvernamentală și cetățeni. În Franța, Consiliul de Stat este curtea administrativă supremă. El exercită o supraveghere generală asupra tuturor formelor de administrație, dar, în același timp, poate slăbi controlul politic prin protejarea funcționarilor publici față de interferența șefilor lor politici.

Administrația poate fi făcută responsabilă față de cetățeni în mod formal sau în mod informal. Una dintre metode, de origine scandinavă, însă extinsă mai târziu și în alte țări (Marea Britanie, Franța, Noua Zeelandă, România) este ombudsman-ului sau a avocatului poporului.

Ombudsman-ul este un funcționar al satului care este însărcinat cu apărarea drepturilor cetățenilor și cu investigarea acuzațiilor de proastă administrare provenită din incompetență, din erori procedurale ori din utilizarea incorectă a autorității. Rolul ombudsman-ului este de suplimenta nu de a înlocui căile normale prin care se pot face plângeri, cum ar fi curțile administrative sau reprezentanții aleși. Rezultatele investigațiilor sale au rareori putere de lege, aceasta fiind și una dintre principalele critici la adresa acestei instituții.

Printre mijloacele infirmale de a face presiuni asupra birocrăției se regăsesc și cele exercitate de către mass-media și de către grupurile de interes bine organizate. Indiferent de mecanismul formal al responsabilității, statusul celor care lucrează în administrație, poziția lor publică, pot fi puternic afectate de scandaluri publice, de dezvăluirea actelor de corupție sau de incompetența administrativă. Publicitatea dată afacerii Watergate a dus la un control mai strâns asupra unor agenții guvernamentale ca CIA sau FBI. Similar, ziarul francez *Le Monde* a jucat un rol semnificativ în cazul Rainbow Warrior (scufundarea în Noua Zeelandă a unui vas al grupării Green Peace care se pregătea de o misiune de protest față de testele nucleare franceze din Pacificul de sud), contribuind la demisia ministrului apărării. Asemenea investigații ale presei sunt puternic afectate de cultura secretului care domină în general administrația de stat.

6.2. Politizarea administrației

Una dintre modalitățile cele mai uzuale de exercitare a controlului politic este recrutarea înalților funcționari publici funcție de entuziasmul ideologic pe care îl exprimă față de guvern. Această acțiune șterge distincția dintre politică și administrație, dintre oamenii politici și funcționarii publici. Acest sistem – *spoils system*, în varianta americană – a fost instituționalizat în SUA de președintele Andrew Jackson în secolul XIX, când acesta a înlocuit aproximativ 20% dintre funcționarii publici cu oamenii săi. De atunci, de fiecare dată când este ales un nou președinte, administrația se schimbă. Sunt vizate de numiri politice aproximativ 3000 de posturi la vârf, majoritatea acestor numiri făcându-se între noiembrie, luna alegerilor, și ianuarie, când președintele ales depune jurământul. Ceva mai puțin de 200 din aceste numiri sunt făcute de președinte personal, restul fiind doar aprobate de președinte.

În Germania, deși amploarea formală a numirilor făcute de către miniștrii este limitată, sistemul *Berufsverbot* (care literal înseamnă interzicerea accesului la o profesie) le permite acestora înlocuirea funcționarilor nedorți cu proprii simpatizanți. Politizarea ascunsă este însă mult mai întâlnită. În Marea Britanie de exemplu, după desființarea Departamentului pentru Serviciul Public (Civil Service Department) în 1981, au apărut acuzații că funcționarii superiori au fost „thacherizați”. Acuzațiile de politicizare au devenit comune și în administrația franceză. Aproximativ 500 de posturi importante se află acum la dispoziția membrilor guvernului și începând cu anii '80 aceste numiri au căpătat un accentuat caracter politic. Astfel, înaltul serviciu public francez a ajuns să semene mai curând cu o reunire de clanuri politice decât cu un organism unificat situat deasupra partidelor politice.

Există totuși câteva argumente interesante în favoarea selectării funcționarilor guvernamentali după criteriile politice. Primul argument se referă la responsabilitatea elitelor.

Guvernul nu ar trebui să fie condus în mod neutru, ca o afacere. Pentru că el își exercită puterea asupra tuturor, el trebuie să fie responsabil față de toți. De aceea liderii politici aleși trebuie să aibă puterea de a efectua numiri politice, adică de a numi persoane despre care știu că vor urma voința celor aleși.

Un al doilea argument împotriva selectării birocraților doar pe criterii profesionale ar putea fi numit responsabilitatea față de sentimentul cetățesc. Răsplătirea prin slujbe guvernamentale a suportului politic acordat ar constitui un mijloc esențial în deșteptarea sentimentului civic și chiar a patriotismului.

Un al treilea argument se află undeva între cel al responsabilității elitelor și cel al motivării cetățenilor. El susține că sarcinile guvernului sunt relativ simple iar dacă sunt atribuite indivizilor cu cele mai înalte performanțe sau celor care au cea mai mare experiență, înseamnă că se crează o birocrație mai elitistă decât este nevoie, iar acest lucru este nedrept față de cei care nu au avut acces în trecut la școlile potrivite sau la locurile de muncă potrivite.

Ultimul argument este utilizat mai ales în sistemele politice unde a avut loc o extindere recentă a dreptului la vot. Grupurile neadmise până în acel moment în viața politică susțin că trebuie să aibă acces la toate structurile guvernamentale, chiar dacă nu au personal pregătit corespunzător, altfel dreptul la vot proaspăt dobândit nu este decât o fațadă. Progamele de acțiune afirmativă a minorităților din Statele Unite, ca și cele de africanizare din statele africane după obținerea independenței față de metropolele europene, se bazează, în parte, pe acest argument.

Cei care cred că neutralitatea este întotdeauna un mit, susțin că unele atașamente politice sunt inevitabile în cazul birocrației de stat, apreciind că un sistem deschis de politizare este preferabil unei politizări ascunse. Totuși, atașamentul politic al administrației are și serioase dezavantaje. În primul rând, politizarea lovește profund în ideea de serviciu public permanent și profesionist. Dacă birocrații sunt selectați pe baze politice de către guvernul aflat la putere, numirea lor devine la fel de temporară ca și aceea a conducătorilor politici. Aceasta înseamnă că experiența și cunoștințele nu se acumulează de la o guvernare la alta.

Mai mult, este dificil ca un serviciu public să fie în același timp și atașat politic și foarte performant. Într-un serviciu public politizat, unde numirile se fac mai mult pe baza afilierei politice și a loialității personale decât pe baza abilităților și cunoștințelor, este mult mai dificil de atras persoane de mare calibrul care să lucreze pe un post temporar, care nu oferă o securitate a locului de muncă. Un alt pericol este acela că entuziasmul ideologic poate împiedica funcționarii publici să vadă dezavantajele anumitor propuneri de politici publice.

6.3. Contra-birocrațiile

Ultimul mecanism al controlului politic asupra administrației este prin intermediul structurilor destinate să susțină sau să asiste oamenii politici, să contrabalanseze birocrația oficială. Cel mai simplu și mai întâlnit exemplu, existent în aproape toate statele, este utilizarea unor consilieri politici „externi”. Aceste grupuri pot fi instituționalizate, formând așa numitele cabinete ministeriale. Acestea există de mult timp în Franța, au fost adoptate în Italia și Austria, cât și în Uniunea Europeană. Cabinetele reprezintă echipa echipa de consilieri personali ai ministrului (aproximativ 10 – 20 de oameni), care îl asistă în supravegherea activităților departamentului și îi asigură suportul în toate responsabilitățile pe care le are.

Ideea unei contra-birocrații a cunoscut cea mai elaborată dezvoltare în Statele Unite, sub forma Biroului Executiv al Președintelui (Executive Office of the President – EOP). Acesta a fost înființat de președintele Roosevelt și reprezintă birocratia personală a președintelui. Numărul consilierilor este în continuă creștere și a ajuns în acest moment la aproximativ 1400 de oameni. Cele mai importante departamente sunt Biroul Casei Albe (White House Office) care cuprinde cei mai apropiați consilieri politici, Biroul pentru Management și Buget care îl ajută pe președinte la pregătirea propunerilor legislative și a celor legate de buget, Consiliul pentru Securitate Națională care îl sfătuiește în probleme de apărare și de politică externă și Consiliul Economic care asigură președintelui Statelor Unite consiliere profesionistă în privința politicilor economice.

Scopul contra-birocrațiilor este de a echilibra balanța dintre un număr redus de oameni politici, amatori și aflați temporar în funcție și funcționarii profesioniști, mult mai numeroși și permanenți. Și această formă de control politic are părțile ei negative. În cazul EOP-ului, ea duce la dublarea agențiilor guvernamentale, fapt care provoacă unele conflicte juridiciale. Acest fapt este cel mai evident în relațiile deseori tensionate dintre Consiliul pentru Securitate Națională și Departamentul de Stat.

O altă problemă este legată de faptul că o contra-birocrație, în loc să rezolve problema controlului politic, o poate complica. Permițând oamenilor politici să se înconjoare cu acești consilieri personali, există pericolul ca ei să se izoleze de realitatea politică, spunându-li-se doar ceea ce ei vor să audă. Această problemă a fost scoasă în evidență de scandalul Watergate și de cel numit Iran-Contras, când președinții Nixon și Reagan au devenit supra-dependenți de consilierii lor din EOP, în parte pentru că au crezut că nu se poate avea încredere și nici nu se poate controla o birocratie federală ostilă.

7. Instrumentele utilizate de către administrație

7.1. Concepții în privința instrumentelor de politici publice

Instrumentele utilizate în implementarea politicilor publice reprezintă un set de tehnici prin care autoritățile guvernamentale, administrația centrală sau locală, își folosesc puterea în încercarea de a câștiga susținerea cetățenilor, de a efectua sau de a preveni schimbarea socială. În literatura privind analiza de politici publice și administrația publică nu există o clasificare pe deplin acceptată a acestor instrumente.

Există două tipuri fundamentale de abordări:

- a. abordarea alegere *versus* resurse – chestiunea este dacă instrumentele trebuie clasificate din perspectiva alegerilor pe care le face guvernul (inclusiv alegerea de a nu face nimic) sau dacă clasificarea ar trebui să se concentreze asupra situației în care guvernul a decis deja să acționeze și atunci clasificarea arată resursele pe care guvernul poate să le folosească;
- b. abordarea maximalistă *versus* abordarea minimalistă – controversa constă în faptul dacă trebuie alcătuită o listă cu toate instrumentele posibile de politici publice sau dacă trebuie create două sau trei tipuri principale în care să poată fi cuprinse toate instrumentele specifice pe care administrația publică le poate folosi în implementarea politicilor publice.

Abordarea alegere *versus* resurse poate fi ilustrată prin clasificarea lui Charles Anderson care pleacă de la o temă comună în literatura de specialitate: gradul de coerciție exercitat de guvern asupra cetățenilor săi. Tipologia lui Anderson este mai mult o clasificare

a alegerilor pe care le are la dispoziție elita guvernantă și mai puțin o clasificare a instrumentelor guvernării, deoarece una dintre alternative este aceea de a nu face nimic.

Atunci când există o problemă publică, se pot face doar patru opțiuni. Alegerea depinde de cât de multă libertate și de cât de multă coerciție se crede că ar fi necesare în situația respectivă.

1. mecanisme de piață – rezultatul poate fi lăsat la dorința indivizilor, fără vreo intervenție sau comandă din partea guvernării;
2. opinii structurate – pot fi create programe guvernamentale pe care indivizii le pot utiliza sau nu, după voința lor;
3. opinii împărțite – pot fi create stimulente sau piedici astfel încât indivizii să fie conduși, în mod voluntar, către scopurile dorite de politica publică;
4. norme – se poate constitui un control direct, prin introducerea unor constrângeri și unor imperative pentru acțiunea individuală, susținute de puterea coercitivă a guvernării.

Clasificarea lui Anderson merge de la libertatea completă la coerciția completă. Astfel, libertatea completă presupune faptul că guvernul nu intervine deloc, lăsând deciziile la latitudinea consumatorilor de pe piață. A doua perspectivă implică faptul că cei care crează politicile publice aduc opțiuni care nu existau anterior, deci rezultatul va depinde de alegerile voluntare ale indivizilor. Conform celei de-a treia perspective, decidenții politici au la dispoziție diverse stimulente și penalități pentru a ghida indivizii în direcția dorită, astfel încât să fie îndeplinite obiectivele politicii publice. Individul este încă liber să nu accepte dorințele decidenților politici, dar trebuie să suporte un anumit cost. A patra posibilitate reflectă cealaltă extremă a scalei: guvernarea decide care acțiuni vor fi permise și care nu. Libertatea de alegere este limitată de statute, norme și regulamente.

Una dintre criticile aduse clasificării lui Anderson se referă la faptul că problema mecanismelor pieței nu este echivalentă cu non-intervenția guvernamentală: a nu face nimic nu înseamnă a lăsa totul pe seama pieței. Există și alte alternative pentru intervenția publică altele decât piața, cea mai importantă fiind societatea civilă. O altă critică se întreabă dacă non-intervenția guvernamentală este cu adevărat un instrument. Ea poate reprezenta o alegere pe care guvernării pot să o facă, o strategie de politică publică, dar este problematic dacă poate fi considerată ca un instrument.

Abordarea minimalistă preferă împărțirea în câteva categorii, de preferință două sau trei, în care să poată fi introduse toate instrumentele de politici publice. În abordarea maximalistă sunt oferite liste lungi de instrumente, dar există puțină disponibilitate de a aranja aceste instrumente în grupuri mai mari sau mai mici. Cea mai lungă listă de instrumente a fost relizată de E. S. Kirschen, într-un studiu comparativ privind politicile economice în nouă țări, și conține nu mai puțin de 63 de instrumente diferite de politici publice. Abordarea minimalistă care conține cea mai simplă clasificare propune două tipuri de instrumente la îndemâna administrației: cele afirmative și cele negative sau cele care promovează și cele care restrâng. Instrumentele pot fi astfel împărțite în negative, care interzic sau împiedică o acțiune, și în pozitive, care încurajează acțiunea. Această clasificare cu stimulente și penalități își are originea în împărțirea convențională între „morcov” și „băț”, între premiu și pedeapsă, între beneficii și costuri. Stimulentele includ granturile, scutirea de impozite, precum și alte măsuri de facilitare care nu se bazează exclusiv pe latura financiară. Penalitățile sunt sancțiuni care presupun consecințe neplăcute impuse de o autoritate legal constituită, consecințe care apar în cazul încălcării legii.

Un merit major al acestui tip de clasificare este simplitatea sa. Un alt merit se referă la consistența sa teoretică. Se poate presupune în mod justificat că reacțiile vor fi diferite la penalități sau la stimulente. Folosirea penalităților reprimă energiile și entuziasmul indivizilor, ducând la apariția unui sentiment de alienare în relația acestora cu administrația. Folosirea stimulentei, pe de altă parte, oferă guvernaților un obiectiv spre care aceștia cred că merită să tindă, ceea ce duce la apariția cooperării și încrederii reciproce între cetățeni și administrație. Mijloacele de control negative scad legitimitatea politică, pe când cele pozitive o întăresc.

Totuși, această clasificare foarte simplă implică și unele slăbiciuni. Prima dintre ele este că nu poate cuprinde nici o categorie care să se refere la educație, consiliere, propagandă ori alte tehnici bazate pe argumentare și convingere. În plus, asigurarea de informații constituie o preocupare majoră a guvernării în epoca post-industrială, iar informația nu implică nici penalități și nici stimulente. O a doua slăbiciune a acestei clasificări se referă la amplasarea în aceeași categorie a costurilor economice cu pedepsele și sancțiunile negative. Cei care sunt supuși unor sancțiuni sunt pedepsiți deoarece au încălcat o anumită regulă, însă costurile economice, așa cum ar fi accizele la combustibil sau țigări, sunt suportate de către consumatori doar pentru că au cumpărat un anumit produs și nu pentru că ar fi încălcat vreo reglementare. O a treia critică privește faptul că granturile și costurile fac parte din categorii diferite, deși ele ar putea face parte din aceeași categorie, care să implice oferirea sau preluarea anumitor valori.

Plecând de la definiția puterii care este văzută ca abilitatea unui actor de a influența alt actor astfel încât cel din urmă să îndeplinească ordinele sau sarcinile pe care primul le susține, Amitai Etzioni a distins trei tipuri de putere:

- coercitivă – care se bazează pe aplicarea sau pe amenințarea cu aplicarea a unor sancțiuni fizice: durerea, mutilarea sau moartea, generarea unor frustrări prin restricționarea mișcării sau controlul prin forță a unor nevoi legate de mâncare, locuință, sex, etc;
- remunerativă – care se bazează pe controlul resurselor materiale și pe răsplata prin alocarea salariilor, dividendelor, comisioanelor, diverselor servicii și facilități;
- simbolică – care se fundamentează pe alocarea și manipularea unor beneficii simbolice sau prin privarea de asemenea beneficii prin intermediul liderilor, prin manipularea mass-mediei, prin alocarea unor simboluri ale prestigiului și stimei (decorațiile).

Etzioni vede cele trei forme de putere și ca mijloace de control. De aici rezultă că folosirea instrumentelor de politici publice presupune mânăuirea puterii politice și că putere este ceva mai mult decât forța brută. Plecând de la clasificarea lui Etzioni se poate ajunge la schemă fundamentală de clasificare a instrumentelor în norme, mijloace economice și informații. O clasificare a mijloacelor de control a politicilor publice ar trebui să facă distincția între acele instrumente care presupun coerciția, folosirea remunerațiilor sau privarea de resurse materiale și apelurile la rațiune și morală.

Din punct de vedere al relațiilor dintre cei care guvernează și guvernați, tipologia anterioară ia în considerare următoarele situații:

- în cadrul normelor, guvernatul este obligat să facă ceea ce guvernantul îi spune să facă;

- în al doilea caz, guvernatul nu este obligat să facă ceea ce guvernării îi spun să facă, dar cei care conduc îi pot face acțiunea mai grea sau mai ușoară prin adăugarea ori lipsirea de resurse materiale;
- în al treilea caz, relația este persuasivă, implicând doar comunicarea, ratiunea și nu resursele materiale sau ordinele obligatorii.

Reglementarea reprezintă măsurile luate de structurile guvernamentale pentru a influența indivizii prin mijloace precum regulamente și hotărâri care îi obligă să acționeze conform acestora. Reglementările sunt adesea asociate cu sancțiuni negative precum amenzile, închisoarea sau alte tipuri de pedepse. Acest concept implică o anumită doză de neclaritate, deoarece în limbaj uzual prin reglementare se înțelege, în general, orice intervenție a guvernării. Totuși, nu acesta este sensul utilizării conceptului aici, în acest context reglementarea reprezentând doar unul dintre mijloacele pe care guvernarea le are la dispoziție pentru a-și exercita puterea asupra cetățenilor.

Mijloacele economice presupun oferirea sau privarea de resurse materiale, bani sau alte resurse. Mijloacele economice sunt cele care fac o anumită acțiune mai scumpă sau mai ieftină în termeni de bani, timp sau alte valori. Ele nu implică obligativitate din partea subiecților, ceea ce le deosebește fundamental de reglementări. Mijloacele economice oferă întotdeauna celor guvernați o anumită libertate în privința căii de urmat, ei hotărând dacă să acționeze sau nu. Accizele pe tutun sau băuturi alcoolice, de exemplu, nu interzic consumul acestora, însă fac din consumul acestor produse o activitate mai scumpă. Instrumentele economice pot privi și resurse nemonetare, așa cum ar fi servicii medicale gratuite, medicamente gratuite sau școlarizare gratuită pentru anumite categorii ale populației.

Informația reprezintă încercările de a influența indivizii prin transferul de cunoștințe, prin comunicarea argumentelor raționale și prin persuasiune. Informația poate privi natura problemei, modul în care indivizii rezolvă problemele, măsurile care pot fi luate pentru a schimba situația respectivă, motivele pentru care aceste măsuri trebuie adoptate de către guvernări. Noțiunea de informație este utilizată ca un termen *catch-all*, căci ea cuprinde toți termenii legați de o campanie de comunicare, difuzarea de materiale tipărite (broșuri, reviste, foi volante, manifeste, postere, etc), publicitate, programe demonstrative, de training, programe educaționale și orice alte forme prin care pot fi difuzate cunoștințe și recomandări. Informația poate cuprinde nu doar date obiective ci și judecăți de valoare despre fenomene considerate bune sau rele, poate cuprinde recomandări despre modul în care cetățenii ar trebui să acționeze. Ca și în cazul mijloacelor economice, informația nu presupune nici un fel de coerciție. Celor cărora le este adresată informația nu sunt obligați prin nimic să acționeze în modul sugerat de către aceasta. Absența obligației face ca informația să fie aproape opusul reglementării, care conține prin definiție reguli obligatorii de comportament. Informația este diferită și de instrumentele economice deoarece nu oferă resurse materiale celor care acționează în modul sugerat și nu privează de asemenea resurse pe cei care nu acționează în direcția dorită de guvernări.

Principala critică la adresa clasificării instrumentelor de politici publice potrivit gradului de constrângere din relația guvernări – guvernați este aceea că, în multe ocazii, mijloacele economice par să fie mult mai constrângătoare decât reglementările. Diferența dintre amenda percepută pentru încălcarea unei legi și eventuala taxă percepută pentru aceeași acțiune pare să fie extrem de mică. Dacă amenda este mai mică decât taxa, înseamnă că reglementarea este mai puțin prohibitivă decât mijloacele economice, care devin astfel mai puternice decât acestea. O altă dispută constă în diferențele dintre penalități (amenzile, de

exemplu) și taxe (ca taxa pe vânzare). Există cu adevărat o diferență între a plăti o taxă pe vânzare pentru achiziționarea unui produs și a plăti o amendă? În ambele cazuri este vorba de o deprivare materială. Ar fi poate mai rezonabil ca ambele cazuri să fie privite ca mijloace economice, deoarece fiecare dintre ele fac acțiunea mai scumpă. Din această perspectivă, clasificarea tripartită ar fi greșită. Argumentele anterioare sunt într-o anumită măsură valide, însă trebuie ținut cont de faptul că în cazul prohibirii, acțiunea este interzisă, pe când în cazul taxării, impozitării, ea este permisă, deși la un cost posibil foarte mare. Deci, atunci când cineva nesocotește o anumită regulă el este în afara legii, însă este un cetățean onest când desfășoară o activitate pentru care trebuie să plătească. În acest sens, reglementarea este mai constrângătoare decât mijloacele economice.

7.2. Teorii despre instrumentele utilizate de către administrație

Testul oricărui fel de clasificare îl reprezintă rezultatele empirice și teoretice ale acestuia. Următoarea listă de întrebări de cercetare cu privire la instrumentele de politici publice sugerează dimensiunile problemelor teoretice din acest domeniu:

1. Cu puține excepții, instrumentele de politici publice merg împreună, „la pachet”. Cum sunt asamblate diferitele instrumente în programe și politici corespunzătoare. Cum sunt secvențiate aceste instrumente în timp?
2. Instrumentele de politici publice trebuie utilizate în cadrul unor aranjamente organizaționale. Există vreo conexiune între alegerea instrumentului de politică publică și alegerea aranjamentului instituțional necesar pentru utilizarea respectivului instrument?
3. Care sunt argumentele în favoarea opțiunii pentru un anumit instrument de politică publică? De ce unele instrumente sunt preferate în defavoarea altora, în anumite contexte și pentru anumite scopuri? Ce echilibru există între eficacitate, eficiență, legitimitate, legalitate, participare democratică și considerații simbolice?
4. Este adevărat că unele țări preferă în mod constant unele instrumente sau pachete de instrumente în defavoarea altora pentru rezolvarea unor probleme similare? Se poate vorbi în acest caz de „stiluri naționale”?
5. Partidele politice se află în dispută nu doar asupra scopurilor, dar și asupra mijloacelor, acestea nefiind niciodată neutre din punct de vedere politic. În ce măsură partidele politice tratează diferit instrumentele de politici publice? Cei care iau decizii adoptă aceleași instrumente indiferent de situația aflată în dezbatere sau preferă instrumente diferite care să se potrivească unei anumite situații?
6. În ce măsură un rezultat considerat un succes de către decidenți duce la folosirea în viitor într-o măsură repetată și mai intensă a instrumentelor utilizate inițial?
7. În ce măsură un proces politic variază în funcție de instrumentele utilizate? În ce mod alegerea unui instrument afectează procesul politic? Este adevărat că diferite procese politice determină folosirea anumitor instrumente politice?
8. Ce consecințe (așteptate sau neașteptate, intenționate sau neintenționate) are alegerea unui instrument de politică publică asupra eficienței și eficacității programului de guvernare?
9. Ce consecințe (așteptate sau neașteptate, intenționate sau neintenționate) are alegerea unui instrument de politică publică asupra acceptării de către public a programului de guvernare și asupra legitimității guvernării în general?

10. Ce criterii și ce standarde ar trebui utilizate în evaluarea ulterioară (ex-post) a diferitelor instrumente?
11. Ce consecințe (așteptate sau neașteptate, intenționate sau neintenționate) are alegerea instrumentelor de politici publice asupra programului de implementare a politicilor respective?

Această listă constituie întrebări de cercetare la care se poate oferi un răspuns sau la care s-au oferit deja unele răspunsuri. În continuare va fi clarificată doar problema eficacității și legitimității.

Folosirea variatelor instrumente de politici publice pentru scopurile dorite de guvernare va avea consecințe diferite asupra răspunsurilor date de către cei guvernați. Păstrând celelalte variabile constante, utilizarea puterii coercitive este mai alienantă pentru guvernați decât folosirea instrumentelor economice, iar utilizarea instrumentelor economice este mai alienantă decât folosirea informației sau a persuasiunii. Dar, dacă e să privim din celălalt unghi, informația și persuasiunea duc la mai mult angajament personal din partea cetățenilor decât mijlocele economice, ca și acestea față de instrumentele legal-regulatorii. Cu alte cuvinte, aplicarea unui mijloc informativ duce la convingerea cetățenilor, aplicarea unui mijloc economic tinde să pună în acțiune interesele personale ale acestora, iar aplicarea unui mijloc legal tinde să îi forțeze să se supună.

Instrumentele de politică publică sunt utilizate în general împreună. Într-o dimensiune verticală, un instrument este utilizat pentru a promova sau pentru a reduce acțiunea altuia. Dimensiunea orizoantală implică folosirea mai multor tipuri de instrumente pentru realizarea aceluiași obiectiv. Cele trei tipuri de instrumente de politici publice pot fi folosite împreună, într-o secvență. Doern și Wilson au explicat că politicienii occidentali au o tendință puternică de a răspunde problemelor politice printr-o mișcare treptată de la cel mai puțin coercitiv mijloc de control la cel mai coercitiv. Ideea este că, în timp, o problemă de politică publică poate fi abordată în trei moduri: prin pregătirea informației (prin exprimarea unei declarații de intenție, de exemplu), apoi prin aplicarea unor stimulente selective și, în cele din urmă, prin stabilirea regulilor, însoțite de amenințarea cu sancțiuni. În rezolvarea problemelor sociale, autoritățile utilizează astfel instrumente a căror putere crește în etape succesive.

De ce sunt instrumentele de politici publice aplicate într-o asemenea ordine în democrațiile de tip occidental? Una dintre explicațiile posibile este legitimitatea unui anumit program și încrederea pe care publicul o are în el. Cele mai puțin coercitive instrumente sunt introduse primele pentru a slăbi rezistența anumitor grupuri de indivizi și pentru a le ajusta poziția în concordanță cu intenția guvernării. După un timp, autoritățile se simt îndreptățite să legifereze definitiv problema respectivă, prin folosirea celui mai puternic instrument.

O anumită preferință în ordinea utilizării instrumentelor poate fi dedusă și din gândirea politică de tip liberal specifică occidentului. Un principiu fundamental al liberalismului clasic este evitarea intervenției guvernamentale în viața indivizilor. Dacă, totuși, intervenția guvernamentală este considerată necesară, ea ar trebui să fie în acord cu principiul constrângerii minime. Acest principiu face ca instrumentele cu cea mai scăzută constrângere, cum ar fi presiunile morale sau stimulentele financiare, să fie preferate celor puternic constrângătoare, adică reglementărilor, în situația în care orice alte condiții sunt egale.

Astfel, instrumentele de politici publice pot fi considerate nu doar ca mijloace prin care pot fi atinse anumite scopuri politice, ci pot fi ele însele scopuri. Ele sunt obiect al disputei politice deoarece afectează în mod fundamental procesul și conținutul politicilor

publice. În timp ce obiectivele largi ale politicilor publice reprezintă ceva care va fi atins cândva în viitor, și deci ar putea naște mai puține controverse, alegerea instrumentelor are consecințe imediate, de unde și disputele din jurul acestora.

7.3. Tipuri de reglementări

Criteriul pentru clasificarea tripartită a instrumentelor în reglementări, mijloace economice și informaționale este dat, așa cum am văzut, de gradul de constrângere folosit asupra cetățenilor. Ideea constrângerii poate fi folosită și pentru a distinge alte subcategorii în cadrul fiecăreia dintre cele trei mari tipuri.

Reglementările pot fi de mai multe feluri. În primul rând ele pot fi exprimate negativ, interzicând în mod expres anumite fenomene și acțiuni. Dar ele pot fi formulate și afirmativ, prescriind ceea ce trebuie făcut. Mai pot fi distinse interdicțiile absolute, interdicțiile cu excepții, interdicțiile cu permisiuni și interdicțiile cu obligația de a anunța.

- a. **Interdicțiile absolute** sunt obligatorii în mod necondiționat pentru toți indivizii și nu permit existența vreunei excepții. Ideea principală este că activitatea respectivă nu ar trebui să existe deloc. Există numeroase interdicții absolute, de exemplu împotriva crimei, împotriva abuzării copiilor sau a șofatului pe partea stângă a drumului. Totuși, în general, legile cuprind numeroase excepții și scutiri.
- b. În cazul **interdicțiilor cu excepții**, prescripția este menită să arate cursul normal al unei acțiuni, curs care trebuie urmat de cetățeni, dar pentru a evita apariția situațiilor absurde, este oferită opțiunea scutirilor, ca o supapă de siguranță (situația de legitimă apărare, de exemplu).
- c. În cazul **interdicțiilor cu permisiuni**, scopul prohibiției nu este atât de a bloca, cât de a controla ori de a ridica semne de întrebare în privința activităților implicate. Permișiunile sunt oferite potrivit unor norme, oferind aplicantului posibilitatea de a arăta că activitatea va fi în conformitate cu anumite cerințe. Din această categorie fac parte permisiunile, concesiunile, garanțiile, cotele, certificatele, licențele, autorizațiile. Cineva are voie să conducă un autoturism doar dacă posedă un permis de conducere corespunzător. Un patron nu poate vinde băuturi alcoolice dacă nu are un certificat care să îi permită acest lucru. Un post de radio nu poate emite fără o licență, iar o construcție nu poate fi ridicată fără o autorizație.
- d. **Interdicțiile cu obligația de a anunța** implică interzicerea unei acțiuni atât timp cât autoritățile nu sunt informate despre ea. Odată ce practicantul a înștiințat autoritatea corespunzătoare, el poate începe activitatea. Scopul anunțării este ca cel ce anunță poate să își înceapă activitatea, dar notificarea poate declanșa un proces de investigare care să confirme permisiunea sau să o revoce. Un alt motiv al utilizării acestui tip de instrument este de a proteja consumatorii împotriva fraudelor. Autoritățile doresc numele notificatorului, în eventualitatea că acesta ar putea înșela unii clienți. Acesta este motivul înregistrării șoferilor de taxi în unele țări; lor li se cere să fie înregistrați și să aibă un semn distinctiv pe mașină (număr, nume). În cazul unei neînțelegeri, consumatorii știu identitatea celui în cauză, deci pot contacta autoritățile pentru a primi despăgubiri.

7.4. Tipuri de instrumente economice

Instrumentele economice acoperă o gamă largă de activități. Ca și în cazul reglementărilor, acestea variază de-a lungul unei dimensiuni pozitiv – negativ. În cazul celor

pozitive, o resursă materială este oferită unui agent (individ, organizație), pe când în cazul celor negative agentul este deposedat de o resursă materială. Programele de stimulente financiare sunt legiferați pentru a îmbunătăți condițiile unor agenți sau pentru a reduce costurile și riscurile unei anumite acțiuni. Piedicile financiare au o semnificație opusă: de a înrăutăți condițiile actorilor-țintă sau de a mări costurile și riscurile unei anumite acțiuni, tocmai pentru a o descuraja.

Instrumentele economice pot fi clasificate și conform dihotomiei *în bani – în natură*. Guvernele pot alege între plățile prin transferul de bani sau prin transferul de bunuri. Granturile, subsidiile, alocațiile, garanțiile de credit, dobânzile subvenționate sunt instrumente economice în bani, în timp ce îngrijirea medicală gratuită, medicamentele gratuite sau mesele gratuite pentru copiii școlari reprezintă instrumente în natură.

Meritele banilor în comparație cu cele ale produselor și serviciilor ca forme de ajutor public au fost îndelung dezbătute. Principiul banilor presupune faptul că toți indivizii eligibili, de exemplu cei cu venituri mici, ar trebui să primescă bani din partea autorităților publice. Acest lucru ar trebui să ofere celor ce primesc bani libertatea de a face ceea ce doresc cu ei. Astfel, integritatea personală nu ar fi afectată, iar stigmatizarea socială ar fi evitată. Împotriva acestui raționament unii autori au adus ca argument faptul că plățile în bani sunt ineficiente deoarece destinatarii sunt deseori în incapacitatea de a-și administra economiile personale. Ei cad pradă reclamelor care îi încurajează să cheltuiască bani pe obiecte neesențiale și să neglijeze problema hranei și hainelor pentru ei și pentru copiii lor. De aceea ajutoarele sociale ar trebui să ia forma bunurilor și serviciilor oferite de către guvern prin intermediul unor organizații publice. În acest fel, autoritățile se asigură de faptul că destinatarii nu își vor cheltui resursele pe un consum inutil ci se vor bucura de bunurile și serviciile considerate necesare de către autorități în conformitate cu opiniile experților. Totuși, destinatarii pot să respingă o astfel de alternativă, considerând-o ca fiind mult prea paternalistă. Din această perspectivă ajutoarele în bani sunt mai puțin constrângătoare pentru destinatari decât cele în bunuri sau servicii.

A1. Stimulente financiare

Transferurile în bani reprezintă plăți unilaterale ale guvernului către o persoană sau către o firmă, transferuri care nu fac parte dintr-un schimb de bunuri sau servicii. Este cazul plăților legate de diverse forme de protecție socială, care reprezintă forme de redistribuție a bunăstării în societate.

Granturile sunt fonduri puse la dispoziția indivizilor sau grupurilor de către guvernare și care reprezintă de asemenea un transfer financiar într-un singur sens. Unul dintre aceste tipuri este reprezentat de granturile de ajutorare. Un grant de ajutorare este o plată efectuată de către guvernul central pentru a ajuta unități guvernamentale mai mici (regionale sau locale). Astfel putem avea granturi generale, care sunt disponibile pentru orice tip de cheltuială, și granturile selective, care sunt legate de realizarea unor obiective specifice. Granturile selective se pot baza pe o anumită formulă: să reflecte, de exemplu mărimea și distribuția pe vârste a populației dintr-o anumită unitate de guvernare locală. O caracteristică comună a tuturor granturilor de ajutor este aceea că unitatea guvernamentală mai mare oferă ajutor financiar fără a înlocui unitățile mai mici care oferă de fapt serviciul public respectiv. Granturile de ajutor sunt folosite în special pentru a realiza obiective specifice și nu pentru a oferi asistență financiară generală. Asemenea obiective pot include: construcția de drumuri, centre de îngrijire medicală, școli, locuințe, azile de bătrâni, etc.

Subvenția este o plată condiționată către indivizi sau firme, realizată de către guvern, pentru care acesta nu primește în schimb produse sau servicii. Scopul unei asemenea plăți este de a face accesibil pentru consumatori un produs sau un serviciu, în condițiile în care, fără intervenția guvernului, produsul sau serviciul respectiv ar fi achiziționat cu greutate de o bună parte a populației. Produsele sau serviciile subvenționate sunt considerate esențiale pentru bunăstarea cetățenilor și de aceea guvernul consideră necesară subvenționarea întreprinderilor care le produc.

Împrumuturile cu dobândă redusă sunt acordate indivizilor sau firmelor la o rată a dobânzii mai mică decât cea existentă pe piața bancară. Acest instrument este folosit în unele țări în cadrul politicii privind locuințele: doritorii solicită unui organism național sau regional împrumuturi cu dobândă redusă pentru construcția de locuințe sau pentru îmbunătățiri legate de o conservare sporită a energiei în locuințe deja existente.

Garanțiile de împrumut sunt oferite de guvern celor care cumpără echipament care trebuie să îndeplinească anumite standarde. Într-un asemenea program, destinatarii împrumută bani din sursele tradiționale de împrumut, iar guvernul garantează returnarea creditului și a dobânzii. Ideea garanțiilor de împrumut este de a reduce riscul pentru organizațiile care oferă bani și de a le încuraja să împrumute bani cu o dobândă mai mică unor persoane ce vor să desfășoare o activitate agreată de către guvern.

Reducerile fiscale reprezintă venituri care nu mai sunt preluate de către autoritățile fiscale. Ele constituie niște devieri de la structura normală de impozitare. Cele mai comune includ scutirile de impozite, deducerile unor cheltuieli și returnările.

Scutirea de impozit înseamnă că o anumită parte a venitului, a averii sau a unei acțiuni este exceptată de la impozitare. Scopul scutirii este de a reduce costul unor anumite acțiuni, văzute ca importante de către guvern. Scutirile de impozite pot fi la fel de numeroase ca și impozitele, ele diferind, evident, de la țară la țară: venitul obținut din culegerea fructelor de pădure, pensiile de bătrânețe, alocațiile de maternitate, cele pentru persoane cu handicap, etc.

Deducerile fiscale reprezintă anumite cheltuieli care pot fi scăzute din venitul impozabil. Diferența dintre scutirea de impozit și deducere constă în faptul că prima implică inexistența vreunei taxe pe o anumită formă de venit, pe când cea de-a doua presupune că sunt permise anumite cheltuieli pentru a reduce venitul impozabil. În multe țări, oamenilor de afaceri care cumpără echipamente importante pentru producție le sunt permise anumite deduceri din venitul lor impozabil, de o valoare echivalentă celei pe care echipamentul lor o pierde anual datorită uzurii.

Returnările implică faptul că organul fiscal oferă o sumă de bani acelor contribuabili care susțin o anumită cauză considerată importantă de către guvern. Ne putem imagina, de exemplu, că un contribuabil ar putea primi o anumită sumă pentru fiecare unitate monetară cheltuită pentru opere caritabile. Această formă de credit ar putea acționa prin intermediul sistemului de impozit pe venit, prin returnarea către fiecare donator a unei sume egale cu un anumit procent din contribuțiile bănești ale acestuia pentru caritate.

A2. Piedici financiare

Piedicile financiare includ impozitele, taxele, taxele vamale și tarifele. Există o diferență semantică interesantă între impozite și taxe. În timp ce taxa este un preț pentru un anumit serviciu, impozitul nu este o plată pentru ceva anumit. O taxă este o percepere din partea guvernului, care presupune un serviciu direct și distinct. Taxa de intrare într-un muzeu public este o astfel de plată, deoarece celui care dă bani pe bilet îi sunt oferite spre vizionare

exponatele muzeului. Pe de altă parte, impozitele sunt plătite pentru un serviciu indistinct. Impozitele includ: impozitul pe venit, impozitul pe profit, impozitul pe proprietate, impozitul pe moștenire, impozitul pe vânzări, etc, etc. Tarifele și taxele vamale sunt percepute pentru produsele importate. În timp ce tarifele sunt folosite ca mijloace pentru a proteja producătorii interni de competiția internațională, taxele vamale sunt percepute pentru a crește veniturile la buget.

B. Instrumente „în natură”

Abordarea „în natură” a asistenței publice include centrele pentru îngrijirea copiilor, casele pentru persoanele în vârstă, spitalele publice, forțele militare, poliția, universitățile publice, facilități legate de depozitarea deșeurilor, etc. În unele cazuri guvernarea contractează unele dintre aceste funcții unor antreprenori privați, care la rândul lor oferă servicii „în natură” cetățenilor.

Voucher-ul este un mijloc de asistență publică „în natură” mai puțin constrângător și mai indirect decât asigurarea directă de către autorități a unor bunuri sau servicii. Sistemul de vouchere reprezintă o metodă prin care consumatorii de servicii și bunuri oferite de către guvern au posibilitatea de a alege între mai multe alternative. În loc ca o agenție guvernamentală să decidă cine și ce primește, indivizilor le sunt oferite vouchere care le permit să achiziționeze anumite bunuri sau servicii până la o anumită sumă de bani. Exemplul cel mai uzual îl reprezintă tichetele de masă. Voucherele sunt utilizate și ca metodă prin care cetățenii își pot alege spitalul la care să primească îngrijire medicală sau părinți pot alege școala la care să învețe copiii lor. În cazul sistemului educațional voucherele sunt distribuite părinților pentru ca aceștia să plătească taxele de școlarizare la școala pe care o aleg pentru copiii lor. Guvernarea locală sau, în final guvernarea centrală, transformă voucherele primite de către fiecare școală în sume de bani corespunzătoare. Astfel școlile se vor afla în competiție unele cu altele pentru a primi fonduri, care sunt proporționale cu numărul de elevi care au optat pentru ele.

7.5. Tipuri de instrumente informaționale

Categoria instrumentelor informaționale include măsurile luate pentru a influența destinatarul unei politici prin transferul de cunoștințe, comunicare a argumentelor raționale, convingere, consiliere, apeluri la morală, etc. Ca și în cazul reglementărilor și mijloacelor economice, informația poate fi exprimată într-o manieră pozitivă sau în una negativă. Informația poate convinge un actor să îndeplinească o acțiune sau poate să îl descurajeze în a o îndeplini.

Informația poate fi un instrument în sine de politică publică sau poate fi un instrument de metapolitică, deoarece este folosită pentru a disemina existența, semnificația și accesibilitatea altor instrumente. Ultimul caz reprezintă un exemplu de asamblare pe verticală a instrumentelor. Informația este o condiție necesară pentru funcționarea celorlate instrumente. Programele publice proiectate în mod profesionist trebuie să informeze potențialii beneficiari de existența acestora și de semnificația practică pe care o au programele. O astfel de informație poate fi numită informație *despre* instrumentele unei politici publice, spre deosebire de informația *ca* instrument de politică publică.

Dacă o reglementare – lege, statut, cod – trebuie să intre în vigoare, atunci membrii grupului țintă trebuie să fie conștienți de existența și conținutul ei, astfel încât să i se poată supune. În multe cazuri guvernele naționale trebuie să-și informeze cetățenii despre existența și semnificația noilor legi. Instrumentele economice necesită și ele existența informației

pentru a putea funcționa. Este aproape un truism faptul că viitorii destinatari ai unui program de granturi trebuie să știe de existența acestuia și de condițiile necesare pentru solicitarea ajutorului economic. Diseminarea unor astfel de cunoștințe *despre* anumite programe necesită măsuri informaționale specifice din partea autorităților responsabile. Alteori, guvernul trebuie să informeze cetățenii despre programele de informare. După ce un nou material informativ a fost realizat, organismul administrativ implicat trebuie să decidă dacă materialul trebuie răspândit imediat grupului țintă sau dacă trebuie utilizate instrumente de răspândire a informației pentru a informa cetățenii despre existența materialului. Potențialii utilizatori ai informației vor fi înștiințați despre disponibilitatea materialului, despre importanța sa, iar potențialii destinatari ar trebui să facă un efort personal și să îl comande. Cele trei cazuri anterioare subliniază distincția dintre informația ca instrument independent de politică publică – *informația ca* – și informația ca instrument de metapolitică – *informația despre*.

În cazul informației ca instrument de politică publică există mai multe posibilități de transfer a informației. Cea mai importantă distincție este aceea dintre transmiterea mediată a informației și transmiterea interpersonală a acesteia. Semnificația acestei distincții este evidentă. Canalele mass-media reprezintă toate acele mijloace de răspândire a mesajelor care permit unei surse formate din unul sau mai mulți indivizi să ajungă la o audiență mult mai mare, fără a-i întâlni personal pe receptorii acestor mesaje. Diseminarea interpersonală a informației presupune un contact față în față între emițător și receptor.

Canalele mass-media sunt împărțite în televiziune, radio, film, ziare și alte materiale tipărite precum cărți, broșuri, fluturași, etichete, postere, etc. Printre **mijloacele interpersonale** de transmitere a informației se numără consilierea directă, educația în clasă, workshop-uri, conferințe, demonstrații, expoziții, etc. Ideea unei demonstrații este aceea că dacă o anumită tehnologie, un anumit material, un anumit program sau proces, sunt văzute în acțiune, atunci adoptarea lor va spori.

8. Guvernare locală

Deși statele sunt tratate ca entități unitare din punct de vedere al relațiilor internaționale, fiecare stat dispune de o distribuție internă a puterii, de o organizare a acesteia pe mai multe niveluri. Probabil una dintre cele mai semnificative diferențieri o constituie separarea dintre o formă centrală sau națională de guvernare și diversele forme de guvernare statală, regională sau locală. Aceste diviziuni sunt determinate în primul rând de structura constituțională a statului respectiv, adică de forma unitară sau federală de guvernare. Fiecare dintre aceste două sisteme stabilesc o anumită distribuție a puterii, aceasta asigurând un cadru specific în care se desfășoară relațiile centru – periferie. Toate statele moderne au fost mai mult sau mai puțin supuse la presiuni contrare în privința relațiilor dintre centru și periferie. Pe de o parte, factorii economici, internaționali, culturali, etc, au creat un trend spre centralizare. Pe de altă parte, în special în ultimii zeci de ani, au crescut tendințele centrifuge.

8.1. Centralizare și descentralizare

Toate statele moderne sunt divizate din punct de vedere teritorial între instituții centrale (naționale) și periferice (regionale, provinciale sau locale). Natura unor astfel de diviziuni variază enorm de la o țară la alta. Aceste diferențieri includ cadrul constituțional în care se desfășoară relațiile dintre centru și periferie, distribuția atribuțiilor și responsabilităților între diversele niveluri ale guvernării, modalitățile prin care se recrutează

și se numește personalul, mijloacele politice, economice, administrative, etc, prin care centrul poate controla periferia, autonomia de care se poate bucura periferia în raport cu centrul. Indiferent de natura relațiilor dintre aceste două mari diviziuni teritoriale ale puterii, nici centru și nici periferia nu se pot dispensa una de alta.

În absența unui guvern central, un stat nu ar putea să funcționeze ca un actor pe scena politică internațională. Nu ar avea nici un mecanism prin care să intre în alianțe, să negocieze acorduri economice și de comerț, să aibă reprezentare în cazul întâlnirilor la nivel înalt, să devină membru al unui organism supranațional. Din aceste motive, guvernul central este în mod invariabil responsabil de relațiile externe ale unui stat și de politica de apărare. În plus, guvernul central este necesar pentru a media între organele periferice, pentru a asigura cooperarea în vederea atingerii unor interese comune. În cele mai multe cazuri aceasta înseamnă că guvernul central își asumă controlul asupra viții economice și supervizează probleme cum ar fi comerțul interior, transportul și comunicațiile. Există motive care pot determina întărirea puterii centrale în detrimentul instituțiilor periferice.

Argumente în favoarea centralizării:

1. Unitatea națională. Guvernul central este cel care articulează interesele tuturor părților, având în vedere mai curând interesele întregii națiuni și mai puțin interesele regionale, sectoriale sau etnice. Un centru puternic poate asigura faptul că guvernul ia în considerare interesul general al întregii comunități politice. Un centru slab poate conduce la rivalitate și nearmonie.
2. Uniformitatea. Doar guvernul central poate asigura legi uniforme și servicii publice de aceeași calitate pe teritoriul întregii țări. Mobilitatea geografică a cetățenilor unei țări poate fi îngreunată atunci când în interiorul său există diferențe legale, diferențe de impozitare, educaționale, de securitate socială, etc.
3. Egaliataea. Descentralizarea are dezavantajul că forțează instituțiile periferice să se bazeze doar pe resursele existente la nivel local sau regional. Doar guvernul central poate modera inegalitățile rezultate din faptul că regiunile cu nevoile sociale cele mai ridicate sunt în mod invariabil și cele cu cel mai mic potențial în colectarea veniturilor.
4. Prosperitatea. Dezvoltarea economică și centralizarea merg, de obicei, împreună. Doar guvernul central poate gestiona o monedă comună, poate controla politicile fiscale și cheltuielile publice care să asigure o dezvoltare susținută, poate asigura infrastructura necesară dezvoltării (autostrăzi, căi ferate, aeroporturi, etc).

Pe de altă parte, există limite în ceea ce privește dezvoltarea posibilă sau dezirabilă a centralizării. Un stat modern cuprinde milioane, zeci de milioane sau chiar sute de milioane de locuitori, iar o guvernare integrală de la centru ar fi ceva absurd. Dacă toate serviciile și funcțiile unei guvernări moderne ar fi administrate de la centru, rezultatul ar fi o ineficiență cronică și un haos birocratic. În general, responsabilitățile cu care sunt investite autoritățile periferice sunt cele legate de nevoile domestice: educație, sănătate, protecție socială. Totuși există presiuni considerabile pentru ca organismele centrale să împartă puterea de decizie și în alte domenii cu autoritățile periferice.

Argumente în favoarea descentralizării:

1. Participarea. Guvernarea locală sau regională dă mult mai multe șanse cetățenilor de a participa la viața politică a comunității lor decât șansele pe care aceștia le au de a participa la viața politică națională. Beneficiul unei participări sporite este faptul că ajută la crearea unui cetățean mai educat și mai informat.

2. Receptivitatea. Instituțiile periferice sunt de obicei mai “apropiate” de cetățeni, mai sensibile la nevoile lor. Acest lucru întărește responsabilitatea democratică a aleșilor și asigură răspunsuri nu doar la problemele globale ale societății, ci și la problemele specifice ale anumitor comunități.
3. Legitimitatea. Distanța fizică față de cei care guvernează afectează acceptabilitatea deciziilor luate de către aceștia. Deciziile luate la nivel local au mai multe șanse să fie înțelese și de aceea să fie considerate legitime. Prin contrast, guvernul central poate părea îndepărtat atât din punct de vedere geografic cât și politic.
4. Libertatea. Puterea fiind un factor ce poate duce la corupție, guvernarea centrală se poate transforma într-o amenințare la adresa indivizilor. Descentralizarea protejează libertatea prin dispersarea puterii guvernamentale. Organele politice periferice pot controla și echilibra organele puterii centrale.

Relațiile dintre centru și periferie

Echilibrul dintre centralizare și descentralizare în interiorul unui stat este influențat de o multitudine de factori istorici, culturali, geografici, economici și politici. Cel mai important dintre acești factori îl reprezintă structura constituțională a statului respectiv, localizarea suveranității în interiorul sistemului politic. Structura constituțională asigură un cadru minim în care se poate desfășura relația dintre centru și periferie. Cele mai uzuale forme de organizare teritorială în lumea modernă sunt sistemele federale și cele unitare. O a treia formă, confederația, s-a dovedit a fi în general instabilă. Faptul că o confederație stabilește cele mai slabe legături în interiorul unei uniuni, că reprezintă cel mai descentralizat tip de sistem politic, a determinat ca cei mai înfocați susținători ai săi să fie anarhiștii, cum ar fi Pierre-Joseph Proudhon. Principiul confederal este utilizat în mod curent sub forma interguvernamentalismului, în organisme ca NATO, ONU, Organizația Unității Africane sau Commonwealth-ul. Sunt foarte rare exemplele de confederații la nivelul statelor națiune. La origine Statele Unite au fost o confederație (până în 1789). Cel mai important exemplu de structură confederală actuală îl reprezintă Comunitatea Statelor Independente, care a înlocuit URSS-ul în 1991. CSI-ul s-a format printr-un acord semnat de 11 din cele 15 foste republici sovietice, Georgia și Statele baltice refuzând să adere la această structură. Datorită lipsei unei autorități executive, CSI reprezintă mai mult un forum ocazional pentru dezbateri și arbitraj. Istoria susține ipoteza că, în absența unui organism central eficace, confederațiile se transformă fie în state federale, ca în cazul SUA, fie se prăbușesc sub presiunile forțelor centrifuge și se dezintegrează cum ar putea fi cazul CSI.

8.2. Sistemele federale

Sistemele federale sunt mult mai des întâlnite decât cele confederale. Mai mult de o treime din populația lumii trăiește în state care au o structură federală de un anumit tip. Aceste state include SUA, Canada, Rusia, Brazilia, Australia, Pakistan, Mexic, Nigeria, Malaiezia, Elveția, etc. Deși nu există două structuri federale identice, trăsătura centrală a acestor sisteme este împărțirea suveranității între instituțiile centrale și cele periferice. Acest fapt dă asigurări, cel puțin în teorie, că nici un nivel al guvernării nu va încerca să se amestece în treburile celuilalt. În acest sens o federație este o formă de organizare politică intermediară, situată între confederație, care investește cu putere suverană organele periferice, și statul unitar, în care suveranitatea este localizată exclusiv la centru. Sistemele federale se

bazează pe un compromis între unitate și diversitate regională, între nevoia unei puteri centrale eficiente și nevoia de control și de echilibrare a acesteia.

Motivația federalismului

Atunci când este studiată o listă de state federale, anumite caracteristici comune devin evidente. Aceasta sugerează că principiul federal este mai aplicabil în unele state decât în altele. În primul rând pot fi identificate anumite similarități istorice. De exemplu, federațiile s-au format deseori dintr-un număr de comunități politice care doreau să-și păstreze totuși identitatea și autonomia. Acest fapt este evident în cazul primului stat federal din lume, SUA. Deși cele 13 foste colonii britanice din America au recunoscut destul de repede că forma confederală de organizare este una inadecvată, fiecare posedă deja o identitate politică și un set de tradiții pe care le doreau păstrate în noul cadru constituțional, mai centralizat.

Reticența fostelor colonii de a stabili un guvern național puternic a fost demonstrată de Convenția Constituțională de la Philadelphia din 1787, care trasat constituția SUA, și de dezbaterile care au urmat în privința ratificării acesteia. Poziția “naționalistă”, care susținea ratificarea, a fost conturată în *Federalist Papers*, lucrări publicate între 1787 și 1789. Acestea au fost scrise de către Alexander Hamilton, James Madison și John Jay, care au semnat colectiv, sub numele de Publius. Ei au subliniat importanța unui guvern central puternic, în același timp cu păstrarea libertății statelor componente și a indivizilor. Ratificarea constituției a fost realizată în 1789, însă doar după adoptarea așa-numitului Bill of Rights și mai ales celui de-al Zecelea Amendament, care garantează faptul că puterile care nu erau delegate guvernului central erau rezervate statelor, respectiv cetățenilor. Aceasta a asigurat baza constituțională pentru federalismul Statelor Unite. Un proces similar a avut loc și în Germania. Deși unificarea din 1871 reflecta puterea mărită a Prusiei, structura federală a ajutat la îndepărtarea temerilor față de guvernarea centrală din partea celor 38 de state germane care se bucuraseră vreme îndelungată de independență. Această tradiție a autonomiei locale, întreruptă doar în perioada nazistă, a fost formalizată în constituția Republicii Federale Germane, adoptată în 1949, și care garantează celor 11 landuri propria lor constituție. Numărul acestora a crescut la 16 odată cu reunificarea Germaniei din 1990.

Un al doilea factor care influențează formarea federațiilor este existența unei amenințări externe sau dorința de a juca un rol mai important în relațiile internaționale. Statele mici, vulnerabile, pot avea o motivație puternică de a intra în uniuni politice mai largi (vezi de exemplu Emiratele Arabe Unite). Una dintre slăbiciunile Articolelor Confederației (Articles of Confederation) din SUA era aceea că nu oferea noilor state independente o poziție diplomatică clară, fiind dificil pentru acestea să negocieze tratate, să intre în alianțe, etc. Intrarea statelor germane, în secolul XIX, într-o uniune federală sub puternica influență a Prusiei, a dus la crearea unei noi mari puteri și la intensificarea rivalității cu puterile existente. În mod similar, începutul construcției Europei federale, odată cu stabilirea Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (1952) și a Comunității Economice Europene (1957), își poate găsi o parte din motivație în teama față de o posibilă agresiune sovietică și în percepția influenței tot mai scăzute pe care statele europene o aveau într-o lume bipolară.

Un al treilea factor care susține federalizarea îl constituie mărimea geografică. Nu este o coincidență faptul că majoritatea celor mai mari state din lume au optat pentru introducerea unui sistem federal. După Statele Unite, această formulă a fost adoptată de Canada (federală din 1867), Brazilia (1891), Australia (1901), Mexic (1917), India (1947). În statele mari din punct de vedere geografic sunt mai multe șanse să existe o diversitate culturală și puternice

tradiții locale. Acestea crează presiuni mari pentru descentralizare și pentru dispersia puterii, ceea ce nu prea poate fi realizat într-un sistem unitar.

Un alt factor care încurajează adoptarea federalismului îl reprezintă eterogenitatea culturală și etnică. Federalismul a fost, de multe ori, un răspuns instituțional la diversitatea existentă în interiorul unei societăți, la diviziunile din interiorul acesteia. Cele 10 provincii canadiene reflectă nu doar tradiții regionale îndelungate ci și diferențele lingvistice și culturale dintre vorbitorii de limbă engleză și cei de limbă franceză. Cele 25 de state care compun federația Indiană sunt definite în special prin limba utilizată, însă în state ca Punjab și Cașmir este luată în considerație și diferența de religie. Constituția Nigeriei recunoaște în cele 19 state componente ale federației diferențe majore din punct de vedere tribal și religios, în special între nordul predominant islamic și sud-estul predominant creștin. Tot diferențele lingvistice au dus și la federalizarea Belgiei.

Trăsăturile federalismului

Fiecare sistem federal este unic, în sensul că relațiile dintre guvernul federal (național) și guvernele statelor componente (provinciilor) sunt determinate nu doar de regulile constituționale ci și de complexe circumstanțe politice, istorice, geografice, culturale, sociale. Într-o anumită măsură, de exemplu, sistemul de partide poate avea aceeași importanță ca și alocarea constituțională a puterilor pentru fiecare nivel de guvernare. Astfel, structura federală a URSS, care spre deosebire de Statele Unite garanta fiecărei republici dreptul la secesiune, era în întregime denaturată de caracterul extrem de centralizat al Partidului Comunist, ca și de natura rigid ierarhică a sistemului centralizat de planificare. Aceeași situație a putut fi întâlnită în Mexic, unde Partidul Revoluționar Instituțional, partid dominant pe o perioadă de zeci de ani, practic a contracarat sistemul federal croit după modelul Statelor Unite. Pe de altă parte, în SUA, Canada, Australia sau India, sistemul descentralizat de partide a dus la conservarea puterii guvernelor statelor, provinciilor componente.

O altă diferență există între sistemele federale care practică o separare strictă a puterilor între executiv și legislativ (ca în sistemul prezidențial nord-american) și sistemele parlamentare în care cele două puteri sunt mult mai “amestecate”. În primul caz puterea guvernamentală tinde să fie distribuită atât teritorial cât și funcțional, ceea ce determină multiple puncte de contact între cele două niveluri ale guvernării. Aceasta duce la apariția unor modele complexe de întrepătrundere între nivelul federal și cel statal, situații de acest gen întâlnindu-se în SUA și Elveția. Sistemele parlamentare duc de cele mai multe ori la apariția a ceea ce se numește “federalism executiv”, întâlnit mai ales în Canada și Australia. În acest caz, echilibrul federal este determinat de relațiile dintre executivele fiecărui nivel de guvernare.

În ciuda acestor deosebiri, câteva trăsături sunt comune celor mai multe sisteme federale:

1. Două niveluri relativ autonome de guvernare: atât guvernul central (nivelul federal) cât și guvernele regionale (nivelul statal) posedă o serie de puteri care în general nu se suprapun. Această autonomie include cel puțin o anumită capacitate legislativă și executivă, posibilitatea de a obține venituri și un anumit grad de independență fiscală. Totuși, domeniile specifice de jurisdicție ale fiecărui nivel de guvernare și capacitatea de influență reciprocă variază considerabil. În Germania și Austria, de exemplu, funcționează un federalism “administrativ”, în care guvernul central este principalul actor

- în promovarea politicilor publice, în timp ce guvernele landurilor sunt însărcinate în special cu responsabilitatea detaliilor legate de implementarea politicilor publice.
2. Constituție scrisă: responsabilitățile și puterile fiecărui nivel de guvernare sunt definite într-o constituție scrisă. Astfel, relația dintre centru și periferie se desfășoară într-un cadru legal formal. Autonomia fiecărui nivel este în general garantată de faptul că nici una dintre părți nu poate amenda constituția în mod unilateral. De exemplu, pentru introducerea unui amendament în constituția Statelor Unite este necesar suportul a două treimi din membrii celor două camere și a trei sferturi din legislativele celor 50 de state. În Australia și Elveția, de exemplu, amendamentele constituționale pot fi ratificate doar prin intermediul referendumului.
 3. Arbitru constituțional: modul în care se desfășoară aplicarea formală a constituției este interpretat de către o curte supremă, care arbitrează în caz de dispută între nivelul federal și cel statal al guvernării. Prin clarificarea domeniilor specifice de jurisdicție ale fiecărui nivel, puterea judecătorească este capabilă să determine modul în care federalismul acționează în practică, judiciarul devenind astfel parte a procesului politicilor publice. Procesul de centralizare observabil în sistemele federale pe parcursul secolului XX a fost întotdeauna aprobat de către curțile constituționale.
 4. Instituții de legătură: pentru a întări cooperarea și înțelegerea între cele două niveluri ale guvernării, statele componente, provinciile, trebuie să aibă o voce în cadrul procesului politic desfășurat la centru. Acest fapt este realizat prin intermediul unui sistem legislativ bicameral, în care camera superioară reprezintă interesele statelor. Numărul de reprezentanți ai fiecărui stat în camera superioară poate fi același, indiferent de mărimea sa (ca în SUA) sau poate fi proporțional cu populația (ca în Germania). În general membrii camerei superioare sunt aleși, dar există și excepții: în Germania ei sunt numiți de către guvernele landurilor pe care le reprezintă, iar în Malaiezia cei mai mulți sunt numiți de către monarh.

Evaluarea federalismului

Unul dintre principalele avantaje ale sistemelor federale este faptul că, spre deosebire de sistemele unitare, oferă intereselor locale și regionale o putere de exprimare politică garantată din punct de vedere constituțional. Statele sau provinciile posedă anumite puteri și se bucură de reprezentare la nivelul central al guvernării prin intermediul camerei superioare. Pe de altă parte, federalismul nu a putut rezista tendințelor centralizatoare ale secolului XX. În ciuda garantării drepturilor statelor, provinciilor, în sistemele federale, puterile guvernului central s-au extins, mai ales datorită intervenției economice și sociale, precum și capacității sporite a guvernului central de a strânge impozite.

Sistemul din Statele Unite, de exemplu, opera inițial în acord cu principiul “federalismului dual”, prin care guvernul federal și cele statale se ocupau de probleme politice absolut separate. De la sfârșitul secolului XIX acest sistem a făcut loc “federalismului cooperativ”, bazat pe creșterea ponderii ajutoarelor sub formă de granturi de la guvernul federal către cele statale sau către localități. Guvernele statale au devenit tot mai dependente de aceste fonduri federale, mai ales după punerea în practică a programelor economice și sociale specifice New Deal-ului, în anii '30. După mijlocul anilor '60, federalismul cooperativ bazat pe un parteneriat nu foarte clar definit între guvernul federal și state, a fost înlocuit de ceea ce s-a numit “federalism coercitiv”. Prin acest sistem guvernarea centrală a emis legi care îi întăreau puterile și impuneau restricții statelor și localităților.

Un al doilea avantaj al federalismului este acela că, prin distribuția puterii guvernamentale, crează o rețea de puncte de control și de echilibrare între niveluri, care ajută la protejarea libertății individuale. În ciuda tendinței generale spre centralizare, sistemele federale, ca cele din SUA, Canada sau Australia, au fost mai eficiente în a constrânge politicianii naționali decât au fost sistemele unitare. Totuși, structurile create cu intenția de a menține o tensiune sănătoasă în interiorul sistemului de guvernare pot genera frustrare și paralizie. Una dintre slăbiciunile sistemului federal este că impunând constrângeri autorității centrale, implementarea unor programe economice sau sociale majore devine mult mai dificilă. New Deal-ul președintelui F. D. Roosevelt a fost considerabil slăbit de către deciziile Curții Supreme, care încercau să prevină implicarea guvernului federal în treburile statelor. În anii '80, președintele Ronald Reagan a utilizat în mod deliberat federalismul ca pe o armă împotriva guvernului "mare" și în special împotriva creșterii cheltuielilor sociale. Sub sloganul "noul federalism" Reagan a încercat să blocheze cheltuielile sociale prin transferarea responsabilității lor de la guvernul federal către guvernele statale, mult mai sărace. Prin contrast, modelul de federalism cooperativ din Germania mai curând a facilitat decât s-a opus unui sistem cuprinzător de asigurări sociale.

Un al treilea avantaj al federalismului este că a asigurat un mecanism instituțional prin care societăți divizate și-au menținut unitatea și coerența. Din acest punct de vedere soluția federală poate fi corespunzătoare doar pentru un număr limitat de societăți divizate din punct de vedere etnic și regional, însă în aceste cazuri federalismul este absolut vital. Pericolul federalismului este că alimentând divizarea guvernamentală se pot întări presiunile centrifuge și, în cele din urmă, se poate ajunge la dezintegrare. Din acest punct de vedere s-a argumentat că sistemele federale sunt inerent instabile, ele tinzând să evolueze fie spre garantarea unității, pe care doar sistemele unitare o pot oferi, fie spre o și mai mare descentralizare, urmată de colaps.

Federalismul în Canada, de exemplu, poate fi considerat un eșec, în măsura în care scopul său a fost să construiască o uniune politică în care atât a anglofonii cât și a francofonii să trăiască în armonie. Ca răspuns la creșterea tendințelor separatiste în Quebec-ul predominant vorbitor de limbă franceză, Canada s-a angajat începând cu sfârșitul anilor '80 într-o căutare lipsită de succes a unei formule constituționale care să reconcilieze Quebec-ul cu restul federației Canadiene. Un acord din 1987 care oferea Quebec-ului un statut special în cadrul federației a eșuat trei ani mai târziu când Manitoba și Newfoundland au respins principiul "federalismului asimetric". Un alt acord din 1992 oferea o altă formulă, însă a fost respins prin referendum național, parțial datorită faptului că locuitorii Quebec-ului considerau că nu se merge suficient de departe cu garantarea autonomiei, parțial datorită temerilor canadienilor anglofoni în privința integrității teritoriale. Totuși, opțiunea pentru un Quebec total independent a fost respinsă în cadrul unui referendum la sfârșitul lui 1995.

8.3. Sistemele unitare

Cea mai mare parte a statelor contemporane posedă un sistem unitar de guvernare. În acest caz o singură instituție este investită cu putere suverană. De obicei această instituție este parlamentul, care este investit, cel puțin în teorie, cu putere legislativă absolută. Datorită faptului că supremația constituțională este atribuită exclusiv centrului, orice sistem de guvernare periferică sau locală există doar în măsura în care centrul dorește acest lucru. La o primă vedere se crează astfel premisele unei centralizări necontrolate. Instituțiile locale pot fi

remodelate, reorganizate sau chiar abolite, puterile și responsabilitățile lor pot fi micșorate oricând, după cum pot fi și mărite. Totuși, în practică, relațiile dintre centru și periferie în cazul sistemelor unitare sunt la fel de complexe ca și în cazul sistemelor federale, factorii politici, culturali și istorici fiind la fel de importanți ca și cei constituționali.

În mod tradițional se consideră că descentralizarea este o metodă de organizare administrativă locală care constă în garantarea autonomiei unităților locale pentru rezolvarea problemelor recunoscute ca având interes local.

Conform dreptului administrativ, pentru a putea vorbi de descentralizare trebuie să fie îndeplinite următoarele condiții:

- existența unei comunități locale cu propriile mijloace materiale necesare, sub forma unui buget propriu;
- organe de conducere locale alese de către comunitatea locală și nu numite de către organele centrale;
- girare administrativă exercitată de către organul central, care urmărește să nu fie depășită limita între problemele locale și cele de interes general.

Din punct de vedere politic, termenul de descentralizare se referă la organizarea locală opusă centralizării, care neagă existența interesului specific al comunităților locale, acestea din urmă fiind conduse prin funcționari publici, numiți de către organul central.

În general se admite că descentralizarea nu este un scop în sine, ci este mai degrabă un mijloc pentru atingerea anumitor obiective: ca o regulă, descentralizarea ar trebui să fie să fie o parte componentă a mai multor procese de reformă cuprinzătoare.

Trebuie făcută distincția dintre centralizare – descentralizare și concentrare – deconcentrare, aceasta din urmă sugerând anumite modalități de funcționare ale sistemului centralizat. În cazul deconcentrării, prerogativele administrării centralizate de stat sunt atribuite unui număr de funcționari publici care sunt apropiați, teritorial vorbind, de oamenii pe care îi conduc. Concentrarea atribuie toată puterea administrației centrale, orașului-capitală.

Exemplele tipice pentru asemenea modalități administrative sunt primarul, pentru autoritatea descentralizată și prefectul pentru autoritatea deconcentrată.

Prefectul reprezintă guvernul central la nivel local (districtual sau județean, în cazul României). Acesta coordonează toate activitățile serviciilor de stat la acest nivel. Personalul local, funcționarii publici aparținând diferitelor ministere sunt, de obicei, responsabili în fața prefectului pentru activitatea zilnică.

Primarul, ales direct de către cetățeni, este președintele consiliului local (sau altei structuri de putere echivalente). Aceste consilii sunt independente, fiind și ele alese în mod direct, și reprezintă niveluri separate de guvernământ asupra cărora autoritățile centrale exercită un control limitat și nu unul direct.

O formă particulară a descentralizării administrației de stat este individualizarea anumitor servicii sub forma instituțiilor publice: aceasta este așa-numita descentralizare prin servicii sau descentralizare funcțională, care diferă complet de descentralizarea administrativ teritorială (geografică), și care nu ține de resortul procedurilor electorale. În cadrul descentralizării funcționale există un transfer de autoritate către biroul local implicat în rezolvarea unor sarcini specifice.

Din punct de vedere organizațional, unii autori definesc descentralizarea ca modalitatea de distribuție a puterii între grupuri cu interese diferite, în care cel puțin un grup reprezintă organismul central, guvernul. Din această perspectivă deconcentrarea este văzută

ca distribuirea puterii în cadrul unui grup cu interese comune, structura politică reprezentând în acest caz interesul unui grup particular. În acest mod se poate face distincție între descentralizare și deconcentrare ca două procese distincte de distribuție a puterii.

Alți autori argumentează că din punct de vedere organizațional există două forme de descentralizare:

- descentralizarea verticală cu dispersarea în jos a puterii pe lanțul autorității;
- descentralizarea orizontală, cu manageri având oarecare putere decizională, în primul rând informală, în interiorul sistemului de autoritate formal, dar care poate implica persoane din afara organizației (specialiști, experți).

Deși, așa cum am văzut, există o diferență notabilă între descentralizare și deconcentrare, în realitate, deconcentrarea este văzută în mod curent ca o formă inițială de descentralizare, o descentralizare funcțională.

În general se poate aprecia că există trei forme instituționale distincte de relaționare între centru și periferie în cadrul sistemelor unitare: deconcentrarea, descentralizarea și devoluția. Diferența dintre acești termeni depinde în special de cadrul legal al descentralizării, dar un anumit rol poate fi jucat și de alți factori ca resurse, suport politic, acordul cetățenilor.

Clasificarea de mai sus își poate dovedi utilitatea în clarificarea termenilor, mai ales din punct de vedere teoretic. În practică totuși, este dificil de întâlnit situații care să permită o delimitare clară, ținându-se seama de multitudinea de mecanisme adoptate pentru descentralizare.

Deconcentrarea

Acest termen se referă la un transfer parțial al autorității administrative centrale către biroul local al unui minister. În cazul deconcentrării poate fi o delegare parțială a puterii, în timp ce responsabilitatea reală continuă să rămână la persoana sau la instituția investită prin lege cu prerogativele în cauză. Instituția respectivă poate să restrângă în orice moment prerogativele delegate autorității locale. Uneori, deconcentrarea este mai degrabă transferul muncii de la nivelul central ministerial al guvernului la propriul personal aflat în afara capitalei, fără transferarea autorității de a lua decizii sau de a avea libertate în îndeplinirea lor.

Pot exista două tipuri diferite de autorități locale deconcentrate:

- structura „verticală” sau administrația locală „neintegrată”;
- administrația locală „integrată” sau „prefectorială”.

În cazul așa-numitei structuri „verticale”, fiecare angajat este responsabil față de ministerul de care aparține. În această situație, personalul local al structurilor centrale și personalul administrativ local operează independent unul de celălalt. Ambele grupe de oficiali sunt responsabile în fața autorităților centrale, dar ele nu au putere oficială unul asupra celuilalt, iar coordonarea se face informal. Totuși, în unele țări au fost create structuri de coordonare locală cu scopul de a împiedica organizațiile locale să-și ignore activitățile de la același nivel. În plus, pe lângă reprezentanți ai administrației locale aceste comitete au printre membri și politicieni (deputați, senatori). Uneori sunt acordate bugete speciale comitetelor locale, ca o măsură a rezolvării problemelor locale. Totuși, de obicei, aceste comitete au numai o funcție consultativă, fiecare agenție „tehnică” operând în concordanță cu liniile de acțiune pregătite de supervizorii centrali.

În cazul tipului „integrat” sau „prefectorial”, reprezentantul local al administrației centrale (prefectul sau guvernatorul) este însărcinat cu toate funcțiile administrative dintr-un anumit teritoriu, și acesta este răspunzător la rândul său în fața unui organism central

(Ministerul de Interne sau Ministerul Administrației Locale). Deși personalul local poate fi angajat, plătit, instruit, promovat și transferat de către ministerul corespunzător, funcționarii sau personalul local acționează ca personal tehnic pentru prefect și sunt responsabili în fața acestuia pentru modalitatea în care rezolvă problemele locale, în timp ce ministerul exercită doar o supervizare tehnică. Funcționarii locali primesc de la miniștri de care aparțin doar instrucțiuni legate de problemele tehnice și de politică generală.

Descentralizarea

A doua formă a relațiilor dintre centru și periferie este descentralizarea. Organele descentralizate, în cel mai simplu sens, se referă la guvernarea locală a unei comune, a unui oraș sau a unui district. Reprezintă o formă de guvernare care nu dispune de suveranitate și care este subordonată, într-un anumit sens, autorității centrale sau, în sistemele federale, statului sau autorității regionale. Acest nivel de guvernare este universal, fiind întâlnit atât în sistemele unitare cât și în cele federale sau confederale. În SUA, de exemplu, sunt peste 86000 de unități de guvernare locală care au angajate peste 11 milioane de oameni, față de circa 8 milioane cât sunt angajate în guvernarea federală sau la nivel de stat. Ceea ce face guvernarea locală deosebit de importantă în cadrul sistemelor unitare este faptul că, în multe cazuri, este singura formă de guvernare în afara centrului.

Ar fi o greșeală dacă s-ar presupune că subordonarea constituțională a guvernării locale ar transforma-o pe aceasta într-un element irelevant din punct de vedere politic. Prezența universală a guvernării locale demonstrează atât faptul că ea este necesară din punct de vedere administrativ cât și faptul că este inteligibilă pentru cetățeni, datorită apropierii de aceștia. În plus, politicienii aleși dispun de legitimitate democratică, ceea ce le oferă posibilitatea să își extindă puterile și responsabilitățile formale de care dispun. Aceasta înseamnă că relațiile central – local sunt conduse mai curând printr-un proces de negociere, de compromis reciproc, decât prin unul de impunere de sus. Echilibrul dintre centru și periferie este influențat în plus de factori cum ar fi cultura politică (în special tradițiile legate de autonomia locală și diversitatea regională) și de natura sistemului de partide. De exemplu, tendința tot mai accentuată de politizare a autorităților locale, în sensul că partidele naționale tind să domine politica locală, se află în general în legătură directă cu sporirea centralizării. În absența unui cadru constituțional similar celor din sistemele federale, conservarea autonomiei locale se bazează într-o măsură covârșitoare pe autolimitarea centrului. Aceasta înseamnă că gradul de descentralizare în sistemele unitare variază semnificativ, atât în timp cât și de la țară la țară. Acest fenomen poate fi ilustrat prin experiențele contrastante din Marea Britanie și Franța.

În mod tradițional Marea Britanie este văzută ca o țară având un sistem relativ descentralizat de guvernare locală, cu autorități locale ce posedă o libertate semnificativă în interiorul cadrului legal stabilit de către parlament. Respectul pentru democrația locală a fost văzut de foarte mult timp ca o trăsătură fundamentală a constituției nescrise a Marii Britanii. După J. S. Mill, guvernarea locală reprezintă atât o formă de control asupra puterii centrale cât și un mijloc prin care putea fi sporită participarea populară la viața politică și, prin aceasta, educarea politică a maselor. Extinderea rolurilor economice și sociale ale statului în perioada postbelică a determinat o încărcare suplimentară a autorităților locale de către cele centrale cu atribuții în ceea ce privește livrarea de servicii publice. Acest parteneriat în relațiile dintre centru și periferie a fost abandonat în perioada guvernării

conservatoare din anii '80 și '90, perioadă în care guvernul a văzut guvernarea locală, ca și alte agenții intermediare, ca un obstacol în implementarea politicilor radicale de piață.

Introducerea în 1984 a unei limite superioare în ceea ce privește taxele locale (așa numita „rate capping”) a eliminat cea mai importantă putere a guvernării locale: capacitatea acesteia de a controla nivelul taxelor locale și de a-și determina astfel propriile politici în ceea ce privește cheltuirea banilor publici. Autoritățile locale care s-au opus centrului, cum ar fi Consiliul Marii Londre (Greater London Council), au fost desființate, iar funcțiile lor au fost distribuite către consilii mai mici, de sector, și către o varietate de instituții publice nou create numite quangos (un acronim pentru quasi-autonomous non-governmental organisation, organizații cu personal mai curând numit decât format din politicieni aleși sau funcționari publici). Responsabilitățile guvernării locale au fost restricționate și prin introducerea unei curricule naționale pentru școli și a unei legislații care permitea școlilor să iasă de sub controlul autorității locale. Scopul unor astfel de politici a fost acela de a remodela guvernarea locală prin crearea unor consilii al căror rol nu era să ofere ele însele servicii, ci doar să supervizeze serviciile asigurate de către firme private prin intermediul unui sistem de contractare și privatizare. Astfel de politici au fost însă interpretate ca un atac la adresa democrației locale. Pe de o parte, puterea a fost transferată de la guvernarea locală către cea centrală, iar pe de altă parte asupra autorităților locale s-au intensificat presiunile membrilor comunității în noile lor roluri de clienți ai serviciilor.

În Franța, în aceeași perioadă, au fost adoptate politici foarte diferite. În încercarea de a transforma caracterul societății franceze, și în particular tradiția centralistă pe care a 5-a Republică a moștenit-o de la Iacobini și Napoleon, Președintele Mitterrand a inițiat un program de descentralizare care a fost implementat de către Ministrul de Interne și al Descentralizării, Gaston Deffere, între 1982 și 1986. În mod tradițional, în Franța, relațiile dintre centru și periferie erau dominate de un sistem de strict control administrativ, operat mai ales prin intermediul prefecturilor, numiți de către ministrul de Interne, și care operau ca șefi ai executivelor celor 96 de departamente. Sistemul francez funcționa ca un lanț ierarhic de comandă. Pe lângă revitalizarea guvernării regionale, reformele lui Defferre au extins și responsabilitățile și puterile guvernării locale. Puterile executive ale prefecturilor au fost transferate către președinți aleși, iar prefectii au fost înlocuiți de către Comisari ai Republicii, însărcinați în special cu planificarea economică. În plus, autorităților locale nu le mai era necesar acordul anterior în privința deciziilor administrative și a celor bugetare, acestea fiind acum subiectul unui control legal și financiar *a posteriori*. Rezultatul acestor reforme a fost că Franța a ajuns la cea mai descentralizată structură de stat de la 1789 încoace.

Devoluția

Devoluția reprezintă transferul puterii de la guvernul central către instituții regionale. Organismele devolute constituie un nivel intermediar al guvernării între nivelul central și cel local. Devoluția diferă de federalism prin aceea că, deși jurisdicția teritorială poate fi similară, organismele devolute nu posedă suveranitate; responsabilitățile și puterile lor provin de la centru și sunt conferite de către acesta. În forma sa slabă, aceea a devoluției administrative, devoluția implică doar faptul că instituțiile regionale implementează politici decise în altă parte. În forma devoluției legislative, devoluția implică stabilirea unor adunări regionale investite cu atribuții în domeniul politicilor publice și cu o anumită independență fiscală.

Devoluția, cel puțin în forma ei legislativă, stabilește cea mai puternică descentralizare posibilă în cadrul sistemelor unitare, în afara transformării acestora în sisteme

federale. Adunările devolute au fost create, în general, ca răspuns la creșterea tendințelor centrifuge din interiorul statelor și ca o încercare de a concilia presiunile regionaliste cu cele naționaliste. În ciuda lipsei de puteri atribuite constituțional, odată ce adunările devolute și-au stabilit o identitate politică proprie și au ajuns să dispună de o anumită legitimitate democratică, este foarte dificil ca puterile acestor adunări să fie slăbite și, în condiții normale, sunt imposibil de abolit. Stormont Parlament din Irlanda de Nord a constituit o excepție. Acesta a fost suspendat în 1972 și înlocuit cu guvernarea directă a Londrei, însă abia atunci când a devenit evident că partidele protestante unioniste nu se puteau opune violenței politice care amenința să se transforme într-un război civil.

Una dintre cele mai vechi tradiții ale guvernării devolute în Europa poate fi înălțată în Spania. Deși este stat unitar încă din 1570, Spania este divizată în 50 de provincii, fiecare exercitând o anumită autogovernare. Ca parte a procesului de tranziție democratică de după moartea generalului Franco în 1975, procesul de devoluție a fost extins în 1979 prin crearea a 17 comunități autonome. Acest nou nivel al guvernării regionale se bazează pe adunări alese investite cu atribuții largi în privința politicii interne. Deși această reformă a fost concepută pentru a veni în întâmpinarea cererilor de autonomie din partea catalanilor și bascilor, în primul rând, în Țara Bascilor se pare că ea a produs un nou val de terorism susținut de mișcarea separatistă ETA (Euskadi Ta Askatasuna). Guvernul francez a utilizat și el devoluția ca mijloc de răspuns la persistența identității regionale, în special în Bretania și Occitania. Un element cheie în reforma lui Gaston Defferre a fost tranziția de la devoluția administrativă la devoluția legislativă. Ca parte a strategiei „regionalismului funcțional”, în 1972 au fost create 22 de organisme publice regionale, cu scopul de a întări coordonarea administrativă în domeniul investițiilor locale și al planificării. Acestor organisme le lipsea totuși o bază democratică și se bucurau doar de puteri limitate. În 1982 acestea au fost transformate în guvernări regionale propriu-zise, fiecare dispunând de un consiliu ales în mod direct. În încercarea de a stăvili separatismul și terorismul, insulei Corsica i-a fost garantat statutul special de Teritoriu Colectiv, care de fapt conferă insulei auto-governare.

Prin contrast, deși compoziția multietnică a Marii Britanii a condus la o dezbatere în privința devoluției, până de curând, nu au existat niveluri regionale de guvernare. Devoluția a apărut pe agenda politică britanică la sfârșitul anilor '60, odată cu renașterea naționalismului scoțian și galez, care din 1974 are și reprezentare parlamentară prin Scottish National Party (SNP) și Plaid Cymru. În încercarea de a menține suportul partidelor naționaliste, guvernul laburist minoritar a făcut unele propuneri în privința devoluției în 1978 și 1979. În 1978 aceste propuneri au fost respinse de opoziția din interiorul Partidului Laburist, iar în 1979 de eșecul referendumurilor din Scoția și Țara Galilor. În Scoția, o majoritate mică a sprijinit devoluția, însă prevederea legală era ca această majoritate să reprezinte cel puțin 40% din totalul electoratului. În Țara Galilor devoluția a fost respinsă cu aproximativ 75% din voturi. Pe parcursul anilor 80 și 90 clivajul dintre Parlamentul de la Londra, dominat de conservatori, și Scoția și Țara Galilor, dominate de laburiști, a devenit tot mai evident. Astfel Partidul Laburist a reușit să convertească suportul renăscut pentru devoluție în folos propriu. Opoziția față de devoluție s-a bazat în special pe teama că aceasta va întări sentimentul naționalist, ceea ce va duce în cele din urmă la destrămarea Marii Britanii. Suporterii devoluției au considerat însă că aceasta este singura soluție pentru a rezolva criza din Marea Britanie, prin restaurarea unei guvernări legitime care ar limita dezvoltarea naționalismului. Referendumurile din 1997 au dus la apariția unui Parlament Scoțian (74,3% da) și a unei Adunări consultative în Țara Galilor (50,3% da).

Cu toate rezultatele pozitive înregistrate în unele părți ale Europei, devoluția nu reprezintă un proces lipsit de riscuri. Ea implică o restructurare, de multe ori radicală, a unor servicii publice, care pentru a fi eficientă necesită o infrastructură administrativă locală puternică. Devoluția poate să complice eforturile de construire a unor structuri ierarhice logice a diferitelor servicii (cum ar fi cele de sănătate), precum și crearea structurilor regionale. Astfel, independența unor organizații poate duce la structuri paralele, mai multe organizații din aceeași arie funcționând fără coordonare și independent una față de alta. Ca rezultat, resursele alocate nu vor fi întotdeauna suficiente pentru rezolvarea problemelor prioritare. Mai mult, devoluția prezintă riscul dispersiei abilităților manageriale și a creșterii numărului de salariați atât la nivel național cât mai ales la nivel regional. De asemenea, lipsa personalului calificat poate fi un rezultat al devoluției, care implică o mai largă autonomie în planificarea, dezvoltarea, îndeplinirea programelor, ținând cont de ansamblul serviciilor publice locale, pe baza politicii naționale și a strategiei la nivel regional. Pentru aceasta, o condiție a devoluției este existența unui sistem administrativ local bine consolidat, cu personal instruit corespunzător.