

Procesul decizional în administrația publică: repere pentru studenți

Ion DULSCHI,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article we submit several suggestions regarding the manner and the stages of the decision-making making process in the public administration. Main stages of the decision- making process are described, and basic requirements regarding standards of developed documents are also stated. Specificity of acts issued by different administrative entities is also identified.

Keywords: administrative act drafting, public administration authorities, administrative decisions.

REZUMAT

În prezentul articol venim cu unele sugestii privind modul și etapele adoptării deciziilor în cadrul sistemului administrației publice. Sunt descrise etapele procesului decizional, schema de identitate, cerințele de bază cu privire la redactarea documentului elaborat. Sunt specificate particularitățile actelor administrative proprii diverselor categorii de entități administrative.

Cuvinte-cheie: elaborarea actului administrativ, autoritățile administrației publice, acte dispozitive.

Decizia este elementul esențial al oricărei activități umane, este un proces al gândirii, ce are ca finalitate atingerea unui scop și selectarea mijloacelor pe care urmează să le utilizeze pentru realizarea acelui scop. În acest sens, se cunoaște că aproape în orice moment omul este pus în fața unui număr, mai mare sau mai mic, de alternative generate fie de mediul extern, fie de mediul intern, activitatea sa fiind determinată de capacitatea de a le compara, evalua și a alege dintre toate pe cea mai adecvată.

În acest context, putem menționa că decizia este o determinantă, mai ales pentru persoanele care se află în afara sistemului administrației publice și în raport cu care lucrează acest sistem, organizând executarea și executând legea cu ajutorul deciziei administrative.

În general, prin conceptul de decizie se

înțelege încheierea normală a deliberării într-un act voluntar, iar obiectul său este să opereze alegeri de scopuri și mijloace.

Cât privește decizia administrativă, Corneliu Manda o definește ca pe o manifestare de voință a administrației, premergătoare unei acțiuni sau inacțiuni, prin care se optează pentru o variantă în vederea realizării unui scop [4], deci este un act rațional. În concepția autorului acestei definiții, geneza unei decizii implică următoarele condiții:

- alegerea între mai multe linii de conduită, atât timp cât cel care trebuie să decidă nu și-a exprimat opțiunea pentru una dintre variante, nu se poate vorbi de decizie fiindcă trebuie să aleagă o variantă ca cea mai bună. În ceea ce privește activitatea administrației publice, cadrul său este foarte bine definit de actele normative, ca atare, funcționarii publici și autoritățile adminis-

trative vor face alegerea dintre mai multe situații de apreciere, numai când au o asemenea opțiune prestabilită legal. În cazul în care legea indică ce acțiuni urmează să întreprindă autoritatea administrației publice, nu mai există loc pentru deliberare, prin urmare, nu putem vorbi de o decizie administrativă, ci doar de o acțiune pur de execuție. Astfel, una dintre trăsăturile deciziei administrative este capacitatea de a alege;

- alegerea să fie conștientă, precedată de o deliberare. Intuiția nu poate servi temei pentru o decizie. Prin urmare, deliberarea constituie un proces cognitiv-rațional, determinat de examinarea acțiunilor care va aduce organul decident spre scopul scontat;

- o altă trăsătură este deci existența unui scop;

- alegerea trebuie să conducă la acțiune. Decizia, în cazul acestei condiții, reprezintă actul adoptat după deliberare, care pregătește declanșarea unei acțiuni ce asigură o anumită acțiune. Dacă decizia nu conduce la acțiune, ea este o simplă declarație de intenție. Astfel, putem concluziona că decizia este premergătoare acțiunii.

Numai existența cumulativă a acestor patru elemente ne vorbește despre existența unei decizii, dacă unul lipsește, respectiv, nu putem vorbi despre existența unei decizii administrative.

Antonie Iorgovan definește decizia administrativă ca fiind categoria deciziei speciale prin care se determină soluții juridice și nejuridice de organizare a administrației publice prin transpunerea în practică a valorilor în normele politice și actele organizării puterii de stat. Din această definiție putem să deducem următoarele caracteristici:

- decizia presupune cu necesitate existența mai multor variante din care trebuie aleasă una;

- decizia este un act complex, fiind, în esență, concretizarea voinței unui anumit subiect în vederea reglării raporturilor sociale;

- decizia în sine nu trebuie confundată cu procesul decizional, raportul dintre ele fiind de la conținut la formă [2].

O altă definiție cu un conținut mai mult sistemic este dată de Armenia Androniceanu, ea definește decizia administrativă ca un proces complex de alegere a unei variante decizionale din mai multe posibile, în vederea realizării unui obiectiv al administrației publice și care influențează activitatea a, cel puțin, unei alte persoane din sistem, a sistemului în ansamblu lui sau al societății, în general [1].

Din această definiție putem formula următoarele concluzii:

- este rezultatul colaborării dintre mai multe persoane din compartimentele structurii administrative atât din interior cât și din exterior;

- volumul mare de informații;

- presupune derularea unui proces în mai multe etape;

- este avizată de una sau mai multe persoane;

- este rezultatul activității mai multor persoane;

- implică responsabilitatea mai multor persoane titulare ale unor funcții publice.

Analiza noțiunii de decizie ne conduce la ideea că aceasta reprezintă o simbioză, ce se realizează între înțelegere și voință, ca elemente fundamentale.

Problema adoptării deciziilor administrative are un caracter fundamental și esențial nu doar pentru sistemul autorităților administrației publice, dar și în toate domeniile activității umane. Elaborarea și adoptarea deciziilor administrative prezintă un proces care întrunește toate funcțiile managementului: planificarea, organizarea, motivarea și controlul. Studiarea acestui subiect are un caracter interdisciplinar, deoarece identificarea modului de acțiune constituie rezultatul unei abordări complexe a unei game largi de aspecte: informațional, economic, psihologic, organizațional, juridic, tehnic etc.

Deciziile adoptate de autoritățile publice determină nu doar calitatea și eficiența proceselor sistemului administrat, dar și posibilitatea asigurării unei dezvoltări durabile.

Eficiența activității funcționarilor publici ține de calitatea deciziilor administrative. Aceasta determină importanța posedării de către fiecare specialist de profil cu cunoștințe teoretice și abilități practice de elaborare a deciziilor administrative. Procesul de elaborare a deciziei administrative în cadrul autorităților administrației publice presupune respectarea unor proceduri tehnico-legale. [5, p. 18]

Prima etapă în procesul de elaborare a deciziei constă în identificarea și formularea problemei. Situația problematică apare ca o consecință a devierii de la normă a obiectului, ca urmare a unor rezistențe interne și externe. Problema, în cele mai dese cazuri, este identificată în urma analizei rezultatelor funcționării obiectului într-o perioadă precedentă sau este pusă de autoritatea superioară. Cea de-a doua etapă în procesul de pregătire a deciziei presupune constituirea grupului de lucru pentru pregătirea acesteia. Grupul de lucru este compus din specialiști calificați, capabili să elaboreze mai multe variante de soluționare a problemei. În funcție de situație, soluția poate fi propusă de însuși conducătorul autorității.

La etapa a treia, se purcede la acumularea și analiza informației cu privire la problemă. Grupul de lucru constituit culege și prelucrează informația necesară pentru adoptarea deciziei. Informația urmează să satisfacă următoarele cerințe: să fie autentică, precisă, exhaustivă, actuală, de valoare și utilă. În baza informației acumulate este analizată problema și formulate răspunsurile la întrebările ce urmează: Care sunt cauzele apariției situației identificate? Care sunt resursele de care dispune autoritatea publică pentru soluționarea problemei? Care sunt măsurile prioritare, care urmează să fie întreprinse?

În etapa a patra grupul de lucru va ela-

bora și va fundamenta mai multe variante de soluții. Fiecare variantă va include: direcțiile principale pentru atingerea scopurilor, executanții concreți ai deciziei, resursele necesare, termenele de realizare a scopurilor, efectele scontate în urma realizării deciziei.

Ca metode de elaborare a deciziilor sunt utilizate: metoda analogiei și metoda experimentală, metodele economico-matematice, metodele de modelare imitațională, jocurile profesionale și analiza sistemică.

Etapă a cincea constă în selectarea și adoptarea deciziei. Variantele deciziei administrative, identificate cu ajutorul metodelor științifice, sunt prezentate managerului, care va efectua alegerea finală. În calitate de criterii principale pentru selectarea variantelor servesc: gradul de soluționare a problemei, resursele consumate, durata estimată de realizare, consecințele estimate ale realizării.

Penultima etapă este organizarea executării deciziei. La această etapă sunt realizate premisele organizațional-psihologice, iar decizia este comunicată executorilor, care întocmesc un plan de acțiuni și îl prezintă top-managerului.

Controlul și evaluarea rezultatelor constituie ultima etapă a procesului decizional. În acest scop copia deciziei administrative este remisă serviciului de control, care le amintește executorilor despre apropierea termenului de executare și evaluează rezultatele conform criteriilor de timp și de calitate. Această procedură oferă conducătorului autorității posibilitatea de a obține informația necesară privind situația din instituție. Evaluarea constă în compararea rezultatelor obținute cu cele așteptate. În cazul în care acestea nu coincid, apare necesitatea de adoptare a unei noi decizii. Cauze privind necesitatea corectării soluțiilor pot fi: organizarea necuviincioasă a executării, schimbarea bruscă a factorilor externi sau lacunele în calitatea deciziei propriu-zise.

Schema organizațional-tehnologică tipizată de elaborare a actelor dispozitive are

un caracter generalizat, deoarece aspectele organizaționale sunt stabilite în sistemele de documentare instituționale adoptate în fiecare organizație în parte. Serviciile de documentare și secretariat în orice organizație sunt interesate ca toate procedurile de adoptare a deciziilor să fie formalizate.

Cu toate că procesul de elaborare a deciziilor administrative presupune existența spiritului creativ al executorilor, este important să menționăm că acesta nu este neapărat să fie instrumentul principal în activitatea grupului de lucru, ci o succesiune de acțiuni logice și argumentate. Raportat la un obiectiv managerial, ciclul începe cu identificarea lui și se finalizează cu executarea deciziei și realizarea obiectivului propus.

Să vedem care sunt fazele ciclului managerial raportate la un obiectiv.

1. Identificarea obiectivului și evaluarea actualității sale.

2. Analiza esenței obiectivului și elaborarea proiectului de decizie.

3. Examinarea proiectului de decizie, coordonarea, discutarea și expertizarea.

4. Aprobarea proiectului de decizie sau adoptarea deciziei administrative propriuzise.

5. Comunicarea deciziei executorilor.

6. Organizarea executării deciziei, anulara sau corectarea sa.

Firește, nu orice ciclu managerial, ce ține de adoptarea deciziilor, întrunește toate fazele enumerate, însă serviciul de documentare și secretariat are obligația de a le ordona și realiza.

Deciziile administrative sunt fixate în actele administrative. [3] Drept temei pentru emiterea actului dispozitiv servesc: necesitatea executării actelor legislative, altor acte normative adoptate de autoritățile ierarhice superioare; necesitatea efectuării activității executiv-dispozitive proprii ce derivă din funcțiile și obiectivele instituției.

Schema pregătirii unui act administrativ întrunește cinci elemente: blocul informativ, elaborarea proiectului de decizie, coor-

donarea documentului, perfectarea proiectului, semnarea și emiterea actului. Blocul informativ include acumularea și prezentarea informației pentru adoptarea unei decizii obiective și întemeiate. În acest sens, este necesar ca în instituție să fie identificate sursele minime necesare de informație – două grupe de documente:

- documente ce conțin informația privind starea de lucruri cu privire la problema soluționată, inclusiv documentele autorităților ierarhice superioare și inferioare, emise anterior cu referire la problema soluționată;

- documente cu caracter juridic: acte normative și documente necesare pentru adoptarea unei decizii juridice corecte.

Serviciul de documentare și secretariat are sarcina de asigurare cu informare, inclusiv punerea la dispoziție a documentului, indicarea locului de păstrare, formarea seturilor de documente, organizarea accesului la bazele de date computerizate.

Următoarea etapă ține de perfectarea actului dispozitiv pe fila cu antet. Proiectul este elaborat de persoane împuternicite, iar serviciul de documentare și secretariat asigură deservirea tehnică, respectând tehnologia de redactare a textului. Coordonarea documentului include redactarea după obținerea vizei managerului instituției.

Există coordonare internă și externă. Coordonarea internă – avizarea este realizată de conducătorii structurilor interesate și abilitate, specialiști, contabil, jurist etc. În partea normativă a documentului sunt indicate persoanele cu care este necesar să fie coordonat actul administrativ. Eventualele obiecții verbale sau scrise sunt luate în calcul la definitivarea actului de către serviciul documentare și secretariat și imprimat pe formularul cu antet stabilit al instituției.

Semnătură conducătorului autorității conferă documentului caracterul juridic definitiv.

Autoritățile publice elaborează acte dispozitive: hotărâri, dispoziții sau ordine.

Pregătirea actelor administrative este organizată:

- în scopul executării actelor dispozitive ale autorităților publice ierarhic superioare;
- în conformitate cu planul de lucru al autorității publice;
- la inițiativa conducătorilor autorităților publice și a structurilor funcționale ale acestora. Actele dispozitive, adoptate de autoritatea publică, urmează să nu substituie managementul sau să includă restricții care ar limita inițiativa managerilor din verigile inferioare. În elaborarea actelor administrative este necesar să se respecte următoarele cerințe:

1. Proiectul actului administrativ urmează să includă doar dispoziții ce țin de competența autorității publice respective.

2. Nu se admite emiterea actelor administrative care au un caracter formal.

3. Actul administrativ urmează să corespundă legislației în vigoare.

4. În cazul în care la elaborarea unui act administrativ se preconizează modificarea unor acte adoptate anterior, în materie de recomandări metodice, normative tehnice, este necesar să fie elaborate documente respective, în calitate de anexe la actul administrativ de bază.

6. La elaborarea proiectului actului administrativ conducătorul autorității publice stabilește cercul de funcționari publici responsabili de conținut și termenele de executare.

7. La pregătirea unor proiecte importante și complexe se recomandă constituirea comisiilor speciale din funcționari ai autorității. De asemenea, pot fi invitați specialiști din afara instituției (experți, cercetători, practicieni).

BIBLIOGRAFIE

1. Androniceanu Armenia. Management public. Editura Economică, București, 1999, p. 126.
2. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Editura All Beck, București, 1996, p. 158.
3. Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nr. 317-XV din 18.07.2003, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 208-210/783 din 03.10.2003, art. 44.
4. Manda Corneliu. Științe ale administrației. Editura Lumina Lex, București, 2004, p. 221.
5. Жигарь О. В. Разработка управленческого решения в органах государственной власти и местного самоуправления: учеб. пособие. Челябинск: Челяб. гос. ун-т, 2008, 93 с.

Prezentat: 22 februarie 2016.

E-mail: dulschi@mail.ru