

ANTON P. PARLAGI

TEHNICI ȘI METODE ALE ADOPTĂRII DECIZIEI PUBLICE
(suport de curs)

Anton P. Parlagi

**TEHNICI ȘI METODE ALE
ADOPTĂRII DECIZIEI PUBLICE**
(suport de curs)



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
PARLAGI, ANTON

Tehnici și metode ale adoptării deciziei publice /
Anton Parlăgi. - București : Pro Universitaria, 2013
Bibliogr.
ISBN 978-606-647-866-3

35

I. TEORIA GENERALĂ A DECIZIEI ADMINISTRATIVE

§1. Noțiunea de decizie publică

Decizia *administrativă* definește actul de voință prin care o instituție a statului stabilește și aplică un set de măsuri pentru realizarea unui interes general. Elementul definitiv pentru decizia publică derivă din dreptul unei instituții de a utilizeze autoritatea statului sau, la nevoie, puterea de constrângere a statului;

- decizia *privată* adoptată de persoane fizice sau juridice private nu beneficiază de acest drept.

Teoria generală a deciziei se încadrează în știință a conducerii statului prin tehnici de guvernare cu caracter legislativ și executiv, numită generic *policy-making*.

Caracteristicile specifice deciziilor publice pot fi sintetizate în:

- ***alegerea liberă*** a unei variante de acțiune (intervenție) dintre mai multe posibile; în cazul în care acțiunea este impusă prin lege nu există o decizie, ci doar un act de executare a legii;

- ***raționalitatea opțiunii*** unei soluții; decizia se elaborează ca urmare a unui proces intelectual de analiză și selecție a variantelor optime; acțiunile instinctive nu se pot asimila deciziilor conștiente;

- ***utilitatea opțiunii***; caracterul public al deciziilor derivă tocmai din scopul lor social, de utilitatea socială, de măsura în care satisfac un interes general sau binele public;

- ***materializarea opțiunii***. Odată aleasă o soluție se impune intervenția unei autorități publice pentru realizarea ei în mod concret; decizia presupune aplicarea unor măsuri efective, în sens contrar ea fiind doar o declarație de intenții.

§2. Decidenții - autoritățile de decizie

În sens larg, actul decizional exprimă voința unei persoane fizice sau juridice, numită **decident**, cu precizarea că acea persoană trebuie să fie investită în mod formal cu autoritatea de a hotărî într-un anumit domeniu.

În sens restrâns, autoritățile cu putere de decizie sunt instituții ale statului cu capacitatea administrativă de a lua hotărârile conform competenței lor materiale, teritoriale și formale.

a) Autoritățile politice cu putere decizională

- **Președintele**, autoritate publică statală care, împreună cu guvernul realizează funcția executivă a statului. În calitate de șef al statului reprezintă România în raporturile cu alte state, iar în calitate de șef al armatei conduce Consiliul Suprem de Apărare a Țării;

- **Parlamentul**, organ decizional care realizează funcția legislativă a statului; adoptă legi organice sau ordinare care au forță juridică supremă în raport cu actele altor autorități publice.

- **Guvernul**, autoritate supremă a administrației de stat care elaborează politicile publice cu caracter strategic pe care autoritățile, instituțiile și serviciile publice trebuie să le implementeze;

b) Autoritățile administrației publice cu putere de decizie

- **Ministerele și Agențiile Guvernamentale**; autorități ale administrației publice de specialitate care elaborează decizii publice privind reglementarea exclusivă a unui singur sector de activitate (economie, comerț, transport, mediu, sănătate, învățământ, cultură etc.).

- **Administrația Națională de Administrare Fiscală**: Autoritate publică de interes național care emite acte

administrative prin care se nasc, se modifică sau se sting drepturi și obligații în sarcina unor persoane fizice și juridice;

- **Ministerii și prefectii**, autorități ale administrației care emit ordine, decizii cu caracter obligatoriu prin pentru instituțiile, serviciile sau agenții din subordine;

- **Consiliile județene și consiliile locale**; aceste autorități publice cu caracter deliberativ adoptă hotărâri cu votul majorității membrilor lor;

- **Președinții consiliilor județene, primarii și șefii unor servicii publice deconcentrate sau descentralizate**; aceste autorități cu caracter unipersonal iau decizii conform voinței unei singure persoane

c) Autoritățile jurisdicționale;

- **Curtea Constituțională** emite decizii prin care constată conformitatea legilor sau a altor acte normative, cu Constituția României. *Curtea de Conturi; Secțiile de contencios administrativ ale Tribunalelor, Curților de Apel și a Înaltei Curți de Casație și Justiție.*

d) Autoritățile Publice Autonome:

-*Consiliul Suprem de Apărare a Țării; Consiliul Național al Audiovizualului; Consiliul Economic și Social, Oficiul pentru Protecția Consumatorului; Consiliul Concurenței etc.*

e). Autoritățile Naționale de Reglementare; instituții autonome de specialitate care elaborează norme, instrucțiuni, standarde tehnice și/sau de calitate prin care se stabilesc reguli generale, obligatorii, pentru toți agenții economici dintr-un anumit sector de activitate.

-*Autoritatea națională de reglementare a energiei electrice; Autoritatea națională de reglementare a serviciilor publice comunale; Agenția națională de protecție a mediului; Agenția*

națională pentru siguranța alimentelor și protecție sanitar-veterinară

f). Cetățenii. Cetățenii participă în mod direct la adoptarea unei decizii publice numai în situația *referendumului* și în situațiile expres prevăzute de lege (la dezbaterile anterioare adoptării deciziilor privind elaborarea bugetului local, avizul de mediu etc.)

- cetățenii participă indirect la adoptarea deciziilor publice prin dreptul de a alege autoritățile publice, prin dreptul de petiționare și dreptul de inițiativă
- promovarea unui proiect de hotărâre poate fi inițiată de cetățenii cu drept de vot dacă este susținut prin semnături de cel puțin 5% din populația cu drept de vot dintr-o unitate administrative teritorială.

§3. Factori externi care influențează adoptarea deciziilor.

a). Sistemul politic;

- sistemul politic este format din ansamblul instituțiilor politice (parlament, guvern, președinte) al formațiunilor politice (partide, asociații, alianțe) și a raporturilor de putere dintre ele.

- sistemul politic intervine și influențează elaborarea deciziilor publice privind modul de organizare și funcționare a colectivităților umane și al serviciilor publice; învățământ, sănătate, protecția mediului, transporturi, asistență și protecție socială etc.

b) Sistemul social;

Sistemul social este format din ansamblul structurilor civice, religioase, familiale, culturale, etc.

-adoptarea și implementarea deciziilor publice depinde în mod esențial de caracteristicile culturale, socio-morale sau spirituale ale comunității asupra căreia acționează.

Eficacitatea deciziilor depinde în mod direct de respectarea următoarelor caracteristici:

- *valorile morale* specifice colectivităților în care se aplică decizia (ex: în unele comunități sunt tolerate uniunile dintre persoanele de același sex; unele comunități acceptă avortul, altele nu);
- *normele de conduită* stabilite ca reguli de funcționare ale unei colectivități (ex: acceptarea în anumite comunități a căsătoriei dintre minori);
- *relațiile cauzale (algoritmi)* care definesc raporturi biunivoce între cauzele unui fenomen și efectele lui (ex: sărăcia poate fi percepută fie ca un efect al politicilor sociale, fie ca o cauză a acestora);
- *percepția colectivă* (imaginea) pe care indivizii și-o formează cu privire la un anumit obiect sau fenomen social (ex: imaginea unei biserici induce ideea de religiozitate)

c). Sistemul juridic

Sistemul juridic cuprinde toate instituțiilor de drept (norme, proceduri, principii etc.) care reglementează activitatea autorităților, instituțiilor și serviciilor statului.

- Sistemul juridic stabilește normele de elaborare, adoptare și implementare a deciziilor publice,
- Sistemul juridic impune forma actelor administrative, ca manifestări unilaterale de voință prin care se nasc, se modifică sau sting raporturi juridice între stat și cetățeni în temeiul executării legii.
- Sistemul juridic stabilește condițiile de fond și de formă necesare pentru legalitatea unei decizii publice.

d). Sistemul economic

Sistemul economic este format din structurile cu caracter industrial, comercial, import-export, transport, finanțe-bănci,

precum și din raporturile care se stabilesc între acestea. Caracterul sistemului economic influențează conținutul deciziilor:

- în cazul sistemelor bazate pe tipul de *proprietate de stat* deciziile sunt centralizate la nivel guvernamental;
- în cazul sistemelor bazate pe *proprietate privată* deciziile sunt descentralizate la nivel de operatori (agenți) economici;
- *tipul de piață*, dirijată sau liberă, determină atributul de comandă sau numai de îndrumare al deciziilor publice;
- *tipul de redistribuire* a venitului național determină obiectivul deciziilor publice, în sensul că pot fi personalizate (în avantajul unei persoane sau grup social) sau depersonalizate (în avantajul tuturor).

§4. Tipologia deciziilor

a). Deciziile politice

Acest tip de decizii se caracterizează prin faptul că exprimă voința unui partid (sau alianță de partide) cu privire la realizarea unor politici general-statale. Acest tip de decizii sunt adoptate exclusiv de către instituțiile politice, parlament, guvern, președinte și stabilesc obiective cu caracter social-global. Caracteristicile acestor decizii:

- produc efecte ireversibile pe termen lung asupra evoluției politice, economice, sociale, culturale a statului și/sau a colectivităților locale.
- valoarea lor politică nu depinde de voința autorității de decizie, ci de consecințele sociale pe care le produc
- conținutul deciziei politice nu se definește prin ceea ce s-a dorit, ci prin ceea ce s-a realizat în mod concret.

b) Deciziile politico-administrative

Specificitatea acestui tip de decizii publice derivă din faptul că sunt adoptate de autorități ale administrației statale sau locale și

reflectă voința politică a partidelor care dețin majoritatea în cadrul acelor autorități publice.

- acest tip de decizii au caracter democratic pentru că sunt rezultatul unor confruntări ideatice între persoane, grupuri, partide, care participă la adoptarea deciziei; ex: în cazul consiliilor județene, municipale și comunale, adoptarea deciziilor se face prin vot politic majoritar, vot care exprimă voința consilierilor ce aparțin unor partide în cadrul consiliului respectiv;
- exprimă opțiuni cu privire la realizarea unor obiective fără a specifica mijloacele de realizare a acestora;
- validitatea lor politică depinde de utilitatea lor socială, de gradul în care satisfac o necesitate sau interes general.

c) Deciziile pur administrative

Caracteristicile acestui tip de decizii publice rezidă în faptul că sunt elaborate de manageri (aleși sau numiți) ai autorităților, instituțiilor sau serviciilor publice și au de regulă un caracter de organizare a executării și/sau de executare în concret a legilor. Trăsăturile lor:

- au caracter *operativ*, întrucât reflectă activitatea obișnuită (de rutină), fiind elaborate conform unor proceduri administrative prestabilite;
- au caracter *tactic*, datorită faptului că stabilesc de regulă mijloacele și instrumentele necesare pentru realizarea deciziilor politice
- au caracter de *autoritare*, pentru că se adoptă în regim de putere publică, în sensul că deciziile sunt implementate folosind la nevoie forța de constrângere a statului.

d) Deciziile tehnico-juridice

În sens larg, caracterul tehnic al unei decizii definește gradul său de specializare și tipul de competență al autorității de decizie: