

Geoff Mulgan

# ARTA

## STRATEGIEI PUBLICE

MOBILIZAREA PUTERII ȘI CUNOAȘTERII  
ÎN SLUJBA BINELUI PUBLIC

*Traducere din engleză de  
Iustina Cojocaru*

 PUBLISHING  
2010

© CA Publishing, 2010, pentru prezenta versiune românească

© Oxford University Press, 2009.

Published by arrangements with Oxford University Press

Coperta: *Gyulai Tamás (WDS Center) www.wdscenter.ro*

Redactor: *Mihaela Herbel*

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**MULGAN, GEOFF**

**Arta strategiei publice : mobilizarea puterii și cunoașterii în slujba binelui public** / Geoff Mulgan ; trad.: Iustina Cojocaru. - Cluj-Napoca : CA Publishing, 2010

ISBN 978-606-92353-7-9

I. Cojocaru, Iustina (trad.)

355

Editura CA Publishing

*www.ca-publishing.ro*

---

Cluj-Napoca, B-dul Eroilor nr. 34, ap. 3

# Mulțumiri

Mulți dintre colegii și prietenii mei și-au adus contribuția la formularea ideilor prezentate în această carte. În mod deosebit le sunt recunoscător colaboratorilor mei din cadrul Departamentului pentru Strategie de pe lângă biroul primului-ministru și aș vrea să îi amintesc pe Stephen Aldridge, Jamie Rentoul și Catriona Laing, precum și pe ceilalți colegi care fac parte din guvernul Marii Britanii sau care au legături de colaborare, printre aceștia numărându-se Jeremy Heywood, Andrew Turnbull, Gus O'Donnell și John Birt. Am avut șansa să lucrez pentru oameni politici care au abordat cu deosebită seriozitate chestiunea strategiei - în special prim-miniștrii Tony Blair, Gordon Brown și Kevin Rudd. Ceilalți colaboratori din Australia au constituit în egală măsură o sursă importantă de sprijin și inspirație și aici aș dori să-i amintesc pe Allan Fels și John Alford de la ANZOG; Terry Moran și Peter Shergold, șefi în ordine succesivă ai Serviciului Public Australian; Glyn Davis, rector al Universității din Melbourne; și mulți alți colegi care m-au ajutat pe toată perioada elaborării acestui proiect în timpul șederii mele în Adelaide, așa cum a fost premierul Australiei de Sud, Mike Rann.

Printre figurile care au contribuit la consolidarea modului meu de gândire aș dori să-i amintesc pe Roberto Mangabeira Unger, ministrul pentru Strategii Guvernamentale al Braziliei și unul dintre intelectualii cei mai creativi la nivel mondial; minunații gânditori ai școlilor de partid și universităților din China, dintre care Yu Ke Ping și Cui Zhiyuan; Eddie Teo, Tan Chin Nam și alții asemeni lor din Singapore; Wim Donk și Michiel Schwartz din Olanda; Bo Eckman din Suedia; Pekka Himmanen din Finlanda; și Diogo Vasconcelos din Portugalia. În privința mediului universitar, am avut multe de învățat de la Mark Moore de la University of Harvard, Rosabeth Moss Kanter de la Harvard Business School, Manuel Castells de la University of Southern California și Jack DeGioia, președintele de la Georgetown, iar în Marea Britanie, de la Peter Hennessy de la Queen Mary University și Westfield, Christopher Hood și Vernon Bogdanor de la Oxford University, John Bennington de la Warwick University și Gerry Stocker de la University of Manchester. Sean Lusk, de la UK National School of Government din Marea Britanie, mi-a furnizat comentarii utile pe marginea primei variante a cărții de față.

David Musson și Matthew Derbyshire de la OUP mi-au oferit o serie de îndrumări și sugestii extrem de valoroase. În fine, aș dori să mulțumesc familiei mele și actualilor mei colegi de la Young Foundation pentru răbdarea de care au dat dovadă oferindu-mi răgazul necesar pentru a-mi putea așterne gândurile pe hârtie.

# Cuprins

<i>Lista figurilor</i>	ix
<i>Lista tabelelor</i>	x
<i>Lista casetelor</i>	xi
<i>Abrevieri</i>	xii
<i>Notă despre autor</i>	xiv

1	Introducere: de la grupuri amestecate la cercuri curate	1
---	---	---

## **PARTEA I**

2	Ce este strategia publică?	25
3	Acțiunea publică: dinamica cererii și a ofertei	48
4	Un cadru pentru o strategie adaptabilă	101

## **PARTEA A II-A**

5	Localizarea strategiei: structuri, procese și cultură	156
6	Cunoaștere: cum pot ști guvernele suficient pentru a putea governa?	166
7	Implementarea: trecerea de la cuvinte la fapte	180
8	Riscuri pozitive: asumarea cu responsabilitate a implementării inovațiilor în sectorul public	197
9	Riscuri negative: strategii pentru reziliență	228
10	<i>Joined-up government</i>	243
11	Schimbarea modului de gândire și a comportamentului	262
12	Câștigarea (și pierderea) încrederii publice	290
13	Metrica: un sistem de apreciere a valorii sociale și publice	303
14	Un <i>leadership</i> tenace	322

## **PARTEA A III-A**

<b>15</b>	Cum să separi ceea ce este urgent de ceea ce este important:strategia în accepțiunea de bun public	339
-----------	--	-----

	<i>Note</i>	345
	<i>Index de nume</i>	382
	<i>Index de subiecte</i>	389

# Lista figurilor

<b>Figura 1.1</b> Dezvoltarea strategiei eficiente	7
<b>Figura 2.1</b> Trei perspective asupra procesului decizional	26
<b>Figura 2.2</b> Eficiența guvernelor pe țări	35
<b>Figura 3.1</b> Relația dintre cerere și ofertă	49
<b>Figura 3.2</b> Negocierea între valoare publică și costuri publice	50
<b>Figura 3.3</b> Performanța actuală și nivelul de pregătire pentru a face față provocărilor în viitor	99
<b>Figura 4.1</b> Opțiuni pentru construirea unei strategii eficiente	102
<b>Figura 4.2</b> Importanța înțelegerii mediilor pentru strategie	108
<b>Figura 4.3</b> Modele de strategii	109
<b>Figura 4.4</b> Cartografierea sistemului reamenajării urbane – exemplul britanic	116
<b>Figura 4.5</b> Cartografierea sistemului: identificarea nevoilor cercetării	117
<b>Figura 4.6</b> Marjele de toleranță ale schimbării	142
<b>Figura 4.7</b> Armonizarea în organizații	151
<b>Figura 5.1</b> Etapele unui proiect de strategie	162
<b>Figura 7.1</b> Productivitatea serviciului public englez	187
<b>Figura 7.2</b> Cheltuieli alocate educației și performanța atinsă	188
<b>Figura 10.1</b> Responsabilitatea în statul modern	246
<b>Figura 10.2</b> Transformarea guvernului în funcție de domenii și probleme	248
<b>Figura 10.3</b> Organizarea unui <i>joined-up government</i>	253
<b>Figura 10.4</b> <i>Joined-up government</i> strategic	254
<b>Figura 10.5</b> Analiza rețelei sociale în Philadelphia;	258
<b>Figura 12.1</b> Încrederea în instituții	295
<b>Figura 13.1</b> Valoarea socială în termenii ofertei efective și ai cererii efective	311
<b>Figura 13.2</b> Negocierea valorii publice	312
<b>Figura 13.3</b> Analiza valorii în mediul urban	318

# Lista tabelelor

<b>Tabelul 3.1</b>	Capacitatea statului și nivelul de democrație	59
<b>Tabelul 4.1</b>	Modele de dezvoltare: SUA și Norvegia	124
<b>Tabelul 4.2</b>	Instrumente de guvernare	128
<b>Tabelul 8.1</b>	Căile parcurse de inovația publică	208
<b>Tabelul 11.1</b>	Modalități de organizare a relațiilor sociale	285



# Lista casetelor

<b>Caseta 3.1</b>	Noi agende fundamentate pe cunoaștere	64
<b>Caseta 3.2</b>	Noi agende ale unei lumi conectate	68
<b>Caseta 3.3</b>	Presiuni venite de sus și de jos exercitate asupra guvernării	98

# Abrevieri

BEPA	Biroul de Consultanți pentru Politici Publice Europene
CASS	Academia Chineză de Științe Sociale
CDMs	Mecanisme de Dezvoltare a Ecologizării
CERN	Centrul European pentru Cercetări Nucleare
CMT	Instrumentul Comun de Măsurători
COMPSTAT	Baza de date a poliției din New York
DALY	An-viață-nivel îmbunătățit de sănătate-pentru cei cu dizabilități
DARPA	Agenția pentru Proiecte de Cercetare Avansată în Domeniul Apărării
ENA	Școala Națională de Administrație din Franța
IE	Inteligență emoțională
FEMA	Agenția Federală pentru Managementul Situațiilor de Urgență din SUA
FMI	Fondul Monetar Internațional
IPPC	Comisia Interguvernamentală pentru Modificări Climatiche
NDRC	Comisia Națională pentru Reformă și Dezvoltare din China
NEPP	Planul Național pentru Politici de Mediu al Olandei
ONG	Organizație nonguvernamentală
NICE	Institutul Național pentru Excelență Clinică
NIJ	Institutul Național de Justiție din SUA
OECD	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OED	Departamentul de Evaluare a Operațiunilor, Banca Mondială
OU	Open University – Universitatea pentru învățământ la distanță – Marea Britanie
PEST	Factori: politic, economic, sociocultural, tehnologic
PESTLE	PEST, la care se adaugă factorul legal și cel pentru mediul înconjurător
PFI	Inițiativa de Finanțare Privată
PISA	Programul de Evaluare Internațională a Studenților în cadrul OECD

QALY	An-viață-nivel de calitate îmbunătățit, pentru persoanele care urmează să se integreze în societate
R&D	Cercetare și dezvoltare
RCTs	Teste de control aleatoriu
SITRA	Agenția Finlandeză pentru Tehnologie
STEEP	O combinație de factori similari celor aferenți PESTLE
TOWS	O variantă a SWOT – puncte forte, puncte slabe, oportunități și pericole
OMS	Organizația Mondială a Sănătății

## Notă despre autor

Dr. Geoff Mulgan, căruia i s-a decernat ordinul de Comandor al Imperiului Britanic, și-a desfășurat activitatea în cadrul Cabinetului primului-ministru și al guvernului Marii Britanii între anii 1997 și 2004, îndeplinind mai multe funcții, printre care cea de șef-responsabil pentru politici publice și director al Departamentului de Strategie al Guvernului. În prezent este director al Young Foundation din Londra; profesor colaborator la London School of Economics, University College London și University of Melbourne și membru al corpului profesoral la New Zealand School of Government din Australia și la National School of Government din Marea Britanie. Totodată, a activat în calitate de consultant pe lângă prim-ministrul Kevin Rudd al Australiei și primul-ministru al Marii Britanii, Gordon Brown. A fost unul dintre fondatorii și directorii de la *Demos*, think tank considerat de revista *The Economist* în momentul când acesta îl părăsea, ca fiind cel mai influent grup de consultanță din Marea Britanie. A fost, în același timp, realizator de programe de radio și televiziune, consultant, director de investiții, autor de articole pentru diferite ziare și cadru didactic universitar. Printre titlurile publicate de el se numără *Good and Bad Power: The Ideals and Betrayals of Government* (Penguin, 2006); *Connexity* (Harvard Business Press, 1998), *Life after Politics* (ed.) (HarperCollins, 1997), *Politics in an Anti-political Age* (Polity, 1994), *Communication and Control: Networks and the New Economies of Communication* (Polity, 1991). În 2004, a făcut parte din topul primilor 100 de intelectuali de notorietate publică din Marea Britanie și a susținut prelegeri în peste treizeci de țări, de care au beneficiat guvernele Rusiei, Chinei, Japoniei, Franței, Finlandei, Suediei, Germaniei, Olandei, Canadei, Australiei, din Singapore, Republica Cehă, România și Spania. A fost, de asemenea, expert consultant în South Australia și expert consultant pentru Comisia Europeană. În prezent face parte din mai multe consilii de conducere, printre care *Design Council*, *Work Foundation*, *Health Innovation Council*, și *Involve*. S-au scris cărți în care este prezentată personalitatea sa, printre care, *The New Alchemists*, de Charles Handy (HarperCollins, 1998) și *Visionaries*, de Jay Walljasper (Utne Books, 2001).

## Introducere: de la grupuri amestecate la cercuri curate

Această carte este consacrată analizei modului în care gândesc și acționează guvernele. Guvernele pot fi violente și stupide. Dar cele cu adevărat eficiente și-au ajutat cetățenii să trăiască mai mult, mai sigur, să fie mai bogați și să trăiască experiența adevăratei libertăți. Aceste guverne și-au atins cu succes misiunea pentru că au acționat conform unei strategii – au știut încotro doreau să meargă și cum să ajungă acolo.

Pentru guverne, să fie strategice nu este ceva firesc și nici ușor. Cele mai multe preferă mediocritatea și linia rezistenței minime. Unele se bazează pe intuiție (cu toate avantajele și păcatele pe care se știe că le implică).<sup>1</sup> Altele – cum au fost guvernul Indirei Gandhi și cel al lui Ronald Reagan – țin cont de sfaturile astrologilor. Și nu puține sunt cele care se sprijină pe o ideologie care să le îndrume pașii.

În plus, toate guvernele sunt confruntate cu presiuni care le determină să fie mai degrabă tactice decât strategice. Confruntările și competiția aprinse care caracterizează politica pot arunca cu prea mare ușurință într-un con de umbră țintele pe termen lung: o strategie eficientă este favorizată de deschidere și mobilizarea multor inteligențe, însă politicienilor le place noutatea și să-și surprindă oponentii. Pentru miniștrii și birocratii cu un mandat scurte, oricare ar fi acestea, există motive solide care să le justifice ezitarea în fața alegerilor dificile și puține presiuni de a învăța din greșeli. Este posibil ca viitorul să fie greșit

apreciat: guvernele aplică un fel de rată a actualizării asupra avantajelor din viitor, în timp ce „rata de actualizare politică” efectivă poate fi cu mult mai ridicată, îndeosebi în perioadele premergătoare alegerilor.

Totuși, acei politicieni și funcționari publici vizionari, într-adevăr angajați să servească binele public, au ajutat multe societăți să facă față atât propriilor probleme, cât și potențialului de care dispuneau. James Tobin, unul dintre cei mai mari economiști ai sfârșitului de secol XX, scria la un moment dat că a existat „un grup de strategii – Truman, Churchill, Keynes, Marshall, Acheson, Monnet, Schuman, MacArthur în Japonia – a căror viziune a făcut posibilă existența unei lumi postbelice mai prospere”.<sup>2</sup> Franța și Germania în anii 1950 și, mai târziu, în anii 1990, Malaezia, Coreea de Sud și Spania au jucat rolul de modele, canalizând aspirațiile publice și reușind în același timp să armonizeze modul în care se manifesta propriul lor potențial cu mediul în care acesta acționa. Alte națiuni au demonstrat modul în care o strategie adecvată poate transforma aspirații îndrăznețe în realitate. Finlanda a pornit la începutul anilor 1990 cu un PIB care înregistrase o scădere de 7 % într-un singur an, dar a ajuns la finalul aceleiași decade să fie o adevărată putere tehnologică. În aceeași perioadă, Estonia s-a transformat dintr-o țară „a falimentului, poluării și dezastrului” (conform rapoartelor OECD) într-una dintre cele mai competitive economii ale Uniunii Europene. De cealaltă parte a Europei, Irlanda s-a sprijinit pe un consens sofisticat în privința politicii economice (pecetluit de Consiliul său Național Economic și Social) și pe agențiile de dezvoltare cu un puternic specific antreprenorial (conduse de Forfas) pentru a exploata la maximum parteneriatul în cadrul UE și a reușit, astfel, să depășească PIB-ul pe cap de locuitor al Marii Britanii. Alte națiuni s-au dovedit extrem de strategice în consolidarea drumului pe care îl urmau, întorcând spatele dictaturii sau războiului civil: printre exemplele remarcabile trebuie menționate eforturile neobosite ale statului Chile de a deveni o democrație socială modernă sub conducerea președintelui Lagos și eforturile mai recente ale statului Rwanda de a deveni un important punct de referință comercial, sub președintele Kagame.

Exemplul multor orașe mari ale lumii a demonstrat că o strategie eficientă nu întârzie să își arate rezultatele. Singapore a reușit să se transforme dintr-un loc retras, neatins de tumultul civilizației moderne, într-unul dintre cele mai mari centre economice ale lumii. Orașe-stat

extrem de ambițioase, cum sunt Dubai și Abu Dhabi, precum și conduceri locale stăpânite de vise îndrăznețe, ale unor orașe aparținând unor mari națiuni, cum sunt Barcelona, Bogota sau Shanghai, au atins o dezvoltare fantastică. Respectând linia unor politici publice extrem de eficiente, numeroși miniștri și oficiali au diagnosticat cu atenție problemele și au conceput soluții sprijinindu-se pe fapte și experiență în locul dovezilor neconfirmate, aplicate unor probleme extrem de diverse, de la soluții pentru reducerea emisiilor de dioxid de carbon până la scăderea ratei mortalității.

Deși luate fiecare în parte, poveștile au fost deseori complicate, guvernele sau agențiile publice care au cunoscut succesul au acționat în conformitate cu ceea ce Adam Smith descria ca fiind cea mai utilă dintre virtuți: prudența care adună laolaltă inteligența superioară (care „identifică și cele mai puțin probabile consecințe ale tuturor acțiunilor noastre”) și stăpânirea de sine.<sup>3</sup> Aceste guverne au acționat rapid, dar cu consecvență, conform celebrei recomandări a lui Aldus Manutius: „festina lente” (grăbește-te încet).<sup>4</sup>

Ce ar trebui să își propună strategiile să atingă? Guvernele urmăresc mai multe ținte, de la capacitatea de a împlini dezvoltarea națiunii și creșterea nivelului PIB-ului la bunăstarea generală, ajungând de obicei să atingă unele dintre ele în detrimentul altora. În trecut, statele urmăreau să stăpânească teritorii mai extinse, grâne, aur și armate. Astăzi, cele mai de preț lucruri pe care guvernele democratice doresc să le dobândească sunt intangibile: este vorba despre încredere, fericire, cunoaștere, potențial, norme sau instituții care să confere încredere. Acestea evoluează în moduri foarte diferite în comparație cu agricultura sau conflictele armate. Încrederea generează încredere, indiferent că este vorba despre piețe sau societăți civile. Informațiile favorizează un nivel mai mare de cunoaștere. Iar instituțiile care se bucură de încredere ating dezvoltarea și succesul societal, care la rândul lor contribuie la întărirea încrederii în instituții. În mare măsură, strategia modernă se referă la punerea în mișcare a acestor cercuri care inspiră încredere, fie că acest lucru se realizează prin investiții și programe, fie prin crearea acelor legi, reglementări și instituții adecvate.

Ceea ce trebuie redus sunt lucrurile „rele”, unele de natură fizică, cum ar fi poluarea sau altele, mai puțin tangibile, cum ar fi marginalizarea socială sau ura față de semeni. Acestea sunt adesea răscucite în grupuri

amestecate de interese ireconciliabile, precum și de obișnuințe nefaste de gândire și comportament. Sarcina de a le descâlci poate îmbrăca multe forme: negocieri atent pregătite (cum a fost în cazul Irlandei de Nord sau al atitudinii populației de indigeni Maoris din Noua Zeelandă), atacul frontal (precum în cazurile legislației Norvegiei și a Spaniei, care solicita companiilor să aibă cel puțin 40% femei în componența consiliilor lor de administrație<sup>5</sup>), acțiuni sofisticate, multidimensionale (cum se întâmplă în multe domenii ale politicii sociale, de la problematica sarcinii la vârsta adolescenței până la infrafracționalitatea juvenilă) și găsirea de soluții pentru problemele care urmează să fie depășite, dar și soluționate. Uneori aspectele bune se împletesc cu cele rele. Speranța de viață a atins un nivel remarcabil în multe țări (anual cu aproape 0,3 ani în Marea Britanie), ceea ce pare a fi un important bun dobândit. Dar speranța de viață a celor diagnosticați cu incapacitate de muncă înregistrează un slab nivel ascendent și multe țări se confruntă cu o incidență ridicată a bolilor cronice și a cazurilor de demență, pentru care sistemul de sănătate nu este corespunzător pregătit.

Nu există o formulă valabilă unică de organizare a strategiei pentru organizațiile publice. Aceasta poate fi condusă de echipe și departamente specializate în strategii, de grupuri specializate și comisii constituite în jurul acestei sarcini; ea poate să se contureze în urma discuțiilor și colaborării dintre rețele care depășesc granițele departamentelor și ministerelor; poate să prindă rădăcini în interiorul partidelor politice sau al serviciului public.<sup>6</sup> Ea poate fi deschisă și cuprinzătoare, exploatând inteligența colectivă a unei societăți sau poate fi ermetică și atent controlată.

Dar toate guvernele care au atins succesul au știut să creeze acele spații de gândire, învățare și reflecție, care să opună rezistență presiunii urgențelor. Orice guvern sau agenție publică care își asumă cu responsabilitate sarcinile are nevoie de structuri și procese pentru a duce la bun sfârșit aceste lucruri. Altfel, forțele concurente, prezente în interiorul oricărui guvern, inclusiv tacticienii de partid, mass-media și experții în relații publice, cinicii și oportuniștii, sunt capabili oricând să sacrifice viitorul pentru prezent. Costurile unei strategii nu trebuie să fie ridicate, însă există și beneficii dacă se vor canaliza energiile acolo unde este nevoie și se vor reîmprospăta guvernele care altfel ar rămâne ancorate în trecut.



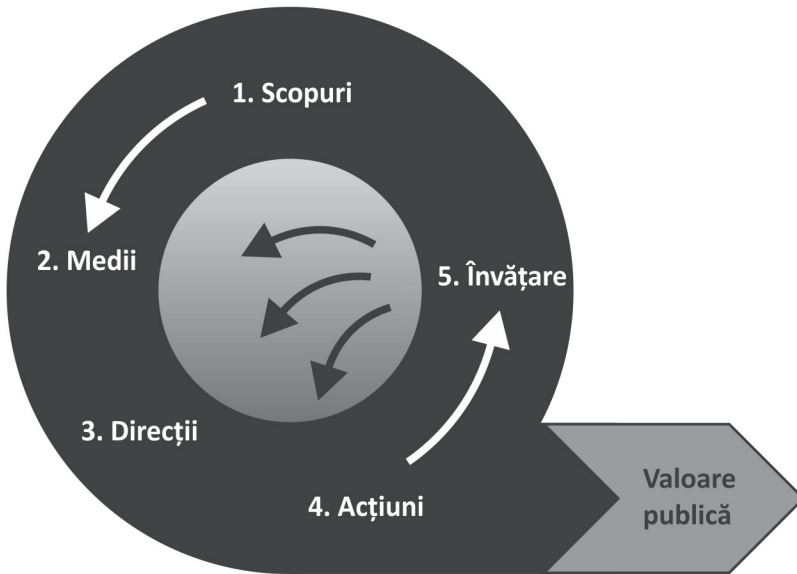
Strategiile eficiente au nevoie de un suflu amplu de angajament și capacitate de stăpânire. Dar, totodată, trebuie conduse începând de la vârf. Liderii nu pot face acest lucru pe cont propriu. Ei au nevoie de sprijinul echipelor de strategie pentru a efectua munca detaliată de analiză și planificare și pentru a urmări cum se realizează implementarea ei. Atunci când ating randamentul maxim, aceste echipe devin capabile să sesizeze amenințările și oportunitățile, să diagnosticheze politicile publice cu șanse de eșec. Ele pot fi extrem de eficiente în eliminarea ideilor prost concepute și a politicilor „iatrogene”, care mai mult generează probleme decât soluții, așa cum pot fi eficiente în privința deschiderii unor posibilități creative. Pentru a fi utile, este esențial ca ele să nu constituie un cadru separat, distinct de viața și acțiunile de zi cu zi, cufundat într-un univers al graficelor seci. Ele trebuie să fie bine integrate în practica zilnică a guvernelor, să se descurce ușor în mediul citadin dar și să fie analitice, să fie ancorate în realitate și îmbogățite de un continuu flux de oameni din interiorul și din afara echipelor de strategie (inclusiv practicienii). În acest fel, strategii vor reuși să înțeleagă mai bine ce poate conduce la rezultatele dorite, iar practicienii vor învăța să vadă mai bine imaginea de ansamblu.<sup>7</sup> Aceste echipe trebuie să fie un punct de întâlnire a inteligențelor din fiecare palier al societății lor. Iar munca lor trebuie să fie împărțită: acele strategii considerate că aparțin doar miniștrilor sau consiliilor de administrație sau departamentului de strategie sunt sortite eșecului, așa cum sunt strategiile dominate doar de o singură funcție (de exemplu, de finanțe sau IT).

Cum ar trebui desfășurată o strategie? Iarăși, nu există un răspuns unic: există la fel de multe modalități de a fi strategic câte sunt de a fi tactic. Dar orice strategie implică stabilirea unor priorități – să fii riguros în legătură cu ceea ce contează cel mai mult și să-ți canalizezi toate energiile spre îndeplinirea sarcinilor. Un număr impresionant de guverne își risipesc energiile încercând să facă pe plac tuturor sau se lasă pradă morilor de vânt, angajându-se în bătălii pe care nu au nicio șansă să le câștige. Pentru a-și canaliza energiile și a obține rezultate, guvernele trebuie să acorde atenție în mod sistematic următoarelor aspecte:

- Ținte – de ce ar trebui să acționeze, în primul rând să definească clar țintele care se nasc din diferențele dintre nevoile, aspirațiile și temerile publice pe de o parte și realitățile curente, de cealaltă parte.

- Medii – unde caută să-și atingă țelurile propuse, contextele (prezente și viitoare) pentru acțiune și potențialul de care dispun pentru a-și duce la bun sfârșit misiunea. Tocmai din interacțiunea acestor două elemente guvernele și agențiile reușesc să definească ce urmează să aleagă în continuare.
- Direcții – ce doresc să îndeplinească: țelurile și finalitățile care sunt dezirabile și posibil de atins (ceea ce în domeniul militar îmbracă forma „intenției comandantului”, care este redactată în fruntea oricărui ordin), precum și prioritățile și ordinea lor secvențială. Acestea, la rândul lor, definesc:
- Acțiuni – cum urmează ele să atingă scopurile propuse, prin strategii, politici publice, legi și programe, precum și prin intermediul unui *leadership* demn de a fi urmat, care să-i convingă pe cetățeni să se angajeze într-o cauză comună. Toate acestea laolaltă urmăresc să creeze valoarea publică.<sup>8</sup> Însă, având în vedere că orice acțiune poate avea rezultate neașteptate, strategia depinde în același timp, într-o mare măsură de:
- Învățare – în câmpul sistemelor, pentru a înțelege nu numai care anume dintre acțiuni s-a finalizat sau nu cu rezultatele scontate, dar și dacă mai este nevoie să fie regândite țintele, analizele și direcțiile alese.<sup>9</sup>

Acest model diferă față de perspectiva tradițională a unei evoluții lineare pornind de la angajamentele politice prin intermediul politicilor publice și până la implementare (vezi Figura 1.1). El implică o perspectivă iterativă, experimentală și adaptată a modului în care funcționează guvernele reale, cu un *feedback* pozitiv, care să consolideze procesele schimbării. Și acest model așează cunoașterea în centrul guvernării – cunoaștere legată de motivul pentru care unele sisteme generate de anumite școli de gândire funcționează mai bine decât altele, de ce unele economii se dezvoltă mai rapid decât altele sau de ce comunitățile din unele zone au mai multă încredere unele în altele decât cele din alte părți.



**Figura 1.1** Dezvoltarea strategiei eficiente

Această cunoaștere evoluează în permanență. Pe parcursul unor perioade de schimbări rapide, guvernele sunt nevoite să învețe repede din ceea ce se petrece în mediul lor, sprijinindu-se pe rețele la fel de mult ca și pe ierarhii, folosindu-se de învățarea dispersată, precum și de ipotezele emise de la centru (așa cum scria odată Abraham Lincoln, „dogmele trecutului liniștit nu mai corespund prezentului furtunos”). Ele trebuie totodată să învețe cum să învețe și cum să experimenteze, chiar dacă acest lucru duce uneori la eșec. Instinctul celor mai multe birocrații este să reacționeze în fața eșecului aplicând mai multe reguli și controale mai severe. Dar îmbunătățirile durabile sunt cele care își au originea în inovații și descoperirea sau adaptarea noilor cunoștințe. După cum scria la un moment dat marele politolog Aaron Wildavsky, „eroarea trebuie să fie motorul schimbării. Fără eroare ar exista doar o singură cale, unica pentru a ne atinge obiectivele, iar acelea ar rămâne nemodificate și deteriorabile. La urma urmelor, păcatul original a fost acela că cineva a mâncat din copacul cunoașterii pentru a putea face distincția între bine și

rău. Oricât de mare ar fi dorința noastră, oricât de măreață anvergura proiectului nostru, noi, muritorii de rând, nu putem decât să ne iluzionăm că suntem Dumnezeu.”<sup>10</sup> Ceea ce îi diferențiază pe strategii buni de ceilalți nu este faptul că ei nu comit niciodată greșeli, ci faptul că învață repede din propriile lor greșeli și că învățătura lor este profundă atunci când lumea le răspunde într-un mod surprinzător.<sup>11</sup>

Cercul servește de asemenea ca metaforă pentru contextul politic în care au loc acțiunile publice. Democrația este un cerc în care puterea și suveranitatea vin dinspre oameni și sunt temporar investite în guvern, iar apoi se întorc din nou la oameni, din fericire, sub forma unor decizii înțelepte și a condițiilor care le permit cetățenilor să ducă un trai decent. Aceste procese pot fi accidentale și iraționale. Strategii publice trebuie să învețe cum să stăpânească acele valuri impredictibile de speranțe și temeri, cum să se strecoare prin terenul minat al anxietății publice și cum să facă față cel mai bine unor evenimente neprevăzute. Într-adevăr, abilitatea lor de a se descurca atât de inteligent este unul dintre ingredientele care fac să funcționeze adevăratele democrații. Dar, pentru ca guvernele să acționeze și să învețe, aceste cercuri trebuie să fie în mod efectiv cuprinzătoare și incluzive, bazându-se pe inteligențele din toate palierele posibile ale societății, fără nicio provocare ostilă față de tradițiile care încurajau tăcerea, obturau procesele de luare a deciziilor și controlau elitele. Președintele Harry Truman remarcă la un moment dat că „este uimitor cât de mult poți să obții dacă nu îți pasă cui îi va fi atribuit meritul” și acesta este un sfat înțelept pentru oricine dorește să promoveze idei noi. Dar completarea acestui adevăr este că e uimitor câte poți rezolva dacă nu te interesează ale cui sunt ideile pe care te bazezi.

Autocrații pornesc de la ipoteza că angajamentul public merge în direcția unei strategii eficiente, dar experiența sugerează contrariul. Norvegia este singura națiune cu rezerve bogate de petrol care și-a investit cu succes propriile venituri pentru a se pregăti să facă față nevoilor sale din viitor fără corupție sau îmbogățirea unei elite restrânse, în parte deoarece a ales calea unui dialog susținut și foarte deschis despre ceea ce trebuia întreprins. Democrațiile sunt de obicei mai eficiente în exploatarea cunoștințelor relevante și sunt mai puțin dispuse să fie angrenate în corupție și autoiluzionare. De asemenea, acestea sunt mai avantajate când se pune problema folosirii noilor tehnologii care fac

mult mai fezabil dialogul public la scară mare decât se întâmpla în secolul XX. Tehnologiile care favorizează constituirea de rețele sociale și colaborarea devin cu rapiditate un loc comun și ușor de manevrat și în același timp pot aduce laolaltă cercuri mai largi dispuse să proiecteze strategii, dar și să le implementeze. Pot fi puse la dispoziția altora date oficiale pentru a fi folosite, puse cap la cap și explorate și mii de minți pot fi mobilizate pentru a-și împărtăși înțelegerea avizată și a soluționa probleme. Într-adevăr, un subiect general propus de această carte este acela că multe dintre cele mai bune strategii sunt simple – ele furnizează un cadru în interiorul căruia oameni inteligenți, receptivi și responsabili, alături de anumite departamente pot găsi singuri soluții, încurajați de un *feedback* rapid și de o comunicare ușoară. Acele strategii exagerat de elaborate, care își propun să pregătească un răspuns pentru orice eventualitate sunt mult mai predispușe eșecului.

În anumite privințe, această perspectivă circulară a modului în care funcționează un guvern nu este nouă. Într-o democrație nu este niciodată suficient ca liderii să aibă idei bune sau dorință de a acționa. Puterea nu emană de la ei; ea trece prin ei, iar ei depind la rândul lor de climatul de opinie și de presiunea care apasă asupra lor. Voluminoasa biografie a lui Lyndon Johnson, scrisă de Robert Caro, detaliază un moment legat de vizita pe care i-a făcut-o președintelui o delegație feministă la un moment dat în anii 1960. Johnson a ascultat cu multă atenție solicitarea delegației și a intervenit cu întrebări de detaliu înainte de a afirma: „Ei bine, m-ați convins că ar trebui să fac lucrul acesta. Acum plecați și determinați-mă să o și fac.” Femeile erau indignate, considerând că dacă îl convinseseră pe cel mai puternic dintre oamenii planetei, acest lucru era cu siguranță suficient. Președintele le întrebă de ce ar fi trebuit să se supună focului artileriei pentru acțiuni puțin populare pentru mulți dintre cetățeni. Ar fi trebuit ca delegația să creeze o asemenea agitație în jurul revendicărilor sale încât președintele, cu o anumită (falsă) aparență de amabilitate stângace, să răspundă. Într-adevăr, opinia publică este de cea mai mare importanță pentru guvernele democratice, moneda supremă pe care se bazează puterea. Liderii trebuie să învețe atât să conducă, cât și să provoace opinia publică și să o urmeze, mereu sensibili la intensificarea periculoasă a mișcărilor din partea societății civile. Astăzi, nicio strategie nu este completă dacă nu ține seama de felul în care va influența opinia publică și cum vor fi învinși inamicii și mobilizați aliații,<sup>12</sup> iar acest lucru

este în mod deosebit adevărat atunci când guvernele se străduiesc să influențeze comportamentul public.

## Cauzalitate: ce determină lucrurile să se întâmple?

Strategia traduce dorințele în rezultate prin mobilizarea puterii și a cunoașterii. Strategia publică a atins multe succese neașteptate, dar puține dintre acestea la fel de clare precum eradicarea definitivă a variolei în perioada anilor 1960 și 1970, primul și singurul caz de acest gen, ceea ce mi-a furnizat o avanpremieră pentru multe dintre temele pe care le-am abordat mai târziu.<sup>13</sup> Variola reprezentase un factor mortal crud și prolific în întreaga lume: 100 de milioane de oameni au murit în urma conflictelor armate de-a lungul secolului XX; 300 de milioane au decedat din cauza variolei, care este extrem de contagioasă și greu de tratat. S-au înregistrat aproape 15 milioane de cazuri nu mai târziu decât la sfârșitul anilor 1960, când Organizația Mondială a Sănătății (OMS) s-a angajat în lupta pentru eradicarea maladiei și a însărcinat cu această misiune un oficial neobișnuit de inventiv, Donald Henderson.<sup>14</sup> La început, numeroasele agenții publice implicate în această acțiune au considerat că prima țintă era o vaccinare în masă. Ideea vaccinării a atras guvernele pentru că era extrem de transparentă, cuantificabilă și, după toate aparențele, oferea o legătură directă între *inputuri* și *outputuri*. Puteau fi planificate programe pe scară largă, folosindu-se de avantajul vaccinurilor deshidratate prin sublimare la temperaturi joase, metodă care a fost dezvoltată de Lister Institute din Londra, precum și un injector cu jet care putea să producă peste 1.000 de vaccinuri într-o oră, pus la punct de US National Communicable Disease Center (Centrul Național pentru Boli Contagioase din Statele Unite).

Și totuși, aceste programe nu au avut de unele singure rezultatele scontate. Erau mult prea inflexibile pentru a stopa noile focare ale maladiei, care cereau o supraveghere rapidă și îngrijirea răspândirii, de către echipe care ar fi putut să identifice cu rezeziune punctele de incidență ale variolei și să-și adapteze metodele în funcție de tradițiile locale. Aceasta însemna să depisteze cazurile urmărind zvonurile la nivelul localnicilor și să apeleze la carduri de recunoaștere a semnelor specifice variolei.

Programele care au reușit se bazaseră pe cunoștințele medicale referitoare la maladie, dar totodată depindeau de modul cum erau adunate, împărtășite și apoi folosite informațiile operaționale. Ideea de bază era „imunizarea în inel” – acțiune rapidă de imunizare a tuturor celor aflați în vecinătatea unui focar de epidemie. OMS a impus reguli stricte pentru strângerea de date și pentru acțiunile ce trebuiau întreprinse. De exemplu, exista o regulă conform căreia îngrădirea oricărui focar trebuia să înceapă în decurs de 48 de ore de la descoperirea sa – motivându-i pe cei care colectau datele astfel încât informațiile lor să fie rapid puse în aplicare. În India, fiecare caz de erupție sau febră era înregistrat, monitorizat și tratat ca variolă, numai dacă nu se dovedea contrariul între timp. În unele zone, cazuri noi au declanșat căutări extensive din ușă în ușă, precum și acțiuni rapide, spre exemplu, să fie vaccinată orice persoană pe o rază de până într-o milă [aproximativ 1,6 kilometri, n.tr.] pornind de la cazul inițial. Pentru persoanele care lucrau în domeniu pregătirea însemna simulări și participarea la exerciții reale în satul respectiv, de obicei conduse de personal cu minimum de pregătire și nu de clinicieni cu experiență. Resursele erau astfel alocate conform unor reguli stricte – de exemplu, satele cu focare recent descoperite primeau suplimentar o anumită rație de benzină, vaccinuri, personal și un jeep. În același timp, se făcea o permanentă evaluare a modului în care diferite echipe se descurcau, dispunând de rezultatele puse la dispoziție de programe naționale independente. În 1977, ultimul caz de variolă a fost descoperit în Somalia, determinându-l pe directorul general al OMS de atunci, Dr. Mahler, să descrie succesul raportat de program ca un „triumf al managementului și nu al medicinei”.

Variola s-a dovedit a fi mai simplu de eradicat decât alte maladii, cum ar fi poliomielita, care încă mai persistă într-o formă latentă de mai mult timp. Însă există multe trăsături frapante ale programului de eradicare a variolei care ne oferă indicii legate de o strategie publică eficientă. Ea s-a manifestat la început ca un program clasic pornit de sus în jos, dar a evoluat transformându-se în ceva mult mai complex, pe măsură ce echipele locale veneau cu noi idei și cele peste câteva mii de persoane implicate în programul de eradicare a variolei, din toată lumea, deveneau o comunitate dedicată învățării. Această strategie s-a folosit de abilitatea guvernelor de a acționa la scară mare și cu instrumente standardizate,

dar nu s-a limitat la acest stil de acțiune. S-a început prin punerea în aplicare a cunoștințelor medicale, dar s-a finalizat prin atragerea multor altor seturi de cunoștințe, unele formale (furnizate de administratori, sociologi și antropologi) și altele informale. Au fost armonizate protocoale și ținte extrem de riguroase și standardizate, alături de o remarcabilă flexibilitate, încălcarea regulilor și depășire a ierarhiilor. Înainte de orice, a fost un program cu un scop clar definit și unul care a reușit să inspire suficient de mult pentru a pune în mișcare energiile tuturor celor angajați în slujba lui.

În acest caz, OMS a construit o imagine exactă a cauzalității, de genul celei pe care trebuie să se bazeze orice strategie. Instituțiile publice trebuie să apeleze la multe seturi diferite de cunoștințe (din domeniul politic, al științelor sociale, statistic, al opiniei publice) pentru a face legătura dintre cauză și efect: cum va putea o lege, un program sau un serviciu să schimbe anumite comportamente. În unele privințe, politica publică este similară medicinei, bazându-se pe diagnostice, evaluări și decizii care se fundamentează pe seturi de informații deja cunoscute, dar este realizată în condiții de nesiguranță care trebuie urmărite acordând totodată o atenție deosebită rezultatelor.

Cu toate acestea, cauzalitatea în politica publică este mai ambiguă decât în alte domenii. Există puține domenii în care acțiunile agențiilor publice se fundamentează pe informații cu adevărat sigure legate de cauze și efecte. Această bază poate fi reprezentată de științele sociale (de exemplu, faptul că se știe deja că o creștere a ratei dobânzii va conduce la modificări în investiții sau economii sau că o scădere a consumului de alcool va conduce la o diminuare a problemei alcoolismului). Se poate să fie vorba despre experiența administrativă (de exemplu, faptul că este impusă reducerea limitei de viteză îi convinge pe șoferi să conducă cu viteză mai mică). Și totuși, mare parte din activitatea unui guvern se bazează pe fundamente mai puțin solide decât acestea, ocupându-se de probleme acolo unde există multe cauze ce interacționează între ele, unele conectate, altele esențiale, acolo unde există solicitări concurențiale pentru acordarea încrederii și unde acțiunile guvernelor par a fi improvizații, în loc să urmeze tendința generală.

Să luăm un exemplu remarcabil, cum ar fi scăderea fenomenului infracțional în New York, în anii 1990. Ar fi putut să se datoreze noilor tactici de menținere a ordinii (pretenție ridicată de Înaltul Comisar al



poliției newyorkeze, William Bratton), caracteristicilor demografice (un număr mai restrâns de tineri bărbați „crimogeni”), reformelor în favoarea avortului de la începutul anilor 1970 (ceea ce a însemnat că mai puțini bărbați tineri săraci aveau să ajungă infractori cincisprezece ani mai târziu) sau unor factori mai puțin perceptibili, cum ar fi faptul că adolescenții de vârstă mai mică aveau să riposteze față de frații lor mai mari (concluzia unui studiu etnografic realizat la scară mare). Care dintre aceste explicații este cea corectă este în mod evident un fapt crucial pentru orice strateg care dorește să justifice scăderea ratei infracționalității.

Este, de asemenea, de notorietate faptul că multe probleme aparent simple se dovedesc a fi de fapt simptome și nu cauze. În cele mai multe dintre marile orașe occidentale problema celor fără adăpost nu este o problemă a lipsei de locuințe, ci mai degrabă a altor traume, începând de la boli mentale și destrămarea familiei până la dependența de droguri, ceea ce îi împinge pe oameni să trăiască în stradă. Aglomerația din trafic poate să pară rezultatul insuficienței de rețele de drumuri, dar ar putea fi în același timp un rezultat al unui transport public inadecvat. Ca regulă generală, este întotdeauna mai bine să te ocupi de cauzele din trecut decât de simptomele ulterioare. Dar sunt și excepții. Bolile mentale constituie un bun exemplu. În urmă cu șaptezeci de ani, se considera că pentru orice tulburare mentală era mai indicat oricare tratament decât niciunul. Astăzi, multe dintre tulburările mentale pot fi tratate și puține dintre ele chiar vindecate. Dar având în vedere că înțelegerea de către psihologie a cauzelor profunde ale multora dintre bolile mentale rămâne în stadiul experimental și contestată, intervențiile care se concentrează asupra simptomelor sunt deseori mai eficiente decât celea care pretind că se ocupă de cauzele esențiale.

## Cunoaștere și putere

Cunoașterea și puterea sunt în centrul abordării strategiei pentru care eu pledez. Argumentul meu este acela că guvernele trebuie să cultive o înțelegere riguroasă a naturii domeniilor care le influențează încontinuu: cât de stabile, complexe sau haotice sunt; cât de mult se știe despre cauze și efecte; cât de multă putere are un guvern să acționeze, fie singur, fie

alături de alți factori. Dacă un guvern deține atât puterea cât și cunoașterea, el poate să acționeze în mult mai multe moduri recomandabile decât dacă ar urma o singură direcție sau niciuna. Când cunoașterea este larg distribuită, guvernele trebuie să cultive smerenia, iar atunci când puterea este larg răspândită, ele trebuie să devină veritabili colaboratori și nu comandanți. Instrumentele practice care vor fi examinate mai târziu îi încurajează pe înfăptuitorii de politici publice – *policy makers* – să reflecteze cu multă atenție în legătură cu gradul de putere și cunoaștere de care dispun pentru a răspunde amenințărilor și oportunităților. Este posibil să nu aibă altă alternativă decât să acționeze cu hotărâre – dar dacă acționează fără o cunoaștere solidă, ele trebuie să fie rapide astfel încât să se adapteze și să ia în considerare specificul mediului lor. Într-o mare măsură, greșelile pe care le fac guvernele provin din supraestimarea dimensiunii puterii și cunoașterii lor. Strategia în cazul variolei a constituit un bun exemplu pentru modul în care au trebuit mobilizate diferite seturi de cunoștințe pentru a suplini limitele OMS și, de asemenea, despre cum să fie mobilizate diferite tipuri de putere. Strategiile care s-au soldat cu eșecuri, cum au fost cea de eliminare a viermelui parazit tropical sau a poliomielitei, au demonstrat cât de limitate erau puterea și cunoașterea de care dispuneau agențiile însărcinate cu soluționarea acestor probleme de sănătate.

Relația dintre cunoaștere și acțiune reprezintă esența teoretică a cărții de față, care prezintă guvernul ca fiind puterea reflexivă și cunoașterea reflexivă: puterea al cărui scop esențial este propria sa propagare, prin legitimitate și încredere, și cunoașterea, care include conștientizarea propriilor limite, în acest fel căutând să genereze cunoaștere pentru alții. Istoria și știința politică abundă de exemple ale modului în care este folosită puterea pentru a crea putere, fie că este vorba despre persuasiune și cooptare, „dezbină și condu”, fie prin mișcări de judo, care se folosesc de energia inamicului pentru a-l slăbi. Nu există o literatură suficient de bogată despre aplicarea cunoașterii și multe dintre instrumentele sunt relativ noi. Pentru strategii, acestea cuprind instrumentele analitice ale gândirii sistemice sau modelarea logică, care fac explicite conexiunile dintre lucruri și arată cum funcționează sistemele și ce efect ar putea avea diferite intervenții. Așa cum adolescenții învață despre circuitele de *feedback* care modelează clima sau apa, aceste metode de gândire încep să devină tot mai evident

tendențele generale, dar încă sunt într-o mică măsură cunoscute printre funcționarii civili.

Există multe metode noi de a manevra seturi disparate de cunoștințe, cum ar fi vocile de *user* și *frontline* și dovezile formale, începând de la date legate de opinia publică până la cele mai recente descoperiri din genomică. Alături de metodele consacrate ale specialiștilor în experimente și cercetare, comisiilor de experți și forțelor adunate în jurul unei misiuni, alte metode urmăresc să exploateze inteligența colectivă a societății prin procese deschise care generează comentariile și discuțiile pe orice temă, de la cercetare până la recomandări pentru politici publice și legi; auditul strategic și alte metode pentru a inventaria ce funcționează și ce nu; piețe *futures*, prognoze și exerciții de jalonare (*benchmarking*) pentru a fixa ținte pe termene mai lungi (cum ar fi programul de jalonare de repere Oregon – *Oregon benchmarks programme*); competiții și oferte deschise pentru consiliere și cercetare (de genul celei inițiate de *US Social Science Research Council*); agenții de experți de mare anvergură (cum este *The International Panel on Climate Change*); colaborări care leagă diferite locuri în care se experimentează în paralel și se face schimb de date și experiență (cum este munca depusă în cadrul *Clinton Global Initiative* în legătură cu modificările climatice); și „acceleratori ai inovațiilor”, care pun în legătură agenții publice, antreprenori și beneficiari pentru a verifica ideile noi.<sup>15</sup>

Aceste noi modele evoluează cu repeziciune, folosindu-se de avantajul unei ere a multitudinii de informații și al unei game mai generoase de surse extrem de accesibile de înțelegere profundă, decât au avut la dispoziție guvernele în trecut. Aceste modele îmbrățișează ideea că nimeni nu este mai inteligent decât ceilalți și că, în general, cercuri mai mari tind să adune la un loc mai multă inteligență decât cele mici.<sup>16</sup>

## Teorie și experiență

Această carte se bazează pe literatura extensivă legată de managementul public, guvernare și strategie. Dar în același timp, m-am bazat pe o experiență îndelungată a mai multor genuri diferite de acțiune publică. Când am încheiat capitolul de viață dedicat exclusiv educației mele, după o perioadă scurtă de timp în care am vândut enciclopedii

direct cumpărătorilor din casă în casă, combinația de noroc și nevoia de a-mi achita datoriile m-a adus chiar în miezul orașului în care își are sediul guvernul, Londra, pentru a mă ocupa de discipline umaniste și a-mi aduce contribuția la ceea ce ar fi putut deveni prima strategie pentru industriile creative din lume.<sup>17</sup> Mai târziu, preocupările mele au fost legate de redresare și crearea de locuri de muncă într-un oraș care pe atunci suferea de pe urma șomajului în masă și a unui fatalism larg răspândit (ieșit la iveală în mod nepotrivit) pentru care nu se întrevedea nicio soluție de contracarare. Spre sfârșitul anilor 1980, am lucrat în cadrul Comisiei Europene de la Bruxelles, preocupată de tehnologia de înaltă performanță și de reglementare într-o vreme în care Europa punea cu încredere (și, așa cum avea să se dovedească, în mod eronat) bazele unui supra-stat. În anii 1990, am lucrat în calitate de consilier politic, la început în Parlament (pentru o personalitate politică, Gordon Brown, care ulterior avea să devină prim-ministru), apoi într-un mic ONG care își consacra mare parte a timpului colaborând cu practicieni din prima linie și, mai târziu, la cabinetul colegului lui Brown, Tony Blair, care la rândul lui a devenit prim-ministru, incluzând aici perioada în care am fost șeful echipei sale de politici publice. În paralel, în anii 2000, am devenit funcționar public, am inițiat și condus Departamentul de Strategie al guvernului (parte componentă a Cabinetului primului-ministru), ajutând totodată la realizarea echipelor de strategie în cadrul departamentelor și ministerelor din guvern.

În multe dintre aceste funcții am avut norocul să am șefi care erau cu adevărat interesați de găsirea răspunsurilor adecvate în locul celor convenabile. În același timp, funcțiile pe care le-am avut mi-au oferit ocazia să mă mișc în diferite medii, între macropolitica publică la nivel înalt și microrealitățile specifice centrelor de joburi și organizațiilor comunității. În cadrul Cabinetului mi-am alcătuit o echipă mare care să se ocupe de strategie – care includea la vârf în jur de 140 de oameni în grupul de bază și o serie de echipe de strategie presărate în jurul ministerelor și departamentelor. Ne desfășuram munca în mod deliberat fără surle și trâmbițe și sub radarul comentariilor din mass-media; însă efortul nostru a avut un impact substanțial asupra unor chestiuni extrem de variate, cum ar fi energia și modificările climatice, sărăcia și reconstrucția post-conflict.

Pentru a ne duce la bun sfârșit munca, am fost nevoiți să elaborăm propriile noastre metode, deoarece exista foarte puțin material scris disponibil în legătură cu modul în care ar trebui desfășurată strategia în sectorul public. Manualele de strategie concepute să ofere îndrumare în business ne erau de prea puțin ajutor. Nu era prea mult material disponibil nici despre folosirea strategică a banilor, tehnologiilor, oamenilor sau legilor. Ca răspuns la această situație, am dezvoltat propriile noastre instrumente și le-am făcut cunoscute pe internet.<sup>18</sup> Unele părți ale cărții de față își trag esența din această experiență; altele, din munca mai recentă pe care o desfășor în colaborare cu guverne din lumea întreagă, începând din Australia și Noua Zeelandă până în China, Japonia, Canada, Danemarca și Suedia, inclusiv activitatea mea de consultant pentru alte două guverne în slujba primilor-miniștri.<sup>19</sup>

Pentru orice guvern strategia este în același timp importantă și frustrantă. Strategii se luptă în permanență pentru a câștiga timp și atenție în competiție cu cele mai recente crize, *speech*-uri sau bătălii facționale. Guvernele pentru care lucrează combină ierarhia rigidă și haosul cu greu mascat, noutatea evidentă și stagnarea profundă. Și acestea nici nu sunt întotdeauna raționale: așa cum comenta la un moment dat Keynes în legătură cu piețele, „nimic nu este mai dezastruos decât o politică de investiții rațională într-o lume irațională”, iar strategii înțelepți trebuie să fie la fel de deprinși cu motivele aparent iraționale, cum sunt cu datele și tendințele. În egală măsură, strategii se confruntă cu o provocare mai subtilă, aceea că nimeni din preajma celor aflați în miezul guvernului nu poate aprecia cu ușurință cât de mare este impactul pe care îl are munca lor. Am remarcat cum multe strategii făcute publice erau implementate în maniere care ignorau punctele de vedere cele mai pertinente. Chiar și atunci când lucrurile se desfășoară conform unui plan, rareori este ușor să apreciezi care dintre acțiuni a atins un rezultat, oricare ar fi acela. Un remediu ar fi să știi să ascuți în mod activ. Când am lucrat în cadrul guvernului, petreceam cel puțin o zi pe săptămână în afara acestuia, vorbind cu oamenii din școli și închisori, din spitale și sedii de asistență socială și din centre ale comunității, în cel mai informal și onest mod posibil. Deseori, acest lucru însemna să călătoresc incognito pentru a evita să fiu întâmpinat de vreun reprezentant al vreunui partid sau o oficialitate. Am învățat să nu cred sută la sută nimic din ceea ce mi se spunea de către cei avizați din departamente și agenții, până când nu

„experimentam triangulația” verificării eu însumi pentru a-mi confirma acuratețea ideii cu proprii mei ochi (și de multe ori ceea ce era literă de lege în birourile oficiale se dovedea a fi ficțiune pe teren).

Orice guvern simte pulsul realității într-un mod unic. Biroul aureolat de putere absolută din vreun district din India este atât de diferit de birourile ministerelor înțesate cu teancuri urișe de hârtii din Tokyo sau de atmosfera de încredere în tehnologia avansată din Singapore, de eficiența neafectată a Scandinaviei sau de energia turbulentă - și exagerat expusă în mass-media - a statelor și marilor orașe americane sau de spitalele sărace ale Chinei rurale. Țări cum este Singapore, dominate de un singur partid politic, își pot permite să conceapă strategia în moduri foarte diferite față de altele, cum sunt Statele Unite, unde strategia se referă mai mult la politica competitivă și adesea pe termen scurt, electorală. Cu toate acestea, toate guvernele împărtășesc multe tipare comune. De exemplu, cele mai multe paliere ale unui guvern au prejudecăți identice: cele aflate mai sus sunt percepute ca fiind intangibile și interferându-se inutil, cele de mai jos sunt percepute ca frizând amatorismul și predispuse la corupție. Oriunde există oficiali bine-intenționați care se străduiesc să confere un sens dorințelor unor politicieni ezitanți și politicieni principali seduși spre distracție de către funcționari publici incompetenți și impasibili. Orice guvern amestecă poezia dramatică a crizelor și schimbărilor și proza de zi cu zi a legislației, bugetelor și managementului programelor. Și aceasta chiar dacă tradiția guvernelor este extrem de diferită în țările mari, cum sunt S.U.A. sau Rusia, care funcționează după cum le dictează propriul destin istoric, față de tradiția mult mai agilă și modestă a unor guverne din țări mici, cum sunt Irlanda și Finlanda. Și în fiecare sector public sunt mulți care își doresc pur și simplu să își aducă propria contribuție pentru a face astfel încât societatea lor să fie una mai bună, fără perspectiva vreunei glorii sau a unei răsplăți financiare (în mod neașteptat, în Marea Britanie, guvernarea Blair a înregistrat o creștere semnificativă a angajamentului funcționarilor publici - în anul 2007, 65% dintre funcționarii publici cu vârsta sub 35 de ani afirmau că este important pentru ei faptul că munca lor este utilă pentru societate, în comparație cu cifra de 14%, cât se înregistra în sectorul privat).<sup>20</sup>

Realitatea monotonă a administrației publice oferă suficient combustibil cinicilor, care consideră că orice viziune pe termen lung și

orice angajament față de valori reprezintă un lux greu de atins de lucrarea de zi cu zi a politiciii, de natura contradictorie a opiniei publice și de influența nefastă a intereselor. Însă experiența pe care am dobândit-o mi-a conferit o perspectivă încrezătoare dar și precaută în legătură cu potențialul oricărui guvern. Întotdeauna guvernele riscă să atingă eșecul, inutilitatea și consecințele neplănuite. Multe ajung să fie depășite de sarcini pentru care nu au nicio perspectivă realistă de a le duce la îndeplinire. Însă un guvern eficient este în esență acela care se preocupă de libertatea noastră colectivă – abilitatea noastră de a ne exercita suveranitatea împreună în moduri care totodată întăresc libertatea și suveranitatea noastră individuală pentru a fi diferite de ale celorlalți semeni. Această chestiune nu ar trebui să fie controversată, în ciuda celor câteva decenii când era la modă să fie criticată contribuția unui guvern la starea de bine a ființei umane. Orice analiză serioasă a ajuns la concluzia conform căreia calitatea guvernării este un factor decisiv care contribuie la starea de bine a ființei umane. Se remarcă un uriaș decalaj între șansele pe care le au în viață oamenii care trăiesc în locurile cel mai bine guvernate, cum sunt Elveția sau Norvegia și în locuri nefericite prost guvernate, cum este Coreea de Nord sau părți ale Africii de Vest.<sup>21</sup> De multe ori, se adeverește zicala înțeleaptă care spune că guvernele pot face puțin bine și mult rău. Dar această viziune nu numai că este în dezacord cu faptele, ea rănește totodată interesele, îndeosebi a celor slabi și vulnerabili și chiar a oricărui individ, atunci când ajunge să fie înrădăcinată.

Calitatea este mai importantă decât dimensiunea: într-adevăr, în cadrul unui registru mai amplu, dimensiunea unui guvern are un impact minim, chiar inexistent asupra ratei de creștere economică sau a nivelului PIB-ului – contrar părerilor larg răspândite și acceptate în anii 1970 și 1980. Taxe care sunt prea mari la un moment dat vor sufoca orice întreprindere (deși trebuie amintit că în Statele Unite, cele mai bogate dintre acestea au cunoscut o creștere a nivelelor de taxare de la 24% în anii 1920 la 91% în anii 1950, care, după cele mai multe aprecieri, a fost epoca de aur a întreprinderilor din această țară: cifra a coborât acum la 35%). Ceea ce contează mai mult decât dimensiunea guvernului este dacă cheltuielile publice sunt destinate utilizărilor productive și dacă sunt folosite în mod eficient, evitându-se corupția.<sup>22</sup> Într-adevăr, cercetări recente evidențiază mai degrabă avantajele cheltuielilor sociale și nu se

ocupă de costurile acestora,<sup>23</sup> iar cele mai multe țări care ocupă primele poziții într-o clasificare în privința competitivității globale sunt în același timp țări care cheltuiesc sume relativ mari: avantajul lor provine din nivele ridicate ale capitalului uman și organizațional. Un studiu recent al Băncii Mondiale a analizat de ce aceeași persoană, care pleacă dintr-o țară săracă și se stabilește într-una bogată, poate câștiga de cinci până la zece ori mai mult. Răspunsurile acestor persoane s-au concentrat asupra valorii aptitudinilor de care făceau dovadă cei din jurul lor și a calității instituțiilor, inclusiv guvernarea în toate formele sale și statul de drept. Studiul a estimat că 80% din bogăția țărilor dezvoltate și 60% din bogăția țărilor mai sărace este de natură intangibilă: „capitalul uman și valoarea instituțiilor...reprezintă cea mai mare pondere a bogăției din aproape toate țările”. Conform analizelor acestora legate de regresii, instituțiile contabilizează 57% din capitalul intangibil, iar educația 36% (procentajele cele mai ridicate le înregistrează Elveția).<sup>24</sup>

## Cum trebuie citită această carte

Multe guverne s-au mulțumit doar să atingă acel stadiu în care să-și administreze fără grabă propriile societăți, reticente la schimbare și reformă, iar în cazul celui mai rău scenariu, au adoptat un comportament rapace și opresiv. Chiar și unele dintre serviciile publice mai eficiente se percep singure ca un fel de absorbant ai șocurilor – surse de stabilitate în mijlocul lumii instabile și nesigure din jurul lor - și multe guverne trăiesc într-un etern prezent al comentariilor din mass-media și al sondajelor de opinie. Această carte este menită să ajute guvernele să se concentreze asupra lucrurilor care contează cu adevărat, punând la dispoziția societăților ceea ce le este necesar și încurajându-le să evite să fie îngenunchiate de cursul evenimentelor.

Cartea poate fi parcursă dintr-o singură mișcare, vă puteți cufunda în paginile ei sau vă puteți folosi de ea ca de un ghid practic. Partea I expune fundalul pe care se desfășoară strategia publică. Capitolul 2 definește strategia publică și analizează specificul său și prin ce se deosebește de strategia din business și cea militară. De asemenea, m-am aplecat asupra analizei cauzelor pentru care unele strategii eșuează și a tiparelor comune ale erorilor care afectează guvernele. Capitolul 3 analizează



cererea și oferta pentru acțiunea publică, contextul istoric care a transformat guvernele moderne și legitimitatea reformelor recente. Capitolul 4 prezintă modelul de strategie și pașii care trebuie urmați de oricine dorește să formuleze o strategie eficientă cu șanse reale de a fi implementată. În Partea a II-a, mi-am propus o analiză mai detaliată a problemelor majore cu care se confruntă guvernele contemporane. Capitolul 5 analizează dacă strategia ar trebui organizată în interiorul guvernului și cum corespunde celorlalte funcțiuni, cum ar fi managementul politic și mijloacele de comunicare. Capitolul 6 investighează natura cunoștințelor pe care se bazează strategia, iar Capitolul 7 analizează modul în care planurile se transformă în acțiuni, inclusiv avantajele și viciile țințelor propuse. Capitolul 8 se ocupă de provocările ce stau în fața inovării și asumării riscurilor pozitive în sectorul public, iar Capitolul 9 abordează dubla provocare de a face față riscurilor negative și de a rămâne pe poziții păstrând reziliența. Capitolul 10 se concentrează asupra modalității de a acționa dincolo de limitele organizaționale („*joined-up government*”). Capitolul 11 analizează importanța tot mai mare a modificării comportamentale și culturale, privite ca ținte ale strategiei, iar Capitolul 12 se referă la importanța încrederii ca o țintă deschisă a strategiei. Capitolul 13 abordează modul de evaluare și de apreciere a succesului. Capitolul 14 este dedicat *leadershipului* și relației sale cu strategia. În fine, în Partea a III-a, Capitolul 15 adună laolaltă toate elementele și stabilește câteva concluzii.

În final, sper ca cititorul să înțeleagă relevanța pildelor despre pește a trei înțelepți chinezi. Primul spune că „peștele descoperă apa în cele din urmă” - este nevoie de muncă asiduă pentru a înțelege cu adevărat lumea în care trăim. Al doilea spune că „numai peștele mort urmează sensul cursului de apă” - mai bine să-ți urmezi propriul mod de gândire, decât să fii sclavul ideilor altora. Cel de-al treilea comentariu, care provine de la Lao Tsu, ne spune că „atunci când guvernezi o țară mare este ca și cum ai găti un pește mic: nu trebuie întrecută măsura.