

## ACTORS INVOLVED IN THE PUBLIC POLICIES CYCLE – PUBLIC POLICY STAKEHOLDERS

## ACTORII IMPLICAȚI ÎN CICLUL POLITICILOR PUBLICHE - STAKEHOLDERI AI POLITICILOR PUBLICHE

**Mihaela PĂCEȘILĂ**

*Department of Public Administration, Academy of Economic Studies, Bucharest, Romania  
Catedra de Administrație Publică, Academia de Studii Economice, București, România  
pacesilamihaela@yahoo.com*

### Abstract

This paper presents five categories of actors involved in the public policy process: the elective officials, the appointed officials (civil servants), the stakeholders, the research organizations and the mass media. These categories of actors are not homogeneous, because their members are different and they certainly have different interests.

This paper describes these categories of actors from the public policy stakeholders' point of view and it focuses argumentatively on the interest of each of them..

**Keywords:** public policy process, public policies cycle, stakeholder

### Rezumat

În acest articol sunt prezentate cele cinci categorii de actori implicați în procesul politicilor publice: oficialii aleși, oficialii numiți (funcționarii publici), grupurile de interese, organizațiile de cercetare și mass media. Aceste categorii de actori nu sunt omogene, datorită faptului că indivizii care le compun sunt destul de diferiți și au, în mod cert, interese diferite.

Această lucrare abordează aceste categorii de actori din perspectiva stakeholderilor politicilor publice și reliefează cu argumente interesul deținut de fiecare dintre aceștia.

**Cuvinte cheie:** procesul de elaborare a politicii publice, ciclul politicilor publice, stakeholder

## 1. Introducere

Luând în considerare diferitele teorii care explică politicile publice, precum și modul în care funcționează o societate umană, putem afirma că există mai multe categorii de actori implicați în acest proces. Aceștia pot fi indivizii, luați separat fiecare, sau diversele grupuri sociale, care au propriile lor interese. Modalitățile prin care interacționează aceștia, precum și rezultatele eforturilor lor pentru realizarea acestor interese sunt stabilite de factorii instituționali și de regulile care guvernează procesul politic. În general, procesele de politici publice implică actori din societate și din partea instituțiilor statului, care formează *subsisteme de politici publice*. Apartenența în subsistem este determinată de reglementări, de relațiile de putere și de informația disponibilă actorului respectiv, care are legătură cu o anumită problemă publică. Tabloul actorilor care participă în procesul politicilor publice este foarte diversificat: decidenții și cei care execută deciziile, cât și toți cei care pot să influențeze conținutul, planificarea sau modalitatea de implementare a deciziilor.

Termenul de *actor* include atât entitățile din cadrul statului (ministere, comisii, agenții descentralizate, etc.), cât și pe cele din cadrul societății (sindicate, ONG – uri, grupuri de presiune, etc.), care sunt implicate direct sau marginal în procesul politicilor publice. Cei care participă *direct* în procesul politicilor publice pot fi considerați ca membri ai unei *rețele* a politicii respective, în timp ce actorii implicați doar *marginal* pot fi considerați ca făcând parte dintr-o *comunitate mai largă* a politicii publice respective. Subsistemele sunt forumuri în care acești actori discută problemele publice, negociază și încearcă să ajungă la soluții cât mai bune pentru interesele lor.

Instituțiile reprezintă acele reguli care ghidează comportamentul actorilor, aceștia din urmă concentrându-se pe propriile lor interese. În sens restrâns, putem defini aceste instituții ca fiind structurile și organizarea statului, a societății și a sistemului internațional. Tipul de apartenență al membrilor la instituția respectivă, regulile și procedurile de operare sunt exemple de caracteristici formale de organizare instituțională. Principiile, normele și valorile care definesc instituțiile sunt considerate caracteristici informale.

În ansamblu, având în vedere diversitatea actorilor implicați în procesul politicilor publice, aceștia pot fi grupați în cinci mari categorii<sup>1</sup>: oficialii aleși, oficialii numiți (functionarii publici), grupurile de interese,

---

<sup>1</sup> M. Howlett, M. Ramesh, Studiul politicilor publice: cicluri și subsisteme ale politicilor, Editura Epigraf, Chișinău, 2004.

organizațiile de cercetare și mass media. Primele două categorii se regăsesc în structurile statului, în timp ce ultimele trei în cele ale societății, împreună formând elementele principale din care apar membrii unui subsistem specific de politică publică. Nu trebuie însă pierdut din vedere faptul că aceste grupuri sunt doar aproximări: ele nu sunt omogene, indivizii care le compun sunt diferiți și pot avea interese diferite.

## 2. Oficialii aleși

Oficialii aleși (politicienii) care participă la procesul politicilor publice pot să fie împărțiți în două categorii mari: executivul și legislativul, ultimul jucând, adesea un rol minor însă.

## 3. Executivul

Executivul, cabinetul sau guvernul la nivel național, este unul din *jucătorii cheie* din subsistemele politicilor publice. Rolul său central derivă din autoritatea sa conferită de constituție de a administra țara. Deși există și alți actori care sunt implicați în proces, autoritatea de a face și de a implementa politici este a executivului. În sistemele politice parlamentare (Marea Britanie, Germania, Japonia), atâta vreme cât guvernul se sprijină pe o majoritate parlamentară este de puține ori controlat. În cadrul sistemelor prezidențiale (Statele Unite) deși executivul trebuie de multe ori să convingă adunările legislative pentru ca acestea să-i aprobe măsurile, există întotdeauna o zonă mare de acțiune pe care legislativul nu o poate controla.

Alături de prerogativa constituțională, executivul posedă o sumă de alte resurse care îi întăresc poziția: controlul asupra informațiilor, controlul resurselor fiscale, acces preferențial în mass media, un aparat birocratic la dispoziția sa.

Prin aceste resurse poate să își manifeste controlul sau influența asupra unor actori din cadrul societății, ca grupurile de presiune sau sindicatele. În multe țări, executivul poate controla prioritățile legislative și adoptarea legilor.

## 4. Legislativul

În sistemele parlamentare sarcina dată de electorat legislativului este de a supraveghea acțiunile executivului, sarcină care îi permite să influențeze politicile respective. Tot cu ajutorul legislativului se pot introduce o serie de probleme publice în agenda guvernului. Un instrument eficient de control este

aprobarea bugetului, deși dacă executivul se bucură de sprijinul majorității parlamentare, acest instrument poate fi inoperabil.

Separția executiv/legislativ nu se regăsește doar la nivelul administrației centrale, ci și în administrația locală. Deși diferența de resurse politice nu este poate tot atât de marcantă, și aici executivul este actorul principal.

### **5. Funcționarii publici**

Oficialii numiți au ca sarcină sprijinirea executivului în îndeplinirea sarcinilor sale, însă, în realitate, ei pot să joace un rol cheie în procesul politic. Rolul funcționarilor publici în cadrul procesului politicilor publice se concentrează pe capacitatea de a strânge și prelucra informații provenite de la diferite grupuri de interese, aceștia fiind astfel sursa principală de acțiune în cazul autorităților publice. La aceasta se mai adaugă, de asemenea, și influența exercitată de aceștia asupra deciziei politice în procesul de elaborare a agendei politice, precum și faptul că multe din funcțiile de luare a deciziilor și de implementare au fost preluate de acești funcționari de la executiv.

### **6. Grupurile de interese**

Un rol important în procesul politicilor publice este jucat de către grupurile de presiune. Una din cele mai importante resurse ale acestora este cunoașterea, sau mai precis, acele informații care s-ar putea să fie mai puțin sau deloc la îndemâna altor actori. De cele mai multe ori, membrii unui asemenea grup știu aproape tot ce se poate ști în domeniul lor de interes. Și pentru că procesul politicilor publice este unul care rulează și procesează foarte multă informație, este de așteptat ca cei care dețin această informație să joace un rol important.

Alte resurse deținute de grupurile de interes sau de presiune sunt de tip politic și organizațional. De multe ori aceste grupuri contribuie financiar în campaniilor partidelor sau candidaților care ajung la putere.

În funcție de resursele lor organizaționale, impactul asupra formulării și implementării politicilor publice variază considerabil. Prima diferență este introdusă de numărul de membri – este de așteptat ca un asemenea grup care are un număr mare de membri să aibă o influență mai mare asupra deciziilor administrației. Pe de altă parte, grupurile care au interese similare se pot asocia, putând avea mai multă putere decât dacă ar acționa individual. În al treilea rând, grupurile care dispun de resurse

financiare mai bogate își permit să angajeze profesioniști și să contribuie în campaniile partidelor. De cele mai multe ori, diferențele dintre resursele financiare au o importanță deosebită.

## 7. Organizațiile de cercetare

O altă categorie importantă de actori din cadrul societății sunt organizațiile de cercetare care pot fi localizate în cadrul universităților sau a think tank – urilor. Un „think tank” poate fi definit ca o organizație independentă angajată în cercetare multi-disciplinară cu scopul de a influența politicile publice.

Cercetările lor oferă, de obicei, soluții practice la multe din problemele publice sau caută argumente, dovezi pentru sprijinul unor poziții. Faptul că cercetările lor au o finalitate practică și practicarea partizanatului imediat deosebesc fundamental aceste organizații de centrele de cercetare din cadrul universităților.

## 8. Mass media

Rolul presei în cadrul politicilor publice este unul controversat, opiniile variind de la a-i acorda un rol esențial până la unul marginal. Ceea ce este singur însă este că presa constituie legătura primordială dintre stat și societate, poziție care îi permite influențarea agendei administrației și a opiniei publice. Rolul presei în cadrul politicilor publice rezidă în faptul că semnalând probleme aceasta combină rolul reporterului (pasiv, care relatează și descrie o problemă) cu cel al unui analist (activ, care analizează și oferă soluții pentru o problemă). Tot de aici rezultă o altă caracteristică: semnalarea și introducerea anumitor probleme publice în cadrul agendei administrației.

Analizând **actorii implicați în procesul politicilor publice**, precum și rolul manifestat de aceștia, consider că toți acești actori pot fi considerați **stakeholderi ai politicilor publice**, deoarece fiecare dintre ei manifestă un anumit interes în legătură cu elaborarea și implementarea acestora. Pentru a argumenta această idee, este necesară definirea și prezentarea conceptului de stakeholderi ai politicilor publice, atât prin referiri la literatura de specialitate de la nivel internațional, cât și de la nivel național.

**Stakeholder-ul** este „*acel individ sau un grup care poate influența o anumită politică sau care este afectat de aceasta*”<sup>2</sup>. Cunoașterea reprezintă un aspect deosebit de important pentru procesul politicilor publice, deoarece este bine să cunoaștem cine ar putea influența implementarea unei politici și în funcție de aceasta să încercăm astfel să stabilim care ar fi posibilul impact. De asemenea, stakeholderii pot ajuta la identificarea unei soluții pentru o problemă, aceștia trebuind de altfel să fie consultați cu privire la soluțiile ce vor fi adoptate.

În literatura de specialitate se consideră că analiza stakeholderilor se axează pe două elemente importante:

- Interesul pe care aceștia îl manifestă în anumite politici publice;
- Cantitatea și tipul de resurse pe care le pot mobiliza astfel încât să influențeze rezultatele unei anumite politici.

Analiza stakeholderilor este, de asemenea, apreciată ca fiind utilă atât în etapa de formulare a politicilor cât și în cea de implementare. În cadrul etapei de formulare analiza face posibilă conceperea politicilor astfel încât adoptarea și implementarea să se petreacă în condiții cât mai bune și fără contestări ulterioare. În decursul etapei de implementare analiza facilitează implicarea fiecărui grup în funcție de contribuțiile pe care le pot aduce punerii în aplicare a politicii

Prestigiul sau statutul unui anumit stakeholder poate reprezenta o garanție că politica va primi sprijinul necesar astfel încât să își poată atinge obiectivele. De exemplu, medicii au un cuvânt important de spus când e vorba de politici în domeniul sănătății pentru că se bucură de respect în societate. Pe de altă parte, oamenii săraci sau cei dezavantajați din anumite puncte de vedere întâmpină deseori dificultăți în a manifesta o poziție fermă într-un sens sau altul.

Un mijloc important de estimare a impactului potențial al diferitelor grupuri de interese într-o anumită problemă de politici publice este reprezentat de *matricea stakeholderilor sau matricea actorilor interesați*<sup>3</sup>. În cadrul acesteia, principalii factori luați în considerare sunt următorii:

---

<sup>2</sup> Întărirea capacității UCRAP și a rețelei naționale de modernizatori”, suport de curs realizat în cadrul proiectului de înfrățire instituțională RO03/IB/OT/01.

<sup>3</sup> Lindenberg și Crosby, 1981, în *Manual pentru elaborarea propunerii de politici publice*, Unitatea de Politici Publice, Secretariatul General al Guvernului, mai 2004, p. 7 .

- Grupurile de interese;
- Tipul și nivelul resurselor pe care le posedă;
- Capacitatea de a mobiliza aceste resurse;
- Poziția grupului în legătură cu politica discutată.

| Grup               | Interesul grupului în politica respectivă  | Resurse disponibile   | Capacitatea de a mobiliza resursele  | Poziția grupului asupra problemei respective  |
|--------------------|--|---|--|---|
| Denumirea grupului | Estimarea gradului de interes pe care îl are grupul (poate fi de la foarte ridicat la foarte scăzut)<br>De asemenea tot aici se poate menționa care sunt interesele respective | O sumă a resurselor deținute de grupurile de interese. (De exemplu: informații de natură financiară, status, legitimitate, coerciție) | Estimarea modului în care grupul poate mobiliza resursele. (Poate fi evaluat de la foarte ridicat la foarte scăzut sau se pot utiliza indicatori cantitativi +5, -5, etc.) | Estimarea poziției Grupului asupra Problemei (Poate fi pro sau contra, pozitivă sau negativă sau se pot utiliza Indicatori cantitativi +5, - 5, etc.) |

Stabilirea **impactului/relevanței unui stakeholder** trebuie să se facă în funcție de următoarele criterii<sup>4</sup>:

- dacă un actor sau un grup se află în poziția de a dăuna sau de a slăbi puterea factorilor de decizie în implementarea unei politici.

De exemplu, producătorii industriali, în special în statele aflate în curs de dezvoltare, se opun în mod frecvent reformelor care favorizează o economie îndreptată mai mult spre export. Dacă stakeholderii au putere economică atunci aceștia dispun, în general, și de posibilitatea de a influența politicile adoptate.

- dacă prezența stakeholderilor înseamnă un beneficiu net sau are posibilitatea de a întări implementarea unei politici.

<sup>4</sup> Întărirea capacității UCRAP și a rețelei naționale de modernizatori”, suport de curs realizat în cadrul proiectului de înfrățire instituțională RO03/IB/OT/01.

De exemplu, dacă un grup pune la dispoziție resurse care facilitează intrarea pe o nouă piață, atunci acesta ar trebui luat în considerare.

- dacă un grup are puterea de a influența direcția sau activitățile organizației care trebuie să implementeze politica respectivă.

Putem da ca exemplu în acest sens consumatorii, care sunt stakeholderi importanți pentru toate politicile care au legătură cu furnizarea de servicii. Pornind de la definițiile și exemplele prezentate referitoare la conceptul de stakeholderi, voi încerca să identific interesul manifestat de executiv, legislativ, funcționarii publici, grupurile de interese, mass-media și organizațiile de cercetare vizavi de formularea și implementarea unei politici publice, pentru a demonstra ipoteza potrivit căreia aceștia pot fi considerați drept stakeholderi ai politicilor publice.

**Executivul** deține un rol central în cadrul procesului, deoarece ministerele sunt cele care formulează și implementează politicile publice. Executivul dispune de diverse resurse și mijloace prin care poate controla și influența ceilalți actori implicați, trasând liniile directoare ce trebuie urmate în formularea și implementarea soluției identificate pentru rezolvarea unei probleme publice. Interesul manifestat de executiv vizavi de politicile publice constă în faptul că prin intermediul acestora el poate interveni în activitatea economică și socială, modificând realitatea și situațiile în direcția dorită. Cu alte cuvinte, prin politicile publice guvernul are posibilitatea de a interveni pentru a corecta acțiunea pieței libere, o piață caracterizată de imperfecțiuni și limitări. Sintetizând, putem spune că prin politicile publice guvernul înceacă să modifice mediul economic, social sau cultural, printr-un program coordonat de acțiuni.

**Legislativul** supraveghează activitățile desfășurate de executiv, și prin faptul că acesta deține rolul cheie în aprobarea bugetului, fără de care nici un minister nu poate fi operabil, el poate să influențeze politicile publice elaborate de guvern. După cum se știe, procesul politicilor publice constă într-o succesiune de activități specifice care au ca finalitate elaborarea unor acte normative adoptate în ședință de guvern. Altfel spus, rolul procesului politicilor publice este acela de a fundamenta actul normativ respectiv, de a demonstra dacă adoptarea acestuia este sau nu necesară și dacă într-adevăr problema care se încearcă a fi soluționată prin intermediul său este reală. În acest sens, consider că interesul legislativului în ceea ce privește procesul/ciclul politicilor publice este foarte mare. Ținând cont de creșterea gradului de complexitate a problemelor din diferite domenii și luând în considerare utilitatea politicilor publice vizavi de elaborarea și adoptarea diverselor acte normative, pot afirma că



interesul legislativului cu privire la promovarea politicilor publice trebuie raportat la obiectivul acestuia de a servi interesul cetățeanului prin adoptarea unor acte normative care să fie în concordanță cu necesitățile publicului, adică „legi bune pentru țară”.

**Funcționarii publici** cunosc cel mai bine ceea ce se întâmplă în realitate în aplicarea programelor și politicilor publice, precum și principalele eșecuri care ar trebui să modifice structura politicii. Interesul manifestat de funcționarii publici în domeniul politicilor publice decurge din faptul că prin politicile publice sunt promovate o serie de principii importante acceptate într-o societate democratică modernă (*responsabilitatea față de problemele publice, asigurarea transparenței, orientarea către cetățeni și soluționarea în mod corespunzător a problemelor publicului*), principii care guvernează, de altfel, conduita profesională a funcționarilor publici.

**Grupurile de interes** încearcă să influențeze procesul politicilor publice în funcție de interesele economice și politice. În numeroase situații aceste grupuri pot aduce perspective importante ale problemelor în atenția instituțiilor publice. Atunci când un grup de interes urmărește să contribuie la îmbunătățirea politicilor publice, trebuie informat, în mod clar, publicul larg, ce fel de poziție reprezintă, pe cine reprezintă, care este misiunea acestuia și cum este susținut financiar.

**Organizațiile de cercetare** au ca scop influențarea politicilor publice care le afectează direct, prin identificarea de soluții practice la anumite probleme publice. Având în vedere faptul că o problemă de interes public este înscrisă cu atât mai repede pe agenda guvernamentală cu cât se întrevăd mai ușor soluții pentru rezolvarea ei, este evidentă importanța acestor organizații.

În ceea ce privește **mass-media**, putem spune că aceasta are un rol destul de important în procesul de înfăptuire a politicilor publice. Nu de puține ori presa deține o contribuție mare în stabilirea agendei, în promovarea principalelor opțiuni alternative, în diseminarea informației către grupurile interesate de o anumită problemă. Trebuie subliniat însă faptul că, atunci când este vorba de politici publice, aceasta este mai puțin interesată de aspectele conceptuale, ori de valorile sociale implicate, concentrându-se asupra faptelor mai concrete, asupra evenimentelor care pot deveni știri, deci nu asupra a ceea ce este rutinier și nu are caracteristicile senzaționalului. Cu alte cuvinte, mass-media poate aduce anumite probleme în atenția opiniei publice, de asemenea ea informează cetățeanul, și chiar trage semnale de alarmă atunci când modul de formulare și de implementare a unei politici publice nu urmărește

soluționarea unor probleme economice, sociale, ci se concentrează pe furnizarea de avantaje unor grupuri de interese.

Toți acești actori pot fi priviți ca stakeholderi ai politicilor publice, deoarece fiecare dintre ei manifestă un anumit interes în legătură cu elaborarea și implementarea acestora. Rolul stakeholderilor în procesul politicilor publice este deosebit de important, prestigiul sau statutul unei anumite categorii de stakeholderi putând constitui o garanție că politica publică respectivă va primi sprijinul necesar astfel încât să își poată atinge obiectivele.

#### BIBLIOGRAFIE:

Dye Thomas, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, New Jersey, 1998;

Howlett M, Ramesh M, *Studiul politicilor publice: cicluri și subsisteme ale politicilor*, Editura Epigraf, Chișinău, 2004;

Meny Y., Thoenig, J.C., *Politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1989.

Miroiu Adrian, *Introducere în analiza politicilor publice*, suport de curs, București, 2001;

*Ghidul privind elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor publice la nivel central*, Unitatea de Politici Publice, Secretariatul General al Guvernului, mai 2004;

*Manual pentru elaborarea propunerii de politici publice*, Unitatea de Politici Publice, Secretariatul General al Guvernului, mai 2004;

*Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului*, Proiect PHARE RO2003/IB/OT/10, "Consolidarea capacității guvernului României de a gestiona și coordona politicile publice și procesul decizional", 2006;

Proiect PHARE RO2003/IB/OT/10, "Consolidarea capacității guvernului României de a gestiona și coordona politicile publice și procesul decizional", 2006.