

ASPECTE TEORETICE PRIVIND DEMOCRAȚIA PARTICIPATIVĂ ȘI PROCESUL DECIZIONAL

THEORETICAL ASPECTS REGARDING PARTICIPATORY DEMOCRACY AND THE DECISION-MAKING PROCESS

CZU: 321.7:005

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

SUMMARY

In this paper, the main theoretical bases of the notion of participatory democracy are approached; the practical ways of making local decisions as a process in the Republic of Moldova are elucidated.

The content of the concept of citizen participation is further investigated, the characteristics and benefits of participation, are examined, the main forms and methods of citizen participation and some mechanisms are identified to improve the degree of participation.

Keywords: *participatory democracy, citizen participation, decision, processes, mechanisms, degree of attendance, the will of the majority.*

REZUMAT

În această lucrare au fost abordate principalele baze teoretice ale noțiunii democrației participative; au fost elucidate modalitățile practice de luare a deciziilor locale ca proces în Republica Moldova.

În continuare a fost investigat conținutul conceptului de participare cetățenească, caracteristicile și beneficiile de participare au fost examinate principalele forme și metode de participare a cetățenilor, au fost identificate unele mecanisme pentru a îmbunătăți gradul de participare.

Cuvinte-cheie: *democrație participativă, participare cetățenească, decizie, procese, mecanisme, grad de participare, voința majorității.*

Implicarea cetățeanului în procesul decizional contemporan este condiționată de trei priorități importante: democrația, statul de drept și societatea civilă, care nu fac posibilă participarea cetățenilor la procesul decizional, dar și depind de nivelul acesteia, aflându-se într-o strânsă legătură și intercondiționare. Legătura acestor condiții stau la baza asigurării juridice corespunzătoare a implicării cetățeanului în procesul decizional.

Pentru majoritatea indivizilor dintr-o so-

cietate ca a noastră democrația înseamnă libertate, posibilitatea de a face ce îți dorești și cum dorești. Ca și cetățenii unui stat democratic, de multe ori ne-am întrebat ce este democrația? Astfel, termenul cuvântului *democrație* este un concept care a apărut cu aproximativ două mii patru sute de ani în urmă în Grecia Antică, provenind din grecescul „demos” - popor și „kratien” - a conduce. Ar reieși, prin urmare, că democrația nu este altceva decât guvernarea poporului, prin și

pentru popor (Abraham Lincoln). Or, paradoxul democrației începe chiar de la descifrarea sensului acestui termen, astfel încât definirea acestui nume pompos nu este nicidecum atât de lejer cum poate să pară [3, p. 368].

Acest concept era unul politic, astfel încât democrația era însăși o democrație politică. Însă conceptul acesta de democrație politică a evoluat mult de-a lungul istoriei, regăsindu-l astăzi într-o formă difuză și inconsistentă ce variază de la stat la stat, în funcție de nivelul economic, condițiile sociale sau practicile politice existente. De aceea, democrația este greu de definit și identificat în spectrul politic contemporan. În general, când vorbești de democrație ca regim politic, cetățenii obișnuți înțeleg acel sistem politic în care sunt respectate drepturile omului, există alegeri libere universale și alternanța la putere. Dar, atât teoretic cât și practic, lucrurile diferă în realitate de la stat la stat, nivel economic, condiții sociale etc. Democrația poate fi definită generic ca referindu-se la cărmuirea populară sau la suveranitatea populară, la guvernământul reprezentativ sau la o guvernare participativă directă, sau chiar la guvernământul de tip republican sau constituțional, altfel spus la guvernământul conform legii.

Bineînțeles, sensul conceptului de democrație a suferit numeroase schimbări, căpătând diferite forme pe parcursul istoriei, dar esența conceptului a rămas neschimbată. În diferitele sale forme, putem observa democrația cu aspectele sale teoretice așa cum le găsim în modelul clasic atenian, în ideile lui Rousseau sau ale lui Marx, sau putem observa democrația așa cum este ea prezentă în variantele contemporane la Schumpeter, la Dahl, la Hayek sau Sartori. De menționat că la ultimii autori intervine și influențează puternic gândirea politică de tip liberal, teoria democrației căpătând, astfel, o serie de implicații majore.

Dar să revenim la ceea ce ne interesează și să explicăm succint aceste forme și as-

pecte ale democrației așa cum au fost ele de-a lungul timpului. Trăsătura esențială a democrației ateniene a fost dată de participarea nemijlocită a cetățenilor în cadrul procesului decizional necesar gestionării problemelor existente în comunitate.

Democrația este un fenomen complex, a cărui analiză a provocat neîncetat, de-a lungul timpului, filozofii, care au încercat propunerea de modele ideale de democrație, istoricii, care îi analizează dezvoltarea, ascensiunea sau declinul, politologii care încearcă să ofere răspunsuri și explicații empirice referitor la fundamentele afirmării, funcționării, menținerii sau răspândirii fenomenului democrației. DEX-ul conține și o definiție a acestui concept care confirmă pe jumătate ceea ce unii oamenii ai societății de astăzi consideră. Analizând materia din domeniu, am ajuns la o definiție a democrației, potrivit căreia democrația reprezintă acea formă de organizare și conducere politică a societății care proclama suveranitatea poporului. Autorul Călin Vîrsac, în lucrarea sa [12], de asemenea menționează că democrația este o formă de organizare și conducere politică a societății de către cei care dețin puterea prin consultarea cetățenilor, ținând cont de voința acestora, de interesele și aspirațiile de progres ale țării. Ca formă de organizare și de conducere politică a societății, democrația presupune două părți: conducători și conduși în baza unor alegeri libere. Experiența istorică evidențiază faptul că democrația, conducătorii, deținătorii puterii politice, indiferent de apartenența lor de grupul social, trebuie să reprezinte voința majorității poporului [6, p. 122]. Putem menționa ca democrația mai reprezintă acea metodă de conducere a unui colectiv, care asigură participarea tuturor membrilor la luarea deciziilor importante. Astfel, în opinia noastră, democrația este posibilitatea cetățenilor de a-și exercita drepturile și libertățile și de a participa direct la viața politică. Ca regim politic, democrația se ba-

zează pe participarea directă a cetățenilor sau prin reprezentanții poporului la viața politică.

Conform teoriei clasice, democrația este o formă de organizare și de conducere statală în care puterea aparține poporului, aceasta putând fi exprimată în mod indirect (prin reprezentanți) sau în mod direct de către cetățeni. Astfel, identificăm o democrație reprezentativă care este o formă limitată prin aceea că participarea populară la guvernare este periodică și de scurtă durată, fiind restrânsă la scrutinele electorale, reprezentarea fiind exprimată prin noțiunea de mandat electoral. În același timp, democrația participativă are la bază principiul participării directe și continue a cetățenilor la actul de guvernare, printre manifestările acestui tip de democrație regăsindu-se consultarea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor la nivel central și local. Acest tip de democrație a fost folosit cu precădere în Grecia antică, unde cetățenii se adunau în Agora și acolo luau toți, împreună, deciziile referitoare la statul lor. O condiție de bază a acestui tip de democrație, cea directă, era că fiecare cetățean avea dreptul de a vorbi liber, astfel asigurându-se că fiecare își face părerea auzită și că toate opiniile și doleanțele cetățenilor erau luate în considerare înainte de a se proceda la vot.

Este de menționat faptul că, încă la sfârșitul sec. al XX-lea, simpla delegare a prerogativelor de putere prin intermediul sistemului electiv a încetat să mai satisfacă cetățenii din numeroase state democratice. Ridicarea nivelului de educație și instruire a populației a devenit unul din factorii care au condiționat producerea unor astfel de transformări. Pe de altă parte, dezamăgirea în politica promovată de către guverne, sporirea nemulțumirii asociată cu posibilitatea limitată de a influența direct activitatea autorităților puterii au devenit unele din principalele cauze ale mișcărilor din anii '60-'70, aceasta exprimându-se și prin redu-

cerea participării cetățenilor la scrutinele electorale. Un alt efect al situației create a constat în opțiunea colectivităților locale la autonomie și autodeterminare, manifestată prin descentralizarea administrației publice în unele state din Europa, precum Franța și Spania. În aceste împrejurări a început să se dezvolte un nou sistem de relații între cetățeni și reprezentanții aleși ai acestora, fiind denumit democrație participativă. Deci putem menționa ca această nouă formă a democrației s-a manifestat ca un răspuns la imperfecțiunea sistemului existent al reprezentării și la caracterul irealizabil al democrației directe în cadrul statelor contemporane. Democrația participativă nu poate fi confundată cu democrația directă, întrucât coordonarea politicii promovate nu presupune transmiterea prerogativelor cetățenilor delegate persoanelor alese. Atrăgând oamenii spre participare, reprezentanții puterii își asumă obligația de a elabora soluții în corespundere cu părerile și doleanțele cetățenilor. De obicei, ei își rezervă rolul de arbitru în procesul de luare a deciziilor, cu excepția deciziilor adoptate prin referendum.

Astfel, participarea reprezintă un scop distinct, dar este importantă și prin sine însăși, întrucât dreptul de a participa la procesele sociale este de facto recunoscut de către comunitatea internațională ca un drept fundamental al omului [7, p. 19-22]. Participarea cetățenilor la procesul decizional este importantă și prin aceea că reprezintă un instrument cu ajutorul căruia pot fi realizate și alte scopuri vitale. Or, participarea contribuie la dezvoltarea democrației, la consolidarea capitalului social, la sporirea eficienței, egalității și echității sociale. Conform unor analize s-a stabilit că democrația participativă are ca scop egalitatea șanselor la vot, libertatea cetățenilor și stimularea cetățenilor de a participa activ la deciziile politice. Cu cât participarea cetățenilor este mai mare, cu atât democrația este mai pu-

ternică, pentru aceasta este nevoie de informarea cetățenilor despre drepturile de care ei pot beneficia și despre instituțiile la care pot apela atunci când li se încalcă un drept. Pentru o funcționare mai bună a democrației participative cetățenii ar trebui să se implice din ce în ce mai mult la luarea deciziilor politice, să urmărească activitatea aleșilor lor pentru a se asigura că cei aleși îi reprezintă așa cum își doresc. Nu este suficientă participarea cetățenilor doar din 4 în 4 ani atunci când sunt chemați la urne pentru alegerile locale de a desemna primari, consilieri locali, deputați în parlament, președinte de țării.

Putem menționa că democrația participativă nu produce în mod automat beneficii și nu aduce avantaje și bunăstare, ci este prezentă și benefică în anumite condiții, respectiv atunci când cetățenii și grupurile organizate ale societății civile devin participanți activi, chiar pro-activi, prin: implicare, ceea ce înseamnă că își utilizează dreptul de participare la viață socială și politică, făcându-și auzită vocea în dezbateri publice; răspundere și exigență în modul în care îi percep pe cei aleși ca fiind responsabili de acțiunile lor în fața cetățenilor, exercitând mecanisme legale de monitorizare pentru tragerea lor la răspundere, în fața celor care i-au mandatat; toleranță prin recunoașterea drepturilor minorității și principiul egalității de șanse a tuturor cetățenilor. Democrația participativă face referire la mecanismele prin care luarea deciziilor cu privire la afacerile publice se face prin implicarea cetățenilor. O sugestie sau o reclamație venită din partea unui cetățean poate fi acceptată sau respinsă, dar nu trebuie să fie ignorată de către autoritățile locale. Așadar, democrația participativă include: participarea cetățenească la procesul de luare a deciziilor publice; participarea cetățeanului la administrarea banului public; consultarea publică a societății civile, în ansamblul ei.

Pentru a putea vorbi despre o demo-

crație participativă eficientă, principiile informării, consultării și ale transparenței luării deciziilor sunt condiții sine-qua-non. Pentru economie, lipsa de transparență sau transparența pur formală, se traduc într-un mediu ostil, imprevizibil în existența unei concurențe neloiale și în incapacitatea sistemului de a evolua. Pentru societatea civilă și cetățean acestea sunt sinonime cu pierderea încrederii cetățenilor în reprezentanții lor, delegitimarea instituțiilor și, în cele din urmă, neimplicarea cetățeanului.

Dialogul dintre cetățeni și reprezentanții locali aleși este esențial în cadrul democrației locale, deoarece consolidează legitimitatea instituțiilor democratice locale și eficiența măsurilor lor. Respectând principiul subsidiarității, autoritățile locale au și trebuie să-și asume un rol de conducere în sensul promovării participării cetățenești în contextul în care succesul oricărei politici de participare democratică locală depinde de angajamentul autorităților. Pentru a implementa și dezvolta conceptul de democrație participativă, autoritățile locale trebuie să pună în practică următoarele principii: să garanteze accesul cetățenilor la informații de interes public, informații cu privire la diferite chestiuni de interes pentru comunitatea locală; să caute noi modalități de consolidare a spiritului civic și de promovare a culturii participării democratice; să dezvolte conștientizarea sentimentului de apartenență la orice comunitate și să-i încurajeze pe cetățeni să-și accepte responsabilitatea de a contribui la viața comunităților lor; să acorde importanță majoră comunicării dintre autoritățile locale și cetățeni, să analizeze cu atenție solicitările și așteptările acestora pentru a putea reacționa corespunzător la nevoile pe care le exprimă cetățenii; să recunoască și să consolideze rolul asociațiilor și grupurilor de cetățeni ca parteneri-cheie în dezvoltarea și susținerea unei culturi a participării, ca forță motrice în aplicarea practică a participării democratice; să intro-

ducă o mai mare transparență în maniera în care funcționează instituțiile și autoritățile locale, având în vedere: asigurarea naturii publice a procesului local de luare de decizii; publicarea agendelor consiliului local, deschiderea reuniunilor consiliului local și ale comitetelor sale pentru public, sesiuni de întrebări și răspunsuri, transmisiunea ședințelor și publicarea deciziilor; asigurarea și facilitarea accesului oricărui cetățean la informații privind chestiunile locale - înființarea de birouri de informații, de centre de documentare, de baze de date publice, utilizarea tehnologiei informației, simplificarea formalităților administrative și reducerea costului de obținere a duplicatelor după anumite documente etc.

Participarea cetățenilor se află la baza ideii de democrație, iar cetățenii angajați în sensul valorilor democratice, care-și respectă îndatoririle civice și care se implică în activitatea comunității reprezintă motorul oricărui sistem democratic. În concluzie, participarea cetățenilor la viața publică locală este un element esențial al administrației locale eficiente și democratice, iar democrația participativă reprezintă o legătură duală între cetățeni și autoritatea locală. De asemenea, trebuie de precizat că esența democrației presupune un sistem de guvernare cu și pentru oameni. Aceste cuvinte sunt la fel de adevărate și actuale acum ca și atunci când au fost rostite pentru prima dată în anul 1863 de către președintele american, Abraham Lincoln. Evident, acest concept al democrației este valabil și pentru Republica Moldova [6, p. 719], la fel ca și pentru Statele Unite ale Americii, Franța, Anglia sau pentru orice altă democrație contemporană.

Luarea deciziilor constituie o parte integrantă a activității omului, precum și a instituțiilor, organizațiilor, întreprinderilor. Deciziile sunt luate pe moment sau după gândire și cumpănire, sau, într-un fel intermediar între aceste două extreme. Așadar,

Dicționarul Explicativ al Limbii Române dă definiția noțiunii de decizie care vine din franceză „decision”, latină „decisio” ca fiind 1) hotărâre luată în urma examinării unei probleme, a unei situații etc.; soluție adoptată (dintre mai multe posibile); rezoluție; hotărâre luată de un organ de jurisdicție; 2) calitatea de a fi ferm, hotărât [3, p. 266]. Decizia constituie forma sintetică a actului de conducere. Orice decizie presupune o selecție conștientă din mai multe variante de acțiune și, în același timp, o orientare către unul sau mai multe scopuri. În literatura de specialitate, decizia este definită ca un act esențial al conducerii pentru rezolvarea unei probleme date, care se înfăptuiește prin alegerea conștientă, din mai multe variante de acțiune posibile, a aceleia ce permite utilizarea rațională a resurselor umane, materiale, financiare și informaționale în vederea realizării scopului propus, cu cea mai ridicată eficiență economico-socială [13, p. 52]. Decizia este un act social, deliberat, al unei persoane sau al unui grup de persoane, prin care se stabilesc scopul și obiectivele unei acțiuni, direcțiile și modalitățile de realizare a acesteia, toate determinate în funcție de o anumită necesitate, pe baza unui proces de informare, reflecție și evaluare a mijloacelor și a consecințelor desfășurării acțiunii respective.

Decizia administrativă reprezintă elementul central al activității desfășurate de structurile administrației publice pentru realizarea sarcinilor de conducere și organizare. La toate nivelurile, activitatea administrației publice se realizează în temeiul unor decizii, care este un proces de schimbare a realității, a resurselor naturale, financiare și umane de care dispune unitatea, de alegeri raționale dintre alternative [8, p. 36]. Decizia administrativă este o manifestare de voință a administrației, premergătoare acțiunii, prin care aceasta optează pentru o soluție, în vederea realizării unei finalități.

Deciziile autorităților publice locale con-

stituie mecanismul principal de realizare a sarcinilor administrației publice locale. De regulă, performanțele autorităților publice locale sunt apreciate după rezultatele deciziilor adoptate [8, p. 36]. Luarea deciziilor se bazează, de regulă, pe un proces de gândire deseori asociat cu înțelepciunea și cu soluționarea problemelor. Astfel, soluționarea problemelor reprezintă doar o jumătate din dezideratul unei administrații publice locale. Autoritățile administrației publice locale trebuie să studieze și oportunitățile care apar pentru comunitate. Trebuie analizate atât situația existentă, cât și viziunile asupra viitorului comunității. Deciziile trebuie luate cu scopul soluționării vechilor probleme, având în vedere și rezolvările noi, inventive și originale. Deciziile bune, adică corecte, justificate, logice, lucide, raționale și responsabile, îmbunătățesc rezultatele administrației publice locale în realizarea eficientă a programelor locale și asigurarea cu servicii publice și creează populației o imagine pozitivă a activității autorităților publice locale. Deciziile rele au drept consecință mărirea costurilor financiare, scăderea calității programelor și serviciilor publice locale, degradarea sistemului, a cărui funcționare are ca scop principal existențial satisfacerea cerințelor, nevoilor și intereselor privind îmbunătățirea calității vieții cetățenilor și creșterea neîncrederii populației în aleșii locali, în principiile și conceptele democratice ale autonomiei locale. Decizia administrativă reprezintă o manifestare de voință a persoanei administrative, premergătoare acțiunii, prin care aceasta optează pentru o soluție în vederea realizării unei finalități. Decizia administrativă este 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 administrativ în ansamblul său sau a societății, în general [8, p. 37].

Caracteristici fundamentale ale deciziei administrative. Decizia, componenta primară a sistemului decizional, constituie un element esențial al managementului, fiind instrumentul său specific de exprimare. În fond, nivelul calitativ al conducerii unei organizații se manifestă prin deciziile elaborate și aplicate. Decizia de conducere reprezintă procesul de alegere a unei linii de acțiune în scopul realizării unor obiective, prin a cărei aplicare se influențează activitatea a, cel puțin, unei alte persoane decât decidentul.

Conceptele prezentate relevă faptul că o decizie trebuie să cuprindă, cel puțin, patru elemente esențiale: factorii cu impact asupra alegerii unei anumite soluții; selecția uneia din, cel puțin, două variante de acțiune; existența unuia sau mai multor obiective de realizat; prezența unuia sau mai multor decidenți [13, p. 55]. Din analiza conținutului deciziei se ajunge la concluzia că ea rezultă din raportul care se stabilește între înțelegere și voință. În acest context, pot fi menționate alte elemente ale deciziei:

a) *Înțelegerea.* Ansamblul operațiunilor gândirii de a concepe, a judeca și a raționa alcătuiesc facultatea de a înțelege. Înțelegerea ține seama de toate fenomenele umane, raționale sau neraționale. Pentru a fi utilizată ca element al deciziei, înțelegerea urmează a se realiza după anumite procedee ce pot fi grupate în cadrul general al discuțiilor sau deliberării;

b) *Voința.* Oricât de profundă ar fi analiza și claritatea expunerii, privind obiectivele de realizat și resursele de care dispune instituția administrativă pentru îndeplinirea acestor sarcini, mai este necesar ca funcționarul administrativ să se hotărască a acționa într-o anumită direcție. Această hotărâre este expresia voinței. Afirmarea unei tendințe cu care se identifică acel care decide este aceea a voinței. Ea reprezintă impulsul care determină pe om să acționeze, făcându-l să treacă de la aptitudinea de a acționa la

acțiune. Efectul voinței constă în utilizarea anumitor resurse ale instituției administrative pentru atingerea obiectivelor urmărite. De aceea, voința este un element al deciziei. Concretizată în deriziiuni administrative, voința devine obligatorie;

c) *Contopirea înțelegerii cu voința*. Fuziunea înțelegerii și a voinței, pentru alcătuirea deciziei se realizează printr-o confruntare rațională, logică, metodică [2, p. 436-437]. Merită atenție trăsăturile caracteristice ale deciziei specificate de autorul Oroveanu, care pune accentul pe astfel de trăsături ca: colegialitatea, coerența, autoritatea, formele deciziilor și influența factorilor juridici și temporali. Cu toate că fiecare în parte din aceste trăsături caracteristice se regăsesc și la alte categorii de acte juridice, prin întrunirea lor obținem caracterele specifice ale deciziei administrative, deosebite de celea ale altor acte din dreptul public și privat.

1. *Colegialitatea*. După criteriul formal, acela al organului de la care emană activitatea, decizia este opera semnatarului ei. În realitate, chiar în cazul în care decizia administrativă este adoptată de un organ unipersonal, ea are un caracter colegial, fiind rezultatul unui proces complex în care intervin numeroși funcționari. Administrația lucrează în colectiv, tocmai pentru că orice decizie cere o cooperare a compartimentelor acesteia pentru a evita eventualele dezacorduri și contradicții. Ea utilizează activitatea în colectiv, în considerarea interesului general, deoarece o asemenea metodă garantează că multiplele forme ale acestuia au fost avute în vedere și niciuna nu a fost omisă. În același timp, colegialitatea asigură impersonalitatea, anonimatul necesar al acțiunii administrative. Dar în sistemul colegial, individualizarea răspunderii devine dificilă, iar orice culpă în administrare devine culpa instituției în ansamblul său.

2. *Coerența*. Ca orice manifestare de voință a unei ființe raționale, decizia administrativă se caracterizează prin coerență. Ea se

întemeiază pe deciziile anterioare, satisface cerințele sociale actuale și conduce ineluctabil la alte decizii în viitor. Astfel, decizia administrativă constituie legătura între trecut, prezent și viitor a unei politici a cărei unitate și continuitate o asigură administrația. Coerența activităților în administrație se situează la un înalt nivel calitativ, pentru a răspunde exigențelor tot mai mari ale interesului general.

3. *Autoritatea*. Decizia administrativă nu se poate separa de relația de autoritate care permite superiorului ierarhic, în caz de dezacord, să impună conduita subordonaților. Autoritatea constă în competența de a emite decizii ce vor servi drept călăuză la elaborarea altor decizii.

4. *Formele deciziilor*. Respectarea formelor la emiterea deciziilor administrative constituie o regulă fundamentală în activitatea administrației. În general, decizia administrativă trebuie să fie scrisă, datată, semnată, înregistrată și, dacă are caracter normativ și produce efecte juridice în exterior, urmează să fie adusă la cunoștința cetățenilor prin publicare. Numeroase state au adunat regulile privind asemenea forme în coduri de procedură administrativă.

5. *Influența factorului juridic*. Luarea în considerare a factorului juridic se impune administrației, deoarece aceasta realizează, în principal, o activitate juridică. Cele mai importante decizii administrative iau anumite forme, în acte juridice. Însemnătatea factorului juridic în administrație rezultă și din faptul că dreptul delimitează competențele instituțiilor administrative și precizează condițiile în care acestea trebuie să acționeze. Cunoașterea dreptului este esențială, pentru ca decizia să îndeplinească anumite forme.

6. *Influența factorului temporal*. Timpul este un factor al deciziei și exprimă dinamica acesteia. Pentru administrație, timpul reprezintă intervalul conștient dirijat între primirea sarcinilor și executarea lor, între

solicitățile administrațiilor și satisfacerea lor.

Nu pot fi trecute cu vederea trăsăturile actului administrativ:

a) actul administrativ este un act juridic, deoarece produce efecte juridice, adică dă naștere, modifică sau stinge anumite drepturi și obligații. De aici consecința că actele administrative, ca specie a actelor juridice, sunt întotdeauna licite;

b) actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință de putere. Manifestarea unilaterală de voință nu este în toate cazurile clar conturată. Astfel, actele emise la cererea celor interesați sunt, de asemenea, acte administrative care îi investesc pe beneficiari cu drepturi și obligații prevăzute de lege din momentul emiterii lor. În acest caz este, de asemenea, determinantă voința unilaterală a autorității publice, care poate satisface (prin emiterea actului administrativ) sau refuza cererea;

c) actul administrativ este forma principală de activitate a organelor administrației publice. Obiectul actului administrativ constă în executarea legii. Voința unilaterală a organelor administrației publice se manifestă în baza și în executarea legii;

d) actul administrativ este obligatoriu spre îndeplinire și respectare atât de persoanele fizice și juridice cărora le este adresat, cât și de organul emitent. Această obligativitate a actului administrativ derivă din faptul că el este dat pe baza și în executarea legii și din această cauză se bucură de prezumția de legalitate;

e) actele administrative au o putere juridică inferioară legii, fiind, la rândul lor, aranjate într-o scară ierarhică de subordonare unul față de altul. Fiind emise pe baza și în executarea legii, actele administrative nu pot conține dispoziții contrare legilor, nu pot modifica sau interpreta legea;

f) actul administrativ este, de regulă, executoriu imediat după ce a intrat în vigoare, fără nicio formalitate, fără a fi necesară întocmirea unor activități ulterioare.

Pentru a conduce la realizarea obiectivelor stabilite, deciziile administrative trebuie să îndeplinească o serie de criterii, dintre care cele mai importante sunt considerate următoarele:

- fundamentarea științifică, juridică și socială. Fundamentarea științifică a deciziilor din sectorul public asigură înlăturarea practicizmului, rutinei, întâmplării, improvizatiei, subiectivismului și constituie momentul esențial al acesteia. Procesul complex de fundamentare a deciziilor constă în prelucrarea informațiilor în scopul furnizării decidentului a elementelor necesare luării hotărârii. Se impune ca orice hotărâre să fie luată în conformitate cu cerințele generale ale cetățenilor, ale legislației în vigoare și să fie create toate condițiile în vederea transpunerii în practică. Fundamentarea juridică a deciziilor din sectorul public este o condiție necesară pentru aplicarea ei;

- legalitatea deciziei. Adoptarea deciziei trebuie făcută doar de către persoane care sunt investite cu drept legal și împuternicire în acest sens;

- integrarea în ansamblul deciziilor administrative adoptate anterior. Luarea în considerație a conținutului deciziilor sau dispozițiilor deja aprobate pentru a preveni contrapunerile sau, dimpotrivă, divergențele;

- caracter realist. Soluționarea unei probleme prin fundamentarea unei decizii administrative care implică examinarea prealabilă a situației, pornind de la specificul comunității respective;

- completitudinea deciziei. Decizia trebuie să cuprindă toate elementele necesare înțelegerii corecte și implementării acesteia;

- oportunitatea deciziei. Decizia administrativă trebuie să contribuie pe deplin la realizarea scopului pentru care a fost emisă. Astfel, organul emitent trebuie să sesizeze momentul potrivit pentru adoptarea deciziei administrative. Este de preferat o decizie bună luată în timp util unei decizii foarte bune luate cu întârziere;

- eficiența deciziei. Se urmărește obținerea unui efect cât mai bun pentru un anumit efort;

- să fie pragmatică și simplă. Orice decizie administrativă trebuie să aibă o utilitate practică. Pentru aceasta este necesară o evaluare complexă și completă a situațiilor economico-sociale din unitatea administrativ-teritorială, care să țină seama de problemele specifice locale, corelate cu cele naționale. Actele normative cu impact pe întreg teritoriul țării vor relaționa obiectivele generale ale macrosistemului cu cele specifice ale microsistemului administrativ;

- să aibă caracter sistematic. Decizia administrativă va fi integrată în sistemul deciziilor administrative adoptate anterior. În felul acesta, dispar supraputerile și contradicțiile dintre diferite decizii. Caracterul sistematic asigură coerența deciziei administrative. Fiind întemeiate pe deciziile anterioare și pe cerințele sociale actuale, decizia administrativă constituie legătura dintre trecut, prezent și viitor a politicii administrative;

- să fie rezultatul echipei manageriale și să stimuleze inițiativa cetățenilor. Managementul modern determină lucrul în echipă, în care liderul (primarul) are rol catalizator. În cadrul administrației publice, echipa trebuie să atragă și cetățeni în fundamentarea și elaborarea deciziilor din sectorul public. Deciziile de grup sunt mai bine înțelese de oameni, iar acceptarea acestora este mai mare atunci când aceștia participă la luarea deciziilor;

- coordonarea deciziei. Astfel se asigură ca deciziile privind diferite departamente ale organizației să fie compatibile între ele și să conducă la realizarea obiectivului de ansamblu al întreprinderii [8, p. 38].

Deciziile pot fi întotdeauna evaluate în sens relativ — se poate determina dacă sunt corecte, dat fiind obiectivul spre care sunt îndreptate [9, p. 45].

Condițiile elaborării deciziilor. Literatura de specialitate conține diferite păreri

referitor la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească geneza unei decizii. Astfel, după părerea unor autori, pot fi accentuate următoarele condiții:

- decizia administrativă are ca obiect realizarea voinței politice a corpului social dat, așa cum este ea determinată de către decizia organelor puterii politice;

- decizia administrativă e bazată pe alegerile obiectivelor și a mijloacelor administrative. În orice decizie trebuie să fie reunite condițiile necesare de înțelegere și de exercitare a voinței. Cât privește alte condiții specifice acestui fel de decizie, ele se exprimă printr-o dualitate: legalitate și oportunitate;

- măsura în care poate exista posibilitatea unei alegeri în care să intervină administrația; acolo unde legea impune puterii politice alegerea căii spre administrație, această cale trebuie urmată, iar acolo unde lipsește aprecierea oportunității nu poate fi vorba de decizie administrativă, ci de execuție;

- alegerea se face în planul mijloacelor și instrumentelor de înfăptuire a obiectivelor deciziei administrative;

- amploarea alegerii poate varia în mod considerabil între doi poli care sunt: lipsa posibilității de a alege, în acest caz nemaieexistând decizie și puterea arbitrară a alegerii, în care nu mai există normă legală care să guverneze acțiunea administrativă și, ca atare, nici legalitatea.

Alți autori evidențiază alte condiții de luare a deciziilor:

- alegerea între mai multe variante de acțiuni posibile. Administrația publică are o relativă autonomie pentru a-și realiza eficient misiunile, astfel încât în cadrul stabilit de normele legale, efectuează o alegere între mai multe soluții de acțiune;

- alegerea trebuie să fie conștientă, precedată de o deliberare. Un simplu gest instinctiv nu constituie o decizie;

- alegerea urmează a fi orientată spre unul sau mai multe scopuri, determinate rațional;

- alegerea trebuie să conducă la acțiune. Decizia administrativă determină acțiunea propriu-zisă, care este indispensabilă pentru a concretiza voința administrației [8, p. 38].

Acțiunea administrației este în funcție de doi factori:

a) determinarea de către voința organelor politice a acestor scopuri care vor fi ridicate la nivelul interesului general;

b) puterea sa de a pătrunde acțiunea forțelor sociale, mobilurile lor, tendințele lor, aspirațiile lor.

Categoriile de decizii administrative.

În literatura de specialitate sunt întâlnite mai multe criterii de clasificare a deciziilor administrative. Prezintă interes clasificarea propusă de autorul Trăilescu A. în acte administrative de autoritate și acte administrative de gestiune.

Actele administrative de autoritate sunt manifestări unilaterale de voință ale autorităților administrației publice făcute în scopul de a produce efecte juridice, în temeiul puterii publice. Actele administrative de autoritate pot fi clasificate după următoarele criterii: după întinderea efectelor juridice pe care le produc, actele administrative de autoritate se clasifică în acte administrative normative și acte administrative individuale [10, p. 197-198].

Actele administrative de gestiune sunt acele acte juridice pe care autoritățile administrației publice le încheie cu diverse persoane fizice sau juridice, prin acordul de voință al părților, în regim de drept public sau de drept privat, pentru administrarea domeniului public și privat și organizarea de servicii publice în vederea satisfacerii unor interese generale.

Actele administrative de gestiune se împart în: acte de gestiune publică pe care administrația le încheie în calitate sa de putere publică pentru satisfacerea intereselor generale; acte de gestiune privată care sunt acte de drept comun pe care administrația le încheie în calitate de persoană juridică civilă [10, p. 213]. Din punctul de vedere al

obiectului, se pot distinge două categorii de decizii: decizii referitoare la activitatea internă a administrației publice și decizii privind activitatea externă a administrației publice. Acestea sunt emise în vederea îndeplinirii sarcinilor pe care administrația le are de îndeplinit [8, p. 38].

După nivelul de elaborare a deciziilor:

- decizii strategice. Sunt deciziile care stabilesc orientările de perspectivă, ele se iau în colectiv și vizează viitorul colectivității locale. De exemplu, planul de dezvoltare socioeconomică a colectivității locale;

- decizii tactice. Acestea se iau pentru o perioadă mai mică de un an și vizează o activitate a unui serviciu public. De exemplu, îmbunătățirea calității serviciului de aprovizionare cu apă potabilă;

- decizii operaționale. Sunt decizii repetitive, de rutină și se referă la perioade scurte, care vizează îndeplinirea obiectivelor specifice și individuale [8, p. 39].

La nivelul strategic, deciziile sunt mult mai dependente de factorul uman și de judecata umană. Asemenea decizii se bazează pe metoda încercării și erorii datorită gradului mare de incertitudine și ambiguitate, precum și datorită faptului că nu pot fi explorate toate posibilitățile. Acest tip de proces decizional se numește euristic și se bazează pe „regula degetului” mai degrabă decât pe reguli de decizie explicite. Nivelul tactic este intermediar și realizează o combinație a caracteristicilor celorlalte două niveluri. La nivelurile operaționale și tactice s-au dezvoltat suporturi formale pentru decizii, cum ar fi, de exemplu, modelele de optimizare. După certitudinea atingerii obiectivelor: decizii în condiții de certitudine; decizii în condiții de risc; decizii în condiții de incertitudine.

În cazul condițiilor de certitudine și risc există diferite tehnici de optimizare, însă în cazul incertitudinii, teoretic nu există suficiente date pentru ca decizia să poată fi luată. Motivul constă în faptul că, prin definiție, luarea deciziei înseamnă alegerea între alter-

native, iar dacă acestea nu sunt cunoscute, alegerea nu se poate face. În practică însă, decizia se ia prin utilizarea raționamentului și a informațiilor disponibile, estimării valorilor și a probabilităților de apariție a rezultatelor posibile. Astfel, practic, incertitudinea se transformă în risc [6, p. 39]. În raport cu sfera de cuprindere a decidentului deciziile se clasifică astfel:

- decizii unipersonale care sunt fundamentate și elaborate de un singur cadru de conducere (dispoziția primarului);

- decizii colective a căror fundamentare este rodul conlucrării unui anumit număr de persoane (decizia consiliului local).

După gradul de generalitate:

- decizii cu caracter general și decizii individuale [8, p. 198].

Decizia administrativă este rezultatul unei strânse colaborări între diferitele compartimente din cadrul unui organ al administrației publice, între organe diferite ale administrației publice, între organe ale administrației publice, pe de o parte, alte organe de stat, organizații nestatale, cetățeni, pe de altă parte. În situații urgente este posibil ca adoptarea unei decizii să se facă de o singură persoană.

Mișcarea deciziei administrative comportă două faze:

- mișcarea deciziei înainte ca aceasta să fie luată;

- impulsivitatea deciziei după ce a fost luată (efectele deciziei).

Faza mișcării deciziei înainte ca aceasta să fie luată poate și ea să fie descompusă într-o mișcare internă și una externă. Mișcarea internă se referă la acțiunea forțelor și persoanelor care participă la luarea deciziei. Mișcarea externă este cea a deciziei în confruntarea sa cu forțele exterioare, în cursul procesului însuși al luării deciziei. Mișcarea internă cuprinde momentele procesului de elaborare a deciziei. Alegerea obiectivelor, a mijloacelor și stabilirea priorităților se vor efectua cu rapiditate și cu mai mare ușurință

cu cât problemele au fost receptate și înțelese la timp. Cu cât vor fi concepute și pregătite soluții „dinainte”, și aceasta de grupuri de specialiști care urmăresc pas cu pas desfășurarea problemelor, atunci luarea hotărârilor nu mai are un aspect haotic și dezordonat care este inerent improvizării. Avantajul de a dispune de date fundamentale, ținute la zi, sau de modele general utilizabile, la prima cerere, sunt evidente. Astfel, se evită două extreme care modifică mișcarea deciziei: încetinirea reflexiei care paralizează și impulsivitatea care o precipită.

Clasificarea mișcării interne a deciziei administrative după felul deciziei: decizie integrală; decizie secvențială; decizie provizorie; decizie pregătitoare; decizie definitivă.

După timpul pentru care se adoptă decizia administrativă, aceste decizii pot fi: decizii pe termen scurt; decizii pe termen mediu; decizii pe termen lung. Dinamica deciziei este și ea diferită și depinde de faptul dacă decizia este concepută cu scopul de a fi aplicată imediat sau în viitor; deciziile în domeniul programării și al planificării aparțin acestei din urmă categorii și sunt cele mai tipice. Mișcarea deciziei va fi mai amplă dacă decizia va avea o aplicare generală, așa cum va fi în cazul deciziilor normative; va fi mai redusă dacă decizia nu poate fi aplicată decât într-un domeniu restrâns. Decizia administrativă este 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 administrativ în ansamblul lui sau a societății, în general. Ca urmare, decizia este constituită din următoarele elemente: proces complex de alegere a unei anumite soluții; selecția uneia din, cel puțin, două variante de acțiune; existența unuia sau mai multor obiective de realizat; prezența unuia sau mai multor decidenți.

BIBLIOGRAFIE

1. Boc M. Mijloace de implicare directă a cetățenilor în activitatea instituțiilor europene. *Revista Transilvană de Științe Administrative* 1(32)/2013, pp. 17-31. Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România.
2. Buch H. *Tratat de știință administrativă*. București: Editura Universității din București, 1994, 485 p.
3. *Dicționarul explicativ al limbii române*. București: Editura Univers Enciclopedic, 1996, 1192 p.
4. Enciu N., *Politologie*, Chișinău: Complexul editorial Civitas, 2005, 368 p.
5. Participarea civilă la procese decizionale. O trecere în revistă a standardelor și practicilor din statele-membre ale Consiliului Europei. Strasbourg, mai 2016, 96 p.
6. Pînzaru T. Instrumentele implicării cetățenilor în procesul decizional. În: Правовые реформы в постсоветских странах: достижения и проблемы. Международная научно - практическая конференция, Кишинев, 28-29 марта 2014 г., 238 p.
7. Pînzaru T. Participarea cetățenească: esență, beneficii, costuri. În: Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept, *Materialele conferinței științifice internaționale*, 3 mai 2011, mun. Chișinău, 748 p.
8. Popa V., Chiriac L., Mocanu V. *Ghidul primarului*. Chișinău: SC „Tehnologii Intellectuale”, 2005, 320 p.
9. Sîmboteanu A. *Teoria administrației publice*. Chișinău: CEP USM, 2008, 221 p.
10. Trăilescu A. *Drept administrativ*. București: All Beck, 2005, 395 p.
11. Ursu V. Democrația reprezentativă vs democrația participativă: studiu comparat. În: *Relații internaționale. Plus*. 2018, nr. 1(13), p. 82-96. Vișlan C. *Politologie*. București: Editura Economică, 1997, 232 p.
12. Zemor P. *Communication publique*. Paris: Presses Universitaires de France, 1995, 328 p.
13. Saca V., Azizov N. Conexiunea dintre relațiile politice și administrative în procesul decizional din Republica Moldova: provocări și recomandări. În: *Revista metodico-științifică trimestrială „Administrarea Publică”*, ianuarie - martie 2013, nr. 1 (77) Chișinău, 2013, p. 11.

Prezentat: 3 iulie 2019.

E-mail: silvia_moldovan@mail.ru