

**Dr. Adriana Camelia VOICU**

# **TEHNICI ȘI METODE DE ADOPTARE A DECIZIILOR**

*- Curs universitar -*



Copyright © 2013, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin  
**Editurii Pro Universitaria**

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al  
**Editurii Pro Universitaria**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**VOICU, ADRIANA CAMELIA**

**Tehnici și metode de adoptare a deciziilor / Adriana  
Camelia Voicu. - București : Pro Universitaria, 2013**

**Bibliogr.**

**ISBN 978-606-647-821-2**

34(498)(075.8)

## CAPITOLUL I

### Noțiuni generale despre administrația publică

Administrația publică reprezintă un corp intermediar, creat în vederea acțiunii necesare îndeplinirii misiunilor stabilite prin Constituție și actele normative în vigoare.

**Așadar, administrația publică este subordonată guvernului, care îi stabilește obiectivele, îi fixează limitele și atribuțiile pentru o bună funcționare.**

Administrația publică reprezintă un instrument al statului, misiunea sa fundamentală fiind aceea de a administra și gestiona treburile societății.

A doua caracteristică a administrației publice se referă la caracterul său ierarhizat și ordonat. Ierarhia administrativă seamănă cu ierarhia militară, împrejurare ce îi asigură coeziunea, articularea și disciplina necesare îndeplinirii misiunilor stabilite de guvern.

A treia caracteristică a administrației publice este conferită de statutul ei permanent, care necesită, din ce în ce mai mult, cunoaștere și tehnicitate, întrucât sarcinile sale au devenit tot mai complexe, specifice societății moderne de astăzi.

Administrația publică este compartimentată, pe verticală și pe orizontală, fiind structurată pe etaje sau niveluri: nivel local, județean și central. În cadrul fiecărui nivel funcționează structuri orizontale (direcții, servicii, birouri, compartimente, grupe etc.).

Există o știință a administrației care are ca obiect cunoașterea fenomenologiei administrative în toată complexitatea ei, formulând soluții și principii pentru perfecționarea permanentă a organizării și funcționării structurilor administrative, în funcție de valorile promovate de puterea politică, de necesitățile economico-sociale, de gradul de înzestrare tehnică, de nivelul general de cultură și civilizație.

Administrația publică este, în esență, o activitate de conducere a societății, în sensul larg al cuvântului.

Potrivit lui Antonie Iorgovan (Tratat de drept administrativ, vol. I, Editura All-Beck - 2005, pag. 243): „știința administrației este o știință tehnică de conducere cu un pronunțat conținut politic. Administrația publică este foarte diversificată: există organe de competență materială generală și organe de competență specială, organe centrale și organe locale”.

Administrația publică, privită ca funcție a statului, se realizează prin și de către **organele administrației publice**, chemate să execute legea, să presteze servicii publice, ele fiind persoane juridice de drept public, având dreptul de a intra în raporturi juridice de drept administrativ în nume propriu.

În concepția Prof. Antonie Iorgovan (op.cit. pag. 264): „organul administrației publice este acea structură organizațională care, potrivit Constituției și legii, are personalitate de drept public și acționează, din oficiu, pentru executarea legii sau pentru prestarea serviciilor publice, în limitele legii, sub controlul, direct sau indirect, al Parlamentului”.

Față de prevederile Constituției, delimităm următoarea structură:

#### **Administrația publică centrală:**

- organele **supreme** ale administrației publice: Președintele României și Guvernul României
- organele administrației publice **centrale** de specialitate (ministere, agenții și oficii naționale aflate în subordinea Guvernului)
- instituții centrale subordonate ministerelor sau autorităților autonome, inclusiv cele organizate ca regii sau societăți naționale

#### **Administrația publică din teritoriu:**

Prefectul

Serviciile deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale

#### **Administrația publică locală:**

- a) consiliul local și primarul
- b) consiliul județean

Competența acestor structuri este de trei feluri:

- **competența materială** (*ratione materiae*) care stabilește în mod concret sfera și natura atribuțiilor unui organ al administrației publice. Distingem o competență generală, în toate domeniile și ramurile de activitate ce este atribuită Președintelui României și Guvernului României. Distingem, de asemenea, o competență materială specială, de ramură sau domeniu (ministere, agenții naționale etc.),
- **competența teritorială** (*ratione loci*) desemnează limitele teritoriale ale acțiunii organelor administrației publice, adică limitele în spațiu, în care pot fi exercitate atribuțiile conferite de lege. Acest tip de competență poate fi de două feluri: generală și locală;
- **competența temporală** (*ratione temporis*) înseamnă limitele de timp (perioada de timp) în care un organ al administrației publice își poate exercita atribuțiile, în conformitate cu legea. De regulă, organele administrației publice au o competență temporală nelimitată. În alte situații, unele organe se înființează pe o perioadă de timp prestabilită sau în care atribuțiile se exercită într-o perioadă determinată (mandatul Președintelui României, mandatul Guvernului, al primarilor, consiliilor județene etc.).

În acest context, se impun câteva **precizări privind noțiunea de funcție publică**, care desemnează situația juridică a persoanei fizice, investită, legal, cu atribuții în realizarea competenței unei autorități publice, ce constă în suma drepturilor și obligațiilor care formează conținutul juridic complex dintre persoana fizică respectivă și organul care l-a investit.

Reținem, așadar, faptul că drepturile și obligațiile, care alcătuiesc conținutul raportului juridic, sunt stabilite pe cale unilaterală, prin norme juridice, de către organele de stat, ele consfințind astfel atribuțiile funcționarului public.

### **Definiția funcționarului public**

Funcționarul public este persoana fizică investită în mod legal, prin actul de voință unilaterală al unei autorități publice sau al cetățenilor, având ca sarcină îndeplinirea, pe un timp limitat sau nedeterminat, a unei funcții publice, în vederea realizării competenței organului din structura căreia face parte funcția respectivă.

### **Clasificarea funcțiilor publice din administrația publică**

Din punctul de vedere al **importanței funcției** în realizarea competenței organelor administrației publice, sunt fixate două mari categorii:

- funcții de conducere
- funcții de execuție

În privința funcțiilor de conducere facem precizarea că acestea sunt înțelese în sensul larg al termenului de conducere, ce include aspecte de organizare, coordonare, decizie, îndrumare, planificare, control și evaluare.

Din punctul de vedere al **conținutului procesului decizional** administrativ, funcțiile publice de conducere sunt:

- funcții ce presupun toate elementele conducerii
- funcții care presupun, în mod preponderent, realizarea numai anumitor elemente ale conducerii (organizare, coordonare, control, evaluare etc.).

Din punct de vedere al **sursei legislative** distingem:

- funcții prevăzute numai în Constituție (funcțiile de demnitari și anumite funcții eligibile);
- funcții prevăzute în Statutul funcționarilor publici;
- funcții prevăzute în statute speciale, stabilite în anumite sectoare și pentru anumite organe (statutul polițistului, magistratului, consilierilor juridici etc.).

Întrucât cursul nostru este consacrat **managementului administrației publice, cu accent pe studiul metodelor și tehnicilor de luare a deciziilor**, vom prezenta, în sinteză, aspectele cele mai reprezentative privind **recrutarea și încadrarea funcționarilor publici**.

Este unanim acceptat faptul că trăim cu toții într-o societate tehnologizată care cere a fi administrată de oameni cu o solidă pregătire de specialitate, apti să

utilizeze noua tehnologie în deplin acord cu termenii juridici și cu știința dreptului.

În acest context, selecția funcționarilor publici comportă anumite particularități ce sunt generate de specificul administrației publice, de tradițiile dintr-un sistem național sau altul, de stadiul de evoluție al societății, de raporturile dintre sistemul politic și administrația publică, de sarcinile ce sunt stabilite diferitelor structuri ale administrației într-o anumită etapă, de conjunctura regională ori continentală, de gradul de cultură și civilizație.

În legislația statelor membre ale Uniunii Europene sunt consacrate principiul egalității accesului la funcții publice și principiul ocupării funcției publice pe baza meritului.

În România, Constituția consacră principiul egalității în drepturi, astfel:

- „cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări” (art. 16 alin. 1);
- „nimeni nu este mai presus de lege” (art. 16 alin. 2);
- „funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate, în condițiile legii, de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară. Statul român garantează egalitatea de șanse între femei și bărbați, pentru ocuparea acestor funcții și demnități” (art. 16 alin. 3);

Funcțiile și demnitățile publice de sorginte politică (Președintele României, parlamentarii, membrii Guvernului, consilierii județeni, consilierii locali și primarii) sunt ocupate în baza votului cetățenilor, urmare a exercitării drepturilor electorale.

Funcțiile publice care fac parte din Guvern (secretarii de stat și prefecții) sunt ocupate în baza criteriului selecției libere a Primului Ministru.

Condițiile generale de acces în funcțiile publice sunt stabilite de legiuitor pentru a garanta valoarea profesională și competențele viitorilor funcționari, precum și pentru a limita arbitrariul în selecție.

Condițiile generale de acces, precum și procedurile stabilite pentru admiterea în corpul funcționarilor publici, alcătuiesc dreptul la carieră al acestora.

Prevederile legale privind cariera funcționarului public alcătuiesc coordonatele fundamentale pe care se organizează și se dezvoltă **managementul administrației publice**.

O primă componentă o reprezintă **drepturile funcționarilor** publici, respectiv:

- dreptul la opinie al funcționarului public;
- dreptul la asociere sindicală, este garantat în condițiile legii;
- dreptul la grevă, se exercită în condițiile legii;
- dreptul la salariu, dreptul la un program normal de lucru, dreptul, în condițiile legii, la concedii de odihnă, concedii medicale și alte concedii; dreptul la protecție în procesul muncii.

A doua componentă o reprezintă **obligățiile funcționarilor publici**, în care sunt cuprinse:

- obligația îndeplinirii atribuțiilor de serviciu și de fidelitate față de instituție, dublată de obligația de perfecționare permanentă a pregătirii profesionale;
- obligația de neutralitate politică, însoțită de obligația de subordonare ierarhică;
- obligația de a păstra secretul de stat și secretul de serviciu, acompaniată de obligația de confidențialitate și de demnitate;
- obligația de respectare a competenței funcției în sensul că funcționarul public trebuie să-și conformeze serviciul potrivit dispozițiilor primite de la superiorii ierarhici, de a rezolva, în termenele stabilite, lucrările repartizate;

O caracteristică esențială a funcției publice și a carierei funcționarilor publici o reprezintă **stabilitatea**.

În statele membre ale Uniunii Europene sistemele de carieră sunt fundamentate pe conceptele de stabilitate și continuitate, fie în interiorul unui și aceluiași corp de funcționari, fie prin trecerea de la un corp la altul. Sistemul de carieră implică o apreciere constantă a activității funcționarului, ce permite valorificarea dreptului de avansare.

Promovarea reprezintă modalitatea de dezvoltare a carierei funcționarilor publici prin ocuparea unei funcții publice superioare vacante. Trebuie precizat faptul că numărul funcțiilor publice rezervate promovării se stabilesc în planul de ocupare a funcțiilor publice.

În conformitate cu prevederile legale în vigoare, dreptul de promovare într-o funcție publică superioară vacantă se face numai prin concurs sau examen. Pentru înscrierea la concurs sau examen, funcționarul public trebuie să îndeplinească condițiile stabilite pentru fiecare domeniu de activitate (condiții de studii, de vechime, de calificative profesionale obținute etc.).

Un alt domeniu important pentru edificarea unui management performant al administrației publice îl reprezintă cel referitor la regimul **răspunderii juridice a funcționarilor publici**.

Ceea ce este specific abaterilor săvârșite de funcționarii publici este faptul că ele pot interveni în timpul exercitării funcției, în legătură cu exercitarea acesteia, sau prin abaterea de la anumite norme care nu au o legătură directă, nemijlocită cu funcția, dar care pun sub semnul întrebării prestigiul funcționarului public.

**Formele răspunderii juridice a funcționarilor publici:**

- răspunderea administrativ – disciplinară
- răspunderea contravențională
- răspunderea penală

În cadrul **răspunderii administrativ – disciplinare**, sancțiunile disciplinare intervin în cazurile de încălcare cu vinovăție a îndatoririlor de serviciu, fiind stabilite într-o ordine gradată:

- muștrarea scrisă;
- diminuarea drepturilor salariale cu 5 – 20 la sută pe o perioadă de până la 3 luni;
- suspendarea dreptului de avansare în gradele de salarizare sau, după caz, de promovare în funcția publică pe o perioadă de la 1 la 3 ani;
- trecerea într-o funcție publică inferioară pe o perioadă de până la un an, cu diminuarea corespunzătoare a salariului;
- destituirea din funcția publică.

Legislația în materie enumeră următoarele **abateri disciplinare**:

- întârzierea sistematică în efectuarea lucrărilor;
- neglijență repetată în efectuarea lucrărilor;
- absențe nemotivate de la serviciu;
- nerespectarea în mod repetat a programului de lucru;
- intervențiile sau stăruințele pentru soluționarea unor cereri în afara cadrului legal;
- nerespectarea secretului profesional sau a confidențialității lucrărilor cu acest caracter;
- manifestări care aduc atingere prestigiului autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea;
- desfășurarea în timpul programului de lucru a unor activități cu caracter politic;
- refuzul de a îndeplini atribuțiile de serviciu;
- încălcarea prevederilor legale referitoare la îndatoriri, incompatibilități, conflicte de interese și interdicții stabilite prin lege pentru funcționarii publici;
- stabilirea de către funcționarii publici de execuție de relații directe cu petenții în vederea soluționării cererilor acestora.

Răspunderea contravențională a funcționarilor publici intervine în cazul în care aceștia au săvârșit o contravenție în timpul și în legătură cu serviciul; privitor la răspunderea penală, reținem că este obligatorie măsura suspendării din funcția publică dacă împotriva funcționarului public s-a pus în mișcare acțiunea penală.

\*  
\*      \*

Caracterul extrem de dinamic și complex al administrației publice, mutațiile intervenite în structura și funcționarea acesteia determină adoptarea de măsuri pentru realizarea unui management performant al tuturor structurilor.



## CAPITOLUL II

### Noțiuni introductive în știința și practica managementului

Cunoaștem cu toții faptul că în domeniul științei dreptului, al științelor sociale, economice și politice, cel mai dificil lucru este acela de a defini într-o manieră unitară termenii în care acestea operează. Termeni ca: drept, terorism, societate, stat, națiune, popor, cultură, civilizație, etc. au zeci și sute de definiții.

Nici termenul de management nu face excepție: s-au formulat extrem de numeroase definiții, unele mai sintetice, altele mai dezvoltate, unele mai pragmatice, altele mai descriptive.

Descompunând termenul de management aflăm rădăcina acestuia, care este latinescul *manus* (mână), care, în expresie literară înseamnă „manevrare”, „pilotare”. Etimologic termenul de management înseamnă „a ține de mână”, „a conduce eficient”.

În limba engleză, verbul *to manage* înseamnă „a administra”, „a conduce”.

Noțiunea modernă de management s-a impus după ce, în anul 1941, James Burnham public, la New York, lucrarea „*Revoluția managerială*” în care a consacrat și definit noțiunea de manager ca vector al inovației și progresului. Ideea cea mai prețioasă pe care Burnham a fundamentat-o în studiul său a fost aceea că orice societate are nevoie de manageri pentru a progresa prin inovație și creație.

William Newman (1964) scria în lucrarea „*Acțiunea administrativă*” faptul că managementul reprezintă „o importantă tehnică socială, ca direcționare, conducere și control al eforturilor unei grupe de indivizi în vederea realizării unui scop comun”.

Jean Gerbier (1965) definește foarte concis managementul ca „organizare, arta de a conduce, de a administra”.

Ca **acțiune practică**, managementul desemnează un set sistematizat de principii, metode, tehnici și acțiuni punctuale de conducere în scopul de a asigura organizarea și funcționarea eficientă a structurilor economice, sociale, politice și administrative specifice unei societăți într-o anumită perioadă de timp.

Ca **știință**, managementul reprezintă ansamblul de concepte, metode și mijloace prin care se identifică și aplică soluții pentru organizarea și conducerea eficientă a tuturor domeniilor din societate.

Managementul înseamnă a sintetiza și generaliza bunele practici de conducere, a căuta idei noi, a formula noi principii și metode de conducere a organizațiilor din societate.

Știința și practica managementului cunosc, în prezent, o evoluție spectaculoasă, fiind prezente în toate domeniile societății, în viața cotidiană a fiecărui om. Specialiștii din structurile politice și administrative, din marile corporații, societăți comerciale și de producție, din instituțiile de cercetare, educație și învățământ, din structurile de ordine publică și siguranță națională, precum și cele de aplicare a legii, sunt preocupați de conceperea și punerea în execuție de sisteme de conducere performante.

Știința și practica managementului mișcă din loc structurile și organizațiile anchilozate, dinamizează confruntările de idei și soluții, dezvoltând metode și practice moderne al căror scop îl reprezintă eficiența tuturor activităților specifice.

Este cunoscut faptul că în societatea contemporană se produc schimbări importante, generate de extensia fenomenului de globalizare, au loc veritabile crize economico – financiare; sistemele bancare și de asigurări sunt zguduite de crize; instituții publice și organizații întregi resimt efectele crizelor, iar oamenii privesc cu neîncredere în capacitatea managerilor de restabilire a normalității și eficienței.

Vorbim, așadar, de o **criză a managementului** la nivel macrosocial, microsocial și al individului. În acest context trebuie să introducem în ecuație conceptul de **management al crizelor**.

**Principalii factori care generează nevoia de evoluție rapidă a managementului sunt:**

- intensificarea procesului de globalizare, caracterizat prin libera circulație a capitalurilor, informațiilor și a forței de muncă, ce reconfigurează procesele de integrare economică, financiară și bancară din întreaga lume;
- accelerarea, fără precedent, a ritmului de inovare tehnologică în producție, comerț, transporturi și servicii, ce determină găsirea de soluții de transformare esențială a managementului întreprinderilor și organizațiilor;
- schimbări determinate de procesul de integrare a României în Uniunea Europeană și NATO, care influențează într-o manieră radicală conceptul general de management la nivel politic, executiv, al administrației publice, în domeniul economic, financiar, bancar, al educației și protecției mediului. Spus altfel, managementul românesc trebuie articulat cu managementul european, cele mai semnificative obiective fiind:
- implementarea mecanismelor specifice economiei de piață, liberalizarea economiei și privatizarea;
- managementul proiectelor pentru absorbția fondurilor europene;
- restructurarea și modernizarea managementului specific administrației publice, sistemului de ordine publică și siguranță națională, a celui de educație și justiție;