

PROCESUL DECIZIONAL ADMINISTRATIV DE LA ABORDAREA CLASICĂ CĂTRE CEA INOVATIVĂ

THE ADMINISTRATIVE DECISIONAL PROCESS FROM CLASSICAL TO INNOVATIVE APPROACH

CZU: 351/354:005

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).01](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).01)

Oleg SOLOMON,
doctor în științe administrative, Ministerul Apărării

SUMMARY

Over the past few years it has been observed that the public sector, especially the public administration, faces very complex, unstructured and unregulated socio-economic problems. The solutions applied to these problems no longer produce results, thus perpetuating from one government to another. The methods used to identify solutions also do not help to locate the most appropriate and adequate decisions. In this context, there is a need to review the ways in which decision-making processes are carried out and the identification of the most qualitative decisions. Thus, in this article we will explore ways to improve decision-making processes by introducing innovative approaches which exist in the literature on the subject.

Keywords: public sector, government, decision-making, public policies, innovation, experimentation, effectiveness, efficiency, quality, scientific, academic environment, research institutions.

REZUMAT

Pe parcursul ultimelor ani se constată faptul că sectorul public, cu precădere administrația publică se confruntă cu probleme social-economice foarte complexe, nestructurate și nereglementate. Soluțiile aplicate acestor probleme nu mai produc rezultate, astfel, acestea perpetuând-se de la o guvernare la alta. Metodele utilizate de identificare a soluțiilor, la fel nu contribuie la localizarea celor mai adecvate și potrivite decizii. În acest context, apare necesitatea de a revedea modalitățile de desfășurare a proceselor decizionale și de identificare a celor mai calitative decizii. Astfel, în articolul dat vom cerceta modalitățile de îmbunătățire a proceselor decizionale prin introducerea abordărilor de inovare a sectorului public existente în literatura de specialitate.

Cuvinte-cheie: sector public, guvern, proces decizional, politici publice, inovare, experimentare, eficiență, eficacitate, calitate, științific, mediul academic, instituții de cercetare.

Rezultatele metodelor prin care guvernele se preocupă de subiectele din ce în ce mai interconectate, transversale și globale (schimbările climatice, îmbătrânirea populației, excluziunea socială, crima organizată, corupția ș.a.), de problemele nestructurate, neprevizibile și nereglementate, precum și de necesitățile cetățenilor, atestă faptul că aceste metode necesită a fi reconsiderate [1].

Majoritatea dintre aceste probleme persistă în timp, iar eforturile întreprinse de către guverne pentru a le soluționa, sunt insuficiente – stare suscitată de deficitul abordărilor multidimensionale, precum și de deprinderile guvernelor de a utiliza instrumentele de ieri pentru a administra provocările zilei de mâine [2], [3], [4]. Astfel, evoluția subiectelor multidimensionale menționate, solicită eforturi eterogene și susținute pentru dezvoltarea și implementarea inovațiilor în sectorul public [5, p.36]. În condițiile în care cetățenii nu mai sunt satisfăcuți de nivelul actual de performanță al actului de guvernare, este evident faptul că se necesită reformarea și inovarea acestuia.

Potrivit literaturii de specialitate inovarea este o modalitate de a face față problemelor care nu dispun de soluții evidente, o formă specifică de a schimba continuu, și o detașare radicală de trecut. În sectorul public inovarea se asociază cu procesul de introducere a elementelor noi în actul de funcționare a acestuia reprezentate de cunoștințe noi, structuri organizatorice noi, management nou, și care per ansamblu întruchipează discontinuitatea de trecut.

Cercetătorii H. Bakhshi, A. Freeman și J. Potts, analizând „starea de

incertitudine” actuală a guvernelor, consemnează faptul că o parte din legitimitatea guvernării publice ar putea fi obținută numai prin intermediul proceselor decizionale similare celor modelate potrivit experimentelor științifice și proceselor de descoperire. Astfel, se denotă, că aplicarea abordării experimentale, necesară pentru obținerea inovației este un imperativ al timpului. Or experimentarea provoacă cunoștințele și experiența necesară, în scopul de a obține descoperiri și rezultate noi [7].

Prin proces decizional administrativ se subînțelege totalitatea activităților pregătite și desfășurate în mod coerent de către factorii decizionali ai administrației publice pentru elaborarea, fundamentarea și adoptarea în comun cu cetățenii a unor decizii administrative eficiente și eficace, care urmează a fi implementate, monitorizate și evaluate potrivit scopului și obiectivelor decizionale proiectate.

În mod tradițional, eșecul politicilor publice era mereu imputat etapei de implementare a acestora, însă odată cu dezvoltarea diverselor studii și evaluări, s-a constatat, că eșecul provine și de la procedurile defectuoase de pregătire și documentare a acestora. Astfel, pornindu-se de la aceste rezultate, au fost lansate diverse cercetări pentru a inova metodele și procedurile de dezvoltare a politicilor [8, p. 4]. Prin consecință, s-a constatat faptul că inovațiile introduc un mod diferit de a ști și a cunoaște în actul de guvernare, astfel creând tensiune pentru status quo-ul public [1], [5]. Aceasta invocă imperativul de a explora, identifica și stabili noi principii

de luare a deciziilor publice, inspirate din progresul tehnologiei digitale, științelor sociale, experimentarea științifică, și gândirea creativă.

Numai un guvern inovativ dispune de capacitatea de a se sincroniza cu aspirațiile cetățenilor, de a fi eficient și efectiv în activitățile sale de bază, și capabil de a răspunde prompt la diversele și schimbătoarele necesități ale unei societăți moderne [9, p. 52].

Ch. Hood într-un raport adresat guvernului Suedez reliefează faptul că în contextul prezentelor austerități fiscale, guvernele ar putea apela la inovarea publică, care poate să furnizeze soluții mai multe și mai eficiente, în cuantumul acelorași resurse publice, sau chiar cu resurse mai puține, decât să se apeleze la alternative politice nepopulare și împovărătoare (reduceri de bugete și cheltuieli) [8, p.2]. Organizațiile publice trebuie să fie structurate în baza principiului de maximizare a valorii produse pentru clienți, și să se focalizeze mai mult pe inovare, și nu pe reguli [6, p.8]. Regulile și procedurile interne trebuie să creeze condițiile și premisele necesare pentru încurajarea și facilitarea inovațiilor. Este imperios pentru autoritățile publice să conștientizeze faptul că unica sursă generatoare de inovații este omul, de aceea, investițiile în resursa umană reprezentate de crearea stimulentele (în special financiare), construirea unei culturi organizaționale propice inovațiilor și elaborarea unor norme care să prevadă noi metode de lucru - sunt indispensabile. *Concursul național pentru cea mai bună practică de inovare în managementul public* din Polonia, *Schema de management a*

ideilor din cadrul Cancelariei Federale Austriece, *Premiile de excelență în managementul din sectorul public* din Australia – reprezintă câteva dintre cele mai bune practici existente pe plan internațional cu privire la stimularea și susținerea eforturilor inovaționale [14].

Demersurile guvernelor trebuie să fie îndreptate spre construirea unei infrastructuri potrivite pentru încurajarea inovării, care în final, să constituie un ecosistem al inovării sectorului public. În opinia cercetătorului Ch. Bason *ecosistemul poate fi înălțat prin intermediul a patru schimbări simultane, după cum urmează*: trecerea de la inovarea din întâmplare către o abordare conștientă și sistematică; substituirea managementului resurselor umane cu procesul de construire a capacității de inovare la toate nivelele guvernamentale; renunțarea la simpla executare a misiunilor și proiectelor, și focusarea pe orchestrarea proceselor de co-creare, creând noi soluții împreună cu cetățenii; și trecerea de la administrarea organizațiilor publice către conducerea curajoasă a inovației în sectorul public, cât și dincolo de acesta [5, p. 5-6]. Un exemplul relevant în acest sens este cazul Spaniei, unde funcționează *Ecosistemul Social și de Cunoștințe*, responsabil de elaborarea și diseminarea inovațiilor în sectorul public [14, p. 72]

Actualmente, șefii guvernelor recunosc faptul că nu mai este suficient să așteptăm și să sperăm la momente de scîlpire și inspirație întâmplătoare pentru a obține progrese, ci trebuie în mod perpetuu și consecvent să identificăm metode și instrumente inovative pentru a soluționa problemele

complexe și transcendente [5, p.7-34]. Cele mai multe dintre acestea, dispun de unele unități speciale sau agenții, care sunt responsabile de dezvoltarea și promovarea inovației. Modelul acestora variază foarte mult, și poate include agenții independente, grupuri think-tanks, precum și unități speciale ce se regăsesc în centrul guvernului [10]. Statele în care astfel de entități de inovare există și produc rezultate pot fi prezentate după cum urmează: *Rețeaua agentului de schimbare guvernamentală* din Finlanda, *Rețeaua de învățare a inovației* din Belgia, *Academia Federală de Administrație Publică* din Austria, *MindLab* situat în centrul guvernului din Danemarca, *Futurs Public* situat în centrul oficiului prim-ministrului din Franța, *Inovvation Lab* din Irlanda de Nord, *Agenția de inovare Vinnova* din Suedia, *Agenția de inovare Sitra* din Finlanda [14, p. 72-154].

Carta albă cu privire la modernizarea Guvernului din Marea Britanie subliniază necesitatea ca factorii de decizie să fie flexibili și inovatori, dispuși să pună la îndoială modalitățile existente de soluționare a problemelor, și să creeze un mediu în care noile idei ar putea izvorî și ar fi testabile [11, p. 63]. În același context cercetătorul Kanter susține că *gândirea caleidoscopică* este o metaforă potrivită pentru procesul creativ de elaborare a deciziilor, caracterizat de capacitatea de a rearanja fragmentele în noi modele, și a imagina o nouă realitate în aceste modele. Prin urmare, persoanele cu cea mai mare probabilitate de ași exercita gândirea creativă sunt cei care dispun de cea mai bună viziune caleidoscopică, cei care pot

aduce cel mai bogat set de idei pentru o anumită problemă. O astfel de viziune extinsă poate fi instituționalizată prin design organizațional și prin proiectarea corectă a posturilor [12, p. 30].

Diminuarea și eliminarea ineficienței instituționale și a disipărilor de resurse, la fel constituie imperativele timpului prezent și viitor, care solicită metode și instrumente inovative. Prin consecință, învățarea și inovarea urmează a deveni factorii-cheie pentru eficientizarea proceselor decizionale guvernamentale, și pentru modernizarea sectorului public [10], [13].

Inovarea implică realizarea de prototipuri și experimente bazate pe o gamă largă de cunoștințe științifice și practici internaționale. Însă din considerentul că sectorul public nu dispune de astfel de capacități, guvernele și administrațiile publice trebuie să fie orientate mai mult spre crearea condițiilor de inovare pentru alte structuri și organizații [11, p.30]. Crearea condițiilor sau facilitarea activității altor instituții în vederea soluționării problemelor complexe utilizând metode inovative și de adaptare, reprezintă viitorul proceselor de elaborare judicioasă a bunelor politici. În opinia cercetătorilor M. Hallsworth, S. Parker și J. Rutter, procesul de elaborare a politicilor nu utilizează gândirea externă. Există dovezi suficiente pentru a crede că elaborarea deciziilor guvernamentale poate fi îmbunătățită prin importarea în interiorul sectorului public a mai multor surse de expertiză și experți externi, capabili de a provoca gândirea guvernamentală și ministerială [11, p. 46]. De aceea, guvernul și autoritățile

administrației publice ar trebuie să dispună de contracte permanente cu mediul academic și instituțiile de cercetare, în vederea încorporării produselor științifice, cercetătorilor și experților exteriori în cadrul echipelor de proiectare a politicilor [11, p. 31].

Totuși dincolo de faptul că guvernarea trebuie să creeze condiții de inovare pentru alte instituții și organizații, aceasta necesită să dispună și de propria capacitate de inovare. Prin urmare, se impun în mod stringent proiectarea și desfășurarea diverselor acțiuni pentru a promova și introduce inovarea în activitatea sectorului public. Potrivit literaturii de specialitate *cele mai recomandate acțiuni sunt următoarele*: finanțarea publică a unităților de cercetare pentru soluționarea unor probleme speciale; proiectarea unităților de funcții responsabile de desfășurarea cercetărilor științifice în cadrul guvernului, ministerelor și altor autorități publice administrative; autorizarea în baza contractelor a consultanților externi în vederea desfășurării cercetărilor specifice [15]; precum și încurajarea contestabilității politicilor prin diversificarea surselor de consiliere [16].

Colaborarea dintre diverși actori cu cunoștințe, experiență și resurse relevante, pot crea metode noi de a înțelege problemele de politici, de a dezvolta idei creative noi, de a testa și evalua funcționalitatea ideilor inovative selectate, precum și a disemina aceste inovații entităților publice [8, p.4]. Această formă de colaborare în literatura de specialitate este definită *guvernarea de rețea*. Guvernarea de rețea

reprezintă instituționalizarea temporară a unui forum de actori interdependenți, dar în același timp independenți și autoguvernați din punct de vedere operațional, care colaborează în baza eforturilor partajate pentru a realiza obiective negociate ce contribuie la realizarea unui scop public la o anumită perioadă de timp determinată [8, p. 5]. Avantajul rețelelor de guvernare în comparație cu alte forme de guvernare este determinat de faptul că prezența interdependenței și a obiectivelor negociate asigură ca actorii să fie foarte motivați și determinați pentru a realiza obiectivele partajate [8, p. 6].

Datorită guvernelor laburiste, care își doreau să redea actului de guvernare o nouă imagine și dimensiune de percepție, prin modernizarea acestuia, substituind procesul ideologic de elaborare a politicilor, cu cel bazat pe raționalitate [17] a fost modelată și dezvoltată paradigma intitulată *elaborarea deciziilor în baza evidențelor* (*evidence-based decision making process*). Afirmția ex-prim-ministrului Tony Blair „*ceea ce contează este ceea ce funcționează*”, a devenit piatra de temelie pentru eforturile guvernului de a moderniza procesele de elaborare a politicilor guvernamentale [18]. Scopul abordării constă în oferirea în mod sistematic a soluțiilor care funcționează, ca ulterior, acestea să fie aplicate în practică. Odată cu apariția primelor rezultate concludente, aceasta a devenit o aspirație modernă și o abordare atractivă preocupată de elaborarea unor politici inovative și eficiente [17], [16]. Abordarea procesului decizional prin prisma evidențelor de înaltă calitate,

este congruentă cu accentul modern plasat pe soluționarea problemelor pe cale rațională cu orientări pe diagnoze precise și cunoștințe derivate din legăturile de cauzalitate [16]. Noua abordare reprezintă o trecere de la politicile elaborate în baza opiniilor, la politicile pregătite în baza unui proces bazat pe o abordare mai riguroasă, mai rațională, care adună, evaluează critic, și folosește dovezi științifice de înaltă calitate. Dovezile utilizate în cadrul procesului de fundamentare a deciziilor trebuie să fie bazate pe probe și argumente sistematice, rezultate din cercetările științifice. Astfel termenul evidență (dovadă) include toate tipurile de probe, cu condiția ca acestea au fost colectate printr-un proces sistematic. Acestea includ investigațiile și evaluările critice, construirea teoretică, colectarea datelor, analiza, cercetarea, dovezile empirice [17], cunoștințele expertizate, cercetările publicate, statisticile, rezultatele consultărilor cu părțile interesate, rezultatele evaluărilor anterioare de politici, rezultatele modelelor statistice și economice, etc. În cadrul procesului de selectare a dovezilor, guvernele trebuie să ia în considerație dacă dovezile sunt precise, obiective, credibile, relevante, disponibile, înrădăcinate, și practice [17, p. 1-2].

O coordonare orizontală mai bună a politicilor publice reprezintă o altă tendință inovativă în cadrul sistemului de administrație publică. Studiile de caz demonstrează faptul, că implantarea unei coordonări orizontale mai eficiente între organizațiile sectorului public, contribuie la reducerea disipărilor de resurse publice și a ineficiențelor

instituționale, și dispune de repercusiuni motivaționale directe asupra modalităților de inovare în vederea soluționării problemelor complexe [12]. În literatura de specialitate existat două abordări generale cu privire la orizontalitatea politicilor publice [12]. Prima abordare comportă un caracter managerial în esență, și utilizează anumite instrumente și proceduri pentru a crește raționalitatea instrumentală bazată pe cele mai bune dovezi disponibile. Cealaltă abordare dispune de un aspect mai politic, apreciind emulația și conflictul politic ca elemente esențiale, inevitabile și necesare în procesul de elaborare a politicilor. Orizontalitatea administrativă pură, fără un angajament politic paralel este puțin probabilă să fie de succes. Pe de altă parte, politicienii vor coopera cu mult mai dificil cu ministerele, dacă structurile și procedurile administrative ale acestora rămân foarte rigide și vertical ierarhizate. Prin urmare, se constată faptul că numai combinarea judicioasă a elementelor politice cu cele tehnocratice poate suscita procese decizionale administrative de succes.

În final concluzionăm faptul că inovarea proceselor decizionale administrative nu mai este o opțiune la care s-ar putea apela funcție de timpul și resursele disponibile, ci este un imperativ al prezentului, determinat de caracterul complex și multistratificat al problemelor sociale și economice la care administrația trebuie să genereze soluții inovative și cuprinzătoare.

Inovarea poate ajunge în sectorul public doar dacă vor fi create condiții și premise necesare pentru facilitarea

și susținerea inovației, dacă unicul catalizator de idei noi, adică resursa umană va fi stimulată și încurajată pentru a reinventa procesele și metodele aplicate, dacă se va conștientiza că cunoștințele reprezintă o veritabilă

putere, și că ideile inovative izvorăsc doar din eforturi conjugate. La fel de important este și instituționalizarea unei unități structurale distincte responsabilă de organizarea, conducerea și facilitarea procesului de inovare publică.

BIBLIOGRAFIE

1. Christiansen J., Bunt L. Innovation In Policy: Allowing For Creativity, Social Complexity and Uncertainty In Public Governance. Nesta, 2012. http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/innovation_in_policy.pdf
2. Lodge G., Kalitowski S. Innovations in Government: International Perspectives on Civil Service Reform. Institute for Public Policy Research. London, 2007. <http://grandsorganismes.gouv.qc.ca/upload/cego/editor/asset/Veilles%20strat%C3%A9giques/Autre%20veille/innovations%20in%20government%20international%20perspectives%20on%20civil%20service%20reform.pdf>
3. Borins S. Innovation in Business and Government: Looking Forward. University of Toronto and Research Fellow, 2012. https://crawford.anu.edu.au/public_policy_community/content/doc/Sandford-Borins-Innovation-in-business-and-govt-Final.pdf
4. Chesbrough H., Vanhaverbeke W. Open Innovation And Public Policy In Europe. ESADE Business School & the Science Business Innovation Board AISBL, 2011. <http://www.sciencebusiness.net/Assets/27d0282a-3275-4f02-8a3c-b93c2815208c.pdf>
5. Bason Ch. Leading Public Sector Innovation: Co-Creating For A Better Society. Bristol: Policy Press, 2011. <http://books.google.md/books?id;>
6. Barzelay M. The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue, 2002. <http://link.springer.com/article/10.1023%2FA%3A1014927607218#page-1>
7. Bakhshi H., et all. State Of Uncertainty: Innovation Policy Through Experimentation. London: Nesta, 2011 http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/state_of_uncertainty.pdf
8. Sørensen E. The Metagovernance Of Public Innovation In Governance Networks. Policy & Politics conference in Bristol, 2014. <http://www.bristol.ac.uk/sps/polycypolitcs/policyandpolitics2014/fullpapers1/sorensonthemetagovernanceofpublicinnovation.pdf>
9. Osborne S. The New Public Governance: Emerging Perspectives On The Theory And Practice Of Public Governance, 2010. www.books.google.md/books?id
10. Borins S. Innovations in Government: Research, Recognition and Replication. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, 2008. <http://books.google.md/books>
11. Hallsworth M., et all. Policy Making In The Real World: Evidence and Analysis. Institute for Government, 2011. <http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Policy%20making%20in%20the%20real%20world.pdf>

12. Governments for the Future. Ministry of finance Finland. Report November 2013. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20131119Govern/Government_for_the_Future.pdf
13. Dunleavy P., Carrera L. Growing the Productivity of Government Services. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. 365 p. <http://books.google.md/books?id>
14. Fostering Innovations in the Public Sector. OECD Publishing, Paris, 2017, 254 p.
15. Saunders P., Walter J. Ideas And Influence: Social Science And Public Policy In Australia. Political Science. UNSW Press: 2005. 268p. http://books.google.com.au/books/about/Ideas_And_Influence.html?id=K94pZAJYaKYC
16. Head B. Three Lenses of Evidence-Based Policy. The Australian Journal of Public Administration, vol. 67, no. 1, p. 1–11. University of Queensland http://www.vic.ipaa.org.au/sb_cache/professionaldevelopment/id/36/f/3%2520lenses%2520of%2520evidence%2520based%2520policy%2520-%2520brian%2520head.pdf
17. Sutcliffe S., Court J. Progressive Policymakers in Developing Countries. London: Overseas Development Institute, 2006. <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/190.pdf>
18. Staley L. Evidence-based Policy and Public Sector Innovation. Institute of Public Affairs, 2008. https://www.ipa.org.au/library/publication/1226382181_document_staley_vic_gov_innovation.pdf