

# Politicele publice și cercetarea românească de astăzi (Public policy in the today Romanian research)

FLORIN VASILIU

*Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Fizica Materialelor, București-Măgurele, România*

The importance of public policies in the Romanian research is emphasized in the more general context of the European Union and entire world. A discussion of the virtual relationship between the Romanian research and a possible country project is given. Finally some proposals of civic society for the improvement of public policies devoted to research and development are mentioned.

*Keywords:* Public policy, Roumanian research today

## 1. Necesitatea politicilor publice

Termenul de „politică publică” a pătruns în studiile de specialitate și în limbajul curent din România destul de târziu (la sfârșitul anilor '90). Sunt încă prezente o serie de ambiguități legate de semnificația și sfera de cuprindere a acestei noțiuni. Termenul a fost împrumutat din limba engleză - policy -, dar nu există o traducere specifică în limba română, alta decât aceea de politică.

Foarte multe definiții au fost propuse pentru conceptul de politici publice, fiecare accentuând unul sau mai multe aspecte ale politicilor publice. Una dintre definițiile generale propuse este cea a lui Thomas Dye, conform căreia „politicile publice reprezintă tot ceea ce structurile guvernamentale hotărăsc să facă sau să nu facă” [1]. Este interesantă aici nu doar precizarea clară a actorilor politicilor publice (structuri guvernamentale) și introducerea ideii de decizie, dar mai ales includerea ideii de non-decizie, adică decizia de a nu face nimic în legătură cu problema pusă în discuție. Altă definiție posibilă a politicii publice este următoarea: „O politică publică este o rețea de decizii legate între ele privind alegerea obiectivelor, a mijloacelor și a resurselor alocate pentru atingerea obiectivelor în situații specifice” [2].

Politica publică este o acțiune implementată de structurile puterii, structuri care au autoritate legislativă, politică și financiară de a acționa într-o anumită direcție. În general, politica publică încearcă să răspundă unei nevoi/probleme concrete a societății (sau a unui segment al societății). Politica publică este orientată spre atingerea unui set de obiective bine delimitate în încercarea de a rezolva o

nevoie/problemă particulară a comunității (grupului-țintă) [3].

Autorii politicilor publice (policy makers) se referă la un grup cunoscut de decidenți care determină cursul unei acțiuni în mod intenționat și urmărind anumite finalități. Pot fi distinse următoarele categorii: guvernul, înalții funcționari, Parlamentul, grupurile de interese, universitarii, cercetătorii și consultanții, mediile de comunicare în masă, partidele politice și opinia publică [4]. Rolul executivului (guvernului) este esențial, acesta intervenind în toate etapele ciclului politicilor (elaborarea, implementarea, evaluarea).

O creștere a competitivității României nu este posibilă în absența unor politici publice coerente, care să stimuleze activitatea de educație și cercetare și să permită accesul la finanțări externe. Este esențial ca factorii de decizie politică să ia în considerare condițiile care au avut un impact negativ asupra eficacității politicilor publice și fondurilor structurale.

## 2. Politica științei în lume

Există o diversitate de aspecte ale politicilor aplicate în domeniul cercetării în diferite țări ale lumii. Evident că, în esență, politicile sunt diferite în cazul țărilor dezvoltate în raport cu țările a căror contribuție științifică la patrimoniul universal este mai mică.

Politica științei este deosebit de importantă mai ales în cazul țărilor care acordă o finanțare redusă cercetării, printre care se numără și România.

Guvernanța științei și educației moderne este caracterizată la nivel național și internațional de o serie de provocări pentru decidenți (policy-makers) [5] cum ar fi:

- înțelegerea și managementul asociat aspectelor de complexitate și incertitudine ale științei și educației;
- rezolvarea unei noi cerințe ambientale, etice și societale;
- găsirea unui echilibru adecvat între finanțarea publică și privată;
- asigurarea unei infrastructuri adecvate;
- organizarea unui flux și schimb liber al informației științifice;
- ameliorarea coerenței și consistenței politicii științei prin găsirea unor noi forme de interacție între comunitatea științifică, decidenții politici și societate;
- integrarea unor idei creative și orientate spre viitor în luarea de decizii.

În Fig. 1 sunt prezentate principalele instituții și organizații din SUA cu rol important în elaborarea de politici publice în domeniul științei și tehnologiei: Congresul, Casa Albă, organizații academice, industrie, grupuri de lobby, organizații profesionale, think tanks-uri etc. [6].



Fig. 1. Organizații care influențează luarea de decizii politice în domeniul științei și tehnologiei în SUA [6].

Un factor important în politicile naționale pentru cercetare și dezvoltare îl are procentul din PIB alocat acestui domeniu.

România se găsește pe ultimul loc în UE având o pondere de numai 0,38% a cheltuielilor de cercetare și dezvoltare în PIB, cu mult sub țările din vestul Europei, dar și sub țările vecine, potrivit datelor Eurostat [7].

În 2014, cel mai ridicat nivel al ponderii cheltuielilor pentru cercetare și dezvoltare în PIB a

fost înregistrat în Finlanda (3,17%), urmată de Suedia (3,16%) și Danemarca (3,08%). România înregistrează, deci, o pondere a cheltuielilor de cercetare-dezvoltare în PIB de zece ori mai mică decât țările nordice, însă trebuie ținut cont și de faptul că PIB-ul acestor țări este mai mare decât al României, ceea ce face ca discrepanțele să fie mult mai accentuate în cazul acestui indicator. Austria alocă 2,99% pentru aceste cheltuieli, Germania 2,84%, Belgia 2,46%, Slovenia 2,39%, iar Franța 2,26%.

La polul opus se află România, cu doar 0,38% din PIB alocat cercetării și dezvoltării, alte state cu un nivel de sub 1% al acestor cheltuieli fiind Cipru (0,47%), Letonia (0,68%), Croația (0,79%), Bulgaria (0,8%), Grecia (0,83%), Bulgaria (0,8%), Malta (0,85%), Slovacia (0,89%) și Polonia (0,94%) (Fig. 2).

Comparativ cu alte economii mari, ponderea medie a cheltuielilor pentru cercetare și dezvoltare de 2,03 % în PIB-ul UE este mult mai mică decât în Coreea de Sud (4,15% în 2013) și Japonia (3,47% în 2013) și mai mică decât în SUA (2,81% în 2012), dar egală cu cea din China (2,08%) în 2013 și mai mare față de Rusia (1,15%).

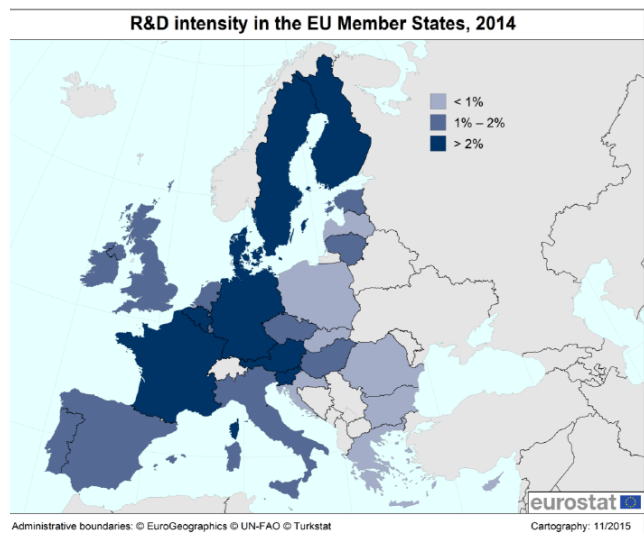


Fig. 2. Ponderea cheltuielilor pentru cercetare și dezvoltare în PIB pe anul 2014 conform Eurostat.

### 3. Politici de cercetare în România

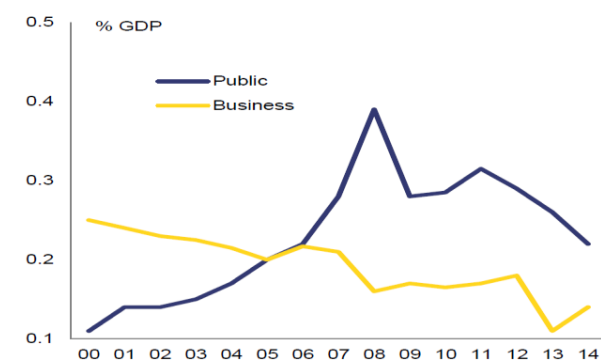
În ciuda eforturilor de reformare a sistemului de cercetare și inovare din România, implementarea măsurilor adoptate a fost deficitară din cauza absenței unei viziuni la nivel politic pe termen lung și a lipsei de continuitate a deciziilor de la un guvern anterior la următorul [8]. Importanța politicilor de

cercetare și inovare, în contextul mai larg al dezvoltării economice, a fost marcată în Strategia Națională 2014-2020, dar implementarea rămâne, totuși, nesigură, depinzând de angajamentul guvernamental de finanțare a activităților prevăzute în instrumentul de implementare a Strategiei.

Intr-un recent raport al Comisiei Europene intitulat: “References to Research and Innovation in the European Semester Country Report 2016 Romania” [9], se arată că România se află considerabil în urma altor state membre ale UE, din punct de vedere al resurselor investite în cercetare și dezvoltare, al finanțării insuficiente și a organizării instituționale fragmentate care afectează politicile publice în țările cu un sistem de cercetare subdezvoltat.

Cheltuielile pentru cercetare-dezvoltare și inovare au scăzut continuu din 2011, atingând 0,38% din produsul intern brut în 2014, din care cheltuiala publică reprezintă doar 0,22%, care este cel mai jos nivel în Uniunea Europeană și departe de ținta de 2% a Europei 2020 (Fig. 3). În perioada 2014-2020, numai 15% din fondurile structurale disponibile pentru România sunt alocate pentru cercetare-dezvoltare. Totuși, în bugetul 2016 cheltuiala publică atinge 0,29% din produsul intern brut.

Graph 2.3.13: Developments in R&D Intensity



Business R&D intensity: Business enterprise expenditure on R&D (BERD) as % of GDP  
 Public R&D intensity: Government intramural expenditure on R&D (GOVERD) plus higher education expenditure on R&D (HERD) as % of GDP  
 Both series have a break in the series between 2011 and previous years  
 Source: European Commission

Fig. 3. Evoluția cheltuielilor publice și private de cercetare în România în perioada 2000-2014.

Din păcate, au existat unele politici cu impact neutru sau chiar negativ asupra nivelului cercetării științifice din România [10]. Astfel, dacă putem aprecia că politica industrială, politica regională și cea pentru IMM au avut efecte neutre, alte evoluții, cum ar fi lentul proces de privatizare, reforma educației și politicile pentru resurse umane au avut

un impact negativ. Consecințe nefavorabile pot fi, de asemenea, asociate cu alocarea de fonduri fără o corelație clară cu performanța reală, relevanța redusă a priorităților economice și sociale, deficiențele de management al proiectelor, absența studiilor de impact privind eficiența socio-economică a fondurilor cheltuite pentru C-D etc. Mixul curent de politici din România, aplicate în aria cercetării, pare să fie, în general, un mozaic arbitrar de instrumente complementare sau redundante, derivate din politici ad-hoc, fără specificarea clară a metodelor de implementare sau a volumului și sursei de finanțare necesară.

Sistemul actual de cercetare din România pare să fi devenit compatibil cu cel al țărilor europene dezvoltate din punct de vedere al structurii și mecanismelor generale. Totuși, decidenții politici au ales, de multe ori, să imite formal programele Uniunii Europene, în ciuda unor incompatibilități și inadecvări evidente. Starea curentă a cercetării din România, care se plasează pe ultimele locuri în ceea ce privește indicatorii de performanță, este o expresie relevantă a inconsistenței și incoerenței în implementarea unor strategii de C&D ca și a incompatibilității politicilor de cercetare cu cele specifice altor sectoare economice [11].

#### 4. Cercetarea românească de astăzi în contextul unui posibil viitor proiect de țară

Subiectul ales este, evident, extrem de vast și nu poate fi epuizat rapid în spațiul alocat. Intentionat am folosit termenii „posibil viitor proiect” deoarece, după știința mea, nu avem în acest moment un proiect de țară integrator pentru România, care să includă și cercetarea. Avem, în schimb, nenumărate strategii sectoriale și instituționale, majoritatea neaplicate sau neaplicabile, dar solicitate la nivel guvernamental, într-o adevărată frenezie, încă din zorii trandafirilor de la începutul anilor 90 și până astăzi.

Se va spune, însă, că cercetarea românească, prin bunăvoința diriguitorilor ei, a avut, începând din anul 1999, planuri naționale de cercetare, în momentul de față fiind în plină operare Planul Național III pentru perioada 2014-2020. Intr-adevăr, timpul trece rapid și poate am uitat deja de PNCDI I (1999-2006) și de PNCDII (2007-2013).

Aș avea câteva observații în acest context:

- în absența unui proiect de țară, planul național de cercetare este doar un exercițiu cam inutil și consumator de fonduri. Dacă observăm că cel de azi este un soi de copie conformă a programului

„Horizon 2020” al Uniunii Europene, program ambițios transnațional, este clar că eventualele obiective ale unei cercetări naționale, care ar fi stabilite în cadrul unui program de țară pe care nu îl avem, nu vor fi servite de astfel de construcții șubrede care plagiază interesele comunității științifice europene, în special a zonei sale vestice, mult mai avansate în raport cu România;

- totuși, de 17 ani suntem sub umbrela binefăcătoare a acestor planuri de CDI, care pun în aplicare strategiile asociate. Dacă citim rapoartele finale, este greu să ne dăm seama ce s-a realizat în această perioadă de timp și, în ce măsură, România a beneficiat de rezultatele cercetării;

- în multe analize efectuate de experți români sau străini se arată că un defect esențial al sistemului de cercetare din România este absența sau insuficiența unor politici publice adecvate domeniului.

Pentru un observator cât de cât avizat al proceselor întâmplătoare în ultimul sfert de veac în cercetarea românească, o primă întrebare ar fi dacă au existat, realmente, politici de cercetare în România. În alte țări, inclusiv în țări relativ mici dar cu ambiții mari în domeniu (de ex. Finlanda, Israel, Olanda, Irlanda, Singapore etc.), aceste lucruri sunt tratate foarte serios, iar politicile de cercetare respective sunt elaborate de persoane cu competență științifică și managerială dovedită.

E greu de spus, dacă au existat sau nu politici de cercetare reale, adecvate și comparabile cu cele din alte părți. Oricum trebuie să recunoaștem că, dacă e, totuși, greu să decelăm niște fire directe pe termen mediu și lung ale unor astfel de politici, totuși, politica în sensul ei dâmbovițean s-a simțit din plin în destinele cercetării românești.

Sistemul de cercetare din România are o problemă serioasă semnalată în diverse rânduri și care va trebui luată în considerare de un viitor proiect de țară. Există numeroși cercetători și universitari, care nu publică nimic sau publică în reviste de slabă calitate, deși, se știe că productivitatea unui cercetător se măsoară printre altele prin articolele publicate

O analiză recentă făcută de Dl. Stefan Szedlacek și reluată în Observator Cultural de Liviu Ornea [12] arată că doar aproximativ 15% dintre cercetătorii fără grad didactic și universitari, care au în fișa postului obligația de a face cercetare sunt, realmente, activi prin publicații. Totuși, raportat la bugetul cercetării, adică în condiții de sărăcie accentuată, producția științifică globală e surprinzător de bună, deși este asigurată de doar o minoritate a cercetătorilor. Chiar dacă există și alte moduri de a evalua cercetarea, este clar că procentul menționat anterior este mic, iar sistemul pare supradimensionat față de cât și la ce

nivel produce. Din păcate, legislația aferentă cercetării este impusă de majoritatea inactivă și mediocră, iar încercările de reformă în favoarea elitelor științifice sunt respinse. Pentru exemplificare, citez din articolul lui Liviu Ornea: „*Exemplul la îndemină e tentativa de a introduce criterii și standarde de evaluare mai înalte pentru titluri universitare și de cercetare: neputând fi negociate, au fost introduse forțat de un ministru și au fost modificate imediat de guvernul următor*”.

Viitoarele politici de cercetare, integrate într-un posibil viitor proiect de țară, vor trebui să ia în considerare aceste realități expuse anterior.

În concluzie, fonduri care pot fi folosite pentru cercetare nu lipsesc în România. S-au făcut progrese importante și în domeniul infrastructurii instituționale. Totuși politicile de cercetare fie lipsesc, fie sunt eronate, iar absența unui proiect de țară pare a fi o cauză esențială a acestei stări de fapt. În consecință, nu există un plan coerent național de cercetare cu direcții prioritare.

În lipsa unor asemenea politici, cercetarea românească va funcționa precum autostrada Transilvania: cheltuirea unor sume importante de bani fără niciun rezultat vizibil.

## **5. Propuneri și sugestii formulate de societatea civilă în vederea ameliorării politicilor publice asociate cercetării din România**

Recent, în anul 2015, organizația Ad Astra a făcut o serie de propuneri extrem de utile pentru ameliorarea sistemului de cercetare din România [13]. Menționăm câteva dintre acestea:

- creșterea treptată a alocărilor bugetare din PIB pentru educație și pentru cercetare științifică, astfel încât țintele de 6% pentru educație, respectiv de 1% pentru cercetare științifică să fie atinse cel târziu în 2020;

- elaborarea unui mecanism multianual, în vederea asigurării stabilității și predictibilității în finanțare, care să asigure lansarea unui număr minim de competiții anuale pentru finanțarea cercetării;

- punerea în aplicare, în cel mai scurt timp, a mecanismului finanțării instituționale de bază pentru instituțiile și unitățile de cercetare-dezvoltare certificate în urma evaluării;

- solicitarea ca în cadrul evaluărilor colegiale (*peer review*) - inclusiv în cadrul evaluărilor instituționale - a proiectelor PNCDI sau a proiectelor de cercetare finanțate din fonduri structurale să fie utilizați, exclusiv, evaluatori selecționați pe baza unor standarde de profesionalism și etică, conform bunelor practici internaționale.

Raportul din 2015 al *Think Tank*-ului „Grup de analiză, atitudine și acțiune în politica științei din România (Raport 2015 – TT-G3A) [14] conține, de asemenea, idei foarte interesante privitor la sistemul românesc de educație și cercetare. Autorii consideră necesară o schimbare de paradigmă, deoarece realitatea a arătat că introducerea de noi practici în paradigma veche a condus la blocaje și tensiuni în sistem. Se recomandă renunțarea la inovații legislative și aplicarea bunelor practici internaționale, astfel încât să fie asigurate coerența și dezvoltarea sustenabilă a științei din România. A devenit evident faptul că un larg segment al actualului „leadership” din știință nu dorește și blochează adoptarea modelelor internaționale din educație și cercetare. Noua paradigmă poate fi implementată doar de oamenii valoroși academic, la care se poate adăuga diaspora științifică românească de la universități și institute de top.

### Bibliografie

- [1] T. Dye, 1998, *Understanding Public Policy* (9th edition), New Jersey, Upper Saddle, River Prentice Hall.
- [2] A. Miroiu, *Introducere în analiza politicilor publice*, Editura Paideia, București, 2001, p. 9.
- [3] M. C. Profiroiu, E. Iorga, *Manual de politici publice*, Editura Economică, București, p.16
- [4] J. W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Harper-Collins, New York, 1984.
- [5] \*\*\* *Science and Education Policies in Central and Eastern Europe, Balkans, Caucasus and Baltic Countries*, Venice Office-Regional Bureau for Science and Culture in Europe.
- [6] D. D. Stine, *Science and Technology Policymaking: A Primer*, Congressional Research Service, 7-5700, www.crs.gov, RL34454.
- [7] [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/R\\_%26\\_D\\_expenditure](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/R_%26_D_expenditure).
- [8] *Research and Innovation performance in the EU 2014 Innovation Union progress at country level*, ed. By Directorate-General for Research and Innovation, EUROPEAN COMMISSION, EUR 26334 EN.
- [9] \*\*\* *References to Research and Innovation in The European Semester Country Report 2016: Romania*, European Commission, and Directorate - General for Research & Innovation.
- [10] S. Sandu, I. Anghel, *The interaction of policy – mix instruments conducive to increasing R&D investments in Romania*, *Curentul Juridic*, Petru Maior University, Faculty of Economics Law and Administrative Sciences and Pro Iure Foundation, vol. 42, pp. 149-161, September 2010.
- [11] S. Sandu, I. Anghel, *New Challenges for R&D and Innovation in Romania*, *Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica*, **14**(2), 2012, pp. 618-627.
- [12] Liviu Ornea, BIFURCAȚII. *Democrația biruitoare*, *Observator Cultural*, nr. 793 – Octombrie 2015.
- [13] [http://docs.ad-astra.ro/Propuneri\\_Ad\\_Astra\\_MENCS\\_07.12.2015.pdf](http://docs.ad-astra.ro/Propuneri_Ad_Astra_MENCS_07.12.2015.pdf).
- [14] A, Corlan, D. David, P. Frangopol și L. Trache, *Raportul din 2015 al Think Tank-ului Grup de analiză, atitudine și acțiune în politica științei din România (Raport 2015 - TT-G3A)*, *Revista de Politica Științei și Scientometrie*, Vol.4 (4), Decembrie 2015, p. 250-287, disponibil online la <http://rpss.inoe.ro/vol/2015/4/4>.

Autor corespondent: fvasiliu@infim.ro