

# FUNDAMENTAREA ȘTIINȚIFICĂ A DECIZIILOR POLITICE ÎNTR-O SOCIETATE BAZATĂ PE CUNOAȘTERE

*Sergiu PORCESCU,  
șef Direcție integrare europeană  
și cooperare internațională, AȘM*

## SCIENTIFIC EXPERTISE OF THE POLITICAL DECISIONS IN A KNOWLEDGE BASED SOCIETY

*The author tried to identify the main features of the relationship between science and politics. In the article are described the decisionist, technocrat and pragmatic model of interaction between experts and politicians. In a knowledge based society, S&T development imposes a real need of expertise in order to solve the day-by-day problems and to tackle the challenges of a modern society.*

La etapa actuală de dezvoltare a societății umane, rezultatele activității științifice sunt considerate a fi elemente indispensabile în toate domeniile de activitate. Provocările cu care se confruntă societatea modernă necesită o abordare complexă, în baza unei analize factologice obiective, în vederea identificării unor soluții durabile și sustenabile în timp.

În cadrul discursului public tot mai des se apelează la opiniile oamenilor de știință, fie că este vorba despre schimbările climatice, produsele genetice modificate, surse regenerabile de energie, maladii etc. Cooptarea savanților pentru oferirea expertizei, necesare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor politice, de asemenea nu este un *know how*. Comunitatea științifică, preocupată permanent de extinderea frontierelor cunoașterii, se face responsabilă de oferirea unor opinii științifice în procesul de elaborare a politicilor publice.

Mai mult decât atât, complexitatea problemelor cu care se confruntă politicul în prezent face imposibilă adoptarea deciziilor fără implicarea unui fundament științific. Este suficient să efectuăm o sumară trecere în revistă a amenințărilor la adresa securității naționale care, sub influența proceselor pertinente globalizării, țin de varii domenii – de la terorism și corupție până la amenințări de natură ecologică și informațională. Soluționarea acestor probleme necesită nu doar abilități diplomatice, voință politică, judecăți de valoare, dar și un anumit nivel de cunoaștere a naturii acestor fenomene, gradul interdependenței și convergenței lor. Reglementarea

unor domenii precum armele chimice, nucleare și biologice, utilizarea în scopuri civile a energiei atomice, biosecuritatea și biomedicina etc. – impune obligativitatea utilizării unei expertize științifice adecvate pentru a identifica soluții rezonabile și echilibrate.

Deciziile politice uneori se iau în contextul unui cadru factologic nesigur și-n lipsă de consens. Cu toate acestea, adoptarea lor nu poate fi amânată. Discrepanțele în cunoaștere în cadrul procesului decizional pot apărea din lipsă de date, lipsa unui mecanism identificat, necunoașterea efectelor indirecte, nesiguranță privind aplicarea datelor de laborator în practică și identificarea incompletă a grupurilor afectate de respectiva decizie.

### Exemple de implicare a expertizei științifice în procesul decizional: SUA

În 1972, în cadrul Congresului SUA a fost creat Oficiul pentru evaluare tehnologică care să asiste Congresul în procesul de identificare și analiză a impactului prezent și celui viitor de pe urma aplicării noilor tehnologii<sup>1</sup>. În 1998 acest oficiu a fost închis, motivele invocate fiind economisirea a 20 mln dolari (bugetul oficiului), dar și criticile cum că rapoartele nu se prezintă la timp, iar activitatea oficiului nu corespunde necesităților reale ale Congresului în domeniul științei și dezvoltării tehnologice. În prezent numeroase instituții oferă consultanță Congresului, inclusiv structuri de stat, experți independenți, asociații profesionale, iar angajații Congresului primesc zilnic în jur de 200 de mesaje electronice de la diferite grupuri de *lobby* și *advocacy*. Totuși, impedimentele invocate în procesul de utilizare a expertizei științifice țin în primul rând de obiectivitatea și relevanța acesteia, dar și de disponibilitatea membrilor comitetelor de profil ale Congresului de a utiliza adecvat informația oferită de savanți.

În martie 2009, noua administrație de la Washington emite un Memorandum<sup>2</sup> pentru conducătorii departamentelor și agențiilor, menit să consolideze rolul științei în activitatea acestora. Printre altele, în memorandum se menționează că știința și procesul de cercetare trebuie să fundamenteze și să orienteze deciziile Administrației Obama pe marginea unui șir întreg de probleme, inclusiv îmbunătățirea sănătății publice, protecția mediului, creșterea eficienței energetice, diminuarea amenințărilor provocate de schimbările climatice

<sup>1</sup> *Scientists tell congress it needs independent scientific and technical advice.*

<sup>2</sup> *Memorandum for the heads of executive departments and agencies. March 9, 2009.*

și protecția securității naționale. Opinia publică trebuie să aibă încrederea în capacitatea științei de a fundamenta deciziile ce țin de politicile publice. Politicienii nu au dreptul să ignore sau să modifice concluziile științifice. Selectarea consultanților științifici în cadrul organelor executive trebuie realizată în baza experienței, cunoștințelor de care dispun, autorității și integrității științifice. În aprilie curent, președintele Obama a numit membrii Consiliului consultanților prezidențiali în domeniul tehnico-științific, care vor asista președintele și vicepreședintele SUA și vor formula politicile în domeniile în care știința, tehnologiile și inovarea pot contribui la consolidarea economiei naționale în beneficiul cetățenilor americani<sup>3</sup>.

### Uniunea Europeană

Fostul Comisar european pentru știință și cercetare, Janez Potocnik, a menționat în cadrul discursului său ținut cu ocazia celei de-a doua ediții a Forului Științific Mondial, că știința trebuie să fie integrată în procesul politic decizional, în primul rând în domenii precum dezvoltarea durabilă, sănătatea publică și securitatea alimentară. Comisarul european a mai precizat că rezultatele activității științifice, cunoașterea științifică, joacă un rol determinant în societățile democratice, bazate pe cunoaștere. Știința nu este doar o sursă de informație, ci și un catalizator pentru dezvoltarea economică și bunăstarea socială. Recent, președintele Comisiei Europene, Jose Manuel Barroso, și-a declarat intenția de a extinde accesul membrilor Comisiei la expertiza științifică, prin instituirea funcției de *Consultant Științific Principal*<sup>4</sup>. Această funcție dovedește rolul important ce i se acordă științei și inovării în politica Uniunii Europene, în același timp asigurând o consultanță științifică obiectivă pe tot parcursul procesului decizional.

### ONU

Rolul expertizei științifice a fost recunoscut în cadrul Agendei 21, programul de lucru al Conferinței ONU pentru Mediu și Dezvoltare (UNCED). De la adoptarea acestui program au fost instituite comitete

<sup>3</sup> President Obama Announces Members of Science and Technology Advisory Council/ [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/President-Obama-Announces-Members-of-Science-and-Technology-Advisory-Council](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/President-Obama-Announces-Members-of-Science-and-Technology-Advisory-Council).

<sup>4</sup> José Manuel Durão Barroso President of the European Commission Passion and responsibility: Strengthening Europe in a Time of Change European Parliament Plenary Strasbourg, 15 September 2009/ <http://www.eumonitor.net/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=135158>.

consultative și mecanisme de oferire a consultanței științifice la toate etapele procesului decizional. O abordare acceptată pe larg este cea a „diplomației conferințelor” bazată pe reuniuni, ateliere de lucru și instituirea grupurilor de experți pentru a consulta secretariatul în procesul de elaborare a documentelor de lucru. O problemă comună pentru toate instituțiile ONU este dificultatea de a atinge un nivel adecvat de credibilitate științifică și influență asupra procesului politic. Organele ONU sunt construite pe principiul reprezentativității, iar procesul decizional ține de asigurarea intereselor naționale. Expertizei i se acordă o importanță mai mică decât balanței intereselor statelor participante.

În ceea ce privește rolul științei în procesul de adoptare a deciziilor politice, Jurgen Habermas a identificat trei modele de interacțiune: *decizional, tehnocrat și pragmatic*<sup>5</sup>. În primul caz politicul determină în mare parte concluzia expertului, în cel de-al doilea caz, prin opinia sa expertul influențează politicul, iar în cel de-al treilea caz există o interdependență și o comunicare permanentă între savanți și clasa politică.

Modelul tehnocrat a fost foarte influent în cea de-a doua jumătate a secolului XX. Tehnocrăția era asociată cu guvernarea exercitată de către experți. Acest model își propune transformarea procesului politic într-un cadru mai rațional și eficient, din moment ce procesul de generare a cunoașterii științifice este mai dinamic decât procesul decizional. Se consideră că doar savanții sunt capabili să utilizeze beneficiile oferite de noile descoperiri, precum bio sau nanotehnologiile și pot oferi soluțiile adecvate societății. În cadrul acestui model de guvernare, oamenii de știință și experții devin actorii principali, iar clasa politică devine dependentă de rezultatele expertizei științifice. Adepții modelului tehnocrat consideră facultativă prezența politicianilor și a partidelor politice, iar implicarea acestora în procesul de generare a cunoașterii este inutilă și ineficientă. În cadrul guvernării tehnocrate experții dețin puterea reală, pornind de la axioma primatului argumentului științific. În acest caz, cadrul instituțional trebuie să garanteze utilizarea celor mai relevante și obiective cunoștințe, pentru aceasta fiind selectați cei mai pregătiți experți. Neajunsurile acestui model pot fi identificate cu ușurință. În primul rând, deciziile

<sup>5</sup> Fritz Sager: *Habermas' models of decisionism, technocracy and pragmatism in times of governance: the relationship of public administration, politics and science in the alcohol prevention policies of the swiss member states.* <http://www3.interscience.wiley.com/journal/118519442/abstract?CRETRY=1&SRETRY=0>.

politice nu pot fi reduse la decizii tehnice, implicând, totodată, elemente subiective ce rezidă din caracteristicile cadrului politic respectiv. În al doilea rând, în știință de multe ori nu există un consens pe marginea anumitor subiecte și astfel selectarea celei mai „obiective” opinii este un exercițiu deloc ușor și întotdeauna este posibilă identificarea unui expert cu o părere diferită.

Modelul decizional de guvernare se bazează pe principiile concepțiilor lui Th.Hobbes și N.Machiavelli privind primatul politicului. „Principele” ia în considerare opiniile experților doar atunci când consideră de cuviință, nefiind obligat să urmeze sfaturile acestora. În cadrul acestui model se pledează pentru o separare strictă între liderii politici și experți, cei din urmă fiind doar unul dintre factorii ce influențează procesul de elaborare a deciziilor.

Ulrich Beck a enunțat un nou model care pare să critice ambele concepții expuse mai sus<sup>6</sup>. Modelul lui Beck acceptă ideea, conform căreia problemele cu care se confruntă politicul pot fi soluționate doar prin intermediul expertizei științifice, dar în același timp neagă posibilitatea unei diviziuni clare între valorile clasei politice și argumentele științifice, între putere și adevăr. De asemenea, se pune la îndoială faptul că există experți, implicați în procesul de adoptare a deciziilor politice, cu adevărat independenți și neutri din punct de vedere valoric. Astfel, în cadrul acestui model, numit și *reflexiv*, se pledează pentru o interdependență și o comunicare permanentă între experți, politicieni și opinia publică. În mod evident, lipsa cunoașterii științifice și dezacordul experților provoacă probleme serioase pentru modelul tehnocrat, în timp ce modelul decizional trebuie să facă față situației în care din cauza cunoașterii incerte și a diferitelor opinii științifice experții pot cădea pradă influenței politicului.

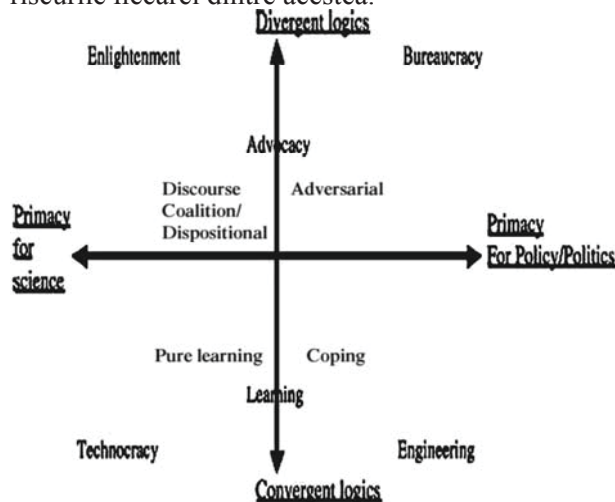
În timp ce în cazul altor modele se așteaptă verificarea și confirmarea rezultatelor cercetărilor științifice, modelul reflexiv cere măsuri de precauție fără dovezi științifice. În cadrul guvernării reflexive, nici experții și nici politicienii nu sunt actorii de bază, dar societatea civilă, ONG-urile și publicul larg. Valorile fundamentale ale acestui model sunt transparența, participarea și dialogul cu societatea civilă și cu beneficiarii principali. În acest caz,

<sup>6</sup> Jan-Peter Voss, Dierk Bauknecht, René Kemp *Reflexive governance for sustainable development*/ [http://books.google.md/books?id=yYGZLbYKpxgC&pg=PT49&lpg=PT49&dq=beck%2Breflexive+governance&source=bl&ots=kWjhcc6YOM&sig=HG2G6Ir\\_5GJKWVxSu5mkVhJUXk4&hl=ru&ei=LpMgS5OuNIbZ-QabiNnIBg&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=4&ved=0CBcQ6AEwAw#v=onepage&q=beck%2Breflexive%20governance&f=false](http://books.google.md/books?id=yYGZLbYKpxgC&pg=PT49&lpg=PT49&dq=beck%2Breflexive+governance&source=bl&ots=kWjhcc6YOM&sig=HG2G6Ir_5GJKWVxSu5mkVhJUXk4&hl=ru&ei=LpMgS5OuNIbZ-QabiNnIBg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=4&ved=0CBcQ6AEwAw#v=onepage&q=beck%2Breflexive%20governance&f=false).

transparența și participarea sunt considerate a fi prioritare în comparație cu excelența și independența. Astfel, acest model este unicul dintre cele 3 descrise, care necesită existența unui sistem politic democratic.

În același timp, se atestă situația în care creșterea volumului expertizei oferite de către structurile guvernamentale este însoțită de amplificarea opiniilor separate din partea opoziției și a ONG-urilor. Concomitent, utilizarea tot mai frecventă a expertizei a determinat intensificarea politizării acesteia.

De la bun început trebuie să pornim de la premisa că scopurile științei și a politicului sunt diferite: identificarea adevărului versus obținerea și menținerea puterii. În acest caz cunoașterea științifică poate susține, la un anumit moment, poziția politicianilor, dar și poate amenința, în alt context, această poziție. Expertiza bazată pe cunoașterea științifică are diferite funcții: oferă soluții la problemele existente, stă la baza acțiunilor preventive, împiedicând evoluțiile negative, justifică decizii sau poziții ideologice, stabilește standarde în diferite domenii etc. În ultimă instanță, expertiza științifică nu trebuie să răspundă la întrebarea ce trebuie un guvern sau altul să facă, dar să identifice opțiunile existente, indicând, totodată, beneficiile și riscurile fiecărei dintre acestea.



**Tabelul 1. Model internațional: interacțiunea procesului decizional cu expertiza științifică<sup>7</sup>**

În unele cazuri savanții nu sunt abilitați să ofere răspunsuri la întrebările care nu le-au fost adresate. Pe de altă parte, uneori sunt necesare eforturi enorme pentru a promova în cadrul discursului public subiecte care nu fac parte din preocupările

<sup>7</sup> Hoppe R (2005) *Rethinking the science-policy nexus: from knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements. Poiesis and Praxis. Int J Technol Assess Ethics Sci*(3):119–215.

de moment ale politicienilor, sau sunt în detrimentul prestației lor electorale. În aceste cazuri, savanții se reunesc în diferite asociații, creează comitete, organizează conferințe, pentru a atrage atenția asupra unor probleme de interes general, evidențiind situația actuală în aceste domenii, riscurile existente, măsurile ce necesită a fi întreprinse și opțiunile alternative.

Uneori, asistăm la declarații ale laureaților Premiului Nobel, menite să atenționeze asupra anumitor evoluții negative, chiar dacă aceste subiecte depășesc domeniul lor de expertiză.

Fenomenul reticenței clasei politice față de opiniile savanților este destul de răspândit. Printre cauzele ce determină ignorarea expertizei științifice putem menționa:

- acceptarea opiniei experților necesită măsuri nepopulare, fapt ce se răsfârge negativ asupra susținerii din partea electoratului;
- concluzia experților este susținută de către forțele de opoziție, iar acceptarea acesteia poate fi interpretată drept cedare;
- rezultatele expertizei științifice sunt oferite la un moment inoportun sau acordate unei instituții care nu este abilitată cu soluționarea problemei respective;
- în procesul acordării consultanței nu este oferit întreg instrumentarul explicativ necesar.

La care nivele este necesară expertiza științifică?

- a) cunoașterea poate fi necesară pentru a explica esența anumitor probleme, a conflictelor latente sau declanșate, originea acestora și posibilitățile de soluționare,
- b) nivelul politicii practice: necesită a fi analizate opțiuni pentru acțiuni concrete, evaluate costurile, beneficiile și riscurile pentru fiecare variantă,
- c) nivelul mijloacelor mass-media: politicienii și opinia publică trebuie să fie informați despre anumite situații, astfel încât măsurile politice necesare, chiar și în cazul când sunt nepopulare – să obțină suportul public necesar,
- d) nivelul educației: generația tânără trebuie să fie permanent informată despre evenimentele și procesele ce se produc, astfel ca viitorii lideri să fie pregătiți pentru a face față sarcinilor în permanentă schimbare.

Expertiza științifică poate fi obținută prin intermediul documentelor elaborate de instituțiile științifice guvernamentale, de la experții nominalizați de guvern, din declarațiile publice emise de centrele de analiză, ONG-uri sau grupuri independenți de savanți<sup>8</sup>. Publicațiile conferințelor științifice convocate pe marginea problemelor de interes public constituie, de asemenea, potențiale

<sup>8</sup> Robert Hoppe, *Scientific advice and public policy: expert advisers' and policymakers' discourses on boundary work*, Published online: 31 October 2008.

surse de informație și consultanță în procesul de elaborare a deciziilor. Disponibilitatea structurilor guvernamentale de a accepta concluziile diferitelor structuri nonguvernamentale este de foarte multe ori limitată, în acest caz mass-media având menirea de a informa opinia publică despre problemele actuale și posibilele scenarii de acțiune.

În vederea promovării calității și independenței expertizei științifice, este necesară respectarea următoarelor principii: transparența procesului de expertiză și responsabilitatea personalului cooptat, abordarea multidisciplinară a subiectelor expuse analizei, excluderea influenței politicului, principiul selectării experților în baza performanței științifice și reprezentativitatea acestora etc.

Clasa politică apelează la expertiza științifică în procesul de adoptare a deciziilor din două considerente principale. În primul rând, cunoașterea științifică este utilizată pentru a asigura deciziilor un caracter rațional, efectiv și legal. În al doilea rând, utilizarea expertizei științifice asigură un grad mai înalt de acceptare a deciziilor de către opinia publică. Putem astfel afirma, că implicarea experților în procesul decizional determină creșterea gradului de legitimitate a regimului politic respectiv.

*Politicizarea științei* este un concept menit să descrie situația în care experții sunt asociați cu grupurile de interes care finanțează activitatea acestora. Dorința de a restabili autoritatea expertizei științifice a determinat apariția, în ultimii 30 de ani, a unui nou concept numit *democratizarea expertizei*<sup>9</sup>, care semnifică eforturile de extindere a numărului și tipului actorilor implicați în expertizarea problemelor politice complexe. Tot mai mulți cercetători identifică această situație cu un nou model de expertiză – cel participativ<sup>10</sup>.

Fundamentarea științifică a deciziilor este un subiect de actualitate și în cazul Republicii Moldova. Or, aflându-ne în plin proces de modernizare a sistemului politic, dar și de instituire a unei economii de piață funcționale, se impune necesitatea unei expertize obiective la toate etapele procesului decizional. Comunitatea științifică este pe poziția astăzi de a oferi soluții viabile pentru problemele cu care se confruntă societatea, dar și de a fundamenta științific politicile guvernamentale adoptate.

<sup>9</sup> Sabine Maasen and Peter Weingart (eds.), *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making – Sociology of the Sciences*, vol. 24, 81–100.

<sup>10</sup> Mark B. Brown, *Justus lentsch and peter weingart representation, expertise, and the german parliament: a comparison of three advisory institutions*.