

ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ

**Cu titlu de manuscris
C.Z.U.: 351 (043.3)**

SOLOMON OLEG

**EFICIENTIZAREA PROCESULUI DECIZIONAL ÎN
CONTEXTUL MODERNIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE
DIN REPUBLICA MOLDOVA**

**563.02 – ORGANIZAREA ȘI DIRIJAREA ÎN INSTITUȚIILE
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE; SERVICII PUBLICE**

Teză de doctor în științe administrative

Conducător științific:

SACA Victor,
doctor habilitat în științe politice,
profesor universitar

Autor:

CHIȘINĂU, 2016

©Solomon Oleg, 2016

CUPRINS:

ADNOTARE (în română, rusă și engleză)	5
LISTA ABREVIERILOR	8
INTRODUCERE	9
1. ANALIZA ȘTIINȚIFICO-BIBLIOGRAFICĂ A PROCESULUI DECIZIONAL ADMINISTRATIV	16
1.1. Repere bibliografice internaționale de investigare a procesului decizional administrativ	16
1.2. Reflectarea teoretică a procesului decizional administrativ în literatura de specialitate din Republica Moldova	31
1.3. Concluzii la capitolul 1	39
2. ABORDĂRI TEORETICO-METODOLOGICE ALE PROCESULUI DECIZIONAL DIN PERSPECTIVA MODERNIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE	40
2.1. Aspecte fundamentale ale teoriei și metodologiei procesului decizional administrativ	40
2.2. Paradigme moderne privind modelele procesului decizional al administrației publice	55
2.3. Interferențe între eficientizarea procesului decizional administrativ și modernizarea administrației publice	65
2.4. Concluzii la capitolul 2	71
3. PROCESUL DECIZIONAL AL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE DIN REPUBLICA MOLDOVA, REPUBLICA ESTONIA ȘI FRȚA MACEDONIA: ANALIZĂ COMPARATĂ	72
3.1. Particularitățile procesului decizional administrativ central din Republica Moldova. Analiza SWOT	72
3.2. Similitudini și deosebiri ale procesului decizional administrativ central în perimetrul cadrului legal	81
3.3. Analiza comparată a procesului decizional administrativ central prin prisma <i>bunei guvernări</i>	96
3.4. Concluzii la capitolul 3	117
4. DIRECȚII PRIORITARE ALE EFICIENTIZĂRII PROCESULUI DECIZIONAL ADMINISTRATIV ÎN CONTEXTUL MODERNIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA	118
4.1. Fundamentarea științifică și inovarea procesului decizional administrativ	118

4.2. Extinderea procesului de transparentizare a actului decizional administrativ și stimularea participării electronice a cetățenilor la acesta.....	128
4.3. Îmbunătățirea etapelor decizionale de monitorizare și evaluare a deciziilor administrative	139
4.4. Concluzii la capitolul 4.....	146
CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI	147
BIBLIOGRAFIE	151
ANEXE:	168
Anexa nr.1.Taxonomia deciziilor administrative	168
Anexa nr.2. Modelele decizionale de referință.....	169
Anexa nr.3. Tehnicile decizionale de bază	175
Anexa nr.4. Cadrul legislativ, normativ și metodologic al Republicii Moldova cu privire la PDA	177
Anexa nr.5 Rezultatele anchetei sociologice	192
Anexa nr.6. Etapele structurale ale procesului decizional administrativ central din Republica Moldova.....	201
Anexa nr.7. Aspecte comparative ale statelor cercetate	206
Anexa nr.8. Prezentarea grafică a abordării guvernamentale ca un tot întreg.....	208
Anexa nr.9. Sistemul informațional e-Cabinet al Guvernului Republicii Estonia	209
Anexa nr.10. Indicatorii și indicii utilizați pentru măsurarea bunei guvernări și metodologia de calculare a acestora.....	210
Anexa nr.11. Sub-indicii Indicelui de Prosperitate Legatum	216
Anexa nr.12. Noua abordare pentru elaborarea mai eficientă a politicilor.....	217
Anexa nr.13. Prezentarea schematică a conceptului e-Guvernare.....	219
Anexa nr.14. Modelul decizional pentru APC din Republica Moldova.....	220
Anexa nr.15. Certificate privind implementarea rezultatelor	223
DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII	225
CV-UL AUTORULUI	226

ADNOTARE

Solomon Oleg „Eficientizarea procesului decizional în contextul modernizării administrației publice din Republica Moldova”. Teză de doctor în științe administrative. Chișinău, 2016.

Structura tezei: introducere, patru capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie din 258 de titluri, 15 anexe, 150 pagini text de bază, 19 figuri, 13 tabele. Rezultatele obținute sunt publicate în 16 lucrări științifice.

Cuvinte-cheie: Republica Moldova, administrația publică, administrația publică centrală, autorități publice administrative, act de guvernare, proces decizional administrativ, decizia administrativă, politici publice, modele decizionale, eficiență, modernizare.

Domeniu de studiu: Administrația publică; organizarea și dirijarea în instituțiile administrației publice; servicii publice.

Scopul lucrării rezidă în cercetarea sistemică a procesului decizional administrativ din Republica Moldova și identificarea modalităților de eficientizare a acestuia în contextul dezideratului de modernizare a administrației publice.

Obiectivele lucrării constau în: identificarea gradului de cercetare și a controverselor procesului decizional în literatura de specialitate internațională și națională; analiza teoretico-metodologică a procesului decizional administrativ și a modelelor decizionale și identificarea elementelor determinante pentru acestea; determinarea și analiza particularităților procesului decizional din cadrul administrației publice centrale a Republicii Moldova; analiza comparată a procesului decizional din administrația publică centrală a RM, RE și FRYM; stabilirea deficiențelor cu care se confruntă procesul decizional din cadrul administrației publice centrale a Republicii Moldova; identificarea modalităților de eficientizare a acestuia în contextul modernizării administrației publice și elaborarea unui model decizional optimal.

Noutatea și originalitatea științifică a lucrării este prescrisă de rezultatele cercetării sistemice a teoriilor, abordărilor și modelelor decizionale, a influențelor acestora asupra calității procesului decizional, de originalitatea definițiilor elaborate, de particularitățile procesului decizional administrativ central identificate prin intermediul anchetei sociale, de similitudinile și deosebirile determinate în procesul decizional administrativ central din RM, RE și FRYM, de rezultatele cu privire la calitatea procesului decizional administrativ obținute ca urmare a desfășurării analizei comparate, de perspectiva modelului decizional elaborat și de modalitățile de îmbunătățire a procesului decizional administrativ din Republica Moldova în contextul modernizării administrației publice.

Problema științifică importantă soluționată constă în elaborarea unui studiu științific care vine să consolideze și să asigure continuitatea procesului de dezvoltare a celui mai important aspect al administrației publice cu referință la procesul decizional, prin cercetarea implicațiilor teoriilor, abordărilor și modelelor decizionale asupra calității deciziilor adoptate, dezvoltarea unei analize sistemice și comparate a procesului decizional din cadrul administrației publice centrale a Republicii Moldova și identificarea modalităților de eficientizare a acestuia.

Semnificația teoretică a lucrării derivă din rezultatele cercetării și analizei teoriilor, abordărilor, modelelor, elementelor și etapelor structurale ale procesului decizional, din analiza comparată a teoriilor, modelelor și structurii interne a proceselor decizionale și din natura cercetării multilaterale a interferențelor dintre modelele decizionale, procesele decizionale administrative, calitatea deciziilor, actul de guvernare și modernizarea administrației publice.

Valoarea aplicativă a cercetării se identifică în modelul decizional elaborat, precum și în modalitățile de eficientizare a procesului decizional administrativ din Republica Moldova în contextul dezideratului de modernizare a administrației publice. Considerând natura rezultatelor lucrării, acestea sunt recomandate autorităților publice administrative și instituțiilor de învățământ superior.

Implementarea rezultatelor științifice se regăsește în curriculumul disciplinei „Administrația publică centrală” a Catedrei Administrație Publică a Academiei Militare „Alexandru cel Bun”, în cadrul proceselor de inițiere, pregătire și dezvoltare a proiectelor de acte normative în cadrul Ministerului Apărării, precum și în cadrul proceselor de luare a deciziilor programate și structurate.

АННОТАЦИЯ

Соломон Олег „Совершенствование процесса принятия решений в условиях модернизации публичного управления в Республике Молдова”. Докторская диссертация в области административной науки. Кишинев, 2016.

Структура диссертации: введение, четыре главы, выводы и рекомендации, библиография, состоящая из 258 названий, 15 приложений, 150 страниц основного текста, 19 схем, 13 таблиц. Полученные результаты опубликованы в 16 научных работах.

Ключевые слова: Республика Молдова, государственная администрация, центральное публичное управление, органы публичного управления, правительственные акты, процесс административных решений, административное решение, государственная политика, пример решений, эффективность, модернизация.

Область исследования: Публичная администрация, организация и управление в учреждениях публичной администрации, публичные услуги.

Цель данной работы заключается: в систематическом исследовании процесса принятия административных решений в Республике Молдова и в определении путей повышения его эффективности, в контексте модернизации публичного управления, в соответствии с принципами надлежащего управления.

Задачи работы заключаются в: определении уровня исследования и противоречий процесса принятия решений в национальной и международной научной литературе; разработке научного исследования и анализа принятия решений теоретически-методологическим способом; идентификации, анализе и определении соответствующего решения административного управления в Республике Молдова; проведении сравнительного анализа принятия решений в публичной администрации; выявлении и установлении путей эффективного процесса принятия решений в условиях модернизации публичной администрации и разработке моделей оптимального решения.

Научная новизна и оригинальность работы содержится в результатах системного изучения теорий, подходов и моделей принятия решений и их влиянии на качество процесса принятия решений, в оригинальности сформулированных определений, в выявленных особенностях принятия решений органами центрального публичного управления РМ, РЭ, БЮРМ, в результатах касающихся качества процесса принятия решений полученных в результате сравнительного анализа, в перспективах разработанной модели принятия решений и в способах улучшения процесса принятия административных решений в Республике Молдова, в контексте модернизации публичного управления.

Важная научная задача решённая в работе состоит в разработке научного исследования нацеленного на усиление и обеспечение непрерывности процесса развития самого важного аспекта публичного управления, касающегося процесса принятия решений в исследовании влияния теорий, подходов, моделей принятия решений на качество принятых решений, развития системного и сравнительного анализа процесса принятия решений в центральном публичном управлении Республики Молдова и выявлении способов повышения его эффективности.

Теоретическая значимость работы вытекает из результатов исследования и анализа теорий, подходов, моделей, элементов и структурных этапов процесса принятия решений, из сравнительного анализа теорий, моделей и внутренней структуры процесса принятия решений и природы многостороннего исследования взаимодействия моделей принятия решений с процессами принятия решений, с качеством решений, с актом управления и модернизацией публичного управления.

Практическая ценность исследования определяется выработанной и предложенной моделью принятия решений, а также, предложенными методами повышения качества процесса принятия решений. Учитывая характер и результаты работы, она рекомендуется органам публичного управления и высшим учебным заведениям для использования в научной и образовательной работе.

Внедрение научных результатов можно найти в структуре дисциплины „Центральная публичная администрация” Кафедры Публичная администрация Военной Академии „Александру чел Бун”, в процессе инициации, подготовки и развития проектов Нормативных актов в Министерстве обороны, а также в процессе принятия программированных и структурированных решений.

ADNOTATION

Solomon Oleg „Efficientisation of decision-making process in the context of modernizing the public administration from Republic of Moldova”. PhD Thesis in administrative sciences. Chisinau, 2016.

Thesis structure: introduction, four chapters, conclusions and recommendations, bibliography of 258 titles, 15 annexes, 150 basic text pages, 19 figures, 13 tables. The results are published in 16 research papers.

Keywords: Republic of Moldova, public administration, central public administration, public administrative authorities, government act, administrative decision-making process, administrative decision, public policy, decision models, efficiency, modernization.

Field of study: Public administration; organization and management in public administration institutions; public services.

The purpose of this paper lies in the systemic research of administrative decision-making process from RM, and identifies ways to streamline it, in the context of public administration modernization.

The objectives of the thesis are: identification of the degree of researching, and controversies of decision-making process in national and international literature; theoretical and methodological analysis of administrative decision-making process and decision models, and identification of critical determinants for them; identification and analyzing the particularities of decision-making process from central public administration of RM; comparative analysis of decision-making process from central public administration of RM, RE and FYRM; establishing major shortcomings facing the decision-making process of the central public administration; identifying ways to streamline the administrative decision-making process from RM in the context of modernization of public administration, and developing an optimal decision-making model.

The scientific originality and novelty of the thesis is prescribed by the results of systemic research of theories, approaches, and decision models, and their influences on the quality of decision-making process, originality of the definitions developed, particularities of the decision-making process of the central public administration identified through social investigation, similarities and differences determined in the decision-making process of public central administration of RM, RE and FYRM, the results on the quality of administrative decision-making process obtained as a result of conducting a comparative analysis, the model decision developed and ways of improving administrative decision-making process in RM, in the context of modernization of public administration.

Important scientific problem solved resides in developing a scientific study which comes to consolidate and assure the development of the main aspect of public administration with regard to decision-making process, through studying the implications of the theories, approaches, and decision models on the quality of decisions adopted, developing a systemic and comparative analysis of decision making process in the central public administration of the Republic of Moldova, and identifying the ways to improve it.

The theoretical significance of the thesis derives from results of systemic research and analysis of theories, approaches, models, structural elements and stages of the decision process, from the comparative analysis of theories, models and internal structure of decision making, and from multilateral research of the interference between decision models, administrative decision-making processes, quality of the decisions, government act, and public administration modernization.

The practical value of the research is identified in the ways to streamline the administrative decision making process in RM in the context of modernization desire of public administration. Considering the nature of the work results, they are recommended to administrative public authorities and Higher Educational Institutions.

The implementation of scientific results can be found in the curriculum subject „Central public administration” to the public administration chair at the Military Academy „Alexandru cel Bun”, also in the process of initiation, elaboration and development of draft legislation in the Ministry of Defense, and in the developing of planned and structural decision-making processes.

LISTA ABREVIERILOR

AP - administrația publică
APC - administrația publică centrală
PDA - procesul decizional administrativ
DA - decizia administrativă
SAE - spațiul administrativ european
TIC - tehnologia informațională și de comunicații
RM - Republica Moldova
RE - Republica Estonia
FRYM - Fosta Republică Yugoslavă Macedonia
UE - Uniunea Europeană
UN - Națiunile Unite
PNUD - Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
OCDE - Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
CS - Cancelaria de Stat
OG - Oficiul guvernamental
SG - Secretariatul general
CIPS - Comitetul interministerial pentru planificarea strategică
WGI - indicatorii mondiali de guvernare
GCI - indicatorii globali ai competitivității
UNeGovDD - indicele UN de dezvoltare a e-guvernării
TI - Transparency International
IFC/WB - Corporația Internațională de Finanțe și Banca Mondială
IPC - Indiciul de percepere a corupției
ONU - Organizația Națiunilor Unite
NrTotSte - numărul total de state
UNESCO - Organizația Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură
SIGMA - Susținerea Îmbunătățirii Sistemului de Guvernare și Conducere
ONG-uri - organizații non-guvernamentale
CNP - Consiliul Național pentru Participare

INTRODUCERE

Actualitatea și importanța temei investigate. Procesul decizional administrativ (PDA) reprezintă acea succesiune de acțiuni fundamentale desfășurate la nivelul administrației publice, menite să determine modalitățile de utilizare a resurselor publice în vederea satisfacerii cât mai calitative și mai complete a interesului general al cetățenilor. Astfel, nivelul de satisfacție al cetățenilor, precum și gradul de dezvoltare și progresare al fiecărui stat, depind în exclusivitate de calitatea procesului decizional desfășurat. Or, actul de conducere potrivit managementului public se asociază cu procesul de luare și implementare a deciziilor. Prin urmare, cu cât mai calitativ este realizat procesul decizional, cu atât mai rezultativ este actul de guvernare care determină nivelul de performanță al statului și de bunăstare al cetățenilor. În Republica Moldova (RM), populația rămâne preponderent nesatisfăcută de calitatea actului de guvernare, astfel că, potrivit ultimelor barometre de opinie publică [40], [38], [39], 74% dintre cetățeni sunt de părerea că direcția în care merg lucrurile în țară este una greșită, 80% nu sunt mulțumiți de situația economică actuală, 59% nu sunt satisfăcuți de nivelul de trai, iar 72% sunt nemulțumiți de modul în care se combate corupția. În consecință, încrederea cetățenilor în autoritățile statului s-a erodat considerabil, încât 86% din cetățeni nu au încredere în instituția prezidențială, iar 76% nu apreciază Guvernul ca pe o instituție credibilă. Aceste date denotă faptul că procesul decizional în RM, privit în sens larg, nu este unul îndreptat spre bunăstarea cetățenilor și evoluția statală. Astfel, cercetarea și identificarea modalităților de îmbunătățire a procesului decizional reprezintă un imperativ de cea mai mare actualitate pentru RM.

Un proces decizional nu poate fi considerat de succes, dacă nu se finalizează cu implementarea exactă și completă a deciziilor adoptate. În cazul RM, lucrurile stau tocmai invers, aici, tot ce contează, este adoptarea grabnică a deciziilor. Astfel se explică nerealizarea a 58,33% din activitățile de implementare a documentelor de politici fiscale pentru anul 2013 [89], neimplementarea a 48% din Planul de Acțiuni pentru o Guvernare Deschisă pentru perioada 2012-2013 [98], neaplicarea în practică a 53 de acțiuni din totalul de 113 ale Planului de Acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015 monitorizate de Consiliul Național de Participare (CNP) [96], nerealizarea a 45% din Programul Guvernului pentru perioada 2013-2014 [99]. Din 765 de acțiuni planificate pentru a fi realizate în perioada iulie 2014-iulie 2015 potrivit Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE pentru anii 2014-2016 au fost implementate doar 160, adică 21% din acestea [57]. Este evident faptul că PDA din RM se confruntă cu dificultăți, care necesită în mod stringent cercetate și soluționate. Prin urmare, necesitatea identificării cât mai urgente a soluțiilor la problemele actului decizional determină importanța și actualitatea prezentei teme de cercetare.

Totodată, se constată faptul că deficiențele sesizate în cadrul PDA suscită în mod inevitabil repercusiuni negative asupra actului de administrare a resurselor publice. Potrivit

rapoartelor anuale ale Curții de Conturi cu privire la administrarea și întrebuințarea resurselor financiare publice și a patrimoniului public, banii publici destinați proiectării și furnizării serviciilor și bunurilor publice nu se administrează eficient (valoarea neregulilor și abaterilor pentru anul 2013 constituie 8,2 miliarde de lei) [27]. Aceasta semnifică că deciziile rezultate din procesele decizionale administrative nu sunt raționale și economice.

Actualitatea și importanța cercetării în speță sunt dictate și de parcursul de integrare europeană a RM. Aceasta suscită în mod imperios și necondiționat perpetuarea procesului de modernizare sistemică a administrației publice, inclusiv a PDA, direcții prevăzute chiar în Acordul de asociere la UE (art. 21, 22). În mod deductiv, imperiozitatea eficientizării procesului decizional se regăsește atât în documentele strategice naționale, cât și în Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018, unde se accentuează necesitatea dezvoltării bunei guvernări, inclusiv prin consolidarea cadrului normativ și a capacităților administrației publice în elaborarea, monitorizarea și evaluarea politicilor, precum și asigurarea dialogului cu părțile interesate în procesul de luare a deciziilor.

Deficitul soluțiilor adecvate la solicitările cetățenilor, schimbările demografice, intensificarea fenomenelor naturale negative, dependența excesivă față de evoluția contextelor în plan regional și internațional, evoluția continuă a tehnologiei informaționale, amplificarea fenomenului corupțional, nivelul mediu de dezvoltare socioeconomică, rezultatele lamentabile ale politicilor elaborate și implementate, precum și gradul avansat de erodare a încrederii publice în instituțiile statului determină actualitatea subiectului cercetat în contextul continuării procesului de modernizare a sistemului de administrație publică din RM.

Cercetătorul Ch. Beard evidențiază în lucrările sale că nu există un subiect mai important decât subiectul administrației publice. Or, potrivit definiției moderne a administrației publice, aceasta reprezintă determinarea și executarea politicilor și programelor publice [188]. Prin urmare, deducem faptul că cercetarea PDA *per se* reprezintă un aspect fundamental pentru buna funcționare a administrației publice și modernizarea acesteia. Dacă civilizația umană se va prăbuși, aceasta se va datora doar faptului că administrația publică (AP) a eșuat, accentuează cercetătorul [188].

Complexitatea și eterogenitatea problemelor la care administrația publică, în special cea centrală trebuie să genereze soluții, reliefează caracterul valoros și influent al *know how-ului decizional* pentru aceasta. În lucrarea curentă, efortul științific de bază va fi orientat spre cercetarea procesului decizional din cadrul administrației publice centrale (APC), întrucât tocmai aici se pregătesc și se elaborează majoritatea deciziilor strategice de interes național, dar și pe motiv că actul decizional din cadrul administrației publice locale a beneficiat de atenția mai multor cercetători autohtoni. Or, scopul cercetărilor științifice rezidă în studierea fenomenelor sau aspectelor neabordate sau insuficient tratate. Evaluarea APC și reformarea acesteia cu suportul SIGMA (Susținerea Îmbunătățirii Sistemului de Guvernare și Conducere) reprezentînd

obiectivul de bază al Guvernului RM pentru perioada imediat următoare, la fel reliefează necesitatea eficientizării procesului decizional administrativ central.

Scopul și obiectivele cercetării. Scopul prezentei cercetări rezidă în studierea complexă a procesului decizional administrativ central din RM și identificarea metodelor de eficientizare a acestuia în contextul dezideratului de modernizare a administrației publice.

Pentru obținerea scopului stabilit, proiectăm să realizăm următoarele *obiective*:

- identificarea gradului de cercetare și a controverselor procesului decizional în literatura de specialitate internațională și națională;
- analiza teoretico-metodologică a procesului decizional administrativ și a modelelor decizionale, precum și identificarea elementelor determinante pentru acestea;
- identificarea și analiza particularităților procesului decizional din cadrul administrației publice centrale a RM (analiza SWOT);
- analiza comparată a procesului decizional din cadrul administrației publice centrale a Republicii Moldova, Republicii Estonia (RE) și Fostei Republici Yugoslave Macedonia (FRYM);
- stabilirea deficiențelor majore cu care se confruntă procesul decizional din cadrul administrației publice centrale a RM;
- identificarea modalităților de eficientizare a procesului decizional administrativ din RM în contextul modernizării administrației publice și elaborarea unui model decizional optimal pentru aceasta.

Noutatea științifică a rezultatelor obținute. Cercetarea surselor științifico-bibliografice naționale și internaționale cu privire la PDA și centralizarea acestora potrivit perioadelor de dezvoltare contribuie la formarea unui studiu bibliografic util pentru știința administrației. În contextul cercetării și analizei aspectelor teoretico-metodologice ale procesului decizional, autorul a elaborat propriile definiții cu privire la procesul decizional, eficientizarea procesului de decizie și modernizare a administrației publice. Sunt identificate și analizate particularitățile procesului decizional administrativ central din RM rezultate din ancheta socială desfășurată de autor. Acestea, combinate cu rezultatele analizei comparate, evidențiază deficiențele majore cu care se confruntă procesul decizional administrativ central din RM, precum și cauzele apariției acestora.

În rezultatul cercetării modelelor decizionale administrative elaborate de cele patru mari școli de dezvoltare a teoriei administrației publice sunt determinate și analizate influențele acestora asupra PDA din RM. Analiza comparată a procesului decizional din cadrul APC a RM cu cel din RE și FRYM prin prisma cadrului științifico-legal și a „Bunei guvernări”, și rezultatele derivate din aceasta, la fel prezintă o noutate pentru știința administrației. Pentru eficientizarea procesului decizional administrativ central din RM și modernizarea administrației publice sunt prezentate modalitățile de îmbunătățire a acestuia, derivate din literatura științifică de specialitate

și experiența statelor europene. În același context, autorul a elaborat și un model decizional care vine să contribuie la perfecționarea procesului de luare a deciziilor administrative.

Problema științifică importantă soluționată. Studiul științific elaborat are menirea de a consolida și asigura continuitatea procesului de dezvoltare cognitivă a celui mai important aspect al administrației publice cu referință la procesul decizional.

Cercetarea și identificarea direcțiilor și modalităților de eficientizare a PDA, derivate din cele mai recente abordări teoretico-metodologice decizionale și benchmarkingul european, contribuie direct la modernizarea administrației publice din RM, subiect ce reprezintă o preocupare perpetuă pentru mediul științific din RM. Or, dezvoltarea oricărui stat depinde de modul de funcționare a administrației publice. Întrucât elaborarea și implementarea unui cadru legislativ și normativ rațional și rezultativ de asemenea reprezintă o prerogativă pentru societatea științifică din RM, în prezenta cercetare sunt propuse modificări normative îndreptate spre construirea unui context decizional inovativ, transparent, participativ și integru.

Luând în considerație faptul că cercetarea științifică în speță concentrează într-un singur punct diverse surse bibliografice internaționale și naționale, teorii, definiții, concepte, modele și structuri ale procesului decizional, și le cercetează prin prisma evolutivă și comparată, aceasta poate fi apreciată ca un studiu bibliografic, în contextul în care cadrul bibliografic autohton cu privire la PDA este unul fragmentat și deficitar.

Importanța teoretică și valoarea aplicativă a lucrării. Potențialul teoretic al cercetării este redat de totalitatea conceptelor, definițiilor, teoriilor, modelelor, elementelor structurale și condițiilor de raționalitate cu privire la PDA preluate din operele gânditorilor clasici pînă la cele ale cercetătorilor moderni, analizate și prezentate de autor. Comparația teoretico-aplicativă a teoriilor și modelelor decizionale, precum și determinarea avantajelor și dezavantajelor pentru fiecare în parte în contextul raționalizării deciziilor și modernizării administrației publice de asemenea contribuie la îmbogățirea arsenalului teoretic al științei administrative.

Identificarea și cercetarea multilaterală a interferențelor dintre modelele decizionale și eforturile de modernizare a administrației publice la fel prezintă interes pentru valoarea științei teoretice. Importanța teoretică a lucrării derivă și din cercetarea comparativă a PDA pentru identificarea bunelor practici și transferarea acestora în plan național. O importanță specială pentru teoria administrației publice prezintă modalitățile de eficientizare a procesului decizional administrativ central din RM în contextul modernizării acesteia. Acestea reflectă rezultatele procesului de cercetare și analiză a celor mai recente abordări teoretico-metodologice și aplicative cu privire la procesul decizional, precum și valorile emanate de principiile „bunei guvernări” și cele mai bune practici existente actualmente în spațiul administrativ european.

Valoarea aplicativă a lucrării se identifică în conținutul procesului de cercetare, constatare și analiză a particularităților procesului decizional administrativ central din RM, extrase din rezultatele anchetei sociale, din prevederile cadrului normativ și din conținutul

documentelor de evaluare a activității administrative. Rezultatele analizei comparate a procesului decizional din cadrul APC a RM cu cel din RE și FRYM, deficiențele majore sesizate în cadrul PDA din RM, precum și modalitățile de eficientizare a acestuia în contextul modernizării administrației publice de asemenea redau valoarea aplicativă a lucrării elaborate.

Concluziile și recomandările propuse de autor pentru eficientizarea PDA din RM în contextul modernizării administrației publice sunt cu atât mai valoroase, pe măsură ce se atestă faptul că acesta nu este un simplu cercetător al metodelor de eficientizare a procesului decizional, ci un participant nemijlocit la efortul de eficientizare a procesului, activînd pe parcursul a 19 ani în cadrul Ministerului Apărării în diverse funcții manageriale. Astfel, considerăm că rezultatele cercetării și, în mod special, modalitățile de eficientizare a procesului decizional necesită a fi încadrate și aplicate în activitatea instituțională și funcțională a autorităților publice administrative din RM. În consecință, PDA va deveni mai inovativ, rațional, transparent, participativ, axat pe cetățean, și neafectat de diverse elemente malefice/nefaste.

Instituțiile de învățămînt superior în care se formează viitorii funcționari publici de asemenea pot să preia rezultatele cercetării și să le integreze în disciplinele administrative curriculare. Rezultatele cercetării necesită a fi utilizate și în cadrul procesului de modificare și modernizare a cadrului normativ și metodologic cu privire la PDA din Republica Moldova.

Implementarea rezultatelor științifice. Rezultatele cercetării cu referință la teoriile, definițiile, conceptele, modelele, condițiile de raționalitate, elementele și etapele structurale ale procesului decizional administrativ, precum și metodele de monitorizare și evaluare a deciziilor ce se implementează sunt aplicate la Catedra Administrație Publică a Academiei Militare „Alexandru cel Bun” la disciplina „Administrația Publică Centrală”.

Acestea sunt implementate și în cadrul proceselor de inițiere, pregătire și dezvoltare a proiectelor de acte normative în cadrul Ministerului Apărării, precum și în cadrul proceselor de luare a deciziilor programate și structurate. Confirmările, sunt reflectate în *Anexa nr.15* a cercetării.

Aprobarea rezultatelor. Rezultatele cercetării sunt aprobate în primul rînd de distinsul profesor universitar V. Saca, care, în calitatea sa de conducător științific, a examinat și analizat minuțios și continuu metodologia de cercetare aplicată în cadrul lucrării, precum și întregul parcurs științific de realizare a acesteia, iar în mod special - a rezultatelor obținute la finalizare.

Rezultatele cercetării sunt reflectate și în articolele științifice pregătite, elaborate și prezentate de autor în cadrul conferințelor internaționale (Conferința anuală științifico-practică cu participare internațională „Teoria și practica administrării publice” din 22 mai 2012; din 20 mai 2013; din 23 mai 2014; din 22 mai 2015; din 2-3 decembrie 2015; din 20 mai 2016; Conferința internațională din Belgrad, Serbia „Integritatea procedurilor de achiziții publice și parteneriat public-privat” din 11-13 iunie 2014; Conferința științifico-practică cu participare internațională „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice” din 27

februarie 2015; din 26 februarie 2016; Congresul al XV-lea Internațional „Administrația Publică: Strategia de Reformare 2020” din 23 aprilie 2015 din orașul Harkov, Ucraina; Conferința științifico-practică cu participare internațională „Reformarea administrației publice: teoria, practica și realizările internaționale” din 29-30 octombrie 2015, din Odesa, Ucraina), precum și în revistele și publicațiile științifice naționale („Administrarea Publică”, nr.3(75), iulie-septembrie 2012; nr.3(79), iulie-septembrie 2013; nr.1 (85), ianuarie-martie 2015; nr.4 (88) octombrie-decembrie 2015; „Moldoscopie” (Probleme de analiză politică), nr.3 (LXVI), 2014). Subsecvent, acestea au fost discutate, analizate și aprobate în cadrul respectivelor manifestări științifice. Referatele științifice prezentate și aprobate anual în cadrul ședințelor de dare de seamă la catedra de profil la fel captează rezultatele științifico-aplicative ale lucrării.

Conținutul tezei de doctorat și al autoreferatului au fost discutate și aprobate în ședința Catedrei Științe Administrative din 18.06.2015 și a Seminarului științific de profil din 20.11.2015 din cadrul Academiei de Administrare Publică.

Sumarul compartimentelor tezei. Din punct de vedere structural, cercetarea include următoarele compartimente de bază: introducere, analiza situației în domeniu, patru capitole, concluzii generale și recomandări.

În introducerea cercetării sunt prezentate și argumentate științific actualitatea și importanța problemei abordate, scopul și obiectivele tezei, noutatea științifică a rezultatelor obținute, problema științifică importantă soluționată în domeniu, importanța teoretică și valoarea aplicativă a lucrării, aprobarea rezultatelor, precum și sumarul compartimentelor tezei.

Capitolul 1 al cercetării, intitulat „Analiza științifico-bibliografică a procesului decizional administrativ”, include două paragrafe, prin intermediul cărora se cercetează reperele bibliografice internaționale de investigare a procesului decizional și se analizează reflecțiile teoretice ale acestuia în literatura de specialitate a RM. În rezultatul dezvoltării capitolului este realizată o analiză științifico-bibliografică a PDA la etapa actuală prin prisma reperelor bibliografice internaționale de investigare, și prin prisma literaturii de specialitate din RM. Analiza captează diversele abordări științifice teoretice ale PDA potrivit perioadelor istorice de dezvoltare a acestuia, identifică aspectele mai puțin explorate, precum și pe cele tratate în mod diferențiat sau echivoc. Ca urmare, sunt formulate problema științifică de cercetare, obiectul și subiectul cercetării, și ipotezele de testare care urmează a fi confirmate sau infirmate după caz.

„Abordări teoretico-metodologice ale procesului decizional din perspectiva modernizării administrației publice” reprezintă obiectul de studiu pentru *Capitolul 2* al cercetării, care cuprinde trei paragrafe, ce sunt orientate spre cercetarea aspectelor fundamentale ale teoriei și metodologiei procesului decizional, identificarea și analiza paradigmelor moderne privind modelele decizionale ale administrației publice, precum și determinarea interferențelor dintre eficientizarea procesului decizional și modernizarea administrației publice. În rezultat, este elaborată o analiză științifică a teoriilor, conceptelor, condițiilor de raționalitate, elementelor și

compoziției structurale a PDA, sunt cercetate și analizate prin prisma evolutivă și comparată modelele decizionale compatibile cu procesele de luare a deciziilor administrative, sunt examinate avantajele și dezavantajele acestora și sunt stabilite modelele ce se pretează cu contextele decizionale din cadrul administrației publice a RM în dezideratul de modernizare a acesteia. La finalul capitolului sunt determinate și cercetate interferențele dintre eficientizarea procesului decizional și modernizarea administrației publice.

Capitolul 3 al cercetării, intitulat „Procesul decizional al administrației publice centrale din Republica Moldova, Republica Estonia și FRY Macedonia: analiza comparată”, este structurat pe trei paragrafe, care cercetează, identifică și analizează particularitățile procesului decizional din cadrul APC a RM, similitudinile și deosebirile procesului de luare a deciziilor administrative din statele supuse studiului prin prisma cadrului legal și elaborează o analiză comparată a acestuia prin prisma principiilor „Bunei guvernări”. Ca finalitate, capitolul prezintă trei analize ale PDA. Prima analiză prezintă particularitățile procesului decizional din cadrul APC a RM constatate în rezultatul cercetării cadrului normativ și metodologic, precum și a rezultatelor anchetei sociale. A doua analiză prezintă asemănările și deosebirile dintre procesul decizional administrativ central al RM, RE și FRYM, identificate prin prisma cadrului legal. A treia analiză prezintă calitatea actului de guvernare, inclusiv și a procesului decizional din cadrul statelor cercetate în plan comparat, captată cu ajutorul indicilor și indicatorilor utilizați pentru măsurarea nivelului de „Bună guvernare” a statelor la nivel internațional. Subsecvent, sunt determinate și prezentate deficiențele cu care se confruntă procesul decizional din cadrul APC a Republicii Moldova.

„Direcții prioritare de eficientizare a procesului decizional administrativ în contextul modernizării administrației publice din Republica Moldova” constituie *Capitolul 4* al cercetării. Acesta este format din trei paragrafe, prin intermediul cărora sunt cercetate cele mai recente abordări teoretico-metodologice vizavi de PDA și cele mai bune practici existente actualmente în SAE. În consecință, sunt stabilite direcțiile și modalitățile de eficientizare a procesului decizional din cadrul APC a RM (ținându-se seama de deficiențele cu care se confruntă acesta determinate la capitolul trei al cercetării) necesare pentru continuarea procesului de modernizare a acesteia. Acestea se referă la modificarea și îmbunătățirea cadrului legal, instituțional și funcțional al administrației publice, în vederea construirii unui proces decizional inovativ, creativ, multilateral fundamentat, suficient coordonat, deschis, participativ și integru.

În concluziile generale și recomandările cercetării sunt reflectate în mod sintetizat rezultatele științifice teoretice și empirice obținute ca urmare a desfășurării investigației, însoțite de argumentările și motivările corespunzătoare, fiind prezentate direcțiile, modalitățile și recomandările pentru eficientizarea procesului decizional administrativ central în contextul modernizării administrației publice din RM.

1. ANALIZA ȘTIINȚIFICO-BIBLIOGRAFICĂ A PROCESULUI DECIZIONAL ADMINISTRATIV

1.1. Repere bibliografice internaționale de investigare a procesului decizional administrativ

Pornind de la imperiozitatea eficientizării procesului de luare a deciziilor în cadrul administrației publice pentru a o moderniza, se impune cercetarea fenomenului decizional atât prin prisma epistemologică, cât și cea empirică. Astfel, în prima etapă de cercetare ne propunem să identificăm prin prisma științifică definițiile, scopul, obiectivele, structura și conținutul PDA, prin a analiza lucrările cercetătorilor străini și autohtoni care au avut aceeași preocupare și au format bazele teoretice și metodologice de cercetare a fenomenului decizional. De asemenea, vom cerceta și aportul cercetătorilor care au perpetuat procesul de dezvoltare și promovare științifică a acestuia, prin studierea abordărilor decizionale actuale și descoperirea elementelor inovative și a tendințelor de perfecționare a acestuia.

În final vom elabora o sinteză a procesului de analiză a resurselor bibliografice internaționale și autohtone, cu scopul de a aprecia nivelul actual de cercetare al PDA. Vom stabili ce etape și elemente ale PDA au fost bine abordate și definite și care încă mai necesită a fi cercetate, pe motiv că viziunile cercetătorilor sunt difuze în privința acestora. Pornind de la constatările obținute în rezultatul radiografierii cadrului bibliografic cu privire la cercetarea PDA, vom obține un tablou complet vizavi de stadiul actual de cercetare și vom stabili direcțiile ulterioare de cercetare ale acestuia în vederea modernizării administrației publice. Subsecvent, vom stabili problema de cercetare, scopul, obiectul și subiectul de studiu, precum și ipotezele de cercetare ale lucrării.

În accepțiunea prezentei cercetări, PDA se referă la totalitatea deciziilor elaborate, adoptate și implementate de către autoritățile publice administrative, inclusiv și politicile publice care vor fi abordate într-un mod predilect, derivat din importanța acestora pentru satisfacerea completă și continuă a interesului general al cetățenilor. Or, politicile publice sunt acele activități și decizii manifestate prin acțiune sau inacțiune prin care administrația statului înțelege să rezolve anumite probleme stringente ale populației, astfel că acestea pot fi văzute ca un set de decizii orientate spre îndeplinirea unui obiectiv [49, p.7-15]; [74, p.21].

Pentru a construi o imagine științifică organizată vizavi de gradul de studiere și analiză a PDA de către cadrul bibliografic internațional și național, vom expune lucrările analizate într-o ordine ierarhizată, grupate potrivit domeniilor de cercetare. Astfel, vor fi prezentate mai întâi cercetările elaborate în domeniul managementului și organizației, apoi vor fi expuse cele consacrate științei administrației și dreptului administrativ, ulterior lucrările din domeniul managementului public și politicilor publice.

Prin urmare, vom iniția procesul de cercetare a cadrului bibliografic internațional cu lucrarea lui G. Johns „Comportament organizațional: înțelegerea și conducerea oamenilor în procesul muncii” [175]. Făcînd referință la lucrările cercetătorilor R. Cyert și J. March „A behavioral theory of the firm (1963)”, K. MacCrimmon și R. Taylor „Decision making and problem solving (1976)”, H. Mintzberg „The structuring of organizations (1979)”, G. Huber „Managerial decision making (1980)”, J. Russo și P. Schoemaker „Decision traps (1989)”, M. Bazerman „Judgement in managerial decision making (1990)”, G. Whyte „Decision failures: Why they occur and how to prevent them (1991)”, autorul G. Johns definește procesul decizional drept procesul prin care se dezvoltă angajarea față de un anumit curs al acțiunii pentru rezolvarea unor probleme [175, p.358]. În opinia autorilor, *procesul decizional rațional* din punct de vedere structural cuprinde etapele de identificare a problemei, de căutare a informațiilor relevante, de dezvoltare și evaluare a soluțiilor alternative, de alegere și implementare a celei mai bune soluții, de monitorizare și evaluare a soluției implementate [175, p.360]. Autorii consideră că *raționalitatea perfectă* produce decizii care sunt complet informate, perfect logice și orientate spre profitul economic [175, p.360]. Citîndu-l pe H. Simon în lucrarea „Administrative behavior (1957)”, acesta decelează faptul că raționalitatea perfectă este utilă doar în cazurile teoretice, propunînd folosirea noțiunii *raționalitate limitată*, pe motiv că oamenii sunt limitați în capacitatea lor de a obține și procesa informații, constrînși de timpul limitat pentru rezolvarea problemei și afectați de considerațiile politice [175, p.361]. Procesul decizional de grup de asemenea este analizat în lucrarea menționată, în baza lucrărilor lui N. Maier „Problem solving and creativity in individual and groups (1970)”, M. Shaw „Group dynamics (1981)” și G. Hill „Group versus individual performance: Are n+1 heads better than one? (1982)”.

O altă lucrare de mare valoare pentru cercetarea procesului decizional este semnată de către autorii Deborah Andersen și David Andersen, și se intitulează „Theories of Decision Making: An Annotated Bibliography” [136]. Studiul prezintă într-o ordine cronologică și descriptivă toate contribuțiile științifice cu privire la procesele decizionale elaborate de diverși cercetători în perioada anilor 1957-1976. Lucrarea începe cu prezentarea contribuțiilor pentru procesul decizional rațional, continuă cu procesul decizional organizațional și politic, ca în final să expună cercetările elaborate pentru procesul decizional psihologic. Pentru raționalitatea normativă a deciziilor publice și criticile aduse acestora sunt expuse și prezentate 16 cercetări. Modelele matematice raționale (abordarea sistemică) sunt făcute cunoscute analiștilor prin intermediul a 4 lucrări. Teoria deciziei este prezentată prin intermediul a 16 lucrări. Procesele decizionale organizaționale, politic și psihologic sunt descrise prin intermediul a 19, 13 și respectiv 16 cercetări științifice.

„Decision Making in Action: Models and Methods”, lucrare semnată de G. Klein, J. Orasanu, R. Calderwood și C. Zsombok, reprezintă o altă contribuție fundamentală pentru

domeniul de cercetare al procesului decizional [181]. Lucrarea relevă necesitatea reinventării procesului de luare a deciziilor, identifică și analizează limitele teoriei decizionale clasice și stabilește erorile ce pot apărea în cadrul procesului decizional. Cercetarea sus-menționată tratează procesul de luare a deciziilor ca pe un proces dinamic, aflat în continuă evoluție. Autorii lucrării consideră că sistemele de suport ale deciziilor pot spori în mod esențial eficiența decizională. În același timp este subliniată necesitatea pregătirii factorilor decizionali pentru elaborarea deciziilor în lumea reală, precum și importanța deciziilor colective în mediile complexe. În lucrarea menționată sunt prezentate și explicate nouă modele decizionale care sunt grupate în două categorii. În prima categorie sunt incluse modelele decizionale procesuale, cu referință la modelul „Noble”, care se bazează pe evaluarea situațională, modelul Klein, specific pentru situațiile de stres avansat și insuficiența timpului, modelul Pennington și Hastie, în centrul căruia se află procesul de explicare a elementelor decizionale, modelul Montgomery, care se axează pe identificarea alternativei dominante, modelul Beach and Mitchell, bazat pe teoria imaginii. Din a doua categorie fac parte modelul Rasmussen, centrat pe comportamentul bazat pe deprinderi, reguli și cunoștințe, modelul Hammond, care abordează procesele decizionale prin prisma aspectelor intuitive, analitice și identificarea relațiilor și exemplelor care funcționează, modelul Connolly, ce abordează procesul de luare a deciziilor ca pe un proces dinamic, unde etapele decizionale se desfășoară în mod ciclic, și modelul Lipshitz, unde deciziile adoptate se fundamentează în baza argumentelor. Toate aceste modele dispun de câteva caracteristici comune, și anume: evaluarea situațională reprezintă un element critic în cadrul proceselor decizionale; factorii decizionali adesea utilizează imaginea mentală; utilizarea împrejurărilor contextuale ale proceselor decizionale este esențială; procesele decizionale sunt procese dinamice; procesele decizionale derivă din analiza cum deciziile funcționează, și nu cum ar trebui să funcționeze [181].

O altă lucrare ce și-a lăsat amprenta științifică pe procesul de cercetare a domeniului decizional este manualul semnat de P. Drucker „Eficiența factorului decizional” [159]. Lucrarea este orientată spre identificarea metodelor și instrumentelor de eficientizare a activității persoanelor cu atribuții în pregătirea și desfășurarea proceselor decizionale. Pentru aceasta autorul analizează elementele procesului decizional, etapele acestuia, precum și factorii ce pot influența raționalitatea factorilor decizionali. În final, lucrarea prezintă acei factori ai procesului decizional care dispun de repercusiuni directe și indirecte asupra eficienței procesului decizional și a deciziilor adoptate, subsecvent prezintă și modalitățile de influențare a acestora. Potrivit autorului lucrării, mărirea eficienței este singura sferă în care putem spera că vom reuși să ridicăm în mod semnificativ nivelul acțiunii, al realizării și al satisfacției decizionale [159, p.32]. Eficiența decizională este cea mai bună speranță de a construi o societate modernă, productivă din punct de vedere economic și viabilă din punct de vedere social [159, p.228]. Teza de bază a

lucrării este reprezentată de afirmația că organizațiile pot ajunge la eficiență doar prin motivarea resursei umane orientată pe autodezvoltare, standarde, obiceiuri și climat organizațional favorabil [159, p.226].

Pornind de la faptul că funcția de bază a managementului este de a conduce, una din preocupările de bază ale cercetărilor elaborate în domeniul managementului constă în studierea, analiza și îmbunătățirea metodelor de desfășurare a proceselor decizionale și de fundamentare a deciziilor. Lucrările „Bazele managementului” și „Managementul firmei”, semnate de E. Mihuleac și P. Nica, de asemenea tratează procesul decizional ca pe funcția de bază a managementului [72], [76]. Potrivit surselor, decizia poate fi definită ca un act rațional de alegere a unei linii de acțiune prin care se urmărește realizarea obiectivelor, ținându-se cont de resursele disponibile și condițiile concrete. Conținutul, factorii și categoriile deciziilor sunt primele aspecte cercetate de autori. Ulterior, aceștia se concentrează pe structura procesului decizional, obținerea informațiilor, stabilirea elementelor constitutive ale deciziei, și previziunea componentelor decizionale. În final sunt prezentate metodele de adoptare a deciziilor, de implementare și control al acestora.

Lucrarea „Fundamentele managementului organizației” semnată de E. Burduș și Gh. Căprărescu, la fel dispune de studii importante vizavi de procesul de luare a deciziilor [45]. Potrivit autorilor, decizia este percepută ca o alegere a celei mai avantajoase alternative dintr-o mulțime de variante de acțiune, ținând-se cont de anumite criterii [45, p.220]. Spre deosebire de ceilalți autori vizați anterior, în lucrarea respectivă procesul decizional este analizat prin prisma elementelor componente ale acestuia. Sunt prezentate condițiile ce trebuie să fie întrunite de orice decizie adoptată [45, p.224]. Este realizată și o clasificare a deciziilor în funcție de gruparea situațiilor decizionale din cadrul organizațiilor, precum și de anumite criterii prestabilite [45, p.225]. Un accent deosebit este plasat pe importanța laturii psihologice a deciziilor, întrucât, specifică autorii, procesul de fundamentare și elaborare a deciziilor depinde nu numai de volumul de informații și de exactitatea acestora, ci și de comportamentul celor care participă la acest proces, și de relația dintre decidenți și cei care sunt puși să implementeze deciziile elaborate [45, p.231]. În viziunea autorilor, PDA apare și se derulează doar în cazul deciziilor strategice și tactice, întrucât acestea presupun mai multe etape ce grupează activități specifice. Conținutul, numărul și ordinea etapelor de elaborare a deciziilor depind de natura abordării decizionale cu referință la cea descriptivă și normativă [45, p.232]. Pornind de la abordarea normativă de fundamentare și elaborare a deciziilor strategice și tactice, pentru acestea sunt prezentate etapele structurale potrivit cărora se desfășoară procesul decizional [45, p.233].

Procesul de luare a deciziilor din cadrul organizațiilor a fost cercetat și de către C. Brătianu în lucrarea „Management și marketing” [47]. Din considerentul că conținutul lucrării este convergent cu cel al lucrărilor deja analizate, ne vom referi doar la elementele eterogene ale

acesteia. Pe lângă etapele structurale ale PDA enunțate de ceilalți cercetători, autorul mai propune încă două etape decizionale (etapa de stabilire a coeficienților de pondere pentru fiecare criteriu de analiză a alternativelor decizionale și etapa de determinare a restricțiilor mediului extern), care să contribuie la raționalizarea completă a deciziilor. O nuanță specială este acordată contextului cognitiv, care, în opinia autorului, necesită a fi bine definit și valorificat prin cantitatea de informații și cunoștințe existente pentru problema formulată și pentru variantele posibile de soluționare. În ceea ce privește modelele decizionale, C. Brătianu descrie modelele *rațional, incremental, politic și inspirațional* de luare a deciziilor [47].

M. Preda face parte și el din categoria autorilor care au cercetat procesul decizional al organizației. În lucrarea „Comportament organizațional: teorii, exerciții și studii de caz” autorul prezintă definiția procesului decizional, structura și elementele acestuia, precum și modelele de luare a deciziilor [94, p.82]. Cu referință la structura PDA, pe lângă etapele prezentate și analizate de ceilalți autori, M. Preda mai identifică încă o etapă, pe care o numește *evaluarea consecințelor și feedbackul*, și care, fiind încadrată în ordinea structurală a procesului decizional, constituie ultima etapă a acestuia. În calitate de modele decizionale, identifică și prezintă *modelul clasic de luare a deciziei, modelul planificării formale comprehensive, modelul antreprenorial, modelul incrementalist și modelul coșului de gunoi* [94, p.86-88].

Din aceeași categorie de cercetări fac parte și lucrările „Managementul schimbării organizaționale” semnată de E. Burduș [46] și „Sistemul decizional al organizației” a lui O. Nicolescu [77]. Autorii cercetează procesul decizional din cadrul organizațiilor prin prisma aspectului economic. Laitmotivul lucrărilor rezidă în faptul că schimbarea în orice organizație trebuie să înceapă de la modernizarea sistemului decizional. Astfel, autorii supun procesului de cercetare metodele de fundamentare a deciziilor în condiții de certitudine, în condiții de risc, și în condiții de incertitudine, precum și metodele de fundamentare a deciziilor de grup. Un aspect important al lucrărilor este reprezentat de preocuparea autorilor pentru modelarea proceselor decizionale.

M. Vlăsceanu cu lucrarea „Psihologia organizațiilor și conducerii” și M. Zlate cu lucrarea „Tratat de psihologie organizațional-managerială” sunt alți doi autori care au alocat o pondere științifică specială procesului de luare a deciziilor în cadrul organizațiilor prin prisma factorului psihologic [130], [132]. În lucrarea autoarei M. Vlăsceanu, procesul de conducere este asimilat cu procesul de luare a deciziei, unde succesul sau eșecul activității de conducere, ca și performanțele unui conducător depind în cea mai mare măsură de calitatea deciziilor luate [130, p.232]. Participarea celor ce nu constituie parte componentă a grupului de conducere la procesul decizional este apreciată de autoare drept condiție indispensabilă pentru asigurarea eficienței procesului de luare a deciziei [130, p.244]. În lucrare se evidențiază faptul că *eficiența deciziilor* trebuie să fie măsurată în funcție de performanțele obținute prin aplicarea lor, și nu în

funcție de corectitudinea lor teoretică [130, p.234]. Pornind de la lucrările autorilor P. Drucker „The Practice of Management (1954)”, H. Mintzberg „Strategy-Making in Three modes (1977)”, D. Rosenbloom „Public Administration. Understanding Management, Politics and Law (1986)” și C. Zamfir „Incertitudinea. O perspectivă psiho-sociologică (1990)”, M. Vlăsceanu prezintă *modelul clasic de luare a deciziei* cunoscut sub formulări de genul „*modelul rațional-comprehensiv*” sau „*abordarea managerială*”, *modelul incrementalist* de luare a deciziei pe care-l mai numește și *modelul adaptiv* [130, p.272], *modelul antreprenorial* și *modelul planificării formale comprehensive*. *Modelul planificării formale comprehensive* nu a fost întâlnit la cercetătorii vizați. Acest model se caracterizează prin capacitatea de a anticipa viitorul, de a se adapta la schimbările mediului, de a identifica sistematic oportunitățile viitoare și amenințările, care prin combinarea cu alte date relevante furnizează un temelie pentru deciziile curente, în sensul valorificării oportunităților și evitării amenințărilor [130, p.269]. În lucrare pot fi găsite și principalele tehnici de creștere a creativității gândirii și deciziei colective [130, p.280].

În lucrarea sa „Tratat de psihologie organizațional-managerială” M. Zlate, ca și colegii săi de breaslă, prezintă definiția deciziei, inclusiv prin prisma psihologică, elaborează o clasificare a acesteia, stabilește elementele de bază ale unei decizii, și abordează modelele decizionale cele mai importante [132, p.257]. În baza cercetărilor efectuate de către P. Drucker „Practice of Management (1956)”, J. Thompson și A. Tuden „Strategies, structures, and processes of organizational decision (1959)”, W. Morris „The Analysis of Management Decisions Plane (1964)”, N. Maier „Prise collective de decisions et direction des groupes (1964)”, L. Maitour „La psychologie et les sciences humaines dans l’entreprise (1967)”, V. Ceașu „De la incertitudine la decizie (1972)”, A. Delbeco „The Management of Decision Making within The Firm: Three Strategies for Three Types of Decision Making (1973)”, I. Janis și L. Mann „Decision-Making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice and Commitment (1977)”, D. Horvath și C. McMillan „Strategic choice and the structure of decision processes (1979)”, D. Hickson „Top Decisions: Strategic Decision-Making in Organization (1986)”, L. Pinfield „A field evaluation of perspectives on Organizational decision-making (1986)”, W. Doise și W. Moscovici „Les decisions en groupe (1988)”, M. Zey „Decision Making: Alternatives to Rational Choice Models (1992)”, R. Hastie și R. Dawes „Rational Choice in an Uncertain World: The Psychology of Judgement and Decision Making (2001)”, P. Koopman et al., „Complex Decision-Making in Organization (1998)”, E. Harrison „The Managerial Decision-Making Process (1995)”, S. Miller et al. „Decision-Making in Organizations (1999)”, J. Dortier „Le kaleidoscope de la decision (1999)” sunt evidențiate două abordări procesuale ale PDA: procesualitatea lungă și procesualitatea scurtă a deciziei. În cazul abordării procesuale lungi, autorul structurează procesul decizional în șapte etape succesive asemănătoare celor identificate la cercetătorii amintiți, iar pentru procesualitatea scurtă a deciziei, autorul

structurează procesul decizional în trei etape [132, p.266]. La fel este relevată importanța analizei factorilor psihoindividuali, psihosociali și psihoorganizaționali, care influențează procesul de luare a deciziilor [132, p.294]. În ceea ce privește modelele decizionale, din categoria modelelor normative este analizat *modelul raționalității complete*, iar din categoria modelelor descriptive sunt descrise *modelul raționalității limitate*, *modelul incrementalismului fragmentat* și *modelul lăzii de gunoi* [132, p.272].

A doua categorie de lucrări ce urmează a fi prezentate au drept obiect de studiu cercetarea administrației publice, inclusiv și a procesului decizional. Ne vom referi la studiile cu privire la administrație, știința administrației publice și dreptul administrativ.

Prima lucrare cu preocupare specială vizavi de cercetarea PDA din categoria menționată este „Modern Public Administration” semnată de F. Nigro [191]. În lucrarea citată, procesul decizional administrativ beneficiază de un tratament special. Astfel, într-un compartiment separat al lucrării, cercetătorul prezintă definițiile, dinamica și structura procesului decizional, rolul decidenților în obținerea eficienței decizionale, factorii ce influențează decidenții, precum și importanța experimentului în desfășurarea proceselor de luare a deciziilor și fundamentare a deciziilor administrative [191, p.173].

Autorul R. Stillman în lucrarea „Public administration: Concepts and Cases” la fel acordă o atenție predilectă fenomenului decizional. Într-un capitol separat, acesta abordează procesul decizional din cadrul administrației publice prin prisma elementelor constitutive ale acestuia, structura organizatorică decizională internă, importanța factorilor decizionali în fundamentarea deciziilor, precum și condițiile ce pot afecta caracterul rațional al procesului de luare a deciziilor [211, p.220]. În lucrarea dată, o tratare separată se acordă modelului incremental de luare a deciziilor.

O altă lucrare din domeniul administrației publice care dispune de o abordare separată față de procesul decizional administrativ este „Administrative theories and management thought” semnată de R. Sapru [206]. Potrivit autorului, elementele fenomenului decizional se regăsesc în toate cele patru școli de dezvoltare a administrației publice: ortodoxă, behavioristă, rațională și politică. Fiecare școală se asociază cu un model de dezvoltare administrativă. În modelul clasic caracterizat de managementul științific și birocrăția weberiană se căuta determinarea „cele mai bune căi”. PDA cunoaște o dezvoltare amplificată în cadrul modelului neo-birocratic, unde acesta ocupă un rol central, cu orientare preponderentă pe principiile raționale. Ch. Barnard în procesul de dezvoltare a organizației imprimă sistemului decizional o tratare specială pentru a maximiza eficiența rezultată. La etapa de dezvoltare a „Noii Administrații Publice (1960-68)” un accent deosebit se pune pe participarea cetățenească la procesul decizional, și are loc unificarea viziunilor cu privire la politici, politic și implementarea politicilor. Cercetătorul D. Waldo în

lucrarea „The administrative state (1948)” accentuează faptul că birocrății în alegerea acțiunilor trebuie să se bazeze pe științele managementului practic și teoriei organizaționale [206].

S. Naidu în lucrarea „Public Administration: Concepts and Theories” [188] prezentând studiile ce au stat la originile dezvoltării administrației publice ca disciplină de studiu, reflectă și însemnătatea procesului decizional administrativ pentru eficientizarea activității organizaționale. Autorul evidențiază și metodele care erau utilizate pentru îmbunătățirea procesului decizional. Totodată, se relevă faptul că în abordarea behavioristă, PDA a obținut rolul principal în cadrul administrației publice. Behaviorismul plasa accentele pe abordările logice exacte în vederea dezvoltării proceselor rașunătoare de luare a deciziilor. Primele structuri democratice decizionale în opinia acestora apar odată cu dezvoltarea teoriei „Public-Choice (1970)” care aplica metodologii behavioriste și aserțiuni economice la subiectele din știința politică. Principiul colaborării din cadrul PDA a fost dezvoltat în perioada „Noii Administrații Publice” și apare pentru prima oară în lucrarea lui D.Waldo „Public Administration in The Time of Turbulence”.

Unul dintre cei mai mari cercetători ai procesului de luare a deciziilor din cadrul organizațiilor publice este H. Simon, persoana care a dezvoltat teoria PDA și pentru care i s-a acordat Premiul Nobel. Cele mai cunoscute creații ale acestuia sunt „Administrative Behavior (1945)”, „A Behavioral Model of Rational Choice (1955)”, „Rational Choice and the Structure of the Environment (1956)”, „The New Science of Management Decision (1960)”, „From Substantive to Procedural Rationality (1976)”, „Models of Bounded Rationality (1982)”. „Comportamentul administrativ: studiu asupra proceselor de luare a deciziilor în structurile administrative (2004)” [209]. H. Simon în lucrările sale critică teoriile clasice, principiile lui Gulick-Urwick, managementul științific și respinge dihotomia politico-administrativă. Obiectivul acestuia a constat în construirea unei științe a administrației focusată pe procesul decizional. Aidoma modelului „omul economic” din teoria clasică economică care este complet rațional, H. Simon creează modelul decizional „omul satisficient”, care este limitat cognitiv și analitic și care acceptă alternative satisfăcătoare și suficiente. Acesta subliniază că rațiunea umană nu este perfect rațională, dar nici nu este irațională, de aceea propune modelul raționalității limitate în centrul căruia este „omul administrativ” [209]. Etapa activităților inteligente, etapa activității de proiectare și etapa activității de alegere formează structura internă a procesului decizional, constată autorul. H. Simon prezintă și analizează două modele decizionale, cu referință la raționalitatea perfectă și cea limitată, optînd pentru cea limitată, care este mai aproape de realitatea existentă în cadrul organizațiilor publice [209, p.61].

H. Nicolas, inspirîndu-se din lucrările cercetătorilor H. Simon, L. Gawthrop „Administrative Politics and Social Change (1971)”, D. Kahneman și A. Tversky „Choices, Values, Frames (1984)”, D. Stewart „The Decision Premise: A Basic tool for analyzing the Ethical Content of Organisational Behavior (1988)”, G. Kingsley și P. Reed „Decision Process

Models and Organisational Context: Level and Sector Make a Difference (1991)”, J. March „A Primer on Decision Making: How Decisions Happen (1994)”, accentuează în lucrarea sa „Administrație publică și afaceri publice” că deciziile care sunt puternic informate dispun de o mai mare legitimitate în interiorul organizației, fiind astfel mai bine acceptate și implementate de acestea [190, p.215]. Autorul consemnează *judecata limitată* a speciei umane, care își bazează deciziile mai mult pe modul în care este perceput statu quoul, decât pe comparația obiectivă a variabilelor cunoscute, favorizându-se stabilitatea în detrimentul schimbării [190, p.218]. Autorul descrie procesul de luare a deciziilor organizaționale ca pe o *ladă de gunoi*, unde membrii nu înțeleg ce face organizația, iar participarea la procesul de luare a deciziilor este foarte fluidă, și chiar dezordonată. Făcând referință la rezultatele studiului empiric din lucrarea „A Real Garbage Can Model: Measuring the Costs of Politics with a Computer Assisted Decision Support Software Program (1996)” semnată de C. Teasley și S. Harrell, se evidențiază că absența bazei sau a unor măsuri specifice legate de costurile și beneficiile procesului de luare a deciziei în agențiile publice oferă un teren propice pentru gunoiul politic [190, p.221-222].

Lucrarea „Metode și tehnici cantitative în administrația publică” semnată de D. Hîncu și N. Ene, la fel se încadrează în familia cercetărilor ce au supus procesului de examinare fenomenul decizional din cadrul organizațiilor publice. Potrivit lucrării, calitatea managementului și a administrării resurselor se manifestă prin calitatea deciziilor care se adoptă pentru găsirea unor soluții la problemele specifice [62, p.43]. Decizia este definită ca fiind cursul de acțiune ales în mod conștient pentru realizarea unui sau mai multor obiective [62, p.51]. Totalitatea procedurilor pentru rezolvarea unei situații-problemă ce se concretizează într-o succesiune logică de activități întreprinse într-o anumită condiționare logică sau intuitivă până la obținerea soluției reprezintă, în opinia autorilor, structura unui proces decizional [62, p.51,80]. După cum observăm, D. Hîncu și N. Ene plasează un accent deosebit asupra intuiției și stărilor de afect ale decidentului în cadrul procesului decizional [62, p.55]. În cadrul fenomenului decizional, la fel ca și autorii analizați anterior, D. Hîncu și N. Ene identifică modelele raționalității perfecte și raționalității limitate [62, p.66-72]. În comparație cu lucrările analizate, autorii prezintă și cele mai importante metode și tehnici decizionale utilizate în procesul decizional [62, p.58-59].

Alte două lucrări în care procesul decizional cunoaște o tratare specială sunt „Modele cantitative de luare a deciziei” a lui V. Junjan [65] și „Organizația publică: teorie și management” semnată de B. Băcanu [41]. Acțiunea de adoptare a unei decizii este asociată de V. Junjan cu un proces prin care se asumă angajarea față de un anumit curs de acțiune referitor la o problemă anume existentă într-o organizație și care presupune alegerea între mai multe posibilități de acțiune. Procesul de luare a deciziilor este prezentat de autori prin prisma ciclului continuu, format din etapele de diagnoză, de propunere și cea de implementare

[65, p.63]. Ca și în cazul celorlalți autori citați, autoarea descrie și supune procesului de analiză *modelul managerial tradițional, modelul rațional-comprehensiv, modelul politic, modelul incremental, modelul scanării mixte și modelul coșului de gunoi.*

La rândul său, B. Băcanu definește decizia ca pe un mijloc prin care se trece de la idei la acțiune, prin care o abstracțiune este transformată într-un lucru concret, cu implicarea resurselor organizației [41, p.65]. Structura PDA, potrivit autorului, se formează din etapele de diagnosticare a problemei, de dezvoltare a alternativelor, de selectare a unei alternative și de implementare a alternativei selectate [41, p.67]. Atât V. Junjan, cât și B. Băcanu, citându-l pe autorul W. Parsons cu lucrarea „Public Policy (1995)”, analizează procesul decizional din managementul public prin prisma abordărilor bazate pe putere, pe raționalitate, pe teoria opțiunii publice, instituțională, psihologică și informațională [65], [41]. Pe lângă modelul rațional de luare a deciziei, V. Junjan mai prezintă și modelele *raționalități limitate, incremental, „normativ-optim” și modelul celei de-a „treia abordări”* [65], [41], preluate din lucrările cercetătorilor A. Etzioni „The Active Society: A Theory of Societal and Political Process (1968)” și Y. Dror „Public Policymaking Reexamined (1983)”. Spre deosebire de V. Junjan, B. Băcanu întreprinde și o analiză a modelelor decizionale de referință, preluate din lucrarea cercetătorului G. Allison „Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis (1971)”, nominalizând astfel *modelul rațional, modelul organizațional reprezentat de teoria raționalității limitate, modelul politic, modul antreprenorial, și modul adaptiv* [41, p.77-79]. Prin urmare, constatăm faptul că în comparație cu studiile autorilor examinați anterior, lucrările lui V. Junjan și B. Băcanu prezintă unele aspecte ce nu au fost tratate de ceilalți cercetători cu referință la abordarea decizională bazată pe putere, pe opțiunea publică, instituțională, psihologică și informațională, precum și modelele decizionale antreprenorial și adaptiv.

În lucrările de drept administrativ și știința administrației la fel sunt consacrate capitole separate studiului de cercetare a deciziei și PDA. O abordare mai specială a fenomenului decizional se regăsește în lucrările autorilor M. Oroveanu „Tratat de Știința Administrației” [80], A. Negoită „Drept administrativ” [75], Gh. Savu și E. Ticames „Drept administrativ și elemente de știința administrației” [103], Corneliu Manda și Cezar Manda „Știința administrației: curs universitar” [67], E. Albu „Drept administrativ și știința administrației” [37], I. Alexandru „Tratat de administrație publică” [31], I. Alexandru, M. Căraușan, S. Bucur „Drept administrativ” [32], D. Brezoianu „Dreptul administrativ și știința administrației” [48], A. Iorgovan „Tratat de drept administrativ” [64]. Potrivit acestor autori, decizia administrativă reprezintă o manifestare de voință a administrației, premergătoare acțiunii prin care aceasta optează pentru o soluție în vederea realizării unei finalități. Decizia administrativă este considerată ca o decizie specială prin care se determină soluțiile juridice și nejuridice ale organelor administrației publice, pentru transpunerea în practică a valorilor exprimate în normele

politice și actele organelor puterii de stat [31], [32], [37], [48], [64], [67], [75], [80], [103]. Procesul decizional în AP este descris ca un proces cu caracter colectiv, care presupune participarea de natură politică, socială și tehnică la acesta, asigurându-se astfel cunoașterea exactă a diferitelor aspecte ale domeniului în care urmează să fie luată decizia administrativă [75, p.122], [103, p.251]. Autorii elaborează și o *taxonomie a deciziilor administrative* în funcție de importanța acestora, de poziția pe care o ocupă autorul deciziei în ierarhia administrativă, de gradul lor de generalizare și de măsura cunoașterii probabilității efectelor [80, p.376], [67, p.282]. De asemenea, sunt determinate *elementele* [80, p.373], [75, p.117], [103, p.246], [67, p.277] și *trăsăturile caracteristice ale deciziei administrative* [80, p.377], [67, p.285]. În cadrul procesului de elaborare a deciziei *sunt identificate fazele de* inițiere a proiectului de decizie, pregătirea proiectului de decizie cu parcurgerea subfazelor de determinare a obiectului deciziei, documentarea, analiza documentară, elaborarea proiectului de decizie cu una sau mai multe variante, faza de evaluare a variantelor proiectului de decizie, faza de deliberare, precum și cea de adoptare și implementare a deciziei [80, p.383], [75, p.119], [103, p.248], [67, p.292]. Sintetizând procesul de analiză a lucrărilor de drept administrativ și știința administrației, constatăm faptul că fenomenul decizional din cadrul administrației publice este abordat de numiții autori printr-o prismă mai empirică derivată din activitatea funcțională pe care o prestează aceasta. Elementele PDA de asemenea sunt expuse într-o formulă diferențiată.

Următoarea categorie de lucrări cercetate face referință la studiile din domeniul managementului public și al politicilor publice.

Printre cele mai semnificative studii consacrate managementului public care au imprimat procesului decizional din cadrul autorităților administrației publice o abordare științifică pronunțată se regăsesc și lucrările semnate de cercetătoarea A. Androniceanu - „Managementul public” [33] și „Noutăți în managementul public” [34]. Autoarea definește decizia administrativă ca pe un proces complex de alegere a unei variante decizionale din mai multe posibile, în vederea realizării unui obiectiv al administrației publice. Potrivit autoarei, elaborarea unei decizii presupune derularea unui proces în mai multe etape, care implică un volum mare de muncă. La fel ca și în cazul autorilor E. Burduș și Gh. Căprărescu, se consideră că orice decizie administrativă trebuie să întrunească anumite cerințe de raționalitate. Totuși, există diferențe de opinie între autorii E. Burduș și Gh. Căprărescu, pe de o parte, și A. Androniceanu, pe de altă parte, vizavi de cerințele de raționalitate pe care trebuie să le întrunească orice decizie administrativă. În lucrările A. Androniceanu poate fi găsită și o trecere în revistă a tuturor tipurilor de decizii administrative existente în managementul public [33, p.135-140], [34]. În rezultatul analizării acestora, constatăm faptul că spectrul taxonomiei deciziilor administrative identificate de A. Androniceanu în comparație cu cel identificat de E. Burduș și Gh. Căprărescu este cu mult mai vast și mai colorat. În lucrări se reliefează și caracterul imperios al participării

cetățenilor și diferitelor organizații și asociații ale acestora la adoptarea deciziilor administrative [33, p.148], [34]. Inițierea deciziei administrative, definirea obiectivului decizional și a mijloacelor de realizare a acestuia, documentarea în vederea formulării deciziei, selectarea și analiza informațiilor culese, conturarea și analiza alternativelor decizionale, adoptarea deciziei, urmărirea aplicării și respectării deciziei, precum și formularea concluziilor rezultate după aplicarea deciziei, reprezintă cele opt etape de derulare succesivă pentru fundamentarea deciziilor administrative identificate de A. Androniceanu [33, p.149], [34].

Făcînd trimitere la lucrările cercetătorilor D. Rosenbloom și Ch. Lindblom, autoarea opinează că complexitatea procesului de fundamentare a deciziilor administrative se datorează faptului că acesta ia în considerare trei perspective, și anume pe cea managerială, politică și legală [33, p.154]. În corelare cu abordarea managerială, specifică autoarea, a fost conceput *modelul rațional-comprehensiv* de fundamentare a deciziilor [33, p.157]. Criticile aduse la adresa abordării manageriale, crede autoarea, a condus la conceperea *modelului creșterii sau modelului dezvoltării* de fundamentare a deciziilor [33, p.160]. Modelul creșterii ține cont și de influența politicului asupra PDA din instituțiile administrației de stat, motiv pentru care în literatura de specialitate este cunoscut ca *abordarea politică*. Ultima abordare cu privire la procesul de fundamentare a deciziilor administrative este *abordarea legală*, reprezentată de o procedură distinctă de adjudecare [33, p.163].

Procesul decizional administrativ a constituit subiect de investigație și pentru L. Matei, care în lucrarea sa intitulată „Managementul Public” semnalează faptul că adoptarea și executarea deciziilor reprezintă unul dintre scopurile fundamentale ale oricărei organizații și al oricărui tip de management [66, p.211]. În baza operei lui H. Simon „The New Science of Management Decision (1960)” autoarea definește procesul decizional ca activitatea de a identifica și rezolva problemele pe care le întâlnește orice organizație [66, p.211]. *Abordarea managerială, politică, juridică și scanarea mixtă* reprezintă cele patru modele de abordare a PDA identificate de autoare [66, p.230-241]. Făcînd abstracție de modelul scanării mixte de luare a deciziei, celelalte modele descrise de autoare, atît ca formă cît și conținut, sunt similare celor analizate de A. Androniceanu. La fel și componența structurală a procesului de luare a deciziei este asemănătoare. Modelul scanării mixte de luare a deciziei, preluat din lucrarea lui A. Etzioni „Modern Organizations (1964)”, reprezintă similarități cu cel prezentat și analizat în lucrările cercetătorilor anterior analizați. Autoarea realizează și o clasificare a deciziilor, în funcție de nivelele și metodele de adoptare a acestora [66, p.219].

Autorii M. Howlett și M. Ramesh cu lucrarea „Studiul politicilor publice: cicluri și subsisteme ale politicilor” [172], făcînd referință la lucrările cercetătorilor R. Dalii și Ch. Lindblom „Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes (1953)”, Ch. Lindblom „The Science of Muddling Through

(1959)”, D. Braybrooke și Ch. Lindblom „A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process (1963)”, A. Etzioni „Mixed scanning: A Third Approach to Decision Making (1967)”, Y. Dror „Public Policymaking Re-examined (1968)”, S. Howard „Analysis, Rationality, and Administrative Decision-making (1971)”, G. Brewer și P. DeLeon „The Foundations of Policy Analysis (1983)”, consemnează faptul că pînă la mijlocul anilor 60 ai secolului trecut discuțiile vizavi de procesul luării deciziilor se purtau între modelele incremental și rațional [172, p.155]. Potrivit acestora, stadiul luării deciziilor în procesul de elaborare a unei politici constă în alegerea făcută dintre mai multe alternative propuse, ale căror posibile efecte au fost estimate [172, p.156]. Autorii descriu și analizează modelele generale și cele derivate de luare a deciziilor, cu referință la modelele rațional, incremental, mixt de scanare și ladă de gunoi [172, p.157]. Făcînd trimitere la lucrarea lui M. Carley „Rational Techniques in Policy Analysis (1980)”, modelul rațional sau rațional-comprehensiv de luare a deciziilor este observat ca modelul ideal [172, p.158]. Potrivit cercetătorilor C. Weiss „Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Science Research (1977)”, B. Jennings „Interpretation and the Practice of Policy Analysis (1987)”, D. Torgerson „Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis (1986)”, teoriile raționaliste sunt focalizate în raționalismul iluminist și în pozitivism, curente care căutau să dezvolte cunoștințe științifice pentru îmbunătățirea condiției umane [172, p.158], [121, p.36].

Lucrările primilor cercetători ai administrației publice, precum H. Fayol „Studies in the Science of Administration”, L. Gulick și L. Urwick „Notes on the Theory of Organizations”, la fel conțin elemente ale modelului rațional. În anul 1937, L. Gulick și L. Urwick, sintetizînd cele 10 principii de organizare, au elaborat faimosul acronim POSDCORB, prin care se afirmă că organizațiile își pot optimiza activitatea prin parcurgerea etapelor de Planificare, Organizare, Selectare și Formare a Personalului, Decizie, Coordonare, Raportare și Bugetare [172, p.158], [110, p.55], [121, p.36], [122, p.26]. Referindu-se la lucrările lui W. Edwards „The Theory of Decision-Making (1954)”, H. Simon „A Behavioural Model of Rational Choice (1955)” și „Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behaviour in a Social Setting (1957)”, autorii afirmă că factorii de decizie întâmpină greutăți în atingerea unui nivel de raționalitate comprehensivă pură în deciziile pe care le adoptă [172, p.159].

Următorul model de luare a deciziilor descris și analizat de către autori este *modelul incremental de luare a deciziilor*, creat și dezvoltat de cercetătorul științelor politice Ch. Lindblom (R. Dalii și Ch. Lindblom „Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-economic Systems (1953)”; Ch. Lindblom „Bargaining (1955)”, „The Science of Muddling Through (1959)”, „Policy Analysis (1958)”, „Still Muddling, Not Yet Through (1979)”, D. Braybrooke și Ch. Lindblom „A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process (1963)”, Ch. Lindblom și D. Cohen „Usable Knowledge: Social Science and Social Problem

Solving (1979)”. Potrivit acestora, în modelul incremental factorii de decizie elaborează politici printr-un proces de comparații succesive limitate cu deciziile anterioare cu care aceștia sunt familiarizați [172, p.160]. Bazându-se pe lucrările cercetătorilor Y. Dror „Muddling Through - Science or Inertia (1964)”, L. Gawthrop „Administrative Politics and Social Change (1971)”, J. Forester „Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through (1984)”, D. Mice „Incremental and Nonincremental Policy Responses: The State and the Railroads (1987)”, autorii semnaleză că incrementalismul dispune de un caracter conservator care respinge schimbarea și inovația [172, p.162].

În ceea ce privește *modelul mixt de scanare*, M. Howlett și M. Ramesh pornesc de la lucrarea cercetătorului A. Etzioni „Mixed scanning: A Third Approach to Decision Making (1967)”, potrivit căreia modelul mixt de scanare a fost elaborat în calitate de model decizional alternativ, cu scopul de a contracara lipsurile celor două modele - rațional și incremental [172, p.163]. Modelul este caracterizat printr-o căutare selectivă (scanare) a alternativelor, urmată de testarea amănunțită a celei mai promițătoare.

Ultimul model decizional analizat de autorii nominalizați este modelul „*ladă de gunoi*”, reflectat în lucrările cercetătorilor J. March și J. Olsen „Organizational Choice Under Ambiguity”, M. Cohen, J. March și J. Olsen „People, Problems, Solutions, and the Ambiguity of Relevance” [172, p.162]. Modelul „ladă de gunoi” neagă pînă și raționalitatea limitată acceptată de incrementalism, invocînd că procesul de luare a deciziilor este destul de ambiguu și imprevizibil [172, p.163]. Prin urmare, deducem faptul că PDA constituie o etapă din cadrul ciclului de elaborare a unei politici. Dintre cele patru modele decizionale analizate de autori modelul mixt de scanare dispune de mai multă substanță și consistență, întrucît conține elemente atît din modelul rațional, cît și din cel incremental.

Fenomenul decizional în cadrul organizațiilor publice a fost studiat și de W. Dunn, care în lucrarea sa „Analiza Politicilor Publice: o introducere” descrie și analizează șase modele de luare a deciziilor derivate din lucrările autorilor E. Ostrom „Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework”, Ch. Lindblom „The Policy-Making Process”, Ch. Lindblom și D. Braybrooke „A Strategy of Decision” [157]. Primul model de luare a deciziilor este *modelul raționalității comprehensive*, prezentat drept o năzuință deplină spre eficiență [157, p.59]. Următorul model de luare a deciziilor este *modelul incremental disjunct* [157, p.62], care dispune de aceleași principii, norme, conținut și lacune prezentate și de autorii M. Howlett și M. Ramesh. *Raționalitatea limitată* reprezintă următorul model de luare a deciziilor, model ce pornește de la faptul că cei care elaborează politici nu încearcă să fie raționali din punct de vedere economic în sensul comprehensiv. Citîndu-l pe H. Simon cu lucrările „Administrative Behavior (1945)”, „Models of Man (1957)”, „The Sciences of the Artificial (1970)”, se susține că este imposibil pentru comportamentul unui

singur individ izolat de a atinge orice nivel înalt de raționalitate [157, p.63]. Un alt model cercetat este *modelul examinării mixte* (A. Etzioni „Mixed-scanning: A „Third” Approach to Decision Making (1967)”) [157, p.64], care reprezintă similitudini modelului mixt de scanare descris de M. Howlett și M. Ramesh, atât ca formă, cât și ca conținut, cu excepția denumirii. Făcându-se trimitere la lucrarea lui P. Sabatier și H. Jenkins-Smith „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”, în calitate de ultim model decizional este evidențiat *modelul echilibrului punctual*, care pornește de la importanța perturbărilor externe sau a șocurilor exogene în producerea schimbărilor de politici [157, p.66].

Studiind operele cercetătorilor H. Simon (expuse anterior), C. Lindblom și D. Braybrooke „A Strategy of Decisions (1963)”, A. Etzioni „Mixed Scanning: A „Third” Approach to Decision Making (1967)”, M. Cohen et all. „A Garbage Can Model of Organizational Choice (1972)”, J. March și L. Olsen „Organization Choice Under Ambiguity (1979)”, G. Brewer și P. DeLeon „The Foundations of Policy Analysis (1983)”, B. Hogwood și L. Gunn „Policy Analysis for the Real World (1984)”, J. Forester „Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through (1984)”, A. Miroiu în lucrarea sa „Introducere în Analiza Politicilor Publice” menționează că decizia este rezultatul etapei în care se face alegerea dintre un număr de alternative identificate în cadrul procesului de elaborare a unei politici [73, p.22]. Lucrarea autorului A. Miroiu, analizată prin prisma aspectului comparativ, prezintă similitudini celei prezentate de M. Howlett și M. Ramesh în cercetarea „Studiul politicilor publice: cicluri și subsisteme ale politicilor”. Singurele nuanțe diferențiate între aceste două lucrări rezidă în denumirea modelelor decizionale.

Din aceeași categorie de cercetări, cu referință la politici publice, fac parte și lucrările „Managementul politicilor publice: transformări și perspective” de Cl. Crăciun [53], „Politici publice și administrație publică” de F. Bondar [43], „Politici publice: teorie și practică” de A. Mungiu-Pippidi și S. Ioniță [74], „Strategii și politici publice” de F. Căprioară [49] și „Administrație și politici publice” de L. Popescu [90], care dispun de același conținut vizavi de procesul decizional prezentat de cercetările deja expuse.

1.2. Reflectarea teoretică a procesului decizional administrativ în literatura de specialitate din Republica Moldova

Pornindu-se de la însemnătatea procesului de luare a deciziilor din cadrul autorităților publice din RM în contextul eficientizării și modernizării actului de guvernare, acesta beneficiază de o tratare specială și în lucrările autorilor autohtoni. Metodologia de cercetare a fenomenelor decizionale publice utilizată de către cercetătorii autohtoni prezintă similarități cu cea folosită de cercetătorii din spațiul european. Procesele decizionale sunt studiate și analizate prin prisma politică, administrativă, tehnică și juridică. Definierea deciziei și a PDA, structura și elementele fundamentale ale acestuia, criteriile de raționalitate ale deciziei și taxonomia deciziilor reprezintă lentilele prin intermediul cărora se cercetează fenomenul decizional de către doctrinarii din RM. O contribuție specială în raport cu procesul de cercetare și îmbunătățire a modului de luare a deciziilor administrative este adusă și de către cercetătorii politicilor publice, care prin studiile elaborate caută să identifice cele mai eficiente metode de fundamentare, adoptare, implementare, monitorizare și evaluare a politicilor publice din Republica Moldova.

M. Platon, A. Sîmboteanu, Șt. Belecciu, M. Bîrgău, M. Diaconu, M. Orlov, T. Șaptefrați, A. Popovici, T. Savca, O. Tăriță, M. Iațco, I. Creangă, V. Guțuleac, S. Cobăneanu, E. Bobeico, V. Rusu, E. Melnic, I. Sîrbu, T. Deliu, V. Mocanu, I. Paladi sunt cei ce și-au dedicat timpul și eforturile gnoseologice pentru a cerceta și eficientiza procesele decizionale din cadrul administrației publice a RM.

Patriarhul științei administrative din Republica Moldova M. Platon în lucrările sale „Administrația publică: curs universitar” [87], „Introducere în știința administrației publice” [85] și „Conducerea statului: probleme, căutări, soluții” [88] apreciază decizia administrativă ca pe un instrument de conducere a puterii executive, care are o deosebită importanță, prin prisma faptului că determină acțiunea ce antrenează colectivele de oameni pentru a proceda într-un anumit fel, într-un segment concret de acțiune colectivă [87, p.834], [85, p.76]. Potrivit autorului, calitatea conducerii depinde în mare măsură de măiestria adoptării fiecărei decizii administrative, prin care se urmărește să se optimizeze activitățile sub aspectul cheltuielilor și consumurilor de resurse materiale și umane [87], [88]. Decizia administrativă este definită de autor ca o manifestare de voință a administrației, premergătoare unei acțiuni sau inacțiuni, prin care se optează pentru o variantă în vederea realizării unui scop, definiție ce se regăsește și în lucrările cercetărilor români analizate apriori [87, p.836].

În calitate de elemente fundamentale ale deciziei, la fel sunt identificate înțelegerea, ce trebuie să se realizeze după anumite proceduri grupate în cadrul general al dezbaterilor sau al deliberării, și voința, exprimată de actul de hotărîre a factorilor de decizie pentru a acționa într-un anumit sens. Pe lângă cele două elemente fundamentale ale deciziei, autorul mai

relievează și factorul timp, care în opinia sa este la fel de important pentru decizia administrativă [87, p.837].

Citîndu-l pe I. Alexandru în lucrarea „Administrația publică: teorii, relații, perspective”, autorul consemnează că orice decizie presupune prezența unei baze de informații ample și certe, care contribuie la desfășurarea unui proces rațional de gîndire și de înțelegere, unde scopurile și obiectivele sunt precise, concrete și măsurabile [87, p.834]. În opinia autorului, PDA este rațional dacă în cadrul acestuia se disting din punct de vedere structural etapele de inițiere, de culegere și prelucrare a informațiilor, de selecționare și analiză a datelor și informațiilor, de luare a deciziei și de executare a acesteia [87, p.838]. Într-o formă foarte comprehensivă sunt prezentate de către autor criteriile ce trebuie să le întrunească o decizie [87, p.842]. În cadrul taxonomiei deciziilor realizată de autor sunt menționate deciziile strategice, tactice, operaționale și deciziile programabile și neprogramabile [87, p.839].

Realizînd o analiză comparativă a deciziei individuale în raport cu cea colectivă, M. Platon evidențiază gradul înalt de subiectivism al acesteia, pe motiv că aceasta este insuficient întemeiată și rareori constituie varianta optimă, pe cînd cea colectivă este mai bine întemeiată, mai eficientă, reprezentînd un răspuns științific la o situație problematică anumită [87, p.841]. Participarea cetățenilor la PDA reprezintă, din punctul de vedere al autorului, premisa de bază pentru asigurarea eficienței și transparenței deciziei administrative [87, p.846].

Efectuînd o sinteză pentru lucrarea lui M. Platon vizavi de abordarea procesului de luare a deciziilor în cadrul autorităților publice administrative, decelăm faptul că noțiunea deciziei administrative și PDA comportă un caracter mai pragmatic în comparație cu cele enunțate de cercetătorii internaționali. Elementele fundamentale și criteriile de raționalitate ale deciziei consemnate de autor dispun de o doză de similaritate cu cele prezentate de autorii români. În raport cu lucrările analizate apriori, cercetările lui M. Platon ne descriu un singur model de luare a deciziilor, și anume procesul rațional de adoptare a deciziei, care din punct de vedere structural dispune de cinci etape decizionale. La fel cum au evidențiat și ceilalți cercetători, M. Platon reliefează importanța PDA colectiv, precum și participarea cetățenilor la activitățile decizionale.

Profesorul A. Sîmboteanu, care împreună cu profesorul M. Platon au proiectat, format și dezvoltat sistemul administrației publice din RM, dispune de numeroase creații științifice vizavi de organizarea și buna funcționare a administrației publice, inclusiv a proceselor decizionale administrative. Cele mai pertinente lucrări care se pretează cu obiectul cercetării pe care o dezvoltăm fac referință la „Administrația publică centrală” [107], „Administrația publică: prin reformare spre modernizare” [113], „Determinante conceptual-metodologice și aplicative între democratizarea sistemului politic și modernizarea administrației publice” [111], „Reforma administrației publice în Republica Moldova” [108], „Teoria administrației publice” [110], „Reflecții asupra programului de guvernare pentru perioada 2011-2014 din perspectiva modernizării administrației publice” [112], „Unele aspecte strategice privind reformarea

administrației publice și crearea unui consens pentru asigurarea continuității și ireversibilității reformei” [109], „Reforma administrației publice în Republica Moldova din perspectiva Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană” [114]. Ideile de bază ce se regăsesc în majoritatea cercetărilor menționate rezidă în necesitatea asigurării unui proces decizional transparent și eficient, prin instituționalizarea unei platforme de dialog și consultare a societății civile în formularea, implementarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice. În același context autorul se pronunță și pentru consolidarea capacităților de analiză și evaluare a politicilor în autoritățile administrației publice centrale de specialitate, precum și pentru promovarea înțelegerii procesului de planificare strategică în mediul societății civile. Profesorul A. Sîmboteanu, prin multitudinea studiilor dezvoltate, constată că pe parcursul ultimelor decenii administrația publică a fost mai mult preocupată de aspectul executiv al actului de guvernare, fiind astfel mereu în așteptarea dispozițiilor de la centru, subsecvent acum aceasta se confruntă cu dificultăți la capitolul pregătirea, elaborarea, promovarea, implementarea și evaluarea politicilor publice [112].

În anul 2003, când A. Sîmboteanu pleda consecvent pentru reformarea administrației publice, unul din obiectivele pe care trebuia să-l realizeze reforma consta în modernizarea mecanismelor și tehnicilor de administrare, inclusiv perfecționarea adoptării deciziilor. Sporirea eficienței administrației publice este într-o strînsă legătură cu perfecționarea procesului decizional, evidențiază profesorul. Caracteristicile pe care trebuia să le întrunească PDA făceau referință la caracterul strategic al proceselor decizionale, asigurarea congruenței dintre diferitele domenii de activitate ale guvernului, implantarea coordonării orizontale a politicilor, fundamentarea acestora pe paradigma analitică și impactul produs, și să rezulte din consultarea și implicarea publicului și societății civile. Ulterior, în anul 2005, totuși o astfel de reformă a fost elaborată și adoptată [13].

Analizînd și corelînd reforma administrației publice din RM cu Acordul de Asociere la Uniunea Europeană (UE) recent intrat în vigoare, profesorul A. Sîmboteanu constată că articolele 21 și 22 ale Acordului prevăd că cooperarea cu Uniunea Europeană se va axa pe dezvoltarea administrației publice eficiente și responsabile, precum și pe dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților publice pentru a spori eficiența activității lor, și asigurarea unui proces decizional și de planificare strategică eficient, participativ și transparent. În opinia autorului, realizarea prevederilor Acordului de Asociere cu UE privind administrația publică ar trebui să aibă ca finalitate ajustarea sistemului administrativ din RM la SAE. Pentru ca aceasta să se realizeze, autorul identifică și reliefează tendințele valorice și manifestările organizatorico-funcționale ce ar trebui să orienteze respectivul proces. Două dintre acestea fac referință la relațiile benefice de colaborare cu societatea civilă ca partener activ în soluționarea multor probleme ale comunităților umane, inclusiv prin participarea reprezentanților societății civile la PDA, precum și construirea unui sistem informațional dezvoltat, inclusiv cel electronic,

care ar permite soluționarea operativă și calitativă a problemelor de care sunt preocupate autoritățile administrației publice [114].

O preocupare științifică perpetuă pentru sistemul administrației publice din RM, dezvoltarea teoriilor administrative și științei administrative, buna guvernare și eficientizarea proceselor organizațional-funcționale ale autorităților administrative o identificăm și în lucrările semnate de T. Șaptefrați. „Corelația dintre guvernarea eficientă și dezvoltarea umană durabilă” [123], „Buna guvernare în contextul procesului de globalizare” [125], „Eficiența administrației publice: criterii de apreciere și factori de influință” [124], „Dezvoltarea teoriilor administrative” [121], „Bazele teoretice ale dezvoltării științei administrației” [122] sunt doar câteva lucrări din imensul șir al creațiilor științifice elaborate de autoare de-a lungul timpului, lucrări ce ne pot inspira în desfășurarea cercetării în speță.

În „Corelația dintre guvernarea eficientă și dezvoltarea umană durabilă” [123] autoarea accentuează faptul că realizarea unei guvernări eficiente cere implicarea unor factori-cheie, cum ar fi: deschidere și transparență, responsabilitate, implicarea cetățenilor și instituțiilor societăților civile în afacerile publice. Scopul și mijloacele tuturor politicilor publice trebuie să fie cetățenii, astfel că interacțiunea dintre guvernare și societatea civilă necesită să fie una infinită, menționează autoarea. T. Șaptefrați consideră că nivelul de aprobare și susținere a activității guvernării în contextul dezvoltării umane este proporțională cu capacitatea acestuia de a propune și implementa cu succes programe ce presupun o participare activă a cetățenilor la PDA.

În opinia autoarei, guvernarea trebuie să le asigure cetățenilor posibilitatea de exprimare, factorii de decizie să le ia în considerație aspirațiile, iar resursele să fie repartizate mai eficient în favoarea lor [123, p.67]. În „Eficiența administrației publice: criterii de apreciere și factori de influință” T. Șaptefrați vorbește despre necesitatea eficientizării activității autorităților administrației publice prin plasarea cetățeanului în centrul priorităților [124, p.23]. Potrivit autoarei, pentru analiza activității instituțiilor administrației publice se utilizează anumite tipuri de criterii. Primul tip de criterii, și anume „de valoare”, apreciază eficiența deciziilor autorităților publice de nivel ierarhic superior, rezultatele și consecințele cărora se manifestă în schimbările profunde ale întregii societăți.

Printre factorii ce determină eficiența administrației publice sunt evidențiați necesitatea pentru dezvoltarea unei baze analitice pentru luarea deciziilor, comunicarea în spațiu public, care presupune parteneriate, cooperare și luarea deciziilor în comun cu sectorul civil, precum și gândire și guvernare strategică, ce are în vedere construirea capacităților de pregătire, aprobare și implementare a deciziilor strategice la toate nivelurile administrației publice [124, p.27]. Informația și cunoștințele sunt esențiale pentru eficiența consolidată și eficacitatea organizațiilor publice, iar guvernările naționale și organizațiile internaționale se bazează mai mult decât oricând în luarea deciziilor pe negocieri multilaterale, constată autoarea în articolul „Buna guvernare în contextul procesului de globalizare” [125, p.23-24].

Autorii E. Melnic și I. Sîrbu în articolul științific intitulat „Conceptul teoretic și metodologia elaborării deciziei manageriale în administrația publică” abordează în linii generale prin prisma factorului economic aspectele teoretice și metodologia procesului managerial de luare a deciziilor în AP, precum și elementele ce pot contribui la eficientizarea mecanismelor manageriale din cadrul administrației. Potrivit opiniilor autorilor, perfecționarea procedurii de stabilire a criteriilor și ponderilor de apreciere a alternativelor decizionale, realizarea studiilor comparate, determinarea avantajelor alternativelor decizionale, stabilirea dependențelor economico-sociale și determinarea gradului de acceptare a deciziilor, precum și sporirea nivelului de raționalitate al proceselor decizionale pot suscita eficientizarea mecanismelor manageriale din cadrul administrației publice [69, p.22].

Lucrarea „Luarea deciziilor: metode și tehnologii” semnată de C.Gaindric [59] la fel se încadrează în categoria cercetărilor cu impact semnificativ asupra efortului de eficientizare a procesului de luare a deciziilor. Obiectul de cercetare al lucrării este orientat spre îmbunătățirea procesului decizional din domeniul privat. Potrivit autorului, pentru desfășurarea proceselor decizionale și adoptarea deciziilor se necesită utilizarea modelelor matematice, care sunt orientate spre obținerea eficienței și eficacității decizionale. Un capitol separat în lucrarea citată îl ocupă studiile de automatizare a procesului de luare a deciziilor, care, potrivit autorului, reprezintă viitorul organizațiilor în ceea ce privește conducerea și prosperarea acestora.

Autorii T. Deliu cu lucrarea „Procesul decizional în administrația publică locală din Republica Moldova” [54] și V. Mocanu cu lucrarea „Cetățeanul și procesul decizional local” [71] au supus studiului de cercetare procesul decizional din cadrul autorităților publice administrative locale. În cadrul acestor lucrări sunt studiate noțiunile generale cu privire la PDA, modalitățile de adoptare a deciziilor, și regulile de organizare a ședințelor consiliilor locale. Un accent deosebit în cadrul procesului decizional local este plasat pe aspectul consultativ și participativ al cetățenilor. Potrivit autorilor, autoritățile publice locale trebuie să permită, să asigure și să încurajeze cetățenii pentru a participa la gestionarea afacerilor publice și luarea deciziilor. Participarea cetățenilor la soluționarea treburilor locale este apreciată ca unica metodă legitimă de a administra resursele unei colectivități. Din considerentul că cetățenii investesc în reprezentanții aleși speranțe și aspirații legate de bunăstarea și prosperitatea comună, aceștia din urmă dispun de obligația de a decide împreună cu alegătorii lor drumul pe care îl vor urma. Autorii au analizat și modalitățile de implicare a cetățenilor în decizia publică, precum și practica internațională din domeniul planificării participative.

Cercetătorul M. Diaconu în monografia „Mecanismele asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova” [55] la capitolele II și III dispune de abordări cu privire la teoria actului administrativ, act ce este considerat ca principala formă de realizare a administrației publice. Printre subiectele cercetate se regăsesc și cele cu privire la trăsăturile, funcțiile și eficiența actului administrativ, determinarea distincției dintre actul administrativ și

alte acte juridice, tipologia actelor administrative și condițiile de legalitate ale acestora. În viziunea autorului, actul administrativ reprezintă esența unui întreg și complex proces de decizie, un moment important în cadrul conducerii societății, care intervine în toate sectoarele și domeniile de activitate. Astfel, M. Diaconu și-a focusat efortul gnoseologic pe produsul ce rezultă din procesele decizionale administrative, cu referință la decizia administrativă, aceasta fiind cercetată cu precădere prin prisma juridică. Relevanță pentru obiectul cercetării noastre prezintă și condițiile de valabilitate și legalitate ale deciziei administrative cercetate de autor [55, p.59-204].

Aceleași subiecte decizionale, cu referință la decizia administrativă, clasificarea deciziilor administrative, cerințele de legalitate și eficacitate ale deciziei, procedura de elaborare a deciziei, au fost abordate și de cercetătorii S. Cobăneanu, E. Bobeica și V. Rusu în lucrarea „Drept administrativ” [50, p.157], V. Guțuleac în lucrarea cu același titlu „Drept administrativ” [61, p.283], M. Orlov și Șt. Belecciu în „Drept administrativ” [81, p.180], I. Creangă în „Curs de drept administrativ. Vol.1” [52, p.214], și Șt. Belecciu și M. Bîrgău în articolul științific „Noțiunea de decizie administrativă” [42].

O altă lucrare care abordează indirect și doar parțial procesul decizional din cadrul organizațiilor publice este „Managementul public” semnată de I. Paladi [82]. În capitolul trei al lucrării autorul expune și analizează conceptul și etapele de dezvoltare a unei politici publice (identificarea problemei; punerea pe agenda politică; formularea cadrului de politică publică; adoptarea politicii; implementarea; evaluarea), trece în revistă modelele teoretice de analiză a politicilor publice (instituționalismul; modelul procesual; teoria grupurilor; teoria elitelor; raționalismul; incrementalismul; „public choice”; teoria sistemelor) și prezintă criteriile decizionale pe care trebuie să le întrunească o politică publică. În comparație cu celelalte lucrări expuse apriori, aceasta comportă un caracter mai eterogen determinat de accentele de natură economică care pot fi observate în metodologia de abordare a subiectelor enunțate [82].

În monografia „Analiza Impactului de Reglementare”, elaborată de autorii A. Popovici, C. Popovici, V. Butnaru, S. Cojocaru, M. Roman, V. Sacara, R. Stancov [91], cât și în articolul „Eficientizarea procesului decizional prin aplicarea analizei impactului de reglementare”, semnat de A. Popovici și C. Popovici [92], este prezentată definiția impactului de reglementare prin prisma științifică și legislativă națională, se explică scopul analizei, precum și beneficiile acesteia pentru procesul decizional. În lucrările citate, de asemenea sunt reflectate condițiile impuse față de analiza impactului de reglementare, formele acesteia, structura, împrejurările în care se necesită a fi elaborată, tehnicile decizionale utilizate în cadrul fiecărei faze a analizei, precum și subiectele decizionale pentru care este recomandată analiza.

T. Savca la fel face parte din grupul cercetătorilor autohtoni care depun un efort mai considerabil pentru cercetarea procesului decizional din cadrul administrației publice a RM. În articolele „Evaluarea performanțelor politicilor publice” [106], „Teorii și modele în procesul de

elaborare a politicilor publice” [105], „Aspecte ale procesului de conducere a politicilor publice la nivel central” [104] autoarea prezintă și analizează definițiile pentru politica publică, scopul și obiectivele unei politici, teoriile și modelele cu privire la politicile publice, metodele și tehnicile de elaborare și recomandare a unei politici, precum și metodele de evaluare a performanțelor unei politici publice.

Articolul „Evaluarea politicilor publice în condițiile integrării europene”, semnat de O. Tărăță și M. Iațco [127], la fel este orientat spre cercetarea procesului de luare a deciziilor cu referință la evaluarea politicilor publice. Articolul prezintă definițiile pentru politica publică, pentru procesul de evaluare a unei politici publice, conceptul cu privire la evaluare, împrejurările și condițiile în care se desfășoară evaluarea, precum și abordările metodologice ale evaluării. Astfel, din categoria abordărilor metodologice ale evaluării, autorii evidențiază modelul bazat pe obiective, modelul descriptiv, modelul clinic, modelul normativ, modelul experimental și modelul necentrat pe obiective.

Acestea fiind lucrările cele mai semnificative ale cercetătorilor autohtoni care și-au consacrat eforturile epistemologice pentru cercetarea științei administrației publice și a dreptului administrativ, putem constata că procesul decizional, în special din cadrul APC, nu a constituit până acum obiect de studiu distinct pentru mediul științific autohton (cu excepția a câtorva articole), acesta fiind abordat doar tangențial în cadrul unui proces sistemic de studiere a administrației publice. Autorii sus-analizați s-au axat în mod preponderent pe cercetarea noțiunilor cu privire la decizia administrativă, pe condițiile de raționalitate, legalitate și valabilitate ale acesteia, pe taxonomia deciziilor administrative și pe însemnătatea deciziei pentru activitatea instituțională și funcțională a administrației publice. De asemenea, se observă faptul că subiectele decizionale precum modelele decizionale, etapele structurale ale acestora, factorii ce influențează procesul decizional, modalitățile de îmbunătățire a procesului decizional administrativ, interferențele teoretico-aplicative dintre modelele decizionale și tipul autorității publice administrative pe de o parte, și mediul în care aceasta își desfășoară activitatea instituțională și funcțională pe de altă parte, nu au fost tratate științific de către cercetătorii amintiți, într-o manieră distinctă și comprehensivă. În lucrare ne vom concentra anume pe aceste elemente neexplorate până acum, pentru a investiga și descoperi cum procesele decizionale influențează calitatea deciziilor adoptate și actul de guvernare de care depinde nivelul de prosperitate a fiecărui cetățean în parte. În același sens, vom identifica ce elemente influențează cel mai mult procesele decizionale și vom cerceta cum acestea pot fi îmbunătățite. La fel vom cerceta și faptul dacă între eforturile de modernizare a administrației publice și calitatea proceselor decizionale desfășurate în cadrul acesteia există relații de interdependență, și dacă există, cum acestea pot fi controlate și perfecționate.

Nivelul scăzut de explorare a procesului decizional din cadrul administrației publice a RM justifică relevanța *problemei cercetate*, și anume: care sunt modalitățile de eficientizare ale

PDA din RM, și cum acestea influențează modernizarea administrației publice. Astfel, obiectivul general al cercetării constă în identificarea soluțiilor la problema de cercetare.

În contextul semnării de către RM a Acordului de Asociere cu UE, considerăm că dezideratul de modernizare a administrației publice a devenit unul ineluctabil și extrem de stringent. Profesorul A. Sîmbotenau decela în una din lucrările sale că integrarea europeană este un deziderat fundamental al RM, care poate fi realizat pe calea democratizării sistemului politic și modernizării administrației publice [111]. Or, potrivit definiției moderne a administrației publice, aceasta reprezintă determinarea și executarea politicilor și programelor publice [188]. Prin urmare, deducem faptul că modernizarea administrației publice, în primul rînd se referă la modernizarea procesului decizional, care poate fi realizată doar prin identificarea metodelor de eficientizare a acestora, potrivit celor mai recente descoperiri științifice și practici europene și internaționale. AP trebuie să fie inovativă, flexibilă și eficientă, operațiunile din cadrul ei să fie publice și transparente, iar mecanismul de responsabilitate să permită obținerea imaginii pozitive a acesteia.

Pornind de la aceste atribute indispensabile ale administrației publice, *scopul cercetării* rezidă în studierea complexă a procesului decizional administrativ central din RM și identificarea metodelor de eficientizare ale acestuia, în contextul dezideratului de modernizare a administrației publice. *Obiectul de studiu* al cercetării îl constituie procesul decizional din cadrul APC, cercetat și analizat, atît prin prisma laturii gnoseologice, cît și a celei empirice. *Subiectul de studiu* îl constituie impactul modalităților de eficientizare ale procesului decizional administrativ central asupra modernizării administrației publice din RM. Din moment ce sunt identificate problema științifică a lucrării, scopul, obiectul și subiectul de studiu, proiectăm ipotezele de lucru în baza cărora vom desfășura studiul de cercetare al lucrării, ipoteze care la finalizarea cercetării urmează a fi confirmate sau infirmate.

Astfel, *ipotezele* ce urmează a fi supuse procesului de testare științifică sunt definite după cum urmează:

- modernizarea administrației publice este în raport de dependență cu calitatea procesului decizional pregătit și desfășurat în cadrul acesteia;
- gradul de fundamentare științifică și inovare al procesului decizional administrativ determină calitatea acestuia;
- calitatea cadrului normativ, instituțional și funcțional al procesului decizional administrativ, respectarea ordinii structurale la desfășurarea acestuia, precum și gradul de monitorizare și evaluare a deciziilor implementate, determină nivelul de eficiență al actului decizional;
- transparentizarea totală a procesului decizional administrativ și stimularea participării cetățenești la pregătirea, elaborarea și monitorizarea acestuia, nu influențează calitatea deciziilor rezultate.

1.3. Concluzii la capitolul 1

Rezultatele analizei științifico-bibliografice cu privire la procesul decizional conduc la formularea următoarelor concluzii:

1. Studiul cu privire la abordarea PDA de către reperele bibliografice internaționale denotă faptul că acesta este tratat în mod diferențiat, în funcție de prisma științifică prin care este cercetat și prezentat. Controversele și aspectele eterogene cu privire la forma și conținutul procesului decizional, reliefează caracterul multidisciplinar și complex al acestuia.

2. Cele mai semnificative controverse se creează în jurul definirii procesului decizional și a etapelor structurale pe care acesta le include. Dacă pentru unii cercetători (cu precădere cei ai politicilor publice) procesul decizional reprezintă doar o etapă din cadrul ciclului de elaborare a unei politici publice, atunci pentru alții (în special cei ai științei administrației și managementului public), acesta este un proces complex ce necesită multiple cercetări.

3. Polemicile predomină și la capitolul raționalitatea procesului decizional, astfel că, dacă unii cercetători susțin că în cadrul organizațiilor publice procesul de luare a deciziilor se desfășoară conform modelului rațional, atunci alții consideră că acesta se derulează conform modelelor raționalității limitate, incremental și modelului mixt de scanare. Se mai identifică și a treia viziune, care abneagă chiar și raționalitatea limitată din cadrul procesului decizional.

4. Divergențe de opinii există și vizavi de momentul finalizării procesului decizional. Finalizarea procesului decizional odată cu adoptarea deciziei, și încheierea procesului de luare a deciziilor odată cu evaluarea rezultatelor obținute, sunt cele două puncte de vedere împărtășite de către cercetătorii studiați.

5. Elementele fundamentale ale deciziei și ale procesului decizional la fel constituie subiect de dispută între cercetătorii analizați. În timp ce pentru unii participarea cetățenilor la elaborarea deciziilor reprezintă un element fundamental pentru eficiența acestora, pentru alții aceasta comportă un caracter facultativ.

6. Cadrul bibliografic din RM cu privire la cercetarea PDA în totalitatea complexității acestuia este unul deficitar. Majoritatea cercetărilor din domeniul administrației publice sunt focusate pe analiza și modelarea produsului final al procesului de luare a deciziilor, cu referință la decizia administrativă, iar înseși activitățile desfășurate pentru ajungerea la aceasta sunt prezentate în aspect general.

7. Actualmente, administrația publică din Republica Moldova nu dispune de un tablou științific sau empiric clar cu privire la modul de organizare și desfășurare a PDA, modelele utilizate în cadrul acestuia, precum și factorii endogeni și exogeni care îl influențează în mod direct și semnificativ.

2. ABORDĂRI TEORETICO-METODOLOGICE ALE PROCESULUI DECIZIONAL DIN PERSPECTIVA MODERNIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

2.1. Aspecte fundamentale ale teoriei și metodologiei procesului decizional administrativ

Elementele procesului decizional administrativ se regăsesc în toate cele patru școli de dezvoltare ale administrației publice, cu referință la școala ortodoxă, behavioristă, rațională și politică. Fiecare din aceste școli se asociază cu un model de dezvoltare administrativă. În modelul clasic, caracterizat de managementul științific și birocrăția weberiană, prin intermediul proceselor decizionale se căuta determinarea *cele mai bune căi* de a face lucrurile. Ulterior, PDA cunoaște o dezvoltare amplificată în cadrul modelului neo-birocratic, ocupînd chiar un rol central, cu orientare preponderentă pe principiile raționale. Ch. Barnard în procesul de dezvoltare a organizației imprimă sistemului decizional o tratare specială, cu scopul de a maximiza eficiența rezultată.

La etapa de dezvoltare a „Noii Administrații Publice”, un accent important se pune pe participarea cetățenească la procesul de luare a deciziilor și are loc unificarea viziunilor cu privire la politici, politic și implementarea politicilor. Cercetătorul D. Waldo în lucrările sale accentuează faptul că birocrății în alegerea acțiunilor trebuie să se bazeze pe științele managementului practic și teoriei organizaționale [206]. PDA își are originile în lucrarea lui W. Wilson „The study of administration”, apreciată ca începutul simbolic al administrației publice ca disciplină de studiu, unde activitatea organizațională publică era orientată spre eficiență, economie și știință [188]. În cadrul abordării behavioriste, PDA este tratat cu o atenție predilectă de către cercetătorii acestui domeniu. Behaviorismul plasa accentele pe abordările logice și exacte în vederea dezvoltării proceselor răsunătoare de luare a deciziilor.

Primele structuri democratice decizionale apar odată cu dezvoltarea teoriei „Public-Choice” care aplica metodologii behavioriste și aserțiuni economice la subiectele din știința politică. Principiul colaborării, care este parte componentă a procesului de luare a deciziilor, a fost dezvoltat în perioada „Noii Administrații Publice” și apare pentru prima oară în lucrarea lui D.Waldo „Public Administration in The Time of Turbulence” [206], [188]. Cercetătorii L. Gulick și L. Urwick, sintetizînd cele 10 principii de organizare, elaborează cunoscutul acronim POSDCORB, prin care se afirmă că organizațiile își pot optimiza activitatea prin parcurgerea etapelor de Planificare, Organizare, Selectare și Formare a Personalului, Decizie, Coordonare, Raportare și Bugetare [172, p.158].

De-a lungul timpului, în literatura de specialitate au fost conturate mai multe teorii vizavi de procesul decizional. Prima teorie generală a fost constituită de filosoful și omul politic N. Condorcet, în timpul procesului de elaborare a Constituției franceze din 1793. Procesul decizional a fost etapizat în trei etape. În prima etapă se discuta despre principiile generale care urmau să servească drept bază pentru decizie, în cea de a doua se clarificau toate problemele și

se consolidau viziunile, iar în cea de a treia se selecta viziunea cea mai rațională [192, p.9]. Observăm deci faptul că încă la acea perioadă, cu referință la anul 1793, procesul decizional dispunea de o anumită structură logică, care se finaliza cu selectarea celei mai raționale alternative decizionale.

Mai târziu, J. Dewey construiește teoria modernă de luare a deciziilor, potrivit căreia, pentru rezolvarea problemelor, sunt necesare cinci etape structurale consecutive, și anume: existența unei dificultăți; definirea naturii acestei dificultăți; generarea de posibile soluții; evaluarea posibilelor soluții; precum și conducerea observațiilor și experimentelor pentru acceptarea sau respingerea posibilelor soluții [192, p.9]. Analizând structura procesului decizional prezentată de J. Dewey, constatăm că pentru acceptarea potențialelor soluții decizionale decidentul trebuia să conducă observații și experimente în vederea testării acestora. Pentru a fi aplicabile și pentru organizațiile publice, etapele de luare a deciziilor propuse de către J. Dewey au fost preluate și modificate de către H. Simon. Prin consecință, structura procesului de luare a deciziei a fost modificată prin reducerea acesteia de la cinci etape - la trei etape, și anume: identificarea ocaziilor pentru luarea unei decizii; generarea cursurilor de acțiune; și selectarea celui mai bun curs de acțiune [192, p.10]. Observăm deci faptul că H. Simon a exclus etapa de conducere a observațiilor și experimentelor din structura procesului decizional propusă de J. Dewey. Astfel, putem deduce că sectorul public nu dispunea de capacitatea și sursele necesare pentru desfășurarea observațiilor și experimentelor necesare în vederea testării posibilelor soluții.

Abordările cu privire la procesul decizional elaborate de J. Dewey și H. Simon sunt definite drept modele decizionale consecvente, întrucât acesta este divizat în etape care se desfășoară una după alta. Asimetric acestei viziuni se găsește punctul de vedere al cercetătorilor E. Witte, H. Mintzberg, D. Raisinighani și A. Theoret, potrivit cărora procesul de luare a deciziei se desfășoară în trei etape ce se derulează în *paralel sau chiar circular*, începându-se cu identificarea problemei, continuându-se cu dezvoltarea acesteia și finalizându-se cu selectarea soluției eficiente [192, p.10]. La fel ca și autorii J. Dewey și H. Simon, considerăm că procesul decizional trebuie să comporte o natură consecventă, întrucât etapele structurale ale acestuia sunt stabilite și se desfășoară într-o ordine logică și interdependentă [115].

Fără a recuza importanța dimensiunii decizionale în trecut, astăzi luarea și executarea deciziilor reprezintă unul dintre scopurile fundamentale al oricărei organizații și al oricărui administrator sau manager. Procesul decizional presupune identificarea și rezolvarea problemelor pe care le întâlnește autoritatea publică administrativă [66, p.211]. În acest sens, M. Platon consemnează că *decizia* care rezultă din procesul decizional *este privită ca un instrument de conducere a puterii executive*, ce dispune de o deosebită importanță, prin prisma faptului că determină acțiunea ce antrenează colectivele de oameni pentru a proceda într-un anumit fel, într-un segment concret de acțiune colectivă [87, p.834]. Succesul sau eșecul activității de conducere a unui conducător este măsurat în funcție de calitatea deciziilor luate de către acesta

[130, p.232]. De aici deducem că calitatea care se implantează PDA se regăsește și în actul de conducere a fiecărei autorități administrative, subsecvent și în actul de guvernare generală [115], [116]. În opinia lui F. Nigro, procesul decizional reprezintă o alegere conștientă sau o selecție a unei alternative dintr-un grup de două sau mai multe alternative. Conform acestuia, procesul decizional se desfășoară secvențial, ordonat, potrivit următoarelor etape: recunoașterea problemei; colectarea datelor; clasificarea și analiza acestora; inventarierea mijloacelor; listarea și evaluarea alternativelor; deciderea; implementarea deciziei; monitorizarea și intervenția după caz [191, p.173-174].

E. Mihuleac și P. Nica susțin că există două accepțiuni cu privire la structura procesului decizional. Prima accepțiune face referință la conceptul *de proces decizional în sens restrâns*, care ia în considerare toate etapele premergătoare actului decizional. *Conceptul de proces decizional în sens larg* este a doua concepțiune, care pe lângă etapele premergătoare actului decizional mai cuprinde și etapele de transmitere a deciziei la locul de aplicare, precum și controlul modului de implementare a acesteia. Prin urmare, procesul decizional de management se constituie din următoarele etape: recoltarea unui set complet de informații pentru recunoașterea adevăratei probleme; stabilirea elementelor constitutive ale deciziei; cercetarea prospectivă a evoluției variabilelor decizionale; evaluarea liniilor de acțiune; adoptarea deciziilor; implementarea și controlul aplicării deciziilor. Autorii afirmă că *dorința managerilor de a trece direct în sfera concluziilor pentru a grăbi luarea deciziilor fără a analiza adevăratele cauze se impune a fi înlocuită* cu un proces complet de informare și analiză a unui volum suficient de informații pentru recunoașterea adevăratei probleme, ce se exprimă prin discrepanță dintre situația dorită și cea existentă [72], [76].

În literatura de specialitate consacrată politicilor publice sunt prezentate abordări potrivit cărora procesul decizional este reprezentat doar de acțiunile de stabilire a alternativelor decizionale și selectarea celei mai avantajoase alternative. În acest sens, îi menționăm pe M. Howlett și M. Ramesh, în opinia cărora stadiul luării deciziilor în procesul de elaborare a unei politici constă în alegerea din mai multe alternative propuse, ale căror posibile efecte au fost estimate [172, p.156]. Din definiția enunțată de autori, desprindem faptul că luarea deciziilor nu reprezintă un stadiu independent, și nici nu este un sinonim pentru întregul proces de elaborare a politicii, ci se află în strânsă legătură cu stadiile precedente ale ciclului politic, ceea ce presupune alegerea unei singure opțiuni dintr-un număr relativ mic de opțiuni posibile identificate în procesul de formulare a politicii [172, p.156], [115], [116]. Același punct de vedere îl au și cercetătorii B. Băcanu, A. Miroiu, Cl. Crăciun, A. Mungiu-Pippidi și S. Ioniță, F. Bondar, F. Căprioară, L. Popescu, O. Tărăță și M. Iașco. Noi, însă cu refractare privim la această abordare, și din acest considerent vom continua procesul de cercetare prin a investiga și alte puncte de vedere vizavi de conținutul și structura procesului decizional.

Autorii G. Johns și V. Junjan definesc procesul decizional drept procesul prin care se dezvoltă angajarea față de un anumit curs al acțiunii, pentru rezolvarea unor probleme

[175, p.358]. Astfel, procesul decizional este apreciat ca un instrument de rezolvare a problemelor care presupune desfășurarea unui anumit curs de acțiune selectat în acest sens. Din definiția dată este dificil să deducem cum se ajunge pînă la angajarea față de un anumit curs de acțiune, pentru rezolvarea unor probleme, și dacă aceasta face parte din procesul decizional [175], [65, p.63].

Disponînd de aceleași preocupări științifice față de procesul decizional din cadrul organizațiilor publice, A. Androniceanu apreciază procesul de elaborare a unei decizii administrative ca pe un proces complex, amplu, uneori de durată, care necesită un volum mare de muncă, activități numeroase și multiple, cercetări directe, o vastă și aprofundată documentare tehnico-științifică și socială [33, p.147]. Participarea mai multor persoane la finalizarea conținutului deciziei constituie un factor de garanție a viabilității acesteia și simplifică în mod considerabil procesul de aplicare și de urmărire a aplicării. Raționalitatea deciziei este determinată de nivelul de fundamentare științifică, de caracterul realist sau utopic, de momentul intervenției, de modul de integrare în ansamblul deciziilor adoptate anterior, precum și de oportunitatea acesteia [33], [34].

Procesul de fundamentare a deciziei administrative prezentat de A. Androniceanu presupune derularea a *opt etape succesive*, în care sunt implicate mai multe persoane [33], [34]. *Inițierea deciziei administrative* constituie prima etapă *care creează cadru (constituit din inițiativele decizionale) ce să determine formularea unei decizii*. În această etapă are loc identificarea și structurarea corectă a problemei pentru evoluția viitoare a procesului de luare a deciziei. Costurile identificării greșite a unei probleme sunt foarte mari, deoarece resurse importante de ordin material, uman și de timp sunt risipite ca urmare a unei erori comise în faza de inițiere a proiectului de decizie. Greșeala s-ar putea evita prin alocarea unui interval de timp suficient pentru stabilirea și structurarea corectă a problemei [79, p.27].

A doua etapă este reprezentată de *necesitatea definirii obiectivului decizional și a mijloacelor de realizare a acestuia*. Pentru aceasta se stabilește în mod precis *nevoia socială* care trebuie satisfăcută, modalitățile și mijloacele necesare pentru satisfacerea acesteia.

Documentarea în vederea formulării deciziei administrative constituie a treia etapă a procesului și rezidă în culegerea unui volum mare de informații realiste. Fundamentarea trebuie să se bazeze pe o amplă și aprofundată documentare, întrucît în funcție de rezultatele obținute la această etapă se elaborează potențialele soluții ce trebuie să conducă la rezolvarea problemei [33], [34]. Documentarea necesită a fi desfășurată prin prisma a două lentile, una teoretică și alta care să capteze starea de fapt a lucrurilor. Documentarea teoretică implică o informare generală pe multiple planuri (politic, social, juridic, științific și tehnic), iar cea privind situația de fapt comportă un caracter special, și trebuie să asigure o informare completă și exactă în domeniul realităților sociale în care se pregătește noua decizie [79, p.27].

După ce s-a încheiat procesul de culegere a informațiilor urmează două activități la fel de importante, și anume: *selectarea doar a informațiilor strict corelate cu obiectivul decizional*

și *analiza* acestora. Sunt reținute și prelucrate cu precădere acele date ce asigură o eficiență sporită prin obținerea de rezultate maxime cu cheltuieli minime, în condițiile satisfacerii depline și optime a cerinței sociale care a solicitat decizia [33], [34].

A cincea etapă a procesului vizează *conturarea și analiza alternativelor decizionale*. La această etapă sunt elaborate variantele decizionale bine fundamentate, cu expunere de avantaje și dezavantaje, și unde pentru fiecare alternativă se calculează resursele umane, materiale, financiare, și informaționale, necesare pentru aplicarea acesteia. Fiind pregătite alternativele decizionale, se desfășoară *procesul de selectare a alternativei decizionale care corespunde cel mai bine scopului și obiectivelor decizionale*. Alternativele decizionale se transmit organului de decizie, pentru ca acesta să le poată analiza. În cadrul *deliberării*, membrii organului de decizie își exprimă opiniile în legătură cu propunerile prezentate. În literatura de specialitate, această etapă mai este numită „*lupta motivelor*”, în care procesele afective și cele intelectuale au o importanță deosebită [33], [34], [75].

Pe baza confruntării diferitelor opinii, analizei critice a argumentelor pro și contra se identifică o variantă decizională, care se consideră cea mai optimă, și care ulterior dobândește caracter obligatoriu pentru a fi implementată. Din moment ce proiectul de decizie ce urmează a fi supus votului este pregătit se trece la deliberare, care se finalizează cu adoptarea deciziei, moment deosebit de important, întrucât reclamă mult spirit de răspundere din partea decidenților. Termenul *deliberare* provine de la cuvântul latin *deliberatio*, ceea ce înseamnă cercetarea și discutarea unei probleme și luarea unei hotărâri cu privire la problema dată [75]. Aspectul deliberării relevă importanța calității umane, politice, sociale, tehnice și de cultură generală a personalului din cadrul administrației publice pentru îndeplinirea sarcinilor ce le revin. Un rol destul de important în realizarea unei dezbateri eficiente și a alegerii în final a unei variante decizionale optime îl are cel ce conduce lucrările deliberării. Acesta trebuie să asigure libertatea de exprimare într-un cadru democratic și să utilizeze metode științifice moderne [67, p.297]. La această etapă, fiecare alternativă decizională trebuie analizată în funcție de criteriile decizionale stabilite. Etapa respectivă se încheie cu adoptarea deciziei. [79, p.32-35].

După ce a fost adoptată decizia, se trece la etapa *de monitorizare a aplicării și respectării acesteia*. La această etapă se urmărește modul în care se derulează procesele de aplicare a conținutului deciziei adoptate [75]. Etapa de implementare poate fi analizată prin prisma celor trei abordări teoretice întâlnite în literatura de specialitate, cu referință la abordările de „sus în jos”, „de jos în sus” și „hibridă” [162, p.89].

Ultima etapă a PDA constituie *formularea concluziilor rezultate după aplicarea deciziei administrative*. Executarea unei decizii poate declanșa apariția unor noi aspecte ale realității sociale care nu au fost luate în considerare destul de suficient la momentul pregătirii acesteia. De asemenea, se poate constata că obiectivele deciziei puteau fi realizate cu alte mijloace, uneori mai ieftine, mai eficiente, și într-un timp mai scurt. Prin urmare, se formulează concluzii care necesită a fi luate în considerare la proiectarea și aplicarea deciziilor viitoare. În final, autoarea concluzionează că

procesul de fundamentare a deciziilor administrative este deosebit de complex și de durată, necesitând o permanentă legătură cu realitatea socială, cu obiectivele economice, sociale și politice ale societății [33], [34].

Observăm deci că A. Androniceanu nu dispune de același punct de vedere ca și cercetătorii mai sus nominalizați, potrivit cărora PDA este reprezentat doar de acțiunea de selectare a celei mai avantajoase alternative. Dimpotrivă, autoarea consideră că procesul de luare a deciziilor este mult mai complex, ce necesită un volum mare de activități multiple. De fapt, această abordare expusă de A. Androniceanu începe să justifice recalcitranta noastră vizavi de punctul de vedere enunțat de cercetătorii politicilor publice.

Deopotrivă cu A. Androniceanu, considerăm că PDA presupune atât faza predecizională și decizională, cât și cea postdecizională, întrucât teleologia procesului de luare a deciziilor constă în modificarea pozitivă a situației decizionale inițiale și măsurarea acestei modificări. De asemenea, exprimăm adeziune și la afirmația potrivit căreia participarea mai multor persoane la procesul de pregătire și elaborare a deciziilor, inclusiv a cetățenilor, contribuie la agregarea și reflectarea mai multor puncte de vedere și cunoștințe în conținutul deciziei, contracararea favoritismului decizional și facilitarea actului de aplicare a acesteia. Etapele structurale ale PDA prezentate de autoare reflectă în totalmente întregul ciclu de elaborare și adoptare a unei decizii. Totuși, constatăm că etapa de stabilire a criteriilor și de atribuire a ponderii pentru alternativele decizionale nu se regăsește în structura PDA prezentată de autoare, ceea ce din punctul nostru de vedere constituie o omisiune esențială, și care ar trebui luată în considerație în cadrul activităților de pregătire și elaborare a deciziilor [100].

D. Hîncu, N. Ene și V. Mărăcine consideră că totalitatea procedurilor pentru rezolvarea unei situații-problemă ce se concretizează într-o succesiune coerentă de activități întreprinse într-o anumită condiționare logică sau intuitivă pînă la obținerea soluției reprezintă *definiția procesului de luare a deciziilor* [62, p.51-80], [68, p.19]. Astfel, sesizăm că și autorii citați apreciază procesul de luare a deciziilor ca pe o mulțime de activități desfășurate într-o ordine logică sau intuitivă. Spre deosebire de abordarea prezentată de A. Androniceanu, autorii sus-numiți recunosc și latura intuitivă a procesului decizional, care se află în opoziție cu tratarea logică a acestuia. Similar structurii decizionale prezentate de A. Androniceanu, PDA cuprinde aceleași etape decizionale [100].

Aceleași etape decizionale, cu excepția ultimelor două (de aplicare a variantei decizionale și de evaluare a rezultatelor), se regăsesc și în structura procesului decizional expusă și analizată de C. Brătianu. Autorul identifică și *elementele componente ale acestuia, și anume*: un decident (decidenți); o problemă de rezolvat; un set de variante posibile pentru soluționare; unul sau mai multe criterii de selectare a variantei de acțiune; una sau mai multe cerințe pe care trebuie să le satisfacă soluția problemei; un context cognitiv cât mai bine definit. Prin problema care urmează a fi rezolvată în cadrul procesului decizional se subînțelege identificarea unei anumite distanțe sau diferențe între starea actuală și cea dezirabilă. Formularea problemei presupune descrierea

acestei distanțe și orientarea soluției spre reducerea sau chiar anularea ei. Ulterior, obținerea soluției se realizează printr-un proces decizional [47].

În administrația publică, procesul decizional este descris de I. Alexandru, A. Negoită, T. Oroveanu, Gh. Savu, E. Ticames, Corneliu Manda și Cezar Manda, E. Albu, D. Brezoianu, A. Iorgovan ca un proces cu caracter colectiv, care presupune participarea de natură politică, socială și tehnică la acesta, asigurându-se astfel cunoașterea exactă a diferitelor aspecte ale domeniului în care urmează a fie luată decizia. Gradul participării și profunzimea acestora asigură eficiența deciziei administrative. Astfel, *participarea în formele menționate este catalogată ca fiind unul din cele mai importante elemente* cu ajutorul căruia se poate obține perfecționarea procesului decizional în cadrul administrației publice. Participarea politică la elaborarea deciziei administrative exprimă legăturile care există între sistemul administrației publice și sistemul politic. Participarea socială derivă din caracterul democratic al statului și presupune implicarea în procesul decizional a categoriilor de cetățeni care vor fi afectați de decizia luată. Cunoașterea particularităților domeniului în care urmează a fi luată decizia administrativă relevă tehnicitatea acesteia și reclamă participarea specialiștilor la procesul decizional. La fel de importantă, este și participarea specialiștilor în materie din instituțiile specializate, din învățământul de specialitate și din cercetarea științifică [31], [32], [37], [48], [64], [67], [75], [80], [103].

Definițiile cercetate apriori ne relevă faptul că structura PDA este una complexă, în cadrul căreia sunt implicate mai multe persoane, inclusiv și cetățenii, unde situația problematică se examinează atât prin prisma politică și socială, cât și prin cea tehnică. Deopotrivă cu celelalte abordări, procesul de elaborare a deciziei administrative dispune de aceeași structură organizațională, cu excepția etapei de evaluare a rezultatelor obținute. Reieșind din semnificația acestei etape, cu referință la faptul că numai desfășurând această etapă putem constata cu exactitate în ce măsură decizia implementată a soluționat problema abordată, considerăm că aceasta este indispensabilă procesului decizional [100].

O altă viziune cu caracter eterogen vizavi de procesul de luare a deciziilor aparține autorilor E. Burduș și Gh. Căprărescu, potrivit cărora procesul decizional apare și se derulează doar în cazul deciziilor strategice și tactice, întrucât acestea presupun mai multe etape ce grupează activități specifice cu referință la identificarea și definirea problemei, stabilirea criteriilor decizionale, identificarea și examinarea variantelor decizionale, selectarea și aplicarea variantei decizionale optime, precum și evaluarea rezultatelor obținute. Pentru asigurarea raționalității deciziei, aceasta necesită să fie fundamentată științific, împluternicită, clară, oportună, eficientă și completă [45, p.224-233]. Din punctul nostru de vedere, PDA se desfășoară pentru orice efort de adoptare a unei decizii, indiferent de tipul acesteia. Adevărul este că amplitudinea și intensitatea acestor etape poate varia în funcție de tipul problemei și deciziei ce necesită a fi adoptată [115], [100].

Pornind de la definițiile PDA enunțate de cercetătorii vizați, precum și luând în considerație aspectele diferențiate dintre acestea, vom prezenta propria definiție cu privire la procesul de luare a deciziilor. Așadar, *procesul decizional administrativ reprezintă* 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.

Luând în considerație importanța laturii psihologice a deciziilor, relația dintre decident și cei care implementează decizia este considerată drept elementul psihologic definitoriu pentru calitatea deciziei, întrucât procesul de fundamentare și elaborare a deciziilor depinde nu numai de volumul de informații și de exactitatea acestora, ci și de comportamentul celor care participă la acest proces și de relația dintre decidenți și cei care urmează să implementeze deciziile elaborate [45, p.232].

După cum au evidențiat cercetătorii citați, PDA, ca și orice alt proces, este constituit din *elemente structurale*, care tratate în mod armonios și coerent conduc la obținerea produsului de bază al procesului, adică a deciziei. În literatura de specialitate identificăm următoarele elementele structurale ale procesului decizional, după cum urmează: *decidentul (decidenții); problema de rezolvat; obiectivele decizionale; mediul ambiant care este reprezentat de ansamblul condițiilor interne și externe organizației; cerințele pe care trebuie să le satisfacă soluția problemei; mulțimea alternativelor decizionale; mulțimea criteriilor decizionale și a ponderilor distribuite; mulțimea consecințelor; alternativa decizională selectată* [33], [62, p.56].

Decidentul este de departe cel mai important element al PDA, întrucât celelalte elemente decizionale sunt direct proporționale cu nivelul de dezvoltare al decidentului. În cadrul administrației publice, decidentul de bază se regăsește în persoana funcționarului public. Importantă este evidențierea distincției dintre funcționarii publici care decid, cei care pregătesc proiectele de decizii și cei care sunt doar consultați. Pornind de la faptul că de voința și capacitatea decizională a factorilor de decizie depinde calitatea deciziilor adoptate care însumate determină calitatea actului de guvernare, este necesar ca *funcționarii publici cu drept de decizie* să posede o logică desăvârșită, un spirit puternic de discernământ și responsabilitate, o cunoaștere deplină și exactă a realității sociale, a cerințelor actuale și de viitor, precum și cunoștințe profunde din domeniile în care se proiectează deciziile. La PDA participă și *personalul de specialitate ce ocupă posturi la nivelul mediu al administrației publice*, dar care nu dispune de dreptul de decizie. Valoarea unei decizii este condiționată în cea mai mare măsură de nivelul de pregătire profesională, conștiinciozitate și spiritul de responsabilitate al acestor funcționari. Ei sunt cei care cercetează problemele apărute și efectuează cele mai principale activități de pregătire a proiectelor de decizii pentru a fi prezentate organului de decizie. Ulterior, organul de decizie studiază proiectul ce i-a fost prezentat, apreciază soluțiile propuse, dar nu întotdeauna dispune de posibilitatea să verifice exactitatea tuturor datelor și informațiilor prezentate. În general, decidentul se limitează doar la

cercetarea proiectului și a materialelor aferente ce i-au fost prezentate și la alegerea unei soluții din cele prezentate. Prin consecință, este evidentă marea responsabilitate ce revine personalului dat. O altă categorie de personal ce participă la PDA este *personalul consultat*. Personalul consultat, chiar dacă nu participă în mod direct la adoptarea deciziei, aceștia nu sunt exonerati de responsabilitatea și răspunderea pentru decizia adoptată. Răspunderea care revine acestor persoane se întemeiază pe faptul că deficiențele din conținutul deciziei ar putea să rezulte chiar din avizele și propunerile eronate prezentate de aceștia [33]. Totuși, cea mai importantă consultare necesită a fi obținută de la *cetățeni*, cărora le aparține puterea suverană a statului. În condițiile dezvoltării și consolidării democrației, *consultarea largă a cetățenilor creează cele mai favorabile condiții pentru adoptarea deciziilor calitative și oportune* care să răspundă în totalitate cerințelor sociale. Prin consultarea membrilor societății se asigură asocierea acestora la procesul decizional și la deciziile rezultate. Eficiența deciziei administrative depinde în primul rând de cunoașterea cât mai completă și exactă a cerințelor sociale izvorâte din nevoile cetățenilor cu caracter general [33].

Următorul element structural al PDA este reprezentat de *criteriile decizionale* care sunt niște puncte de vedere ale decidentului cu ajutorul cărora se izolează aspectele realității în cadrul procesului de luare a deciziilor [33], [45]. Luarea unei decizii se face pe baza unui criteriu de selecție sau a mai multor criterii. De obicei, deciziile strategice au la bază mai multe criterii, astfel că deciziile multicriteriale fiind mult mai complexe decât cele bazate pe un singur criteriu și presupun o anumită experiență în alegerea celor mai semnificative criterii, a coeficienților de pondere și a interpretării rezultatelor finale [47]. *Mulțimea variantelor decizionale* de asemenea constituie un element structural al procesului decizional, care este exprimat printr-un ansamblu de alternative decizionale potențiale necesare pentru realizarea obiectivelor decizionale și pentru soluționarea problemei apărute. În rezultatul desfășurării etapei de analiză și selectare a alternativelor decizionale, se depun eforturi pentru identificarea alternativei celei mai plauzibile din punct de vedere rațional [45]. Un alt element al procesului decizional este *mediul ambiant*, care este reprezentat de ansamblul condițiilor interne și externe ale organizației. Aceste condiții pot fi influențate și în același timp dispun de influențe asupra deciziei [45]. Procesul decizional este mult dependent de contextul cognitiv existent în cadrul organizației. În literatura de specialitate, contextul cognitiv se definește prin cantitatea de informații și cunoștințe existente pentru problema formulată și pentru variantele posibile de soluționare a ei. În funcție de acestea, se disting următoarele stări ale contextului cognitiv: *starea de certitudine; de incertitudine; de risc; de incertitudine avansată; de ambiguitate* [47].

Mulțimea consecințelor reprezintă un alt element structural al procesului decizional ce cuprinde ansamblul rezultatelor potențiale ce s-ar obține potrivit fiecărei alternative decizionale [45]. *Obiectivele decizionale*, reprezentate de nivelurile criteriilor decizionale, se pot realiza prin aplicarea alternativelor decizionale în fiecare stare a naturii sau stare a condițiilor obiective, încheie șirul elementelor structurale ale procesului decizional [45, p.220].

Analizînd prin prisma aspectului comparativ abordarea cu privire la elementele procesului decizional prezentată de literatura consacrată managementului public și cea dedicată științei și dreptului administrativ, constatăm tratări științifice diferențiate. Potrivit literaturii din domeniul științei și dreptului administrativ [31], [32], [37], [48], [64], [67], [75], [80], [103], elementele PDA sunt *înțelegerea, voința, contopirea înțelegerii cu voința și factorul timp*. Ansamblul operațiunilor raționale și psihice ale gândirii alcătuiesc *facultatea de înțelegere* a omului. Aceasta are în vedere toate fenomenele umane, raționale sau neraționale. Din cadrul înțelegerii face parte și deliberarea.

Al doilea element, care este *voința*, reprezintă afirmarea unei tendințe cu care se identifică cel care decide, fiind impulsul care determină omul să acționeze într-un anumit sens și îl face să treacă de la intenția de a acționa la acțiunea în sine. Voința reprezintă o manifestare a autorității administrative pentru exercitarea puterii publice a statului sau a unei colectivități locale. Din considerentul că cele două elemente ale deciziei cu referință la înțelegere care face apel la judecată și voință care ține de caracter nu se situează în același plan, următorul element identificat în cadrul PDA este *contopirea dintre înțelegere și voință*. În vederea adoptării sau emiterii unei decizii fundamentate și eficiente se impune ca voința să țină seama de realitățile măsurilor stabilite prin deliberare. Ultimul element al PDA este *factorul timp*, care prezintă o importanță specială pentru decizia administrativă, întrucît pentru fiecare decizie există un timp oportun, un moment propice în care aceasta trebuie să fie adoptată și implementată [80], [67].

Acestea fiind elementele de bază ale PDA, putem reitera caracterul diferențiat al acestora raportate la cele prezentate de cercetătorii managementului public. Noi considerăm că cele dintîi întrunesc cel mai bine condițiile de eligibilitate pe care trebuie să le satisfacă elementele unui proces. Potrivit *Dicționarului explicativ al limbii române* [56], semantica termenului element are în vedere partea componentă a unui întreg, sau partea care contribuie la formarea unui întreg. Prin urmare, imaginea PDA captată prin intermediul elementelor descrise de cercetătorii managementului public se apropie cel mai mult de starea reală în care se desfășoară acesta. *Inter alia*, interconectînd aceste elemente, se obține un tablou relativ al procesului decizional *per se* [100]. Totuși, analizînd cu mai multă atenție aceste elemente, constatăm faptul că etapele decizionale de implementare, monitorizare și evaluare a deciziei nu sunt reprezentate în cadrul elementelor structurale ale PDA. Astfel, menținîndu-ne punctul de vedere potrivit căruia PDA nu se finalizează odată cu adoptarea deciziei, ci odată cu evaluarea rezultatelor obținute în urma implementării și monitorizării deciziei adoptate, suntem de părerea că în cadrul elementelor structurale ale procesului de decizie mai trebuie incluse și elementele ce ar reflecta respectivele etape decizionale. Acestea ar putea fi: *metodologia și instrumentele de implementare a deciziei; resursele necesare pentru implementare; personalul de execuție; metodologia și instrumentele de monitorizare și evaluare a deciziei; personalul responsabil de monitorizare și evaluare*.

Din considerentul că orice PDA se finalizează cu adoptarea unei decizii, în *Anexa nr.1* a lucrării este elaborată o taxonomie a deciziilor, funcție de diferite criterii, derivate din cercetările analizate.

Metodologia cercetării procesului decizional administrativ. Metodologia de cercetare utilizată în prezenta lucrare are drept punct de plecare problema de cercetare, scopul, obiectivele și ipotezele acesteia. Tehnologia cercetării și elaborării lucrării se bazează pe o schemă logică formată din patru etape de bază [128].

Prima etapă include *definirea problemei și alegerea temei de cercetare* (studierea direcțiilor prioritare de cercetare în RM; cercetarea tendințelor științelor mondiale; analiza instituțională, funcțională și structurală a administrației publice din RM; analiza problemelor politice, sociale și economice din țară); *trecerea în revistă a cadrului legal și a bibliografiei* (analiza cadrului legislativ și normativ al RM, RE și FRYM cu privire la procesul decizional administrativ; analiza cadrului bibliografic internațional și național al procesului decizional, inclusiv cel electronic, cu referință la monografii, culegeri de materiale, publicații științifice, rapoarte, sinteze, crestomații, manuale etc.); *clarificarea problemei prin formularea ipotezelor* ce necesită a fi testate și confirmate sau infirmate; *selectarea metodelor de cercetare*.

Etapă a doua vizează *desfășurarea procesului de cercetare în sine* (culegerea datelor cu privire la decizia administrativă, PDA, teoriile decizionale, modelele decizionale, elementele și structura procesului decizional, procesul decizional din cadrul administrației publice centrale a RM, RE, FRYM, precum și tendințele și paradigmele moderne cu privire la eficientizarea procesului decizional în contextul modernizării administrației publice; centralizarea, stratificarea și etapizarea datelor, înregistrarea informațiilor) prin realizarea următoarelor activități: elaborarea introducerii; pregătirea informației și redactarea capitolului 1, capitolului 2, capitolului 3 și capitolului 4; sintetizarea ideilor de bază, rezultatelor obținute și redactarea concluziilor generale și a recomandărilor; clasificarea, ordonarea și editarea listei bibliografice; elaborarea adnotării și listei de abrevieri.

Etapă a treia include *revizuirea interpretativă a rezultatelor* prin revizuirea informației și a rezultatelor obținute, argumentarea concluziilor și recomandărilor finale și raportarea descoperirilor prin redactarea raportului de cercetare. Prezentarea cercetării și susținerea publică a cercetării reprezintă a patra etapă de cercetare.

Prezenta metodologie de cercetare se bazează pe trei principii fundamentale ale administrației publice, enunțate de cei mai de vază cercetători în domeniu [206], [188], [207]. H. Simon în lucrările sale pledează pentru *utilizarea instrumentelor științifice și crearea unei baze de cunoștințe în eforturile de îmbunătățire a PDA*. Cercetătorii Weidner și Riggs, fondatorii ai „Administrației Dezvoltate”, și M. Follet, adeptul „Administrației dinamice”, militează pentru *maximizarea inovației și creativității* pentru dezvoltare, aceasta fiind asimilată ca unicul proces pentru schimbări planificate în direcția construirii naționale și schimbarea socioeconomică. Al treilea principiu a fost continuu promovat de F. Likert, Ch. Argyris, D. McGregor fondatorii

teoriei managementului participativ, și V. Ostram, întemeietorul teoriei „Public Choice”, care au susținut *înlocuirea procesului decizional imperativ desfășurat acolo sus, cu unul democrat și participativ*, unde cetățenii trebuie să ocupe un rol central.

J. McCamy în lucrarea „Analysis of the process of decision” reliefa că studierea PDA este sinonimă cu studierea administrației publice [207, p.120]. De aceea, în prezenta cercetare, noțiunea *administrație publică* este utilizat în *sensul larg*, potrivit căruia aceasta include toate activitățile guvernului, cuprinzând sferele legislativă, executivă și jurisdicțională (W. Wilson, L. White, P. Marchall, și E. Dimock), iar natura administrației publice este analizată prin *prisma integrală*, conform căreia aceasta reprezintă suma activităților, inclusiv și politici publice, care se preocupă de „ce” și „cum” al guvernului (L. White, M. Dimock, și H. Fayol). Cât privește scopul administrației publice, aceasta este abordată prin *prisma modernă*, conform căreia administrație publică este întregul guvern în acțiune (W. Wilson, P. Appleby, D. Waldo, F. Nigro, L. Nigro) [206], [188], [31], [207]. Iar autorii M. Platon, A. Roman, S. Roșca și T. Popescu accentuau în monografia „Istoria administrației publice din Moldova” că noțiunea de administrație centrală, în fond se suprapune cu noțiunea de guvern [86, p.227].

La proiectarea și dezvoltarea metodologiei de cercetare a prezentei lucrări s-a ținut cont de experiența europeană și cea internațională vizavi de cercetarea administrației publice și a procesului decizional public în mod special, nominalizând aici Institutul European pentru Administrație Publică; Institutul Internațional pentru Științe Administrative; Academia Națională de Administrație Publică a SUA; Asociația Școlilor pentru Politici, Afaceri și Administrație Publică; Asociația pentru Cercetări Guvernamentale; Rețeaua Internațională Teoria Administrației [228].

Metodologia de elaborare și desfășurare a studiilor comparative anuale ale administrației publice din statele Parteneriatului Estic European conduse de Centrul Estonian pentru Parteneriatul Estic, precum și Inițiativa comună a ODCE și a UE „Susținerea Îmbunătățirii Sistemului de Guvernare și Conducere (SIGMA) de asemenea au fost luate în considerație.

În plan național, o atenție specială a fost acordată produselor științifice cu reflectare a metodelor de cercetare ale administrației publice și PDA, pregătite și elaborate de către Academia de Științe, Academia de Administrare Publică, Institutul de Științe Administrative, Universitatea de Stat, organizațiile de cercetare și analiză independente non-profit (Centrul Analitic Independent Expert-Grup; Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”; Centrul Independent de Analiză și Consultanță privind procesul decizional, politic, electoral și social-economic „Adept”; Centrul de Promovare a Libertății de Exprimare și a Accesului la Informație „Acces-Info”; Institutul de Politici Publice etc.).

Cercetarea se bazează pe studierea aprofundată a izvoarelor doctrinare clasice și contemporane construite de oamenii de știință precum Ch. Barnard, H. Fayol, M. Weber, D. Waldo, W. Wilson, R. Dalii, Ch. Lindblom, D. Braybrooke, G. Brewer, P. DeLeon, A. Etzioni, S. Howard, M. Carley, L. Gulick, L. Urwick, W. Edwards, H. Simon, Y. Dror,

J. Forester, D. Nice, J. March, J. Olsen, M. Cohen, E. Ostrom, G. Whyte, D. Stewart, K. MacCrimmon, R. Taylor, G. Kingsley, P. Reed, R. Sapru, B. Hogwood, D. Hickson, S. Naidu, M. Howlett, M. Ramesh, W. Dunn, G. Johns, H. Nicolas, care au elaborat primele studii cu privire la definițiile, conceptele, teoriile, modelele, structura, elementele constitutive ale PDA, apoi le-au dezvoltat în funcție de perioada istorică și de curentul pe care îl promova fiecare școală administrativă (ortodoxă, behavioristă, rațională sau politică) și de care aparțineau respectivii cercetători.

Un suport solid științific pentru cercetarea curentă prezintă și lucrările cercetătorilor români și moldoveni, cu referință la E. Burduș, Gh. Căprărescu, A. Androniceanu, L. Matei, C. Brătianu, V. Junjan, B. Băcanu, D. Hîncu, N. Ene, M. Oroveanu, A. Negoită, Gh. Savu, E. Ticames, Corneliu Manda și Cezar Manda, M. Vlăsceanu, M. Zlate, M. Preda, M. Platon, A. Sîmboteanu, Șt. Belecciu, M. Bîrgău, M. Diaconu, M. Orlov, T. Șaptefrați, I. Creangă, V. Guțuleac, S. Cobăneanu, E. Bobeico, V. Rusu, E. Melnic, I. Sîrbu, T. Deliu, V. Mocanu, I. Paladi, care au cercetat fenomenul decizional prin prisma științei și dreptului administrativ, astfel dezvoltînd definițiile, conceptele, elementele și etapele structurale ale PDA, condițiile de raționalitate, legalitate și validitate a deciziilor, precum și impactul acestora asupra activității instituționale și nivelului de viață al cetățenilor.

În cadrul procesului de elaborare a lucrării sunt aplicate patru strategii de cercetare [128]. *Strategia aplicativă* a contribuit la pregătirea și desfășurarea unei anchete sociale în cadrul autorităților APC din RM, subsecvent la determinarea particularităților procesului decizional din cadrul acestora, la analiza comparată a procesului decizional administrativ central și la identificarea soluțiilor pentru eficientizarea celui din RM, în contextul modernizării administrative. Prin intermediul *strategiei normative* este prezentat un etalon al PDA compatibil cu aspirațiile RM de integrare europeană și modernizare a administrației publice. *Strategia comparativă* este utilizată pentru elaborarea analizei comparate a procesului decizional din cadrul APC a RM, RE și FRYM prin prisma cadrului legal și a principiilor „Bunei guvernări”, precum și pentru stabilirea similitudinilor și deosebirilor între acestea. De asemenea este aplicată *strategia cu mai multe metode de cercetare*, întrucît sunt utilizate metodele filosofice de cercetare (universale de maximă generalizare), cît și metodele speciale, cu referință la inducție, deducție, analiză, dialectică, structural-funcțională și comparativă.

Aplicarea și desfășurarea studiilor calitative contribuie la descrierea în mod comprehensiv a locului și rolului administrației publice în sistemul social-global, a PDA în cadrul administrației publice, a structurii procesului decizional și a interferențelor dintre modelele decizionale și calitatea deciziilor, rolul centrelor guvernelor în dezvoltarea proceselor decizionale, precum și abordările teoretico-metodologice recente cu privire la modernizarea administrației publice prin eficientizarea proceselor decizionale.

Studiile calitative sunt îmbinate cu *cele cantitative*, prin intermediul cărora este măsurată și stabilită calitatea actelor de guvernare, inclusiv a procesului decizional din cadrul APC a RM,

RE și FRYM. Atît în cazul studiilor calitative, cît și în cazul celor cantitative, sunt utilizate următoarele metode de colectare a datelor: observația, ancheta socială, studiul de caz și analiza documentelor. Pentru metoda „observația” de colectare a datelor este folosită tehnica observării non-participative, cît și cea participativă ascunsă, întrucît autorul își desfășoară activitatea funcțională în cadrul unei autorități publice centrale de specialitate. Ancheta socială a fost desfășurată prin autoadministrarea chestionarului cu privire la cercetarea unor aspecte ale procesului decizional de către autoritățile APC. Bazele de date statistice internaționale și studiile de caz sunt utilizate pentru desfășurarea unei analize comparative, întru elucidarea aspectelor comparate dintre procesul decizional din cadrul APC a RM, RE și FRYM.

În cadrul metodei de analiză a documentelor sunt studiate documentele oficiale (solicitate de la Oficiul Guvernamental Estonian și Secretariatul General Macedonean), statistice, private naționale și internaționale obținute în cadrul altor cercetări, baze de date ale instituțiilor publice naționale și internaționale, materialele de presă și alte materiale produse de activitatea umană. Cercetarea utilizează explicațiile cauzale și funcționale, prin intermediul cărora sunt determinate și interpretate relațiile de funcționalitate și de cauzalitate dintre actul de guvernare și dezvoltarea administrației publice, dintre modernizarea administrației publice și eficientizarea proceselor decizionale, dintre procesele decizionale administrative și modelele decizionale, dintre eficientizarea proceselor decizionale și modernizarea administrației publice din RM.

Pentru desfășurarea procesului de colectare a datelor sunt stabilite unitățile de analiză cu referință la autoritățile APC din cadrul RM, RE și FRYM pe baza cărora sunt culese informațiile. Odată cu finalizarea procesului de colectare a datelor acestea sunt supuse procedurii de analiză științifică, care este realizată prin intermediul studiilor calitative și cantitative.

Metodele științifice de cercetare aplicate pentru dezvoltarea lucrării fac parte atît din categoria metodelor filosofice de cercetare, cît și din categoria metodelor speciale [128], [126].

Capitolul 1 al lucrării - „Analiza științifico-bibliografică a procesului decizional administrativ” - este cercetat prin intermediul *metodelor istorico-evolutivă, analitică și de sinteza*. Cu ajutorul metodelor enunțate sunt identificate sursele bibliografice naționale și internaționale cu privire la PDA în ordine diacronică de dezvoltare a acestuia, sunt analizate, sintetizate și stabilite aspectele ce mai necesită a fi cercetate, sau cele ce dispun de abordări diferențiate și ambigui.

Metodele structural-funcțională, comprehensivă, inducția și deducția, dialectica, analiza și sinteza sunt utilizate pentru cercetarea teoriilor, conceptelor, definițiilor, elementelor și structurii organizatorice a PDA și a modelelor decizionale. La fel, prin intermediul metodelor date sunt identificate teoriile și modelele decizionale care se pretează cu contextele decizionale din cadrul administrației publice a RM în vederea modernizării acesteia, de asemenea sunt determinate și cercetate interferențele dintre eficientizarea procesului decizional și modernizarea administrației publice.

Pentru cercetarea capitolului 3 - „Procesul decizional al administrației publice centrale din Republica Moldova, Republica Estonia și FRY Macedonia: analiza comparată” - sunt utilizate metodele sociologică, structural-funcțională, inducția, deducția, observația neparticipativă și analiza documentelor, analiza statistică și analiza comparată. În rezultat, sunt identificate particularitățile procesului decizional din cadrul APC a RM captate prin intermediul anchetei sociale desfășurate de autor, sunt elaborate două analize - una care constată și analizează similitudinile și deosebirile dintre procesul decizional administrativ al RM, RE și FRYM prin prisma cadrului legal și științific, iar analiza a doua cuprinde rezultatele studiului comparat al calității actului de guvernare inclusiv a PDA din statele cercetate, captate cu ajutorul metodei statistice „*modelul componentelor neobservate*” - pentru Indicatorii Mondiali de Guvernare, sondajelor - pentru Indicatorii Rapoartelor Globale de Competitivitate, studiilor cuprinzătoare on-line prelucrate matematic - pentru Indicele UN de dezvoltare a e-Guvernării, studiile ample realizate de către o rețea de experți internaționali și naționali - pentru Baza de date Doing Business a Corporației Internaționale de Finanțe, și analizele econometrice - pentru Indexul de Prosperitate Legatum.

Analiza, sinteza, metoda comprehensivă și metoda funcțională sunt aplicate pentru cercetarea Capitolului 4 al cercetării - „Direcții prioritare ale eficientizării procesului decizional administrativ în contextul modernizării administrației publice din Republica Moldova”. Analiza, metoda funcțională și cea comprehensivă suscită cercetarea situației științifice curente, precum și a celei ce funcționează la etapa actuală, vizavi de pregătirea și dezvoltarea proceselor decizionale administrative, identificarea tendințelor și modalităților de eficientizare a acestora, pentru construirea unei administrații publice moderne. O atenție deosebită s-a acordat studiului empiric realizat de Institutul pentru Guvernare din Londra, care a intervievat 50 de funcționari publici de rang înalt și 20 de foști miniștri, au studiat 60 de evaluări ale politicilor guvernamentale și au fost luate în considerare rezultatele reuniunilor de politici care au concentrat actorii-cheie ai celor mai de succes politici realizate pe parcursul ultimilor 30 de ani, pentru a înțelege experiența acestora față de procesul de elaborare a politicilor. În final, sunt sintetizate metodele de îmbunătățire a calității PDA din RM, în funcție de deficiențele identificate în cadrul analizei comparate, și este elaborat un model decizional în baza căruia autoritățile APC ar trebui să organizeze și să desfășoare actul decizional, pentru ca acesta să devină unul transparent, participativ, rațional și integru.

2.2. Paradigme moderne privind modelele procesului decizional al administrației publice

După cum am reliefat și în paragraful precedent, conținutul, numărul și ordinea de desfășurare a etapelor și subetapelor decizionale sunt influențate de natura abordării decizionale, ce poate cuprinde modelele normative bazate pe optimizare, sau modelele descriptive bazate pe satisfacție [45, p.232], [62, p.64].

Modelele decizionale ce fac parte din *categoria abordărilor normative* și în centrul cărora se află omul rațional, mai sunt denumite și modele predictive sau de optimizare a rezultatelor [62, p.64]. Acestea sunt fundamentate pe premisa că oamenii acționează rațional, generînd și selectînd într-o manieră logică acel curs al acțiunii care maximizează rezultatele. În cadrul PDA, care se desfășoară prin prisma modelelor normative, decidentul rațional face apel la obiectivitate și cauzalitate, iar deciziile acestuia sunt inteligente și bine fundamentate. Modelele normative determină decidenții să se concentreze asupra elementelor importante ale problemei decizionale, încurajează descoperirea și cercetarea informațiilor și datelor netransparente necesare pentru evaluarea alternativelor, solicită și chiar dezvoltă judecata de valoare a decidenților. În cadrul acestora, decidentul este impus să ia în considerare un număr mare de cerințe, cu scopul de a selecta acel curs al acțiunii care generează satisfacția maximă. Selectarea celor mai bune alternative precum și ordonarea acestora pentru realizarea judecăților de valoare comparată, reprezintă reguli de bază pentru decidentul modelelor normative [62].

În cadrul abordării decizionale reprezentată de *modelele descriptive*, decidentul adoptă o atitudine subiectivă și emoțională în raport cu procesul de elaborare și fundamentare a deciziilor [62, p.64]. Atenția decidentului este una secvențială, îndreptată pentru stabilirea unui curs de acțiune suficient de bun, dar nu neapărat cel mai bun. Odată cu identificarea unui curs de acțiune satisfăcător, căutarea altor soluții potențial mai bune poate înceta, sau dacă totuși se continuă, atunci numai cu scopul de a confirma alegerea deja făcută. Decidenții abordării descriptive folosesc reguli intuitive stabilite pe baza experienței și aplică raționamente euristice care reflectă expresia intuiției verificate de practica vieții. Acestea permit obținerea unei soluții fără examinarea tuturor informațiilor referitoare la problema ce trebuie rezolvată. Testarea cursurilor alternative de acțiune se face în baza unui număr redus de criterii, sau chiar pe baza unui singur criteriu [62]. În cadrul abordării descriptive, PDA se prezintă așa cum se realizează el în activitatea practică a autorităților, pe cînd în cadrul abordării normative, acesta este reprezentat așa cum ar trebui să se desfășoare în practica activității de management, pentru a elabora decizii eficiente [45, p.233].

Prin urmare, în logica desfășurării cercetării, vom supune procesului de examinare și analiză modelele decizionale cele mai reprezentative abordărilor decizionale expuse anterior.

Vom începe cu *teoriile raționaliste*, care își au originea în raționalismul iluminist și în cel pozitivist, curente care promovau ideea conform căreia problemele societății umane trebuie și se pot rezolva într-o manieră științifică, rațională, prin colectarea întregii cantități de informație disponibilă despre problema abordată, prelucrarea acesteia și selectarea celei mai eficiente soluții din punctul de vedere al costurilor. Cu referință la lucrările cercetătorilor în domeniu [172, p.158], [73], [157], [47], [41], [94], [192, p.305], putem constata faptul că *modelul rațional sau rațional-comprehensiv de luare a deciziilor* este apreciat ca modelul ideal care presupune existența unui *individ rațional*, ce parcurge etapele de stabilire a unor obiective de soluționare a problemei, de analiză și inventariere a tuturor posibilităților de realizare a obiectivelor, de anticipare a tuturor consecințelor și posibilităților producerii acestora, precum și selectarea alternativei care produce cel mai eficient rezultat în raport cu resursele alocate pentru soluționarea problemei [209, p.61,197].

Modelul raționalității-comprehensive prezintă PDA drept o năzuință deplină spre eficiență, unde funcționarul public trebuie să anticipeze toate consecințele fiecărei alternative luate în considerare, să le analizeze, să conducă analize factoriale, precum și să dezvolte simulări și scenarii decizionale pornind de la contextul existent [45], [33].

Criticii modelului rațional-comprehensiv relevă faptul că pentru identificarea celor mai potrivite modalități de realizare a obiectivelor ținându-se cont de criteriile eficiență, raționalitate și eficacitate, modelul presupune un consum excesiv de timp, de care autoritățile administrative nu dispun. Exigența dezvoltării detaliate și multilaterale a fiecărei etape din cadrul PDA solicită costuri ridicate și bugete extinse [33], [65], care lipsesc în cadrul AP. Pe motiv că modelul rațional se sprijină pe teorie și profesionalism abstract, deciziile rezultate din acesta sunt nepretabile practicii administrative, solicitând astfel funcționarilor publici să exercite un grad de raționalitate și competență cuprinzătoare, de care în multe cazuri duc lipsă [41], [192]. Deoarece factorii de decizie nu pot fi exhaustivi în stabilirea alternativelor și în calcularea costurilor pentru acestea, precum și existența restricțiilor de natură instituțională și politică ce condiționează selectarea opțiunilor și a alegerilor, modelul rațional-comprehensiv este calificat ca fiind utopic [172, p.159].

În acest sens, H. Simon evidențiază faptul că factorii de decizie întâmpină greutăți în atingerea unui nivel de raționalitate comprehensivă pură în deciziile pe care le iau, din cauza că există limite de natură cognitivă impuse capacității acestora de a analiza toate opțiunile posibile, ceea ce îi determină să aleagă opțiuni selectate pe temeiuri de natură politică sau ideologică, dacă nu chiar la întâmplare, fără a lua în considerare gradul de eficiență al acestora [172, p.159], [65]. Cercetătorul H. Nicolas la fel afirmă faptul că PDA este logic într-o măsură foarte mică, pe motiv că deciziile sunt luate de oameni, iar oamenii sunt mai puțin logici [190, p.216]. Modelul decizional rațional-comprehensiv începe să se năruiască în momentul în care se confruntă cu

viziunea pluralistă a grupurilor de interese multiple și complexe, care se află în raport de emulație pentru supremația decizională [132, p.272].

În mediile organizaționale publice, obiectivele nu sunt întotdeauna foarte clar conturate, decidenții nu dispun de întreaga gamă de informație necesară elaborării variantelor decizionale, de cele mai multe ori ei nici nu cunosc toate alternativele decizionale, iar situațiile de certitudine sunt puține în comparație cu cele incerte și greu de previzionat. Astfel, pentru a apropia modelul decizional rațional-comprehensiv de activitatea empirică care predomină în lumea reală a administrației publice au fost întreprinse încercări pentru a modifica conceptul de raționalitate.

Cea mai reușită modificare a modelului rațional-comprehensiv a fost realizată de către părintele teoriei decizionale H. Simon. Acesta consideră că cei care decid asupra politicilor nu sunt în același timp raționali și comprehensivi. Chiar dacă alegerile sunt raționale, aceasta nu înseamnă că ele satisfac cerințele aspre impuse de modelul comprehensiv. Cei care se află în situația de a decide sunt limitați în activitatea lor de circumstanțele și mediile în care se pregătesc deciziile. Numărul posibilităților pe care le are de explorat și al informațiilor de care ar avea nevoie pentru a le evalua este atât de mare, încât chiar și o aproximare a raționalității obiective este dificil de imaginat [62]. În același context se reliefează și constrângerile emenate de mediul organizațional care creează cadrele decizionale. Structurile organizaționale, procedurile adoptate în cadrul acestora, precum și cultura organizațională promovată determină anumite stiluri de a lua deciziile. Constrângerile de timp împiedică de multe ori decidenții în căutarea mai multor alternative între care să se facă alegerea. De aceea, cei care decid asupra unei politici, de cele mai multe ori nu au de ales între toate opțiunile posibile, ci mai curînd au în față un număr redus de alternative. Opțiunile ideologice și setul de valori pe care le împărtășește decidentul la fel influențează actul decizional. Ca urmare, susține H. Simon, omul este rațional, doar că *raționalitatea lui este una limitată* [157], [175, p.361], [73], [65], [41], [62, p.66], [132, p.272], [94], [192, p.305]. Modelul raționalității limitate rezultat din pledoariile lui H. Simon mai este cunoscut și drept *modelul organizațional* [41]. Astfel, similar modelului „omul economic” din teoria clasică economică care este complet rațional, H. Simon creează modelul decizional „omul satisficient”, care este limitat cognitiv și analitic și care acceptă alternative satisfăcătoare și suficiente.

H. Nicolas, pornind de la ideea că puterea de judecată a minții umane este limitată la planuri mici și simple în comparație cu vastitatea și complexitatea teritoriului acoperit de problemele pe care mintea umană ar trebui să le înțeleagă și să le rezolve, consemnează *judecata limitată* a speciei umane [190, p.218]. Alternativa aleasă în cadrul PDA bazat pe modelul raționalității limitate nu este cea care produce cele mai mari beneficii în raport cu costurile implementării acesteia. Comportamentul rațional limitat nu contribuie la maximizarea rezultatelor obținute, ci este mai degrabă un *model satisficient*. Termenul „satisficient” combină

cele două condiții ale raționalității limitate, și anume, condiția de satisfacere și condiția de suficiență. Un proces decizional este satisficient atunci când decidentul identifică acele alternative care sunt satisfăcătoare și suficiente pentru a realiza scopul și obiectivele procesului de luare a deciziilor.

Potrivit modelului, decidentul nu trebuie să cerceteze toate alternativele decizionale printre care ar putea fi chiar cea mai de succes alternativă, el trebuie să ia în considerare doar acea alternativă care va produce o creștere satisficientă beneficiilor sale [157], [175, p.361], [73]. Deciziile se adoptă astfel încât să satisfacă pe cei care au luat deciziile și să mulțumească destul de mult instituția, pentru ca aceasta să treacă peste problemele cu care se confruntă și chiar să supraviețuiască [190, p.219]. Punctele nevralgice ale modelului raționalității limitate rezidă în neconsiderarea soluțiilor inovatoare și în neclaritatea cu privire la măsura în care procesele de negociere și de influență din organizațiile publice afectează PDA [132, p.272].

La rîndul nostru, prin adeziune la abordările expuse de cercetătorii citați, considerăm că în cadrul administrației publice din RM procesul decizional nu comportă un caracter rațional, invocînd aceleași argumentări enunțate mai sus. Acesta ar putea să se preteze cu unele elemente ale modelului rațional limitat, dacă luăm în considerare că teleologia acestui model este una de natură satisficientă, și nu de maximizare. Or, rezultatele de performanță înregistrate de administrația publică din RM [96] reflectă exact tendința și atitudinea satisficeintă a acestora. Deoarece modelul raționalității limitate nu ia în considerare factorul politic, aceasta ne indică faptul că modelul poate fi aplicat doar în cadrul autorităților administrative total depolitizate, unde nu există multiple cercuri de interese cu influențe politice.

Totuși, cercetătorul Ch. Lindblom consemnează în lucrările sale de referință că factorii de decizie elaborează decizii printr-un proces de efectuare a unor comparații succesive limitate cu deciziile adoptate anterior cu care aceștia sunt familiarizați, astfel încât deciziile luate diferă foarte puțin de cele deja existente, iar schimbările statu quoului sunt de natură incrementală [73, p.160]. Această afirmație a constituit temelia *modelului incremental de luare a deciziilor* [73], [57], [65], [94], [192, p.305]. În literatura de specialitate, modelul mai este cunoscut ca abordarea politică, modelul creșterii sau al dezvoltării [33], [66], modelul adaptiv sau modelul rațional-adaptiv [130, p.275].

Incrementalismul se soldează cu creșteri minore chiar dacă procesele decizionale sunt incoerente și necoordonate. Modelul se axează mai mult pe evitarea disfuncționalităților prezente, și mai puțin pe realizarea obiectivelor decizionale definite, ceea ce înseamnă că multe aspecte ale problemei abordate rămîn nesoluționate [132]. Deciziile obținute în rezultatul desfășurării PDA incremental sunt modificate continuu în timp, iar problemele sociale pentru care au fost luate deciziile se remediază în mod perpetuu în detrimentul unor rezolvări complete și definitive [157], [73], [33], [66], [130]. În incrementalism, factorii de decizie sunt mai degrabă precauți la

pierderile ce pot rezulta din procesul decizional, decât entuziaști asupra beneficiilor ce pot fi obținute. Astfel stabilitatea este favorizată în detrimentul schimbării [172]. Diversitatea obiectivelor și intereselor din cadrul autorităților publice conduce la necesitatea desfășurării negocierilor între grupurile respective. Alternativa decizională care satisface interesele și expectativele grupurilor participante la PDA este predilectă în detrimentul altei alternative decizionale mai eficiente.

Prin urmare, deducem faptul că, în comparație cu modelele rațional și rațional-limitat, modelul incremental ia în considerație și influența factorului politic asupra PDA. Deciziile care se adoptă presupun modificări relativ mici ale procedurilor existente, dar care totuși contribuie la îmbunătățirea situației problematice și la minimizarea numărului de instituții sau persoane „deranjate” de aceste decizii noi [73], [33], [66], [65], [130].

Incrementalismul reprezintă un exercițiu practic mai preocupat de soluționarea cea mai comodă a problemelor decât de realizarea unor obiective strategice. Modelul recunoaște și internalizează ambiguitatea obiectivelor decizionale. Această ambiguitate este o caracteristică recunoscută pentru societățile pluraliste politic, într-o anumită măsură pare a fi un preț asumat pentru construirea consensului necesar în vederea punerii în practică a deciziei adoptate. Din acest considerent, interesele politice suscită formulări vagi și echivoce ale obiectivelor decizionale [192]. Modelul este centrat pe generarea soluțiilor „reactive” la problemele apărute, în detrimentul unei abordări „proactive” care să identifice alternative inovatorii pentru situațiile create. Deciziile se iau în pași seriali și incrementali, decidentul concentrându-se, în primul rând, pe alternativele considerate familiare și convenabile. Modelul este reticent față de intenția de distanțare majoră față de *statu quo*ul organizațional, întrucât aventurarea în necunoscut și luarea unor decizii cu caracter aprofundat reprezintă o amenințare serioasă pentru procesul decizional administrativ.

Criticul cel mai imuabil al modelului incremental este cercetătorul J. Forester, care consideră că incrementalismul ne-ar face să traversăm de mai multe ori intersecțiile fără să știm încotro ne îndreptăm [172, p.162]. Criticile sunt aduse și pentru caracterul său conservator ce respinge schimbarea și inovația, precum și pentru natura nedemocratică a acestuia în sensul că procesul luării deciziilor se limitează la negocierile din cadrul grupurilor de interese. Respingerea analizelor sistematice și neglijarea alternativelor promițătoare constituie alte motive pentru care modelul este criticat. Modelul incremental este funcțional doar pentru autoritățile publice, unde activitatea instituțională beneficiază de stabilitate și continuitate în realizarea obiectivelor stabilite [172], [73], [65], [130]. Stabilitatea societală, nivelul ridicat al culturii de purtare a negocierilor, precum și maturitatea clasei politice și a cetățenilor reprezintă elementele ce influențează buna funcționare a modelului [65], [130].

Deopotrivă cu autorii modelului decizional incremental, considerăm că acesta în comparație cu modelul rațional-comprehensiv, reflectă mai realist fenomenele decizionale din cadrul AP. În aspect comparativ cu modelul raționalității limitate, care dispune de o abordare nu total diferită față de cea incrementală, putem constata faptul că cel din urmă ține cont de factorul politic care se regăsește în proporții considerabile în cadrul activității instituționale și funcționale a autorităților administrative. Aceasta îi permite să depășească acele momente dificile provocate de interesele asimetrice politice și să ajungă la obținerea unei decizii care să soluționeze la momentul respectiv problema apărută. De aceea, considerăm că modelul incremental descrie mai complet întregul tablou al actului decizional existent în cadrul administrației publice.

Pornind de la limitele modelelor incremental și rațional, A. Etzioni a elaborat *modelul mixt de scanare*, cu scopul de a contracara lipsurile celor două modele prin combinarea unor elemente ale acestora [172, p.163], [66], [65]. Raportul elementelor celor două modele care urmează a fi combinate pentru desfășurarea și realizarea PDA se află în dependență de natura problemei decizionale. Cu cât natura problemei este mai complexă, iar alegerea implicată este mai strategică, cu atât abordarea rațional-comprehensivă este mai recomandată. Însă dacă situația problematică dispune de o natură mai pragmatică, mai structurată și mai operațională, cu atât mai verosimilă este abordarea incrementală pentru situația respectivă.

Observăm deci că modelul examinării mixte pleacă tocmai de la realizarea distincției dintre alegerile strategice, care determină direcțiile de bază ale politicilor și deciziile operaționale, care alcătuiesc baza deciziilor strategice și contribuie la implementarea lor. Deci, pentru construirea unui amestec decizional reușit, factorii decizionali trebuie să înțeleagă foarte clar și exact ce tip de decizie urmează a fi adoptată - una fundamentală, care are în vedere schimbări societale majore, sau una ordinară și structurată [157], [73], [66]. Modelul recunoaște importanța inovației pentru reușita deciziilor, spre deosebire de cel incremental, fără a impune cerințele utopice prescrise de modelul rațional [172], [65].

Așadar, potrivit modelului mixt de scanare, autoritățile administrative, în funcție de situația decizională ce urmează a fi abordată și decizia ce trebuie să rezulte din aceasta, pot selecta elementele necesare din cadrul celor două modele decizionale (rațional și incremental), pentru a construi un model nou, care să fie pertinent situației respective. Această abordare inovativă oferă entităților publice posibilitatea de a fi flexibile în actul decizional și subsecvent de a adopta acel curs decizional care se pretează cel mai bine cu respectivul context decizional. Acceptarea inovației de către model, de asemenea permite autorităților publice ca acestea, pe lângă agregarea celor mai reușite elemente din modelele rațional și incremental, să utilizeze și alte paradigme decizionale care ar ridica nivelul de eficiență al PDA, și în final ar determina modernizarea AP. Unica dificultate, din punctul nostru de vedere, rezidă în investigarea situației decizionale și determinarea naturii acesteia. Atâta timp cât funcționarii publici nu vor dispune de

capacitatea gnoseologică și profesională de a aborda situațiile decizionale în mod diferențiat și individual, modelul mixt de scanare nu va putea fi utilizat în cadrul administrației publice.

Printre modelele decizionale abordate de literatura de specialitate se mai regăsește și *modelul „ladă de gunoi”*, care a fost elaborat de J. March și J. Olsen. Pornind de la supoziția că procesul de luare a deciziilor este destul de ambiguu și imprevizibil, prea puțin preocupat de căutarea mijloacelor de realizare a obiectivelor decizionale, modelul tip „ladă de gunoi” neagă până și raționalitatea limitată acceptată de incrementalism [172, p.162]. Potrivit modelului, oportunitățile de decizie reprezintă o ladă de gunoi în care participanții aruncă diferite probleme, precum și soluțiile acestora [172, p.163]. Conținutul fiecărei lăzi de gunoi depinde în parte de etichetele lipite pe celelalte lăzi, de categoria gunoiului produs la momentul respectiv, precum și de capacitatea lăzii și de viteza cu care gunoiul este colectat și îndepărtat [172], [73], [65].

Organizațiile publice văzute prin lentila modelului tip „ladă de gunoi” dispun de standarde ambigue de dezirabilitate, structura acestora este transformată într-o colecție liberă de idei, tehnologia este la fel de neclară ca și preferințele, membrii nu înțeleg în întregime ce face organizația, iar participarea la procesul decizional este foarte flotantă, și chiar dezordonată [190, p.221]. Absența analizelor cu privire la costurile și beneficiile procesului de luare a deciziilor în autoritățile publice, oferă un teren propice pentru gunoiul politic. Procesul de luare a deciziilor este utilizat ca un sistem compus din trei elemente independente, cu referință la probleme, soluții și participanți care se întâlnesc foarte rar [190, p.222].

Modelul evidențiază faptul că cei care elaborează decizii nu cunosc întotdeauna obiectivele sau relațiile de cauzalitate ale acestora. Deciziile se adoptă prea ad-hoc și la întâmplare pentru a fi numite incrementale, și cu atât mai puțin raționale [172, p.163], [73], [65]. Acesta mai este numit și *modelul inspirațional*, deoarece lipsa informațiilor sau existența unor informații contradictorii cu privire la variantele posibile de acțiune creează o stare de incertitudine greu de abordat pe cale rațională, de aceea se apelează la inspirație [175], [62, p.70]. Divergențele care există asupra obiectivelor și asupra potențialelor soluții transformă PDA într-un amestec haotic de informații, scopuri urmărite și atitudini emoționale din care nu poate rezulta decât o soluție hazardată [47].

Cu toate că modelul „lada de gunoi” reprezintă o exagerare a realității, totuși acesta prin ideile pe care le promovează redă modul în care sunt luate uneori deciziile publice [172, p.163], [73], [65]. În opinia noastră, această abordare decizională nu se regăsește frecvent în activitatea funcțională a administrației publice, deși unele procese decizionale ar putea concentra unele elemente specifice acesteia. Caracterul ad-hoc al PDA de asemenea ne sugerează faptul că acesta nu este planificat, organizat și desfășurat conform etapelor structurale și în baza datelor și dovezilor care necesită a fi pregătite pentru fundamentarea deciziei. În pofida acestor deficiențe,

totuși nu putem nega chiar și caracterul rațional limitat al procesului decizional, așa cum o fac J. March și J. Olsen.

Un alt model decizional promovat de autorii P. Sabatier și H. Jenkins-Smith este *modelul echilibrului punctual*. Modelul pornește de la importanța perturbărilor externe sau a șocurilor exogene în producerea schimbărilor de politici, care sunt discontinue și de anvergură [157, p.66]. Afirmatia fundamentală a modelului rezidă în faptul că șocurile externe reprezintă o condiție necesară, dar nu și suficientă pentru schimbările majore de politici. Condiția suficientă constă în faptul că imaginile politice noi și interpretările contextului politic iau naștere ca răspuns la aceste șocuri [157, p.67].

Din punctul nostru de vedere, respectivul model se regăsește frecvent în activitatea funcțională a administrației publice din RM. În multe cazuri trebuie să se întâmple ceva pentru ca autoritatea publică să adopte imediat decizia ce se impune. Însă în cazul în care activitatea funcțională a autorității decurge de la sine (din inerție), aceasta consideră că nu dispune de motive și contexte pentru a elabora sau modifica politici, astfel menținându-și *statu-quo-ul*. Considerăm că PDA nu ar trebui desfășurat doar la apariția acestor perturbări sau șocuri de natură exogenă, ci ori de câte ori o cere interesul general al populației, sau mediul în care autoritățile publice își desfășoară activitatea. Or, poziționarea autorităților într-o perpetuă expectativă a impulsurilor externe le face să devină dependente de acestea și, în același timp, vulnerabile în fața cetățenilor, astfel transformându-se în niște cerșetori de inițiative.

Un alt model decizional întâlnit în lucrările cercetătorilor D. Osborne și T. Gaebler este *modelul antreprenorial*, unde succesul procesului de luare a deciziilor se asociază cu voința și abilitățile versate ale unui lider puternic. Contextul organizațional prezintă similarități cu cel al organizațiilor din sectorul privat (antreprenorial). Modelul promovează ideea potrivit căreia managerul actual al organizației publice trebuie să dispună de o mentalitate și un comportament antreprenorial în concordanță cu noul management public, pentru a obține succese în actul decizional [41, p.78]. Spiritul întreprinzător presupune existența câtorva „oameni buni” ale căror forțe nu trebuie irosite pe „rezolvarea problemei”, ci pe descoperirea noilor posibilități [130, p.10]. Din considerentul că modelul este centrat pe asumarea riscului și confruntarea cu incertitudinea, organizația dispune de scopuri orientate spre dezvoltare sau extindere, astfel încât să fie satisfăcut ceea ce este numit uneori „ego-ul antreprenorial” al conducătorului [130, p.11]. Cerințele unui astfel de model decizional pot fi satisfăcute de organizațiile mici sau foarte tinere, a căror cheltuieli bugetare sunt în general mai scăzute, și deci au mai puțin de pierdut prin angajarea unor decizii curajoase sau riscante, sau de către organizațiile care se confruntă cu o serie de dificultăți financiare [130, p.12].

Din modelul antreprenorial, administrația publică ar putea transfera curajul necesar pentru adoptarea deciziilor, efortul de descoperire a noilor oportunități în procesul de pregătire a

deciziilor, precum și abilitățile caracteristice liderului. Curajul lipsește de multe ori la factorii decizionali pe motiv că aceștia urmează să se confrunte cu atitudinea și reacțiile necunoscute ale cetățenilor și ale mass-mediei, sau pentru a nu deranja diverse cercuri interesate și lideri politici. Credem, că este deja timpul ca aceștia să depășească aceste bariere și să manifeste mai multă determinare și curaj în actul decizional. Or, lipsa de acțiune la fel constituie obiectul răspunderii în instituția contenciosului administrativ. Identificarea continuă a noilor oportunități se fundamentează pe necesitatea de a ține pasul cu mediul mereu transformabil în care activează AP. Pentru aceasta, AP trebuie în mod constant să cerceteze și să valorifice noile oportunități oferite de mediul academic și practicele internaționale în vederea anticipării noilor provocări și mutații sociale, politice și economice. De asemenea și trăsăturile liderului antreprenorial comportă relevanță pentru autorităților publice. Pentru a-și asuma actul de conducere și a mobiliza personalul și resursele în vederea realizării scopului și obiectivelor instituționale, conducătorul public ar trebui să dispună de aceleași calități de care dispune și liderul din modelul antreprenorial.

Modelul planificării formale comprehensive reprezintă un alt model de luare a deciziilor, care invocă raționalitatea economică și respectiv realizarea sistematică a obiectivelor stabilite în termeni preciși și cantitativi [130, p.121]. Noutatea modelului planificării formale comprehensive rezidă în efortul de anticipare și stimulare a viitorului organizației, considerînd necesitatea de adaptare la schimbările mediului. Modelul orientează procesul decizional spre luarea unor decizii cu caracter anticipativ. Alternativele decizionale se evaluează separat prin prisma costurilor și a beneficiilor, nivelului riscului și a gradului de incertitudine. Acesta poate fi adoptat de organizațiile mari care nu se confruntă cu o competiție dură și imprevizibilă, precum și de agențiile guvernamentale care dispun de mandate clare și apolitice [130, p.132].

Observăm că modelul planificării formale comprehensive implică un proces decizional structurat și sistematic, care se soldează cu decizii anticipative fundamentate pe analize formale, aplicabile în funcție de condițiile specifice ale organizației și mediului în care aceasta funcționează. Acest model prezintă caracteristici similare modelului rațional-comprehensiv, însă cu un accent deosebit pe identificarea sistematică a oportunităților și anticiparea viitorului. De la acest model ar putea fi preluate unele elemente (anticiparea viitorului; adaptarea la schimbările mediului; identificarea oportunităților și a amenințărilor etc.) pentru a fi aplicate în PDA.

O altă abordare cu privire la procesul de luare a deciziilor în cadrul administrației publice face referință la imperativul de respectare a regulilor care prescriu comportamentul necesar de a fi urmat într-o anumită situație decizională. Pornindu-se de la această preocupare, a fost elaborată *abordarea cu privire la luarea deciziilor pe baza respectării regulilor*. Regulile instituționalizate la nivelul unei autorități publice stabilesc și metodologia necesară pentru luarea deciziilor. Acestea precizează informațiile care trebuie luate în considerare atunci cînd se ia o

decizie, stabilesc participanții la proces, fixează intervalul de timp în care trebuie luată o decizie și specifică metodologia de argumentare a acesteia. În cazul în care pe parcursul procesului de luare a deciziei nu au fost respectate regulile aceasta este considerată ilegală [184], [242].

Considerăm că din moment ce decidentului îi este fixat în reguli tot procesul decizional acesta este lipsit de posibilitatea de a-și utiliza latura creativo-imaginară și inspirațională, precum și potențialul intelectual, necesare pentru proiectarea unor decizii judicioase. Chiar dacă factorul decizional dispune și de experiență, inclusiv internațională, și cunoaște cum ar putea fi maximizat conținutul unei decizii, acesta nu poate să le aplice tocmai din cauza că regulile stabilite de organizație îi prescriu pînă în cel mai mic detaliu cum acesta trebuie să procedeze în cadrul actului decizional. Totuși, neancorarea acestuia în cadrul legal și regulator poate suscita utilizarea neconformă a autorității discreționare de către factorii de decizie sau proiectarea unor decizii nelegale. De aceea, noi nu negăm în totalmente utilitatea regulilor instituite pentru desfășurarea PDA, ci considerăm că acestea ar trebui doar să ghideze sau să orienteze procesul decizional, oferindu-i totodată decidentului oportunități reale ca acesta să-și valorifice toate cunoștințele de care dispune pentru ca decizia rezultată să fie una legală, creativă și eficientă.

În literatura consacrată cercetării politicilor publice în mod special, pe lîngă modelele decizionale deja analizate, se mai întîlnesc și teoria instituționalismului (etatismului), modelul procesual, teoria grupurilor, teoria elitelor, alegerea publică și teoria sistemelor.

Potrivit instituționalismului, originea schimbărilor în politica publică se află în cadrul instituțiilor. Statul este separat de societate, fiind astfel un actor influent de sine stătător [90, p.245]. Modelul procesual se bazează pe analiza secvențială care evaluează procesul de realizare a politicilor, propunînd o împărțire în secvențe a ciclului de realizare a acestora [90, p.250]. Teoria grupurilor presupune că interacțiunea dintre grupuri este elementul esențial în procesul de elaborare a unei politici. Indivizii cu interese comune se reunesc în grupuri formale sau informale, pentru a exercita mai eficient presiuni asupra guvernului, în vederea satisfacerii intereselor individuale și de grup [90, p.252]. Teoria elitelor evidențiază faptul că elitele modelează politicile publice, acestea coboară dinspre elite spre mase și reflectă preferințele și valorile elitelor [90, p.262]. Teoria alegerii publice consideră că toții actorii publici încearcă doar să-și maximizeze propriul beneficiu [90, p.267]. Teoria sistemelor concepe politicile publice ca răspuns al sistemului politic la presiunile provenite din mediul exterior [90, p.270].

O expunere sintetizată a modelelor decizionale prezentate și analizate în acest paragraf este reflectată în *Anexa nr.2*. În *Anexa nr.3* a cercetării sunt expuse tehnicile decizionale de bază aplicate în cadrul procesului decizional administrativ. În concluzie, opinăm faptul că pentru eficientizarea PDA și modernizarea administrației publice autoritățile administrative trebuie să preia din fiecare model decizional acele elemente care se pretează cel mai bine cu acel context decizional și cu acel tip de decizie ce urmează a fi adoptată la momentul respectiv [117].

2.3. Interferențe între eficientizarea procesului decizional administrativ și modernizarea administrației publice

Viața în sine presupune o sumă aritmetică ciclică de decizii pe care indivizii le iau zilnic pentru a-și asigura existența și bunăstarea în această lume aflată într-o perpetuă evoluție. La fel și activitatea funcțională a oricărei autorități publice presupune desfășurarea unui proces continuu de luare a deciziilor, pentru realizarea scopului și obiectivelor instituționale. Cu cât deciziile luate sunt mai bine fundamentate, cu atât mai apreciate sunt rezultatele obținute din implementarea acestora. Procesul de luare și implementare a deciziilor presupune utilizarea resurselor umane, financiare, materiale și informaționale, care de obicei sunt deficitare în cadrul organizațiilor publice. În aceste circumstanțe, când orice resursă se impune a fi economisită sau valorificată la maxim, când necesitățile cetățenilor cunosc o progresie continuă și eterogenă, când funcțiile și atribuțiile autorităților publice au fost extinse iar structura micșorată, când RM trebuie să implementeze Acordul de Asociere la UE, eficientizarea PDA obține un rol primordial pentru realizarea obiectivelor instituționale proiectate, cu utilizarea de resurse minime.

Deciziile temeinic și judicios fundamentate reprezintă temelia funcțională a oricărei activități manageriale eficiente. În lumea complexă și contradictorie în care administrația publică activează, adoptarea și aplicarea unor decizii performante este din ce în ce mai dificilă, dar extrem de necesară. Ultimele decenii marchează atât în plan teoretico-metodologic, cât și în plan aplicativ o amplificare a procesului de cercetare a fenomenelor decizionale. În procesele de formare și perfecționare managerială se alocă un spațiu major problematicei decizionale și îndeosebi dezvoltării capacității și *know-howului decizional* [83].

Obiectul activității administrației publice rezidă în satisfacerea în mod perpetuu a tuturor cerințelor esențiale și comune întregii colectivități umane. De aceea, activitatea instituțională a autorităților administrative trebuie să se bazeze pe acțiuni raționale și eficiente de utilizare a resurselor, în scopul obținerii unor rezultate maxime. Aceste acțiuni pot să rezulte doar din niște decizii bine fundamentate și științific argumentate. Însă pentru a ajunge la astfel de decizii se impune organizarea și desfășurarea unui PDA structurat, transparent, informat și participativ.

Problematika deciziei a trecut în prim-planul științelor în general și a celor psiho-organizaționale în special, deoarece *decizia reprezintă funcția esențială a conducerii*. Majoritatea cercetătorilor consideră că a conduce înseamnă a lua decizii, deși conducerea implică nu numai decizii, ci și alte funcții importante [132]. Totuși, trebuie să recunoaștem faptul că în funcție de gradul de corectitudine și transparență a deciziilor se apreciază însăși eficiența conducerii. Este dificil de prezumat că în lipsa unor procese decizionale și decizii judicioase administrația publică s-ar putea moderniza. Decizia constituie punctul central al activității de management, întrucât ea se regăsește în toate funcțiile acestuia. Rolul deosebit al

deciziei reiese și din faptul că integrarea unei organizații în mediul ambiant extern depinde de calitatea deciziilor luate în cadrul acesteia [45].

Așadar, din cele reliefate de cercetători, se deduce faptul că pentru a moderniza administrația publică este nevoie ca aceasta se dispună de o conducere eficientă. Dar, funcția de conducere se asimilează cu cea de luare a deciziilor, adică, pentru a exercita un act de conducere eficient, deciziile adoptate în cadrul autorității publice administrative trebuie să fie cât mai raționale și mai comprehensive. Pentru a obține astfel de decizii se impune ca însuși procesul decizional din respectiva autoritate să întrunească toate condițiile, elementele și etapele decizionale prescrise de literatura de specialitate. Însă, în lipsa unui PDA organizat, structurat, transparent și participativ nu pot fi adoptate decizii eficiente, iar în lipsa unor decizii eficiente, adică în lipsa unei conduceri eficiente, nu poate fi realizată o activitate administrativă performantă. Prin urmare, scopul și obiectivele administrației rămân nerealizate. În aceste condiții este evident faptul că nu ne aflăm în cadrul unei administrații publice moderne.

După cum evidențiam mai sus, complexitatea și dinamismul vieții sociale, cerințele continue și ridicate ale cetățenilor, austeritatea resurselor publice, precum și ritmul accelerat de dezvoltare a cunoștințelor și tehnologiilor informaționale constituie factorii ce invocă consolidarea capacității decizionale a autorităților publice administrative și modernizarea continuă a sistemului de administrație publică. Activitatea instituțional-funcțională a acestora reprezintă o agregare a tuturor deciziilor adoptate și implementate de către numitele autorități. Astfel, pornind de la ideea enunțată, constatăm faptul că eficiența și eficacitatea activității administrative este în raport de dependență cu calitatea deciziilor adoptate și implementate de către numitele autorități.

Potrivit literaturii de specialitate, eficiența reprezintă raportul causal dintre efecte și eforturi (rezultate obținute și mijloace angajate), astfel, pentru obținerea eficienței, este necesar ca efectele rezultate din utilizarea eforturilor să fie superioare [131, p.143]; [95, p.91], [74, p.64]; [68, p.239]. Eforturile se exprimă prin consumul de timp, resurse materiale, financiare și umane. Efectele se identifică prin sporuri de profit, de venituri, economii de cheltuieli, salarii, economii de personal și sporuri de productivitate a muncii [131, p.143].

Prin urmare, deducem că eficientizarea PDA presupune faptul că deciziile rezultate din acesta vor contribui la realizarea scopului și obiectivelor administrației cu eforturi și resurse minime. Ceea ce înseamnă că resursele publice utilizate pentru pregătirea, elaborarea și adoptarea deciziilor, pentru implementarea, monitorizarea și evaluarea acestora vor fi mai mici cuantificate monetar decât rezultatele și impacturile la fel cuantificate monetar, rezultate din implementarea deciziilor.

Potrivit lui H. Simon, a fi eficient înseamnă a alege cea mai scurtă cale și cele mai ieftine mijloace pentru realizarea scopurilor dorite [209, p.9]. În cadrul procesului de eficientizare,

A. Androniceanu imprimă un rol deosebit resursei umane. Autoarea consideră că de folosirea eficientă a personalului, de eficiența muncii lui depinde însăși calitatea și eficiența activității din cadrul administrației publice. Eficiența în organizațiile din sectorul public există atunci când acestea realizează și furnizează serviciile publice corespunzătoare din punct de vedere calitativ și cantitativ, asigurând o gestionare corectă a tuturor resurselor potrivit nivelurilor stabilite. Prin urmare, instituția publică este eficientă atunci când reușește să-și realizeze misiunea și obiectivele cu costurile planificate sau mai mici. Astfel, eficiența activității autorităților administrației publice se concentrează în calitatea actului administrativ și în capacitatea acestora de a rezolva problemele de politici publice [34, p.328].

Deci, dacă administrația publică dispune de capacitatea administrativă de a elabora politici publice care soluționează efectiv problemele sociale existente la un moment dat, atunci acea administrație este una eficientă. Însă cunoaștem, că doar politicile raționale pot să soluționeze totalmente anumite probleme sociale, ceea ce de altfel, ne face să inferăm faptul că prin elaborarea unor decizii calitative, administrația publică devine eficientă.

În administrația publică, procesul decizional este descris de I. Alexandru, A. Negoită, T. Oroveanu, Gh. Savu, E. Ticames, Corneliu Manda și Cezar Manda, E. Albu, D. Brezoianu, A. Iorgovan ca un proces cu caracter colectiv, care presupune participarea de natură politică, socială și tehnică la acesta, asigurându-se astfel cunoașterea exactă a diferitelor aspecte ale domeniului în care urmează a fi luată decizia. Prin urmare, gradul participării și profunzimea acestora asigură eficiența deciziei administrative. Participarea în formele menționate este catalogată ca fiind unul din cele mai importante elemente cu ajutorul căruia se poate obține perfecționarea procesului decizional din cadrul administrației publice [31], [32], [37], [48], [64], [67], [75], [80], [103].

Drept urmare, notăm faptul că autorii nominalizați operează cu o altă definiție pentru eficientizarea procesului decizional și a deciziei administrative. Aceștia nu mai analizează raportul dintre intrări și ieșiri ca indicator al eficienței, ci pun accentul pe participarea politică, tehnică și socială la procesul decizional. Astfel, dacă în cadrul unui proces decizional se înregistrează participarea factorului politic, a funcționarilor publici profesioniști și a cetățenilor, atunci deciziile rezultate din acel proces se consideră a fi eficiente. Noi considerăm că participarea acestor trei elemente la procesul decizional contribuie la realizarea efortului de eficientizare a acestuia, dar nu este determinantă.

Analizând definițiile sus-expuse cu privire la eficientizare, vom elabora propria definiție cu privire la eficientizarea procesului decizional administrativ, și aceasta nu pentru a renega definițiile citate, dar pentru a ne exprima propria viziune cu privire la conceptul și conținutul eficientizării. Așadar, noi considerăm că eficientizarea procesului decizional administrativ reprezintă totalitatea activităților întreprinse de administrația publică pentru perfecționarea

continuă a resursei umane, identificarea și adoptarea celor mai inovative abordări decizionale, transparentizarea actului de adoptare a deciziilor și implicarea cetățenilor în desfășurarea acestuia, în vederea obținerii rezultatelor maxime cu utilizarea de resurse minime. După cum se observă, elementele principale ale definiției elaborate sunt instruirea continuă a personalului cu atribuții decizionale, inovarea metodologiei de desfășurare a procesului decizional, transparentizarea procesului decizional și implicarea cetățenilor în desfășurarea și luarea deciziilor. Armonios combinate, sinergia acestor elemente trebuie să conducă la realizarea completă a scopului și obiectivelor decizionale cu minimum de resurse utilizate.

Cercetînd metodele de eficientizare a procesului decizional în contextul modernizării administrației publice din RM, în continuare vom analiza dacă între aceste două procese există careva interferențe, și dacă există, atunci cum acestea interacționează între ele. În acest context, trebuie să recunoaștem faptul că modernizarea administrației publice reprezintă un deziderat al zilelor noastre, a cărui realizare nu mai poate fi tergiversată, în condițiile în care repercusiunile crizei economico-financiare sunt din ce în ce mai împovărătoare. Aceasta reclamă micșorarea cheltuielilor publice, dar menținerea sau chiar îmbunătățirea calității actului administrativ. Astfel, misiunea autorităților publice administrative a devenit foarte complexă și complicată. Administrația docilă care doar ascultă de factorul politic și execută întocmai dispozițiile acestuia, nu dispune de capacitatea administrativă necesară pentru confruntarea acestor provocări.

Astăzi, Republica Moldova are nevoie de o administrație modernă orientată spre cetățean, ale cărui nevoi și cerințe trebuie plasate în centrul activității administrative. Astfel, unul din elementele inerente ale procesului de modernizare a administrației publice este îmbunătățirea calității deciziilor adoptate în cadrul acesteia. Pentru aceasta, este nevoie de consolidarea relațiilor cu cetățenii, eliminarea corupției și formarea unui corp de funcționari publici profesioniști și neutri din punct de vedere politic. În cazul în care administrația publică duce lipsa funcționarilor publici cu cultură generală, pregătire profesională adecvată, apolitici, morali și noncorupți, calitatea procesului decizional și a deciziilor rezultate va fi direct proporțională cu „potențialul” acestora. Prin consecință, resursele publice vor fi disipate, eficiența în sectorul public va lipsi cu desăvârșire, cetățenii își vor pierde încrederea în actul guvernamental, iar organismul administrativ va deveni o povară pentru stat și cetățeni.

În una din lucrările sale A. Sîmboteanu reliefează, că integrarea europeană este un deziderat fundamental al RM, care poate fi realizat pe calea democratizării sistemului politic și modernizării administrației publice. Modernizarea administrației publice este de neconceput fără asigurarea unui grad înalt de profesionalism al funcționarilor publici, lucru posibil doar prin delimitarea funcțiilor politice de cele administrative și promovarea unei politici de personal meritocratic [111, p.27]. Aceeași opinie este exprimată și de A. Androniceanu, care remarcă că numai un nivel înalt de pregătire profesională formată în baza celor mai noi cunoștințe de

specialitate poate asigura ca deciziile să conțină soluții inovatoare și realiste, care să contribuie la satisfacerea maximă a cerințelor sociale, la îmbunătățirea nivelului de trai al cetățenilor și la modernizarea administrației publice. Pentru a ajunge la modernizare, administrația publică trebuie să stabilească cu mare precizie echilibrul între activitatea cotidiană de implementare a politicilor și furnizarea serviciilor publice, pe de o parte, și exercitarea funcțiilor strategice de anticipare a nevoilor sociale, prioritizare a competențelor și sarcinilor, precum și de perfecționare a funcționarilor publici în vederea satisfacerii nevoilor cetățenești într-un mod cât mai eficient și efectiv, pe de altă parte. Nivelul înalt de pregătire profesională a personalului, formată în baza celor mai noi cunoștințe de specialitate, poate asigura ca deciziile să conțină soluții inovatoare și realiste care să contribuie la satisfacerea maximă a cerințelor sociale, la îmbunătățirea nivelului de trai al cetățenilor și la modernizarea administrației publice.

Așadar, pentru ca administrația publică să fie modernă trebuie să producă decizii inovatoare și realizabile, care să se soldeze cu satisfacerea completă a interesului general al cetățenilor și ridicarea nivelului de bunăstare al acestora. Potrivit lui I. Alexandru, modernizarea administrației este un proces continuu [31, p.830]. Aceasta presupune faptul că administrația publică, în mod constant și consecvent, trebuie să identifice acele metode inovative ce i-ar asigura să desfășoare procese decizionale calitative, care să se finalizeze cu decizii administrative eficiente și rezultative.

Verbul a moderniza, care *inter alia* este tot mai des utilizat în literatura de specialitate, semnifică în primul rând a actualiza, a încerca recuperarea unei întârzieri, trecînd de la o organizare statică caracterizată prin inerție la una plină de dinamism, adaptată unui mediu aflat în transformare rapidă. Totodată, a moderniza înseamnă a se adapta la modernitate, a adopta comportamente moderne, considerate inovatoare în raport cu cele precedente [131, p.163].

Din definițiile enunțate de cercetătorul I. Verboncu rezultă că administrația publică, pentru a fi modernă, trebuie să se comute de la organizarea statică de inerție, la una dinamică, prin adoptarea comportamentelor moderne considerate inovatorii în raport cu cele anterioare. Însă cum se poate renunța la inerția instituțională, recupera unele omisiuni funcționale, implementa alte metode administrative inovative dacă calitatea resursei umane publice rămîne aceeași, iar procesul decizional continuă să fie desfășurat potrivit principiilor sistemului de administrație clasică. Sesizăm faptul că și I. Verboncu pune accentul pe inovare pentru a se ajunge la modernizarea administrației, ceea ce de fapt presupune inovarea procesului decizional administrativ.

În opinia lui A. Sîmboteanu, modernizarea întrunește în sine reorganizarea și reformarea dimensiunilor programatice și politice ale administrației, prin implementarea unor principii moderne și ajustarea ei la inovațiile timpului, adică la rigorile europene [113, p.248]. În definiția lui A. Sîmboteanu, la fel se evidențiază necesitatea adoptării unor principii moderne și a

inovațiilor pentru modernizarea administrației publice. În contextul în care RM a semnat Acordul de Asociere cu UE prezența și funcționarea unei administrații moderne reprezintă un imperativ național stringent de realizat. Pentru aceasta, considerăm că se impune în mod urgent eficientizarea serviciului public și al procesului decizional administrativ.

Din punctul nostru de vedere, orice administrație publică, indiferent de stat, nu poate fi considerată modernă dacă corpul de funcționari publici nu este bine pregătit și noncorupt, iar PDA nu este științific, transparent și participativ. Astfel, considerăm că modernizarea administrației publice reprezintă un proces continuu de perfecționare a resursei umane potrivit celor mai recente metode de instruire, precum și inovarea metodologiei de organizare, desfășurare și încheiere a procesului decizional administrativ prin utilizarea completă a potențialului TIC și a celui existent la cetățeni, în vederea îndeplinirii complete și calitative a misiunii de bază a administrației.

Este evident faptul, inclusiv și din cercetările menționate anterior, că unul din elementele de bază ale procesului de modernizare a administrației publice este îmbunătățirea procesului decizional administrativ. Odată cu inovarea procesului decizional, resursele utilizate pentru elaborarea, adoptarea, implementarea și evaluarea deciziilor vor fi mai diminuate, iar rezultatele și impacturile obținute în urma implementării acestora vor fi mai apreciate. Din moment ce interesele generale ale cetățenilor vor fi satisfăcute în totalitate de deciziile implementate, iar nivelul de trai al acestora va cunoaște un trend ascendent, atunci nimeni nu va putea nega faptul că respectiva administrație publică nu este una eficientă și modernă. Prin urmare, conchidem faptul că eficientizarea PDA dispune de implicații directe și pozitive asupra efortului de modernizare a administrației publice.

2.4. Concluzii la capitolul 2

Rezultatele studiului cu privire la abordările teoretico-metodologice ale procesului decizional din perspectiva modernizării administrației publice desfășurat în acest capitol suscită formularea următoarelor concluzii:

1. Procesul decizional din cadrul administrației publice este cercetat prin prisma a două abordări de bază. Prima este dezvoltată de cercetătorii politicilor publice, potrivit cărora procesul decizional reprezintă o etapă din ciclul de elaborare a unei politici ce constă în stabilirea câtorva alternative decizionale și selectarea celei mai avantajoase. Cea de a doua abordare aparține cercetătorilor științei administrației, dreptului administrativ și managementului public, conform cărora procesul decizional este un proces complex, amplu, de durată, care necesită o vastă și aprofundată documentare tehnico-științifică și socială, precum și multiple cercetări calitative și cantitative.

2. Succesul sau eșecul conducerii oricărei autorități publice administrative este determinat în mod direct de calitatea procesului decizional desfășurat și de deciziile adoptate și implementate de acea autoritate.

3. Structura internă a procesului decizional administrativ, elementele constituante ale acestuia, precizia informației utilizate, mediul organizațional, calitatea personalului participant la procesul de decidere determină în mod direct calitatea deciziei rezultate.

4. Modelele decizionale în baza cărora se desfășoară procesele de luare a deciziilor se grupează în două categorii de bază. Prima categorie include *abordările normative* (modelele reprezentative: rațional-comprehensiv; mixt de scanare; antreprenorial; și al planificării formale comprehensive), care tratează fenomenele decizionale prin prisma teoriilor raționale și în centrul cărora se află „omul rațional”, iar cea de a doua categorie cuprinde *abordările descriptive* (modelele de referință: raționalității limitate; incremental; tip „ladă de gunoi”; echilibrului punctual și bazat pe reguli), unde „omul satisficient” adoptă o atitudine subiectivă și emoțională în raport cu procesul de elaborare și fundamentare a deciziilor.

5. Fiecare model decizional dispune atât de puncte forte, cât și vulnerabile. Din acest considerent, nici unul din acestea nu poate fi preluat *in corpore* și transpus în activitatea funcțională a administrației publice pentru a produce decizii eficiente. Autoritățile administrative trebuie să preia din fiecare model decizional acele elemente, care se pretează cel mai bine cu acel context decizional și cu acel tip de decizie, ce urmează a fi adoptată la momentul respectiv.

6. Participarea cetățenilor la PDA și luarea în considerare a necesităților și a cunoștințelor acestora, constituie unul din elementele cele mai importante ale actului decizional.

7. Între imperativele de eficientizare a PDA și modernizare a administrației publice există relații de influență reciprocă, întrucât, după cum eficientizarea procesului decizional conduce la modernizarea administrației publice, tot așa și modernizarea administrației publice suscită eficientizarea procesului decizional.

3. PROCESUL DECIZIONAL AL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE DIN REPUBLICA MOLDOVA, REPUBLICA ESTONIA ȘI FYR MACEDONIA: ANALIZĂ COMPARATĂ

3.1. Particularitățile procesului decizional administrativ central din Republica Moldova. Analiza SWOT

În Republica Moldova procesul decizional din cadrul APC este reglementat de cadrul legislativ, normativ și de cel metodologic. Prin urmare, acesta va fi prezentat și analizat cu acuitate prin prisma reglementărilor legislative, normative și metodologice în vigoare, dar și prin obiectivul cercetărilor și evaluărilor elaborate de organizațiile societății civile și organizațiile internaționale. Cu scopul de a obține o imagine cât mai completă și autentică cu privire la procesul decizional din cadrul APC a RM, vor fi prezentate și interpretate și rezultatele anchetei sociologice desfășurată în cadrul autorităților publice administrative centrale. O analiză separată cu identificarea deficiențelor de reglementare pentru fiecare act legislativ, normativ și metodologic cu privire la procesul decizional administrativ se regăsește în *Anexa nr.4* a lucrării.

Așadar, vom începe studiul de identificare și analiză a particularităților procesului decizional administrativ central din RM cu cercetarea definiției acestuia circumscrisă de cadrul legal și metodologic în vigoare. Legea 239/2008 privind transparența în procesul decizional *definește procesul decizional* drept procedura prin intermediul căreia se elaborează și se adoptă decizii de către autoritățile publice [4]. Potrivit *Regulilor de elaborare și a cerințelor unificate față de documentele de politici*, prin proces decizional se subînțelege acel context în care se elaborează, implementează și evaluează politicile publice la nivel central [14]. Ghidul metodologic cu privire la procesul decizional explică că procesul decizional presupune atât activitatea de planificare a politicilor, cât și elaborarea, aprobarea, implementarea și evaluarea acestora, denumit și ciclul politicilor publice [28]. Observăm că definițiile cu privire la PDA nu sunt congruente între ele, ceea ce conduce la formarea percepțiilor diferențiate cu privire la structura și conținutul acestuia de către factorii decizionali publici. Considerăm că definiția pe care am formulat-o la paragraful unu din capitolul doi al lucrării pe baza definițiilor prezentate de literatura de specialitate, reflectă suficient de integru forma și conținutul unui PDA.

Sistemul actual de politici din RM este caracterizat prin existența a cinci tipuri de documente de politici distincte, însă interconexe, și anume: concepția; strategia; programul; planul de acțiuni; propunerea de politici publice [28]. În conformitate cu planurile anuale de activitate coordonate cu Cancelaria de Stat (CS), ministerele și alte autorități publice centrale, elaborează politici menite să soluționeze anumite probleme de interes public sau să realizeze obiectivele stabilite. În cadrul ministerelor, unitățile responsabile de elaborarea politicilor sunt subdiviziunile de specialitate, ce elaborează politici pe domeniile de care sunt responsabile. Pentru elaborarea unor politici poate fi instituit un grup de lucru cu participarea mai multor subdiviziuni ale ministerului. În cazul unor probleme complexe se creează grupuri de lucru interministeriale care elaborează politica publică. Ministerele trebuie să identifice și să analizeze toate soluțiile decizionale și să propună factorilor decizionali mai multe opțiuni de politici pentru

aceeași problemă. În cele mai multe cazuri, elaborarea unui proiect de act normativ sau legislativ este precedată de elaborarea și aprobarea propunerii de politici [2], [3].

Procesul decizional administrativ central din RM este structurat pe trei nivele [28]. La primul nivel, cel al autorităților publice administrative centrale de specialitate, se pregătește și se elaborează proiectul decizional. Tot la acest nivel are loc procedura de examinare și avizare a proiectului de către autoritățile de resort și supunerea acestuia consultării publice. La nivelul doi, cel al CS și al CIPS-lui, are loc examinarea proiectului de către numitele autorități. La nivelul trei, proiectul decizional se supune Guvernului pentru examinare și adoptare. Ulterior, decizia se remite autorității autoare pentru implementarea și monitorizarea acesteia.

Înainte de inițierea procesului de elaborare a deciziei, inclusiv a propunerii de politici, autoritatea inițitoare notifică CS și părțile interesate despre intenția de demarare a procesului. Notificarea se face prin completarea *Formularului pentru anunțarea inițierii proiectului documentului de politici publice* care se transmite Cancelariei, autorităților publice relevante și factorilor interesați, și se publică pe pagina web a autorității. În formular se includ informații despre denumirea proiectului decizional ce urmează a fi elaborat, problema abordată, perioada de elaborare, perioada de consultare și coordonatele persoanei de contact [28].

Din punct de vedere structural procesul de elaborare a documentelor de politici este etapizat după cum urmează: identificarea problemei; colectarea și analiza informației; formularea propunerii de politici, a obiectivelor, a beneficiarilor și a scenariilor de implementare; efectuarea analizei de impact pentru scenariile de politici; consultarea scenariilor de politici și a exhaustivității riscurilor pe verticală și pe orizontală; formularea documentului de politici; consultarea lărgită și avizarea documentului; definitivarea și prezentarea spre aprobare a versiunii finale; formularea cerințelor față de rapoartele de monitorizare; aprobarea actului documentului de politici; monitorizarea și evaluarea implementării documentului de politici [28], [14], [29].

Așa cum menționam și anterior, după parcurgerea tuturor etapelor, propunerea se prezintă CIPS-lui pentru examinare. În cazul în care decizia Comitetului vizavi de propunerea de politici este una pozitivă, autoritatea inițitoare purcede la aplicarea planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, care în cele mai dese cazuri constă în elaborarea proiectelor de acte legislative sau normative. Procesul de elaborare a proiectului de act normativ este structurat în opt etape consecutive, după cum urmează: examinarea propunerilor; documentarea și luarea deciziei; asigurarea tehnică, organizatorică și financiară a procesului elaborării deciziei; determinarea conceptelor și noțiunilor ce vor fi utilizate în proiect; întocmirea textului; fundamentarea; avizarea, consultarea publică și expertiza; definitivarea [5, art.32]. Concomitent cu elaborarea proiectului de act normativ se întocmește o *notă de argumentare* la proiectul actului care conține: explicațiile și argumentele necesare cu privire la condițiile ce au impus elaborarea proiectului; prognozele social-economice și consecințele realizării lor; elementele inovatorii; fundamentarea economico-financiară; materialele informative și analitice; actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul proiectelor de acte normative ce reglementează activitatea de întreprinzător [5, art.37].

O expunere descriptivă și analitică pentru fiecare etapă a procesului decizional administrativ central mai sus prezentat este reflectată în *Anexa nr.6*.

Totuși, pentru a obține o imagine mai realistă a procesului decizional din cadrul APC a RM, autorul a elaborat și a expediat pentru completare autorităților publice administrative centrale, inclusiv și celor cu statut autonom (în total 31 de autorități prezentate în *Anexa nr.5*) un chestionar cu 25 de întrebări ce vizează modalitatea de elaborare, adoptare și implementare a deciziilor, precum și condițiile ce influențează calitatea acestora. Chestionarul a avut drept scop diagnosticarea unor aspecte ale procesului decizional din cadrul APC. *În rezultatul prelucrării chestionarelor* (rezultate prezentate în *Anexa nr.5*), *au fost realizate următoarele constatări*: PDA este reglementat doar suficient (din foarte bine, bine, suficient și insuficient); numărul, ordinea și conținutul etapelor structurale ale procesului decizional nu influențează calitatea deciziilor; implicarea factorului politic în procesul de pregătire și luare a deciziilor este una semnificativă; decizia adoptată diferă foarte puțin de deciziile adoptate anterior; timpul acordat pentru desfășurarea procesului decizional este insuficient; solicitarea și considerarea punctului de vedere al mediului academic și a celui de cercetare se face doar în cazul deciziilor complexe; societatea civilă, mediul de afaceri și cetățenii se consultă doar în cazul politicilor publice; corupția suscită ineficiența PDA; factorii politic și uman, precum și neplanificarea resurselor financiare reprezintă cauzele ce conduc la neimplementarea conformă și totală a deciziilor; 40% dintre deciziile adoptate nu se implementează, iar deciziile implementate nu sunt supuse evaluării ex-post.

La această etapă a cercetării, dispunem de o radiografie a procesului decizional din cadrul administrației publice centrale obținută în rezultatul cercetării cadrului legal și metodologic din RM cu privire la reglementarea procesului decizional administrativ și a prelucrării rezultatelor anchetei sociologice desfășurată în cadrul autorităților APC, prin intermediul căreia s-a urmărit investigarea unor aspecte ale actului decizional administrativ.

În aceste circumstanțe, considerăm că dispunem de informație suficientă pentru a elabora analiza SWOT a procesului decizional din cadrul APC a RM. Vom utiliza analiza SWOT cu scopul de a identifica punctele tari și slabe ale procesului decizional din cadrul APC a RM și concomitent vom cerceta oportunitățile de îmbunătățire a acestuia, precum și amenințările la care poate fi expus în cazul neînlăturării punctelor slabe și nevalorificarea oportunităților.

Așadar, vom iniția procesul de elaborare a analizei SWOT prin identificarea și cercetarea ***punctelor tari ale procesului decizional administrativ central*** din cadrul RM. Din punctul nostru de vedere, cele mai importante puncte tari ale procesului decizional administrativ central din RM pot fi descrise după cum urmează.

Se atestă existența unui cadru legal de bază (expus și analizat în *Anexa nr.4*) care reglementează aspectele, structura, etapele și elementele de bază ale PDA. De asemenea, se constată prezența unui cadru metodologic suficient cu privire la elaborarea, fundamentarea, adoptarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea deciziilor administrative cu referință la Ghidul metodologic cu privire la procesul decizional, Ghidul metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice, Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice, care de asemenea sunt prezentate și analizate în *Anexa nr.4* a cercetării. Acest

cadru legal și metodologic indicat, reglementează etapele structurale de bază ale PDA, astfel că fiecare dintre acestea, dispune de repere orientative care necesită a fi urmate. O parte din normele cadrului legal evidențiat (*Legea 317/2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale; Legea 239/2008 privind transparența în procesul decizional*) sunt convergente cu rezultatele și recomandările cercetărilor științifice și bunelor practici europene. Cadrul metodologic cu privire la PDA corespunde de principiu celui existent în unele statele ale UE. Același cadru legal cu privire la PDA (*Legea 239/2008 privind transparența în procesul decizional; Legea 317/2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale; Hotărârea Guvernului 96/2010 cu privire la acțiunile de implementare a Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008*) recunoaște și garantează dreptul universal al cetățenilor de a participa la procesul de elaborare a deciziilor desfășurat de AP. Existența normelor legale (*art.13 și 16 din Legea 780/2001 privind actele legislative; art.30 din Legea 317/2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale*) care oferă dreptul autorităților administrative de a beneficia de expertiza și asistența mediului academic și de cercetare în procesul de elaborare și fundamentare a deciziilor administrative la fel reprezintă un aspect forte al PDA din Republica Moldova.

Totodată, se constată și existența cadrului instituțional necesar pentru conducerea și desfășurarea PDA. La nivelul central sunt instituite CIPS, Guvernul, Prezidiul Guvernului, Direcția generală coordonarea politicilor, a asistenței externe și reforma administrației publice (Direcția coordonarea politicilor și planificare strategică; Direcția monitorizare și evaluare) a Cancelariei de Stat, responsabilă de administrarea și eficientizarea procesului decizional. Un alt organ instituit pentru eficientizarea procesului decizional în domeniile economic, bugetar-fiscal și al comerțului, este *Consiliul Economic pe lângă Prim-ministru* [21]. Acesta are misiunea de a facilita dialogul între reprezentanții comunității de afaceri și formatorii de politici în vederea dezvoltării unui climat socioeconomic favorabil și a unui mediu de afaceri nondiscriminator, transparent și favorabil investițiilor. Un alt element important al procesului decizional administrativ central din RM este *Consiliul Suprem de Securitate*, care este un organ consultativ, ce analizează activitatea ministerelor și departamentelor în domeniul asigurării securității naționale și prezintă Președintelui RM recomandări în problemele de politică externă și internă a statului [10]. *Comisia Guvernamentală pentru Integrare Europeană* (H.G. 679/2009) responsabilă pentru realizarea Planului Național de implementare a Acordului de Asociere dintre RM și UE, precum și *Consiliul Național pentru reforma administrației publice* (H.G. 716/2015) împuternicit cu asigurarea unui proces integrat de planificare strategică, de implementare și monitorizare a politicilor guvernului în domeniul reformei administrației publice – constituie două organe instituite la fel pentru îmbunătățirea procesului decizional administrativ central pe domeniile de competență.

Pentru a facilita participarea părților interesate în procesul de elaborare, implementare, monitorizare, evaluare și actualizare a documentelor de planificare strategică, în anul 2010 a fost instituit *Consiliul Național pentru Participare*. Consiliul este un organ consultativ, fără statut de persoană juridică, și are drept scop dezvoltarea și promovarea parteneriatului strategic între

autoritățile publice, societatea civilă și sectorul privat, în vederea consolidării democrației participative [19]. Odată cu instituirea Consiliului, considerăm că procesul de luare a deciziilor din cadrul APC a RM a cunoscut o ușoară îmbunătățire, ceea ce confirmă faptul că implicarea cetățenilor în administrarea treburilor publice ale statului contribuie indubitabil la eficientizarea procesului decizional administrativ.

La nivelul autorităților administrative centrale sunt instituite instituția secretarului de stat, instituția colegiului, precum și unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice, responsabilă de calitatea documentelor de politici, a proiectelor de acte legislative și normative, precum și a documentelor care conțin rezultatele evaluării impactului.

Acestea fiind aspectele bine dezvoltate ale procesului decizional administrativ central din RM, în continuare vom prezenta și analiza *punctele slabe* ale acestuia, potrivit studiilor desfășurate în acest sens. Așadar, acestea pot fi formulate după cum urmează. Existența elementelor contradictorii și conflictuale în interiorul cadrului legal de bază cu privire la PDA. Unele norme dintr-un act legislativ nu concordă cu norme analogice din alt act legislativ sau normativ (de exemplu: din punct de vedere procedural, unele aspecte ale procesului decizional prescris de Legea 64/1990 cu privire la Guvern nu se armonizează cu cele reglementate de Hotărârea de Guvern 34/2001 despre aprobarea Regulamentului Guvernului Republicii Moldova). Totodată, se atestă neconcordanțe între cadrul normativ și cel metodologic cu privire la PDA (de exemplu: procesul decizional ca structură și conținut prescris de Hotărârea Guvernului 33/2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici nu este congruent cu cel descris de Ghidul metodologic cu privire la procesul decizional).

Cadrul normativ cu privire la procesul decizional administrativ central (expus și analizat în *Anexa nr.4*) dispune de un caracter dispersat, neordonat și neactualizat. Există ambiguități în cadrul legal și metodologic cu privire la PDA. Cele mai pronunțate pot fi identificate în/și între Legea 64/1990 cu privire la Guvern, Hotărârea de Guvern 34/2001 despre aprobarea Regulamentului Guvernului, Hotărârea Guvernului 657/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea structurii și efectivului-limită a Cancelariei de Stat și Hotărârea Guvernului 33/2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici. Legea 98/12 privind administrația publică centrală de specialitate nu dispune de norme cu privire la reglementarea procesului decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale de specialitate, și nici nu face trimitere la un alt act legislativ și normativ în baza căruia acestea ar trebui să-și organizeze și să-și desfășoare procesul decizional. Actul legislativ de bază care reglementează procesul de elaborare și adoptare a proiectelor decizionale ale APC, cât și locale cu referință la Legea 317/2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale conține multe norme interpretative (prezentate detaliat și analitic în *Anexa nr.4* a lucrării), execuția cărora este lăsată la decizia autorităților publice administrative.

De asemenea, se constată prezența omisiunilor de conținut în Ghidul metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice și în Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice. Ghidul metodologic pentru analiza ex-ante a

impactului politicilor publice dispune de unele părți structurale care nu sunt complet abordate. Paragrafele Ghidului, intitulate „Analiza impactului administrativ” și „Analiza impactului economic”, sunt expuse și descrise într-un mod foarte generalizat și estompat, ceea ce contribuie la apariția interpretărilor și supozițiilor față de structura și conținutul acestor analize. Vizavi de analiza impactului economic, Ghidul nu oferă nici o tehnică de realizare a acesteia, ceea ce subsecvent îngreunează procedura de dezvoltare a unei analize de impact. Etapa de stabilire a modelului resurse-produse de către Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice este abordată într-o manieră eclectică, care suscită confuzii la nivel de percepție, și la nivel aplicativ. Atât intitulatura etapei, cât și conținutul acesteia nu reușesc să explice evaluatorului ce activități sunt necesare a fi desfășurate la această etapă și ce scop urmăresc acestea.

Lipsa instrumentelor de stimulare și convingere a cetățenilor, societății civile și sectorului privat pentru a se implica activ și plener în PDA, reprezintă o altă deficiență a cadrului normativ prezentat. Nici Legea 239/2008 privind transparența în procesul decizional, nici Hotărârea Guvernului 96/2010 cu privire la acțiunile de implementare a Legii privind transparența în procesul decizional, nu dispun de norme cu caracter stimulator care ar contribui la cointerесarea cetățenilor în vederea participării acestora la elaborarea și monitorizarea deciziilor administrative.

Necunoașterea exhaustivă a conținutului cadrului metodologic cu privire la procesul decizional de către factorii decizionali, la fel reprezintă o deficiență a actului decizional administrativ din RM. Constatarea derivă din rezultatele obținute în urma procesării chestionarelor completate de numitele autorități. Personalul cu atribuții la pregătirea și adoptarea deciziilor administrative nu respectă în completitudine prevederile cadrului legal și metodologic cu privire la PDA. Rapoartele de evaluare prezentate în cercetare reliefează acest aspect. De asemenea, se observă lipsa unui sistem electronic online de desfășurare a procesului decizional administrativ central similar celor existente în SAE. Procesul decizional administrativ central din RM nu dispune de o transparentizare suficientă. Spre deosebire de procesul decizional guvernamental care este unul deschis doar în etapa de adoptare, cel din cadrul autorităților administrative centrale este netransparent și închis. Lipsa instrumentelor necesare pentru urmărirea online a procesului decizional din cadrul autorităților publice administrative centrale (cu excepția portalului electronic *monitorizare.gov.md (PlanPro)* administrat de către Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, prin intermediul căruia se monitorizează realizarea Planului Național de Acțiuni pentru Implementarea Acordului de Asociere RM-UE) confirmă această constatare. Absența unui mecanism electronic centralizat de monitorizare și evaluare a deciziilor administrative, în special a politicilor publice, mecanisme existente în statele SAE, la fel reprezintă o lacună a PDA din RM. Lipsa unei bazei de date centrale cu privire la evidența deciziilor adoptate, implementate, monitorizate și evaluate, denotă această omisiune. Deciziile administrative adoptate nu se implementează potrivit planurilor de acțiuni elaborate în acest sens. Rapoartele de monitorizare reflectate în lucrare și rezultatele anchetei sociologice, determină formularea acestei constatări.

Lipsa reglementărilor normative cu privire la evaluarea deciziilor administrative, inclusiv a politicilor publice, fac ca această activitate în cadrul administrației publice să fie una neuniformă și neconsecventă. Absența rapoartelor de evaluare intermediară și ex-post pe paginile oficiale ale autorităților administrative și CS, precum și rezultatele anchetei sociologice, conduc la articularea deficienței menționate.

Capacitatea instituțională și funcțională a Direcției generale coordonarea politicilor, a asistenței externe și reforma administrației publice (Direcția coordonarea politicilor și planificare strategică; Direcția monitorizare și evaluare) a Cancelariei de Stat, precum și a unităților de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice din cadrul autorităților publice administrative centrale este una insuficientă. Rezultatele analizei structurale (organigrama și statul de personal), cât și a atribuțiilor funcționale de care dispun entitățile numite (analiza regulamentelor cu privire la organizare și funcționare) denotă deficitul de capacitate al acestora. Influența factorului politic asupra corpului de funcționari publici, în special asupra personalului responsabil de pregătirea, fundamentarea și adoptarea deciziilor administrative, este una excesivă. Constatarea derivă din rezultatele anchetei sociologice desfășurată în cadrul autorităților administrative centrale. Coordonarea verticală și orizontală a politicilor publice este una insuficientă. Concluzia este extrasă din Rapoartele de evaluare citate în cercetare și din rezultatele anchetei sociologice. În cadrul procesului de elaborare și fundamentare a deciziilor administrative predomină modelul decizional incremental, potrivit căruia, decizia suficientă și satisfăcătoare este predominantă. Rezultatele anchetei sociologice conduc la această constatare.

Implicarea mediilor academic și de cercetare, a societății civile, sectorului privat și a cetățenilor în PDA este una limitată și nesemnificativă. Rezultatele sunt deduse din chestionarele prelucrate. Între procesul bugetar și cel de planificare strategică se atestă lipsa de congruență. Absența convergențelor dintre aceste două procese afectează etapa de implementare a deciziilor adoptate, care în final rezultă în eșuarea procesului decizional administrativ din RM. De asemenea, se constată și lipsa bazelor (rezervoare) de date necesare pentru pregătirea și fundamentarea deciziilor administrative. Acestea nu sunt reglementate de cadrul legal în vigoare și nici pe paginile oficiale ale autorităților APC nu se localizează informație în acest sens.

Așadar, acestea sunt vulnerabilitățile majore identificate de autor în cadrul procesului decizional administrativ central, utilizate fiind rezultatele obținute din analizele cadrului normativ și metodologic, rapoartelor de monitorizare și evaluare a actului guvernamental elaborate de organizațiile societății civile și a organismelor internaționale, precum și din prelucrarea chestionarelor completate de autoritățile administrației publice centrale.

Următoarea etapă a analizei SWOT constă în determinarea și analiza oportunităților procesului decizional administrativ central, oportunități care, fiind adecvat și la momentul potrivit valorificate, contribuie la perfecționarea și inovarea actului decizional. ***Oportunitățile procesului decizional administrativ central*** identificate de către autor sunt următoarele. Semnarea de către RM a Acordului de Asociere la UE creează premisele necesare pentru modernizarea administrației publice, inclusiv și a procesului decizional, și racordarea acestuia la acquis-ul comunitar, și bunele practici europene. Odată cu necesitatea implementării prevederilor Acordului de Asociere cu UE (art.21 și 22) apare argumentarea de bază și momentul cel mai

potrivit pentru revizuirea și consolidarea cadrului instituțional și funcțional al administrației publice din RM cu privire la procesul decizional. Anume acum pot fi puse în practică toate propunerile cu privire la eficientizarea PDA formulate de-a lungul timpului, inclusiv și cele reflectate în prezenta cercetare. Asistența, inclusiv metodologică acordată RM de către creditorii și partenerii de dezvoltare, poate fi direcționată spre eficientizarea și modernizarea actului decizional (proiectul „Democrație Participativă, Guvernare Deschisă și e-Servicii Eficiente” finanțat de Ministerul Afacerilor Externe al Finlandei; proiectul „Suport în implementarea SND” finanțat de Departamentul pentru Dezvoltare Internațională a Marii Britanii; proiectul Twinning „Suport pentru modernizarea serviciului public din Republica Moldova în corespundere cu cele mai bune practici ale UE” finanțat din fondurile UE; programul SIGMA; Inițiativa Central Europeană finanțată de Comisia Europeană).

Existența diverselor platforme de colaborare în cadrul Parteneriatului Estic (prima platformă de cooperare a parteneriatului vizează democrația, buna guvernare și stabilitatea; în cadrul fiecărei platforme sunt create grupe de lucru, printre care se regăsește și grupul privind reforma administrației publice), la fel generează oportunități viabile pentru perfecționarea PDA. Experiența vastă și bunele practici (benchmarking) existente în spațiul european și internațional vizavi de pregătirea, fundamentarea și desfășurarea proceselor decizionale administrative, pot fi preluate, ajustate și incorporate în activitatea administrativă națională. Conducătorii autorităților publice administrative ar putea să utilizeze la maximum oportunitățile de instruire și pregătire profesională a funcționarilor publici cu atribuții decizionale, oferite de către Academia de Administrare Publică, cât de diversele instituții internaționale (programe de instruire internațională în China; Japonia; Marea Britanie; Canada; Germania; România; Franța; Polonia; Olanda; Statele Unite ale Americii).

Utilizarea completă a potențialului tehnologic oferit de către TIC (e-guvernare, e-decizie, e-participare etc.) în cadrul procesului de organizare, desfășurare, adoptare, implementare și evaluare a deciziilor administrative, ar face ca acesta să devină mai transparent, participativ, dinamic, și mai puțin afectat de corupție. Progresul tehnologic oferă și posibilități de diversificare a suportului metodologic acordat autorităților publice administrative, în special unităților de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice. Transferarea și utilizarea rezultatelor cercetărilor științifice naționale și internaționale în procesul de pregătire, fundamentare, monitorizare și evaluare a deciziilor, indubitabil ar contribui la raționalizarea și inovarea procesului decizional administrativ.

Transformarea oportunităților PDA în acțiuni ferme de eficientizare a acestuia, va conduce la modernizarea administrației publice, ridicarea nivelului calității actului guvernamental, și subsecvent la prosperarea statului și cetățenilor Republicii Moldova.

Ultima etapă a analizei SWOT rezidă în identificarea și cercetarea amenințărilor PDA care se ivesc în cazul în care nu se înlătură punctele slabe ale acestuia și nu se valorifică oportunitățile. ***Amenințările pe care le poate genera procesul decizional administrativ central*** în cazul în care acesta rămâne perimat, sunt următoarele. Neeficientizarea PDA va conduce la ratarea oportunității de modernizare a administrației publice, erodarea actului guvernamental, și bineînțeles la creșterea neîncrederii și dezacordului popular față de acesta. Perpetuarea

sistemului decizional administrativ actual caracterizat drept un sistem incremental (se urmărește doar identificarea unei soluții satisficente) și afectat de elemente coruptibile, va rezulta în dispariția continuă a resurselor publice naționale, care și așa sunt deficitare. Din considerentul că nivelul de bunăstare al cetățenilor se află în relație de dependență de actul decizional administrativ, neeficientizarea acestuia va conduce la continuarea și chiar accentuarea stării de pauperism a acestora. Perindarea și conservarea sindromului decizional „hai mai repede” sau „noi tot timpul așa am făcut”, va conduce la dispariția procesului decizional ca activitate științifico-analitică și previzionară din cadrul activității administrative și substituirea acestuia cu un act decizional bazat pe intuiție, afecțiune și interese. Încurajarea și accentuarea tendinței de neconsiderare a mai multor etape structurale din cadrul PDA va submina esențial efortul de eficientizare a acestuia. Mimarea procesului de transparentizare sau transparentizarea parțială a PDA și neimplicarea cetățenilor în acesta, va crea și în continuare condițiile favorabile pentru inserarea elementelor coruptibile în deciziile adoptate. Acceptarea docilă în continuare a ingerinței factorului politic în activitatea și procesul decizional al administrației publice va conduce la distorsionarea formei și conținutului acestuia, precum și la înlăturarea raționalității și inovației decizionale.

Neajustarea cadrului legal și metodologic ce reglementează PDA la rezultatele cercetărilor științifice și la bunele practici internaționale va anula efortul statului de a ridica nivelul eficienței actului decizional și utilizarea rațională a resurselor publice. Neconsolidarea capacității instituționale și funcționale a entităților responsabile de calitatea procesului decizional (Direcția generală coordonarea politicilor, a asistenței externe și reforma administrației publice a Cămarilor de Stat, precum și unitățile de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice din cadrul autorităților publice administrative centrale) va determina păstrarea sau chiar micșorarea nivelului de eficiență al actualului act decizional administrativ. Dacă activitatea administrației publice nu poate fi măsurată și evaluată, atunci nici calitatea acesteia nu poate fi îmbunătățită - silogism relevant de managementul calității și cel al performanței.

De aceea considerăm că neînstituirea unui mecanism electronic de monitorizare a deciziilor administrative, în mod special a politicilor publice, va amenința sustenabilitatea și performanța sectorului public. Actualmente, un număr semnificativ de proiecte decizionale nu ajung să fie examinate și adoptate tocmai din considerentul că nu există un organ administrativ care să soluționeze divergențele apărute între autoritățile administrative centrale în cadrul procesului de elaborare a acestora. Astfel, neînstituirea unui nivel decizional între nivelul decizional guvernamental și cel al APC va semnifica perpetuarea prezentului sistem de irosire a resurselor publice și nefinalizare a mai multor procese decizionale inițiate.

Concluzia generală oferită de analiza SWOT este că, cadrul legal și metodologic cu privire la procesul decizional este unul dispersat, echivoc, contradictoriu și neactualizat, instrumentele de stimulare și convingere a cetățenilor pentru a participa la procesul decizional lipsesc cu desăvârșire, acesta nu se desfășoară în formă electronică, nu există un mecanism central electronic de monitorizare a politicilor, lipsesc reglementările normative cu privire la evaluarea politicilor, coordonarea verticală și orizontală a politicilor este insuficientă, iar implicarea factorului politic în actul decizional este una semnificativă.

3.2. Similitudini și deosebiri ale procesului decizional administrativ central în perimetrul cadrului legal

Toate guvernele de natură prospectivă se află într-o perpetuă căutare a soluțiilor de îmbunătățire a actului de exercitare a guvernării publice. Actul de exercitare a guvernării publice este definit ca totalitatea aranjamentelor formale și informale ale unui stat, care determină modalitatea de luare a deciziilor publice și de implementare a acestora. Astfel, aranjamentele guvernării determină forma, conținutul și calitatea proceselor de elaborare și implementare a deciziilor, precum și a programelor guvernamentale. Calitatea PDA, și în mod special al deciziilor rezultate din acesta, determină în mod proporțional calitatea actului de guvernare. Prin urmare, cercetarea multidimensională a acestor aranjamente contribuie la conturarea contextului în care guvernarea inclusiv și AP funcționează, și totodată la identificarea provocărilor cu care acestea se confruntă în procesul de implementare a agendei guvernamentale [161].

În paragraful în speță, ne propunem să cercetăm și să analizăm cu acuitate aranjamentele formale ale procesului decizional din cadrul administrației publice centrale a RM, RE și FRYM, instituționalizate prin intermediul cadrului legislativ și normativ în vigoare, și subsecvent să determinăm care sunt similitudinile și deosebirile între acestea. Metoda de cercetare de bază utilizată va fi metoda comparată, care potrivit cercetătorului W. Wilson reprezintă cea mai bună metodă pentru studierea administrației publice [188].

În ceea ce privește statele selectate pentru comparație, vom reliefa că în procesul de selectare a acestora, am identificat unele state care să dispună de cât mai multe caracteristici asemănătoare RM, cu referință la dislocarea și mărimea geografică, populație, formă de guvernare, regim politic, aspecte istorice etc. Concomitent, am decis ca statele selectate să dispună de niveluri diferite de dezvoltare politică, economică, socială, administrativă și contexte supranaționale neuniforme, astfel încât să ne raportăm la două state, care dispun de aceleași caracteristici geografice, demografice, istorice și politice similare RM, dintre care unul să facă parte din familia UE, iar al doilea să se afle în aceleași condiții de preaderare ca și RM. RE este stat membru al UE, iar FRYM ca și în cazul RM, este implicată activ în procesele integraționiste de aderare la UE. Totuși, metodologia și tempoul de dezvoltare a acestora sunt diferite. Dacă în cazul RM regimul liberalizat de vize a fost aplicat din aprilie 2014, iar Acordul de Asociere a fost semnat în luna iunie a aceluiași an, atunci în cazul FRYM, potrivit *Raportului de Progres pentru anul 2014 emis de Comisia Europeană*, Acordul de Stabilizare și Asociere între FRYM și UE a fost semnat în anul 2001 și intrat în vigoare în 2004, iar regimul liberalizat de vize a intrat în vigoare în anul 2009. În anul 2005 Consiliul European a acordat FRYM statut de țară candidată, iar în octombrie 2009 Comisia a făcut recomandări Consiliului de a deschide negocieri cu această țară pentru a trece la a doua fază de punere în aplicare a Acordului de Stabilizare și Asociere. O prezentare mai detaliată a principalilor indicatori socioeconomici și politici pentru statele comparate în aspect comparativ poate fi urmărită în *Anexa nr. 7* a cercetării.

Specific pentru cele trei state supuse procesului de cercetare comparată este faptul că aranjamentele instituționale și structurile administrative curente au fost influențate de-a lungul timpului de către regimurile de ocupație succesive. Însă, de la recâștigarea independenței, dezvoltarea celor trei state a cunoscut direcții diferite. Dacă RE cu referință la sistemul de administrație publică s-a dezvoltat prin deplasarea de la sistemul sovietic către sistemul european [201], [203], [165], atunci în cazul RM și FRYM acestea au perpetuat sistemele de administrație publică moștenite de la regimurile de ocupație, inserându-le doar câte un element modern prescris sau recomandat de organisme internaționale sau preluate din experiența de succes a altor state dezvoltate. Pentru RE procesul de accedere la UE a constituit factorul determinant din spatele reformelor administrative realizate cu succes în perioada de preaderare și aderare [161], [164], [221]. Atât RE și FRYM, cât și RM sunt republici parlamentare unicamerale democratice, cu un sistem politic multipartinic, puterea fiind distribuită între autoritatea legislativă, executivă și judecătorească [250], [251], [1]. Din acest considerent, puterea executivă a președintelui este una limitată, cu excepția FRYM, unde sistemul politic comportă trăsături semi-prezidențiale rezultate din exercițiul electoral prezidențial în urma căruia președintele este ales prin vot direct de către cetățeni [251].

Puterea executivă a statelor este reprezentată de instituția guvernamentală reglementată prin constituție. Guvernele estonian și macedonean, la fel ca și guvernul moldovean, se numesc de către președintele statului în baza votului de încredere exprimat de către forul legislativ. Competențele puterii executive în statele analizate sunt prescrise de constituțiile acestora și de legile cu privire la activitatea guvernamentală [250], [251], [1]. Similar pentru cele trei state cercetate este faptul că guvernele dispun de trăsăturile specifice sistemului colegial din cadrul tipologiei constituționale, pe motiv că regimul juridic și funcțiile de bază ale acestora sunt reglementate de constituții, sunt investite de forurile legislative și sunt responsabile în fața acestora, iar PDA reprezintă atributul de bază al acestora [210, p.5], [141].

Pornind de la funcțiile constituționale pe care le exercită guvernele estonian, macedonean și moldovean, deducem faptul că acestea prezintă similarități și se pretează cu modelul cvasi-legislativ din cadrul tipologiei funcționale, întrucât funcția centrală a acestora constă în examinarea și adoptarea proiectelor de acte legislative și normative elaborate și prezentate de autoritățile administrației publice [210, p.8-9]. Analizate prin prisma tipologiei „partid unic versus coaliție de guvernare”, guvernele analizate reprezintă trăsături caracteristice guvernelor de coaliție, care își desfășoară procesele decizionale atât la nivel formal, cât și la nivel informal, fiind caracterizate de multiplele negocieri existente în cadrul coaliției pentru promovarea anumitor politici.

Activitatea funcțională a guvernelor statelor analizate este condusă de către prim-ministru, care deține funcția de șef al guvernului [227], [84], [85]. Membrii guvernului poartă răspundere pentru sferele de activitate ce le-au fost încredințate, și pentru activitatea guvernului în ansamblu. Aceștia participă la examinarea subiectelor din cadrul ședințelor

guvernului și prezintă acestuia propuneri cu privire la examinarea chestiunilor ce țin de competența delegată [227], [216], [2]. În comparație cu competențele funcționale ale ministerelor guvernului moldovean, cele ale guvernului estonian mai dispun și de competențe asociate spațiului european, dat fiind faptul că RE deține statutul de țară membră a UE din anul 2004 [227, §49].

O atenție specială emană statutul juridic al Ministerului de finanțe estonian, care, conform cadrului legal în vigoare, acesta, împreună cu Oficiul Guvernamental, constituie nucleul guvernului. Ministerul de finanțe estonian este responsabil pentru întreg ciclul de planificare strategică proiectat și elaborat la nivel guvernamental, asumându-și răspunderea pentru controlul calității strategiilor sectoriale, când acestea se află în procesul de coordonare interministerială [227, §52].

În cadrul ministerelor estoniene, un rol determinant în procesul de elaborare și realizare a politicilor îl au secretarii generali [227]. Spre deosebire de competențele secretarului de stat din cadrul ministerelor moldovene [3, art.12], secretarul general din cadrul ministerelor estoniene dispune de dreptul de a controla fondurile bugetare ale ministerului, de a contrasemna actele administrative ale ministerului sau de a refuza contrasemnarea acestora, dacă acestea contravin cadrului legal în vigoare prin prezentarea unui aviz motivat. Totuși, dacă ministrul își menține decizia inițială, secretarul general este obligat să contrasemneze actul cu condiția ca avizul scris motivat al acestuia să fie anexat la actul administrativ și împreună să se expedieze la Cancelarul pentru justiție [227, §53], [225]. Secretarii de stat din cadrul ministerelor macedonene de asemenea dispun de competențe largi în actul de conducere și administrare a ministerelor, având la dispoziție suficiente pîrghii pentru a echilibra puterea formală a miniștrilor și a asigura legalitatea și performanța actului de administrare a ministerelor [244].

Ziceam spre deosebire, fiindcă secretarul de stat din cadrul APC a RM nu dispune de atîtea pîrghii legale care i-ar permite să asigure echilibrul între corpul de funcționari publici ai ministerului și compartimentul politic al acestuia, dar și continuitatea funcțională a ministerului necesară pentru realizarea strategiilor, programelor și planurilor inițiate. Analizînd atribuțiile funcționale ale secretarului de stat din RM [3, art.13], constatăm că acestea comportă mai mult un caracter executiv ce nu-i asigură capacitatea de contrabalansare a autorității decizionale a ministrului, care astfel poate în mod unilateral și discreționar modifica direcția strategică de dezvoltare a ministerului. De aceea considerăm, că competențele funcționale ale secretarului de stat din RM necesită a fi racordate la experiența și bunele practici internaționale, inclusiv la cele existente în RE și FRYM. O altă problemă vizavi de instituția respectivă ține de conștientizarea rolului și importanței acesteia pentru buna funcționare a AP de către factorii decizionali. Potrivit paginilor electronice oficiale ale ministerelor din RM, doar în opt din acestea funcția de secretar de stat a fost completată, în pofida faptului că această funcție a fost instituită încă în anul 2012.

Un rol extrem de important în procesul de organizare și desfășurare a PDA îl au structurile guvernamentale, care asigură buna funcționare a guvernului. În cazul RE, instituția

responsabilă de organizarea și asigurarea activității guvernului este *Oficiul Guvernamental* (OG) al guvernului [250, art.95]. Acesta își desfășoară activitatea funcțională în cadrul guvernului, ceea ce nu este similar *Cancelariei de Stat* (CS) a RM. Potrivit Constituției RE, guvernul este asistat de OG, care este condus de către *secretarul de stat* ce dispune de dreptul constituțional de a participa în cadrul ședințelor guvernamentale cu dreptul de a lua cuvântul, fiind acreditat cu același statut juridic de care se bucură orice ministru [250, art.95].

Oficiul guvernamental este autoritatea care acordă servicii de suport guvernului și primului-ministru, fiind responsabil de managementul relațiilor dintre guvern, prim-ministru și parlament, precum și alte instituții constituționale. Verificarea proiectelor de acte legislative și normative ale guvernului vizavi de conformitatea acestora cu Constituția și cadrul legal, monitorizarea procesului de realizare a competențelor atribuite ministerelor de către parlament, guvern și prim-ministru, coordonarea procesului de formare a poziției oficiale a Estoniei în cadrul afacerilor UE, de asemenea reprezintă competențele atribuite OG [227]. Secretarul de Stat al OG în calitate sa de director al oficiului este responsabil de pregătirea agendei sesiunii guvernamentale și prezentarea acesteia prim-ministrului pentru aprobare, verificarea proiectelor de acte legislative, contrasemnarea deciziilor guvernamentale sau exprimarea refuzului de a le contrasemna, înaintarea propunerilor prim-ministrului vizavi de eficientizarea actului de administrare a treburilor în cadrul guvernului [227, §79].

În cazul FRYM, structura responsabilă de asigurarea și suportul actului de funcționare a guvernului este *Secretariatul General* (SG) al Guvernului, condus de *secretarul general* [244, art.66]. Secretarul general, în calitate sa de director al SG, pregătește și organizează ședințele organelor de lucru ale guvernului și ale guvernului propriu-zis, participă la lucrările sesiunilor guvernului fără dreptul decizional, asigură cooperarea cu ministerele și alte organe ale administrației de stat, organizează pregătirea și punerea în aplicare a programului anual de activitate al guvernului, semnează deciziile guvernului cu excepția celor care se semnează de prim-ministru, organizează punerea în aplicare a acestora, asigură condițiile de funcționare a colegiului secretarilor de stat [244, art.16]. Adicional la SG, în suportul guvernului și în mod special al prim-ministrului mai este instituționalizat și un *Birou al prim-ministrului*, care conform competențelor acordă asistență acestuia prin oferirea de consiliere și opinii bazate pe cunoștințe științifice și de expertiză [244, art.21].

În cazul RM, buna funcționare a guvernului este asigurată de către *Cancelaria de Stat* (CS) condusă de *secretarul general* al guvernului (directorul CS), care se subordonează direct prim-ministrului. Cancelaria asigură continuitatea derulării procedurilor aferente actului de guvernare, constituind elementul de legătură și stabilitate a guvernării [2, art.31]. Spre deosebire de instituția OG din RE care se bucură de instituționalizare constituțională, instituția CS este instituționalizată și reglementată prin lege organică. Judecând prin prisma acestei constatări faptice, putem deduce importanța și însemnătatea instituției OG în angrenajul de funcționare a guvernului estonian per ansamblu.

Similar OG estonian și SG macedonean, CS a guvernului moldovean dispune de competențe în furnizarea asistenței organizatorice activității guvernului, în special prin organizarea desfășurării ședințelor acestuia, asigurarea pregătirii materialelor pentru ședință, asigurarea procesului de planificare strategică, coordonarea procesului de planificare a politicilor, elaborarea și monitorizarea regulilor de fundamentare și prezentare a documentelor de politici. Spre deosebire de competențele funcționale ale OG estonian și SG macedonean, CS îi mai sunt prescrise în mod direct și expres competențele pentru conducerea procesului de reformare a administrației publice centrale și locale, conducerea generală a administrației publice, asigurarea coordonării politicii de stat în domeniul relațiilor cu diaspora, desfășurarea procesului de consultări și negocieri pentru soluționarea diferendului transnistrean, precum și administrarea asistenței externe [12, art.7].

Potrivit cadrului normativ în vigoare, secretarul general al Guvernului RM participă doar la ședințele operative convocate de către prim-ministru, precum și la ședințele prezidiului guvernului cu drept de vot consultativ [11, art.24,30]. La fel ca și în cazul guvernului macedonean, în cadrul guvernului moldovean este instituționalizat *cabinetul prim-ministrului*, care spre deosebire de biroul prim-ministrului macedonean nu dispune de competențe vizavi de pregătirea agendei ședințelor guvernamentale, acesta avînd doar misiunea de a asigura asistența organizatorică și informațională a activității prim-ministrului [12], [11].

În cadrul administrației publice centrale din RE, procesul de luare a deciziilor se desfășoară pe trei nivele decizionale, care sunt reflectate prin intermediul ședințelor formale ale guvernului, ședințelor informale ale cabinetului și a comitetului coaliției de guvernare [161, p.211]. *Primul nivel al PDA* estonian este reprezentat de *ședințele formale ale guvernului*, fiind cunoscute și ca sesiuni ordinare. Sesiunile guvernamentale sunt conduse de prim-ministru în baza agendei de desfășurare pregătită de către secretarul de stat și aprobată de însuși prim-ministru [250], [227]. În cadrul ședințelor formale ale guvernului sunt examinate și analizate toate subiectele incluse pe ordinea de zi a acestuia, care ulterior în baza deliberărilor sunt convertite în decizii oficiale. Conform normelor constituționale [250, art.96], guvernul estonian își formează deciziile în baza propunerilor parvenite de la prim-ministru sau de la un ministru competent. Deciziile se adoptă cu votul majorității membrilor guvernului prezenți la ședință [227, §19]. Fiecare membru al guvernului are dreptul la un singur vot. În situațiile în care voturile membrilor guvernului se exprimă în mod egal, *votul primului-ministru prevalează* [250, art.96].

Deciziile finale adoptate în cadrul ședințelor formale ale guvernului sunt făcute publice, iar discuțiile și motivările acestora comportă un caracter mai restricționat, rezultat din faptul că ședințele guvernamentale se desfășoară cu ușile închise, dacă guvernul nu decide altfel. De evidențiat este faptul că subiectele ce urmează a fi supuse procesului de examinare pot fi incluse pe ordinea de zi a ședințelor formale numai cu consimțământul prim-ministrului și numai dacă acestea dispun de acordul prealabil informal al ministerelor care fac parte din cabinet.

Al doilea nivel al PDA estonian este format de *ședințele informale ale cabinetului*, care de obicei sunt organizate săptămânal înaintea sesiunilor ordinare ale guvernului, cu scopul de a negocia și pregăti subiectele ce vor fi supuse procesului de examinare [161]. Cabinetul este un organ informal, ce se compune din miniștri și secretari de stat [255, p.26]. Ședințele informale desfășurate la nivelul doi decizional contribuie esențialmente la sporirea gradului de eficiență a procesului decizional. Deciziile adoptate la ședințele cabinetului nu comportă caracter obligatoriu din punct de vedere legal. Pe lângă consultările și examinările ce se desfășoară în cadrul cabinetului, în sfera guvernamentală estoniană mai există un organ consultativ-decizional informal, care este reprezentat de *Comitetul Coaliției de Guvernare*. Obținerea acordului partenerilor de coaliție reprezintă primul pas în procesul de inițiere, elaborare și promovare cu succes a proiectelor de politici publice [161].

Potrivit recomandărilor OCDE, autoritățile APC estoniene, înainte de a iniția și elabora proiecte de acte normative sau de politici, solicită și obțin mai întâi aprobarea prealabilă a cabinetului prin intermediul unui document conceptual [161]. Noi subscriem totalmente la această recomandare enunțată de OCDE, din considerentul că, atâta timp cât autoritățile APC nu dispun de aprobarea prealabilă a guvernului sau a structurii ce asigură coordonarea și implementarea programului de guvernare, cu referință la centrul guvernului, acestea activează în incertitudine, risipind resursele de ordin temporal, financiar, material, informațional și efortul resursei umane. Or, elaborarea neconcertată și necoordonată a proiectelor de politici, nu poate duce la mișcarea sincronizată și unidirecționată a tuturor entităților publice, care și formează „mașinăria guvernamentală”.

Totodată, OG estonian solicită ministerelor ca în procesul de pregătire și elaborare a proiectelor de politici și acte normative, acestea să prezinte argumente raționale, furnizând viziunea și rezultatele ce trebuie obținute, metodologia de obținere a acestora, analiza cost-beneficiu, evaluarea impactului, strategia angajată, precum și cadrul de evaluare. În cadrul PDA, ministerelor și altor autorități administrative le este solicitat accentuat ca acestea să acționeze și să interrelaționeze potrivit *abordării guvernamentale ca un tot întreg* (whole of government approach), abordare ce se asociază cu efortul de asigurare a coordonării orizontale și verticale a activităților administrative, pentru a îmbunătăți coerența politicilor, utilizarea mai rațională a resurselor, livrarea unor servicii publice impecabile, promovarea și capitalizarea efortului sinergetic și inovativ, izvorât din perspectivele mai multor actori decizionali implicați [161]. O reprezentare grafică a abordării guvernamentale ca un tot întreg poate fi găsită în *Anexa nr.8*.

La proiectarea și elaborarea politicilor, autoritățile publice administrative estoniene sunt obligate să utilizeze *modelul de fundamentare a politicilor bazat pe utilizarea dovezilor* (evidence-based decision making process), precum și să stimuleze practicile de participare cetățenească [161]. PDA bazat pe dovezi, reprezintă un instrument de bază prin intermediul căruia guvernul și administrația publică estoniană pot examina și măsura eventualele beneficii,

costuri, eficiența și eficacitatea deciziilor adoptate. Pentru ca procesul de luare a deciziilor în baza dovezilor să fie unul funcțional, administrația publică estoniană pregătește un cadru analitic pentru colectarea, prelucrarea și utilizarea informației necesare în acest scop. Parte componentă a acestui cadru este și *procesul de evaluare a impactului de reglementare*, care reprezintă factorul determinant pentru procesul de elaborare a unor politici de înaltă calitate [161].

Înțelegerea impacturilor, beneficiilor și costurilor acțiunilor administrative, ridicarea gradului de responsabilizare a APC, consolidarea relațiilor de coordonare între politicile care sunt interrelaționale, precum și conștientizarea importanței procesului de elaborare și promovare a propunerilor de politici reprezintă doar câteva puncte forte ale procesului de evaluare a impactului de reglementare [144]. Prin consecință, ministerele estoniene sunt obligate ca în cadrul procesului de pregătire și elaborare a propunerilor de politici sau a proiectelor de acte normative să desfășoare evaluarea impactului de reglementare, care să demonstreze și să justifice necesitatea și fezabilitatea proiectelor înaintate. Ulterior, acestea sunt prezentate *Ministerului Justiției*, care este responsabil de verificarea lor, inclusiv de aprecierea calității evaluării impactului de reglementare [161]. În cadrul actului administrativ, un rol important îl are *Ministerul Administrației Publice*, care se regăsește în interiorul Ministerului Finanțelor, acesta fiind responsabil de buna funcționare a administrației publice.

Procesul de luare a deciziilor bazat pe dovezi operează cu informații și date autentice din mai multe domenii sociale. În RE, acesta este fundamentat în baza informațiilor și datelor de înaltă calitate extrase din cinci domenii, și anume: *politic; cercetare și tehnic; profesional și practic; cetățeni; administrația publică* [171]. În cadrul procesului de elaborare a deciziilor administrative, ministerele și guvernul estonian se bazează în mod preponderent pe cunoștințele provenite din domeniul de cercetare și tehnic, care nu reprezintă altceva decât produsul analizelor și investigațiilor științifice elaborate de către mediul academic.

În anul 2000 a fost fondat primul rezervor de gândire independent și non-profit intitulat *Centrul de Experiență pentru Studiile de Politici Publice*, misiunea căruia rezidă în îmbunătățirea procesului decizional estonian, prin dezvoltarea cercetărilor științifice și aplicative de înaltă calitate, furnizarea consultanței în domeniul managementului strategic factorilor de decizie și promovarea consultărilor publice [161]. Odată cu extinderea și amplificarea procesului decizional bazat pe dovezi, administrația publică estoniană și-a consolidat și baza de date cu privire la asistarea și dezvoltarea deciziilor administrative prin diversificarea organizațiilor care oferă analize și consultanță autorităților publice administrative, precum și prin extinderea setului de cercetări științifice independente. În cadrul guvernului estonian funcționează *Consiliul pentru Cercetare și Dezvoltare*, a cărui funcție de bază rezidă în conducerea procesului de cercetare, dezvoltare și inovare a administrației publice [161].

Concomitent cu dezvoltarea și extinderea capacităților și capabilităților administrației publice estoniene față de elaborarea unui proces decizional bazat pe dovezi, o atenție sporită se

acordă și procesului de promovare și dezvoltare a consultărilor publice prin stimularea actului de participare cetățenească. Astfel, angajamentul cetățenilor reprezintă un instrument efectiv cu ajutorul căruia ministerele estoniene obțin suportul și susținerea pentru deciziile actuale, sau pentru cele viitoare. Administrația publică estoniană dispune de programe de instruire finanțate de la bugetul de stat nu numai pentru funcționarii publici, dar și pentru organizațiile societății civile, vizavi de formele și modalitățile de implicare și participare a cetățenilor în cadrul procesului decizional, fundamentate pe cele mai bune practici de participare (prezentate prin *Codul Bunelor Practici de Implicare Publică*) preluate din sistemele administrative performante [161].

În vederea modernizării sectorului public, inclusiv și a procesului decizional administrativ, RE plasează un accent deosebit pe utilizarea sistemului TIC comune. Astfel, cel mai elocvent exemplu ce poate fi adus în acest sens, este utilizarea sistemului informațional al sesiunilor guvernamentale *e-Cabinet*, care pe larg este aplicat pentru asistarea procesului de luare a deciziilor. Sistemul informațional *e-Cabinet* oferă posibilitatea administrației publice de a pregăti și prezenta documente de politici guvernului în regim informatizat online, precum și înregistrarea și diseminarea acestora potrivit procedurilor stabilite. Până la instituționalizarea sistemului informațional *e-Cabinet*, sesiunile guvernului se desfășurau pe parcursul a 4-5 ore fiecare, iar odată cu utilizarea *e-Cabinetului* acestea se încadrează între 30 și 90 de minute fiecare [161], [189].

Prin urmare, se reliefează faptul că aplicarea și utilizarea TIC conduce la economisirea timpului și resurselor publice, precum și la asigurarea unei transparențe mai profunde deciziilor administrative adoptate. O prezentare mai detaliată a procesului de funcționare a sistemului informațional poate fi vizualizată în *Anexa nr.9*. Pe lângă platforma guvernamentală *e-Cabinet*, în Estonia mai este instituționalizat și *Sistemul Informațional al Proiectelor de Acte*, care este utilizat pentru elaborarea proiectelor de decizie și consultarea acestora cu cetățenii, astfel aceștia dispunând de posibilitatea de a participa activ la elaborarea deciziilor. Responsabil de dezvoltarea și promovarea e-guvernării estoniene este Consiliul E-Estonia din cadrul guvernului.

Comparativ cu RE, în RM, în pofida faptului că încă în anul 2013 a fost adoptată Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea planului de acțiuni pentru implementarea inițiativei „guvern fără hîrtie” derivată din Programul Strategic de Modernizare Tehnologică a Guvernării (e-Transformare) [23], pînă la momentul actual nu dispunem de un guvern fără hîrtie, ceea ce denotă atitudinea și dorința guvernului RM de a se moderniza.

În RE o atenție sporită se acordată modalităților și formelor de utilizare a resurselor publice. Astfel, în vederea maximizării impactului de utilizare a resurselor disponibile, ambele sectoare - public și privat - se focusează pe același scop, și anume cel de a obține un rezultat național comun. Acesta derivă din acordul național (*viziune strategică națională de lungă durată*) care indică direcția comună de dezvoltare a țării și la care subscriu toate elementele clasei politice estoniene, indiferent că se află în exercițiul guvernamental sau în opoziție, cît și

societatea civilă per ansamblu și care ulterior se reflectă în programele guvernamentale indiferent de doctrina partidelor politice [161].

În comparație cu PDA estonian, cel macedonean este organizat pe patru nivele administrative, fiecare nivel fiind reprezentat de structuri organizatorice instituite de către guvern, pentru pregătirea cât mai calitativă și mai completă a proiectelor de decizii [244].

Primul nivel decizional este reprezentat de către grupurile de lucru (permanente și temporare) special instituite de către guvern, pentru a examina și elabora proiecte de decizii pentru subiectele din aria de competență a guvernului. Pe parcursul procesului de pregătire și elaborare a proiectelor de decizii, grupurile de lucru asigură armonizarea tuturor propunerilor și punctelor de vedere parvenite de la ministere și alte organe ale administrației de stat, precum și de la Colegiul general [244, art.25].

Grupurile de lucru permanente ale guvernului sunt reprezentate de *comisiile permanente* și *comisiile speciale* [244, art.25]. Pe lângă grupurile de lucru permanente, mai sunt instituite și *două consilii de expertiză* (juridic și economic) în calitate de organisme consultative permanente, în cadrul cărora guvernul angajează oameni de știință și experți. Pentru punerea în aplicare a obiectivelor strategice de integrare a statului în UE, guvernul macedonean a instituit *organe speciale de activitate*, care în mod nemijlocit administrează subiectele ce vizează elaborarea și dezvoltarea reformelor naționale prescrise de acquis-ul comunitar [244, art.43]. Grupurile de lucru își organizează și desfășoară activitatea în ședințe, iar deciziile se adoptă cu majoritatea de voturi din numărul total de membri. La finalizarea ședințelor, grupurile de lucru prezintă rapoarte scrise guvernului, incluzând opinii și propuneri vizavi de subiectele analizate. Proiectele de decizii care nu dispun de rapoartele grupurilor de lucru nu sunt incluse pe agenda ședinței guvernamentale [244, art.54].

Al doilea nivel decizional administrativ macedonean este reprezentat de ședințele comisiilor guvernamentale, care sunt formate din membrii guvernului, secretarul general, secretarii de stat și patru membri din rândul funcționarilor publici [244].

Colegiul general reprezintă al treilea nivel decizional în cadrul administrației publice macedonene, care se compune din secretarul general, secretarii de stat din cadrul ministerelor, secretarul din cadrul secretariatului pentru legislație, precum și secretarul de stat din cadrul secretariatului pentru afaceri europene [244]. Acesta este condus de către secretarul general. Scopul principal al Colegiului rezidă în desfășurarea procesului de analiză și examinare comprehensivă a gradului de pregătire a proiectelor de decizii pentru sesiunile guvernului precum și în îmbunătățirea actului de funcționare a guvernului. Colegiul își desfășoară activitatea în ședințe convocate de secretarul general. Decizia adoptată de către Colegiu este comunicată ministerului de resort de către secretarul de stat. În cazul în care ministerul nu susține decizia adoptată de Colegiu, dezbaterile pe subiectul dat continuă în grupul de lucru guvernamental responsabil de domeniul respectiv [244].

Ultimul nivel decizional în cadrul administrației publice din FRYM este reprezentat de ședințele guvernului. Ministerele care intenționează să prezinte proiecte de decizii pentru adoptare guvernului, în prealabil le supune procesului de coordonare orizontală. Proiectele de decizii care nu au fost coordonate nu se includ pe agenda ședințelor de lucru ale grupurilor de lucru și nici pe agenda ședinței guvernamentale [244, art.68]. Proiectele de decizii înaintate pentru a fi examinate la ședințele guvernului trebuie să fie însoțite de un *tabel de concordanță* și o *declarație privind armonizarea reglementărilor cu legislația UE*. Autoritățile publice administrative prezintă proiectele de decizii pentru ședința guvernului prin intermediul secretarului general împreună cu o *scrisoare de însoțire* [244, art.73]. Totuși, pentru ca un proiect de decizie să fie inclus pe agenda sesiunii guvernamentale, pe lângă scrisoarea de însoțire acesta necesită să fie însoțit și de un *memorandum*, care reprezintă un document informativ ce furnizează informații clare cu privire la conținutul documentului prezentat [244].

Guvernul FRYM adoptă decizii la sesiunile periodice ale acestuia, care în comparație cu RE și RM, se convoacă în mod regulat la inițiativa primului-ministru, sau la cererea a cel puțin o treime din membrii guvernului, sau la cererea miniștrilor a unui partid de coaliție. Pentru a discuta prioritățile strategice ale statului, strategia fiscală și cadrul macroeconomic și fiscal, prim-ministrul poate convoca pe lângă sesiunile ordinare și alte sesiuni speciale și tematice [244]. Ședințele guvernului se desfășoară în baza agendei aprobate de către prim-ministru la propunerea secretarului general. Ordinea de zi pentru ședințele guvernului, de regulă, include trei tipuri de subiecte, și anume: subiecte pentru deliberare și luarea deciziilor; subiecte numai pentru decizii, din considerentul că anterior acestea au fost discutate în cadrul grupurilor de lucru guvernamentale și soluțiile au fost identificate; subiecte pentru informarea guvernului [244, art.79].

Odată ce ordinea de zi a ședinței a fost aprobată, guvernul își deschide ședința prin adoptarea procesului-verbal al ședinței guvernamentale precedente. În acest context, membrii guvernului dispun de dreptul de a oferi comentarii și opinii în formă scrisă cu privire la procesul-verbal de la ședința precedentă, înainte de ședința curentă, sau în formă verbală în timpul ședinței. După ce procesul-verbal se acceptă de toți membrii guvernului, acesta se semnează de prim-ministru și secretarul general. Ședința guvernului continuă cu procesul de examinare a proiectelor de decizie, unde fiecare autoritate administrativă care a prezentat proiecte pentru examinare dispune de posibilitatea de a desfășura un raport succint de descriere și motivare a acestora. Propunerile de politici și proiectele de acte legislative și normative de regulă se analizează mai întâi la modul general, apoi în detalii pe conținutul acestora [244, art.83].

La finalizarea discuțiilor, în baza recomandărilor cuprinse în rapoartele organelor de lucru, precum și a propunerilor enunțate în timpul ședinței, guvernul adoptă decizii finale pentru fiecare dintre subiectele discutate. După publicarea și distribuirea deciziilor pentru executare,

autoritățile administrației publice sunt obligate să raporteze guvernului, prin intermediul secretarului general, despre punerea în aplicare a deciziilor și progresul înregistrat [244].

Începînd cu anul 2001, guvernul macedonean s-a angajat într-o reformă comprehensivă a sistemului decizional administrativ, care a vizat dezvoltarea și perfecționarea elementelor de planificare strategică, corelarea și asigurarea echilibrului între planificarea strategică și activitatea cotidiană, furnizarea mecanismelor de coordonare a politicilor și de îmbunătățire a calității reglementărilor [240], [138], [139], [187]. Calitatea reglementărilor a fost îmbunătățită prin evaluarea impactului, înlăturarea poverii sau a obstacolelor administrative, asigurarea coerenței acțiunilor de coordonare intersectorială, desfășurarea consultărilor publice, implementarea conformă și întocmai a acestora, precum și desfășurarea evaluărilor ex-post [202]. Capacitățile ministeriale pentru elaborarea politicilor și a proiectelor de acte normative sunt dezvoltate prin focusarea accentuată a eforturilor instituționale pe evaluarea impactului de reglementare, pentru a se asigura că toate impacturile, inclusiv și capacitățile administrative de implementare ale reglementărilor propuse sunt judicios gândite [202].

În cadrul procesului de pregătire și elaborare a proiectelor de politici, ministerele macedonene sunt obligate să desfășoare studii de evaluare a impactului fiscal, economic, societal și de mediu [202]. Metodologia și forma de desfășurare a procesului de evaluare a impactului de reglementare în cadrul administrației publice macedonene a fost eficientizată prin excluderea poverii administrative, astfel încît autoritățile care înaintează proiecte de politici dispun de obligativitatea de a prezenta expertize și confirmări cu privire la lipsa noilor dificultăți administrative pentru cetățeni sau pentru mediul de afaceri în proiectele înaintate [202]. Anual, autoritățile administrative sunt obligate să desfășoare evaluări ex-post pentru toate documentele de reglementare din anul precedent.

Totodată, a fost instituționalizat *Sistemul de Management al Documentelor pentru toate ministerele*, care a condus la operaționalizarea PDA și economisirea resurselor materiale financiare și temporale. Întreg procesul funcțional, inclusiv și cel decizional, se desfășoară în formă electronică. Pentru audierile publice a fost introdusă o metodă modernă prin crearea instrumentului electronic *e-Democracy Web Portal*, care cuprinde următoarele compartimente: legislația în pregătire; documente strategice; dezbateri tematice; bloguri; sugestii pentru eliminarea barierelor administrative; furnizarea unei idei. Pentru promovarea și stimularea participării cetățenești la procesul decizional, guvernul macedonean oferă instruire gratuită în domeniul tehnologiilor informaționale, cluburi de internet gratuite, acces gratuit la internet pentru toți cetățenii la anumite perioade din an și computerizarea populației prin acordarea de facilități la procurarea tehnicii informaționale [202].

Similar PDA estonian, dar diferențiat de cel macedonean, procesul de luare a deciziilor administrative din RM cunoaște două forme de organizare și desfășurare. *Prima formă se referă la procesul decizional informal*, care comportă un caracter neoficial negăsindu-și instituționalizare juridică și legală, pe motiv că derivă dintr-un acord politic [35]. *Cea de a doua*

formă este redată de procesul decizional formal sau oficial, care este asimetric primului, întrucât este reglementat de cadrul legal în vigoare [2]. Însuși procesul decizional se desfășoară pe câteva nivele și etape decizionale, similar celor două state de referință.

Inițial, propunerea de politică se examinează de CS și se prezintă spre aprobare CIPS [28]. Totuși, pînă a fi prezentată Comitetului, propunerea de politică se supune procesului de coordonare orizontală și consultare, care de altfel se regăsește atît în cadrul PDA estonian, cît și în cel macedonean [227, art.49-81], [244, art.66-70], [5, art.38,40], [241, art.32], [246, p.7]. De asemenea, valabil pentru cele trei state supuse procesului de analiză comparată este și faptul că înainte de a iniția procesul de elaborare a politicii, autoritatea administrativă inițitoare trebuie să notifice centrul guvernului și părțile interesate despre intenția dată [227], [244], [28]. În cazul RM, concomitent cu elaborarea proiectului de decizie se pregătește și o *notă de argumentare* care explică condițiile ce au impus elaborarea proiectului, expune prognozele social-economice, elementele inovatorii, fundamentarea economico-financiară, materialele informative și analitice, precum și analiza impactului de reglementare [5, art.37].

Spre deosebire de RE, unde analiza impactului de reglementare este obligatorie pentru toate proiectele de decizii guvernamentale [161, p.215], [202, p.156], în cazul RM aceasta este necesară doar pentru proiectele de decizii care vin să reglementeze activitatea de întreprinzător [5, art.37]. Comun pentru PDA estonian și moldovean este faptul că divergențele izvorîte în cadrul procesului de coordonare orizontală, pe lîngă grupurile de lucru oficial instituite în vederea identificării compromisurilor, se mai examinează și în cadrul organelor neformale ale guvernării, cu referință la comitetul coaliției de guvernare [255], și respectiv consiliul alianței [35]. Procedura de coordonare orizontală a politicilor în statele cercetate este asemănătoare și se pretează cu *scara de coordonare Metcalfe* [53, p.112], [220].

O altă similitudine pentru statele analizate constă în faptul că la finalizarea procesului de prelucrare a avizelor, a recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, și efectuarea expertizelor, se pregătește varianta finală a proiectului, precum și dosarul de însoțire al acestuia [245, §10], [244, art.73] [5, art.43]. Diferențiată însă este forma de prezentare a acestora. Dacă în cazul RM și FRYM proiectul de decizie și *dosarul de însoțire* se înaintează CS și respectiv SG în formă scrisă și electronică [5, art.44], [244, art.63], atunci în cazul guvernului estonian acestea se transmit numai în formă electronică pe portalul electronic e-Cabinet [161, p.214]. În cazul FRYM, pe lîngă scrisoarea de însoțire a proiectului de decizie ce se prezintă SG se mai prezintă și *declarația de concordanță dintre proiectul înaintat și programul de activitate al guvernului* [244, art.73].

Similar OG din RE [227, art.81], dar cu unele diferențe față de SG al FRYM [244, art.25-72], proiectul de decizie odată ajuns în CS a RM este supus procesului de examinare de către secțiile și direcțiile Cancelariei, proces ce se finalizează cu elaborarea unei *fișe de referință* pentru proiectul dat [11, pct.8-10]. Ulterior, în rezultatul emiterii avizului favorabil pentru proiectul de decizie de către CS, acesta se include pe agenda ședinței CIPS. În cazul

FRYM, odată ajuns în SG, proiectul de decizie mai întâi de toate este examinat de grupurile de lucru guvernamentale, apoi de comisiile guvernamentale permanente, iar în final de Colegiul general. Numai după ce au trecut prin aceste filtre de examinare, proiectul se prezintă secretarului general pentru a fi inclus pe ordinea de zi a ședinței guvernamentale [244, art.25-72].

În cazul RM, ședințele guvernului sunt precedate de ședințele prezidiului guvernului, în cadrul cărora se aprobă proiectul ordinii de zi a ședințelor guvernamentale și se coordonează activitatea internă a guvernului [2], [11]. Din componența prezidiului fac parte prim-ministrul și viceprim-miniștrii. Deciziile în cadrul ședințelor prezidiului se adoptă prin consens [2, art.26]. Așadar, sesizăm faptul că potrivit Legii 64/90 cu privire la Guvern, câmpul de acțiune al prezidiului se limitează la cele două activități evidențiate mai sus. Dincolo de faptul că și CS dispune de competențe funcționale în asigurarea și coordonarea activității guvernului, remarcăm și posibilitatea viceprim-miniștrilor de a bloca activitatea prezidiului, întrucât deciziile în cadrul acestuia se adoptă prin consens.

Prin urmare, constatăm o diminuare a autorității decizionale a prim-ministrului, care nedispunând de voturile viceprim-miniștrilor se află în imposibilitatea de a merge cu proiectul agendei în fața guvernului, precum și de a administra actul de coordonare a activității interne a guvernului. Însă potrivit art. 27 din aceeași lege, conducerea guvernului și coordonarea activității membrilor acestuia reprezintă prerogativa prim-ministrului. Totodată, potrivit Acordului Politic privind constituirea și funcționarea Alianței pentru Integrare Europeană III, în cadrul ședințelor prezidiului se discută proiectele în privința cărora există divergențe de opinii, inclusiv cele promovate de miniștri și neacceptate de CS. Când nu este posibilă identificarea unei soluții consensuale pe marginea unui proiect de decizie, acel proiect nu se include pe agenda ședinței guvernului, iar problema respectivă este pusă în discuție la consiliul alianței [35]. Observăm din nou cum autoritatea decizională a prim-ministrului este restrânsă, cu toate că aceasta emană de la un act politic și nu juridic. Noi totuși suntem de părerea că acțiunea de instituire și funcționare a prezidiului guvernului nu se justifică, invocând argumentele expuse anterior. Astfel, luând în considerație experiența statelor cercetate, suntem de părerea că proiectul agendei pentru ședința guvernamentală trebuie să fie aprobat de Prim-ministru, iar activitatea de coordonare a activității interne a guvernului să aparțină Cancelariei.

În cazul guvernelor estonian și macedonean, proiectele de decizii până a fi incluse pe agenda ședinței guvernamentale, acestea se mai analizează încă o dată în cadrul unei ședințe a secretarilor generali convocată de către secretarul de stat al OG și secretarul general al SG [245, §11], [244, art.71].

Diferențiată este și procedura de pregătire și aprobare a ordinii de zi pentru ședințele guvernului, în cazul celor trei state analizate. Dacă OG estonian [227, art.81] și SG macedonean [244, art.79] pregătesc agenda și o prezintă prim-ministrului pentru aprobare, atunci în cazul CS a RM aceasta pregătește proiectul ordinii de zi și îl prezintă prezidiului guvernului, care-l examinează și ulterior îl prezintă guvernului pentru aprobare [2, art.25], [11, pct.12]. După

aprobarea proiectului ordinii de zi a ședinței, CS, OG și SG expediază materialele ședinței membrilor guvernului și persoanelor invitate la ședința respectivă [227, art.17], [244, art.80], [11, pct.12]. Similar pentru cele trei guverne este că ședințele sunt prezidate de prim-ministru și sunt deliberative dacă la ele participă majoritatea membrilor guvernului [227], [244], [2].

La deschiderea ședinței guvernamentale, similar pentru cele trei state analizate este și faptul că pînă la inițierea procesului de examinare a proiectelor de decizii incluse pe ordinea de zi, sau chiar în cadrul ședinței, autoritatea administrativă autoare poate solicita în mod argumentat retragerea sau prorogarea examinării acestora [227, §19], [245, §16,18], [244, art.87], [11, pct.16]. O altă similitudine rezidă în faptul că *în cadrul ședinței*, membrii guvernului sunt în drept să prezinte propuneri, observații și amendamente argumentate la proiectele supuse procesului de examinare și analiză [11, pct.16], [227, §19,49], [245, §18,20], [244, art.84].

După ce procedura de examinare și analiză a proiectelor de decizii incluse pe ordinea de zi a ședinței guvernamentale se finalizează, acestea se supun procedurii de votare. Simetric guvernelor estonian [250, art.87] și macedonean [251, art.91], [244, art.86], guvernul moldovean adoptă hotărîri pentru exercitarea atribuțiilor constituționale și pentru organizarea executării legilor [1, art.102]. Hotărîrile se votează în ansamblu și se adoptă cu votul majorității membrilor guvernului prezenți la ședință, iar proiectele ordonanțelor se votează pe articole și în ansamblu și se adoptă cu votul majorității membrilor guvernului. În cazul în care membrii guvernului își exprimă voturile în mod egal, sau dacă proiectul de decizie nu întrunește majoritatea simplă de voturi, acesta se consideră neadoptat. Spre deosebire de procedura guvernului moldovean [11, pct.16], în cazul guvernelor estonian [227, §19] și macedonean [244, art.87], dacă voturile membrilor de guvern se exprimă în mod egal, atunci votul prim-ministrului este decisiv.

Această diferență sesizată în procedura de adoptare a proiectelor de decizii în cele trei state ne vorbește despre diferitele nivele de autoritate decizională de care dispun prim-miniștrii statelor respective și despre modalitatea de distribuție a autorității decizionale în cadrul guvernelor. Din moment ce votul prim-ministrului dispune de autoritate decisivă în cazurile în care membrii guvernului își exprimă voturile în mod par, sau altfel zis cînd voturile membrilor de guvern nu pot desemna un proiect decizional cîștigător, putem deduce că guvernele celor două state întrunesc cel puțin una din condițiile de bază ale modelului guvernamental tip cabinet prim-ministerial. La cealaltă extremitate avem cazul RM, unde proiectele de decizii nu sunt adoptate dacă acestea nu obțin majoritatea voturilor membrilor guvernului, sau dacă aceștia își exprimă voturile în mod egal. În acest caz am putea menționa că guvernul RM dispune de caracteristicile de bază ale modelului de guvern tip colegial sau colectiv [101], [102].

Așadar, odată cu finalizarea procesului de examinare, analiză și votare a proiectelor decizionale, acestea, dacă nu au suferit modificări esențiale în rezultatul dezbaterilor, se definitivează, se vizează de către direcția juridică a CS și se prezintă prim-ministrului pentru

semnare. După semnarea acestora de către prim-ministru, CS le expediază pentru contrasemnare miniștrilor care au obligația de a le implementa [11, pct.27]. Însă în cazurile în care proiectele de decizii au suferit modificări esențiale survenite în rezultatul procesului de examinare, CS le transmite autorilor pentru definitivare conform procesului-verbal al ședinței de guvern [11, pct.20]. Această etapă din cadrul procesului decizional administrativ al RM este similară cu cea a guvernelor RE [245, §19] și FRYM [244, art.87-95].

O altă diferență identificată în cadrul PDA al statelor cercetate rezidă în procedura de semnare și contrasemnare a deciziilor adoptate. Astfel, dacă în cazul RE potrivit Constituției [250, art.96] toate deciziile guvernului sunt semnate de prim-ministru, secretarul de stat și ministrul competent, [227, §28] atunci în cazul RM [2, art.30] și FRYM [244, art.100] deciziile guvernului sunt semnate numai de prim-ministru, iar unele decizii se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în aplicare. Din punctul nostru de vedere, secretarul general al Guvernului RM ar trebui să dispună de dreptul de a semna deciziile, deoarece tocmai acesta este responsabil de buna funcționare a guvernului, de realizarea programului de activitate al guvernului, de asigurarea și coordonarea tuturor proceselor de pregătire a proiectelor decizionale aferente acestora.

Cît privește post-procesul decizional administrativ, similar pentru statele cercetate este faptul că concomitent cu procesul de implementare a deciziilor, cît și la finalizarea acestuia, autoritatea publică administrativă responsabilă de implementare desfășoară evaluarea rezultatelor obținute. Prin intermediul activității de evaluare urmează să se stabilească gradul de realizare a obiectivelor deciziei, relevanța instrumentarului utilizat pentru realizarea acesteia, precum și necesitatea de modificare a politicii [233, p.3], [244], [28].

La finalul acestui paragraf reiterăm faptul că PDA în statele comparate se desfășoară pe patru nivele decizionale, pe cînd în cazul RM acesta parcurge doar trei nivele decizionale. Astfel, luînd în considerație că nivelul de raționalitate al deciziilor crește direct proporțional cu numărul decidenților implicați în procesul decizional, se deduce astfel că deciziile elaborate de administrația publică a RE și FRYM dispun de un grad mai sporit de eficiență. Probabilitatea de a insera elemente coruptibile în procesul decizional ale RE și FRYM de asemenea este mai mică în comparație cu RM. Totuși, această deducție urmează a fi verificată în paragraful următor, unde vom analiza procesul de luare a deciziilor din statele cercetate prin prisma bunei guvernări.

Analizînd forma și conținutul PDA din statele cercetate, constatăm că acesta acumulează elemente decizionale din cîteva modele prezentate la capitolul doi al lucrării. În cazul RM, luînd în considerație și rezultatele anchetei sociale prezentate în paragraful precedent, deducem că procesul decizional administrativ conține elemente din modelele raționalității limitate, incremental și echilibrului punctual. În cazul RE și FRYM, acesta este format din elementele modelului raționalității limitate, incremental, modelul mixt de scanare și modelul planificării formale comprehensive.

3.3. Analiza comparată a procesului decizional administrativ central prin prisma bunei guvernări

Finalizând etapa de identificare a similitudinilor și diferențelor din cadrul procesului decizional administrativ central al RM în raport cu cel din RE și FRYM prin prisma cadrului legal în vigoare și a cercetărilor realizate de alți autori, vom continua studiul nostru prin a analiza actul decizional al celor trei state prin prisma factorului empiric, utilizând în acest sens datele și informațiile cantitative furnizate de cele mai mari și importante baze de date internaționale recunoscute pe plan mondial. Cum altfel putem lua act de eficiența sau ineficiența administrațiilor analizate, dacă nu analizăm și comparăm rezultatele activităților acestora, reflectate prin diverși indicatori și indici de performanță elaborați de instituțiile internaționale specializate în acest sens. Însă, pentru a identifica și selecta indicatorii și indicii cei mai potriviți, trebuie mai întâi să prezentăm definițiile și termenii care înglobează cel mai complet ariile de competență ale acestora.

Astfel, potrivit Departamentului pentru Afaceri Economice și Sociale al UN, *actul de guvernare presupune* metodele prin care o societate stabilește și administrează regulile care ghidează procesul de elaborare a deciziilor și de implementare a acestora. [196, p.1], [129]. Deci, procesul în cadrul căruia o societate ia decizii importante, determinând pe cine să implice în acel proces și cum să-i considere aportul, reprezintă actul de guvernare [168].

Dar totuși, scopul nostru este de a identifica cum arată o „guvernare bună”. Astfel, potrivit PNUD, *buna guvernare* reprezintă o exigență democratică care are drept scop de a epura societatea de corupție, a garanta cetățenilor drepturile și capacitatea acestora de a participa la procesul decizional și de a menține guvernarea responsabilă față de activitatea prestată [180]. Aceasta este asimilată uneori unui nou drept al omului, și anume dreptului de a fi „bine administrat”, *id est* de a avea dreptul la o bună administrare a intereselor generale ale societății. În majoritatea definițiilor întâlnite în literatura de specialitate, *buna guvernare se referă la* un set tripartit de concepții competitive care constituie buna guvernare și fac referință la: regula legii, democrație, eficiență și eficacitate [204], [219].

În acest sens, M. Platon consemna în una din lucrările sale că puterea țării, stabilitatea internă și autoritatea ei în lume, prosperitatea poporului se află în raport direct cu nivelul calității guvernării. Iar guvernarea bună o pot exercita numai profesioniștii competenți în domeniul administrării publice, capabili să analizeze în mod critic starea de lucruri și să găsească soluții adecvate pentru rezolvarea eficientă a problemelor de ordin economic, social și cultural [86].

În anul 2003, pornindu-se de la o declarație a guvernului german potrivit căreia cetățenii așteaptă un guvern integru, transparent, credibil, responsabil, efectiv și eficient în schimbul taxelor și loialității pe care și le onorează, se consideră că sistemele de administrație publică ar trebui să fie finanțate în baza următoarelor principii: încredere și credibilitate, deschidere și transparență, responsabilitate, eficiență și eficacitate. De altfel, aceste principii au constituit o condiție importantă pentru accederea noilor state membre în comunitatea europeană [195, p.257]. Potrivit Institutului pentru Cercetări Sociale din Olanda, pentru ca guvernele să se

preteze cu noțiunea de *bună guvernare*, acestea trebuie să respecte următoarele șapte reguli fundamentale, și anume [153, p.307]: transparență și integritate; servicii publice de calitate; eficacitate și eficiență; legitimitate; perfecționare și autoreflexiune critică; responsabilitate.

Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare și Banca Mondială măsoară dimensiunile politice, economice și instituționale ale guvernărilor prin intermediul a șase indicatori agregați [155]: voce și responsabilitate; stabilitate politică și absența violenței; eficacitatea guvernului (calitatea serviciilor publice, serviciului public, formulării și implementării politicilor, credibilitatea angajamentului guvernului față de politicile adoptate); calitatea reglementărilor; regula legii; controlul corupției.

Institutul de Cercetare al Băncii Mondiale a identificat șase dimensiuni fundamentale (indicatori agregați) ale guvernării, și anume: voce și responsabilitate; instabilitatea politică și violența; eficacitatea guvernului; povara reglementărilor; regula legii; mita [229], [196], [243]. Institutul Fraser din Canada, specializat în dezvoltarea studiilor economice și de politici publice, a elaborat Indexul de Performanță a Sectorului Public și Indexul Eficienței Sectorului Public [194]. Potrivit acestuia, *Indexul de Performanță a Sectorului Public* se compune din șapte indicatori grupați în două categorii: categoria indicatorilor de oportunitate cu referință la performanța administrativă (corupția; birocrăția; calitatea justiției; economia subterană); performanța educațională; performanța sistemului de sănătate; rezultatele infrastructurii publice; și categoria indicatorilor Musgravian, care cuprind distribuirea veniturilor; performanța economică; stabilitatea economică. *Indexul Eficienței Sectorului Public* este reprezentat de cheltuielile publice măsurate în % din PIB, care de altfel constituie costul pentru obținerea performanței sectorului public [194]. Oficiul Național de Audit al Regatului Unit al Marii Britanii consideră că o administrație publică bună funcționează în baza unui anumit set de valori, și anume [222]: sensibilitate la nevoile și așteptările cetățenilor; transparență; responsabilitate; echitabilitate; servicii publice de înaltă calitate; încrederea și confidența publică; politici bine informate.

Potrivit Principiilor Europene pentru Administrația Publică [160, p.5], componentele-cheie ale unei bune guvernări în statele democratice includ următoarele principii: regula legii, încredere și predictibilitate, responsabilitate și transparență, competența tehnică și managerială, capacitatea organizatorică și participarea cetățenilor. Realizarea fiecărui principiu este monitorizată de anumiți indicatori care sunt prezentați în *Tabelul A10.1 din Anexa nr.10*.

În statele UE pe lângă conceptul de *buna guvernare* se mai utilizează și cel de *buna administrație*, care vizează modul de funcționare a administrației publice și relația dintre cetățean și administrație. Buna administrație servește comunitatea și promovează încrederea socială în puterea executivă, astfel contribuind la stabilitatea politică, încurajarea dezvoltării economice și bunăstării sociale. Buna administrație funcționează în baza următoarelor principii: încredere și predictibilitate; deschidere și transparență; responsabilitate; funcționarea sistemului de control judiciar; eficiență și eficacitate [187, p.5].

Prin urmare, pornind de la analiza literaturii de specialitate cu privire la măsurarea și evaluarea guvernelor și luând în considerare principiile și valorile prestabilite pentru buna guvernare, cu preponderență principiile europene, deducem că o guvernare pentru a fi eficientă, necesită să se preteze următoarelor principii și valori: încredere și predictibilitate; deschidere și transparență; voce și responsabilitate; eficiență și eficacitate.

Astfel, pentru a determina cât de eficiente sau ineficiente sunt guvernele, inclusiv și administrațiile publice ale RE, FRYM și RM, eficiență sau ineficiență izvorâtă din calitatea proceselor decizionale, precum și din disciplina și corectitudinea de implementare a deciziilor adoptate, au fost studiați și selectați diverși indicatori și indici mondiali de măsurare a performanțelor guvernamentale extrași din bazele de date statistice internaționale, care vin să reprezinte cel mai bine acele principii și valori pe care trebuie să le întrunească guvernele pentru a fi performante.

Relevăm faptul că în procesul de selectare a acestora, indicatorii principiilor europene pentru buna guvernare au constituit baza acestora, fiind adăugați și alți indicatori care din punctul nostru de vedere contribuie la obținerea celei mai clare imagini vizavi de calitatea unui guvern. Aceștia sunt prezentați în *Tabelul A10.2 din Anexa nr.10*.

Pentru realizarea comparațiilor interguvernamentale, vom utiliza indicatorii agregați mondiali de guvernare ai Băncii Mondiale, indicatorii globali ai competitivității elaborați de Forumul Economic Mondial, indicele de percepție a corupției elaborat de Organizația Mondială a Societății Civile „Transparency International”, indicele Națiunilor Unite de dezvoltare a e-guvernării și e-participării, rapoartele anuale „Doing Business” elaborate de Corporația Internațională de Finanțe și Banca Mondială, rapoartele Institutului Legatum prin intermediul cărora se publică Indicele de prosperitate Legatum, precum și Rapoartele de dezvoltare umană. Bazele de date mondiale utilizate dispun de abordări globale și de acoperire totală pentru cele trei state supuse procesului de analiză comparată.

Descrierea mai detaliată a indicatorilor utilizați pentru măsurarea eficienței PDA, cât și a metodologiei de calculare a acestora, se regăsește în *Tabelul A10.3 din Anexa nr.10* a cercetării. Indicatorii și indicii de comparare a calității procesului decizional al guvernelor RE, FRYM și RM urmează a fi prezentați în ordinea de reprezentare a dimensiunilor valorice selectate pentru o bună guvernare, potrivit *Tabelului A10.2 din Anexa nr.10*.

Astfel, prima dimensiune valorică în baza căreia vor fi comparate cele trei guverne menționate este *încrederea și predictibilitatea guvernelor*, reprezentată de următorii indicatori: regula legii (statul de drept); favoritism în deciziile guvernamentale; plăți neregulate și mită; încrederea publică în politicieni.

Indicatorul „Statul de drept” care reflectă importanța și gradul de respectare a cadrului legislativ și normativ, precum și a justiției de către stat și cetățeni este prezentat și analizat în *Fig.3.1*.

Statul de drept

scala de la -2.5 (scor foarte rău) pînă la 2.5 (scor foarte bun)

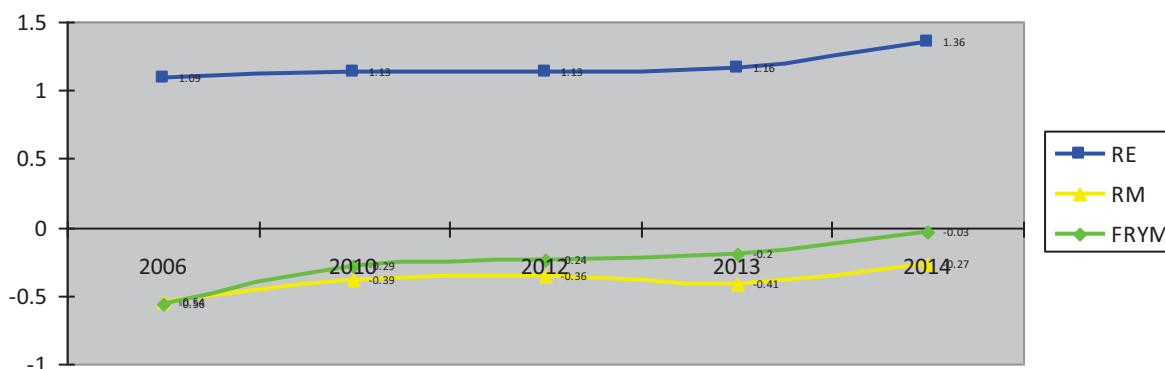


Fig.3.1. Prezentarea indicatorului „Statul de drept” pentru statele comparate

Sursa: diagrama din figură este elaborată de către autor în baza datelor furnizate de „The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, World Bank” [254].

Potrivit Indicatorilor Mondiali de Guvernare, indicatorul „Statul de drept” surprinde percepțiile vizavi de respectarea regulilor societății, aprecierea calității de executare a contractelor, respectarea drepturilor de proprietate, funcționarea poliției și a instanțelor de judecată, asigurarea ordinii publice, nivelul criminalității și a violenței.

Din diagrama elaborată de autor se observă că există o diferență majoră dintre dimensiunea „Statul de drept” a RE, care în anul 2014 a acumulat un scor de 1.36 puncte, și RM, care în același an a acumulat un scor negativ de -0.27 puncte. În pofida faptului că și FRYM a acumulat un scor negativ de -0.03 puncte în anul 2014, totuși acesta este mai mare decât cel acumulat de RM.

Optimismul pe care ni-l sugerează diagrama din Fig.3.1. rezidă în constatarea dinamicii pozitive, dar foarte lente înregistrată din anul 2006, când RM acumula un scor de -0.54, pînă în anul 2014, când scorul acumulat este de -0.27 puncte.

Totuși, această dinamică este mai lentă decât cea înregistrată de FRYM, ceea ce ne vorbește despre viteza cu care se avansează pe parcursul existenței și dezvoltării sale ca stat și despre calitatea reglementărilor naționale care de fapt contribuie la formarea percepțiilor cetățenilor cu privire la nivelul „Statului de drept” în RM. Prin urmare, calitatea actelor legislative și normative care vin să construiască statul de drept reflectă în mod nemijlocit calitatea PDA, în rezultatul căruia au fost adoptate acestea.

În figura ce urmează (Fig.3.2.) este prezentat indicele „Favoritism în deciziile guvernamentale”, un indice foarte important pentru aprecierea calității și corectitudinii de desfășurare a procesului decizional și de adoptare a deciziilor.

Favoritism în deciziile guvernamentale conform scorului acumulat și clasamentului pe națiuni

(1 – autoritățile publice tot timpul arată favoritism; 7 – niciodată nu arată favoritism)

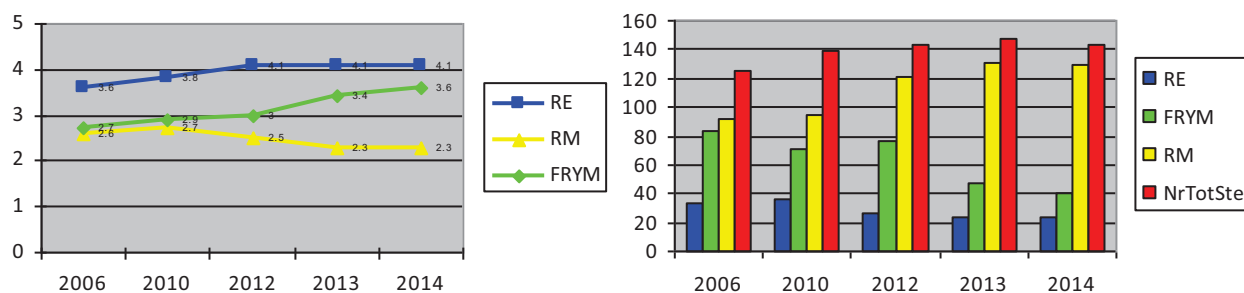


Fig.3.2. Prezentarea indicelui „Favoritism în deciziile guvernamentale” pentru statele comparate

Sursa: diagramele din figură sunt elaborate de către autor în baza datelor preluate din „The Global Competitiveness Report 2006-2007; 2010-2011; 2012-2013; 2013-2014; 2014-2015©World Economic Forum” [252].

Potrivit rapoartelor globale de competitivitate, indicele „Favoritism în deciziile guvernamentale” exprimă măsura în care guvernele și administrațiile publice emană favoritism în cadrul PDA, obiectul cărora îl constituie politicile sau contractele administrative. Din diagramele reprezentate în Fig.3.2. se observă că guvernul și administrația publică din RM, în comparație cu guvernul și administrația publică din RE și FRYM, emană cel mai des favoritism în cadrul proceselor decizionale atunci când se adoptă politici sau se atribuie contracte administrative. Dacă în anul 2014 RE a acumulat un scor de 4,1 puncte, iar FRYM de 3,6, atunci RM a acumulat un scor de doar 2,3 puncte, ceea ce înseamnă că frecvența cu care se aplică favorurile în procesele decizionale este destul de semnificativă. Potrivit clasamentului pe națiuni la capitolul favoritism în PDA, RM se clasează pe locul 130 din totalul de 144 de națiuni supuse studiului în anul 2014. Conform aceluiași studiu, RE se clasează pe locul 23, iar FRYM ocupă locul 41 al clasamentului. Prin urmare, este foarte sesizabilă diferența majoră în clasament dintre RE, FRYM și RM. De asemenea, putem constata că și dinamica de excludere a favoritismului din cadrul PDA al RE și FRYM este una pozitivă - de la 3,6 și respectiv 2,6 puncte în anul 2006 la 4,1 și respectiv 3,6 puncte în anul 2014. În cazul RM, aceasta este una negativă - de la 2,7 puncte în anul 2006 la 2,3 în anul 2014.

Prin consecință constatăm că fenomenul favoritismului în RM a cunoscut o perpetuare pentru perioada de referință, și chiar o creștere în anii 2011 și 2013. Această descoperire ne face să credem că fenomenul în cauză nu poate fi exclus din cadrul PDA sau nu există voință politică, administrativă și societală de a fi eradicat. În astfel de circumstanțe, nu putem vorbi în cazul RM despre existența unor decizii obiective, imparțiale și raționale, despre prezența unor acte normative și politici competitive care să producă creșteri și prosperitate atâta timp cât fiecare proces decizional este afectat de fenomenul favoritism. Or, calitatea procesului decizional și a deciziilor rezultate determină calitatea actului de guvernare a unei națiuni. Acceptarea și încurajarea favoritismului în PDA presupune excluderea raționalității din acesta și, subsecvent, apariția unor politici și programe mistice și neeficiente. De aceea considerăm că implicarea cetățenilor în activitatea AP, cu predilecție în procesul decizional, în diversele forme prevăzute

de cadrul legal și cel științific ar determina diminuarea semnificativă a elementelor impure din acesta. Participarea cetățenilor RM la actul decizional administrativ este garantată de art.39 din Constituția Republicii Moldova, care în mod explicit stipulează: „Cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor” [1]. Un reviriment ar trebui să cunoască și forța controlului popular, care se poate manifesta în două forme, și anume, forma intermediară, care se realizează prin rolul activ al mass-mediei în cadrul AP, și forma directă, ce se exprimă prin organizarea și desfășurarea referendumurilor de nivel național sau local.

Următorul indice analizat cel al „Plăților neregulate și mită” prezentat în Fig.3.3., realizează o radiografie a relațiilor dintre administrația publică și cetățeni, inclusiv și a proceselor decizionale necesare pentru fundamentarea acestor relații.

Plăți neregulate și mită conform scorului acumulat și clasamentului pe națiuni

(1 – plățile neregulate și mita sunt foarte întâlnite; 7 – niciodată nu există)

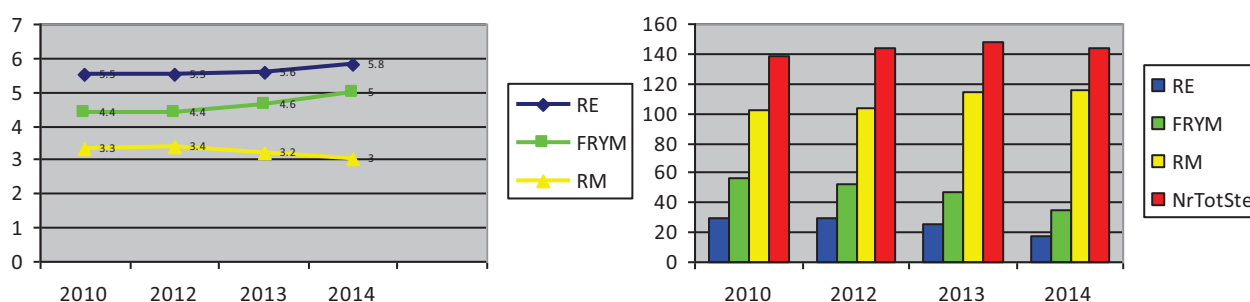


Fig.3.3. Prezentarea indicelui „Plăți neregulate și mită” pentru statele comparate

Sursa: diagramele din figură sunt elaborate de către autor în baza datelor preluate din „The Global Competitiveness Report 2006-2007; 2010-2011; 2012-2013; 2013-2014; 2014-2015©World Economic Forum” [252].

Rapoartele Globale de Competitivitate prin intermediul indicelui „Plăți neregulate și mită” studiază nivelul de executare a achitărilor suplimentare nedocumentate, acordarea mitei în cazurile de import/export, servicii comunale, taxe anuale, acordarea licențelor și a contractelor publice, precum și pentru obținerea deciziilor favorabile. Din moment ce majoritatea proceselor decizionale administrative din RM sunt afectate de fenomenul favoritism, este intrinsec faptul că și indicatorul „Plăți neregulate și mită” este unul negativ. Astfel, în comparație cu RE care se clasează pe locul 18 și FRYM care ocupă locul 35, RM se situează pe poziția a 116-a a clasamentului din totalul de 144 de state supuse studiului în anul 2014. Din nou, poate fi observată diferența mare de clasament dintre RM și RE, dar și FRYM. Potrivit scorului acumulat, se poate observa că spre sfârșitul anului 2014 fenomenul dat chiar a cunoscut o ușoară amplificare pentru RM - de la 3,3 puncte în anul 2006 la 3,0 în anul 2014.

Prin urmare, constatăm faptul că pentru intrarea în posesia favoritismului personal în PDA, mediul de afaceri, persoanele fizice și alte categorii societale achită plăți neregulate și acordă mită oficialilor și funcționarilor publici în vederea obținerii deciziilor favorabile. Or, achitarea plăților neregulate și acordarea de mită reprezintă onorarii nelegale ce sunt gerate direct

în conturile personale ale oficialilor publici, astfel statul nedeținând evidența și controlul asupra acestora, este prin urmare prejudiciat și „îngenunchiat”. Mita și plățile neregulate se acordă pentru ca procesele decizionale să fie transformate în pseudoactivități decizionale sau în mimarea acestora, ceea ce de fapt rezultă în capturarea administrației publice și aruncarea majorității populației într-un pauperism continuu. Aceste constatări ale autorului sunt confirmate și de rezultatele sondajului realizat la comanda Transparency International Moldova, prezentate de ziua internațională anticorupție (9 decembrie 2015) în cadrul Conferinței Naționale Anticorupție a 11-a ediție, potrivit căreia, pe parcursul anilor 2014 și 2015 cetățenii RM au oferit mită în sumă totală de 891 mln și respectiv 857 mln lei.

Ultimul indice („Încrederea publică în politicieni”) selectat pentru aprecierea dimensiunii valorice *încrederea și predictibilitatea guvernelor* este prezentat și analizat în Fig.3.4.

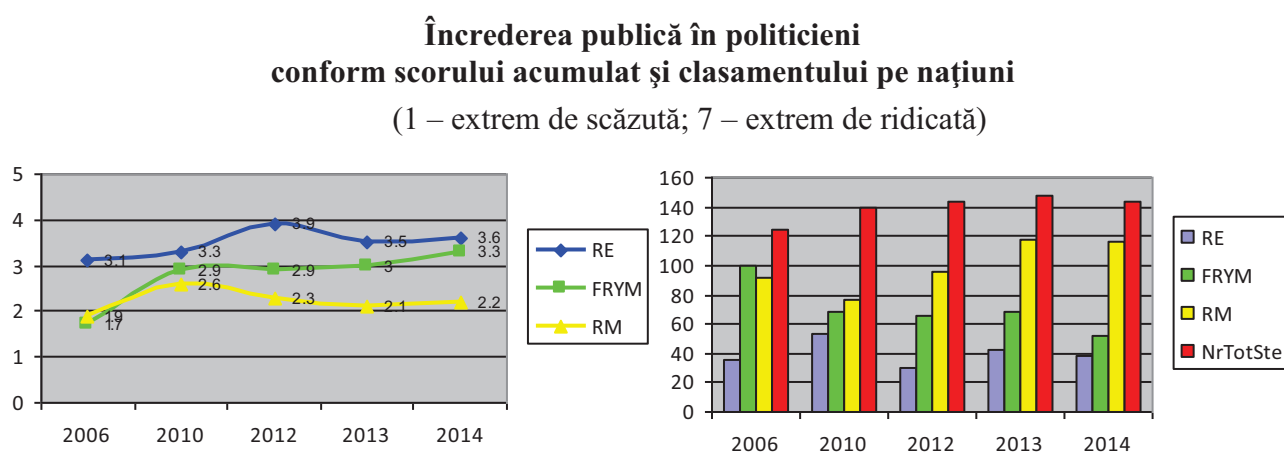


Fig.3.4. Prezentarea indicelui „Încrederea publică în politicieni” pentru statele comparate

Sursa: diagramele din figură sunt elaborate de către autor în baza datelor preluate din „The Global Competitiveness Report 2006-2007; 2010-2011; 2012-2013; 2013-2014; 2014-2015©World Economic Forum” [252].

Indicele „Încrederea publică în politicieni”, elaborat de către Forumul Economic Mondial prin intermediul Rapoartelor Globale de Competitivitate, măsoară standardele etice ale politicianilor și gradul de încredere al cetățenilor în aceștia. Din diagramele prezentate în Fig.3.4. iese în evidență faptul că clasele politice ale statelor suspuse procesului de analiză comparată nu reușesc să capteze prin prisma pozitivă atenția și respectul cetățenilor, astfel nebeneficiind de încrederea acestora.

Considerăm că aceasta se datorează faptului că aceștia nu reușesc să construiască și să dezvolte statul de drept conform standardelor occidentale, admit favoritismul în procesele decizionale și acceptă plățile neregulate și mita în schimbul adoptării unor decizii favorabile pentru anumite grupuri și indivizi influenți.

Totuși, în aspect comparativ, sesizăm că clasa politică din RE, chiar și cea din FRYM, se bucură de mai mare încredere din partea cetățenilor decât clasa politică din RM. Astfel, în clasamentul națiunilor la încrederea publică în politicieni, RM ocupă locul 116 din totalul de 144 de state studiate, în comparație cu locurile 38 și 52 ocupate de RE și FRYM. Aceasta se datorează scorurilor precum și clasamentelor acumulate și ocupate de aceste state la indicii

„Statul de drept”, „Favoritism în procesele decizionale”, și „Plăți neregulate și mită”. Specific însă este că pentru perioada de referință acestea au înregistrat o dinamică ușor ascendentă, poate mai evidențiată pentru FRYM, care a avansat de la 1,9 puncte pînă la 3,3 în comparației cu RE și RM, care au progresat de la 3,1 la 3,6 și respectiv de la 1,7 la 2,2 puncte.

Următoarea dimensiune valorică a „Bunei guvernări” este *deschiderea și transparența guvernelor*, care va fi măsurată prin intermediul următorilor indicatori și indici: transparență în elaborarea deciziilor administrative; indexul de percepție a corupției; controlul corupției; e-guvernare; e-participare.

Primul indice - „Transparența în elaborarea deciziilor administrative”, este prezentat în Fig.3.5.

Transparență în elaborarea deciziilor administrative conform scorului acumulat și clasamentului pe națiuni

(1 – obținerea informației este extrem de dificilă; 7 – extrem de facilă)

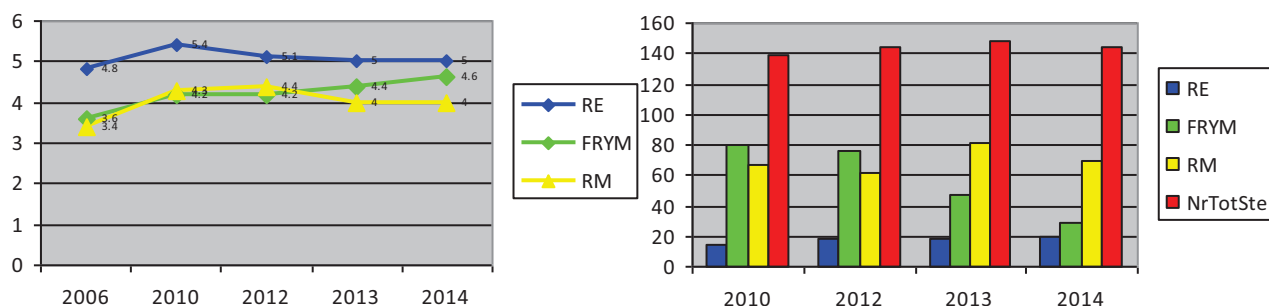


Fig.3.5. Prezentarea indicelui „Transparența în elaborarea deciziilor administrative”

Sursa: diagramele din figură sunt elaborate de către autor în baza datelor preluate din „The Global Competitiveness Report 2006-2007; 2010-2011; 2012-2013; 2013-2014; 2014-2015©World Economic Forum” [252].

Indicele „Transparență în elaborarea deciziilor administrative”, elaborat de Forumul Mondial Economic prin intermediul Rapoartelor Globale de Competitivitate studiază gradul de dificultate sau ușurință pentru mediul antreprenorial de a obține informații cu privire la modificările întreprinse în politicile publice și cadrul regulator ce le afectează activitatea. Potrivit diagramelor elaborate în acest sens, se notifică faptul că în comparație cu indicii expuși și analizați mai sus, la dimensiunea „Transparență în elaborarea deciziilor administrative” RM înregistrează un progres mai semnificativ.

Totuși, în comparație cu RE, care se clasează pe locul 20, și FRYM - pe 29, RM ocupă locul 69 al clasamentului, compus din 144 de state supuse studiului. Specific pentru statele studiate este faptul că în perioada de referință (2006-2014) au înregistrat o dinamică pozitivă pentru indicele prezentat. Prin urmare, deducem că guvernele RE, FRYM și RM, au depus eforturi pentru ridicarea gradului de transparență a proceselor decizionale, astfel încât mediul de afaceri să nu se confrunte cu dificultăți la accesarea cadrului legislativ și normativ și în special a reglementărilor care le influențează activitatea. Totuși, constatăm că aceste eforturi nu au fost și nu sunt suficiente pentru a contribui la excluderea considerabilă sau chiar totală a favoritismului din cadrul procesului decizional administrativ, în mod special în cazul RM.

Următorii indici ai dimensiunii *deschidere și transparența guvernelor* pot fi identificați în Fig.3.6. și Fig.3.7., care prezintă nivelul de dezvoltare tehnologică a statelor analizate, precum și gradul de participare a cetățenilor la procesele decizionale prin intermediul respectivelor tehnologii.

Indicele de dezvoltare „e-Guvernare”

(indice foarte înalt > 0.75; indice înalt 0.5–0.75; indice de mijloc 0.25–0.5; indice jos < 0.25)

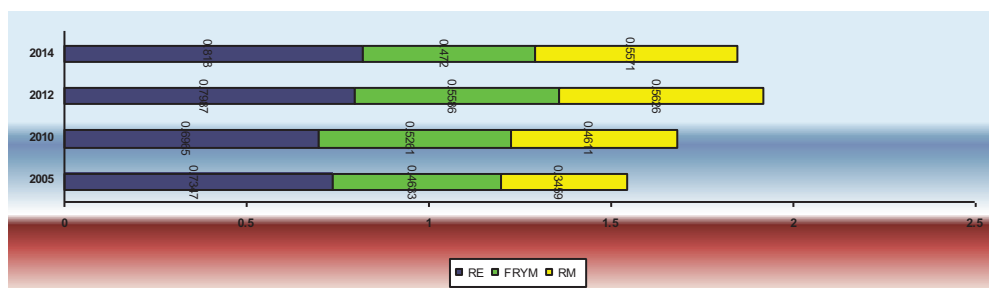


Fig.3.6. Prezentarea indicelui „e-Guvernare” pentru statele comparate

Sursa: diagrama din figură este elaborată de către autor în baza datelor preluate din United Nations E-government Survey 2005; 2010; 2012; 2014 [257].

Indicele de dezvoltare „e-participare”

(indice foarte înalt > 0.75; indice înalt 0.5–0.75; indice de mijloc 0.25–0.5; indice jos < 0.25)

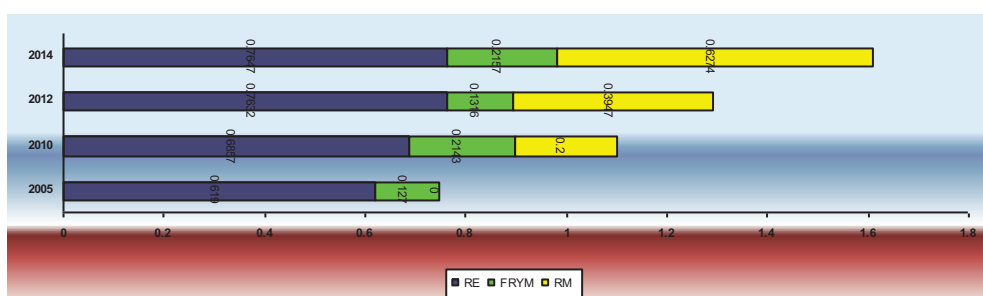


Fig.3.7. Prezentarea indicelui „E-participare” pentru statele comparate

Sursa: diagrama din figură este elaborată de către autor în baza datelor preluate din United Nations E-government Survey 2005; 2010; 2012; 2014 [257].

Indicele de dezvoltare „e-Guvernare” prezintă informații cu privire la planificarea și implementarea serviciilor electronice eficiente, starea infrastructurii TIC și nivelul de dezvoltare a capitalului uman, inclusiv îmbunătățirea nivelului de alfabetizare TIC a cetățenilor. Diagramele expuse în Fig.3.6. și Fig.3.7. denotă faptul că atât la indicele e-Guvernare, cât și la cel de e-participare RM a înregistrat progrese vizibile, avansând de la scorurile obținute în anul 2005 de 0,3459 pentru e-Guvernare și 0,2000 pentru e-participare până la 0,5571 și respectiv 0,6274 în anul 2014, astfel chiar devansând-o la acest capitol pe FRYM, careia i-au fost atribuite scoruri mai mici.

Totuși, în comparație cu RE, care a acumulat scoruri foarte înalte la ambii indici, RM mai trebuie să progreseze prin menținerea ritmului de dezvoltare înregistrat în anul 2014, sau chiar prin accelerarea acestuia. RE și RM și-au construit o dinamică pozitivă de dezvoltare a celor doi

indici analizați apriori pentru perioada de referință. Aceste informații statistice furnizate de bazele de date ONU ne sugerează ideea că în RM guvernarea proiectează și creează servicii publice online, depune eforturi pentru ca cetățeanul să dispună de accesul necesar la TIC și la serviciile electronice lansate. Totuși, considerăm că doar crearea și lansarea serviciilor publice electronice nu reprezintă un efort suficient pentru eradicarea favoritismului, mitei și plăților neregulate din cadrul procesului decizional administrativ.

Guvernul și administrația publică trebuie să se focalizeze și pe crearea instrumentelor adecvate, necesare asigurării participării cetățenilor la viața publică, în special la cea de monitorizare a activității publice. Numai că marea problemă a dezideratului dat constă în faptul că sectorul public nu î-și dorește cu adevărat acest lucru, din considerentul că cetățeanul ar putea descoperi toate acele elemente ce sunt inserate în deciziile publice, în vederea creării condițiilor propice pentru dezvoltarea corupției.

În calitate de probe pot fi prezentate și rezultatele *Raportului Global cu privire la tehnologia informațională a Forumului Economic Mondial din 2014*, conform cărora RM ocupă locul 82 din totalul de 148 de state incluse în raport, la succesele obținute de guvern în promovarea utilizării TIC, pe când FRYM și RE se plasează pe locurile 32 și respectiv 13. În ceea ce privește importanța tehnologiei informaționale pentru viziunea de viitor a guvernului în vederea îmbunătățirii competitivității, RM se clasează pe locul 90, iar FRYM și RE se poziționează pe 29 și respectiv 18 [214].

Pînă la momentul actual, în cadrul APC a RM nu există un sistem informatizat de circulație a documentelor, dar și de desfășurare a procesului decizional. Prin consecință, guvernul RM achită anual circa 5 mln lei pentru serviciile de procurare a hîrtiei, tonerului și serviciilor poștale necesare pentru pregătirea și circulația documentelor administrative .

Indicii de percepție a corupției și controlul corupției, reprezintă următoarele lentile ce contribuie la descrierea și examinarea dimensiunii valorice *deschidere și transparența guvernelor* pentru statele cercetare și care pot fi urmăriți în *Fig.3.8.* și *Fig.3.9.*

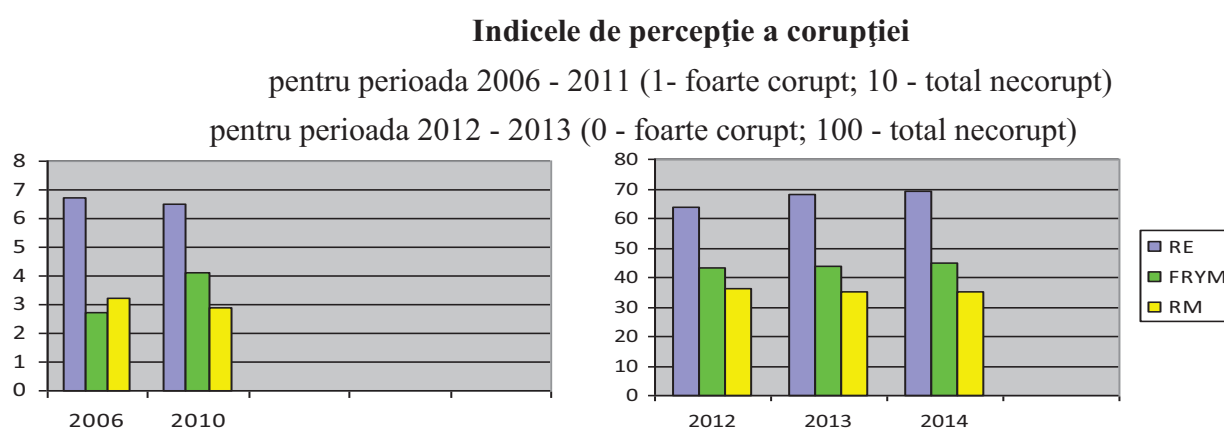


Fig.3.8. Prezentarea indicelui de percepție a corupției pentru statele comparate

Sursa: diagramele din figură sunt elaborate de către autor în baza datelor preluate din „Transparency International: Corruption Perceptions Index 2006 ; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014 [256].

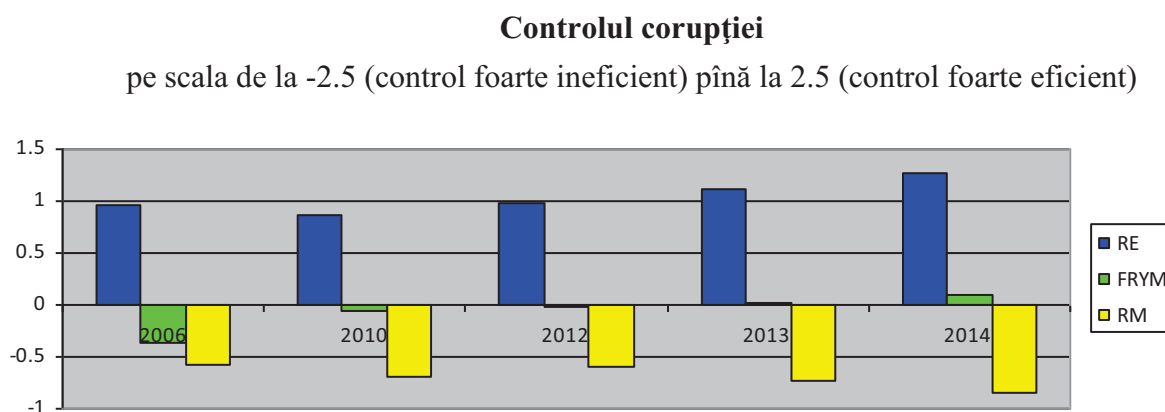


Fig.3.9. Prezentarea indicelui „Controlul corupției” pentru statele comparate

Sursa: diagrama din figură este elaborată de către autor în baza datelor furnizate de „The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, World Bank” [176], [254].

Indicele de Percepție a Corupției, care este elaborat de Organizația Mondială a Societății Civile „Transparency International”, surprinde aspectele administrative și politice de corupție. Corupția este definită ca acțiunea de a face abuz de putere sau autoritatea încredințată în vederea obținerii câștigului personal. Indicele de Percepție a Corupției este utilizat de multe ori ca măsură pentru performanța administrativă [133, p.321].

Scorurile prezentate de Indicele de Percepție a Corupției pentru anul 2014 evidențiază faptul că cel mai negativ rezultat este obținut de RM, care acumulează doar 35 de puncte în comparație cu FRYM, căreia i-au fost atribuite 45 de puncte și RE, care a acumulat 69 de puncte.

Astfel, putem constata că nivelul de corupție în RM este de două ori mai mare decât cel din RE. Comparativ cu anul 2006, FRYM a progresat cel mai semnificativ la acest capitol, deplasându-se de la scorul de 27 în 2006 până la cel de 45 în anul 2014. În schimb RM a înregistrat o stagnare și perpetuare a fenomenului corupțional, deplasînd-se de la scorul de 32 în 2006 la cel de 35 în 2014. Aceasta se datorează faptului că controlul corupției în RM este unul ineficient, ceea ce de fapt creează premisele necesare ca acesta să se dezvolte și să se înrădăcineze din ce în ce mai mult.

În comparație cu RM, care acumulează un scor negativ de -0,85 la capitolul controlul corupției, RE obține un scor de 1,27 din totalul de 2,5 puncte. În perioada de referință (2006-2014) RM nu a progresat în ceea ce privește controlul corupției, ci din contra, a regresat, astfel, dacă în anul 2006 obținea un scor negativ de -0.58, atunci în anul 2014 a acumulat un scor și mai negativ - de -0.85.

Voce și responsabilitate reprezintă următoarea dimensiune prin intermediul căreia se vor compara guvernele statelor cercetate, utilizîndu-se următorii indicatori/indici: responsabilitate și libertatea cuvîntului; independența justiției; deturnarea fondurilor publice; ușurința de a deschide și a face afaceri.

Primul indicator „Responsabilitate și libertatea cuvîntului” este prezentat și analizat în Fig.3.10.

Responsabilitate și libertatea cuvîntului

scala de la -2.5 (cel mai rău) pînă la 2.5 (cel mai bun)

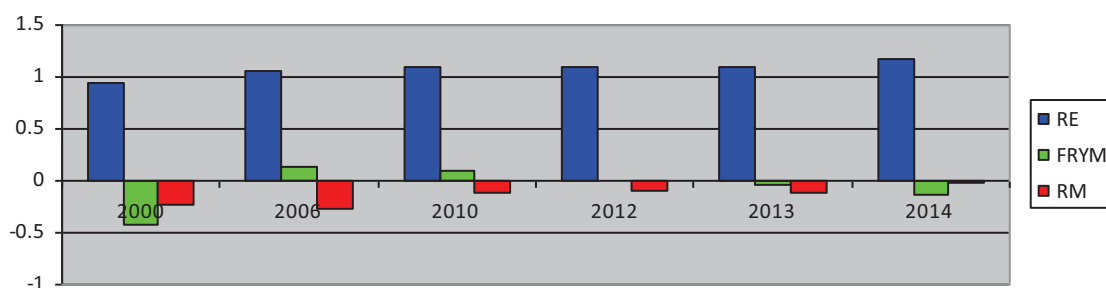


Fig.3.10. Prezentarea indicatorului „Responsabilitate și libertatea cuvîntului” pentru statele comparate
Sursa: diagrama din figură este elaborată de către autor în baza datelor furnizate de „The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, World Bank” [176], [254].

Potrivit Indicatorilor Globali de Guvernare elaborați de Banca Mondială, indicatorul „Responsabilitate și libertatea cuvîntului” măsoară posibilitățile și capacitatea cetățenilor de a participa la procesele de alegere a guvernului, apreciază libertățile de expresie, de asociere și a mass-mediei. Conform sursei citate, RM a acumulat la acest indicator în 2014 un scor negativ de -0.02 în comparație cu 1.17 puncte obținut de RE pentru același an de referință. În pofida faptului că scorul obținut de RM în anul 2014 încă este unul negativ, totuși de remarcat este că pentru perioada de referință indicată în diagramă, dinamica de dezvoltare este una pozitivă - de la -0,24 în anul 2006 la -0,02 în anul 2014. De fapt, această constatare este cu mult mai valabilă pentru FRYM, care a evoluat de la -0.43 în anul 2000 pînă la -0.13 în 2014.

În continuare, vom prezenta în Fig.3.11. indicele „Independența justiției”, care cercetează gradul de independență a justiției în statele analizate.

Independența justiției conform scorului acumulat și clasamentului pe națiuni

(1 – foarte influențată; 7 – total independentă)

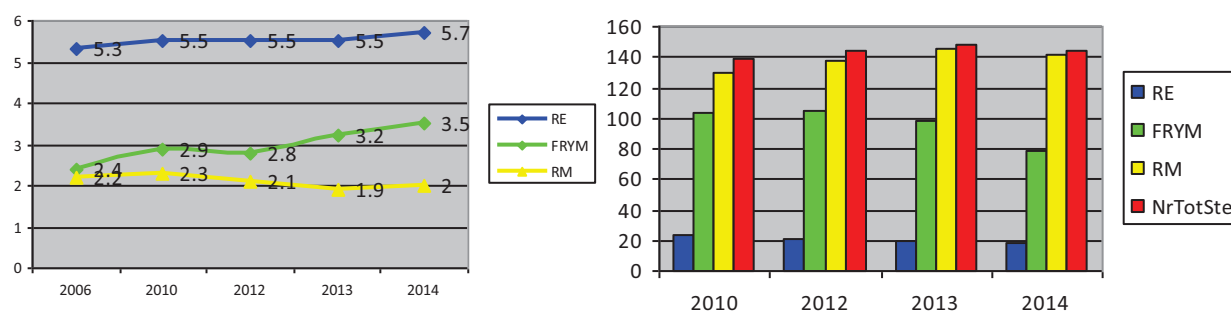


Fig.3.11. Prezentarea indicelui „Independența justiției” pentru statele comparate
Sursa: diagramele din figură sunt elaborate de către autor în baza datelor preluate din „The Global Competitiveness Report 2006-2007; 2010-2011; 2012-2013; 2013-2014; 2014-2015©World Economic Forum” [252].

Indicele „Independența justiției” prezintă informații cu privire la măsura în care justiția este independentă de influența membrilor guvernului, cetățenilor sau companiilor private. Din diagramele elaborate și reflectate în Fig.3.11. se profilează diferența majoră la acest indice, care există între RM și RE, dar și în raport cu FRYM. Dacă RE a acumulat în anul 2014 un scor de 5,7 puncte iar FRYM de 3,5, atunci RM a obținut un scor de numai 2,0 puncte. De asemenea de

remarcat este și faptul că, dacă în anul 2006 FRYM și RM dispuneau aproximativ de același scor (2,2 și respectiv 2,4 puncte), atunci în anul 2014 scorul pentru FRYM este de 3,5, iar pentru RM de doar 2,0 puncte, ceea ce relevă că RM în comparație cu RE și FRYM a înregistrat o regresie evidentă vizavi de independența justiției.

Potrivit clasamentului pe națiuni elaborat în acest sens, RM ocupă locul 141 din totalul de 144 de națiuni incluse în studiu, pe când RE și FRYM se clasează pe locurile 19 și respectiv 79. Se observă deci că RM se află la sfârșitul clasamentului, cu excepția ultimelor trei poziții, ceea ce denotă că justiția din RM este una influențată și coruptibilă. Astfel, prin operații de deducție se prezumă că și deciziile emise de acestea sunt mult afectate de subiectivism, favoritism și injustiție. Prin urmare, acestea atentează atât la valorile democratice ale statului de drept, cât și la drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor. Așa se explică anxietatea și neîncrederea cetățenilor față de guvernare, fiindcă după ce se confruntă cu corupția din cadrul PDA, cetățeanul trebuie să mai lupte și cu injustiția din cadrul sistemului judecătoresc. Un stat cu o justiție injustă este asemenea unui stat fără de justiție.

Următorul indicator selectat pentru măsurarea dimensiunii valorice *voce și responsabilitate* este indicatorul „Deturnarea fondurilor publice”, este expus și analizat în Fig.3.12.

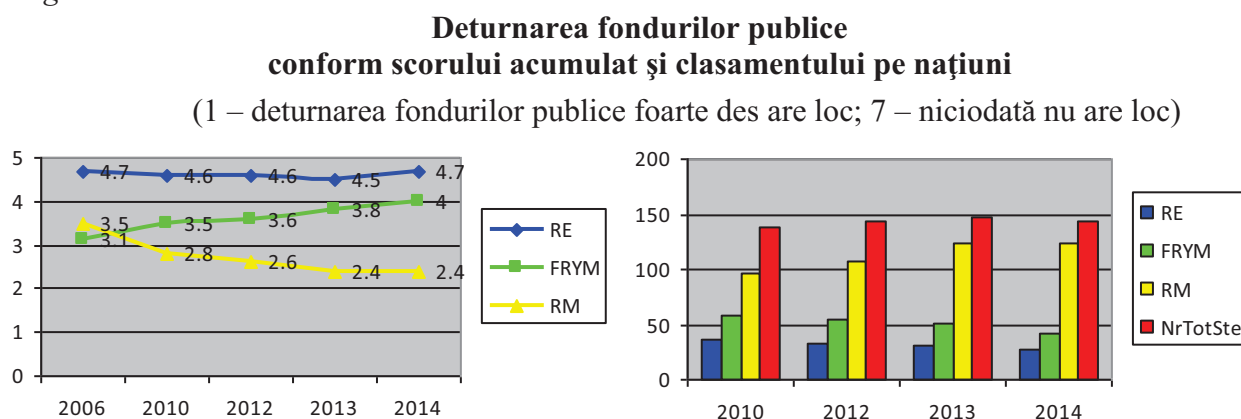


Fig.3.12. Prezentarea indicatorului „Deturnarea fondurilor publice” pentru statele comparate

Sursa: diagramele din figură sunt elaborate de către autor în baza datelor preluate din „The Global Competitiveness Report 2006-2007; 2010-2011; 2012-2013; 2013-2014; 2014-2015©World Economic Forum” [252].

Considerăm că deturnarea fondurilor publice de obicei are loc pe fundalul prezenței favoritismului și netransparenței în PDA. Acestea sunt generate de plățile neregulate și mită, de corupția care infectează toate domeniile (politic, economic, social), precum și de nivelul scăzut de implicare și participare a cetățenilor în viața politică și decizională a statului. Fig.3.12. prezintă scorurile și clasamentele ocupate de statele analizate și comparate la indicele „Deturnarea fondurilor publice”. Aceasta demonstrează că și la acest capitol RM se clasează pe ultimul loc, deoarece după cum am menționat și anterior, toate aceste fenomene analizate în acest capitol se află în relații de interdependență, astfel că valoarea uneia este direct proporțională cu valoarea alteia. Comparativ cu RE, care în anul 2014 a acumulat un scor de 4,7 puncte și locul 28 în clasamentul pe națiuni (din totalul de 144 de state), RM a obținut un scor de doar 2,4 puncte și locul 123 pentru același an de referință. FRYM de asemenea a progresat la

acest capitol, acumulând un scor de 4,0 puncte și locul 42 în clasamentul pe națiuni. De notat este și faptul că dacă în anul 2006 FRYM și RM dispuneau aproximativ de același scor - 3,1 și respectiv 3,5 puncte, atunci în anul 2014 FRYM obține un scor de 4,0, iar RM - de 2,4, adică un scor mai negativ decât cel acumulat cu nouă ani în urmă pentru RM. Aceste date ne demonstrează că fenomenul de deturnare a fondurilor publice a luat amploare în RM, astfel că o bună parte din banii publici care inițial au fost proiectați pentru politici și servicii publice ulterior au obținut o altă direcție și destinație de utilizare, una care a mișcat o bună parte din cetățeni în pragul pauperismului. Or, neîntreprinderea acțiunilor de control și contracarare a corupției și de extindere a gradului de transparență în utilizarea banilor publici de către guvernul și AP din RM nu poate contribui la stăvilirea și lichidarea fenomenelor de deturnare a fondurilor publice, fonduri constituite din taxele și impozitele achitate de cetățeni. Totuși, considerăm că cel puțin 50% dintre motivele ce suscită perpetuarea și chiar dezvoltarea fenomenului de deturnare a fondurilor publice pot fi atribuite societății civile și cetățeanului de rând, care adoptă un rol pasiv vizavi de exercitarea drepturilor și obligațiilor cetățenești garantate de Constituție, neimplicându-se suficient în viața politică, economică și socială a statului, astfel devenind complice la apariția și dezvoltarea fenomenelor negative descrise anterior.

Indicatorul „Ușurința de a deschide și a face afaceri” încheie șirul indicatorilor/indicilor ce captează imaginea generală a dimensiunii *voce și responsabilitate*. Acesta este prezentat și analizat în Fig.3.13.

Ușurința de a deschide și a face afaceri potrivit clasamentului pe națiuni

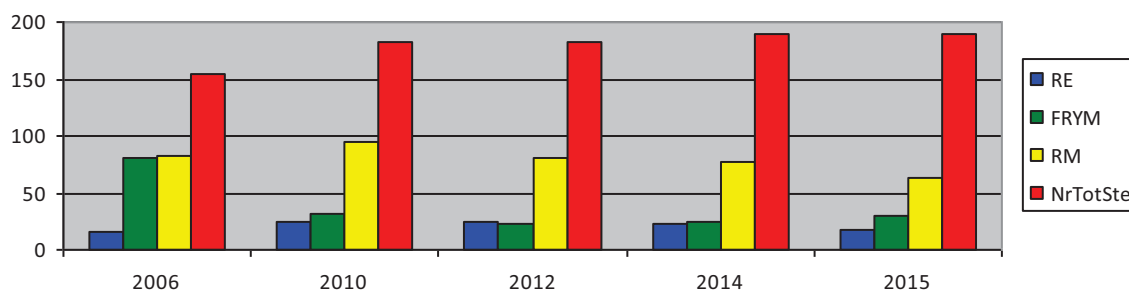


Fig.3.13. Prezentarea indicatorului „Ușurința de a deschide și a face afaceri” pentru statele comparate

Sursa: diagrama din figură este elaborată de către autor în baza datelor furnizate de „The World Bank and the International Finance Corporation”: Doing Business in 2006; 2010; 2012; 2014; 2015 [226].

Rapoartele „Doing business” realizate de Banca Mondială și Corporația Financiară Internațională identifică problemele care există în cadrul de reglementare a mediului de afaceri și determină cum anumite reglementări afectează comportamentul întreprinderilor și rezultatele economice. Premisa-cheie a rapoartelor „Doing Business” rezidă în faptul că o activitate economică prosperă necesită reguli previzibile și eficiente care să ofere mediului antreprenorial protecție împotriva abuzurilor. Potrivit acestora, reglementările trebuie să fie eficiente, accesibile tuturor celor care le utilizează și simple în punerea lor în aplicare. Potrivit clasamentului „Doing Business” pentru anul 2015, RM se clasează pe locul 63 din totalul de 189 de națiuni, în comparație cu locul 17 ocupat de RE și 30 pe care s-a clasat FRYM. Astfel, este evident faptul

că între locurile 63 și 17 sau chiar și 30 există o diferență majoră, ceea ce denotă că în RE și FRYM, comparativ cu RM, mediul antreprenorial dispune de condiții mai prielnice pentru desfășurarea activităților economice, drepturile pentru desfășurarea acestora sunt garantate și protejate, iar taxele și impozitele percepute de stat nu sunt atât de împovărătoare. În final, aceasta conduce la crearea unui climat antreprenorial și investițional favorabil pentru mediul de afaceri, ceea ce de fapt rezultă în creșterea economică și ridicarea nivelului de trai al cetățenilor. Analizând prin prisma dinamică dezvoltarea și îmbunătățirea condițiilor de deschidere și desfășurare a afacerilor pentru perioada de referință 2006-2015, sesizăm că RM a avansat foarte puțin la acest capitol, deplasându-se de la poziția 83 în anul 2006 la poziția 63 în anul 2015, comparativ cu FRYM care în anul 2006 se afla pe aceeași poziție ca și RM, iar în anul 2015 se clasează pe poziția 30, ceea ce semnifică că a progresat cu mult, adică și-a îmbunătățit condițiile de desfășurare a activităților comerciale și investiționale. Pentru RM, deși a fost instituită Comisia de Stat pentru Reglementarea Activității de Întreprinzător, scopul căreia constă în optimizarea cadrului juridic și instituțional ce ține de reglementarea activității de întreprinzător și monitorizarea activității autorităților publice administrative abilitate cu funcții de reglementare a activității de întreprinzător, constatăm că rezultatele întârzie să apară. Tot de competența Comisiei ținea și crearea unui sistem de „reglementare inteligentă”, caracterizat prin generarea beneficiilor sociale și de mediu, necesare pentru o economie competitivă și inovatoare. Reglementarea inteligentă se adaptează evoluțiilor științifice și tehnologice în vederea stopării sau prevenirii riscurilor și facilitării inovației. Potrivit hotărârii Guvernului nr.778 din 04.10.2014, urmau să fie realizate măsuri de implementare a ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător, însă citind raportul de activitate al Ministerului Economiei pentru anul 2014 aflăm că acestea încă nu au fost executate.

Ultima dimensiune valorică a guvernelor comparate prezentată și analizată este dimensiunea *eficiența și eficacitatea*, care va fi măsurată prin intermediul următorilor indicatori/indici: calitatea reglementărilor; eficacitatea guvernării; disiparea costurilor guvernamentale; povara reglementărilor guvernamentale; prosperitatea și dezvoltarea umană a cetățenilor. În Fig.3.14. vom prezenta și analiza indicatorul „Calitatea reglementărilor”, care măsoară capacitatea guvernelor de a elabora și dezvolta politici și reglementări rezultative.

Calitatea reglementărilor

scala de la -2.5 (calitate foarte joasă) până la 2.5 (calitate foarte ridicată)

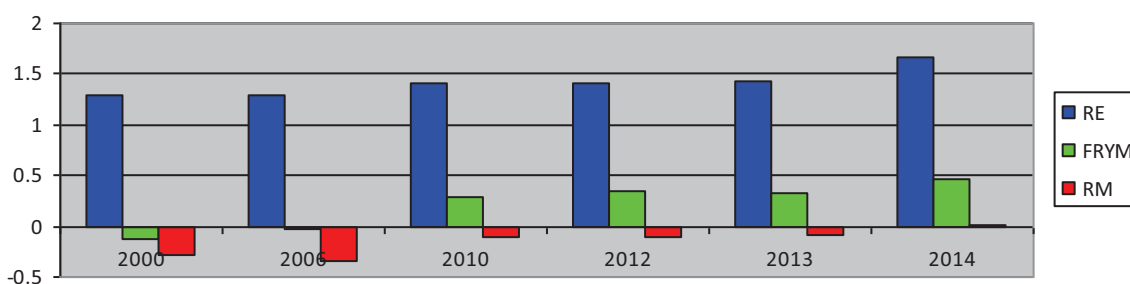


Fig.3.14. Prezentarea indicatorului „Calitatea reglementărilor” pentru statele comparate

Sursa: diagrama din figură este elaborată de către autor în baza datelor furnizate de „The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, World Bank” [176], [254].

Indicatorul „Calitatea reglementărilor” elaborat de Banca Mondială captează percepțiile cu privire la abilitatea guvernelor de a elabora și implementa politici solide sau de răsunet (*sound policies*), precum și reglementări care să permită și să promoveze dezvoltarea sectorului privat. Din diagrama ilustrată în *Fig.3.14.*, se observă că în anul 2014 cea mai joasă calitate a politicilor și reglementărilor care ghidează activitatea sectorului privat aparține RM, care a obținut un scor de 0.02 puncte în comparație cu RE cu un scor de 1,67 și FRYM cu 0.47 puncte.

Comparând evoluțiile statelor în perioada 2000-2014, observăm că cea mai spectaculoasă dezvoltare la acest capitol a înregistrat-o FRYM, care în anul 2000 acumula un scor negativ de -0.12, iar în anul 2014 a obținut un scor pozitiv de 0,47 puncte. Aceste date nu fac altceva decât să le confirme pe cele prezentate de rapoartele „Doing Buisness”, din considerentul că se află în relație de interdependență. Or, existența unui cadru normativ și de reglementare favorabil sectorului privat conduce în mod evident la deschiderea și dezvoltarea activităților economice și investiționale.

Însă, este imperios să reliefăm faptul că existența unor reglementări de calitate joasă menite să reglementeze activitatea sectorului privat reprezintă rezultatul PDA afectat de favoritism, netransparență și corupție. Or, mimarea unor procese decizionale, fie guvernamentale, fie administrative, nu pot rezulta în adoptarea unor politici și reglementări care să promoveze, să încurajeze și să susțină inițiativele și activitatea sectorului privat. Zicem mimarea, deoarece considerăm că de obicei deciziile se iau în altă parte și de către alți actori, decât în cadrul proceselor decizionale oficiale.

Analizând prin prisma datelor cu privire la corupție, plăți neregulate și mită, favoritism în deciziile administrative, independența justiției, se deduce faptul că atât pentru sectorul privat cât și pentru cetățeanul de rând al RM este cu mult mai simplu să mituiască și să corupă instituțiile statului, sau pur și simplu să cedeze în fața in justiției emantate de acestea, decât să se implice plenar în activitatea publică a statului, în special în cea de elaborare și adoptare a deciziilor, sau să lupte pentru drepturile și libertățile garantate de Constituție în instanțele judecătorești. Cu o astfel de atitudine din partea instituțiilor de stat, dar și din partea cetățenilor, integrarea europeană a RM devine doar un perpetuu deziderat declarat.

Povara reglementărilor guvernamentale reprezintă următorul indice ce vine să contribuie la formarea imaginii despre dimensiunea valorică *eficiența și eficacitatea guvernelor*. Acesta este prezentat și analizat în *Fig.3.15*.

Povara reglementărilor guvernamentale conform scorului acumulat și clasamentului pe națiuni

(1 – extrem de împovărat; 7 – absolut neîmpovărat)

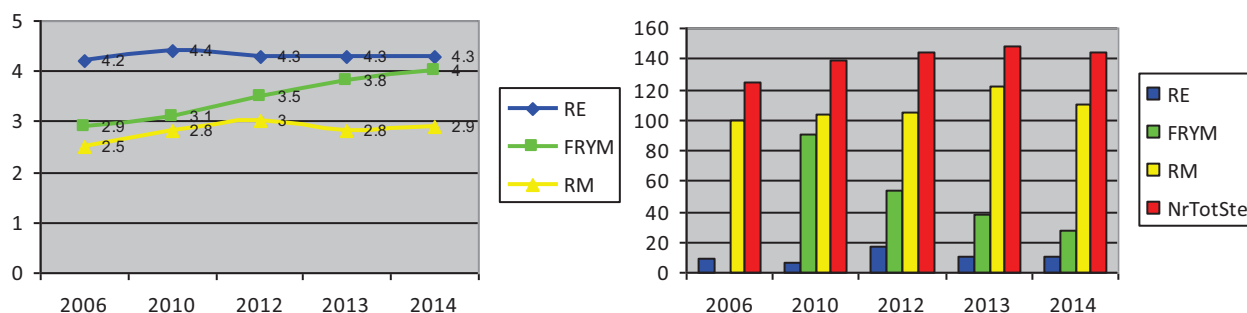


Fig.3.15. Prezentarea indicelui „Povara reglementărilor guvernamentale” pentru statele comparate

Sursa: diagramele din figură sunt elaborate de către autor în baza datelor preluate din „The Global Competitiveness Report 2006-2007; 2010-2011; 2012-2013; 2013-2014; 2014-2015©World Economic Forum” [252].

Indicele „Povara reglementărilor guvernamentale”, elaborat de Forumul Economic Mondial prin intermediul rapoartelor globale de competitivitate, prezintă rezultatele proceselor de măsurare a gradului de dificultate pentru mediul de afaceri de a se conforma reglementărilor administrative. Deși acest indice este elaborat de către o altă organizație internațională decât indicele „Calității reglementărilor” prezentat și analizat puțin mai sus, rezultatele prezentate de acesta vin să ne confirme încă o dată în plus că calitatea reglementărilor cu privire la organizarea activității în domeniul privat, este foarte joasă.

Din diagramele elaborate și prezentate în Fig.3.15. pentru acest indice, se evidențiază că sectorul privat din RM se confruntă cu cele mai mari dificultăți la capitoul conformarea cu cadrul de reglementare elaborat de administrația publică. Astfel, în anul 2014, RM a obținut scorul de 2,9 puncte și locul 110 în comparație cu 4,3 puncte și locul 10 pentru RE și 4,0 puncte și locul 27 pentru FRYM din totalul de 144 de națiuni incluse în clasament.

Aceste date ne sugerează că în activitatea prestată de agenții economici, investitori și alte categorii ale sistemului economic, aceștia se confruntă cu dificultăți în accesarea, înțelegerea și conformarea reglementărilor elaborate de către administrația publică. După cum am menționat și anterior, aceasta se datorează proceselor decizionale afectate de corupție, favoritism, netransparență, sau din cauza că nu au fost fundamentate în baza unor analize și evidențe raționale și comprehensive.

Următorul indice al dimensiunii *eficiența și eficacitatea guvernelor* este prezentat în Fig.3.16. Acesta are drept scop de a analiza modul de administrare a resurselor publice de către administrația publică.

Disiparea costurilor guvernamentale
conform scorului acumulat și clasamentului pe națiuni
 (1 – extrem de ineficient; 7 – extrem de eficient)

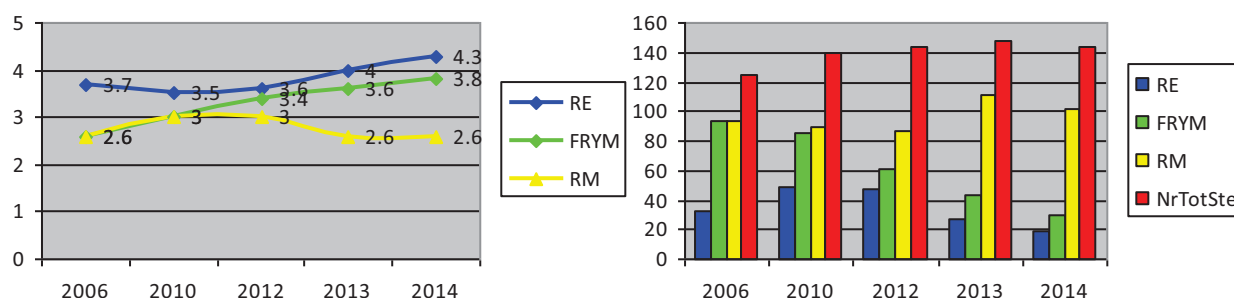


Fig.3.16. Prezentarea indicelui „Disiparea costurilor guvernamentale” pentru statele comparate

Sursa: diagramele din figură sunt elaborate de către autor în baza datelor preluate din „The Global Competitiveness Report 2006-2007; 2010-2011; 2012-2013; 2013-2014; 2014-2015©World Economic Forum” [252].

Indicele „Disiparea costurilor guvernamentale”, elaborat de Forul Economic Mondial, prezintă date cu privire la rezultatele proceselor de măsurare a eficienței guvernelor în cheltuirea veniturilor publice pentru furnizarea serviciilor și bunurilor publice. Potrivit diagramei din Fig.3.16., se observă că RM, în comparație cu RE și FRYM, administrează cel mai ineficient veniturile publice în vederea furnizării serviciilor și bunurilor cu destinație publică. Astfel, în anul 2014, RM a acumulat un scor de doar 2,6 puncte comparativ cu 4,3 și 3,8 obținute de RE și respectiv FRYM. Important este să analizăm evoluția statelor începând cu anul 2006, când RE dispunea de un scor de 3,7 puncte, iar FRYM și RM de 2,6 puncte, ca ulterior, în anul 2014, RE să acumuleze 4,3 puncte, FRYM - 3,8 puncte, iar RM - același scor înregistrat și în 2006. Deci, FRYM a evoluat mult pe dimensiunea administrării finanțelor publice, astfel oferind servicii și bunuri publice mai calitative, pe când RM, după ce a înregistrat progrese în perioada 2010-2012, în ani 2013-2014 a coborât aproximativ la același scor înregistrat cu opt ani în urmă.

Potrivit diagramei care prezintă clasamentul statelor la indicele „Disiparea costurilor guvernamentale” RM se clasează pe locul 102 din totalul de 144 de state incluse în clasament, iar RE și FRYM ocupă locurile 19 și respectiv 30. Prin urmare, este evident faptul că în RM banii publici destinați proiectării și furnizării serviciilor și bunurilor publice nu se administrează eficient, prin urmare, cetățeanul fiind cel care suferă, fiind lipsit de posibilitatea de a beneficia de servicii publice de înaltă calitate, care să-i asigure un nivel de trai decent. Această constatare este susținută și de rapoartele anuale ale Curții de Conturi cu privire la administrarea și întrebuințarea resurselor financiare publice și a patrimoniului public [25], [26]. Potrivit ultimului raport, valoarea neregulilor și abaterilor în gestionarea mijloacelor și a patrimoniului public constituie aproximativ 8,2 miliarde de lei [27]. Dar ținem să reiterăm faptul că și în acest caz calitatea PDA determină gradul de raționalitate al deciziilor rezultate cu privire la alocarea, repartizarea, distribuirea, transferarea mijloacelor financiare publice, pentru proiectarea și furnizarea anumitor servicii și bunuri publice.

În paragraful precedent am descris și analizat capacitatea și abilitatea guvernului RE de a supune proceselor de reexaminare și reanaliză toate politicile și programele publice adoptate și lansate anterior, pentru a identifica acele politici și programe care nu produc rezultatele scontate sau au devenit perimate între-timp, astfel încât mijloacele financiare respective să fie redirecționate către alte politici și programe cu mult mai importante sau mai actuale. Considerăm că guvernul RM trebuie să transfere această experiență a RE pentru o administrare cât mai eficientă a fondurilor publice, în vederea asigurării cetățenilor cu servicii și bunuri publice de înaltă calitate. De asemenea, desfășurarea unui PDA bazat pe dovezi ar contribui decisiv la adoptarea unor decizii judicioase, eficiente și incluzive.

„Eficacitatea guvernelor” reprezintă următorul indicator care are menirea de a măsura dimensiunea *eficiența și eficacitatea unei bune guvernări* și care poate fi vizualizat în Fig.3.17.

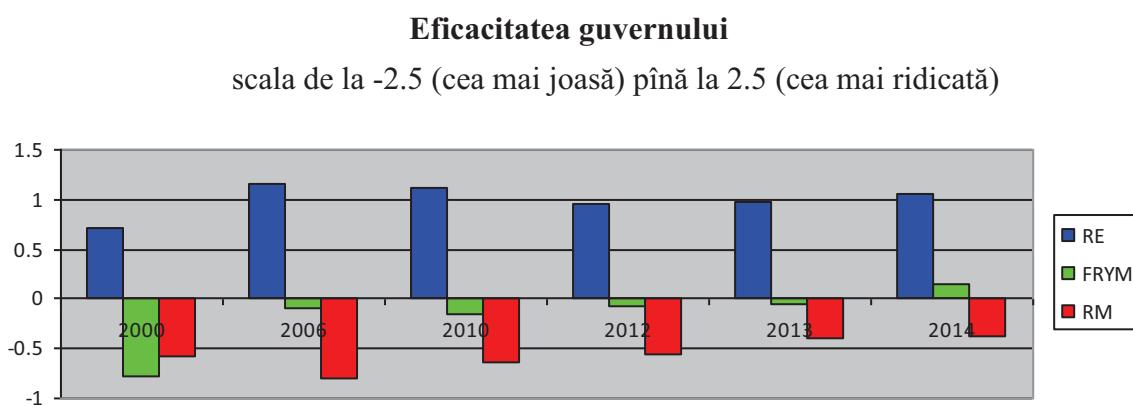


Fig.3.17. Prezentarea indicatorului „Eficacitatea guvernului” pentru statele comparate

Sursa: diagrama din figură este elaborată de către autor în baza datelor furnizate de „The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, World Bank” [176], [254].

Indicatorul „Eficacitatea Guvernului”, elaborat de Banca Mondială, are drept scop de a prezenta rezultatele proceselor de măsurare a percepțiilor cu privire la calitatea serviciilor publice, corpului de funcționari publici, gradului de independență a acestuia față de presiunile politice, calitatea proceselor de elaborare și implementare a politicilor, precum și credibilitatea angajamentului guvernului față de politicile adoptate. Din diagrama afișată în Fig.3.17. distingem că guvernul RM, cu excepția anului 2000, a obținut cel mai mic scor pentru eficacitate în comparație cu guvernele RE și FRYM în perioada de referință 2000-2014.

Perioada de referință, și anume anul 2000 pentru care se desfășoară analiza comparată a statelor, a fost selectată din raționamentul pentru a surprinde nivelul de performanță a guvernului RE și în perioada când aceasta încă nu deținea statutul de țară membră a UE. Astfel, sesizăm faptul că chiar și în anul 2000, când RE încă nu deținea statutul de țară membră a UE, scorul acumulat de aceasta pentru indicatorul „Eficacitatea Guvernului” era de 0,72 puncte, iar RM reușea cu mare dificultate să acumuleze un scor negativ de -0.64. Deplasându-ne la anul 2014, observăm că RE a fost acreditată cu un scor de 1.05 puncte, iar RM cu doar -0.38. Așadar, în perioada 2000-2014, RM s-a aflat într-o stare continuă de stagnare, astfel ratând oportunitățile de progresare și modernizare a sectorului public.

De notat este și faptul că dacă în anul 2000, când RE se pregătea pentru aderarea la UE dispunea de un scor de 0,72, atunci în anul 2006, după aderare, aceasta a înregistrat un scor semnificativ de 1,15 puncte, ceea ce ne demonstrează că o dată cu aderarea la UE guvernul RE și-a ridicat nivelul de eficacitate. Un salt semnificativ a făcut și guvernul FRYM, care de la scorul de -0.78 în anul 2000 s-a deplasat la scorul de 0.15 puncte în anul 2014. RM a înregistrat cel mai negativ scor în anul 2006.

Judecând prin prisma indicatorului menționat, putem deduce următoarele: calitatea serviciilor publice în RM este nesatisfăcătoare, corpul de funcționari publici este insuficient pregătit și foarte dependent de presiunile politice, procesele de elaborare și adoptare a politicilor sunt neraționale și afectate de favoritism, iar angajamentul guvernului față de acestea este unul superficial și flotant.

Considerăm că rezultatele acestui indicator le reflectă pe cele ale indicatorilor și indicilor expuși și analizați apriori, prin operațiunea de însumare a acestora. Or, atâta timp cât dimensiunile precum „statul de drept”, „favoritism în deciziile guvernamentale”, „plăți neformale și mita”, „corupția”, „independența justiției”, „transparența proceselor decizionale”, „deturnarea fondurilor publice”, „calitatea reglementărilor”, „disiparea costurilor guvernamentale” comportă valori negative, cum ar putea indicatorul „eficacitatea guvernului” să dispună de valori pozitive. De asemenea, deducem că eficacitatea scăzută a guvernului este determinată de ineficacitatea tuturor deciziilor însumate ale guvernului și administrației publice.

Aceleași realități sumbre cu privire la eficacitatea guvernului și administrației publice din RM pot fi localizate și în „Indicele de Prosperitate Legatum” prezentat în Fig.3.18.

Clasamentul statelor conform Indicelui de Prosperitate Legatum

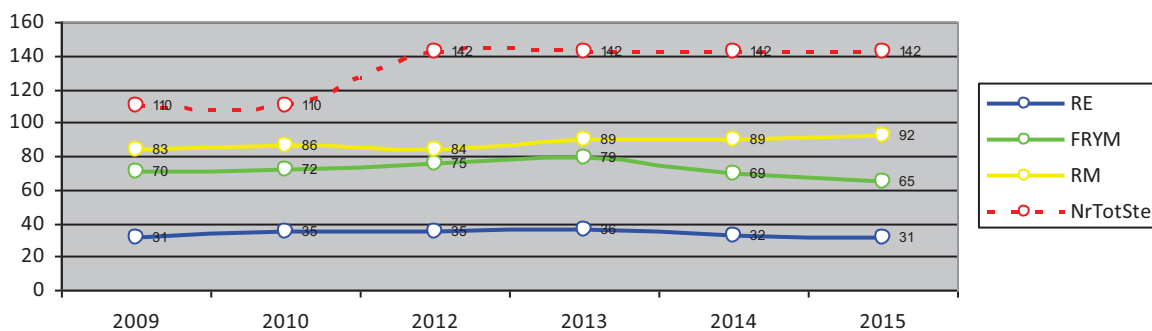


Fig.3.18. Prezentarea indicelui de Prosperitate Legatum pentru statele comparate

Sursa: diagrama din figură este elaborată de către autor în baza datelor extrase din rapoartele „The Legatum Prosperity Index™ 2015; 2014; 2013; 2012; 2010; 2009 [253].

„Indicele de Prosperitate Legatum”, elaborat de Institutul Legatum, măsoară eficacitatea guvernelor, a nivelului de creștere a economiilor și a dinamicii de dezvoltare a nivelului de prosperitate a statelor. Acesta evaluează o gamă largă de sub-indici, inclusiv guvernare, educație, sănătate, capital social, spirit antreprenorial, libertatea personală, securitate și siguranță, economie (vezi Anexa nr.11). Sub-indicele „Guvernare”, care prezintă cel mai mare interes pentru cercetarea noastră, măsoară performanțele statelor în trei domenii, și anume: eficiența și

responsabilitatea guvernului, alegeri corecte și participarea politică, precum și statul de drept. Acesta de asemenea evaluează nivelul de competitivitate și corupție guvernamentală, încrederea cetățenilor în onestitatea alegerilor, precum și independența sistemului judiciar [253, p.16].

Potrivit diagramei din Fig.3.18., se observă că și la acest indice RM se clasează pe ultimul loc (92) în comparație cu RE și FRYM, cărora în anul 2015 le-au fost acordate locurile 31 și respectiv 65 din totalul de 142 de state incluse în clasament. Această imagine este reflectată și prin datele prezentate de sub-indicele „Eficacitatea guvernului”, care indică că în perioada 2009-2015 eficacitatea guvernului RM nu a evoluat, cu excepția anului 2011, când a avansat cu patru poziții comparativ cu anul 2009, ca mai apoi, în anul imediat următor, să coboare cu 15 poziții în clasament. În anul 2015, RM a fost clasată pe locul 101 la sub-indicele „Eficacitatea guvernului” în comparație cu locurile 23 și 70 ocupate de RE și FRYM. Considerăm că această situație este generată de ineficacitatea guvernului perpetuată de la an la an, indiferent de coloratura clasei politice care exercită actul de guvernare.

„Indicele de Dezvoltare Umană” prezentat în Fig.3.19. reprezintă ultima lentilă prin intermediul căreia va fi analizată dimensiunea valorică *eficiența și eficacitatea guvernelor și administrațiilor publice*.

Indicele de Dezvoltare Umană
(indice foarte înalt > 0.800; indice înalt 0.700–0.799;
indice mediu 0.550–0.699; indice jos < 0.550)

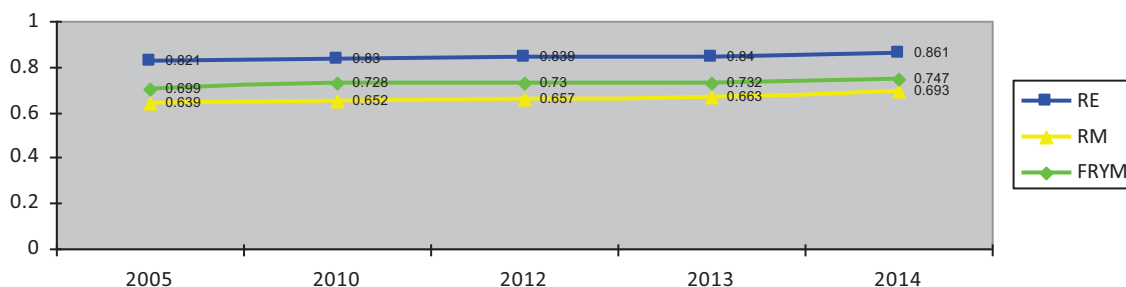


Fig.3.19. Prezentarea Indicelui de dezvoltare umană pentru statele comparate

Sursa: diagrama din figură este elaborată de către autor în baza datelor extrase din „2015 Human Development Report: Rethinking Work for Human Development [173].

„Indicele de Dezvoltare Umană”, reprezintă un indice compozit care măsoară nivelul mediu pentru trei dimensiuni de bază ale dezvoltării umane, și anume: o viață îndelungată și sănătoasă; cunoștințe; și standarde decente de viață [173]. O guvernare ineficientă nu poate facilita și nici contribui la crearea bunăstării propriilor cetățeni, fiind incapabilă să furnizeze servicii publice de înaltă calitate, prin urmare, statul respectiv se confruntă cu rate înalte ale sărăciei, șomajului, sinuciderilor și criminalității. Aceste constatări sunt confirmate de rezultatele prezentate de rapoartele de dezvoltare umană reprezentate în diagrama din Fig.3.19. Comparativ cu RE și FRYM, RM pe parcursul perioadei 2005-2014 a obținut cei mai joși indici vizavi de dezvoltarea umană, ceea ce semnifică faptul că cetățenii RM dispun de standarde mai joase de viață, cunoștințele deținute de aceștia sunt insuficiente, iar viață trăită nu este una îndelungată și sănătoasă. Ar fi absurd să recuzăm faptul că toate acestea nu se datorează non-calității actului de guvernare exercitat în RM, de la recâștigarea independenței pînă la prezent.

3.4. Concluzii la capitolul 3

Rezultatele analizei comparate a procesului decizional din cadrul APC a Republicii Moldova, Republicii Estonia și FRY Macedonia contribuie la formularea următoarelor concluzii:

1. Deciziile elaborate de APC a RE și FRYM dispun de un grad mai sporit de eficiență din raționamentul că procesul decizional administrativ în statele respective se desfășoară pe patru nivele decizionale, iar în cazul RM - pe trei nivele decizionale, or, gradul de raționalitate al deciziilor crește direct proporțional cu numărul decidenților implicați în procesul decizional.

2. Modelul decizional în baza căruia se desfășoară procesul de luare a deciziilor din cadrul APC a Republicii Moldova conține elemente din modelele *raționalității limitate*, *incremental* și *echilibrului punctual*, pe când în cazul RE și FRYM acesta este format din elemente ale modelelor *mixt de scanare*, *planificării formale comprehensive*, dar și din unele nuanțe existente în modelele *raționalității limitate* și *incremental*.

3. În comparație cu autoritățile publice administrative moldovene și macedonene, cele estoniene acționează și interrelaționează în cadrul PDA potrivit *abordării guvernamentale ca un tot întreg*, iar la elaborarea politicilor sunt obligate să utilizeze *modelul de fundamentare a deciziilor bazat pe utilizarea dovezilor* provenite din cercetările și investigațiile științifice.

4. Cadrul legislativ, normativ și metodologic cu privire la procesul decizional administrativ din RM este dispersat, contradictoriu și echivoc. Se atestă discordanțe multiple între conținutul cadrului normativ și cel metodologic.

5. Cadrul instituțional al RM cu privire la pregătirea și desfășurarea PDA nu dispune de capacitatea suficientă pentru administrarea eficientă a domeniului de competență.

6. Implicarea factorului politic în PDA din RM este una semnificativă, expertiza mediilor academice și de cercetare se solicită doar în cazul deciziilor complexe, cetățenii se consultă doar în cazul politicilor publice, factorii politic, uman și financiar conduc la neimplementarea conformă și totală a deciziilor, iar deciziile ce se implementează nu sunt monitorizate și evaluate.

7. Instrumentele de stimulare și convingere a cetățenilor pentru a participa la procesul decizional administrativ din RM lipsesc cu desăvârșire, procesul de luare a deciziilor nu se desfășoară în formă electronică online, nu există un mecanism central electronic de monitorizare a politicilor, iar coordonarea verticală și orizontală a politicilor este insuficientă.

8. Capacitatea instituțională și funcțională a instituției Secretarului General și secretarilor de stat din cadrul APC a RM, în comparație cu cele analoage din RE, este mai redusă.

9. Procesul decizional din cadrul APC a RM este afectat de favoritism, mită, corupție și netransparență. Subsecvent, justiția nu se bucură de dependență, fondurile publice se deturnează de la traiectoria scopului public, calitatea reglementărilor este una împovărătoare, iar resursele guvernamentale sunt disipate. Acestea determină ca eficacitatea guvernului și administrației publice per ansamblu să fie una scăzută.

4. DIRECȚII PRIORITARE ALE EFICIENTIZĂRII PROCESULUI DECIZIONAL ADMINISTRATIV ÎN CONTEXTUL MODERNIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

4.1. Fundamentarea științifică și inovarea procesului decizional administrativ

Prezentul capitol îl vom începe cu reiterarea scopului și obiectivelor cercetării, pentru a ne asigura că acestea urmează a fi realizate. După cum a fost stabilit la începutul lucrării, scopul cercetării rezidă în studierea complexă a procesului decizional administrativ din RM și identificarea metodelor de eficientizare a acestuia, în contextul dezideratului de modernizare a administrației publice. În capitolele precedente am constatat gradul de cercetare și controversele cu privire la procesul decizional în literatura de specialitate internațională și cea națională, am analizat prin prisma teoretico-metodologică PDA și modelele decizionale, am identificat elementele determinante pentru acestea, am cercetat particularitățile procesului decizional din cadrul APC a RM (analiza SWOT), am analizat prin prisma comparată procesul decizional administrativ central al RM, RE și FRYM și am stabilit deficiențele majore cu care se confruntă procesul decizional administrativ central al RM. Aceste studii desfășurate reprezintă activitățile științifice necesare pentru realizarea celor cinci obiective ale cercetării expuse în introducere. Prin urmare, rămîne de realizat al șaselea obiectiv, care este și ultimul, cu referință la cercetarea și determinarea modalităților de eficientizare a procesului decizional administrativ din RM în contextul modernizării administrației publice.

Așadar, pornind de la deficiențele cu care se confruntă PDA din RM, vom expune în continuare direcțiile prioritare de eficientizare a acestuia. În capitolul doi al lucrării am stabilit că eficientizarea PDA reprezintă totalitatea activităților întreprinse de administrația publică pentru perfecționarea continuă a resursei umane, identificarea și adoptarea celor mai inovative abordări decizionale, transparentizarea actului de luare a deciziilor și implicarea cetățenilor în desfășurarea acestuia, în vederea obținerii de rezultate maxime cu utilizarea de resurse minime.

Concomitent, am demonstrat că o administrație publică nu poate fi apreciată ca modernă, dacă procesul decizional al acesteia nu este unul eficient. Or, administrația publică modernă este aceea administrație care își profesionalizează continuu corpul de funcționari publici potrivit celor mai recente metode de instruire, își inovează metodologia de organizare, desfășurare și finalizare a procesului decizional prin utilizarea completă a potențialului TIC și a celui existent la cetățeni, în vederea îndeplinirii complete și calitative a misiunii de bază - servirea cetățeanului. Așadar, termenul central din definițiile eficientizării procesului decizional și modernizării administrației publice este inovarea.

Totodată, rezultatele anchetei sociale realizată prin autoadministrarea chestionarului de către autoritățile APC, inclusiv cele autonome, au relevat faptul că numitele autorități nu dispun de timp suficient pentru organizarea și desfășurarea proceselor decizionale, cu atât mai mult pentru obținerea și introducerea inovațiilor științifice în acestea. De aceea, în cele ce urmează

vom prezenta modalitățile de inovare a PDA rezultate din analiza comparată desfășurată la capitolul trei al cercetării, din recomandările literaturii de specialitate, precum și din cele mai bune practici internaționale și europene.

În condițiile actuale în care cetățenii RM nu mai sunt satisfăcuți de nivelul actual de performanță al actului de guvernare (ultimele barometre de opinii) [40], [38], [222], este evident că acesta necesită reformare și inovare.

În acest context, M. Oroveanu accentuează că în epoca contemporană nu se poate asigura progresul țării și prosperarea societății fără o administrație publică care să acționeze în baza investigațiilor științifice [80]. În același sens, și M. Platon evidențiază că influența științei asupra vieții societății moldovenești trebuie să se intensifice considerabil. Fiecare țară care tinde spre prosperarea poporului său și caută cele mai juste, cele mai raționale căi pentru viitorul ei fericit, își alege drept călăuză de nădejde știința. De aceea, interconexiunea dintre instituțiile de cercetare științifică și inovațională și autoritățile AP trebuie să devină o colaborare reciproc avantajoasă și egală în drepturi [88, p.539]. Academicianul B. Melnic în lucrările sale reiterează teza potrivit căreia știința și cunoștințele sunt sursa celor mai importante schimbări în societatea moldovenească, de aceea ajutorul din partea științei este absolut necesar funcționarilor publici pentru a se adapta schimbărilor rapide care intervin în societate [70, p.39]. Inovarea de succes rezultă în crearea și implementarea de noi procese, produse, servicii și metode care au ca rezultat îmbunătățirea semnificativă a eficienței, eficacității și calității [58, p.368].

Astfel, în spiritul prezentei cercetări, este relevant să prezentăm conceptul de „*ambidexteritate*” întâlnit în teoria organizațională, care se referă la asigurarea echilibrului între *învățarea exploativă* (înregistrarea performanței în activitățile curente) și cea *explorativă* (cercetare, asumarea riscului, experimentare, descoperire și inovare), și care poate fi creat prin intermediul a două unități separate, una promovând exploatarea metodelor decizionale existente, iar cealaltă - explorarea noilor metode de luare a deciziilor [143].

Actualmente, toate guvernele recunosc importanța inovării în sectorul public, iar cele mai multe dintre acestea dispun de unele unități speciale sau agenții care sunt responsabile de dezvoltarea și promovarea inovației [166, p.29;48]. Modelul acestora variază foarte mult și poate include agenții independente, grupuri think-tanks, precum și unități speciale în centrul guvernului. Totuși, promovarea la scară largă a ideii că inovarea nu este o activitate specifică doar pentru unitățile speciale de inovare, ci este un imperativ perpetuu la care trebuie să adere întreg serviciul public, constituie un deziderat care, odată realizat, va suscita modernizarea actului de guvernare [166], [143]. Prin consecință, tot mai multe state democratice au instituționalizat procesul de captare a inovațiilor prin crearea de centre în cadrul guvernelor sau în afara acestuia, în care inovațiile pot fi partajate, examinate și eventual lansate în altă parte (în Italia - programul „Canteri”; în Franța este instituționalizată o bază de date pentru furnizarea inovațiilor; în Olanda - Centrul Viitorului; în Danemarca - Centrul de inovare „MindLab”; în

Finlanda - Fondul Finlandez de Inovare Sitra; în Suedia - Consiliul Național Suedez pentru Inovare și Calitate în Sectorul Public; în Marea Britanie - Echipa pentru Înțelegerea Comportamentală și rețeaua centrelor „Ce funcționează”; în SUA - Școala Kennady Ash. [166], [182], [223], [143], [156].

În cazul RM, guvernul încheie un acord de parteneriat cu Academia de Științe a Moldovei (AȘM), prin care delegă către aceasta competențele de a realiza politica de stat în sfera științei și inovării. Totuși, din punctul nostru de vedere, fundamentat pe rezultatele cercetărilor enunțate, sectorul public necesită să dispună de propriile organe destinate dezvoltării și promovării inovației publice, în mod special cu referire la pregătirea resursei umane și inovarea PDA. Aceasta, din considerentul că AȘM este responsabilă de realizarea politicii de stat în sfera științei și inovării la modul general. Astfel, scopul principal al acesteia constă în dezvoltarea social-economică și umană stabilă a țării. Prin urmare, unitățile pentru inovare propuse pentru instituire, ar putea activa sub auspiciile Academiei de Științe și totodată ar asigura și facilita rapoartele de colaborare și cooperare dintre entitățile publice și Academie.

De aceea, se impune ca în cadrul Cancelariei de Stat (Direcția generală coordonare a politicilor, a asistenței externe și reforma administrației publice centrale) în mod special, precum și la nivelul fiecărei autorități a APC (în cadrul unităților de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor), să fie instituite subdiviziuni responsabile de dezvoltarea și promovarea principiilor și metodelor inovative de elaborare și implementare a politicilor și programelor naționale, precum și pentru cooperarea cu mediile academic și de cercetare.

Potrivit literaturii de specialitate, o parte din legitimitatea guvernării publice poate fi obținută prin intermediul proceselor decizionale modelate potrivit experimentelor științifice [140]. Aplicarea abordării experimentale în sectorul public din RM pentru obținerea inovării reprezintă un imperativ al timpului, deoarece aceasta provoacă cunoștințele și experiența curentă, în scopul de a obține descoperiri și rezultate noi [147]. Inovațiile introduc un mod diferit de a ști și a cunoaște în activitatea administrației publice, astfel bravînd și creînd tensiune pentru statu quoul public [147], [148]. Pentru aceasta, autoritățile administrației publice din RM, prin intermediul *unităților explorative propuse mai sus*, trebuie să exploreze, identifice și să stabilească noi principii de luare a deciziilor, inspirate din progresul tehnologiei digitale, științelor sociale, din experimentarea științifică și gîndirea creativă.

Inovarea publică are drept scop de a aborda problemele într-un mod care încă nu este cunoscut, dar care este disponibil prin valorificarea sinergiilor dintre idei, competențe, actori, procese și investiții [147]. Aceasta semnifică faptul că atît guvernul RM prin intermediul Cancelariei de Stat, CIPS-lui, Cabinetului Prim-ministrului, cît și autoritățile APC prin intermediul unităților de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor trebuie să stimuleze implicarea în PDA a reprezentanților mediului academic și de cercetare, ai societății civile, ai sectorului privat, precum și să transfere bunele practici existente la nivel european și

internațional în vederea valorificării potențialului acestora pentru eficientizarea procesului decizional și modernizarea administrației publice.

Odată cu diminuarea resurselor publice și amplificarea problemelor sociale, 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 consecvent să identificăm metode și instrumente inovative, pentru a soluționa problemele complexe și transcendente [148, p.7-34]. Administrația publică din RM la fel necesită să se regăsească într-un proces continuu de cercetare și identificare a celor mai inovative metode de perfecționare a resursei umane și a PDA. Numai o administrație publică inovativă dispune de capacitatea de a se sincroniza cu aspirațiile cetățenilor, de a fi eficientă și efectivă în activitățile sale de bază, precum și capabilă de a răspunde prompt la diversele și schimbătoarele necesități ale societății moderne [193, p.52].

Pentru aceasta, este necesar ca paradigma inovației să devină realitate, prin construirea unei infrastructuri potrivite pentru facilitarea inovației, care în final să constituie un ecosistem al inovării sectorului public [248, p.2]. Acest *ecosistem poate fi construit prin intermediul a patru schimbări simultane, și anume:* 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 a noilor soluții împreună cu cetățenii; trecerea de la administrarea organizațiilor publice către conducerea curajoasă a inovației în sectorul public, cât și dincolo de acesta [148, p.5-6]. Subscriem la această tendință descrisă de cercetători și considerăm că administrația publică din RM la fel dispune de necesitatea pentru crearea unui ecosistem al inovației publice, prin proiectarea și dezvoltarea acțiunilor descrise, dacă se dorește cu adevărat modernizarea acesteia. În mod gradual, guvernul și administrația publică trebuie să renunțe la abilitățile tradiționale de proiectare a politicilor și să se axeze mai mult pe aspectele inovatoare de elaborare și implementare a deciziilor existente în mediul academic și de cercetare, precum și în practicile internaționale.

Pentru încurajarea inovației în administrația publică din RM, se necesită ca percepția, potrivit căreia un experiment public eșuat semnifică un eșec politic și o risipă de fonduri publice, să fie substituită cu conștientizarea faptului că experimentul reprezintă o metodă de salvare a unor resurse financiare considerabile, prin prevenirea punerii în aplicare la scară largă a unui concept eronat [169, p.35].

În prezentele circumstanțe complexe în care activează AP din RM, factorii de decizie trebuie 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 [169, p.63]. Pentru aceasta, funcționarii publici, în special cei cu atribuții la PDA, trebuie să dispună de *gîndire caleidoscopică*, un concept frecvent întîlnit în literatura de specialitate și care

reprezintă o metaforă pentru procesul creativ de elaborare a deciziilor, caracterizat de capacitatea de a rearanja fragmentele decizionale în noi modele, și a imagina o nouă realitate în modelele respective. Funcționarii publici cu viziune caleidoscopică pot aduce cel mai bogat set de idei pentru o anumită problemă socială. O astfel de viziune extinsă poate fi creată prin design organizațional și prin proiectarea corectă a posturilor. Posturile individuale, care sunt definite în linii largi, și nu restrânse, oferă personalului posibilitatea de a-și expune gândirea creativă [166, p.30]. Prezența factorului stimulator în cadrul acestui proces de asemenea este foarte importantă. În SUA și Europa, pentru astfel de contexte funcționează principiul „o idee bună contra unui bonus bun”. Autorul deținând statutul de funcționar public, a observat din interiorul sistemului că cu adevărat fișele funcțiilor (posturilor) sunt foarte înguste și rigide, acestea neoferind funcționarilor posibilitatea de a-și manifesta gândirea creativă.

De aceea, considerăm că politica guvernamentală cu privire la proiectarea posturilor publice necesită a fi revizuită, astfel încât să permită funcționarilor să-și manifeste gândirea creativă și inovativă. La fel de important este și faptul că pentru ideile inovative funcționarul public să beneficieze de premii speciale, care să fie acordate în mod festiv, ceea ce ar motiva și alți funcționari să fie la fel de creativi și eficienți. Acordarea diplomei guvernului RM de gradul I, II, și III funcționarilor publici pentru activitate creativă și contribuție la optimizarea și eficientizarea serviciului public sunt binevenite, dar totuși considerăm că sunt insuficiente. În condițiile RM, când salarizarea funcționarilor este una modestă, stimularea financiară este cu mult mai recomandată decât cea nonfinanciară.

Viitorul proceselor de elaborare judicioasă a bunelor politici constă în crearea de către guvernare a condițiilor, sau facilitarea activității altor instituții (organizații think-tank, mediul academic, de cercetare, societatea civilă etc.) pentru soluționarea problemelor sociale complexe, utilizând metode inovative și de adaptare. Procesul de elaborare a politicilor nu utilizează gândirea externă. Există dovezi suficiente pentru a crede că elaborarea deciziilor administrative poate fi îmbunătățită prin importarea în interiorul sectorului public a mai multor surse de expertiză și experți externi capabili de a provoca gândirea birocratică [169, p.30-46].

De aceea, guvernul și administrația publică trebuie să dispună de contracte permanente cu mediul academic și instituțiile de cercetare, în vederea încorporării produselor științifice, cercetătorilor și experților în cadrul PDA [169, p.31]. În cazul RM, pe lângă Academia de Științe și Academia de Administrare Publică, guvernul și autoritățile APC trebuie să susțină (inclusiv cu stimulente fiscale) activitatea organizațiilor de cercetare și analiză independente non-profit, concomitent să solicite acestora elaborarea propunerilor de politici sectoriale și naționale alternative la cele pregătite de funcționarii publici. Tot aici, menționăm și faptul că, dacă în cazul Legii nr.780/2001 privind actele legislative [6] este prevăzut în mod expres că pentru elaborarea proiectului de act legislativ se formează un grup de lucru din experți, specialiști în materie, savanți de la instituțiile științifice și de învățământ superior de profil, practicieni în

domeniu, precum și din reprezentanți ai părților interesate, atunci în cazul Legii nr.317/2003 privind actele normative ale guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale [5], norma cu privire la antrenarea specialiștilor din diverse domenii ale științei, instituții științifice, și colaboratori științifici la elaborarea proiectelor de acte normative, comportă un caracter facultativ. Prin urmare, pe motiv că bugetul autorităților administrative este auster, iar timpul pentru elaborarea proiectelor de decizii este insuficient, mediul academic și de cercetare nu mai este implicat în activitatea administrativă. Aceste deducții pot fi confirmate de rezultatele anchetei sociologice prezentate în capitolul trei al lucrării. În temeiul acestui raționament, considerăm că norma respectivă trebuie să obțină caracter obligatoriu, în special pentru propunerile de politici publice. Or, potrivit art.4 din aceeași lege, fundamentarea științifică a proiectelor decizionale reprezintă unul din principiile fundamentale pentru elaborarea și adoptarea calitativă a actelor normative. Astfel de practici există în Estonia, Macedonia, Olanda, Suedia, Statele Unite ale Americii și Marea Britanie. La nivelul UE, o formă instituționalizată de cooperare dintre AP și mediul de expertiză este organizația *Informarea Științifică pentru Suportul Politicilor în Europa*, formată din oameni de știință și funcționari publici.

Actualele reforme europene întreprinse asupra politicilor publice implică o trecere de la reglementarea și controlul centralizat spre abordări descentralizate și non-reglementate, cu un accent mai profund pe rolul mediului de afaceri, societății civile și cetățenilor [205]. Acestea au la bază conceptul „guvernarea în rețea”, care presupune colaborarea dintre diverși actori cu cunoștințe, experiență și resurse relevante, pentru a crea metode noi cu privire la înțelegerea problemelor de politici, dezvoltarea ideilor inovative, testarea și evaluarea funcționalității acestora [248, p.4]. Guvernarea în 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 [248, p.5]. Avantajul guvernării în rețea în comparație cu alte forme de guvernare este determinat de faptul că prezența interdependenței și a obiectivelor negociate asigură ca actorii să fie bine motivați și determinați pentru a realiza obiectivele partajate.

În cazul RM, guvernarea în rețea poate fi construită cu concursul Consiliului Național de Participare [19], care întrunește 30 de organizații nonguvernamentale din diverse domenii de activitate și care reprezintă interesele societății civile, sectorului privat, mediului de cercetare și a cetățenilor. Luând în considerație cunoștințele, expertiza și experiența vastă și profundă a acestor organizații pe diversele domenii de specializare, guvernul și administrația publică în mod imperios necesită să le coopteze în cadrul procesului de elaborare și fundamentare a politicilor. La elaborarea politicilor sectoriale fiecare autoritate din cadrul APC trebuie să conlucreze cu organizațiile Consiliului, specializate în domeniul pentru care se proiectează politica. În aceste condiții, poate fi formată guvernarea în rețea, compusă din elemente care reprezintă domeniile de

activitate guvernamentală, a cărei teleologie va însemna inovarea PDA și modernizarea administrației publice.

O contribuție semnificativă la dezvoltarea guvernării în rețea în RM poate fi adusă și de către Consiliul Economic pe lângă prim-ministru [21], membrii căruia sunt numiți din rândurile reprezentanților mediului de afaceri, asociațiilor de business, comunității științifice, organizațiilor internaționale active în domeniul reformelor mediului de afaceri și a instituțiilor statului. Misiunea de bază a Consiliului constă în oferirea de expertiză Guvernului din partea mediului de afaceri la elaborarea politicilor din domeniile economic, bugetar-fiscal și comerț.

Funcționarii publici din RM, necesită să se concentreze pe construirea relațiilor, rețelelor, și comunităților de politici cu experți din exterior, care dispun de cel mai extins set de abilități, experiențe și cunoștințe, concomitent angajând și publicul larg în acestea. Din considerentul că o astfel de paradigmă este în faza incipientă, se necesită ca serviciul public să dispună de noi competențe și forme de instruire. Din cele expuse, se conturează tot mai evident necesitatea aplicării în administrația publică a unui nou management, cu referință la *managementul cunoașterii*, care ar satisface atât capacitatea administrativă, cât și exigențele sporite ale cetățenilor. Capitalul uman este cea mai importantă parte a cunoașterii prescriptive sau afirmative, și care solicită investiții majore în capacitatea de asimilare. Cunoștințele și capitalul intelectual sunt activele „ascunse” ale unei organizații. Managementul cunoașterii este costisitor, dar și mai costisitoare este neglijarea acestuia. Finalitatea managementului cunoașterii în administrația publică constă în formarea unor funcționari bine instruiți, cu cunoștințe și abilități care ar demonstra cea mai înaltă capacitate administrativă a autorității publice [51, p.173].

Transformarea competențelor și abilităților profesionale ale funcționarilor publici este o prioritate pentru administrația publică din RM. Potrivit rapoartelor cu privire la funcția publică și statutul funcționarilor publici plasate pe portalul electronic oficial al Cancelariei de Stat, anul, circa 70% din numărul total al funcționarilor publici sunt asigurați cu cursuri de perfecționare profesională, iar 97% sunt evaluați cu calificativul bine și foarte bine. Însă eficacitatea actului de guvernare pentru RM cercetată la capitolul precedent al lucrării, este una scăzută. În astfel de condiții, este evident faptul că ceva nu este în ordine. Noi considerăm că în astfel de circumstanțe se impune modificarea actului de instruire al funcționarilor prin furnizarea unei noi forme de instruire, care să fie individualizată și cu caracter pragmatic. Bineînțeles, și calitatea actului de evaluare al funcționarilor publici trebuie să fie ridicată. Evaluarea trebuie să comporte un caracter foarte obiectiv, imparțial, exact, transparent și meritocratic. De aceea, managementul cunoașterii și managementul calității, trebuie să constituie fundamentul actului de conducere pentru fiecare autoritate din cadrul administrației publice din RM. În același timp, se constată faptul că de multe ori reformarea se axează exclusiv pe funcționarii publici, pe când ceilalți actori centrali ai actului de guvernare, și anume miniștrii, viceministrii, personalul din cabinetul persoanelor cu funcție de demnitate publică, sunt lăsați în afara procesului de instruire. Autorii

G. Lodge și S. Kalitowski consideră că acest lucru este regretabil, fiindcă miniștrii de asemenea au nevoie de formare. Nu prea există programe de instruire pentru miniștri, sau chiar dacă există vreo câteva, acestea sunt doar informale și simbolice. Totuși, în Canada există tendințe pentru instruirea miniștrilor și educarea acestora vizavi de rolul și responsabilitățile acestora în raport cu funcționarii publici.

Perpetuarea fenomenului „politicieni de carieră” semnifică faptul că miniștrii de multe ori ajung în guvern cu foarte puțină experiență relevantă, doar cu scopul de a supraveghea activitatea ministerului atribuit. Prin consecință, neluarea în considerare a necesităților reale de formare și instruire a miniștrilor conduce la apariția pericolului ca actul de guvernare să fie exercitat de un guvern format din „amatori” [182]. În cazul RM, programele de formare și instruire a miniștrilor lipsesc cu desăvârșire, iar aceasta, din punctul nostru de vedere, dispune de repercusiuni funeste asupra actului de guvernare. În astfel de circumstanțe, când guvernele de „amatori” nu mai funcționează, se impune în mod inevitabil proiectarea și dezvoltarea programelor de formare și pregătire a miniștrilor, imediat după investirea acestora (sau deținerea pregătirii respective să constituie o condiție obligatorie pentru candidații la funcția de ministru). Prin urmare, fenomenele precum sabotajul, inducerea în eroare, prezentarea nefundamentată a proiectelor de decizii și superficialitatea ar fi stăvilite, iar funcționarii publici ar deveni cu mult mai precauți și mai profunzi în pregătirea și dezvoltarea procesului decizional.

Procesul decizional administrativ din RM poate fi eficientizat și prin alinierea acestuia la rigorile paradigmei intitulate „elaborarea politicilor în baza dovezilor (*evidence-based decision making process*)”, esența căreia constă în substituirea procesului ideologic de elaborare a politicilor cu cel bazat pe raționalitate [183]. La temelia paradigmei se află afirmația ex-prim-ministrului T. Blair „*ceea ce contează este ceea ce funcționează*”, care presupune oferirea în mod sistematic a soluțiilor care funcționează, ca ulterior acestea să fie aplicate în practică [212], [249], [171]. Abordarea procesului decizional prin prisma dovezilor 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 [171]. Cheia pentru elaborarea unor politici bazate pe dovezi constă în evaluarea critică a tuturor datelor disponibile într-un mod aprofundat și reflexiv [249].

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. Astfel, termenul *dovadă* (evidență) include toate tipurile de probe, cu condiția că acestea au fost colectate printr-un proces sistematic. Acestea sunt investigațiile și evaluările critice, construirea teoretică, colectarea datelor, analiza, cercetarea, dovezile empirice [212], 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 trebuie să se ia în considerație dacă dovezile sunt precise, obiective, credibile, dispun de caracter general, relevante, disponibile, înrădăcinate și practice [212, p.1-7]. Utilizarea consecventă și extinsă a dovezilor în actul administrativ semnifică reducerea politicilor risipitoare și ineficiente prin permiterea factorilor de decizie de a modifica și ajusta aceste programe înainte ca acestea să devină niște poveri pentru administrație [166]. Însă pentru a dispune de astfel de dovezi valoroase, autoritățile APC din RM trebuie să formeze și să dezvolte o anumită cultură și relații consecvente cu furnizorii de evidențe, adică cu mediile academic și de cercetare [212, p.7-8].

De aceea, în opinia noastră Cancelaria de Stat a RM trebuie să facă cunoscută importanța utilizării dovezilor în cadrul PDA și concomitent să conducă procesul de formare și consolidare a capacității administrative a autorităților administrative centrale, pentru identificarea și utilizarea evidențelor în procesul de elaborare și fundamentare a deciziilor. Cadrul legislativ, normativ și metodologic al administrației publice din RM cu privire la procesul decizional conține prea puține reglementări sau recomandări cu privire la metodele de localizare și utilizare a dovezilor în procesul de luare a deciziilor. Prin urmare, propunem revizuirea cadrului normativ și metodologic, și elaborarea unui *Regulament unic cu privire la procesul decizional din cadrul APC* care să reglementeze acest proces în mod exhaustiv și inovativ. Partenerii de dezvoltare ai RM [78] în „Note informative din partea partenerilor de dezvoltare ai RM din ianuarie 2015” la fel au recomandat utilizarea dovezilor și bunelor practici la elaborarea politicilor, în calitate de instrumente pentru reformarea și modernizarea administrației publice.

Pentru identificarea soluțiilor la realitățile actuale de elaborare a politicilor și concomitent pentru administrarea provocărilor viitoare, *Institutul pentru Guvernare din Londra* a intervievat 50 de funcționari publici de rang înalt și 20 de foști miniștri, pentru a înțelege experiența acestora vizavi de procesul de elaborare a politicilor. De asemenea, au fost studiate 60 de evaluări ale politicilor guvernamentale, analizate multe date guvernamentale existente, și au fost luate în considerare și rezultatele reuniunilor de politici care au concentrat actorii-cheie ai celor mai de succes politici realizate pe parcursul ultimilor 30 de ani. Activitatea institutului s-a finalizat cu elaborarea unei noi abordări pentru elaborarea mai eficientă a politicilor [170, p.12-14], abordare care poate fi preluată de autoritățile administrative din RM. Aceasta este expusă detaliat în *Anexa nr.12* a cercetării.

În ultima perioadă de timp, etapa de coordonare a deciziilor provoacă atenția mai multor cercetători și experți, care elaborează studii întru identificarea metodelor inovative de îmbunătățire a acesteia. Astfel, a fost elaborat conceptul „*coordonarea orizontală mai bună a politicilor*”, care presupune neadmiterea suprapunerilor de subiecte decizionale și resurse, dar și asigurarea coerenței și sincronizarea eforturilor guvernamentale în exercitarea actului de guvernare și administrarea economicoasă a resurselor publice [166]. În aceste condiții, Cancelaria de Stat a RM necesită să-și sporească potențialul față de monitorizarea și verificarea

procesului de coordonare a deciziilor, să promoveze beneficiile pe care le presupune aceasta și să consolideze capacitatea autorităților APC pentru o coordonare orizontală mai bună a deciziilor. Cancelaria de Stat trebuie să reacționeze imediat și ferm la constatările de coordonare insuficientă a proiectelor ajunse în cancelarie, pe motiv că astfel poate fi pierdută contribuția autorităților, organizațiilor sau cetățenilor care ar putea contribui la maximizarea rezultatelor.

Ulterior, în baza paradigmei „coordonarea orizontală mai bună a politicilor”, a fost dezvoltată *abordarea guvernamentală ca un tot întreg* [161], [224], [149]. Abordarea se asociază cu efortul de asigurare a coordonării orizontale și verticale a activităților guvernamentale, pentru a îmbunătăți coerența politicilor, utilizarea mai rațională a resurselor, livrarea unor servicii publice impecabile, promovarea și capitalizarea efortului sinergetic și inovativ izvorât din perspectivele mai multor actori decizionali implicați.

Potrivit acestei paradigme, RM trebuie să adopte sistemul hibrid de guvernare, care presupune combinarea structuri ierarhice și orizontale, precum și a mecanismelor formale cu cele informale pentru desfășurarea proceselor de coordonare și luare a deciziilor. Abordarea guvernării ca un tot întreg este funcțională numai dacă efortul acesteia este îndreptat spre obținerea unui rezultat comun sau partajabil derivat din viziunea națională comună care reflectă interesul public general. În contextul în care RM dispune de o viziune națională cu privire la aderarea la comunitatea europeană, iar guvernul și-a asumat angajamentul de a transpune în practică Acordul de Asociere cu UE, este imperios ca administrația publică să-și desfășoare procesul decizional potrivit abordării guvernamentale ca un tot întreg, care presupune implicarea în procesul de elaborare și fundamentare a deciziilor a tuturor elementelor constituante ale statului, cu referință la mediul academic și de cercetare, societatea civilă, sectorul privat, cetățenii, mass-media și comunitatea internațională [118].

La finalul acestui paragraf, putem concluziona că este de neconceput efortul de modernizare a administrației publice din RM în lipsa inovării procesului decizional. Rezultatele investigațiilor științifice prezentate relevă faptul că utilizarea extinsă a dovezilor în procesul de fundamentare a deciziilor, formarea gândirii caleidoscopice la funcționarii publici, crearea unui ecosistem al inovării pentru sectorul public, instituționalizarea guvernării în rețea, coordonarea orizontală mai bună a politicilor, instituirea unităților de funcții pentru inovare, finanțarea inovației, solicitarea suportului științific pentru proiectarea și dezvoltarea politicilor, operaționalizarea abordării guvernamentale ca un tot întreg, prezintă modalități ce contribuie la introducerea inovației în PDA și subsecvent la modernizarea administrației publice [118].

4.2. Extinderea procesului de transparentizare a actului decizional administrativ și stimularea participării electronice a cetățenilor la acesta

În acest paragraf vom continua procesul de cercetare pentru a identifica modalitățile științifice de contracarare a favoritismului, mitei, corupției și netransparenței din cadrul PDA, deficiențe derivate din rezultatele anchetei sociale desfășurată în cadrul autorităților APC și din rezultatele analizei comparate desfășurate în capitolul 3 al lucrării. Lipsa sistemelor informaționale online pentru desfășurarea procesului decizional administrativ, pentru circuitul documentelor administrative, pentru monitorizarea și evaluare politicilor publice de asemenea reprezintă considerente ce conduc la cercetarea subiectului propus.

Așadar, vom expune și analiza câteva instrumente care din punctul nostru de vedere contribuie la stăvilirea fenomenului corupțional din cadrul PDA și subsecvent ar suscita și eficientizarea acestuia. Elementul central al acestor instrumente este cetățeanul, care dispune de dreptul de a participa la actul de administrare a treburilor publice și de a verifica modalitatea de gestionare a resurselor publice de către autoritățile statului. În secolul al XXI-lea, când tehnologiile informaționale aduc guvernele mai aproape de cetățeni, considerăm că poporul RM merită o administrație publică modernă care utilizează inovațiile și TIC pentru a eficientiza procesul decizional și a îmbunătăți calitatea vieții.

Actuala abordare guvernamentală cu privire la elaborarea și adoptarea politicilor, în cele mai frecvente cazuri, se confruntă cu următoarele *critici*: elaborarea politicilor în baza unei game înguste de evidențe, și acelea fiind semitransparente; nesupunerea acestora unor provocări externe suficiente; lipsa inputului de la cetățeni și de la cei care urmează să le implementeze, iar procedura de consultare dacă există, atunci este una superficială [215, p.14], [78], [198], [167]. Potrivit Raportului de evaluare a Planului de acțiuni pentru o guvernare deschisă 2012-13, numai 52% din subacțiunile planului au fost realizate și doar 47% au fost realizate din obiectivul nr.1 „consolidarea integrității publice prin asigurarea unui proces decizional participativ/implicarea cetățenilor și creșterea transparenței în procesul de guvernare” [97].

Prin urmare, deducem că una dintre carențele cu care se confruntă PDA este cea de neangajare și neimplicare a cetățenilor în proiectarea și desfășurarea acestuia. Deficiența dată constituie motivul de bază care suscită apariția și dezvoltarea fenomenului corupțional în cadrul administrației publice. Aceasta se explică prin faptul că cetățenii nu dispun de accesul real și necesar pentru a monitoriza și participa la actul de administrare a treburilor publice, și-au pierdut încrederea în instituțiile statului și nu mai dispun de motivarea cuvenită pentru a fi conectați și activi la viața publică, circumstanțe ce suscită contexte și premise potrivite pentru utilizarea discreționară a resurselor financiare și non-financiare publice de către factorii decizionali publici. Valența dintre rolul pasiv al cetățeanului determinată de diverși factori și câmpul discreționar extins al funcționarilor publici conduce la apariția unor decizii mistice afectate de elemente coruptibile. Din aceste considerente, în paragraful dat vom cerceta dacă eforturile de

transparentizare a PDA și de implicare reală a cetățenilor (prin intermediul TIC) în acesta pot contribui la stăvilirea corupției și eficientizarea activităților de elaborare și adoptare a deciziilor.

În acest sens, academicianul B. Melnic evidențiază că dacă cei aflați la posturi de conducere nu percep durerile, necazurile și suferințele oamenilor, aceasta generează neuropatia, atacă psihicul națiunii și provoacă instabilitatea psihologică, insatisfacția și apatia, care conduc la indiferență și deprimare. Această stare a societății este deosebit de periculoasă, generând pierderea demnității omului și degradarea lui. Omul devine amorf, fără inițiativă, ceea ce se constată în ultimul timp la noi, când oamenii sunt parcă blocați, nu mai încearcă să se revolte, tac și suferă [70, p.39]. Marele filosof Platon atenționa că *un public neinformați și decuplat de la viața publică, sau neangajați în viața statului, reprezintă cea mai mare amenințare la adresa democrației* [238], [185].

Confruntându-se cu un declin considerabil al încrederii publice, guvernarea, inclusiv și AP din RM, se află sub presiunea de a relaționa cu cetățenii potrivit altor forme, cu acuitate prin activități de participare nemijlocită a acestora la procesul decizional, astfel conturându-se forma unei *democrații participative*. Această formă de abordare a proceselor decizionale prin prisma intereselor legitime ale cetățenilor invocă imperativul de a elabora și adopta o paradigmă nouă de guvernare, cu referință la *guvernarea colaborativă*, care are drept scop apropierea procesului de guvernare de problemele cetățenilor și plasarea actului decizional în mijlocul acestora [150]. Accesul neîngrădit al cetățenilor la informația de interes public și participarea lor la luarea deciziilor reprezintă două dintre premisele cele mai importante ale unei guvernări democratice și responsabile [120, p.2]. Totuși, implicarea cetățenilor în procesul decizional, deși este doar în beneficiul acestora, nu este ușor de realizat. Aceasta necesită voință politică, educarea și persuasiunea cetățenilor, dar și a autorităților AP, în spiritul responsabilităților ce le revin într-o democrație autentică [150].

Participarea cetățenilor la viața publică se află la baza ideii de democrație, iar cetățenii devotați valorilor democratice, conștienți de responsabilitățile lor civice, de importanța implicării lor în activitatea politică și administrativă, sunt forța viabilă a oricărui sistem democratic. Dezvoltarea și îmbunătățirea educației cetățenești și conștientizarea responsabilităților care îi revin fiecărui cetățean într-o societate democratică necesită a fi încorporate în programele școlare. Astfel, din punctul nostru de vedere, instituțiile școlare trebuie să fie cele dintâi entități publice care își asumă angajamentul și responsabilitatea pleneră pentru formarea și cultivarea primelor cunoștințe și deprinderi ale elevilor cu privire la democrația participativă și participarea cetățenească la viața publică a statului. Inplantarea și dezvoltarea unei culturi civice democratice la generațiile prezente și viitoare, trebuie să constituie o preocupare majoră și consecventă pentru autoritățile statului. Cultura civică reprezintă factorul ce determină nivelul și profunzimea de implicare a cetățenilor în viața publică a oricărui stat, inclusiv și în procesul decizional.

Potrivit literaturii de specialitate, dar și OCDE, *există trei nivele de bază ale participării publice*, și anume: *informarea; consultarea; participarea publică nemijlocită la procesul de*

luare a deciziilor [151]. Influența pe care cetățenii o pot exercita asupra PDA sporește pe măsură ce se trece de la informare la consultare și apoi la participarea activă. Astfel că cel mai avansat nivel de participare publică este implicarea nemijlocită a cetățenilor în elaborarea politicilor. Tocmai pe acest nivel vom focusa și cercetarea noastră, întrucât considerăm că guvernul și administrația publică din RM în mod deliberativ eludează acest nivel de participare publică [150], [183], [134], [36].

Actualmente, multe subiecte de politici sunt mult mai complexe decât capacitatea instituțională a autorităților publice administrative de a le soluționa. De aceea, APC trebuie să conlucreze și cu alte entități publice și private, și în mod imperios cu cetățenii, pentru a fi eficientă în soluționarea acestor probleme [231, p.41]. Deschiderea proceselor decizionale și oferirea de posibilități egale pentru fiecare cetățean și pentru toate grupurile interesate de a se implica în acestea rezultă în luarea în considerare a tuturor perspectivelor decizionale, și nu doar a aceloră emanate de grupurile influente. Prin urmare, în mod subsecvent se ridică și nivelul calității deciziilor, deoarece guvernul și autoritățile administrației publice, obțin informații despre diferitele efecte posibile pe care o decizie le-ar putea avea, informații pe care nu le-ar fi considerat în caz contrar [235, p.5].

Procesul de elaborare a politicilor trebuie să fie deschis și contestabil. Un model clar al procesului de elaborare deschisă a politicilor este acel proces care *valorifică tehnologia informațională și media socială*, pentru a implica publicul în dezbaterile cu privire la politici, precum și în procesele de elaborare a acestora. În modelul de elaborare deschisă a politicilor, participarea publicului este solicitată înainte ca propunerile să fie formulate. Prezența instrumentelor bazate pe internet, platforme și noile surse media accentuează necesitatea pentru „mulțimea de surse”, în vederea facilitării procesului de definire a problemelor naționale de către cetățeni, și nu doar implicarea acestora în consultarea soluțiilor decizionale definite doar de către factorii decizionali publici [215, p.14].

Partenerii de Dezvoltare ai RM la fel au recomandat deschiderea proceselor decizionale. Potrivit acestora, o birocrație raționalizată, competentă și deschisă stă la temelia procesului de transformare a relațiilor dintre stat, cetățeni și sectorul privat. Deschiderea, inovarea și implicarea cetățenilor în procesul decizional nu doar face politicile mai relevante și mai eficiente, ci și sporește sentimentul societății de proprietate și scop comun [78, p.2]. Potrivit UN, promovarea și încurajarea participării în procesul decizional prin utilizarea mecanismelor inovatoare reprezintă una din cele patru categorii pentru care se acordă *Premiul UN în Serviciul Public*.

Cît privește natura contestabilă a procesului de elaborare a deciziilor, aceasta face referință la acordarea de oportunități egale surselor externe pentru a elabora politici prin intermediul competitivității. Contestabilitatea proceselor de elaborare a deciziilor permite serviciului public de a importa expertiza necesară pentru anumite subiecte de politici specifice când aceasta nu există în cadrul administrației publice. Însăși natura abordării menționate

presupune *externalizarea* procesului de elaborare a politicilor. Pentru realizarea procesului de externalizare a politicilor, guvernul englez a stabilit un fond central denumit „*Fondul politicilor contestabile*”, care permite administrației publice să solicite finanțare pentru deschiderea anumitor procese decizionale în vederea elaborării acestora prin concurs [198], [167], [215]. Considerăm că un fond similar ar trebui să existe și în cazul guvernului moldovean, care să fie disponibil pentru autoritățile administrației publice în situațiile în care au de elaborat politici complexe și foarte importante pentru majoritatea cetățenilor statului.

În condițiile de externalizare a procesului de elaborare a politicilor se recomandă ca contractul de atribuire a împuternicirii pentru elaborarea politicii prin intermediul abordării contestabile, să solicite organizațiilor ca acestea să includă angajamentul adecvat al publicului, și să demonstreze că acest lucru a influențat concluziile adoptate. În cadrul acestei abordări, este substanțial de a nu confunda necesitățile grupurilor de interese oricât de importante ar fi ele, cu cele ale cetățenilor. Influența grupului interesat exercitată în mod disproporționat și opac poate conduce la apariția corupției administrative, influenței excesive și a statului capturat [145], [158]. Capturarea statului reprezintă o stare care apare atunci când companiile din sectorul privat modelează și afectează PDA prin intermediul plăților ilegale acordate funcționarilor publici și politicienilor [177], [198], [167]. În scopul evitării efectelor negative ale influențelor emaneate de către grupurile de interese asupra PDA, activitatea acestora necesită a fi atent monitorizată și supusă unor rigori cu privire la asigurarea și respectarea principiilor de transparență și legalitate [185].

Informarea corectă a cetățenilor cu privire la drepturile și beneficiile acestora vizavi de participarea la elaborarea deciziilor publice, precum și implicarea plenară a autorităților în efortul de încurajare și stimulare a comportamentelor participative ale cetățenilor reprezintă doi factori cruciali pentru reușita procesului de participare publică. La fel este foarte important ca la sfârșitul procesului decizional autoritatea publică să dispună de *capacitatea instituțională de a demonstra cum contribuția cetățenilor a fost utilizată* [198], [167]. În lipsa acestor eforturi, rezultatele procesului de angajare publică sunt nesemnificative. Aceste constatări pot fi observate pe portalul electronic de participare publică al guvernului www.particip.gov.md [236], unde la o analiză funcțională a acestuia se relevă că participarea cetățenească este foarte scăzută. Dacă în anul 2012 la 426 de proiecte de acte normative au fost prezentate 21 de comentarii, iar în anul 2013 la 628 de proiecte au fost prezentate 34 de comentarii, atunci în anul 2014 la 635 de proiecte au fost prezentate doar 19 comentarii. De asemenea și portalul electronic al Consiliului Național pentru Participare (www.cnp.md/) [237] nu se bucură de mare popularitate. Acest nivel scăzut de participare electronică a cetățenilor moldoveni la PDA scoate în evidență faptul că aceștia fie nu sunt informați cu privire la oportunitățile și avantajele participării publice la viața politică a statului, fie că nu au încredere în respectivul proces.

De aceea, guvernul și administrația publică din RM trebuie să întreprindă acțiuni ferme ce ar consolida încrederea cetățenilor în actul de guvernare, inclusiv și în procesul decizional, și

să depună eforturi mai consistente vizavi de stimularea, convingerea și cointeressarea cetățenilor pentru ca aceștia să înțeleagă beneficiile și avantajele rezultate din implicarea acestora în procesul de luare a deciziilor. Dacă analizăm cu atenție Statutul Instituției publice „Centrul de guvernare electronică „E-Government”” responsabil de punerea în aplicare a cadrului legal cu privire la guvernarea electronică [22], vom observa că acesta nu dispune nici de o funcție sau atribuție cu privire la promovarea guvernării electronice și stimularea participării cetățenești. Din punctul nostru de vedere este inacceptabil faptul că să dispui de așteptări din partea cetățenilor ca aceștia să se implice în niște procese despre care ei nu cunosc absolut nimic. Cetățeanul și așa prezintă reticență față de credibilitatea autorităților publice din cauza încrederii erodate în acestea (76% din populația țării nu au încredere în guvern și AP) [40], [38], [39], dar dacă nu mai este informat și motivat pentru a se implica în PDA, cu atât mai mult nu o va face.

Reformele administrative asumate de către state de-a lungul timpului erau privite ca instrumente îndreptate spre reducerea și stăvilirea fenomenului corupțional din cadrul sectorului public și subsecvent ridicarea nivelului de eficiență al acestuia. În pofida acestor eforturi, corupția nu a fost eradicată, iar eficiența a stagnat sau chiar degradat. *Prin consecință, a fost dezvoltată o nouă abordare și anume e-Guvernarea*, în calitate de inovație pentru promovarea transparenței decizionale, consolidarea relațiilor dintre guvern și cetățeni și îmbunătățirea eficienței guvernamentale [137]. E-Guvernarea reprezintă procesul de utilizare de către sectorul public a TIC, cu scopul de a îmbunătăți furnizarea de informații și servicii, încurajarea participării cetățenești în procesul decizional, monitorizarea activității și comportamentului sectorului public, sporirea gradului de responsabilitate, transparență și eficacitate a guvernului. *E-Guvernarea* nu este doar o modalitate de a face serviciile publice mai puțin costisitoare și mai accesibile, dar *este privită acum ca factorul ce determină inovarea și schimbarea*, iar valența dintre procesul tehnologic și inovațiile organizaționale reprezintă subsecvent și o *soluție pentru combaterea corupției*. Aceasta implică noi stiluri de conducere, noi metode de a examina, analiza și a decide [137], [247], [200], [239].

După cum menționam și anterior, actualmente, cea mai gravă problemă cu care se confruntă guvernul RM, implicit și administrația publică, este corupția [93, p.78]. Potrivit literaturii de specialitate, principalele cauze care conduc la apariția și dezvoltarea corupției în sectorul public sunt monopolul puterii publice, autoritatea discreționară, lipsa de responsabilitate și transparență a funcționarilor publici în activitățile desfășurate, nivelul scăzut de salarizare, sistemele ineficiente de verificare și penalizare, precum și exemplele de corupție stabilite de către liderii acestui sector. De asemenea, în mod unanim este recunoscut faptul că lipsa transparenței în procesele de elaborare și implementare a deciziilor și *neimplicarea cetățenilor în acestea, constituie una din cauzele de bază ce suscită apariția și dezvoltarea fenomenului corupțional* în sectorul public [178], [142], [258]. Noi subscriem totalmente la aceste constatări, deoarece considerăm că lipsa de transparență în PDA conduce la apariția deciziilor pătinoare, transmiterea favorurilor pentru aceste decizii, delapidarea fondurilor publice, însușirea foloaselor

nemeritate și jefuirea statului și a cetățenilor. Iar neimplicarea cetățenilor în procesul decizional nu face altceva decât să faciliteze aceste activități ariviste. Tocmai din aceste considerente, e-Guvernarea este apreciată ca un sistem promițător îndreptat spre utilizarea internetului în vederea reducerii corupției, sporirii controlului asupra comportamentelor coruptibile și promovării responsabilității și transparenței.

Inferînd cele expuse și analizate cu privire la e-Guvernare, deducem că aceasta urmărește realizarea a cinci obiective majore, care odată aplicate contribuie la promovarea democrației și a guvernării eficiente. Acestea includ: decizii administrative mai calitative; reducerea corupției; ridicarea nivelului de încredere al cetățenilor în guvernare; sporirea nivelului de responsabilitate și transparență guvernamentală; implicarea părților interesate, inclusiv a ONG-urilor, mediului de afaceri și a cetățenilor în procesul decizional public [174, p.642]. O prezentare grafico-sintetizată a conceptului e-Guvernare și a beneficiilor acestuia se regăsește în *Anexa nr.13*.

În temeiul acestor evidențe explicite expuse de literatura de specialitate, considerăm că în cazul RM se impune ca ședințele decizionale ale autorităților APC, în special cele care presupun utilizarea resurselor publice, să fie deschise prin transmiterea on-line a acestora, la fel după cum și ședințele guvernului pot fi urmărite on-line, ceea ce va contribui direct la transparentizarea activității autorităților numite și la contracararea potențialelor elemente coruptibile ce ar putea fi infiltrate în proiectele de decizii.

Totodată, propunem instituirea netergiversată a sistemului informatizat on-line de pregătire și desfășurare a PDA, unde procesul de luare a deciziilor de la etapa de definitivare a proiectului decizional și pînă la etapa de adoptare a deciziei să fie administrat în mod electronic. Reamintim, un astfel de sistem (e-Cabinet) funcționează și este foarte eficient în cadrul guvernului estonian.

La fel de important pentru efortul de eficientizare a PDA din RM este crearea și instituționalizarea unui sistem electronic de management al documentelor. În pofida faptului că a fost elaborată o propunere de politici publice cu privire la introducerea unui sistem efectiv și eficient de circulație a documentelor în guvern, și a fost adoptată hotărîrea guvernului cu privire la aprobarea planului de acțiuni pentru implementarea inițiativei „guvern fără hîrtie” [23], pînă la momentul actual nu dispunem de un guvern fără hîrtie. După cum am evidențiat în capitolul 3 al cercetării, astfel de sisteme există în RE și FRYM.

Transparentizarea activităților publice inclusiv a proceselor decizionale, reprezintă un pilon esențial al e-guvernării. Dovezile existente la nivelul comunității de cercetare și expertiză indică faptul că statele cu un grad ridicat al transparenței dispun de niveluri mai scăzute a corupției [230], [258]. Din considerentul că *e-participarea oferă cetățenilor* posibilități mai extinse de comunicare și relaționare cu sectorul public, precum și oportunități egale și reale de participare activă în cadrul PDA, acesta este perceput ca un instrument important pentru abordarea *democrației participative* [154], [208], [218]. Dintre cele *patru forme ale*

e-participării (e-informare; e-consultarea; e-colaborarea; e-împuternicirea), e-împuternicirea este cea mai influentă, deoarece presupune utilizarea tehnologiei informaționale pentru a împuternici cetățenii, în sensul susținerii participării active a acestora, și facilitării procesului de dezvoltare a ideilor pe verticala de jos în sus, în vederea influențării agendei politice. La acest nivel, cetățenii sunt considerați ca producători de politici, și nu doar consumatori ca la nivelele precedente [135], [232]. Cele mai importante instrumente utilizate în procesul de e-participare sunt: camerele chat pentru e-participare; e-panouri pentru discuții; e-jocuri cu privire la procesele decizionale; e-petiționare; e-consultări; e-vot; e-decizie; e-brainstorming; cafeneaua publică electronică; e-dezbateri publice; e-focus grupuri; e-forum; e-Delphi; e-sondaje; e-sugestii de la cetățeni etc. [198], [167].

Pentru a utiliza eficient tehnologia digitală în cadrul procesului de elaborare deschisă a deciziilor, experții digitali din cadrul guvernului și administrației publice trebuie să colaboreze mai vertiginos cu unitățile de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor din cadrul autorităților administrative, pentru a explora pe deplin oportunitățile de angajare publică oferite de aceasta.

Un interes deosebit pentru efortul de eficientizare a PDA reprezintă *Guvernarea 2.0 bazată pe Web 2.0*, ce întruchipează etapa a doua în dezvoltarea World Wide Web-lui, și care cuprinde o mulțime întreagă de aspecte interactive și colaborative ale internetului [179]. Guvernarea 2.0 presupune că în toate fazele PDA, de la definirea problemei și până la implementarea soluției adoptate, administrația publică garantează un maxim de transparență și participare, precum și cooperare și coordonare între actorii publici și cei din sectorul privat și sectorul civil, prin utilizarea instrumentelor puse la dispoziție de Web 2.0. Acesta include o paletă largă de aplicații și servicii care folosesc Web-ul ca platformă unitară și organizată de comunicare, încurajează participarea activă a utilizatorilor și facilitează interacțiunile între utilizatorii cu aceleași interese. Prin intermediul Web 2.0 se creează o platformă ce permite înființarea unei *agora în spațiul virtual* și implementarea modelului democratic atenian în statele moderne cu mult mai întinse din punct de vedere geografic. Un număr de infrastructuri digitale, cum ar fi Facebook, MySpace, YouTube, Flickr, Twitter, LinkedIn, sunt deja bine stabilite și abundant utilizate de către cetățeni, astfel că în cele mai multe cazuri nu ar fi nevoie pentru a crea sisteme similare în scopul de a desfășura activități de elaborare deschisă a politicilor [198], [167], [179].

În cazul RM, majoritatea autorităților APC sunt prezente pe aplicațiile Web 2.0, numai că această prezență este una timidă, voalată și urmărește doar realizarea primului nivel al e-participării, cu referință la e-informare. Or, în contextul în care 82% din populația RM utilizează internetul în scopul explorării rețelelor de socializare [84, p.23], considerăm că administrația publică trebuie să fie cu mult mai prezentă pe platformele Web 2.0 cu proiecte decizionale, punând accentul pe e-consultare, e-colaborare și e-împuternicire, și nu doar pe e-informare. Guvernării și funcționarii publici trebuie să „meargă acolo unde conversațiile au

loc” pentru a asculta ceea ce oamenii cred și simt, și să nu creeze structuri noi în acest sens [198], [167].

Dincolo de faptul că e-participarea dispune de o multitudine de beneficii pentru cetățeni și actul de guvernare, totuși, potrivit literaturii de specialitate, acest instrument nu ar trebui utilizat ca unica metodă de angajare publică, excluzând astfel alte metode de angajare care ar putea fi mai potrivite pentru anumite circumstanțe date. În cazul în care platformele digitale reprezintă singura modalitate prin care cetățenii pot participa la PDA, atunci alte categorii de cetățeni (persoanele în etate, cele infirme etc.) vor fi lipsite de acest drept. Astfel, potrivit dovezilor disponibile în acest sens, angajarea cetățenilor prin utilizarea tehnicii față-în-față de asemenea dispune de o relevanță incontestabilă. De aceea, alegerea între angajamentul digital și cel față-în-față necesită să fie făcută în fiecare caz, în funcție de contextul specific al politicii elaborate [198], [167], [232].

Într-adevăr, considerăm că pentru persoanele care nu dispun de capacitatea de a utiliza tehnologiile informaționale pentru a-și exercita dreptul la e-participare, trebuie identificate alte instrumente pretabile, inclusiv și tehnica față-în-față pentru a le asigura și facilita accesul la viața publică a statului. O altă alternativă de incluziune socială a cetățenilor respectivi ar fi asigurarea acestora cu tehnologie informațională specială, cu ajutorul căreia și-ar putea exprima opiniile și propunerile vizavi de propunerile de politici. Utilizarea mixtă a formelor de angajare publică a cetățenilor ar conduce la obținerea unui acord mai extins vizavi de adoptarea și implementarea unei politici. Prin consecință, numărul cetățenilor satisfăcuți de politicile adoptate și implementate de către guvernare ar fi cu mult mai mare decât în cazul în care s-ar utiliza o singură metodă de angajare publică.

În Republica Moldova, participarea electronică cetățenească este un fenomen destul de rudimentar, pe motiv că cetățenii nu își cunosc drepturile pe care le au în raport cu instituțiile statului, iar o mare parte din funcționarii publici eludează în mod deliberativ cadrul legal cu privire la desfășurarea proceselor de consultare și participare publică. O altă cauză majoră ce suscită reticența față de e-participare constă în necesitatea de a dispune de un nivel adecvat de cunoștințe indispensabile de multe ori pentru examinarea și prezentarea propunerilor și obiecțiilor la proiectul de decizie discutat. Dacă cetățenilor le sunt puse la dispoziție proiecte de decizii „codificate”, aceștia percep procesul de participare ca fiind unul prea complicat, astfel renunțând la acesta și devenind chiar indolenți [146, p.91].

Cetățenii își doresc ca procesul de participare să fie unul simplu, care să nu le consume prea mult timp, întrucât ei nu sunt nici consultanți, nici legiuitori. Pe lângă toate acestea mai au și propria viață cu problemele aferente. Problemele de sorginte educaționale și tehnice cu care se confruntă cetățenii în efortul de participare la PDA sunt recunoscute și de *Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale „Moldova digitală 2020”* [24]. Aceeași concluzie este reliefată și de către studiul ONU cu privire la e-democrație, care sesizează că *cauza de bază ce suscită lipsa de interes pentru e-participare constă în faptul că autoritățile publice nu întreprind*

eforturi pentru a marketiza și explica beneficiile și avantajele activităților de utilizare a e-participării [257], [199]. În contextul modernizării administrației publice din RM considerăm că guvernul trebuie să întreprindă măsuri continue și susținute pentru a valorifica întregul potențial al e-participării prin promovarea portalelor www.particip.gov.md și www.cnp.md, precum și a beneficiilor rezultate din utilizarea acestora. Existența unei platforme de e-participare prin ea însăși contează puțin, dacă nu este promovată în mod activ ca mijloc de elaborare a proiectelor decizionale. Luând în considerație experiența internațională cu privire la contracararea cauzelor ce nu permit utilizarea e-participării la capacitatea maximă, și chiar consolidarea acesteia, propunem dezvoltarea culturii și capacității de e-participare în rândul funcționarilor publici și a cetățenilor, furnizarea cursurilor de instruire electronică gratuită pentru aceștia, în special pentru persoanele în vârstă și cele cu un nivel scăzut de cunoștințe, desfășurarea analizelor de impact cu privire la participare, *elaborarea unui Ghid național cu privire la participarea publică* și dezvoltarea politicilor de asigurare a cetățenilor cu tehnică informațională.

Numai prin stimularea și cointeresarea reală a cetățenilor de a se implica în PDA, adoptarea unor politici ce ar facilita eforturile acestora pentru achiziționarea mijloacelor informaționale și conectarea la lumea digitală, precum și furnizarea gratuită a educației și instruirii adecvate vizavi de utilizarea TIC și participarea publică, poate fi obținut un reviriment în utilizarea e-participării și eficientizarea procesului de luare a deciziilor în administrația publică.

În ceea ce privește stimularea și cointeresarea cetățenilor pentru a se implica în PDA, considerăm că pe acest segment ar trebui să se înceapă de la simplul fapt de a informa adecvat și consecvent cetățenii despre avantajele și beneficiile participării acestora în procesul de luare a deciziilor și despre instrumentele ce pot fi utilizate în acest scop. În susținerea acestei propuneri pot fi prezentate informațiile rezultate din studiul CBS AXA [84], potrivit căruia 51% din populație nu cunosc ce este guvernarea electronică și care sunt avantajele și beneficiile acesteia. Pornind de la aceste triste realități, este foarte important ca cetățeanul să fie bine informat, stimulat, cointerestat și convins că participarea acestuia la procesul de elaborare a deciziilor publice îi pot aduce doar beneficii și îi pot schimba în mod direct viața. Demonstrarea faptului că opinia cetățeanului este valoroasă și îi este acordată atenția cuvenită constituie o parte din efortul de stimulare și cointerestare a acestuia.

Totodată, ținem să accentuăm că, deși termenul de implementare a *Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012-2015* [9'] se apropie de final, mecanismul de redirectionare a 2% din impozitul pe venit al persoanei fizice sau juridice către ONG-uri cu statut de utilitate publică nu a fost elaborat, și nici politicile bugetar-fiscale de facilitare a activității acestora nu au fost aplicate [99']. Considerăm că acesta este motivul de bază pentru care cele 8200 de organizații ale societății civile, inclusiv și cele 320 care dețin statut de utilitate publică, nu se manifestă activ în cadrul procesului decizional public. Prin urmare, reliefăm stringenta necesitate pentru urgentarea procesului de elaborare a mecanismului menționat și aplicarea instrumentelor fiscale pentru ONG-le care dețin statutul de utilitate publică. Prin urmare,

organizațiile societății civile vor fi mai motivate pentru a se implica în viața publică a statului, reprezentînd astfel adevărate „watchdoguri” orientate spre monitorizarea și evaluarea activității administrației publice, practici de altfel existente în SAE.

O bogată experiență la capitolul dat o are guvernul estonian, care pentru facilitarea procesului de participare cetățenească la PDA a elaborat *Codul cu privire la bunele practici de implicare* [161], iar pe portalul electronic oficial al guvernului este publicat *Ghidul cu privire la angajament*, intitulat „*Practici bune de angajament*”. Pentru a asigura și garanta un nivel maxim de transparență și participare la PDA estonian, a fost elaborată platforma electronică națională „TOM (Azi Eu Decid)” și versiunea sa consolidată, care ulterior au fost integrate în platforma centrală de participare guvernamentală *osale.ee* (în traducere - „participare”). Prin intermediul acestor instrumente, cetățenii estonieni pot urmări toate etapele procesului de elaborare a politicilor și au posibilitatea să intervină cu comentarii, obiecții și propuneri pe parcursul fiecărei etape pînă ce proiectul este prezentat la ședința guvernului [152, p.25]. FRYM la fel dispune de un astfel de instrument de e-participare intitulat „ENER”, unde cetățenii pot participa și monitoriza toate etapele decizionale ale unei politici publice [213, p.24].

În acest context, insistăm să menționăm că portalul electronic de participare publică *www.particip.gov.md* necesită a fi modernizat, fiindcă acesta nu permite cetățenilor să se implice și să monitorizeze toate etapele PDA, și nu doar cea de consultare publică. Cetățeanul dorește să cunoască cum este apreciată contribuția sa și ce se întîmplă cu proiectul de decizie în fiecare etapă decizională, deoarece între versiunea inițială și finală a acestuia de multe ori se atestă diferențe considerabile. Acestea sunt introduse de grupele de interese, care profită de netransparentizarea întregului ciclu decizional [119]. În același sens, propunem și elaborarea unui ghid cu privire la modalitatea de participare și implicare electronică a cetățenilor în PDA, aidoma celor prezente în cadrul administrației publice din RE, FRYM și alte state europene. În acest ghid urmează a fi reflectate în mod obligatoriu și tehnicile de stimulare a cetățenilor, pentru participarea activă a acestora la procesul de luare a deciziilor.

Un alt exemplu prezentat de literatura de specialitate cu privire la buna dezvoltare a e-participării este orașul San Francisco, catalogat ca oraș lider la nivel mondial, avînd în vedere gama și impactul activităților desfășurate în acest sens. Orașul dispune de două platforme de e-participare („SF 311”; „*ImproveSF*”) pentru dezvoltarea proceselor decizionale în completarea metodelor tradiționale. Pornind de la faptul că de multe ori ideile bogate ale comunității sunt pierdute, tocmai din considerentul că cetățenii nu cunosc cum să le promoveze, sau nu se simt confortabili pentru a se implica în forma tradițională de participare, „*ImproveSF*” este utilizat cu scopul de a susține cetățenii pentru ca aceștia să-și prezinte ideile de dezvoltare a comunității și în final să trieze cele mai reușite și susținute idei. Acesta este utilizat și pentru ca autoritățile publice să lanseze idei care ulterior să fie îmbunătățite de societatea civilă. Un accent deosebit în cadrul acestor procese este pus pe acțiunile de promovare, încurajare și stimulare a participării. Cu cît mai mult un cetățean participă fie prin exercițiul votului sau înaintarea de propuneri, cu atît

mai multe puncte acesta acumulează, care în final duc la obținerea de recompense semnificative. Aceste stimulente produc efecte foarte scontate, care se soldează cu decizii foarte eficiente, și subsecvent, cu obținerea unei dezvoltări semnificative a comunității [234, p.2].

Considerăm că această practică de stimulare a cetățenilor pentru participarea activă la viața publică a statului necesită în mod obligatoriu de a fi preluată de guvernul și administrația publică din RM, deoarece actualmente cea mai acută deficiență cu care se confruntă autoritățile administrative vizavi de implicarea cetățenilor în actul decizional rezidă tocmai în lipsa instrumentelor de stimulare și cointerесare a acestora. Or, nestimularea cetățenilor de a participa la actul de administrare a statului poate fi asociată cu acțiunea camuflată a autorităților de a încuraja indolența acestora în raport cu corupția și sărăcia ce iau naștere în astfel de situații. În acest sens, propunem ca cetățenii RM care dau dovadă de activism consecvent și constructiv la PDA să le fie acordate stimulente financiare (reduceri la achitarea serviciilor comunale, reduceri fiscale, premii, bonusuri la pensie etc.) în funcție de contribuția (număr de puncte acumulate) cuantificată transparent de către Consiliul Național de Participare, procedură reglementată și instituționalizată printr-un act normativ [119].

Luînd în considerație că cea mai gravă anomalie cu care se confruntă PDA din RM este corupția potrivit bazelor de date internaționale, credem că utilizarea calitativă, reală și extinsă a instrumentelor e-transparență și e-participare ar contribui în mod determinant la stăvilirea și eradicarea acesteia. Cu cît mai deschis și mai transparent va fi desfășurat PDA, și cu cît mai muți și mai atenți vor fi cetățenii la acesta, cu ațit mai dificil ar fi pentru actorii sectorului public ca să-și creeze și să-și dezvolte situații coruptibile.

De aceea, considerăm că deschiderea tuturor proceselor decizionale și implicarea activă și consecventă a majorității cetățenilor reprezintă unul din instrumentele de bază ce ar conduce la respingerea elementelor coruptibile din procesele decizionale și la salvagardarea raționalității acestora. Democrația participativă constituie abordarea ce vine să conștientizeze cetățeanul, că numai prin participarea ferventă la procesele decizionale publice, viața acestuia se poate schimba în bine. Potrivit managementului public, a conduce înseamnă a decide, iar dacă nu se decide rațional și imparțial, atunci și actul de conducere este unul defectuos și afectat, care în final subjugă cetățenii și-i menține în starea de pauperism și nedreptate. De aceea, dezvoltarea unor procese decizionale raționale, transparente, și nepertinente sunt indispensabile pentru progresarea și modernizarea statelor, inclusiv și a Republicii Moldova.

La finalul acestui paragraf *concluzionăm* că dovezile furnizate de organizațiile internaționale specializate în promovarea și dezvoltarea e-guvernării, precum și cele prezentate de literatura de specialitate, ne indică foarte clar faptul că implementarea calitativă și reală a abordării e-Guvernare contribuie direct la eradicarea corupției din cadrul PDA, la raționalizarea deciziilor și la modernizarea administrației publice.

4.3. Îmbunătățirea etapelor decizionale de monitorizare și evaluare a deciziilor administrative

În capitolul 3 al cercetării am prezentat problemele cu care se confruntă procesul decizional administrativ din Republica Moldova. Printre cele abordate la paragrafele precedente se mai regăsesc și cele legate de lipsa cadrului normativ cu privire la monitorizarea și evaluarea politicilor, capacitatea instituțională și funcțională insuficientă pentru monitorizare și evaluare, și firește, implementarea incompletă și neconformă a deciziilor adoptate. În acest sens, pot fi prezentate următoarele dovezi constatatoare. Din 113 acțiuni ale Planului de Acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015 monitorizate de Consiliul Național de Participare, 53 (47%) nu au fost implementate, iar 28 (25%) de acțiuni au fost implementate parțial [96]. Realizarea subacțiunilor Planului de Acțiuni pentru o Guvernare Deschisă în perioada 2012-2013 este în medie de circa 52,66 % [98]. Potrivit raportului de evaluare a politicii fiscale prin prisma implementării documentelor de politici publice ale guvernului stabilite pentru anul 2013, 58,33% din activități nu au fost realizate, 41,67% au fost realizate parțial și niciuna nu a fost realizată integral [89]. Obiectivele Reformei APC stabilite pentru perioada 2009-2010 au fost atinse doar „parțial” [44]. Programul Guvernului pentru perioada 2013-2014 a fost realizat în proporție de 55% [99]. Din 765 acțiuni planificate pentru a fi realizate în perioada iulie 2014-iulie 2015 potrivit Planului Național de Acțiuni pentru Implementarea Acordului de Asociere RM – UE pentru anii 2014-2016, au fost implementate doar 160, adică 21% din acestea [57].

Dovezile prezentate, care *inter alia* nu sunt unicele, precum și rezultatele derivate din prelucrarea chestionarelor ne confirmă prezența problemei enunțate în cadrul PDA din RM. De aceea, în continuare vom prezenta modalitățile de îmbunătățire a etapelor de monitorizare și evaluare a deciziilor în contextul eficientizării procesului decizional și modernizarea administrației publice. Pentru aceasta, vom analiza cadrul normativ cu privire la monitorizare și evaluare, conținutul și structura etapelor de monitorizare și evaluare a deciziilor și totodată vom cerceta care sunt instituțiile responsabile de desfășurarea respectivelor procese. Concomitent, vom propune soluții pentru consolidarea acestor etape decizionale.

După cum am stabilit în prezenta cercetare, după ce decizia se adoptă, se trece la etapele *de implementare, monitorizare și evaluare a acesteia*. Oricât de bine ar fi pregătită o decizie, dar dacă implementarea, monitorizarea și evaluarea acesteia sunt defectuoase, atunci întreaga activitate desfășurată anterior pentru elaborare și fundamentare, se irosește. PDA chiar dacă se desfășoară cu implicarea aspectelor de inovare și eficiență, însă dacă calitatea angajamentului public nu este consistentă și calitativă, și nici dimensiunile implementării n-au fost luate în considerație, atunci acesta cu siguranță nu va produce cea mai eficientă decizie.

Activitatea de monitorizare și evaluare a politicilor în cadrul administrației publice din RM este reglementată de hotărârile de Guvern nr.33/2007 cu privire la regulile de elaborare și

cerințele unificate față de documentele de politici [14], nr.168/2010 cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice din cadrul organului central de specialitate al administrației publice [17], nr.1181/2010 privind monitorizarea procesului de implementare a legislației [20], Ghidul metodologic cu privire la procesul decizional [28], Ghidul metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice [29], Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice [30]. Alte norme solitare cu privire la procesul de monitorizare a deciziilor se mai găsesc și în celelalte legi și hotărâri prezentate și analizate în *Anexa nr.4* a lucrării.

După cum am reliefat și în analiza SWOT prezentată în capitolul 3, cadrul normativ și metodologic cu privire la PDA, inclusiv și implementarea, monitorizarea și evaluarea deciziilor administrative, este foarte dispersat, contradictoriu, echivoc și deficitar. Prevederile stipulate în actele normative și metodologice enunțate nu sunt uniforme, ceea ce creează confuzii la conturarea tabloului general cu privire la monitorizarea etapei de implementare a deciziei. Cea mai insuficient reglementată este instituția evaluării. În Hotărârea Guvernului nr.168/2010 cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice din cadrul organului central de specialitate al administrației publice [17] se vorbește doar despre faptul că unitățile respective trebuie să coordoneze procesul de monitorizare și evaluare a politicilor, iar Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice, încă nu a fost instituționalizat.

Din acest considerent, reiterăm necesitatea pentru revizuirea și adaptarea cadrului normativ și metodologic existent la rigorile și bunele practici europene și internaționale și, ca finalitate, elaborarea unui *regulament unic* care să reglementeze în mod exhaustiv PDA de la etapa de inițiere a procesului până la etapa de evaluare. Acest regulament va facilita și simplifica activitatea funcționarilor publici, și totodată va contribui la îmbunătățirea procesului decizional. Toată informația cu privire la metodologia de pregătire și desfășurare a procesului decizional, de adoptare a deciziilor, de implementare, monitorizare și evaluare a acestora, va fi centralizată într-o singură sursă, ceea ce va suscita economisirea timpului pentru căutarea informațiilor, diminuarea efortului necesar pentru studierea tuturor actelor normative și metodologice, și compararea analitică a acestora. Acest timp și efort economisit ar putea fi investit într-o mai bună fundamentare și analiză a deciziilor.

În cadrul administrației publice din RM, procesul de monitorizare a politicilor, actelor legislative și normative se realizează de autoritățile publice administrative centrale desemnate pentru efectuarea monitorizării. Autoritățile APC care sunt responsabile de implementarea deciziilor, sunt responsabile și de desfășurarea procesului de monitorizare și evaluare. Unitatea structurală din cadrul autorității publice administrative centrale care este responsabilă de implementarea deciziei, este responsabilă și pentru monitorizarea și evaluarea deciziei implementate. Unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor din cadrul autorităților

APC este responsabilă doar de coordonarea procesului de monitorizare, evaluare și raportare a implementării documentelor de politici [20], [17]. Așadar, constatăm că autoritatea care implementează o anumită politică, tot aceasta este responsabilă și de monitorizare și de evaluare.

Din punctul nostru de vedere, acest mecanism de monitorizare și evaluare instituit în cadrul APC din RM nu este unul rezultativ. Atît timp cît una și aceeași autoritate va fi responsabilă de implementare, monitorizare și evaluare, atît timp deciziile administrative nu vor fi implementate în volum deplin și calitativ. Tocmai din acest considerent, majoritatea deciziilor administrative se implementează doar în proporție de 50-60%. Din moment ce nu există un mecanism rațional și consecvent de monitorizare a procesului de implementare a deciziilor, eforturile de pregătire, elaborare, fundamentare și adoptare a acestora sunt inutile.

De aceea, propunem ca în cadrul autorităților APC responsabilă de monitorizarea și evaluarea deciziilor să fie *unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor*, iar la nivel central, responsabilitatea pentru monitorizarea și evaluarea tuturor politicilor să revină *Direcției monitorizare și evaluare din cadrul Cancelariei de Stat*. Însă pentru aceasta, se cere consolidarea capacității instituționale și funcționale a Direcției, prin comasarea acesteia (absorbția) cu secția monitorizare la fel din cadrul Cancelariei, acordarea statutului de structură autonomă în cadrul Cancelariei, extinderea statului de personal (cîte un specialist pentru fiecare autoritate a APC) și a competențelor funcționale ale acesteia.

În cadrul procesului de monitorizare și evaluare a politicilor, Direcția monitorizare și evaluare trebuie să conlucreze cu Corpul de control al prim-ministrului, astfel încît la depistarea abaterilor de implementare a deciziilor provocate de atitudinea funcționarilor publici, acesta să reacționeze prompt și ferm. Potrivit cadrului normativ în vigoare, *Corpul de control al prim-ministrului* efectuează controlul privind îndeplinirea de către APC a atribuțiilor prevăzute de cadrul normativ, a sarcinilor stabilite în actele guvernului, în Programul de activitate al acestuia și în alte documente de politici [2].

Totodată, fiecare autoritate publică administrativă centrală trebuie să-și asume responsabilitatea pentru neimplementarea completă a politicilor de resort. În majoritatea statelor europene, inclusiv și în România, funcționează instituția responsabilității ministeriale, instituționalizată prin act legislativ. Responsabilitatea ministerială este recunoscută ca fiind un principiu fundamental, deoarece ea este legitimă, justă și necesară. Este legitimă, fiindcă este corect ca fiecare cetățean care ocupă o funcție a statului să fie responsabil pentru actele sale. Este în același timp și justă, deoarece nimeni nu este obligat să ocupe funcția de ministru fără voia sa. Din moment ce o persoană acceptă această funcție, ea trebuie să-și asume și responsabilitatea corespunzătoare. Responsabilitatea este și necesară, pentru că prin intermediul ei se poate garanta respectarea legii de către miniștri. Cadrul legal privind responsabilitatea ministerială trebuie să fie expresia unor principii de dreptate, echitate și imparțialitate, considerate dominante în asemenea materie [63, p.235].

În același context, I. Guceac relevă faptul că un element-cheie în asigurarea bunei guvernări, creșterii eficienței administrației și încrederii în instituțiile și autoritățile publice trebuie considerată responsabilitatea publică. Prezența în cadrul statului a unor mecanisme legale prin intermediul cărora s-ar asigura responsabilitatea puterii pentru daunele intenționate sau neintenționate pe care aceasta le poate provoca oamenilor și statului, este foarte importantă [60, p.23-24]. Prin urmare, considerăm absolut necesar ca și în cazul RM să fie instituționalizată instituția responsabilității ministeriale, care să includă toate formele de răspundere a membrilor de guvern. Atât timp cât nimeni nu va fi responsabil pentru insuccesele administrației publice, inclusiv pentru aplicarea necompletă și defectuoasă a deciziilor, nivelul de eficiență și eficacitate al activității administrative nu se va modifica.

Revenind la mecanismul de monitorizare și evaluare propus, trebuie să menționăm că funcționabilitatea acestuia se află în relație de dependență de existența unui *sistem informațional național de monitorizare și evaluare a politicilor* naționale, intersectoriale și sectoriale. Aceasta pentru a facilita activitatea de monitorizare și evaluare a Cancelariei de Stat, dar și pentru a crea condițiile necesare ca politicile aflate în proces de implementare să fie monitorizate de către societatea civilă, sectorul privat, mass-media și cetățeni. Aceasta este o practică recomandată de literatura de specialitate, și este des întâlnită în spațiul european, inclusiv în Estonia, România și Macedonia [53, p.70]. Actualmente, un astfel de sistem lipsește în cadrul administrației publice din RM (cu excepția portalului electronic *monitorizare.gov.md (PlanPro)* administrat de către Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, prin intermediul căruia se monitorizează realizarea Planului Național de Acțiuni pentru Implementarea Acordului de Asociere RM-UE), ceea ce face ca procesul de monitorizare și evaluare să fie unul dispersat, nestructurat, nesistematic, necomplet și necalitativ.

Un rol semnificativ în cadrul procesului de monitorizare și evaluare al politicilor trebuie să îl dețină *Inspekția Financiară* de pe lângă Ministerul Finanțelor și *unitățile de audit intern* din cadrul autorităților APC. Acestea sunt responsabile de desfășurarea auditului de conformitate, care verifică respectarea cadrului normativ, a politicilor și procedurilor aplicate, precum și a auditului performanței, care examinează utilizarea resurselor în cadrul unui program, operațiuni sau sistem de management, pentru a determina dacă resursele sunt utilizate în cel mai economic, eficient și eficace mod [8]. Între unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor, și unitatea de audit intern, trebuie să existe rapoarte foarte clare și exacte de conlucrare vizavi de rolul și competențele acestora în realizarea unui proces complet de monitorizare și evaluare. În acest sens, propunem ca în regulamentul unic cu privire la elaborarea, adoptarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea politicilor să fie reflectat în mod clar și precis rolul și competențele unităților de audit intern în cadrul procesului decizional administrativ.

De atribuții în domeniul monitorizării și evaluării deciziilor administrative în cadrul autorităților APC dispun și *Secretarii de stat*, care asigură monitorizarea și evaluarea executării

obiectivelor și a direcțiilor strategice de activitate a ministerului, și urmăresc executarea actelor legislative și normative care au fost inițiate de minister [3]. Totodată, luând în considerație experiența pozitivă a Estoniei, Macedoniei, Ungariei, Spaniei [53] vizavi de rolul secretarilor de stat în PDA, propunem instituirea unui noul nivel decizional în cadrul APC din RM, cu referință la crearea *Consiliului secretarilor de stat*. În ierarhia decizională administrativă acest organ urmează să se situeze între nivelul decizional al autorităților APC și nivelul decizional al Cancelariei de Stat. Acesta va examina proiectele decizionale până ca acestea să fie prezentate Cancelariei de Stat. Un rol semnificativ, Consiliul urmează să îl dețină în procesul de soluționare a divergențelor, ce apar în procesul de consultare și avizare.

Următorul nivel instituțional la care se exercită procesul de monitorizare și evaluare a politicilor este reprezentat de CIPS. Comitetul coordonează procesul de elaborare și monitorizare a implementării Programului de activitate al Guvernului, Strategiei Naționale de Dezvoltare, și a altor documente strategice. Acesta solicită comitetelor guvernamentale și organelor centrale de specialitate ale administrației publice rapoarte sau informații cu privire la progresul în implementarea programelor coordonate [16].

Pornind de la rolul CIPS în procesul de monitorizare și evaluare a politicilor reglementat de cadrul normativ în vigoare, considerăm că competențele acestuia necesită a fi extinse și consolidate. Din moment ce fiecare propunere de politici publice este examinată și aprobată de Comitet, atunci și rapoartele de monitorizare și evaluare a acestora la fel necesită să fie prezentate acestuia pentru examinare și analiză. Comitetul nu trebuie să solicite rapoarte și informații, acesta trebuie să primească în mod sistematic rapoarte de monitorizare și evaluare de la Direcția monitorizare și evaluare a Cancelariei de Stat și de la Consiliul Național pentru Participare. *Consiliul Național pentru Participare* elaborează evaluări independente cu privire la impactul politicilor asupra bunăstării cetățenilor și monitorizează implementarea Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional [19].

O bună practică în acest sens există în Estonia, unde funcționează portalul electronic „*valvurid.ee* (Government Watch)”, având drept scop de a monitoriza modul în care guvernul își îndeplinește angajamentele asumate. O rețea de experți, ONG-uri și grupuri de reflecție condusă de Centrul pentru Cercetarea Politicilor Publice „Praxis” examinează și evaluează toate politicile asumate de către guvernare, iar în final concluziile obținute sunt publicate pe portal. Vizitatorii portalului dispun de posibilitatea de a participa la discuții și a comenta cu privire la progresele sau regresele planului de realizare a programului de guvernare [152, p.28].

Evitarea suprapunerilor și paralelismului, executarea unui control riguros și perpetuu asupra modului de executare a deciziilor în vederea contracarării eventualelor abateri, întârzieri, erori, precum și verificarea modului în care decizia corespunde situației-problemă, constituie elementele esențiale pentru ținerea procesului decizional pe linia albiei de plutire. Aceste elemente permit de a se

intervenii în timp util cu unele rectificări asupra conținutului deciziei, în special când în faza de executare a acesteia se ivesc situații neprevăzute [33], [34].

Potrivit *Regulilor de elaborare și cerințelor unificate față de documentele de politici*, activitatea de monitorizare în cadrul administrației publice din RM are un caracter permanent, fiind desfășurată pe toată perioada de implementare a unei politici, și include activitățile de colectare și prelucrare a datelor de monitorizare, identificarea abaterilor sau efectelor neprevăzute, cât și prezentarea propunerilor de înlăturare a deficiențelor constatate. Rapoartele de monitorizare au drept scop evaluarea rezultatelor înregistrate la stadiul corespunzător al implementării politicii față de obiectivele specifice, costurile și cheltuielile suportate, atingerea indicatorilor de performanță specifici fiecărei activități și formularea propunerilor de îmbunătățire a politicilor. Frecvența rapoartelor de monitorizare este conformă stadiului implementării politicii în raport cu rezultatele intermediare tangibile [14].

Comparativ cu FRYM, unde la fiecare 45 de zile sau de câte ori este necesar, secretarul general înaintează prim-ministrului raport de progres cu privire la executarea deciziilor guvernamentale, în cazul administrației publice din RM, rapoartele de monitorizare se elaborează *cel puțin o dată pe an*, publicându-se pe pagina de internet a autorității publice. Pentru anumite politici, și anume acele incluse în planul anual de acțiuni al guvernului, activitatea de monitorizare se întreprinde și la nivelul Cancelariei de Stat, care recepționează și analizează *semestrial* informația despre realizarea politicilor [28]. Din punctul nostru de vedere, această recomandare este percepută de către autoritățile APC prin prisma aspectului minimal, adică de un raport per an, tocmai de aceea considerăm că aceasta trebuie modificată astfel încât rapoartele de monitorizare să fie elaborate pentru fiecare trei luni de implementare, astfel asigurându-se un management eficient procesului de implementare a politicii și crearea condițiilor oportune pentru intervenția rapidă în procesul de implementare, în cazul în care aceasta deviază de la traiectoria stabilită.

În ceea ce privește procesul de evaluare a politicilor, considerăm că evaluarea intermediară necesită să fie desfășurată concomitent cu procesul de monitorizare, iar la sfârșitul fiecărui an se impun a fi elaborate rapoarte de evaluare intermediară pentru anul precedent de implementare. Reamintim, această practică este întâlnită atât în cazul administrației publice din RE, cât și în cazul celei din FRYM, și care de altfel sunt foarte rezultative.

Evaluarea ex-post necesită a fi desfășurată la finalizarea politicilor. Însă potrivit rezultatelor anchetei sociale desfășurate, majoritatea autorităților APC au indicat că evaluările ex-post nu se desfășoară. În acest context, propunem ca pe lângă consolidarea cadrului normativ și instituțional cu privire la monitorizare și evaluare, și crearea unui sistem informațional național de monitorizare și evaluare a politicilor, rezultatele evaluărilor ex-post să fie aduse la cunoștința cetățenilor prin intermediul prezentărilor publice.

În același timp, nu trebuie să uităm că pe lângă instituirea cadrului normativ, instituțional și funcțional necesar pentru eficientizarea PDA din RM, un rol extrem de important îl au funcționarii publici cu atribuții și responsabilități pentru pregătirea, fundamentarea, elaborarea, adoptarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea deciziilor administrative. Din considerentul că luarea, implementarea și evaluarea deciziilor este un proces complex interdisciplinar, ce implică posedarea cunoștințelor din mai multe domenii ale științei, dar și starea reală și completă din societate, instruirea adecvată și perpetuă a funcționarilor publici reprezintă un imperativ continuu al administrației publice.

De aceea, propunem ca funcționarii publici cu atribuții și responsabilități la PDA, în mod special cei din cadrul unităților de analiză, monitorizare și evaluare, să dispună de cea mai înaltă perfecționare profesională anuală cu accent pe simularea și experimentarea decizională. Totodată, pentru a fi și atractivă, nu numai responsabilă, funcția publică în cadrul unității de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor, recomandăm ca politica de salarizare pentru aceste funcții să fie îmbunătățită. În caz contrar, aceste funcții mereu vor fi vacante, fiindcă prea puțini sunt cei care pentru aceeași salarizare sunt dispuși să depună un efort cognitiv și fizic cu mult mai intens. În același context, considerăm că personalul din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, care dispun de un rol semnificativ în PDA, dar care ca criterii de angajare doar trebuie să dețină studii superioare și să nu aibă antecedente penale [7], secretarii de stat, și chiar miniștrii, la fel necesită să dispună de programe de instruire, care, de altfel, ar trebui să constituie prima condiție de eligibilitate pentru a accede la funcțiile enunțate.

De aceea, I. Alexandru consideră că fără o administrație depolitizată, profesionistă, stabilă și motivată, progresul nu este posibil [31, p.827].

La finalul cercetării, când putem afirma că cunoaștem factorii ce influențează procesul de luare a deciziilor, când dispunem de trăsăturile caracteristice pentru fiecare model decizional teoretic de bază, după ce am identificat problemele majore cu care se confruntă procesul decizional din cadrul APC a RM, și după ce am cercetat modalitățile de eficientizare a procesului decizional, considerăm că suntem pregătiți să elaborăm și să propunem un model decizional în baza căruia autoritățile publice administrative centrale ar trebui să organizeze și să desfășoare procesul de decizie pentru a eficientiza activitatea funcțională prescrisă de cadrul legislativ.

Astfel, în *Anexa nr.14* este prezentat și explicat modelul decizional elaborat de autor, recomandat pentru a fi utilizat de autoritățile APC (*Tabelul A14.1* prezintă modelul în fazele predecizională și decizională, iar *Tabelul A14.2* prezintă faza postdecizională a modelului). Totodată, autorul a elaborat și un model decizional pentru procesul de luare a deciziilor intrainstituționale, construit în baza teoriilor cu privire la procesele decizionale. Acesta este prezentat în *Tabelul A14.3*. din *Anexa nr.14*.

4.4. Concluzii la capitolul 4

Sintetizând propunerile cu privire la direcțiile prioritare de eficientizare a procesului decizional administrativ din Republica Moldova, prezentăm următoarele concluzii:

1. Introducerea științei și inovației în sectorul public, transparentizarea completă a procesului de luare a deciziilor și stimularea participării cetățenilor la acesta, precum și consolidarea etapelor de monitorizare și evaluare a deciziilor reprezintă modalități de eficientizare a PDA din RM și de modernizare a administrației publice.

2. Revizuirea cadrului normativ și metodologic cu privire la PDA din RM și elaborarea unui regulament unic cu privire la elaborarea, adoptarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea politicilor, reprezintă prima condiție pentru îmbunătățirea procesului decizional.

3. Instituirea Consiliului secretarilor de stat, unităților pentru dezvoltarea și promovarea inovației, extinderea structurii și competențelor Cancelariei de Stat și a unităților de analiză, monitorizare și evaluare, constituie imperative pentru consolidarea cadrului instituțional.

4. Utilizarea extinsă a dovezilor, implicarea mediului academic și de cercetare la elaborarea deciziilor, formarea gândirii caleidoscopice la funcționarii publici, instituționalizarea guvernării în rețea, coordonarea orizontală mai eficientă a deciziilor, finanțarea și promovarea inovației, utilizarea abordării guvernamentale ca un tot întreg, externalizarea actelor decizionale complexe - reprezintă modalități ce contribuie la introducerea inovației în procesul decizional administrativ și la modernizarea administrației publice.

5. Deschiderea completă a PDA și stimularea cetățenilor de a se implica în desfășurarea și monitorizarea acestuia minimizează posibilitățile de pătrundere a elementelor coruptibile în procesul de luare a deciziilor și imprimă acestuia transparență, obiectivitate, legitimitate și raționalitate - atribute fundamentale pentru o instituție decizională eficientă.

6. Utilizarea deplină a potențialului e-Guvernare, crearea sistemului informațional decizional guvernamental, sistemului informațional de monitorizare și evaluare a politicilor, sistemului electronic de circulație a documentelor administrative, modernizarea portalelor de e-participare *www.particip.gov.md* și *www.cnp.md* și promovarea consecventă a beneficiilor rezultate din utilizarea acestora vor contribui la transparentizarea procesului decizional administrativ și la eficientizarea acestuia.

7. Pentru sporirea nivelului de implicare a cetățenilor în elaborarea și monitorizarea deciziilor administrative se necesită instituirea stimulentei financiare pentru participarea publică activă și elaborarea unui ghid național cu privire la modalitățile de participare și implicare electronică a acestora în procesul decizional administrativ.

8. Perfecționarea profesională continuă și adecvată a funcționarilor publici cu competențe decizionale, în special a celor din cadrul Cancelariei de Stat și unităților de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor, precum și instituționalizarea formelor speciale de pregătire profesională pentru persoanele cu funcții de demnitate publică și personalul din cabinetul acestora, de asemenea vor ridica nivelul de eficiență al procesului decizional administrativ din RM.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

Pornind de la rezultatele investigațiilor științifice desfășurate în prezenta cercetare cu privire la procesul decizional și eficientizarea acestuia în contextul modernizării administrației publice din Republica Moldova, **prezentăm următoarele concluzii:**

1. Lucrările științifice internaționale ce abordează procesul decizional din cadrul administrației publice tratează acest fenomen în mod diferențiat, în funcție de prisma științifică prin care este cercetat. Cele mai semnificative controverse se creează în jurul definirii procesului decizional, numărului și conținutului etapelor decizionale, elementelor constitutive, nivelului de raționalitate și determinarea momentului finalizării exercițiului decizional. Acestea reliefează caracterul multidisciplinar și complex al procesului decizional.

2. Cadrul bibliografic din Republica Moldova cu privire la cercetarea PDA în totalitatea complexității acestuia este unul deficitar. Majoritatea cercetărilor din domeniul administrației publice sunt concentrate pe analiza și modelarea produsului final al procesului de luare a deciziilor, cu referință la decizia administrativă, iar activitățile desfășurate pentru ajungerea la aceasta sunt prezentate în aspect general.

3. Abordările decizionale moderne și modelele decizionale asociate acestora, cercetate și analizate în prezenta lucrare (*abordările normative* în centrul cărora se află „omul rațional” și *abordările descriptive* cu „omul satisficient”) se caracterizează prin unicitate și diversitate. Din aceste considerente, pentru eficientizarea PDA și modernizarea administrației publice trebuie să se preia din fiecare model decizional acele elemente care se pretează cel mai bine cu acel context decizional și cu acel tip de decizie ce urmează a fi luată la momentul respectiv.

4. Structura procesului decizional administrativ, elementele constituante ale acestuia, precizia informației utilizate, factorul timp, mediul organizațional, nivelul de pregătire al personalului, procedura de coordonare verticală și orizontală, gradul de implicare a factorului politic, modalitatea de implicare a cetățenilor - determină în mod direct calitatea deciziilor rezultate.

5. Între imperativele de eficientizare a PDA și modernizare a administrației publice există relații de influență reciprocă, întrucât, după cum eficientizarea procesului decizional conduce la modernizarea administrației publice, tot așa și modernizarea administrației publice suscită eficientizarea procesului decizional.

6. Cadrul legislativ, normativ și metodologic cu privire la PDA din Republica Moldova este dispersat, contradictoriu și echivoc, iar cel instituțional nu dispune de capacitatea suficientă pentru administrarea eficientă a acestuia în complexitatea sa.

7. Ingerința factorului politic în procesul de luare a deciziilor, implicarea mediilor academic și de cercetare doar în cazul deciziilor complexe, consultarea cetățenilor numai în cazul politicilor publice, lipsa instrumentelor de stimulare și convingere a cetățenilor pentru a participa la actul decizional, lipsa sistemelor informaționale online pentru desfășurarea

procesului decizional, pentru monitorizarea și evaluarea deciziilor, neimplementarea completă, nemonitorizarea și neevaluarea ex-post a deciziilor – reprezintă particularitățile PDA din Republica Moldova.

8. Modelul decizional în baza căruia se desfășoară procesul de luare a deciziilor din cadrul APC a Republicii Moldova conține elemente din modelele *raționalității limitate*, *incremental* și *echilibrului punctual*, pe când în cazul RE și FRYM acesta este format din elemente ale modelelor *mixt de scanare*, *planificării formale comprehensive*, dar și din unele nuanțe existente în modelele *raționalității limitate* și *incremental*.

9. Potrivit rezultatelor analizei comparate, procesul decizional din cadrul APC a Republicii Moldova este afectat de favoritism, mită, corupție și netransparență. Subsecvent, fondurile publice se deturnează de la traiectoria scopului public, calitatea reglementărilor este una împovărătoare, iar resursele guvernamentale sunt disipate. În consecință, eficacitatea guvernului și administrației publice per ansamblu este una scăzută.

10. În comparație cu procesul decizional din cadrul APC a Republicii Estonia, unde acesta se desfășoară prin intermediul sistemului informatizat online e-Cabinet, unde autoritățile interrelaționează potrivit abordării guvernamentale ca un tot întreg, unde elaborarea deciziilor se bazează în exclusivitate pe utilizarea dovezilor provenite din cercetările științifice, unde cetățenii participă electronic la acest proces și dispun de posibilitatea de a monitoriza implementarea deciziilor, în Republica Moldova procesul decizional administrativ central se desfășoară pe hîrtie, autoritățile acționează solitar, deciziile se elaborează incremental și netransparent, iar cetățenii sunt descurajați să participe la procesul de decidere, și nici de instrumente nu dispun pentru a monitoriza implementarea deciziilor.

11. Introducerea, finanțarea și promovarea inovației în sectorul public, stimularea implicării mediilor academic și de cercetare la elaborarea deciziilor, utilizarea extinsă a dovezilor, instituționalizarea guvernării în rețea, coordonarea orizontală mai eficientă a deciziilor, utilizarea abordării guvernamentale ca un tot întreg și externalizarea proceselor decizionale complexe - reprezintă modalități ce contribuie la eficientizarea PDA și implicit la modernizarea administrației publice din Republica Moldova.

12. Transparentizarea completă a procesului de luare a deciziilor, stimularea participării cetățenilor la acesta, consolidarea etapelor de monitorizare și evaluare a deciziilor minimizează posibilitățile de pătrundere a elementelor coruptibile în procesul de luare a deciziilor și imprimă acestuia legitimitate, fundamentare profundă, raționalitate și obiectivitate - atribute determinante pentru o instituție decizională eficientă.

13. Perfecționarea profesională continuă și adecvată a funcționarilor publici cu competențe decizionale, în special a celor din cadrul Cancelariei de Stat și unităților de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor, precum și instituționalizarea formelor speciale de pregătire profesională pentru persoanele cu funcții de demnitate publică și personalul din cabinetul acestora, de asemenea vor ridica nivelul de eficiență al PDA din Republica Moldova.

În temeiul rezultatelor cercetărilor și studiilor cu privire la identificarea modalităților de eficientizare a PDA pentru modernizarea administrației publice din Republica Moldova, **formulăm următoarele recomandări** cu referință la:

1. Îmbunătățirea cadrului normativ și metodologic cu privire la procesul decizional din cadrul APC a Republicii Moldova prin desfășurarea următoarelor acțiuni:

- **elaborarea și aprobarea unui regulament unic cu privire la pregătirea, adoptarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea deciziilor**, inclusiv a politicilor în cadrul APC potrivit principiilor și bunelor practici europene, și rezultatelor prezentei cercetări și, respectiv, abrogarea *Hotărîrilor Guvernului 33/07 cu privire la Regulile de elaborare și a cerințelor unificate față de documentele de politici, și 1230/06 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și monitorizare a eficienței actului de reglementare.*

- **modificarea Legii 239/08 privind transparența în procesul decizional** (privind transparența și participarea publică la procesul decizional) **și a Hotărîrii Guvernului 96/10 prin care a fost aprobat Regulamentul cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor**, prin completarea acestora cu prevederi normative care să instituționalizeze instrumente de încurajare și stimulare a cetățenilor pentru participarea activă a acestora la procesul decizional. De asemenea, se impune elaborarea unui ghid național cu privire la modalitățile de participare și implicare electronică a cetățenilor în PDA.

2. Consolidarea cadrului instituțional din Republica Moldova cu competențe la pregătirea și desfășurarea procesului decizional administrativ prin realizarea următoarelor activități:

- **extinderea autorității decizionale a Secretarului General al Guvernului** prin acordarea dreptului de a participa și a lua cuvîntul în cadrul ședințelor guvernului, precum și a contrasemna toate deciziile adoptate de către guvern;

- **instituționalizarea subunităților de inovare a PDA și cooperare cu mediile academic și de cercetare** în cadrul Cancelariei de Stat (Direcția generală coordonare a politicilor, a asistenței externe și reforma administrației publice centrale), precum și în cadrul unităților de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor a autorităților publice administrative centrale;

- **consolidarea capacității instituționale și funcționale a Direcției monitorizare și evaluare din cadrul Cancelariei de Stat**, acordarea statutului de structură autonomă în cadrul Cancelariei, extinderea statelor de personal (cîte un specialist pentru fiecare autoritate a APC) și a competențelor funcționale ale acesteia. De asemenea, **se impune ca și capacitățile unităților de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor din cadrul autorităților publice administrative centrale să fie revăzute și consolidate**, astfel încît acestea, împreună cu Direcția monitorizare și evaluare, să-și asume actul de monitorizare și evaluare a politicilor. În același context, **rolul CIPS-lui, Corpului de control al primului-ministru, Inspecției Financiare și unităților de audit intern din cadrul autorităților APC la fel necesită să fie precizat și ridicat.**

- **instituirea unui nou nivel decizional în cadrul APC**, între nivelul decizional al autorităților publice administrative centrale și nivelul decizional al Cancelariei de Stat, **prin crearea Consiliului secretarilor de stat**, organ ce urmează să fie responsabil de examinarea proiectelor decizionale pînă ca acestea să fie prezentate Cancelariei de Stat, precum și soluționarea divergențelor ce se ivesc în procesul de avizare și consultare;

- **crearea instituției responsabilității ministeriale** prin act legislativ, în vederea ridicării nivelului de răspundere pentru calitatea actului decizional prestat de către autoritățile și decidenții administrației publice centrale.

3. Perfecționarea cadrului administrativ-metodologic al procesului decizional administrativ din Republica Moldova, implementând următoarele acțiuni:

- **crearea și instituționalizarea sistemului informatizat online de pregătire și desfășurare a procesului decizional în cadrul APC, sistemului informațional național online de monitorizare și evaluare a politicilor și a sistemului electronic pentru managementul actelor administrative;**

- **instituționalizarea abordării guvernamentale ca un tot întreg și a guvernării în rețea** prin implicarea în procesul de elaborare și fundamentare a deciziilor a mediilor academic și de cercetare, societății civile, sectorului privat, cetățenilor, mass-mediei și comunității internaționale;

- **perfecționarea profesională individualizată continuă și adecvată a funcționarilor publici cu competențe decizionale**, în special a celor din cadrul Cancelariei de Stat și unităților de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor, **salarizarea diferențiată a acestora**, precum și **instituționalizarea formelor speciale de pregătire profesională pentru persoanele cu funcții de demnitate publică** (miniștri, viceministri, secretari de stat, directori, directori adjuncți) și **personalul din cabinetul acestora;**

- **pilotarea modelului decizional administrativ elaborat și propus de autorul prezentei cercetări;**

- **transparentizarea procesului decizional din cadrul autorităților APC prin transmiterea online a ședințelor decizionale**, în special a celor care implică utilizarea resurselor financiare considerabile;

- **modernizarea portalului de participare electronică „www.particip.gov.md”**, astfel încât să permită cetățenilor monitorizarea tuturor etapelor PDA, și nu doar a celei de consultare publică;

- **valorificarea întregului potențial al e-participării prin promovarea consecventă și explicită a portalelor electronice „www.particip.gov.md” și „www.cnp.md”**, precum și a beneficiilor rezultate din utilizarea acestora;

- **elaborarea și instituționalizarea instrumentelor de încurajare și stimulare a participării societății civile și cetățenilor la elaborarea, fundamentarea și monitorizarea deciziilor administrative** (facilități fiscale, stimulente financiare și non-financiare);

- **crearea cursurilor de instruire informațională de către Centrul de Guvernare Electronică (E-Government) și oferirea gratuită a acestora cetățenilor**, în mod special persoanelor în etate și celor cu necesități speciale.

La finalul lucrării, reliefăm faptul că *problema științifică importantă soluționată* constă în elaborarea unui studiu științific care vine să consolideze și să asigure continuitatea procesului de dezvoltare a celui mai important aspect al administrației publice cu referință la procesul decizional, prin cercetarea implicațiilor teoriilor, abordărilor și modelelor decizionale asupra calității deciziilor adoptate, dezvoltarea unei analize sistemice și comparate a procesului decizional din cadrul administrației publice centrale a Republicii Moldova și identificarea modalităților de eficientizare a acestuia.

BIBLIOGRAFIE

Cadrul legislativ, normativ și metodologic al RM cu privire la PDA:

1. Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1.
2. Legea Republicii Moldova cu privire la Guvern. Nr.64-XII din 31.05.1990. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.09.2002, nr. 131-133.
3. Legea Republicii Moldova cu privire la administrația publică centrală de specialitate. Nr.98 din 04.05.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.08.2012, nr.160-164.
4. Legea Republicii Moldova privind transparența în procesul decizional. Nr.239-XVI din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 05.12.2008, nr.215-217.
5. Legea Republicii Moldova privind actele normative ale guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale. Nr.317-XV din 18.07.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.10.2003, nr.208-210.
6. Legea Republicii Moldova privind actele legislative. Nr.780 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.03.2002, nr.36-38.
7. Legea Republicii Moldova cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Nr.80 din 07.05.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.07.2010, nr.117-118.
8. Legea Republicii Moldova privind controlul financiar public intern. Nr.229 din 23.09.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.11.2010, nr.231-234.
9. Legea Republicii Moldova cu privire la conflictul de interese. Nr.16-XVI din 15.02.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.05.2008, nr.94-96.
- 9'. Legea Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012-2015 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei. Nr.205 din 28.09.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 04.01.2013, nr.1-5.
10. Decretul Președintelui Republicii Moldova privind aprobarea Regulamentului Consiliului Suprem de Securitate. Nr.331 din 08.10.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.10.1997, nr.070.
11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova despre aprobarea Regulamentului Guvernului Republicii Moldova. Nr.34 din 17.01.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 25.01.2001, nr.8-10.
12. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită a Cancelariei de Stat.

- Nr.657 din 06.11.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10.11.2009, nr.162.
13. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova. Nr.1402 din 30.12.2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 06.01.2006, nr.1-4.
 14. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici. Nr.33 din 11.01.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.01.2007, nr.006.
 15. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare. Nr.1230 din 24.10.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.11.2006, nr.170-173.
 16. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova privind instituirea Comitetului interministerial pentru planificare strategică. Nr.838 din 09.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.07.2008, nr.127-130.
 17. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice din cadrul organului central de specialitate al administrației publice. Nr.168 din 09.03.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.03.2010, nr.36.
 18. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la acțiunile de implementare a Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008. Nr.96 din 16.02.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.02.2010, nr.30-31.
 19. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la crearea Consiliului Național pentru Participare. Nr.11 din 19.01.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22.01.2010, nr.8-10.
 20. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova privind monitorizarea procesului de implementare a legislației. Nr.1181 din 22.12.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.12.2010, nr.254-256.
 21. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Consiliul Economic pe lângă Prim-ministru. Nr.631 din 22.08.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.08.2011, nr.139-145.
 22. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Instituția publică Centrul de Guvernare Electronică (E-Government). Nr.760 din 18.08.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 20.08.2010, nr.150-152.
 23. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Planului de acțiuni pe anul 2013 privind implementarea inițiativei „Guvern fără hîrtie”. Nr.975 din

- 12.12.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 25.12.2012, nr.270-272.
24. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale „Moldova Digitală 2020”. Nr.857 din 31.10.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 08.11.2013, nr. 252-257.
25. Hotărârea Curții de Conturi a Republicii Moldova cu privire la aprobarea Raportului asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public. Nr.48 din 21 septembrie 2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 28.12.2012, nr.273-279.
26. Hotărârea Curții de Conturi a Republicii Moldova cu privire la aprobarea Raportului asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public. Nr.66 din 07 octombrie 2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.12.2011, nr.222-226.
27. Hotărârea Curții de Conturi a Republicii Moldova cu privire la aprobarea Raportului asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public. Nr.54 din 03 octombrie 2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 11.04.2014, nr.87-91.
28. Ghidul metodologic cu privire la procesul decizional. Cancelaria de Stat a Guvernului Republicii Moldova, 2009.
29. Ghidul metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice. Cancelaria de Stat a Guvernului Republicii Moldova, 2009.
30. Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice. Cancelaria de Stat a Guvernului Republicii Moldova, 2009.

Literatura de specialitate în limba română

31. Alexandru I. Tratat de administrație publică. București: Universul Juridic, 2008. 969 p.
32. Alexandru I., Căraușan M., Bucur S. Drept administrativ. Ed. a III-a rev. și adăug. București: Universul Juridic, 2009. 522 p.
33. Androniceanu A. Management public. București: Economică, 1999. 240 p.
34. Androniceanu A. Noutăți în managementul public. Ed. a III-a rev. București: Ed.Universitară, 2008. 380 p.
35. Acord Politic privind constituirea și funcționarea Alianței pentru Integrare Europeană III. Chișinău, 2015.
36. Accesul la informație și transparența în procesul decizional: atitudini, percepții, tendințe. Raport de monitorizare. Acces-Info, 2012.
37. Albu E. Drept administrativ și știința administrației. Partea a II-a. București: Ed. Fundației Romania Mare, 2007. 272 p.

38. Barometrul Opiniei Publice. Republica Moldova noiembrie 2013. IPP, 2013. 92 p.
39. Barometrul Opiniei Publice. Republica Moldova octombrie-noiembrie 2014. IPP, 2014. 90 p.
40. Barometrul Opiniei Publice. Republica Moldova noiembrie 2015. IPP, 2015. 95 p.
41. Băcanu B. Organizația Publică: teorie și management. Iași: Polirom, 2008. 350 p.
42. Belecciu Șt., Birgău M. Noțiunea de decizie administrativă. În: Administrația publică în statul de drept. Materiale ale ses. de comunicări șt.. Chișinău: S.n., 2009, p.143-148.
43. Bondar F. Politici publice și administrație publică. Iași: Polirom, 2007. 286 p.
44. Bulat V., Arachelov V., Corobceanu S. Reforma Administrației Publice Centrale în Republica Moldova: evaluarea performanțelor implementării. Chișinău: Epigraf S.R.L., 2011. 80 p.
45. Burduș E., Căprărescu Gh. Fundamentele managementului organizației. București: Economică, 1999. 512 p.
46. Burduș E. et al. Managementul schimbării organizaționale. Ed. a II-a. București: Ed.Econ., 2003. 573 p.
47. Brătianu C. Management și marketing. Curs universitar. București, 2007.
48. Brezoianu D. Dreptul administrativ și știința administrației. București: Ed. Paideia, 1994. 183 p.
49. Căprioară F. Strategii și politici publice. Iași: Institutul European, 2007. 198 p.
50. Cobăneanu S., Bobeica E., Rusu V. Drept administrativ. Chișinău: S.n., 2012. 324 p.
51. Cojocaru S. Creșterea capacității administrative prin prisma managementului cunoașterii. În: Administrare Publică, 2013, ediție prilejuită de aniversarea a 20 de ani a Academiei, p.171-174.
52. Creangă I. Curs de drept administrativ. Vol. I. Chișinău: Epigraf, 2003. 336 p.
53. Crăciun Cl., Collins P. Managementul politicilor publice: transformări și perspective. Iași: Polirom, 2008. 398 p.
54. Deliu T. Procesul decizional în administrația publică locală din Republica Moldova. Chișinău: AAP, 2001. 54 p.
55. Diaconu M. Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova. Monografie. Chișinău: S.n., 2013. 552 p.
56. Dicționar explicativ al limbii române. Ediția a II-a. București: Universul Enciclopedic, 1996. 1192 p.
57. Euromonitor: Primele realizări și dificultăți în implementarea acordului de asociere UE-RM (iulie 2014-iulie 2015). Asociația pentru democrație participativă Adept și Centrul analitic independent Expert-Grup. Chișinău, 2015. 46 p.
58. Frunze O. Managementul inovațional în administrația publică. În: Teoria și practica

- administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: AAP, 2013, p.368-369.
59. Gaidric C. Luarea deciziilor: metode și tehnologii. Chișinău: Ed.Știința, 1998. 161 p.
 60. Guceac I. Responsabilitatea publică condiție sine qua non pentru buna guvernare. În: Perpetua misiune a administrației publice de a fi în serviciul societății. Conferința națională cu participare internațională. Chișinău: Elan Poligraf, 2014, p.21-28.
 61. Guțuleac V. Drept administrativ. Chișinău: S.n., 2013. 600 p.
 62. Hîncu D., Ene N. Metode și tehnici cantitative în administrația publică. București: Lumina Lex, 2003. 350 p.
 63. Iacub I. Răspunderea politică și juridică a membrilor guvernului: reglementări, viziuni și argument. În: Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: AAP, 2015, p.230-236.
 64. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol.II. București: Ed. All Beck, 2002. 603 p.
 65. Junjan V. Modele cantitative de luare a deciziei. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2002,VIII, p. 61-71.
 66. Matei L. Managementul public. București: Ed. Economică, 2001. 440 p.
 67. Manda Corneliu., Manda Cezar. Știința administrației: curs universitar. București: Universul Juridic, 2008. 351 p.
 68. Mărăcine V. Decizii manageriale. Îmbunătățirea performanțelor decizionale ale firmei. București: Ed. Economică, 1998. 318 p.
 69. Melnic E., Sîrbu I. Conceptul teoretic și metodologia elaborării deciziei manageriale în administrația publică. În: Administrarea Publică, 2004, nr.4 (44), p.145.
 70. Melnic B. Coraportul știință-administrație publică în procesul pregătirii funcționarilor de stat. . În: Administrare Publică, 2013, ediție prilejuită de aniversarea a 20 de ani a Academiei, p.38-40.
 71. Mocanu V. Cetățeanul și procesul decizional local. Chișinău: TISH, 2004. 30 p.
 72. Mihuleac E. Bazele managementului. București: Ed. Tempus, 1994. 351 p.
 73. Miroiu A. Introducere în Analiza Politicilor Publice. București: 2001. 324 p.
 74. Mungiu-Pippidi A., Ioniță S. Politici publice: teorie și practică. Iași: Polirom, 2002. 352 p.
 75. Negoită A. Drept administrativ. București: Sylvi, 1998. 298 p.
 76. Nica P. et al. Managementul firmei. Chișinău: Combinatul Poligrafic, 1994. 473 p.
 77. Nicolescu O. Sistemul decizional al organizației. București: Ed.Econ., 1998. 630 p.
 78. Note informative din partea partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova din ianuarie 2015. 36 p.

79. Onofrei M. Decizia în Administrația Publică. Iași, 2007. 110 p.
80. Oroveanu M. Tratat de știința administrației. București: CERMA, 1996. 512 p.
81. Orlov M., Belecciu Șt. Drept administrativ. Chișinău: Elena-V.I., 2005. 270 p.
82. Paladi I. Management public. Chișinău: ASEM, 2009. 375 p.
83. Parcalabu D., Modiga G. Traectorii ale modernizării și reformei în administrația publică din Romania. În: Administrația statului Republica Moldova la 20 de ani de independență. Materiale ale sesiunii de comunicări științifice. Chișinău: S. n., 2012, p.124-131.
84. Percepția, asimilarea și susținerea de către populație a e-transformării Guvernării în Republica Moldova. Chișinău: Centrul de guvernare electronică 2014. 154 p.
85. Platon M. Introducere în știința administrației publice. Chișinău: 1999. 376 p.
86. Platon M. Guvernarea Republicii Moldova: probleme și căutări. Chișinău: Metrompaș, 2004. 304 p.
87. Platon M. Administrația publică: curs universitar. Chișinău: Universul, 2007. 928 p.
88. Platon M. Conducerea statului: probleme, căutări, soluții. Chișinău: Universul, 2009. 576 p.
89. Politica Fiscală în 2013. Raport de evaluare a politicilor. Consiliul Național pentru Participare, 2014. 16 p.
90. Popescu L. Administrație și politici publice. București.: Ed. Econ., 2006. 351 p.
91. Popovici A. et all. Analiza Impactului de Reglementare (monografie). Ch.: Elan Poligraf, 2008. 256 p.
92. Popovici A., C. Popovici. Eficientizarea procesului decizional prin aplicarea analizei impactului de reglementare. În: Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: AAP, 2010, p.68-70.
93. Popescu T., Cordonean E. Combaterea corupției în administrația publică – necesitate vitală pentru Republica Moldova în orientarea spre integrarea europeană. În: Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: AAP, 2012, p.78-80.
94. Preda M. Comportament organizațional. Iași : Polirom, 2006. 249 p.
95. Profiroiu M. Managementul organizațiilor publice. București: Ed.Econ., 2001. 192 p.
96. Raportul de monitorizare a implementării Programului de activitate al Guvernului RM: pentru anul 2012. Consiliul Național de Participare, 2012. 17 p.
97. Raportul de evaluare a Planului de acțiuni pentru o guvernare deschisă 2012-13. Chișinău: Asociația pentru Democrație Participativă (ADEPT), 2014. 46 p.
98. Raport de evaluare a implementării Planului de Acțiuni pentru o Guvernare Deschisă

- 2012-2013. Asociația pentru Democrație Participativă (ADEPT). Chișinău, 2014. 46 p.
99. Raport privind implementarea Programului de activitate al Guvernului “Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2013-2014. Guvernul Republicii Moldova, Chișinău, 2015. 114 p.
 - 99'. Raport privind implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012-2015 și executarea prevederilor Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei (1 martie 2014-28 februarie 2015). Cancelaria de Stat, 2015. 6 p.
 100. Saca V., Solomon O. Elementele structurale ale procesului decizional: reflecții analitice. În: *Administrarea Publică*, 2013, nr.3(79), p.15-22.
 101. Saca V., Solomon O. Procesul decizional din cadrul administrației publice centrale a Republicii Estonia. În: *Moldoscopie (Probleme de analiză politică)* a Universității de Stat din Moldova, 2014, nr.3 (LXVI), p.60-71.
 102. Saca V., Solomon O. Procesul decizional din cadrul administrației publice centrale a Republicii Macedonia. În: *Administrarea Publică*, 2015, nr.1(85), p.11-22.
 103. Savu Gh., Ticames E. *Drept administrativ și elemente de știința administrației*. București: Sedcom Libris, 2003. 441 p.
 104. Savca T. Aspecte ale procesului de conducere a politicilor publice la nivel central. În: *Administrare Publică*, 2004, nr.4(62), p.134.
 105. Savca T. Teorii și modele în procesul de elaborare a politicilor publice. În: *Administrare Publică*, 2009, nr.2(62), p.54-64.
 106. Savca T. Evaluarea performanțelor politicilor publice. În: *Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională*. Chișinău: AAP, 2011, p.159-161.
 107. Sîmboteanu A. *Administrația publică centrală*. Chișinău: AAP, 1998. 121 p.
 108. Sîmboteanu A. *Reforma administrației publice în Republica Moldova*. Chișinău: MUZEUM, 2001. 174 p.
 109. Sîmboteanu A. Unele aspecte strategice privind reformarea administrației publice și crearea unui consens pentru asigurarea continuității și ireversibilității reformei. În: *Administrare Publică*, 2003, nr. 3, p.8.
 110. Sîmboteanu A. *Teoria administrației publice*. Chișinău: CEP USM, 2008. 221 p.
 111. Sîmboteanu A. Determinante conceptual-metodologice și aplicative între democratizarea sistemului politic și modernizarea administrației publice. În: *Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste*, 2010, CEP USM, p.13-29.
 112. Sîmboteanu A. Reflecții asupra Programului de guvernare pentru perioada 2011-2014 din perspectiva modernizării administrației publice. În: *Teorii și practici ale guvernării*

- democratice. Sesiuni de comunicări științifice. Chișinău: S.n., 2011, p.12-21.
113. Sîmboteanu A. Administrația publică: prin reformare spre modernizare. Chișinău: CEP USM, 2013. 327 p.
 114. Sîmboteanu A. Reforma administrației publice în Republica Moldova din perspectiva Acordului de Asociere cu UE. În: Administrare Publică, 2014, nr. 3 (83), p.16-30.
 115. Solomon O. Aspecte teoretico-aplicative cu privire la deciziile și procesele decizionale pertinente mediului administrativ. În: Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: AAP, 2012, p.35-36.
 116. Solomon O. Influența condițiilor de raționalitate asupra deciziei administrative. În: Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: AAP, 2013, p.41-43.
 117. Solomon O. Analiza teoretico-metodologică a procesului decizional prin prisma modelelor decizionale. În: Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: AAP, 2014, p.22-24.
 118. Solomon O. Inovarea proceselor decizionale administrative: opțiune sau necesitate. În: Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: AAP, 2015, p.22-24.
 119. Solomon O. Impactul e-guvernării asupra procesului decizional administrativ: aspecte teoretice. În: Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice. Materialele conferinței științifico-practice internaționale. Chișinău: AAP, 2015, p.40-48.
 120. Spătaru T., Stațuc A. Asigurarea transparenței administrative și accesului la informație. În: Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: AAP, 2013, p.26-29
 121. Șaptefrați T. Dezvoltarea teoriilor administrative. În: Administrarea publică: teorii, practici și perspective. Materiale ale conferinței științifico-practice. Chișinău: AAP, 2002, p.36-44.
 122. Șaptefrați T. Bazele teoretice ale dezvoltării științei administrației. În: Administrare Publică, 2003, nr.4 (40), p.26.
 123. Șaptefrați T. Corelația dintre guvernarea eficientă și dezvoltarea umană durabilă. În: Academia de Administrare Publică pentru o guvernare transparentă, responsabilă și democratică. Tezele conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: AAP, 2005, p.67-69.
 124. Șaptefrați T. Eficiența administrației publice: criterii de apreciere și factori de

- influență. În: *Administrare Publică*, 2010, nr.1(65), p.23-29.
125. Șaptefrați T. Buna guvernare în contextul procesului de globalizare. În: *Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională*. Chișinău: AAP, 2013, p.23-25.
 126. Șaptefrați T. Metode de cercetare în Administrația Publică. În: *Teoria și practica administrației publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională*. Chișinău: AAP, 2014, p.16-18.
 127. Tărăță O., Iașco M. Evaluarea politicilor publice în condițiile integrării europene. În: *Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională*. Chișinău: AAP, 2015, p.172-175.
 128. Țapoc V., Capcelea V. *Cercetarea științifică*. Chișinău: Arc, 2008. 312 p.
 129. Varzari P., Midrigan P. Buna guvernare prin prisma opțiunii de integrare europeană a Republicii Moldova. În: *Akademios*, nr. 4 (27), 2012, p.51-56.
 130. Vlăsceanu M. *Psihologia organizațiilor și conducerii*. București: Paideia, 1993. 369 p.
 131. Verboncu I. et al. *Management public*. București: Ed. Universitară, 2005. 871 p.
 132. Zlate M. *Tratat de psihologie organizațional-managerială*. Iași: Polirom, 2007. 673 p.
- Literatura de specialitate în limba străină (engleză)***
133. Afonso et al. Public Sector efficiency: An international comparison. In: *Public Choice*, vol. 123(3), 2005, p. 321-347.
 134. Ahmed N. An overview of e-participation models. UN Department of Economic and Social Affairs, 2006. 17 p.
 135. Al-Dalou R., Abu-Shanab E. E-Participation Levels And Technologies. In: *ICIT The 6th International Conference on Information Technology*, 2013, p.1-8.
 136. Andersen D. L., Andersen D. F. *Theories of Decision Making: An Annotated Bibliography*. Massachusetts: Institute of technology, 1977. 88 p.
 137. Asorwoe E. Can E-Government Mitigate Administrative Corruption? An Empirical study into the Potential Role of E-Government in Eradicating Administrative Corruption. In: *Global Journal of Interdisciplinary Social Science*, vol.3, no.4, 2014, p.41-47.
 138. Atanasova G., Bache I. Europeanization and F.Y.R. Macedonia: towards a compound polity? In: *Southeast European and Black Sea Studies*, 2010, vol. 10, no.1, p.85-96.
 139. Atanasova G., et all. *Macedonia: Integration Perspectives and Synergic Effects of European Transformation*. Center for EU Enlargement Studies and Central European University, 2008. 314 p.
 140. Bakhshi H., Freeman A., Potts J. *State of Uncertainty: Innovation Policy Through Experimentation*. London: NESTA, 2011. 20 p.

141. Barbieri C., Vercesi M. Ministerial Resources, Types of Ministers and Cabinet Government. In: The 63rd PSA Annual International Conference: The Party's Over?, Cardiff, March 25-27th, 2013, p.1-13.
142. Bhargava V., Bolongaita E. Challenging corruption in Asia: case studies and a framework for action. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2004. 270 p.
143. Borins S. Innovations in Government: Research, Recognition and Replication. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008. 61 p.
144. Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis. OECD, 2008. 76 p.
145. Chari R., Hogan J., Murphy G. Regulating Lobbying: A Global Comparison. Manchester. Manchester University Press, 2010. 16 p.
146. Chrissafis T., Rohen M. European e-Participation Developments: From ad hoc Experiences towards Mass Engagement. In: e-Journal of e-Democracy, vol.2(2), 2010, p.89-98.
147. Christiansen J., Bunt L. Innovation in Policy: Allowing for Creativity, Social Complexity and Uncertainty in Public Governance. MindLab and NESTA, 2012. 38 p.
148. Christian B. Leading Public Sector Innovation: Co-Creating for a Better Society. Bristol, 2011. 278 p.
149. Christensen T., Laegreid P. The whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. In: Public Administration Review, 2007, p.1059-1065.
150. Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. OCDE, 2001. 112 p.
151. Citizens as partners in Policy-Making. In: Focus, no.21, OECD, 2001, p.1-8.
152. Citizen centric e-participation. Case studies on e-participation policy: Sweden, Estonia and Iceland. Praxis Center for Policy Studies, 2013. 46 p.
153. Countries compared on public performance. A study of public sector performance in 28 countries. Hague: Transaction Publishers, 2012. 350 p.
154. Demirhan K., Öktem M. Electronic participation in the policy making process: a case study. In: International journal of e-business and e-government studies, vol.3., no.1, p.59-78.
155. Decade of measuring the quality of Governance. New annual indicators and underlined data. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington DC, 2006. 20 p.
156. Donahue J., Nye J. For the People: Can We Fix Public Service? Vision of Governance in

- 21st Century. In: *International Public Management Journal* 7(3), 2004, p.443-447.
157. Dunn W. *Analiza politicilor publice*. Iași: Polirom, 2010. 507 p.
 158. Dur A., Bievre D. The Question of Interest Group Influence. In: *Journal of Public Policy*, Cambridge University Press, vol.27(1), 2007, p.1-12.
 159. Drucker P. *Eficiența factorului decizional*. Deva: Ed.Destin, 1994. 234 p.
 160. *European Principles for Public Administration*. SIGMA Papers No.27. OECD, 1999. 28 p.
 161. Estonia Towards a Single Government Approach. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2011. 398 p.
 162. Fischer F., Miller G., Sidney M. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. CRC Press Taylor and Francis Group, 2007. 642 p.
 163. Former Yugoslav Republic of Macedonia. SIGMA Public Management Profiles, No.11, 2003. 35 p.
 164. Frane A., et all. Political elite, civil society and type of capitalism: Estonia and Slovenia. In: *East European Quarterly*, 2008, vol. 42(1), p.43.
 165. Gerndorf K. et all. Corporate governance in Estonia. OECD, 1999. 18 p.
 166. *Governments for the Future*. Ministry of finance Finland, 2013. 102 p.
 167. *Governing the Future*. House of Commons, Public Administration Select Committee. Second Report of Session 2006–07. 47 p.
 168. Graham J., et all. Principles for good governance in the 21st century. In: *Policy Brief* no.15, 2003, p.1-6.
 169. Hallsworth M., Parker S., Rutter J. *Policy Making In The Real World: Evidence and Analysis*. London: Institute for Government, 2011. 104 p.
 170. Hallsworth M., Rutter J. *Making Policy Better: Improving Whitehall's Core Business*. London: Institute for Government, 2011. 36 p.
 171. Head B. Three Lenses of Evidence-Based Policy. In: *Australian Journal of Public Administration*, vol. 67(1), 2008, p. 1–11.
 172. Howlett M., Ramesh M. *Studiul politicilor publice: cicluri și subsisteme ale politicilor*. Chișinău: Epigraf SRL., 2004. 272 p.
 173. *Human Development Report 2015. Rethinking Work for Human Development*. UNDP, 2015. 272 p.
 174. Jafarkarimi H., et all. The Impact of ICT on Reinforcing Citizens' Role in Government Decision Making. In: *International Journal of Emerging Technology*, vol. 4(1), 2014, p.642-646.
 175. Johns G. *Comportament organizațional. Înțelegerea și conducerea oamenilor în procesul muncii*. București: Economică, 1998. 633 p.

176. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper no.5430, 2010. 31 p.
177. Kaufmann D., Hellman J., Geraint J. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition. World Bank Policy Research Working Paper no.2444, 2000. 41 p.
178. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008. Policy Research Working Paper, no.4978, World Bank, 2009. 103 p.
179. Kes-Erkul A., Erdem Erku R. Web 2.0 in the Process of e-participation: The Case of Organizing for America and the Obama Administration. National Center for Digital Government, NCDG Working Paper No. 09-001, 2009. 19 p.
180. Khanadakar E. UNDP on good governance. In: International Journal of Social Economics, vol.36 (12), 2009, p.1167-1180.
181. Klein G. et all. Decision Making in Action: Models and Methods. New Jersey: Ablex Publishing Corporation, 1993. 480 p.
182. Lodge G., Kalitowski S. Innovations in Government: International Perspectives on Civil Service Reform. Institute for Public Policy Research. London, 2007. 34 p.
183. Machintosh A. Characterizing E-Participation in Policy-Making. In: International Conference on System Sciences, 2004, p.1-10.
184. March J. A primer on Decision making. How Decisions Happen. New York: Free Press, 1994. 290 p.
185. Martini M. Influence of interest groups on policy-making. Anti-corruption Resource Center and Transparency International, 2012. 9 p.
186. Mistry J., Jalal A. An Empirical Analysis of the Relationship between e-government and Corruption. In: The International Journal of Digital Accounting Research, vol.12, 2012, p.145-176.
187. Modernizing Administrative Procedures, Meeting Eu Standards. Regional School of Public Administration, 2013. 49 p.
188. Naidu S. Public Administration: Concepts and Theories. New Delhi: New Age International Ltd Publisher, 1996. 318 p.
189. National e-Government Developments in Europe. In: Journal of E-Governance, IOS Press, 35 (2012), p.164-170.
190. Nicolas H. Administrație publică și afaceri publice. Chișinău: Cartier, 2005. 1156 p.
191. Nigro F. Modern Public Administration. N.Y.: Harper and Row Publishers, 1965. 531 p.

192. Nilsson M., Dalkmann H. Decision making and strategic environmental assesment. In: Journal of Environmental Assessment Policy and Managment, vol.3(3), 2001, p.305-327.
193. Osborne St. The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. Oxon: Routledge, 2010. 431 p.
194. Public Sector Efficiency: An international comparison. In: Eraser Alert Market solutions to public policy problems, The Fraser Institute, 2007, p.1-10.
195. Public sector performance. An international comparison of education, health care, law and order, and public administration. Hague: Transaction Publishers, 2004. 310 p.
196. Public Governance Indicators: A Literature Review. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2007. 61 p.
197. Public Administration in EU Eastern Partners: Comparative Report 2012 (no.13), 2013 (no.14), 2014 (no.19). Estonian Center of Eastern Partnership.
198. Public engagement in policy-making. House of Commons, Public Administration Select Committee. Second Report of Session 2013–14. 85 p.
199. Public Participation in Europe: An international perspective. European Institute of Public Participation, 2009. 49 p.
200. Rethinking e-Government Services: User-Centred Approaches. OECD, E-Government Studies, 2009. 239 p.
201. Reiljan J., Timpmann K., Olenko K. Key Issues in Developing the Public Administration System of Estonia Before Joining The European Union. Tartu: Tartu University Press, 2003. 68 p.
202. Risteska M. Regulatory Impact Assessment in Macedonia and Estonia: Lessons (to be) learned. In: Uprava IX(3), 2011, p.141-164.
203. Roots L. Public sector reform in Finland and Estonia before EU accession of Estonia: Comparative Analysis. În: Teoria și practica administrației publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: AAP, 2014, p.71-74.
204. Rothstein B., Teorell J. What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. In: International Journal of Policy, Administration and Institutions, vol. 21(2), 2008, p. 165–190.
205. Sanderson I. Intelligent Policy Making for a Complex World: Pragmatism, Evidence and learning. In: Political Studies, vol. 57, 2009, p.699-719.
206. Sapru R. Administrative theories and management thought. Third Edition. Delhi: PHI Learning, 2013. 628 p.
207. Sapru R. Public Policy: Art and Craft of Policy Analysis. Delhi: Raj Press 2011. 400 p.

208. Scott W., Street J. Democracy, Deliberation and Design: The Case of Online Discussion Forums. In: New Media & Society, vol. 9(5), 2007, p.849-869.
209. Simon H. Comportamentul administrativ (Studiu asupra proceselor de luare a deciziilor în structurile administrative). Chișinău: Î.E.P. Știința, 2004. 300 p.
210. Simon J., Ben-Gera M. A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries. OECD, 2004. 24 p.
211. Stillman R. Public administration: Concepts and Cases. Eighth Edition. Boston: Houghton Mifflin Company, 2005. 545 p.
212. Sutcliffe S., Court J. A Toolkit for Progressive Policymakers in Developing Countries. London: Research and Policy in Development Program and Overseas Development Institute, 2006. 52 p.
213. Through good consultation towards good regulation. Government of Republic of Macedonia. Skopje, 2011. 30 p.
214. The Global Information Technology Report 2014. World Economic Forum, 2014. 343 p.
215. The Civil Service Reform Plan. The Cabinet Office of UK, 2012. 31 p.
216. The Law on the Government. Official Gazette of the Republic of Macedonia.
217. Transparency and Public Participation in Law Making Processes. Comparative overview and assessment of the situation in Macedonia. OSCE, 2010. 79 p.
218. UN E-Government Survey 2008. From E-Government to Connected Governance. NY, 2008. 225 p.
219. Van de Walle S. International comparison of public sector performance: how to move ahead? In: Public Management Review, 11(1), 2009, p.1-6.
220. Verheijen T. Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation. Washington D.C.: World Bank, 2007. 52 p.
221. Zubek R., Staronova K. Organizing for EU Implementation: The Europeanization of Government Ministries in Estonia, Poland, and Slovenia. In: Public Administration, vol. 90 (4), 2012, p.937-956.

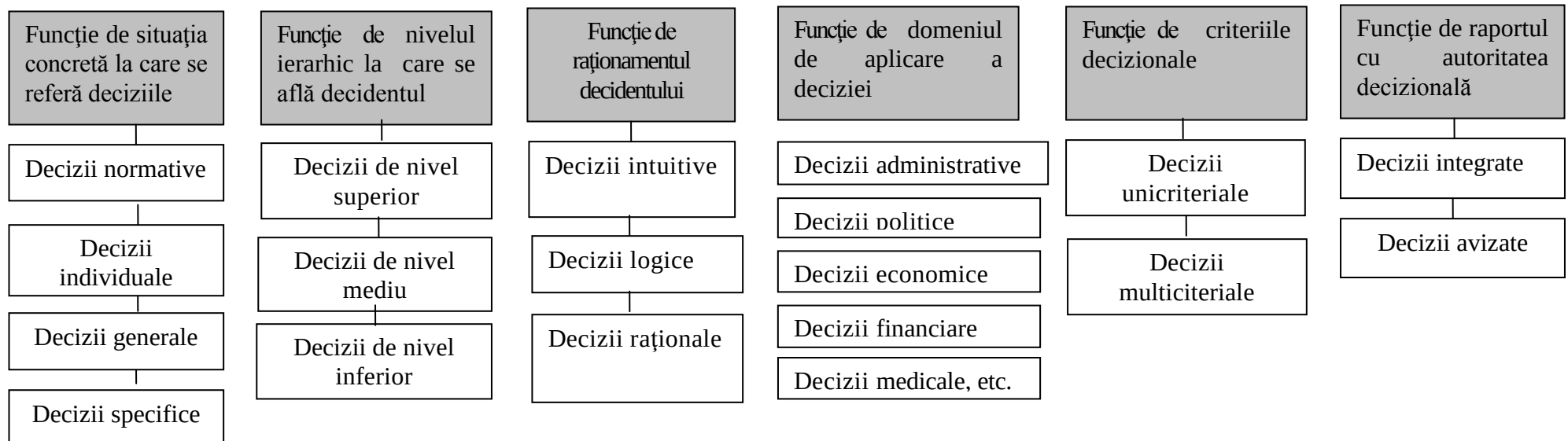
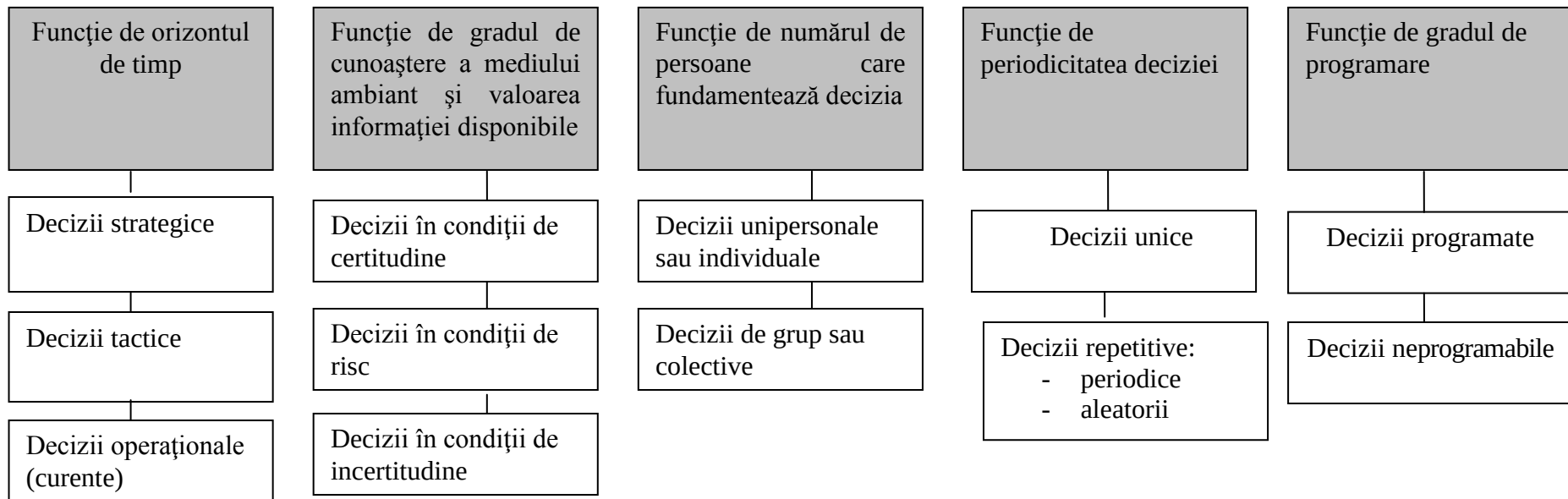
Surse bibliografice electronice

222. An International Comparison of the United Kingdom's Public Administration. National Audit Office and Accenture, 2008. http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/02/0809123_Accenture_report.pdf (vizitat 16.05.2014).
223. Chesbrough H., Vanhaverbeke W. Open Innovation And Public Policy In Europe. Science/Business Publishing, 2011. <http://www.sciencebusiness.net/Assets/27d0282a-3275-4f02-8a3c-b93c2815208c.pdf> (vizitat 11.07.2014).
224. Christensen T., Laegreid P. The whole-of-Government Approach: Regulation,

- performance and public sector reform. Centre for Social Studies UNIFOB AS, 2006. http://cms.uni.no/media/manual_upload/145_N06-06_Christensen-Laegreid.pdf (vizitat 09.10.14).
225. Civil Service Act of Republic of Estonia. <https://www.riigiteataja.ee/en/> (vizitat 03.08.13).
226. Doing Buisness Reports. <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/> (vizitat 10.06.2014).
227. Government of the Republic Act. Estonia, 1995. <https://www.riigiteataja.ee/en/> (vizitat 03.07.2013).
228. Institutul European pentru Administrație Publică. http://www.eipa.eu/en/units/European_Decision-Making/; Institutul Internațional pentru Științe Administrative. <http://www.iias-iisa.org/publications/iras-international-review-of-administrative-sciences/>; Academia Națională de Administrație Publică a SUA. <http://www.napawash.org/current-studies.html>; Asociația Școlilor pentru Politici, Afaceri și Administrație Publică <http://www.naspaa.org/>; Asociația pentru Cercetări Guvernamentale. <http://www.graonline.org/your-stake-in-governmental-research/>; Rețeaua Internațională Teoria Administrației. <http://www.pattheory.net/> (vizitat 10.02.2013).
229. Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P. Governance matters. In: World Bank Policy Research Working Paper, 1999. <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/govmatrs.pdf> (vizitat 13.05.2014).
230. Kolstad I., Fritz V., O'Neil T. Corruption, anti-corruption efforts and aid: Do donors have the right approach? Report to The Advisory Board for Irish Aid. London and Bergen: 2008. <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/KolstadetalGAPWP3.pdf> (vizitat 14.01.2015).
231. Lenihan D. Rethinking the Public Policy Process. A Public Engagement Framework. Ottawa, 2009. <http://www.ppforum.ca/sites/default/files/Framework%20Paper%20.pdf> (vizitat 07.12.2014).
232. Medimorec D., Parycek P., Schossböck J. Vitalizing Democracy through E-Participation and Open Government: An Austrian and Eastern European Perspective. Bertelsmann Stiftung, 2011. <https://ru.scribd.com/doc/110992215/Vitalizing-Democracy-through-E-participation> (vizitat 24.12.2014).
233. Methodology of impact assessment of Estonia. <https://www.riigiteataja.ee/en/> (vizitat 01.04.2014).

234. Millard J. Rethinking e-participation: smash down the silos and move to open participation. E-Participation Summit in Stockholm, 2012. http://www.skl.se/download/18.9f425ef147b396d4676d20d/1408369822233/Whitepaper%26Slideshow_Jeremy_Millard.pdf (vizitat 16.03.2015).
235. Participation of NGOs in the process of policy and law making. Comparative analysis. <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/partngo.pdf> (vizitat 10.12.2014).
236. Portalul electronic oficial al Republicii Moldova pentru participarea publică - <http://particip.gov.md/statistics.php?l=ro> (vizitat 16.12.2014).
237. Portalul electronic oficial al Consiliului Național de Participare - <http://www.cnp.md/> (vizitat 16.12.2014).
238. Plato. (370BC). Republic. Athens. translated by Benjamin Jowett. <http://www.pinkmonkey.com/dl/library1/republic.pdf> (vizitat 05.11.2014).
239. Proskuryakova L., et all. Public Sector E-Innovations. The impact of e-government on corruption. http://www.umdcipe.org/conferences/Moscow/papers/Public_Sector_E-Innovations_The_impact_of_e-government_on_corruption.pdf (vizitat 08.01.2015).
240. Public Administration Reform Strategy 2010-2015 Republic of Macedonia. http://mioa.gov.mk/files/pdf/en/Strategija_za_RJA_en.pdf (vizitat 13.12.2013).
241. Public Information Act of Estonia. <https://www.riigiteataja.ee/en/> (vizitat 09.03.2014).
242. Radu B., Haruța C. Incrementalism sau raționalitate în luarea deciziei în instituțiile publice de la nivel local și județean din România. București, 2008. <http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/TRSA-229-2011-RADU-HARUTA.pdf> (vizitat 13.03.2013).
243. Rothstein B., Teorell J. Defining and measuring quality of government. Cheltenham: Edward Elgar Publisher, 2012. <http://iis-db.stanford.edu/docs/623/Rothstein%26Teorell2012.pdf>; (vizitat 13.05.2014).
244. Rules of procedure for operation of the government of the Republic of Macedonia. Skopje, 2006. http://arhiva.vlada.mk/files/doc/eng/strategic_documents/rules.pdf (vizitat 16.08.2013).
245. Rules of Government of the Republic of Estonia. <https://www.riigiteataja.ee/en/> (vizitat 23.03.2014).
246. Saarniit L. Policy development, monitoring and evaluation: the role of ministries in the policy cycle of Estonia. <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/35935786.pdf> (vizitat 17.03.2014).
247. Sarniene D. From E-Government To E-Governance: E-Initiatives In Europe.

- Lithuania, 2013.
http://www.nispa.org/files/conferences/2013/papers/201306191000380.Saparniene.pdf?fs_papersPage=6 (vizitat 26.12.2014).
248. Sørensen E. The Metagovernance of Public Innovation in Governance Networks. Bristol, 2014.
<http://www.bristol.ac.uk/sps/policypolitics/policyandpolitics2014/fullpapers1/sorensonthemetagovernanceofpublicinnovation.pdf> (vizitat 28.07.2014).
249. 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 (vizitat 13.09.2014).
250. The Constitution of the Republic of Estonia. <https://www.riigiteataja.ee/en/> (vizitat 18.05.2013).
251. The Constitution of the Republic of Macedonia. <http://www.slvesnik.com.mk/WBStorage/Files/Constitution%20of%20RM-english.pdf> (vizitat 28.05.2013).
252. The Global Competitiveness Reports. World Economic Forum. <http://www.weforum.org/reports> (vizitat 06.06.2014).
253. The Legatum Prosperity Index. <http://www.prosperity.com/#/> (vizitat 21.06.2014).
254. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, World Bank. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> (vizitat 05.06.2014).
255. Toots A., Reetz A., Detlef J. Sustainable Governance Indicators. Estonian Report 2014. http://www.sgi-network.org/docs/2014/country/SGI2014_Estonia.pdf (vizitat 11.11.2013).
256. Transparency International: Corruption Perceptions Index. <http://www.transparency.org/research/cpi/> (vizitat 07.06.2014).
257. United Nations E-government Survey. <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Global-Survey> (vizitat 06.06.2014).
258. Wan-Chen Wu. Internet Technology and its Impact on Corruption. San Diego, 2011. <http://polisci2.ucsd.edu/honorstheses/files/WanChen.pdf> (vizitat 04.01.2015).



Tabelul A2.1. Prezentarea sintetizată a modelelor decizionale de referință

Modelul decizional	Aspectele de bază	Structura internă	Critici
Modelul rațional sau rațional-comprehensiv	- problemele societății umane trebuie și se pot rezolva într-o manieră științifică și rațională; - existența „<i>omului rațional</i>”; - presupune o năzuință deplină spre eficiență; - prevalează criteriile eficiență, raționalitate și eficacitate; - se dezvoltă detaliat și multilateral fiecare etapă din cadrul procesului decizional; - se sprijină pe teorie și profesionalism abstract.	1. stabilirea unor obiective de soluționare a problemei; 2. analiza și inventarierea tuturor posibilităților de realizare a obiectivelor; 3. anticiparea tuturor consecințelor și posibilităților producerii acestora; 4. cercetarea consecințelor prin desfășurarea analizelor factoriale; 5. dezvoltarea simulărilor și scenariilor decizionale; 6. selectarea alternativei care produce cel mai eficient rezultat în raport cu resursele alocate pentru soluționarea problemei.	- consum excesiv de timp de care administrația publică nu dispune; - exigența dezvoltării detaliate și multilaterale a fiecărei etape din cadrul procesului decizional, solicită costuri ridicate și bugete extinse; - deciziile rezultate din acesta sunt nepretabile practicii administrative și operațiunilor administrative contemporane; - se năruiește în momentul în care se confruntă cu viziunea pluralistă a grupurilor de interese multiple și complexe care se află în raport de emulație pentru supremație.
Modelul rațional limitat (<i>modelul organizațional; modelul satisficient</i>)	- ia în considerare complexitatea enormă a proceselor decizionale; - conduita decidentului este rațională, însă limitată și constrânsă de circumstanțe; - procesul decizional este abordat prin prisma contextelor reale și naturale în care activează autoritățile publice administrative; - factorii decizionali nu sunt în același timp raționali și comprehensivi;	1. stabilirea unor obiective de soluționare a problemei; 2. analiza unui număr redus de alternative suficiente și satisfăcătoare; 3. selectarea alternativei care produce o creștere satisficientă.	- neconsiderarea soluțiilor inovatoare; - neclaritatea cu privire la măsura în care procesele de negociere și de influență din organizațiile publice influențează procesul de luare a deciziilor.

	- există limite ale capacității decidentului de a colecta și procesa informațiile; - există constrângeri ale mediului organizațional care creează cadrele decizionale; - existența constrângerilor de timp; - prevalarea opțiunilor ideologice și a setului de valori pe care le împărtășește decidentul asupra actului decizional; - alternativa decizională selectată nu este cea care produce cele mai mari beneficii în raport cu costurile implementării acesteia; - comportamentul rațional limitat nu contribuie la maximizarea rezultatelor obținute; - decidentul identifică acele alternative care sunt <i>satisfăcătoare și suficiente</i> pentru a realiza scopul și obiectivele procesului decizional; - deciziile se iau astfel încât să satisfacă pe cei care au luat deciziile și să mulțumească destul de mult organizația, pentru ca aceasta să treacă peste problemele cu care se confruntă și chiar să supraviețuiască.		
Modelul incremental (abordarea politică, modelul creșterii sau al dezvoltării, modelul adaptiv sau rațional-adaptiv)	- politicile sunt elaborate prin comparații succesive limitate cu deciziile adoptate anterior cu care aceștia sunt familiarizați; - deciziile luate diferă foarte puțin de cele deja existente, iar schimbările statu quoului sunt de natură incrementală; - procesele decizionale sunt incoerente și necoordonate; - se axează mai mult pe evitarea disfuncționalităților prezente și mai puțin pe realizarea obiectivelor decizionale definite; - deciziile obținute se remediază în mod perpetuu în	1. stabilirea unor obiective ambigue de soluționare a problemei; 2. identificarea unor alternative familiare și convenabile; 3. efectuarea unor comparații succesive limitate cu deciziile adoptate anterior; 4. purtarea negocierilor pentru obținerea compromisurilor; 5. selectarea alternativei care exprimă mai degrabă fezabilitatea politică decât dezirabilitatea	- nu poate fi aplicat în situațiile care reclamă schimbări majore sociale, politice, economice etc.; - dispune de caracter conservator care respinge schimbarea și inovația; - este nedemocratic, în sensul că procesul decizional se limitează la negocierile din cadrul unui grup restrâns de persoane responsabile de elaborarea politicilor;

	detrimentul unor rezolvări complete și definitive; - factorii de decizie sunt mai degrabă precauți la pierderile ce pot rezulta din procesul decizional, decât entuziaști asupra beneficiilor ce pot fi obținute, astfel încât stabilitatea este favorizată în detrimentul schimbării; - se ia în considerație și influența factorului politic asupra procesului decizional; - predomină caracterul negocierilor politice și a condiției existenței compromisurilor între cei implicați în procesul decizional; - deciziile care se adoptă comportă modificări relativ mici a procedurilor existente, dar care totuși contribuie la îmbunătățirea situației problematice și la minimizarea numărului de instituții sau persoane „deranjate” de deciziile noi.	obiectivelor sociale.	- respinge analizele sistematice și neglijează alternativele promițătoare; - necesită nivel ridicat al culturii de purtare a negocierilor, precum și maturitatea clasei politice.
Modelul mixt de scanare	- ia în considerație limitele modelelor incremental și rațional; - combină elemente ale modelului rațional și incremental; - realizează distincția dintre alegerile strategice, care determină direcțiile de bază ale politicilor și deciziile operaționale care alcătuiesc baza deciziilor strategice și contribuie la implementarea lor; - asigură construirea unui amestec decizional reușit prin clarificarea clară și exactă a tipului de decizie ce urmează a fi adoptată; - permite inovația.	1. stabilirea unor obiective de soluționare a problemei; 2. stabilirea naturii problemei decizionale; 3. stabilirea tipului de decizie ce necesită a fi adoptată; 4. analiza și inventarierea tuturor posibilităților de realizare a obiectivelor; 5. anticiparea tuturor consecințelor și posibilităților producerii acestora; 6. selectarea alternativei care produce cel mai eficient rezultat în raport cu resursele alocate pentru soluționarea problemei	- investigarea situației decizionale și determinarea naturii acesteia (atâta timp cât funcționarii publici nu vor dispune de capacitatea gnoseologică și profesională de a aborda situațiile decizionale în mod diferențiat și individual, atâta timp modelul mixt de scanare nu va putea fi utilizat în cadrul autorităților publice administrative.

Modelul tip de „ladă de gunoi” (modelul inspirațional)	- neagă pînă și raționalitatea limitată acceptată de incrementalism; - oportunitățile de decizie reprezintă o ladă de gunoi în care sunt aruncate de către participanți diferite probleme, precum și soluțiile acestora; - organizațiile publice dispun de standarde ambigue de dezirabilitate, iar structura acestora este transformată într-o colecție liberă de idei; - membrii nu înțeleg în întregime ce face organizația; - participarea la procesul decizional este foarte flotantă, și chiar dezordonată; - presupune existența unui sistem compus din trei elemente independente cu referință la probleme, soluții și participanți, care se întâlnesc foarte rar; - decidenții nu cunosc întotdeauna obiectivele sau relațiile de cauzalitate ale acestora; - deciziile se iau ad-hoc și la întâmplare; - procesul decizional devine un amestec haotic de informații, scopuri urmărite și atitudini emoționale.	1. stabilirea unor obiective ambigue de dezirabilitate; 2. colectarea soluțiilor în formă liberă; 3. desfășurarea flotantă și chiar dezordonată a procesului de analiză a alternativelor (problemele, soluțiile și participanții se întâlnesc foarte rar); 4. adoptarea unei decizii ad-hoc și la întâmplare.	- reprezintă o exagerare a realității.
Modelul echilibrului punctual	- existența perturbărilor externe sau a șocurilor exogene; - perturbările externe și șocurile exogene reprezintă o condiție necesară pentru schimbările majore de politici.	- existența perturbărilor externe sau a șocurilor exogene; - elaborarea alternativelor decizionale; - selectarea unei alternative decizionale comode; - implementarea alternativei decizionale selectate.	- procesele decizionale nu trebuie desfășurate doar la apariția perturbărilor sau șocurilor de natură exogenă; - poziționarea autorităților într-o perpetuă expectativă a impulsurilor externe, le face să devină dependente de acestea și în același timp vulnerabile în fața cetățenilor, astfel transformându-se în niște cerșetori de inițiative.

Modelul antreprenorial	- managerul actual al organizației publice trebuie să dispună de o mentalitate și un comportament antreprenorial în concordanță cu noul management public pentru a obține succese în actul decizional; - modelul este centrat pe căutarea permanentă a unor noi oportunități și mai puțin pe rezolvarea problemei; - presupune existența câtorva „oameni buni” ale căror forțe nu trebuie irosite pe „rezolvarea problemei”, ci pe descoperirea noilor posibilități”; - este centrat pe asumarea riscului și confruntarea cu incertitudinea; - scopul modelului este orientat spre dezvoltarea sau extinderea organizației publice.	- stabilirea unor obiective curajoase și pe alocuri chiar riscante; - identificarea oportunităților; - analiza oportunităților; - selectarea celei mai riscante oportunități în vederea dezvoltării sau extinderii organizației.	- nu ia în considerație realitățile specifice administrației publice; - nu este pretabil completamente cu mediul și condițiile în care activează autoritățile publice administrative; - nu ia în considerație aspectul politic al administrației publice; - urmărește doar obținerea profitului fără a ține cont de interesele cetățenilor.
Modelul planificării formale comprehensive	- invocă raționalitatea economică; - presupune anticiparea și stimularea viitorului organizației; - este adaptabil la schimbările mediului; - este orientat spre identificarea sistematică a oportunităților viitoare și a amenințărilor, care prin combinare cu alte date relevante furnizează un temel pentru deciziile curente ale organizației; - deciziile rezultate comportă caracter anticipativ; - creează congruențe dintre deciziile adoptate și cele existente.	- stabilirea obiectivelor decizionale în termeni preciși și cantitativi; - desfășurarea analizelor de anticipare și stimulare a viitorului organizației; - identificarea oportunităților viitoare și a amenințărilor; - stabilirea alternativelor decizionale; - evaluarea separată a alternativelor decizionale prin prisma costurilor și a beneficiilor, nivelului riscului și a gradului de incertitudine; - adoptarea unor decizii cu caracter anticipativ.	- atunci când mediul în care activează organizația este instabil sau total imprevizibil, sau când organizația se confruntă cu crize majore, aplicarea modelului decizional al planificării formale comprehensive este nejustificată; - modelul poate fi adoptat doar de organizațiile mari, care nu se confruntă cu o competiție dură și imprevizibilă, precum și de agențiile guvernamentale care dispun de mandate clare și apolitice.

Abordarea cu privire la luarea deciziilor pe baza respectării regulilor	- regulile prescriu comportamentul necesar de a fi urmat într-o anumită situație decizională; - comportamentul unei instituții publice este determinat de identitatea acesteia; - regulile creează platforma necesară pentru luarea deciziei; - decidentul se află în raport de dependență cu regulile și cu procesele standardizate; - regulile stabilesc și metodologia necesară pentru luarea deciziilor; - regulile precizează informațiile care trebuie luate în considerare atunci când se ia o decizie, stabilesc participării la proces, fixează intervalul de timp în care trebuie luată o decizie, specifică metodologia de argumentare a acesteia; - dacă pe parcursul procesului de luare a deciziei nu au fost respectate regulile, aceasta este considerată ilegală.		- din moment ce decidentului îi este fixat în reguli tot procesul decizional, acesta este lipsit de posibilitatea de a-și utiliza latura creativo-imaginară și inspirațională, precum și potențialul intelectual necesar pentru proiectarea unor decizii judicioase.
--	--	--	--

Sursa: elaborată de autor în baza capitolului 2 al lucrării.

Tabelul A3.1. Prezentarea tehnicilor decizionale de bază

Denumirea tehnicii decizionale	Descrierea sintetizată
<i>Brainstorming-ul tradițional</i>	Participanții la discuția de grup sunt stimulați să-și exprime opiniile și ideile în lipsa unui sistem de evaluare critică a acestora. Odată ce au fost prezentate toate punctele de vedere, participanții sunt încurajați să folosească ideile prezentate în mod creativ și imaginativ pentru producerea unor idei și sugestii noi.
<i>Brainstorming-ul electronic</i>	Permite generarea ideilor prin intermediul tehnologiei informaționale. De obicei, sesiunile de brainstorming electronic au loc într-o încăpăre cu câteva zeci de computere. Ideile pot proveni de la oricare dintre participanți fără ca numele acestora să fie afișat. Un mediator monitorizează toate impulsurile pentru a asigura concentrarea tuturor participanților. Cercetările au arătat că brainstorming-ul electronic generează mai multe idei decât cel tradițional, din considerentul că participanții sunt mai satisfăcuți, mai motivați și mai încrezători în exercițiul de luare a deciziei.
<i>Sinectica</i>	Încurajează spontaneitatea și fluxul de idei al gândirii și imaginației și se bazează pe utilizarea unor tehnici care prevăd transformarea unui lucru familiar și obișnuit, în ceva nou și neobișnuit, și invers.
<i>Tehnica grupului nominal</i>	Reprezintă o modalitate de a ajunge la soluția cea mai bună prin determinarea matematică a „învingătorului”. Tehnica nu se bazează pe o discuție liberă între membrii grupului, ci fiecare membru trebuie să-și expună în scris ideile în legătură cu problema de rezolvat. Urmează apoi o discuție în care se solicită fiecărui participant să-și expună una dintre ideile grupului, pledînd pentru ea ca un avocat pentru cauza pe care o reprezintă. După ce au fost prezentate toate ideile, grupul le discută și le evaluează, pentru ca în final fiecare idee să fie supusă unui vot secret. Tehnica votării este folosită pentru desemnarea „învingătorului”, respectiv a soluției considerată cea mai bună.
<i>Metoda Delphi</i>	Un număr de experți este solicitat să completeze un chestionar cu privire la problema ce urmează a fi rezolvată. Pe baza răspunsurilor formulate de experți este elaborat un nou chestionar prin care se urmărește clarificarea tuturor ambiguităților sau impreciziilor rezultate din completarea primei forme a chestionarului. Se încearcă astfel obținerea unui feed-back cu privire la noile idei sau probleme apărute din răspunsurile inițiale, în final, rezultatele sunt sintetizate și înapoiate experților care estimează soluțiile posibile într-o ierarhie valorică.
<i>Tehnica Gordon</i>	În tehnica Gordon, participanții cu excepția liderului grupului, nu cunosc cu exactitate natura sau caracteristicile problemei de rezolvat. Necunoscînd exact sau cunoscînd vag natura problemei, membrii grupului sunt așteptați să persevereze în căutarea unor soluții și idei noi. Liderul inițiază o discuție cu caracter general în sfera de interes a problemei de rezolvat și o orientează apoi pe direcții din ce în ce mai

	înguste, fără a releva însă cu precizie natura problemei. Succesul acestei tehnici depinde în mare măsură de coordonatorul discuției, care trebuie să dispună de capacități imaginative, pentru a stimula cât mai multe idei și totodată a le direcționa pe rezolvarea problemei.
<i>Stimularea și managementul controverselor (avocatul diavolului)</i>	Este o tehnică dezvoltată pentru a demonstra că în contextul unui climat de cooperare discuțiile contradictorii pot să sporească capacitățile grupului în luarea deciziei.
<i>Tehnica Phillips 6/6</i>	În cazurile în care grupurile decizionale sunt compuse dintr-un număr mare de decidenți, procesul decizional devine complicat și apare riscul ca mulți din membrii grupului să nu dispună de posibilitatea de a se expune vizavi de subiectul decizional. Pentru astfel de situații a fost elaborată tehnica Phillips 6/6, care asigură participarea directă și personală a fiecărui membru la discuții. Membrii grupului sunt împărțiți în mai multe subgrupe formate din 6 persoane care discută timp de 6 minute în vederea identificării argumentate a celor mai eficiente alternative decizionale.
<i>Analiza cost-beneficiu (ACB)</i>	Tehnică cantitativă de estimare a dezirabilității unui proiect sau a unei politici guvernamentale pe baza calculului raportului dintre costurile și beneficiile viitoare.
<i>Analiza câmpului de forțe</i>	Tehnică decizională ce facilitează efortul de identificare a tuturor forțelor care sunt pro și contra deciziei. Această tehnică ajută la identificarea metodelor de consolidare a forțelor care acceptă decizia și reduc impactul celor care se opun deciziei.
<i>Analiza factorilor interesați</i>	Reprezintă tehnică ce conduce la identificarea și analiza tuturor grupurilor societale ce urmează a fi afectate sau dispun de interese directe și indirecte vizavi de decizia ce urmează a fi adoptată, și cum acestea pot fi pretate cu caracterul deciziei.
<i>Analiza Grid (analiza multicriterială)</i>	Tehnică decizională ce contribuie la analiza alternativelor decizionale prin prisma mai multor criterii și factori decizionali.
<i>Analiza comparațiilor pereche</i>	Tehnică decizională care ajută la compararea cursurilor alternative de acțiune prin metoda confruntării directe (unul împotriva altuia) și identificarea diferențelor dintre acestea.
<i>Analiza „Pros și Cons”</i>	Tehnică decizională ce contribuie la identificarea, listarea și analiza avantajelor și dezavantajelor pentru fiecare alternativă decizională.
<i>Analiza „Plus/Minus/Interes”</i>	Tehnică decizională ce identifică și analizează avantajele, dezavantajele și interesele pentru fiecare alternativă decizională.
<i>Arborele de decizie</i>	Tehnică decizională ce duce la descompunerea situației decizionale complexe într-un șir de decizii înălțuite în care alternează deciziile în condiții de certitudine cu deciziile în condiții de risc.
<i>Sondaje de opinii</i>	Sondajele sunt utilizate pentru a descoperi realitățile (atitudini și păreri) despre membrii unei categorii a populației.
<i>Audieri și dezbateri publice</i>	Sunt întâlniri care facilitează schimbul de informații între reprezentanții administrației publice și cetățenilor.

Sursa: elaborată de autor în baza [31]-[37]; [45]-[55]; [64]-[82].

Anexa nr. 4. Cadrul legislativ și normativ al Republicii Moldova cu privire la procesul decizional administrativ

Tabelul A4.1. Analiza cadrului legislativ, normativ și metodologic al Republicii Moldova cu privire la procesul decizional administrativ

Actul legislativ/normativ	Domeniul de reglementare	Deficiențe
Legea cu privire la Guvern nr.64-XII din 31.05.1990	Legea stabilește rolul guvernului, principiile și direcțiile de bază ale activității acestuia, componența guvernului și modul de formare, responsabilitatea și atribuțiile guvernului, competența guvernului, relațiile guvernului cu alte organe de stat, structura administrației publice centrale, precum și organizarea activității guvernului.	Potrivit art.26 din Lege, pentru coordonarea activității interne a guvernului și în scopul aprobării proiectului ordinii de zi a ședințelor guvernului se formează prezidiul guvernului din care fac parte prim-ministrul și viceprim-miniștrii. La art.29 însă este stipulat că membrii guvernului participă la examinarea chestiunilor în cadrul ședințelor guvernului și ale prezidiului său. Prin urmare, nu este clar cine participă la ședințele prezidiului. Pe de altă parte, în art.31 al aceleiași legi se stipulează că asigurarea organizării activității guvernului, stabilirea cadrului general pentru definirea priorităților guvernului, asigurarea suportului metodologic și organizatoric pentru sistemul de planificare, elaborare și implementare a politicilor publice la nivelul ministerelor și al altor autorități administrative centrale, monitorizarea implementării programului de guvernare, prezentarea materialelor analitice și informaționale, pregătirea proiectelor de hotărâri, ordonanțe și dispoziții, precum și verificarea executării hotărârilor, ordonanțelor și dispozițiilor revin Cancelariei de Stat. Astfel, considerăm absolut logic și rațional ca conducătorul Cancelariei de Stat, adică secretarul general, la fel să facă parte din prezidiul guvernului. În baza pct.7 a art.27 din Lege, prim-ministru prezintă spre examinare prezidiului guvernului sau pune în fața Președintelui Republicii Moldova chestiunea cu privire la stimularea sau aplicarea unor sancțiuni disciplinare față de membrii guvernului. Considerăm că aceasta este o normă ambiguă și necesită precizată. De asemenea, considerăm că activitatea guvernului ce ține de procesul decizional ar trebui să fie structurată într-un capitol separat și să fie mai detaliată.

Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative	Legea stabilește modul de inițiere, elaborare, avizare, expertiză, redactare, interpretare și ieșire din vigoare a actelor legislative, precum și mijloacele, metodele și tehnicile utilizate în acest sens.	Potrivit art.20 din Lege, analiza impactului de reglementare se elaborează doar în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului. Considerăm că analiza impactului de reglementare necesită a fi desfășurată pentru toate proiectele de acte legislative, întrucât toate acestea suscită implicații de ordin economic, social, mediu, administrativ etc. asupra întregii populații sau asupra unor segmente din populație. La art.22 din Lege se stipulează că pentru evaluarea proiectului de act legislativ se efectuează expertiză juridică, anticorupție economică, financiară, științifică, ecologică și de alt gen, inclusiv în ce privește compatibilitatea cu legislația comunitară, în funcție de tipul raporturilor sociale reglementate, precum și o expertiză lingvistică. Însă, în continuare se reglementează că doar expertiza juridică și anticorupție comportă caracter obligatoriu. Prin deducție, rezultă că restul expertizelor comportă caracter facultativ. Or, din punctul nostru de vedere, toate trebuie să comporte caracter obligatoriu. La art.23 din Lege considerăm absolut necesar de a introduce o normă care să reglementeze acțiunea de consultare cu societatea civilă, sectorul privat și cetățenii varianta finală a proiectului de act legislativ.
Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr.317-XV din 18.07.2003	Stabilește regulile de inițiere, elaborare, avizare, consultare publică, expertiză, redactare și emitere a actelor normative ale guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale.	Legea stabilește reguli de inițiere, elaborare, avizare, consultare publică, expertiză, redactare și emitere doar pentru actele normative ale guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale. Actele administrative individuale nu constituie obiectul legii citate, ceea ce suscită apariția întrebării dacă acestea sunt reglementate de către un alt act legislativ sau normativ. Supunând procesului de analiză întreg cadrul legislativ și normativ din domeniu cu privire la procesul decizional, se constată că un alt act legislativ nu există doar pentru reglementarea proceselor de luare a deciziilor care se finalizează cu adoptarea actelor administrative individuale. Pe de altă parte, reflectînd asupra actelor administrative individuale elaborate de autoritățile publice administrative centrale prin prisma

		introspectivă, constatăm că acestea sunt inițiate, elaborate, avizate, definitive și adoptate conform Legii 317/2003, situație care din punctul nostru de vedere este însoțită de ambiguitate și bulversare. O altă confuzie a Legii este generată de dispozițiile articolelor 28 și 29 ale acesteia, care exclud în mod implicit dreptul cetățenilor de a iniția proiecte de acte normative, ceea ce din punctul nostru de vedere contravine normelor dispozitive ale Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008. Potrivit art.37 lit.f) din Legea prenotată, pentru actele normative ce reglementează activitatea de întreprinzător se necesită a fi elaborată analiza impactului de reglementare. Considerăm că impactul de reglementare ar trebui să fie analizat pentru orice proiect de act normativ ce are drept scop modificarea sau crearea de noi relații în raport cu cetățenii și cu mediul ambiant. Aceasta se explică prin faptul că cetățenii și mediul ambiant în care aceștia coabitează nu ar trebui să devină obiecte de experiment sau jertfe ale necunoașterii și neprofesionalismului factorilor decizionali care nu dispun de capacitatea de a previziona toate consecințele posibile și imposibile ale deciziei adoptate, și care în final pot avea un impact malefic asupra nivelului de dezvoltare al cetățenilor. În majoritatea statelor din SAE, analiza impactului de reglementare se elaborează pentru toate actele normative care presupun modificarea prezentelor sau crearea noilor norme sociale care afectează direct sau indirect cetățenii și mediul natural în care aceștia locuiesc. De asemenea, suntem de părerea că norma de la alin.7) al art.30 „<i>La elaborarea proiectelor de acte normative pot fi antrenați specialiști din diverse domenii ale științei, instituții științifice și colaboratori științifici, reprezentanți ai părților interesate, ori pot fi solicitați în bază de contract unii specialiști, comisii speciale, instituții științifice, savanți, inclusiv din străinătate</i>” ar trebui să dispună de un caracter obligatoriu și nu facultativ. Pe motiv că bugetul autorităților administrative este auster, iar timpul pentru elaborarea proiectelor de decizii este insuficient, mediul academic și de cercetare nu mai este implicat în activitatea administrativă, în special în cea decizională, tocmai din considerentul că norma citată este de natură permisivă. Aceste deducții pot fi confirmate de rezultatele anchetei sociologice prezentate în
--	--	---

		capitolul trei al lucrării. În temeiul acestui raționament, considerăm că norma respectivă trebuie să obțină caracter obligatoriu, în special pentru propunerile de politici publice. Or, potrivit art.4 din aceeași lege, fundamentarea științifică a proiectelor decizionale reprezintă unul din principiile fundamentale pentru elaborarea și adoptarea actelor normative. Totodată, se observă și caracterul voalat al normei de la alin.9 al aceluiași articol, potrivit căruia „<i>Organul competent să emită actul normativ poate solicita mai multor autorități, precum și unor organizații, să elaboreze, pe bază de contract sau de concurs, proiecte de alternativă</i>”. Pentru care categorie de acte normative norma permite achiziționarea proiectelor alternative, care sunt autoritățile și organizațiile care pot fi contractate în vederea elaborării de proiecte alternative reprezintă niște aspecte nedefinitivate. Susținem în totalmente intenția sau scopul general al normei, numai că aceasta necesită mai multă claritate. În capitolul patru al cercetării propunem și argumentăm necesitatea pentru instituirea Fondului Politicilor Contestabile și externalizarea procesului decizional pentru proiectele decizionale care sunt de o complexitate avansată. La alin.3) din art.33 se stipulează că elaborarea proiectelor de acte normative va fi precedată, în funcție de importanța și de complexitatea acestora, de anunțarea părților interesate despre inițierea elaborării și de o activitate de documentare și analiză științifică și sociologică pentru cunoașterea temeinică a realităților economico-sociale care urmează să fie reglementate, a istoricului legislației din domeniu, a practicii de aplicare a actelor normative în vigoare, precum și a reglementărilor similare din legislația străină, inclusiv cea comunitară. Deci, anunțarea părților interesate despre inițierea elaborării proiectului și activitatea de documentare și analiză științifică și sociologică a acestuia se află în relație de dependență de importanța și complexitatea acestuia. Însă cine stabilește importanța și complexitatea pentru fiecare proiect decizional? Credem că este lăsat la latitudinea autorităților APC determinarea importanței și complexității proiectelor decizionale pe care aceasta le elaborează. Din moment ce modelul decizional predominant în cadrul APC a RM este cel incremental, autoritățile din cadrul acesteia în majoritatea cazurilor vor considera că
--	--	---

		proiectele pe care le elaborează nu sunt complexe, astfel că etapele de anunțare a părților interesate și de fundamentare științifică vor fi eludate. De aceea, propunem revizuirea normei expuse potrivit argumentelor prezentate în acest sens. Cu atât mai mult că alin.1) din art.38 evidențiază faptul că înainte de a fi prezentat spre aprobare organului competent, proiectul de act normativ se avizează în mod obligatoriu de autoritățile și instituțiile implicate direct în soluționarea problemelor incluse în proiect, de alte autorități și instituții interesate, de autoritățile în a căror sarcină este pusă avizarea obligatorie, precum și se consultă public. La art.32 din Lege sesizăm că etapele de elaborare a actelor normative nu sunt prezentate potrivit structurii procesului decizional administrativ, iar cele expuse de lege nu corespund principiilor consecutivității și coerenței. O atenție reliefată emană art.42 al Legii, conform căruia autoritatea care a elaborat proiectul de act normativ îl definitivează conform avizelor, luând în considerare și rezultatele consultării publice. În caz de divergențe, autoritatea care a elaborat proiectul de act normativ va organiza o dezbatere cu autoritățile și instituțiile interesate pentru a se decide pe principii reciproc acceptabile. În caz contrar, în proiect se va reflecta punctul de vedere al autorității care l-a elaborat și se va anexa lista divergențelor expuse în formă de tabel cu argumentarea neacceptării propunerilor, precum și avizele. Totuși, Legea nu oferă un instrument eficace la situațiile în care există divergențe esențiale între autoritățile implicate în elaborarea proiectului decizional. Fiindcă, odată ajuns în Cancelaria de Stat, proiectul nu este admis pentru a fi inclus pe agenda ședinței guvernamentale, pe motiv că acesta dispune de divergențe. Astfel, multe proiecte decizionale nu mai ajung să fie examinate în ședințele guvernului tocmai din considerentul expus anterior. Prin urmare, propunem în capitolul patru a lucrării instituirea Consiliului Secretarilor de Stat, printre atribuțiile căruia va fi și cea de examinare a divergențelor apărute în procesul de elaborare a deciziilor și identificarea soluțiilor decizionale la acestea. Un alt aspect deficitar al Legii ține de reglementarea insuficientă a procesului de elaborare a actelor normative ale administrației publice locale. Legea în mod preponderent este orientată pe reglementarea procesului de elaborarea a actelor
--	--	--

		normative ale guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale. În ceea ce privește procedura de elaborare a actelor administrației publice locale, Legea prevede doar faptul că actele normative ale autorităților administrației publice locale se emit întru reglementarea unor activități de interes local, în limitele stabilite prin Constituția Republicii Moldova, Legea privind administrația publică locală, prin alte legi, prin hotărârile Parlamentului, prin decretele Președintelui Republicii Moldova, prin hotărârile și ordonanțele Guvernului și numai în domeniul care ține de competența lor. În cazul în care actele normative ale autorităților administrației publice locale nu sunt conforme legislației în vigoare, guvernul sau un alt organ abilitat le supune procedurii de contestare, în condițiile legii.
Legea cu privire la conflictul de interese nr.16-XVI din 15.02.2008	Legea reglementează incompatibilitățile și restricțiile impuse persoanelor care exercită funcții de demnitate publică, funcții publice sau alte funcții prevăzute în prezenta lege, soluționarea conflictelor de interese, precum și modul de prezentare a declarației cu privire la conflictul de interese.	În conformitate cu alin.(1) al art.23 din Lege, persoanelor publice, inclusiv și funcționarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj, destinate personal acestora sau familiei lor. Însă, imediat la alin.(2) al aceluiași articol, este stipulat că interdicția specificată la alin.(1) nu se aplică în privința cadourilor simbolice, celor oferite din politete sau primite cu prilejul anumitor acțiuni de protocol și a căror valoare nu depășește limitele stabilite de Guvern. Astfel, cadourile a căror valoare pecuniară nu depășește suma de 1000 lei și care sunt ambalate în eticheta „cadouri simbolice sau de politete”, pot fi acordate oricărui funcționar public și ori de câte ori se consideră necesar. În astfel de condiții legale, despre ce fel de procese decizionale corecte putem să vorbim. Considerăm că această normă necesită revăzută și modificată.
Legea privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008	Stabilește normele pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale și altor autorități publice, precum și reglementează raporturile autorităților date cu cetățenii,	În pofida faptului că însăși legea recunoaște că atragerea cetățeanului spre centrul procesului decizional va contribui la eficientizarea acestuia și bineînțeles la mișcarea statului și a cetățenilor săi în aceeași direcție de viitor, constatăm că, cu toate că unul din scopurile legii este de a stimula actul de implicare directă a cetățenilor în procesul decizional public, totuși aceasta nu oferă direcții sau metode evidente de stimulare care ar convinge cetățeanul că este în interesul direct al acestuia de a participa la procesele administrative de luare a deciziilor. După o perioadă lungă de timp în care cetățenii au fost lipsiți de acest drept și chiar persecutați dacă încercau să și-l exercite,

	cu asociațiile constituite în corespundere cu legea, cu alte părți interesate în vederea participării la procesul decizional	considerăm că cetățeanul Republicii Moldova trebuie să fie încurajat și stimulat pentru a-și recâștiga încrederea în sine și în capacitatea acestuia de a se implica și a contribui la actul de conducere și dezvoltare a statului.
Legea nr.98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate	Legea stabilește sistemul instituțional al administrației publice centrale de specialitate și reglementează regimul general al activității acesteia, principiile fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice centrale de specialitate, precum și raporturile juridice care decurg din activitatea ministerelor, a Cancelariei de Stat și a altor autorități administrative centrale.	Legea nu reglementează principiile, metodologia și modelele de elaborare, dezvoltare și coordonare a proceselor decizionale în cadrul autorităților publice administrative centrale de specialitate. Or, autoritățile publice administrative de specialitate întruchiează „motoarele de bază” ale mașinăriei guvernamentale proiectând și dezvoltând cele mai importante politici publice naționale. De aceea, considerăm că legea trebuie să dispună de un capitol separat prin care să fie reglementat procesul de luare a deciziilor în cadrul autorităților numite.
Hotărîrea de Guvern nr.34 din 17.01.2001 despre aprobarea Regulamentului Guvernului Republicii Moldova	Regulamentul guvernului a fost aprobat pentru executarea Legii cu privire la guvern. Regulament determină principiile generale ale activității guvernului.	Regulamentul dispune de norme cu privire la desfășurarea procesului decizional administrativ cu precădere de ordin procedural, care vin în conflict sau dezacord cu celelalte acte legislative și normative care de asemenea au fost adoptate pentru reglementarea procesului decizional administrativ. Prin consecință, propunem ajustarea sau racordarea acestuia la cadrul legal în vigoare.
Hotărîrea Guvernului cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica	Prin hotărîrea de guvern nominalizată a fost aprobată Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, și	În rezultatul implementării strategiei au fost obținute următoarele rezultate: - au fost instituite Cancelaria de Stat prin transformarea Aparatului Guvernului, Comitetul Interministerial pentru Planificare Strategică, Consiliul Național de Participare, Consiliul Economic pe lângă Prim-ministru și unitățile de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor din cadrul organelor centrale de specialitate ale

Moldova nr. 1402 din 30.12.2005	Planul de implementare a Strategiei.	administrației publice; - au fost aprobate Regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici, Regulamentul cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, Metodologia de elaborare a programelor de dezvoltare strategică ale autorităților administrației publice centrale; Regulamentul privind Sistemul de poștă electronică al APC și Regulamentul privind ținerea lucrărilor de secretariat; - au fost elaborate Ghidul metodologic cu privire la procesul decizional, Ghidul metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice și Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice; - a fost modificat și completat Regulamentul cu privire la modul de publicare a informației pe paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet; - au fost create paginile web http://www.avempolitici.gov.md, http://www.particip.md. Totuși, potrivit rapoartelor de evaluare elaborate în acest sens, o parte semnificativă din acțiunile prevăzute în Planul de implementare a Strategiei nu au fost puse în practică.
Hotărîrea Guvernului nr.1230 din 24.10.2006 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare	A fost aprobată Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare pentru executarea prevederilor Legii nr.235-XVI din 20 iulie 2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.	Metodologia dispune de un conținut vag și caduc, astfel se impune necesitatea pentru modificarea și actualizarea acesteia.
Hotărîrea Guvernului nr.33 din 11.01.2007 cu privire la	Prin intermediul actului normativ citat, au fost	Regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici dispun de unele echivocuri care urmează a fi descrise în cele ce urmează. Astfel, în capitolul

regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici	aprobată regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici, în scopul perfecționării procesului decizional și îmbunătățirii calității documentelor de politici, asigurării transparenței și procesului participativ la elaborarea documentelor cu conținut strategic.	trei intitulat „Regulile de organizare a procesului de elaborare a documentelor de politici”, unde sunt descrise etapele de elaborare a documentelor de politici publice, una dintre etape constituie activitatea de colectare și analiză a informației. Din intitulatura etapei nu se deduce tipul și natura informației ce se necesită a fi colectată, categoria acesteia și nici domeniile de referință. De asemenea, la etapa de „formulare a propunerii de politici, cu definirea problemei, obiectivelor politicii, beneficiarilor și scenariilor de implementare”, considerăm imperios și indispensabil acțiunea de stabilire a scopului propunerii de politici publice, nu numai a obiectivelor după cum este stipulat în conținutul regulilor. O altă confuzie identificată la acest capitol este enunțată de norma care ne vorbește despre faptul că „documentele de politici trebuie să fie însoțite de analiza de impact pentru variantele posibile ale implementării, efectuată pînă la demararea procesului (ex-ante)”. Din punctul nostru de vedere, scopul analizei ex-ante este tocmai acesta de a analiza fiecare alternativă decizională prin dezvoltarea studiilor de impact și a recomanda cea mai fezabilă și viabilă alternativă pentru soluționarea situației-problemă. Concluzionăm astfel că Regulile de elaborare și cerințe unificate față de documentele de politici au fost elaborate într-o atmosferă de celeritate, ceea ce a suscitat în final aprobarea unor reguli expuse într-un mod debandadic, cu un conținut pe alocuri vag, însoțit de norme ambigue și cu un conținut ușor disparat.
Hotărîrea de Guvern nr.838 din 09.07.2008 privind instituirea Comitetului interministerial pentru planificare strategică	A fost instituit Comitetul interministerial pentru planificarea strategică, în scopul optimizării procesului de planificare strategică. De asemenea, a fost aprobată componența nominală a Comitetului, precum și Regulamentul acestuia.	Regulamentul Comitetului interministerial pentru planificarea strategică dispune de un conținut vag și voalat. Acesta nu este ajustat la rigorile timpului și la noile circumstanțe guvernamentale și politice. Considerăm că atribuțiile acestuia sunt preluate de Consiliul coalițiilor/alianțelor care își asumă actul de guvernare, astfel devenind unul nefuncțional.

Hotărîrea Guvernului nr.11 din 19.01.2010 cu privire la crearea Consiliului Național pentru Participare	A fost creat Consiliul Național pentru Participare cu scopul de a facilita participarea părților interesate în procesul de elaborare, implementare, monitorizare, evaluare și actualizare a documentelor de planificare strategic.	Potrivit pct.7 din Regulamentul Consiliului, membrii acestuia sunt selectați prin concurs public, anunțat și organizat de către Cancelaria de Stat. Considerăm că această normă suscită suspiciuni asupra corectitudinii organizării concursului public, ceea ce va influența activitatea ulterioară a membrilor Consiliului. De aceea, pledăm pentru ca membrii Consiliului să fie selectați de către o comisie formată de societatea civilă și sectorul privat. Potrivit aceluiași punct din Regulament se stipulează că persoana desemnată pentru a reprezenta organizația nu trebuie să facă parte din organele de conducere ale partidelor politice. Considerăm că această normă trebuie modificată, pe motiv că în cadrul Consiliului vor ajunge membrii partidelor politice, și nu neapărat din organele de conducere ale acestora.
Hotărîrea de Guvern nr.96 din 16.02.2010 cu privire la acțiunile de implementare a Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008	Prin intermediul Hotărîrii de Guvern nr. 96 din 16.02.2010 a fost aprobat Regulamentul cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor. Regulamentul stabilește procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor în cadrul Cancelariei de Stat, ministerelor, altor autorități administrative centrale, serviciilor publice descentralizate ale acestora, autorităților administrației	Regulamentul nu prevede instrumentele sau mecanismele concrete de stimulare și motivare a cetățenilor pentru ca aceștia să participe și să se implice activ în procesele de pregătire, elaborare și dezvoltare a proceselor decizionale administrative. Potrivit Regulamentului, în cazul modificării esențiale a variantei inițiale a proiectului de decizie, modificare ce nu a survenit în urma consultării publice, autoritatea publică poate supune repetat proiectul respectiv consultării publice. Considerăm că această normă trebuie să comporte un caracter imperativ și nu facultativ, întrucât cele mai multe elemente coruptibile pot apărea exact în această etapă (de definitivare a proiectului), când cetățeanul și societatea civilă sunt lipsiți de accesul la ultimele modificări ce se produc în culisele procesului decizional.

	publice locale, precum și persoanelor juridice de drept public și privat care gestionează și utilizează mijloace financiare publice	
Hotărîrea de Guvern nr.168 din 09.03.2010 cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice din cadrul organului central de specialitate al administrației publice	Prin intermediul hotărîrii de guvern indicate a fost instituită unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice în toate organele centrale de specialitate ale administrației publice. Unitatea are scopul de a consolida capacitatea instituțională de planificare strategică, analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice naționale, sectoriale și intersectoriale, precum și de a îmbunătăți calitatea actului decizional. De asemenea, a fost aprobat și Regulamentul-cadru al unității de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice.	În cadrul administrației publice din RM procesul de monitorizare a politicilor, actelor normative și legislative se realizează de autoritățile publice administrative centrale desemnate pentru efectuarea monitorizării. Autoritățile APC care sunt responsabile de implementarea deciziilor, tot acestea sunt responsabile și pentru desfășurarea procesului de monitorizare și evaluare. Structura din cadrul autorității publice administrative centrale care este responsabilă de implementarea deciziei, tot aceasta este responsabilă și pentru monitorizarea și evaluarea deciziei implementate. Unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor din cadrul autorităților APC este responsabilă doar de coordonarea procesului de monitorizare, evaluare și raportare a implementării documentelor de politici. Așadar, concluzia este, că autoritatea care implementează o anumită politică, tot aceasta este responsabilă și de monitorizare, și de evaluare. Din punctul nostru de vedere, acest mecanism de monitorizare și evaluare instituit în cadrul APC din RM nu este unul rezultativ. Atîta timp cît una și aceeași autoritate va fi responsabilă de implementare, monitorizare și evaluare, atît timp deciziile administrative nu vor fi implementate în volum deplin și calitativ. Tocmai din acest considerent, majoritatea deciziilor administrative se implementează doar în proporție de 50-60%. Din moment ce nu există un mecanism rațional și consecvent de monitorizare a procesului de implementare a deciziilor, eforturile de pregătire, elaborare, fundamentare și adoptare a acestora sunt inutile. De aceea, propunem ca în cadrul autorităților APC responsabilă de monitorizarea și evaluarea deciziilor să fie unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor
Hotărîrea Guvernului nr.1181 din 22.12.2010 privind monitorizarea	Prin hotărîrea dată, s-a instituit mecanismul de monitorizare a implementării actelor	Potrivit Metodologiei privind monitorizarea procesului de implementare a legislației, procesul de monitorizare este realizat de autoritățile APC. Acestea elaborează raportul de monitorizare și îl prezintă Ministerului Justiției pentru

procesului de implementare a legislației	legislative și actelor normative ale guvernului adoptate în vederea aplicării actelor legislative, s-a aprobat Metodologia privind monitorizarea procesului de implementare a legislației și s-a desemnat Ministerul Justiției în calitate de coordonator al procesului de monitorizare a implementării legislației.	verificare, centralizare și prezentare guvernului. Din punctul nostru de vedere, acest instrument de monitorizare este de natură subiectivă, fiindcă este lesne de înțeles că nici o autoritate a APC nu va raporta că nu a asigurat executarea sau nu a executat un act normativ, numai dacă nu este vorba de lipsa resurselor financiare.
Hotărârea Guvernului nr.631 din 22.08.2011 cu privire la Consiliul Economic pe lângă Prim-ministru	Prin hotărârea indicată, a fost instituit Consiliul Economic pe lângă Prim-ministru în calitate de organ consultativ, cu misiunea de a facilita dialogul între reprezentanții comunității de afaceri și formatorii de politici în vederea dezvoltării unui climat socioeconomic favorabil și unui mediu de afaceri nondiscriminatoriu, transparent și favorabil investițiilor. Totodată, a fost aprobat și Regulamentul de activitate al acestuia.	Regulamentul de organizare și desfășurare a activității Consiliului nu prevede și nu reglementează rapoartele de conlucrare și colaborare cu celelalte organe de planificare strategică naționale, cu referință la CIPS, Consiliul Național de Participare, Cancelaria de Stat, Cabinetul Prim-ministrului, Prezidiul Guvernului și autoritățile APC.
Ghidul metodologic cu privire la procesul decizional	Obiectivul declarat al documentului rezidă în	Etapile procesului decizional sunt expuse într-o formulă destul de generală, care vizează doar cele mai importante activități ce necesită a fi desfășurate la fiecare etapă

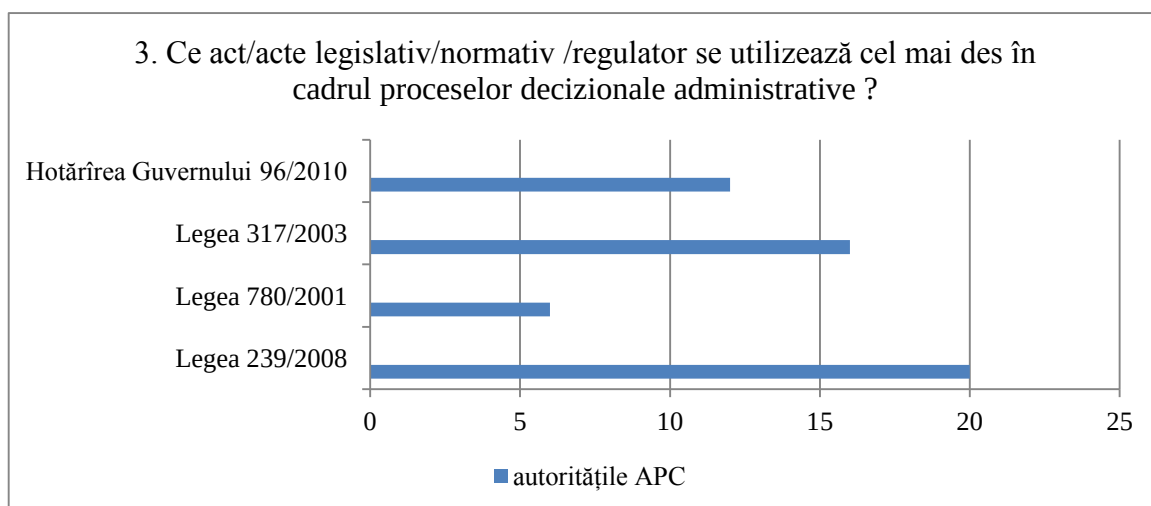
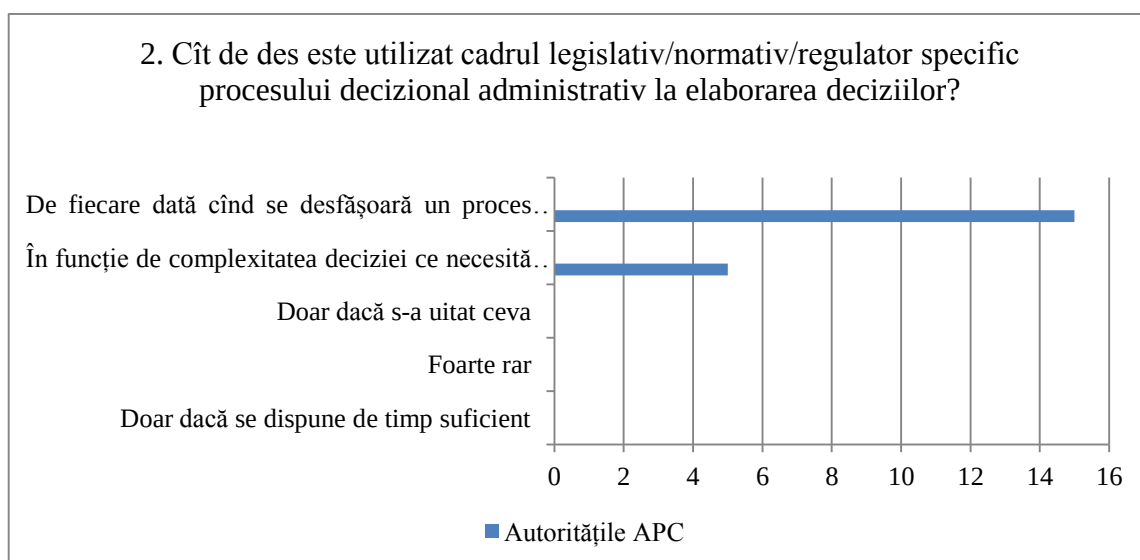
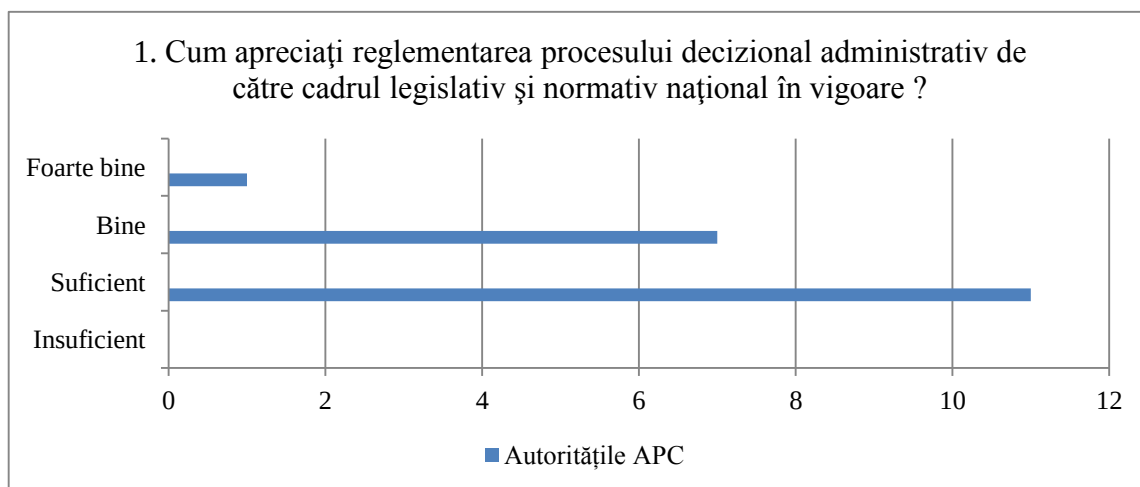
	sporirea calității actului de guvernare prin îmbunătățirea conținutului politicilor publice, optimizarea planificării acestora, fortificarea legăturii dintre planificarea politicilor publice și a procesului bugetar, perfecționarea sistemului de monitorizare și evaluare a politicilor publice. Ghidul are menirea de a elucida aspectele procesului decizional și ale planificării strategice pentru o mai bună înțelegere și aplicare a principiilor fundamentale aferente acestor procese.	a procesului. Totodată considerăm că acestea nu au fost stabilite în mod exhaustiv, astfel constatăm că lipsesc unele etape intermediare celor care sunt descrise în Ghid. Potrivit Ghidului, prima etapă din ciclul de viață a unei politici publice este etapa în care se definește problema și se stabilesc obiectivele. A doua etapă pe care o descrie Ghidul reprezintă etapa de identificare a soluțiilor posibile și a opțiunilor de politici publice. Din punctul nostru de vedere, între aceste două etape ar trebui să mai existe etapa de analiză a problemei și determinarea cauzelor care au condus la apariția problemei, precum și etapa de colectare și prelucrare a informațiilor aferente problemei identificate. Or, desfășurarea etapei de identificare a soluțiilor posibile și a opțiunilor de politici publice nu poate fi realizată fără a parcurge etapele propuse anterior. O altă ambiguitate ține de natura subiectelor sau problemelor ce pot constitui obiect al propunerii de politici publice. Astfel, potrivit Ghidului, propunerea se elaborează în special pentru politicile publice cu impact substanțial economic, social, bugetar, ecologic sau de altă natură. Însă art.37 din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale stipulează că analiza de impact se desfășoară doar pentru actele normative ce vizează activitatea de antreprenariat. Observăm astfel o neconcordanță vădită între aceste două instrumente decizionale. O altă neconcordanță se regăsește în recomandarea Ghidului potrivit căreia autoritatea inițitoare trebuie să întreprindă activități de consultare a propunerii de politici publice cu părțile interesate după caz. Adică rămîne la latitudinea autorității inițitoare să decidă dacă supune procesului de consultare publică propunerea sau nu. Considerăm că această recomandare vine în contradicție cu Legea privind transparența în procesul decizional și Regulamentul cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor. De asemenea, un punct de vedere diferit exprimăm și față de etapa de monitorizare a implementării politicii publice descrisă de Ghid, potrivit căruia activitatea de monitorizare se realizează de către autoritatea care implementează politica publică. Suntem de părerea că orice politică publică, indiferent de natura și
--	---	--

		domeniul acesteia de asociere, pe lângă faptul că este monitorizată de subdiviziunile autorității—autoare responsabile de monitorizarea și evaluarea politicilor publice, ar mai trebui monitorizată și de către Cancelaria de Stat, întrucât aceasta este responsabilă de realizarea politicilor publice adoptate de către Guvern conform regulamentului de activitate al acesteia. O altă recomandare emanată de către Ghid și asupra căreia dispunem de un punct de vedere separat vizează rapoartele de monitorizare a politicilor publice care, potrivit Ghidului, ar trebui să se elaboreze cel puțin o dată pe an și să se publice pe pagina internet a autorității. Din punctul nostru de vedere, această recomandare este percepută de către autoritățile publice prin prisma laturii minime, adică de un raport per an, tocmai de aceea considerăm că această recomandare ar trebui modificată astfel încât rapoartele de monitorizare să fie elaborate pentru fiecare trei luni de implementare, astfel asigurându-se un management eficient procesului de implementare a politicii, creării condițiilor oportune pentru intervenția rapidă în procesul de implementare în cazul în care acesta deviază de la traiectoria stabilită și bineînțeles la fixarea premiselor necesare pentru implementarea acesteia în termenii prestabiliți.
Ghidul metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice	Ghidul a fost conceput în calitate de îndrumar metodologic pentru autoritățile publice implicate în procesul de elaborare și analiză a impactului politicilor publice anterior luării deciziei.	Ghidul dispune și de compartimente mai vulnerabile asupra cărora prezentăm puncte de vedere separate. Primul aspect la care vrem să ne referim ține de unitatea și uniformitatea conceptelor utilizate în conținutul Ghidului. De cele mai diversificate și neuniforme utilizări dispun conceptele de politică publică și propunere de politici publice, cărora le sunt atribuite sensuri diferite pentru unele și aceleași fapte. Un alt compartiment al Ghidului care necesită a fi analizat este și cel în care se descrie modalitatea de stabilire a indicatorilor de monitorizare a etapei de implementare a politicii publice. În mod deosebit ne referim la indicatorii rezultatului acțiunii politicii publice (output) și la cei ai rezultatului politicii publice (outcome). Considerăm că aceștia nu sunt comprehensiv definiți și explicați, ceea ce conduce la apariția confuziilor vizavi de modalitatea de stabilire și utilizare a acestora în cadrul activității de monitorizare și evaluare a politicii publice. De asemenea, considerăm că paragrafele Ghidului intitulate „Analiza impactului

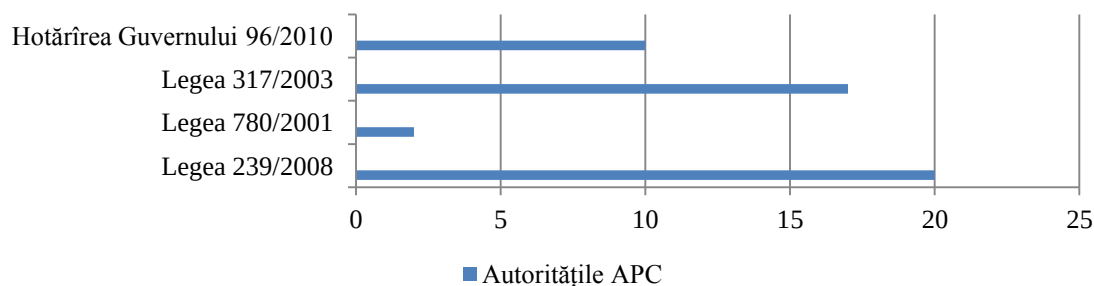
		administrativ” și „Analiza impactului economic” sunt expuse și descrise într-un mod foarte generalizat și estompat, ceea ce contribuie la apariția interpretărilor și supozițiilor vizavi de structura și conținutul acestor analize. În ceea ce privește analiza impactului economic, Ghidul nu oferă nici o tehnică de realizare a analizei menționate, ceea ce din punctul nostru de vedere constituie o omisiune de conținut, care împiedică dezvoltarea unei analize de impact eficace.
Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice	Acesta a fost conceput în calitate de îndrumar metodologic pentru autoritățile publice implicate în procesul de evaluare a politicilor publice pe durata implementării acestora sau după finalizare.	Evidențiem necesitatea perfecționării Ghidului întrucât dispune de reglementări inexacte și voalate care nu emană claritate în ceea ce urmează să întreprindă personalul cu competențe în acest domeniu. Potrivit acestuia, metodologia de evaluare a politicilor publice atât în faza intermediară, cât și în cea post implementare este aceeași. Din punctul nostru de vedere, această abordare expusă în Ghid, constituie o viziune sofistă, pe motiv că scopul și obiectivele acestor două tipuri de evaluări diferă de la o stare la alta, și dacă în cazul evaluării intermediare se evaluează corectitudinea de implementare a politicii, atunci în cazul evaluării ex-post se evaluează corespondența dintre indicatorii rezultatelor obținute și indicatorii inițial proiectați în propunerea de politici publice, precum și gradul de soluționare a problemei abordate. Una dintre etapele procesului de evaluare descrisă în Ghid este și etapa de stabilire a modelului resurse-produse. Considerăm că această etapă este abordată într-o manieră eclectică care suscită confuzii atât la nivel de percepție, cât și la nivel aplicativ. Intitulatura etapei, dar și conținutul acesteia nu reușesc să explice evaluatorului ce activități sunt necesare a fi desfășurate la această etapă și ce scop urmăresc acestea. Per ansamblu, Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice prescrie itinerarul pe care trebuie să-l urmeze evaluatorul în vederea realizării procesului de evaluare, însă nu-i descrie metodele și tehnicile pe care trebuie să le utilizeze acesta pentru a ajunge la finalul itinerarului.

Sursa: elaborată de autor.

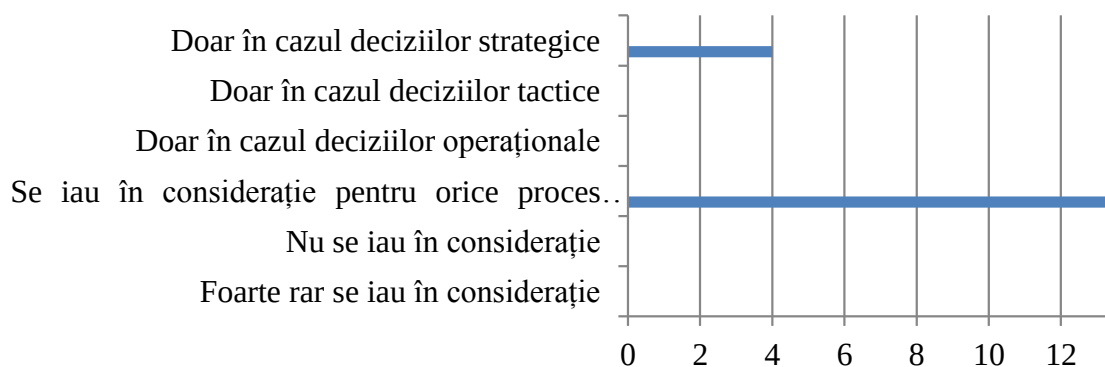
Rezultatele obținute în urma prelucrării chestionarelor completate de autoritățile publice administrative centrale ale Republicii Moldova



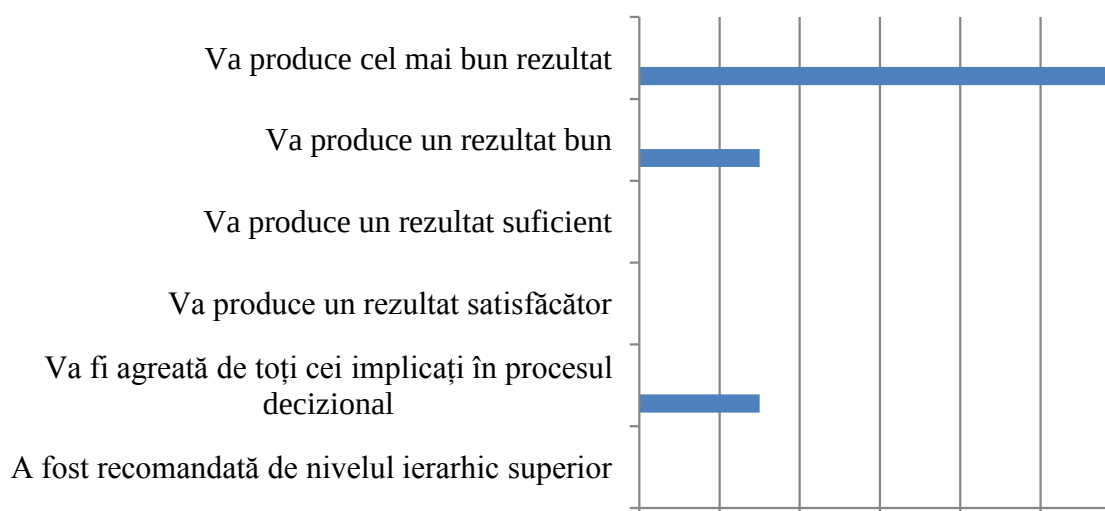
4. Ce act legislativ/normativ/regulator considerați că ar trebui modificat pentru a îmbunătăți calitatea proceselor decizionale administrative și a deciziilor ?



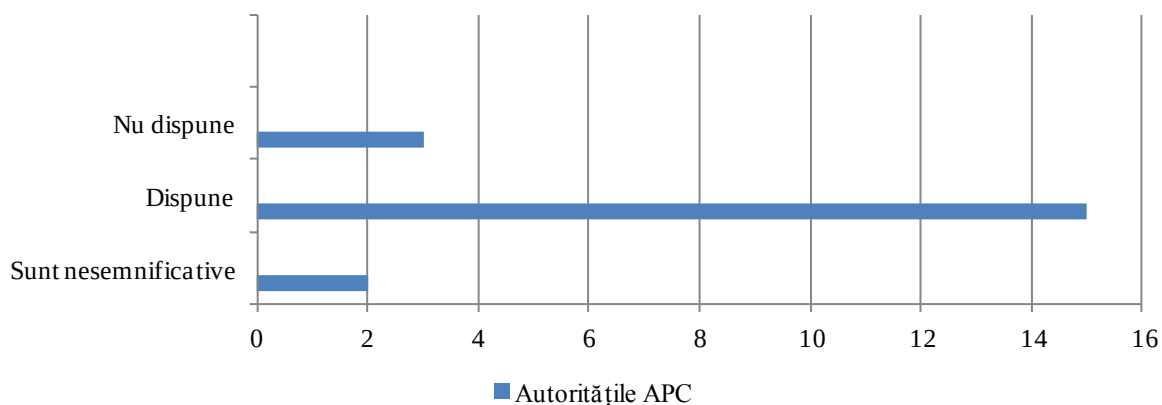
6. În ce măsură se iau în considerație numărul, ordinea și conținutul etapelor structurale ale proceselor decizionale administrative



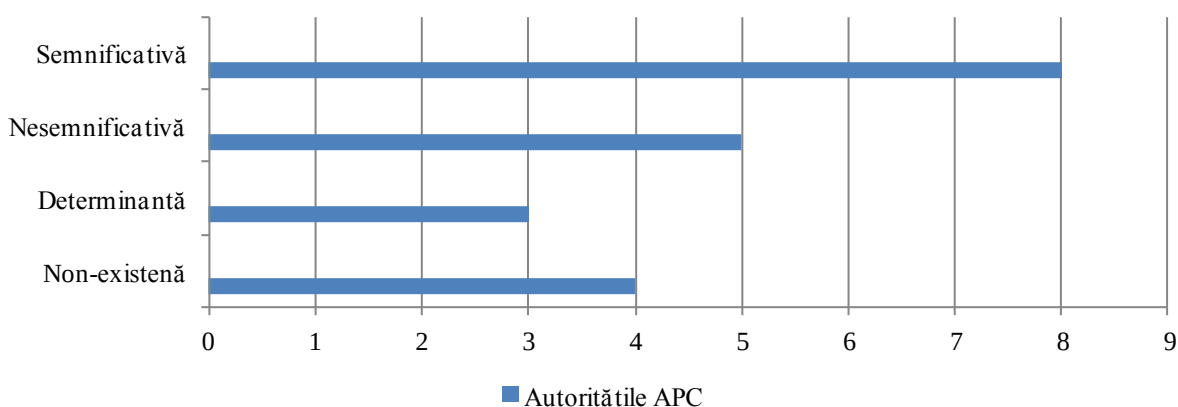
7. În cadrul etapei de analiză și selectare a unei alternative decizionale se alege alternativa care:



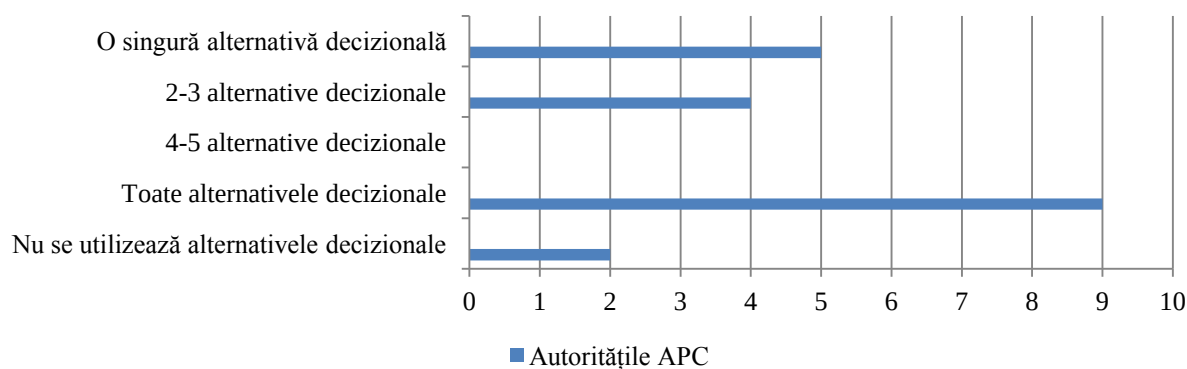
8. Timpul acordat pentru desfășurarea unui proces decizional administrativ dispune de implicații directe asupra calității deciziei luate?



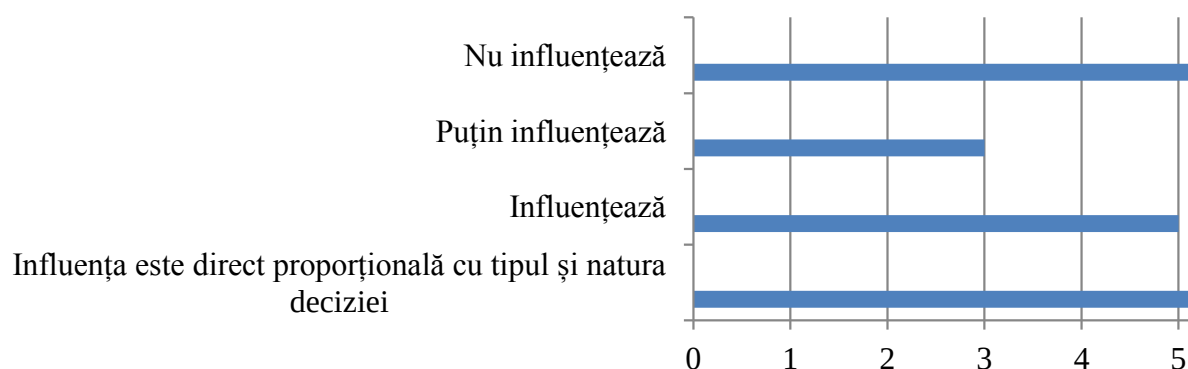
9. Implicarea factorului politic în procesul de pregătire și luare a deciziilor administrative este una:



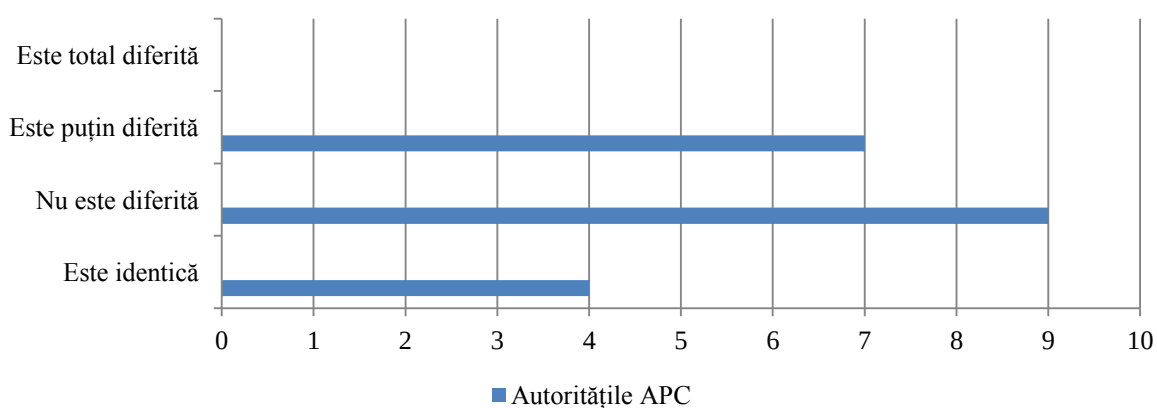
10. În cadrul proceselor decizionale administrative se identifică și se cercetează:



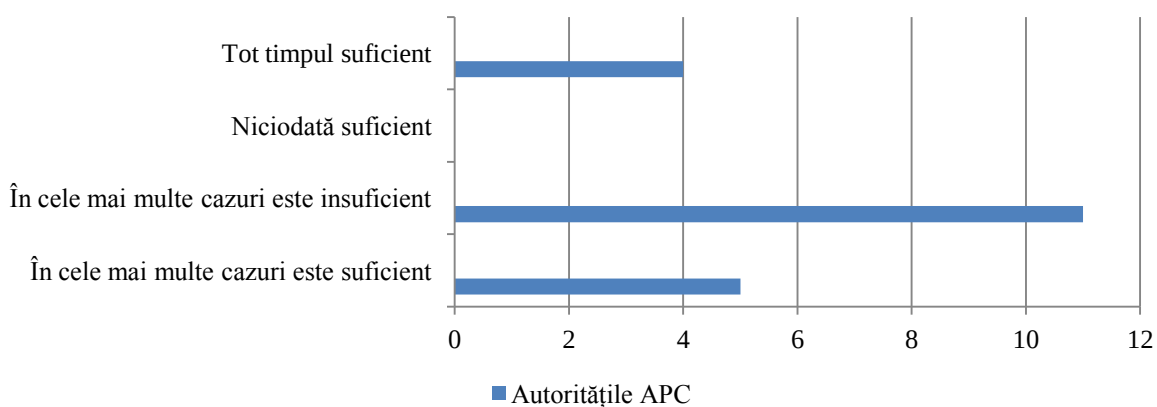
11. Neconsiderarea tuturor etapelor structurale ale procesului decizii administrativ precum și a ordinii de desfășurare a acestora influențe sau nu calitatea deciziilor?



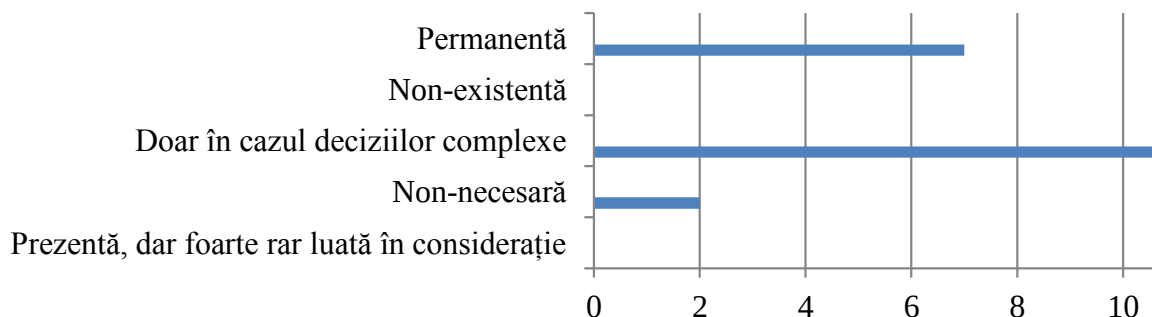
12. În ce măsură decizia luată acum diferă față de deciziile luate anterior în același domeniu de activitate?



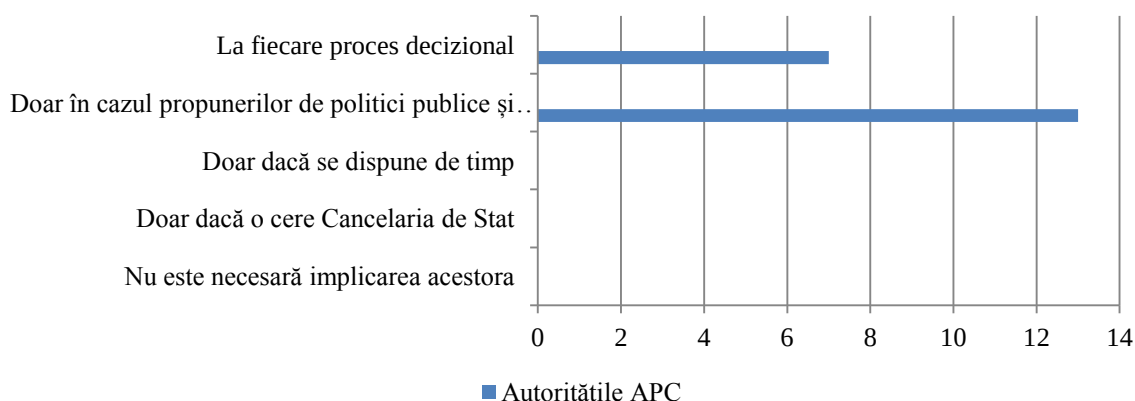
13. Timpul acordat pentru desfășurarea proceselor decizionale administrative este:



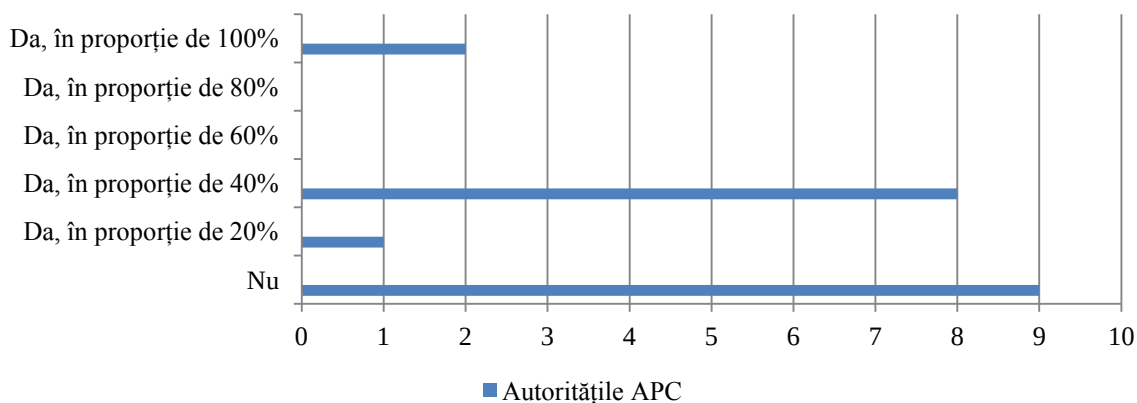
14. Solicitarea și considerarea punctului de vedere (expertizei) : mediului academic și al celui de cercetare și experimentare în cadrul proceselor decizionale administrative este:



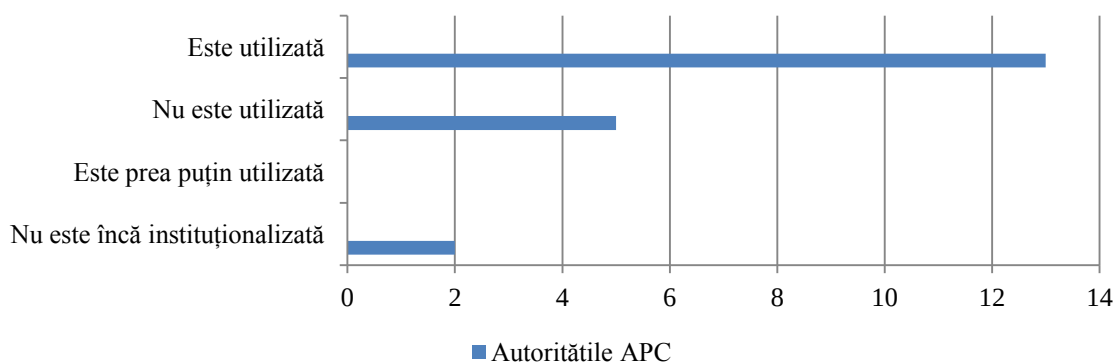
15. În ce măsură societatea civilă, mediul de afaceri și cetățenii sunt implicați în procesele decizionale administrative desfășurate?



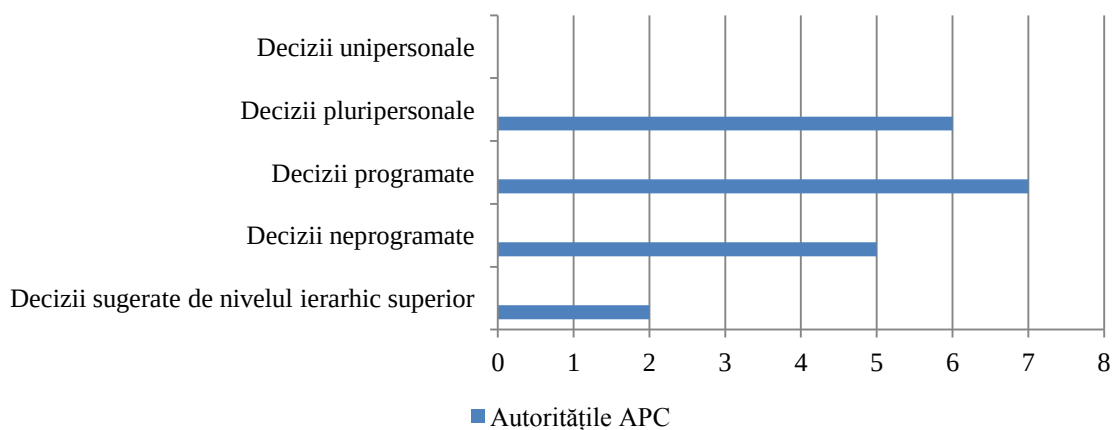
16. Poate fi considerată corupția ca principala cauză ce suscită ineficiența proceselor decizionale administrative și a deciziilor luate?



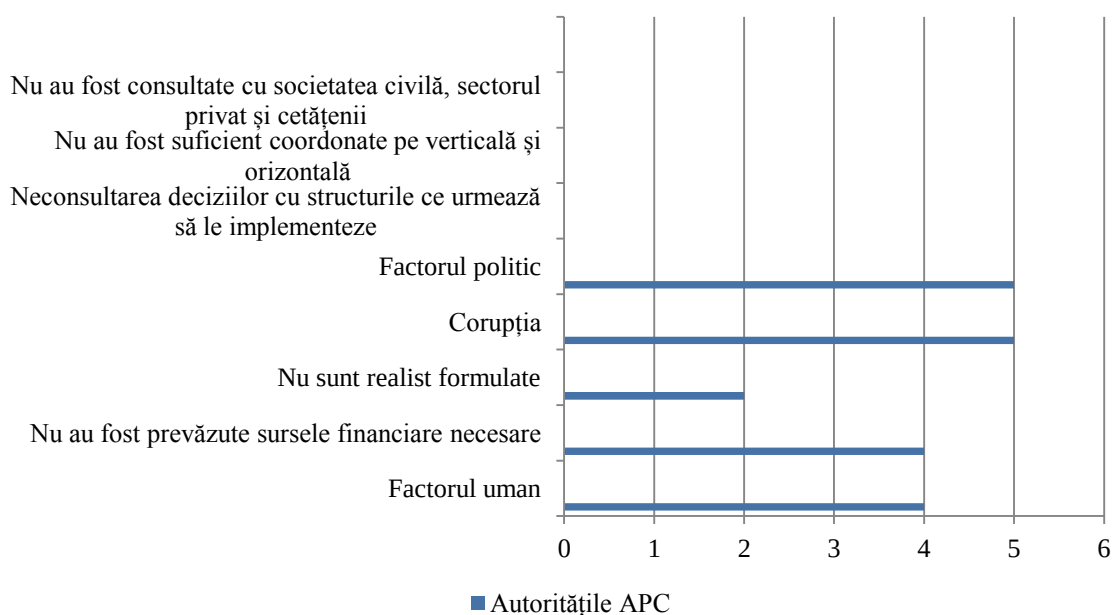
17. Este utilizată „e-guvernarea” în procesul de pregătire și elaborare a deciziilor administrative?

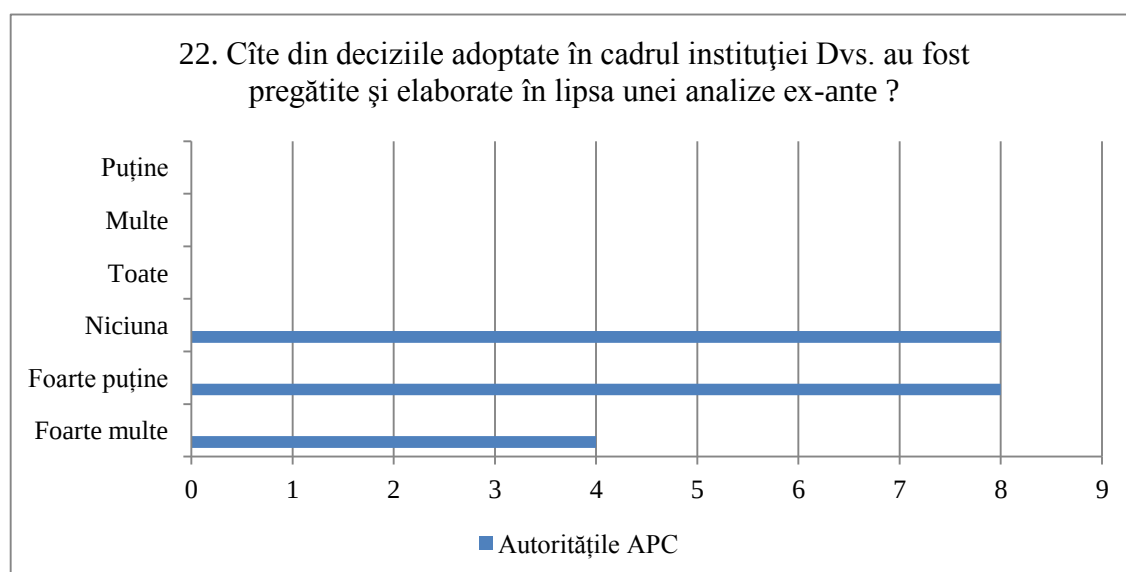
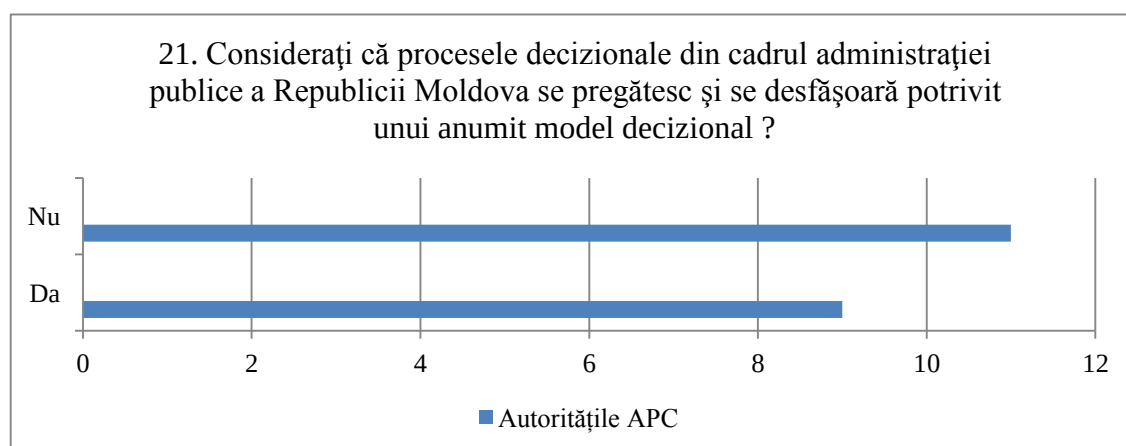
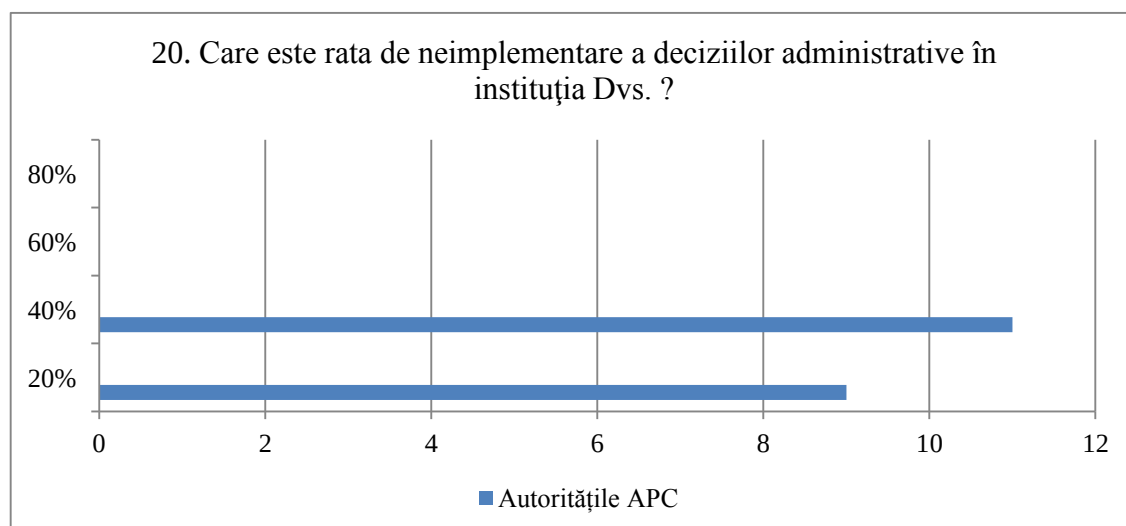


18. Ce tip de decizie administrativă predomină în instituția Dvs.?

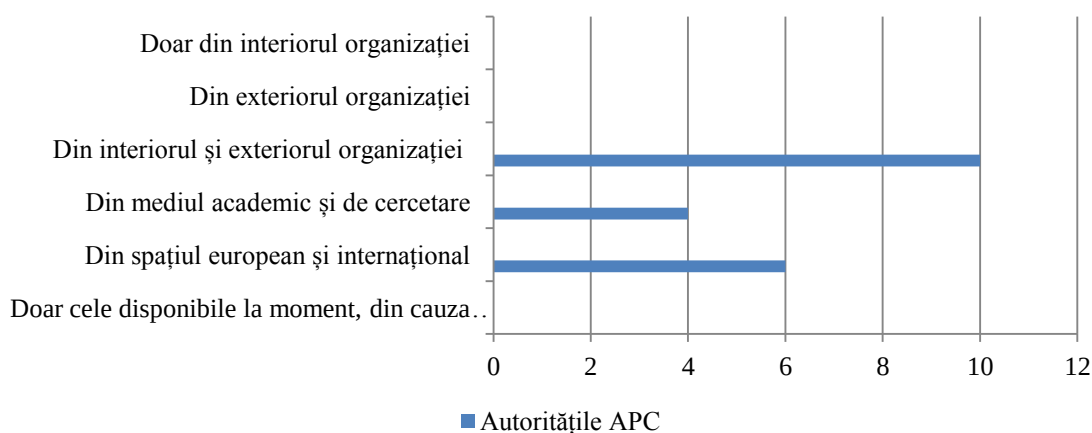


19. Care sunt cauzele ce conduc la neimplementarea conformă și totală a deciziilor administrative luate?

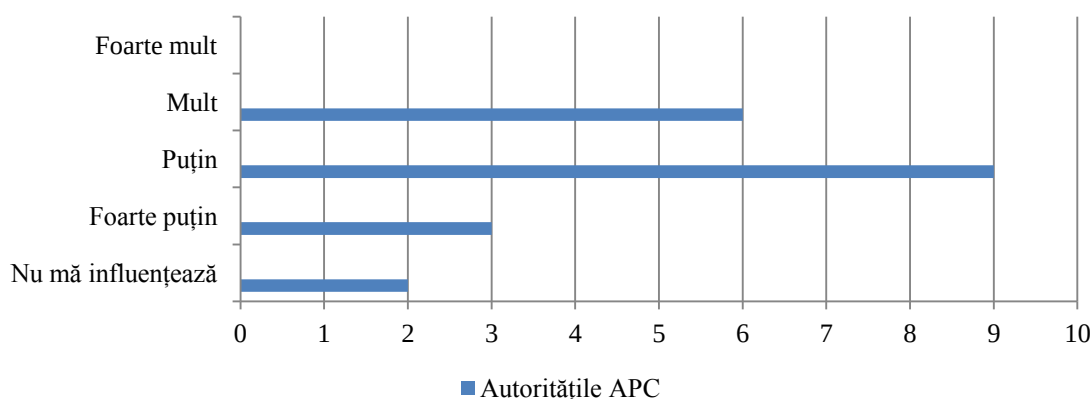




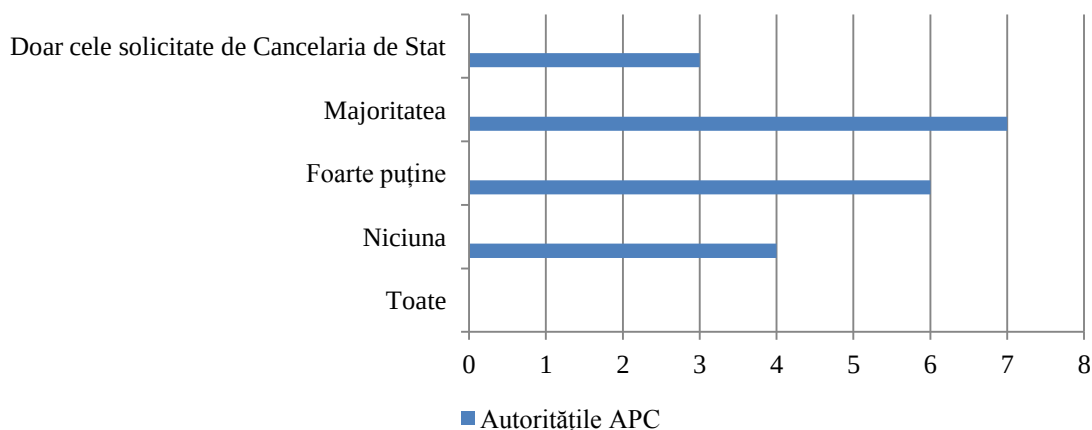
23. Ce tip de informații și date utilizați în cadrul proceselor decizionale administrative ?



24. Cât de mult vă influențează constrângerile mediului organizațional în desfășurarea proceselor decizionale administrative ?



25. Câte din deciziile administrative implementate au fost supuse analizei ex-post ?



Tabelul A5.1. Date sintetizate cu privire la ancheta sociologică desfășurată în cadrul autorităților APC din Republica Moldova

Date sintetizate cu privire la ancheta sociologică desfășurată în cadrul autorităților APC	
Intitulatura documentului:	Chestionar de evaluare a PDA din cadrul administrației publice centrale a Republicii Moldova.
Scopul chestionarului:	Diagnosticarea unor aspecte ale procesului decizional din cadrul autorităților APC a Republicii Moldova.
Grupul țintă:	Unitățile de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice din cadrul ministerelor și altor autorități publice administrative centrale (și/sau alte unități/structuri implicate în desfășurarea proceselor decizionale).
Numărul total de întrebări din cadrul chestionarului, și tipul acestora:	25; factice, de opinie, și de cunoaștere; deschise, închise și mixte; întrebări „de spart gheața”, de trecere, și de filtru.
Numărul autorităților APC cărora le-a fost expediat chestionarul pentru autoadministrare (scrisori recomandate):	31 - Ministerul Economiei; Ministerul Finanțelor; Ministerul Justiției; Ministerul Afacerilor Interne; Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene; Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor; Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare; Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor; Ministerul Mediului; Ministerul Educației; Ministerul Culturii; Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei; Ministerul Sănătății; Ministerul Tineretului și Sportului; Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor; Biroul Național de Statistică; Agenția Relații Funciare și Cadastru; Biroul Relații Interetnice; Agenția Rezerve Materiale; Agenția Turismului; Agenția „Moldsilva”; Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică; Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației; Consiliul Concurenței; Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală; Autoritatea Aeronautică Civilă; Consiliul Coordonator al Audiovizualului; Casa Națională de Asigurări Sociale; Serviciul de Informații și Securitate; Centrul Național Anticorupție; Serviciul de Stat de Arhivă.
Numărul autorităților APC care au refuzat completarea chestionarului, dar care au indicat sursele unde pot fi găsite informații:	6 - Ministerul Justiției; Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor; Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației; Consiliul Concurenței; Serviciul de Informații și Securitate; Centrul Național Anticorupție.
Numărul autorităților APC care nu au răspuns la scrisoarea de solicitare:	6 - Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene; Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei; Ministerul Educației; Agenția Rezerve Materiale; Agenția Turismului; Serviciul de Stat de Arhivă.
Rata de participare a autorităților APC:	61,3%

Sursa: elaborată de autor.

Anexa nr.6. Etapele structurale ale procesul decizional administrativ central din Republica Moldova

Tabelul A6.1. Expunerea descriptivă și analitică pentru fiecare etapă a procesului decizional administrativ central

Nr. d/o	Intitularea etapei structurale	Conținutul etapei structurale
1.	<i>Definirea problemei și obiectivelor</i>	La această etapă are loc descrierea pe scurt a problemei care a condus la necesitatea inițierii unei politici și se formulează obiectivele ce se propun a fi realizate. Pentru aceasta se elaborează o analiză mai detaliată a problemei, în vederea înțelegerii corecte a acesteia, chiar prin organizarea consultărilor cu părțile interesate, care pot furniza informații prețioase despre problema în cauză și lacunele politicilor curente. După identificarea problemei se stabilesc obiectivele politicii sau situația la care se dorește să se ajungă prin implementarea acesteia. Obiectivele trebuie să fie concrete și măsurabile, încât să fie posibilă evaluarea rezultatelor implementării politicii.
2.	<i>Identificarea soluțiilor posibile și a opțiunilor de politici</i>	La această etapă sunt identificate variantele posibile de rezolvare a problemei în cauză, și dintre acestea se selectează opțiunile de politici care merită a fi analizate și propuse pentru considerare factorilor decizionali. Propunerea de politici trebuie să conțină cel puțin trei opțiuni alternative, dintre care una să facă referință la <i>statu quo</i> , adică neimplicarea administrației publice în situația existentă.
3.	<i>Analiza impactului opțiunilor de politici</i>	Etapă presupune desfășurarea analizelor de impact economic, social, ecologic, asupra sărăciei, fiscal și administrativ, pentru opțiunile de politici publice. Aceste analize sunt reflectate în <i>Ghidul metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice</i> , care este un îndrumar metodologic pentru autoritățile publice implicate în procesul de elaborare și analiză a impactului politicilor anterior luării deciziei. Ghidul descrie etapele analizei <i>ex-ante</i> , precum și instrumentele aplicate la fiecare din acestea. Ghidul prezintă și unele tehnici calitative și cantitative. Potrivit Ghidului, analiza <i>ex-ante</i> reprezintă prima etapă a procesului decizional și presupune identificarea problemei, obiectivelor, eventualelor opțiuni de soluționare a problemei și realizarea obiectivelor, precum și analiza efectelor sau consecințelor opțiunilor decizionale până la aprobarea deciziei. Rezultatele analizei <i>ex-ante</i> urmează să fie transpuse în propunerea de

		politici publice, structura căreia trebuie să urmeze logica analizei <i>ex-ante</i> , și care trebuie să conțină informații începînd de la problema determinată pînă la opțiunea recomandată și sinteza consultărilor publice [29].
4.	<i>Elaborarea propunerii de politici</i>	Această etapă se bazează pe rezultatele obținute de la desfășurarea analizei <i>ex-ante</i>. Odată cu finalizarea elaborării propunerii de politici, aceasta se prezintă autorităților relevante ale administrației publice pentru avizare. În mod obligatoriu, documentul se avizează de Ministerul Economiei pentru impactul economic și asupra sărăciei, Ministerul Finanțelor pentru impactul bugetar, Ministerul Ecologiei pentru impactul ecologic, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei pentru impactul social, Ministerul Justiției pentru impactul juridic. Totodată, autoritatea inițitoare, după caz, trebuie să întreprindă acțiuni de consultare a propunerii cu părțile interesate. Consultarea publică se desfășoară în condițiile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008 și a Hotărîrii de Guvern nr.96 din 16.02.2010 cu privire la acțiunile de implementare a Legii privind transparența în procesul decizional [4], [18]. Legea citată asigură cetățenilor, asociațiilor și altor părți interesate dreptul la participarea la orice etapă a procesului decizional, la solicitarea și obținerea informațiilor referitoare la procesul decizional, la prezentarea propunerilor autorităților publice în vederea inițierii, elaborării și adoptării deciziilor, precum și dreptul de a prezenta acestora recomandările referitoare la proiectele de decizii supuse discuțiilor. Pentru asigurarea transparenței procesului de elaborare a deciziilor, legea instituționalizează următoarele etape structurale ce necesită a fi urmate: informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei; punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente; consultarea cetățenilor și a altor părți interesate; examinarea recomandărilor; informarea publicului referitor la deciziile adoptate. Pentru desfășurarea procesului de consultare sunt recomandate aplicarea următoarelor modalități de consultare: <i>solicitarea opiniei cetățenilor; solicitarea opiniilor experților; grupuri de lucru permanente; grupuri de lucru ad-hoc; dezbaterile publice; audierile publice; sondajul de opinie; referendumul.</i> Autoritățile publice elaborează și aprobă regulile interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, care trebuie să conțină anumite prevederi prescrise de cadrul legal. Fiecare

		autoritate publică își desemnează și instruește <i>coordonatorul procesului de consultare publică</i>, care este responsabil pentru asigurarea transparenței procesului decizional din autoritatea respectivă. Totuși, la o analiză mai detaliată a actelor legislative și normative sus-prezentate, se constată că acestea nu prevăd niciun mecanism de stimulare a cetățenilor pentru o implicare activă a acestora în PDA. Pentru a facilita participarea părților interesate în procesul de elaborare, implementare, monitorizare, evaluare și actualizare a documentelor de planificare strategică, în anul 2010 a fost instituit Consiliul Național pentru Participare. Consiliul este un organ consultativ, fără statut de persoană juridică și are drept scop dezvoltarea și promovarea parteneriatului strategic între autoritățile publice, societatea civilă și sectorul privat, în vederea consolidării democrației participative, prin facilitarea comunicării și participării părților interesate la identificarea și realizarea priorităților strategice de dezvoltare a țării și crearea cadrului și capacităților instituționale de asigurare a implicării plenare a părților interesate în PDA [19].
5.	<i>Examinarea propunerii de politici publice de către CS și CIPS</i>	La încheierea procesului de consultare internă și externă a propunerii, autoritatea inițitoare o transmite Cancelariei de Stat împreună cu avizele primite și tabelul de divergențe. Odată recepționată, Cancelaria de Stat verifică respectarea cerințelor de elaborare a propunerii și emite un aviz. În cazul în care avizul Cancelariei este favorabil, propunerea urmează a fi transmisă CIPS pentru examinare și aprobare împreună cu avizele autorităților consultate și tabelul de divergențe. Însă, dacă avizul Cancelariei este unul nefavorabil, justificat prin expunerea și argumentarea deficiențelor, propunerea se restituie autorității inițitoare, pentru înlăturarea acestora. După eliminarea deficiențelor, autoritatea inițitoare transmite propunerea Cancelariei în mod repetat pentru examinare și avizare. În cazul în care decizia comitetului este una pozitivă, autoritatea inițitoare pornește la aplicarea planului de acțiuni pentru implementarea propunerii, care în cele mai dese cazuri constă în elaborarea proiectelor de acte legislative sau normative. Dacă comitetul prezintă unele obiecții semnificative vizavi de documentul prezentat, atunci acesta se returnează autorului pentru definitivare în conformitate cu acestea.
6.	<i>Elaborarea, avizarea și aprobarea actului</i>	Procesul de elaborare a proiectului de act normativ este structurat în opt etape consecutive, după cum urmează:

	<i>normativ</i>	examinarea propunerilor; documentarea și luarea deciziei; asigurarea tehnică, organizatorică și financiară a procesului elaborării deciziei; determinarea conceptelor și noțiunilor ce vor fi utilizate în proiect; întocmirea textului; fundamentarea; avizarea, consultarea publică și expertiza; definitivarea [5, art.32]. Concomitent cu elaborarea proiectului de act normativ se întocmește o <i>notă de argumentare</i> la proiectul actului, care conține: explicațiile și argumentele necesare cu privire la condițiile ce au impus elaborarea proiectului; prognozele social-economice și consecințele realizării lor; elementele inovatorii; fundamentarea economico-financiară; materialele informative și analitice; actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul proiectelor de acte normative ce reglementează activitatea de întreprinzător [5, art.37]. Înainte de a fi prezentat spre aprobare organului competent, proiectul de act normativ în mod obligatoriu se avizează de autoritățile și instituțiile implicate direct în soluționarea problemelor incluse în proiect, de alte autorități și instituții interesate, precum și de autoritățile în a căror sarcină este pusă avizarea obligatorie. De asemenea, proiectul de act normativ se supune unei consultări publice [5, art.38]. În cadrul etapei de consultare publică a propunerii de politici, cât și a proiectului de act normativ, un rol semnificativ îl are <i>Consiliul Național pentru Participare</i> [19]. Odată cu instituirea Consiliului, considerăm că procesul de luare a deciziilor din cadrul APC a RM a cunoscut o ușoară îmbunătățire, ceea ce confirmă că implicarea cetățenilor în administrarea treburilor publice ale statului contribuie indubitabil la eficientizarea PDA. Ulterior, proiectul de act normativ este supus procesului de examinare și aprobare guvernului.
7.	<i>Implementarea politicii</i>	Implementarea unei politici constă în totalitatea activităților prin care o opțiune de politică publică este pusă în aplicare. De obicei, aceasta include adoptarea actelor normative, realizarea unor activități concrete în conformitate cu prevederile acestor acte sau activități care sunt prevăzute doar de propunere.
8.	<i>Monitorizarea politicii</i>	În cadrul procesului de monitorizare se urmărește realizarea activităților formulate în planul de implementare a politicii. Monitorizarea pe parcursul implementării este utilă pentru identificarea unor posibile deviații de la scopurile stabilite inițial și corectarea politicii. Paralel cu activitățile întreprinse pentru realizarea politicii urmează a fi

		monitorizate și resursele consumate. Monitorizarea se realizează de către autoritatea care a elaborat și implementat politica. Rapoartele de monitorizare se prezintă unităților de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor care le examinează și, după caz, informează conducătorul autorității despre progresul insuficient în realizarea politicii, sau înaintea propuneri pentru modificarea acesteia. Rapoartele de monitorizare a politicilor se elaborează o dată pe an, cu publicarea acestora pe pagina de internet a autorității. Pentru politicile incluse în planul de acțiuni anual al guvernului, monitorizarea se face și la nivelul Cancelariei de Stat, care primește și analizează semestrial informația despre realizarea acestora. Începând cu anul 2010, în cadrul AP din RM a fost instituit <i>mecanismul de monitorizare a implementării actelor legislative și actelor normative ale Guvernului</i>, unde Ministerul Justiției deține statutul de coordonator al procesului de monitorizare [20]. Însuși procesul de monitorizare este realizat de autoritățile APC. Acestea elaborează raportul de monitorizare și îl prezintă Ministerului Justiției pentru verificare, centralizare și prezentare Guvernului. Din punctul nostru de vedere, acest instrument de monitorizare este de natură subiectivă, fiindcă, este lesne de înțeles, că nici o autoritate a APC nu va raporta că nu a asigurat executarea sau nu a executat un act normativ, numai dacă nu este vorba de lipsa resurselor financiare.
9.	<i>Evaluarea politicii</i>	Procesul decizional se finalizează cu etapa de <i>evaluare</i>, care este o activitate de examinare a impactului politicilor, în raport cu obiectivele instituționale. Metodologia de desfășurare a etapei respective este reflectată în <i>Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice</i> [30]. Procesul de analiză și evaluare a politicilor include etapele <i>evaluării intermediare</i> și <i>evaluării ex-post</i>. <i>Evaluarea intermediară</i> se realizează pe parcursul etapei de implementare a politicii, accentul fiind plasat pe eficiența și eficacitatea acesteia, precum și identificarea necesității revizuirii acesteia. <i>Evaluarea ex-post</i> are drept scop de a supune procesului de analiză rezultatele politicii finalizate, cuantificarea impactului politicii în totalitatea sa și producerea unor concluzii care ar putea fi aplicate în politicile viitoare. Procesul de evaluare se efectuează de autoritatea care implementează politica publică.

Sursa: elaborată de autor în baza [2], [3], [5], [10], [12], [14], [16]-[21], [28]-[30].

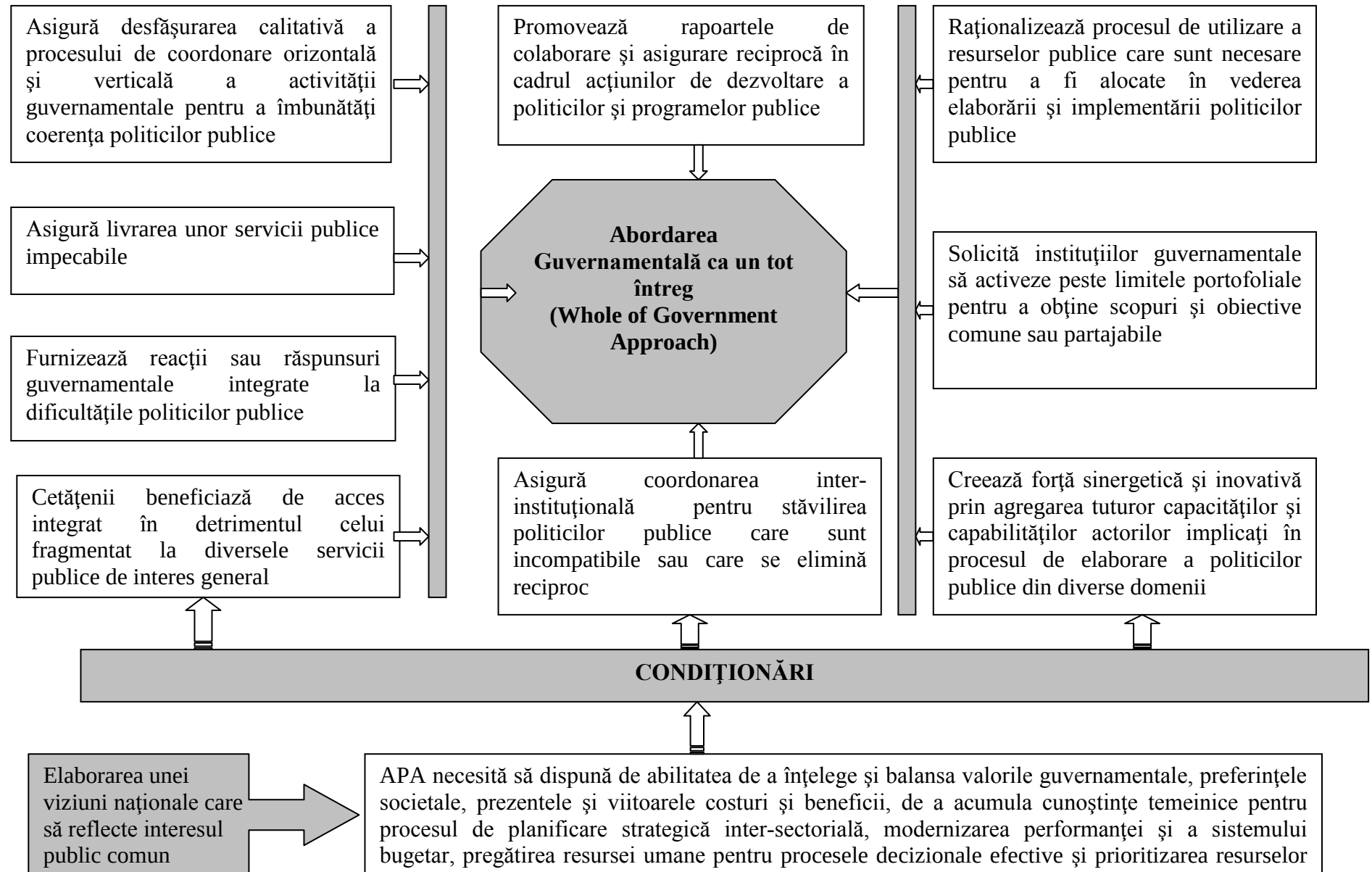
Tabelul A7.1. Principalii indicatori socio-economici și politici ai Republicii Moldova, Republicii Estonia și FRY Macedonia în plan comparativ

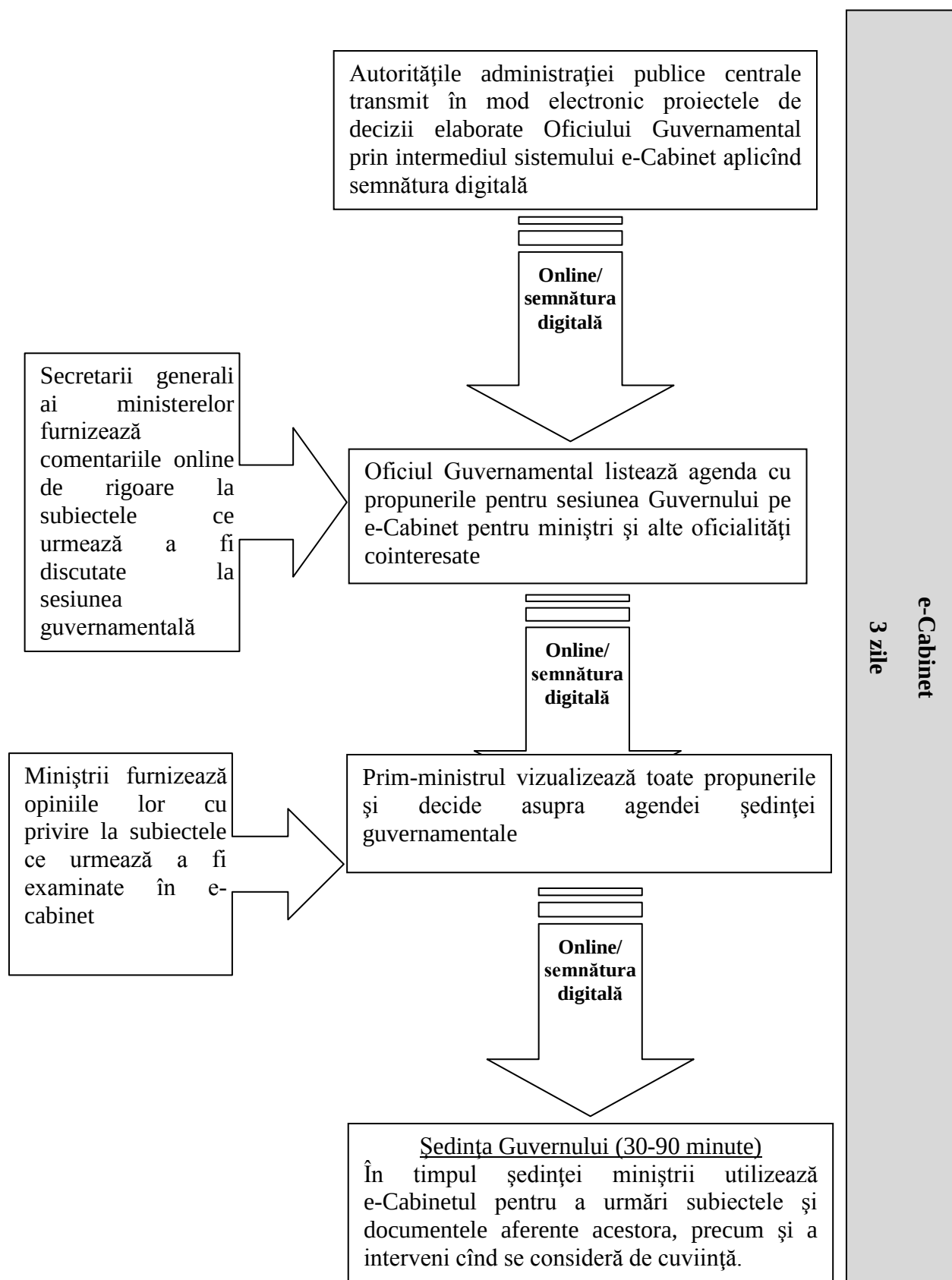
Aspecte comparative/Stările comparate	Republica Moldova	Republica Estonia	FRY Macedonia
Denumirea statului	Republica Moldova	Republica Estonia	FRY Macedonia
Forma de guvernământ	Republică Parlamentară	Republică Parlamentară	Republică Parlamentară
Declararea independenței	27 august 1991	20 august 1991	8 septembrie 1991
Adoptarea Constituției	29 iulie 1994	28 iunie 1992	17 noiembrie 1991
Organizarea administrativ-teritorială	Regiuni, raioane, municipii, orașe, comune și sate.	Regiuni, județe, municipalități rurale și orașe.	Regiuni și municipalități.
Dislocarea geografică	Europa de Sud-Est, la Est de România	Europa de Est, adiacent Mării Baltice și Golfului Finlandez	Europa de Sud-Est, la nord de Grecia
Referința geografică	Europa	Europa	Europa
Suprafața	33,851 km ²	45,228 km ²	25,713 km ²
Populația	3,583,288 (2014)	1,257,921(2014)	2,091,719 (2014)
Grupele etnice	Moldoveni-75,8%; Ucraineni-8,4%; Ruși-5,9%; Găgăuzi-4,4%; Români-2,2%; Bulagari-1,9%; Altele-1% (2004).	Estonieni-68,7%; Ruși-24,8%; Ucraineni-1,7%; Bieloruși-1%; Finlandezi-0,6%; Altele-1,6% (2011).	Macedoneni-64,2%; Albanezi-25,2%; Turci-3,9%; Romi-2,7%; Sârbi-1,8%; Altele-2,2% (2002).
Puterea executivă	Instituția Guvernamentală (Guvernul)	Instituția Guvernamentală (Guvernul)	Instituția Guvernamentală (Consiliul de Miniștri)

Puterea legislativă	Parlament unicameral (Parlamentul cu 101 deputați)	Parlament unicameral (Riigokogu cu 101 deputați)	Adunarea unicamerală (Sobranie cu 123 deputați)
Rata de creștere a populației	-1,02 % (2014)	-0,68 %	0,21 % (2014)
Rata de migrare	-9,08 migratori la 1,000 populație (2014)	-3,37 migratori la 1,000 populație (2014)	-0,48 migratori la 1,000 populație (2014)
Rata de viață la naștere	70,12 ani (2014)	74,07 ani (2014)	75,8 ani (2014)
PIB per capita	3,800 \$ (2013)	22,400 \$ (2013)	10,800 \$ (2013)
Bugetul	3,07 mlrd \$ (2013)	8,6 mlrd \$ (2013)	3,438 mlrd \$ (2013)
PIB (puterea de cumpărare)	13,25 mlrd \$ (2013)	29,94 mlrd \$ (2013)	22,57 mlrd \$ (2013)
Exportul	2,399 mlrd \$ (2013)	15,11 mlrd \$ (2013)	4,267 mlrd \$ (2013)
Importul	5,493 mlrd \$ (2013)	16,38 mlrd \$ (2013)	6,6 mlrd \$ (2013)
Datoria publică	16,5 % din PIB (2013)	6% din PIB (2013)	34,3% din PIB (2013)
Stocul investițiilor străine directe în țară	3,448 mlrd \$ (2012)	21,73 mlrd \$ (2013)	4,695 mlrd \$ (2013)
Populația sub pragul sărăciei	21,9% (2010)	17,5% (2010)	30,4% (2011)

Sursa: elaborată de autor în baza datelor preluate din <http://www.indexmundi.com/factbook/compare/>.

Anexa nr.8. Prezentarea grafică a abordării guvernamentale ca un tot întreg





Sursa: elaborată de autor în baza [161].

Anexa nr.10. Indicatorii și indicii utilizați pentru măsurarea bunei guvernări și metodologia de calculare a acestora

Tabelul A10.1. Principii europene și indicatorii de măsurare ai acestora

Principii europene	Indicatori	Sursa
Încredere și predictibilitate	Regula legii (statul de drept)	WGI
	Favoritism în deciziile guvernamentale	GCI
	Plăți neregulate și mită	GCI
Deschidere și transparență	Transparență în elaborarea politicilor publice	GCI
	Indexul de percepție a corupției	TI
	E-guvern	UNeGovDD
Responsabilitate	Responsabilitate și libertatea cuvântului	WGI
	Independența justiției	GCI
	Diversiunea (devierea de la cursul normal) a fondurilor publice	GCI
	Ușurința de a deschide și a face afaceri	IFC/WB
Eficiență și eficacitate	Calitatea reglementărilor	WGI
	Eficacitatea guvernării	WGI
	Disiparea costurilor guvernamentale	GCI
Indicator consolidat	Instituții publice	GCI

Sursa: elaborat de autor în baza [160].

Tabelul A10.2. Indicatorii și indicii utilizați pentru măsurarea principiilor și valorilor stabilite pentru o bună guvernare

Principii (valori) pentru buna guvernare	Indicatori/indici selectați	Sursa
Încredere și Predictibilitate	Regula legii (statul de drept)	WGI
	Favoritism în deciziile guvernamentale	GCI
	Plăți neregulate și mită	GCI
	Încredere publică în politicieni	GCI
Deschidere și Transparență	Transparență în elaborarea deciziilor guvernamentale	GCI
	Indexul de percepție a corupției	TI
	Controlul corupției	WGI
	E-guvernare	UNeGovDD
	E-participare	UNeGovDD
Voce și Responsabilitate	Responsabilitate și libertatea cuvântului	WGI
	Independența justiției	GCI
	Deturnarea fondurilor publice	GCI
	Ușurința de a deschide și a face afaceri	IFC/WB
Eficiență și Eficacitate	Calitatea reglementărilor	WGI
	Eficacitatea guvernării	WGI
	Disiparea costurilor guvernamentale	GCI
	Povara reglementărilor guvernamentale	GCI
	Prosperitatea și dezvoltarea umană a cetățenilor	

Sursa: elaborat de autor în baza [196]; [129]; [168]; [180]; [204]; [219]; [195]; [153]; [155]; [229]; [243]; [194]; [222]; [160].

Tabelul A10.3. Metodologia de calculare a indicatorilor utilizați pentru măsurarea eficienței proceselor decizionale administrative

Denumirea sursei și a indicatorului	Metodologia utilizată pentru calcularea valorii acestuia
Indicatorii Mondiali de Guvernare (Worldwide Governance Indicators) ai Băncii Mondiale: 1. voce și responsabilitate 2. stabilitate politică și absența violenței 3. eficiența guvernării 4. calitatea reglementărilor 5. statul de drept 6. controlul corupției	Guvernarea este reprezentată de tradițiile și instituțiile prin intermediul cărora se exercită autoritatea într-un stat. Definiția în cauză include procesele prin care guvernele sunt selectate, monitorizate și înlocuite; este măsurată capacitatea acestora de a formula și implementa politici de răsunet; este apreciat respectul cetățenilor și a statului pentru instituțiile care guvernează interacțiunile economice și sociale între acestea. Indicatorii agregați pentru fiecare dintre dimensiunile mai sus menționate combină punctele de vedere ale unui număr mare de întreprinderi, cetățeni, precum și a respondenților din sondajele experților. Sursele de date individuale care stau la baza indicatorilor agregați sunt extrase dintr-o varietate diversă de instituții de sondaj, grupuri de reflecție (think tanks), organizații non-guvernamentale, precum și organizații internaționale. Pentru fiecare indicator compozit, este aplicată o metodologie statistică numită „modelul componentelor neobservate” (Unobserved Components Model), în special pentru standardizarea diferitelor date, construirea unui indicator agregat ca medie ponderată și construcția erorilor marginale în vederea reflectării impreciziei inevitabile în măsurarea a șase dimensiuni ale guvernării. Setul de date generale mai include pe lângă indicatorii compoziți și date individuale stratificate pe surse, precum și dezagregate pe state. Indicatorii Mondiali de Guvernare presupun că valorile unitare per fiecare indicator agregat sunt de o variabilă aleatorie standard cu media zero și abaterea unitară standard variind de la aproximativ -2.5 (cel mai rău) la 2,5 (cel mai bun) raport de performanță împotriva indicatorului compozit. Proiectul Indicatorilor Mondiali de Guvernare furnizează patru indicatori agregați pentru cele șase dimensiuni selectate pentru măsurarea guvernelor. Metodologia statistică a Indicatorilor Mondiali de Guvernare include natura datelor primare care reflectă percepțiile de guvernare, erorile standard, numărul de observații per țară, utilizarea intervalelor de încredere pentru interpretare etc. Pentru țările incluse în proiect, valoarea de eroare standard și numărul de observații coincid în linii mari, astfel permițând elaborarea comparațiilor între state și regiuni
Rapoartele Globale de Competitivitate elaborate	Apreciază instituțiile publice ca unul dintre factorii determinanți ai competitivității. Împreună cu instituțiile private, acestea

sub auspiciile Forumului Economic Mondial prezintă următorii indicatori: 1. favoritism în deciziile guvernamentale 2. plăți neregulare și mită 3. încrederea publică în politicieni 4. transparență în elaborarea deciziilor guvernamentale 5. independența justiției 6. deturnarea fondurilor publice 7. disiparea costurilor guvernamentale 8. povara reglementărilor guvernamentale 9. prosperitatea și dezvoltarea umană a cetățenilor 10. dezvoltarea economică	constituie un pilon unic de competitivitate din totalul de doisprezece piloni. Întrucât doar pilonul numărul unu „Instituții Publice” reprezintă interes pentru cercetarea noastră, cu preponderență ne vom axa pe atributele acestuia. Competitivitatea este definită ca un set de instituții, politici și factori care determină nivelul de productivitate al unui stat. Potrivit rapoartelor, mediul instituțional este determinat de cadrul juridic și administrativ în care indivizii, companiile private și guvernele interacționează pentru a genera bunăstare. Importanța unui mediu instituțional solid și echitabil a devenit și mai evidentă în timpul recente crize economice și financiare. Calitatea instituțiilor publice influențează direct nivelul de competitivitate și creștere al statelor. Acestea din urmă influențează deciziile de investiții, precum și organizarea producției, care joacă un rol-cheie în modul în care societățile distribuie beneficiile și suportă costurile pentru strategiile și politicile de dezvoltare. Atitudinea guvernului față de piețe și libertățile economice, precum și eficiența operațiunilor întreprinse de acesta contribuie direct la construcția și dezvoltarea climatului competitiv. Birocrația și reglementările excesive, corupția, lipsa de onestitate în relațiile cu contractele de achiziții publice, lipsa de transparență și încredere, incapacitatea de a furniza servicii adecvate pentru mediul de afaceri, precum și dependența politică a sistemului judiciar impune costuri economice semnificative pentru sectorul antreprenorial, care subsecvent rezultă în încetinirea procesului economic de dezvoltare a statelor. Datele primare despre instituțiile publice ale statelor din Rapoartele Globale de Competitivitate sunt colectate prin intermediul sondajelor. Valorile indicatorilor de bază sunt scalate de la 1 la 7, scorul mai mare fiind atribuit performanțelor mai înalte. Economiiile mondiale sunt clasificate în funcție de scorurile obținute pe scara simplă.
Transparency International elaborează Indicele de Percepere a Corupției	Reprezintă o organizație mondială a societății civile care conduce lupta împotriva corupției și contribuie la creșterea gradului de conștientizare a efectelor nocive pe care le presupune corupția, conlucrând cu mediile guvernamentale, antreprenoriale și societale pentru elaborarea și punerea în aplicare a măsurilor eficiente pentru combaterea corupției. Transparency International definește corupția ca acțiunea de a face abuz de puterea sau autoritatea încredințată, în vederea obținerii câștigului personal. Studiile Transparency International rezultă în elaborarea Indiciului de Percepere a Corupției (IPC), care surprinde aspectele administrative și politice de corupție. Acestea sunt fundamentate în baza diferitor evaluări și sondaje de opinie desfășurate în mediile de afaceri, în baza constatărilor de luare a mitei de către oficialii publici, în mod special în cadrul procedurilor de achiziții

	publice, în baza faptelor de deturnare a fondurilor publice, și în baza consistenței și eficienței eforturilor anti-corupție depuse de către sectorul public. IPC acordă scoruri și clasifică statele în funcție de gradul de corupție a sectorului public. IPC este un indice compozit, o combinație de studii și evaluări cu privire la corupție, colectate de o varietate de instituții de renume. Acesta este cel mai utilizat indicator pe scară largă la nivel mondial pentru măsurarea corupției. De menționat faptul că IPC este utilizat din anul 1995 și a fost creat de cercetătorul Lambsdorff prin utilizarea diverselor tipuri de date. Scorul de țară indică nivelul perceput al corupției din sectorul public pe o scară de la „0” la „100”, unde „0” înseamnă că țara este percepută ca fiind foarte coruptă, și „100” semnificând că țara este percepută ca fiind totalmente lipsită de corupție (pînă în anul 2012 nivelul de percepție a corupției se măsura pe o scară de la 1 la 10).
Baza de date de dezvoltare a e-guvernării a Națiunilor Unite (UNeGovDD) prezintă indicatorii: 1. E-guvernare 2. E-participare	Este un instrument de benchmarking, care oferă o evaluare comparativă pentru monitorizarea progreselor de dezvoltare a e-guvernării pentru statele membre. Principala sursă de date pentru dezvoltarea Bazei de date e-Guvernare provine din studiile și rapoartele ONU „Global e-Readiness”. Rapoartele și studiile globale cu privire la dezvoltarea e-guvernării prezintă evaluări sistematice ale modului în care guvernele utilizează tehnologia informațională și de comunicații (TIC) pentru a asigura accesul și incluziunea tuturor păturilor sociale. Prin desfășurarea studiilor de utilizare a e-guvernării se identifică statele care au ocupat un rol de conducere în promovarea și dezvoltarea e-guvernării și cele în care potențialul și beneficiile TIC încă nu au fost îndeajuns explorate. Indicele Națiunilor Unite de dezvoltare a e-guvernării se bazează pe studii cuprinzătoare on-line a celor 192 de state membre ale ONU. Matematic, indicele reprezintă o medie ponderată a trei scoruri normalizate pe cele mai importante dimensiuni ale e-guvernării, și anume: domeniul de aplicare și calitatea serviciilor on-line; conectivitatea telecomunicațiilor; capacitatea umană de a le utiliza. Valorile indicelui variază între zero (cel mai rău) și unu (cel mai bun) scor. Din considerentul că indicele UN de dezvoltare a e-guvernării denotă dorința și capacitatea administrațiilor naționale de a utiliza TIC în exercitarea funcțiilor prescrise, aceasta permite elaborarea unor concluzii semnificative cu privire la aderarea guvernelor la principiul european „Deschidere și transparență”.
Rapoartele anuale „Doing Business” elaborate de Corporația Internațională de Finanțe (International Finance Corporation (IFC))	Se focusează pe relațiile dintre guverne și comunitatea de afaceri. Potrivit rapoartelor, administrațiile publice trebuie să fie responsabile pentru deciziile adoptate vizavi de cadrul de reglementare, în scopul facilitării oportunităților de a desfășura activitate antreprenorială în mediul național. Mita, furnizarea de

elaborează indicatorul „ușurința de a deschide și a face afaceri”	informații incomplete, întârzieri intenționate la adoptarea deciziilor, hărțuirea fiscală a antreprenorilor reprezintă doar câteva exemple tipice de comportament inexplicabil al instituțiilor publice caracteristice statelor în curs de dezvoltare cu economii în tranziție. Baza de date Doing Business a Corporației Internaționale de Finanțe se bazează pe studii ample realizate de către o rețea de experți internaționali și naționali.
Indexul de prosperitate Legatum	Institutul Legatum reprezintă o instituție de caritate de analiză think-tank pentru politicile publice din UK, a cărei misiune este de a ajuta oamenii să ducă o viață mai prosperă. Prin termenul de „prosperitate” se subînțelege atât bunăstarea, cât și bogăția națiunilor supuse studiilor de cercetare. Indexul de prosperitate Legatum pe care îl elaborează Institutul evaluează o gamă largă de sub-indici, inclusiv guvernare, educație, sănătate, capital social, spirit antreprenorial, libertatea personală, securitate și siguranță, economie. Fiecare sub-indice este construit utilizându-se analize econometrice pentru a determina factorii ce contribuie la majorarea veniturilor per cap de locuitor și a nivelului de satisfacție a vieții. Indexul se publică anual începând cu anul 2009, odată cu declanșarea crizei economico-financiare globale, între timp devenind un instrument esențial pentru guvernele din întreaga lume. Acestea includ 148 de state, care se clasifică în funcție de scorurile și clasamentele ocupate.
Indicele de Dezvoltare Umană (Human Development Index)	Indicele de Dezvoltare Umană reprezintă un indice compozit care măsoară nivelul mediu a trei dimensiuni de bază ale dezvoltării umane, și anume: o viață îndelungată și sănătoasă; cunoștințe; standarde decente de viață. Astfel, pentru a prezenta relațiile de interferență dintre calitatea actului de guvernare și implicațiile acestuia asupra nivelului de dezvoltare și de viață al cetățenilor de rînd a fost utilizat respectivul indice.

Sursa: elaborată de autor în baza [196]; [176]; [254]; [252]; [257]; [256].

Tabelul A11.1. Sub-indicii Indicelui de Prosperitate Legatum potrivit clasamentelor

Sub – indici ai Indicelui de Prosperitate Legatum (IPL)	State comparate	Perioada de referință (ani)/numărul total de state incluse în studiu IPL				
		2010/110	2011/110	2012/142	2013/142	2014/142
Capital Social	RE	43	46	30	40	39
	FRYM	86	80	106	106	82
	RM	76	106	81	91	102
Libertatea Personală	RE	68	70	74	71	70
	FRYM	81	85	90	90	77
	RM	97	88	115	115	107
Siguranță și Securitate	RE	36	34	39	35	36
	FRYM	50	58	69	72	67
	RM	74	67	79	75	70
Sănătate	RE	39	38	39	41	39
	FRYM	43	44	51	56	52
	RM	71	76	84	81	80
Educație	RE	36	35	31	35	40
	FRYM	71	63	71	75	74
	RM	66	58	59	60	67
Guvernare	RE	23	22	25	25	26
	FRYM	71	65	77	74	69
	RM	89	85	101	99	102
Antreprenoriat și Oportunități	RE	23	26	32	28	27
	FRYM	61	65	70	65	63
	RM	63	69	77	71	73
Economie	RE	59	41	60	65	58
	FRYM	98	89	109	119	110
	RM	104	85	124	125	125

Sursa: elaborată de autor în baza [253].

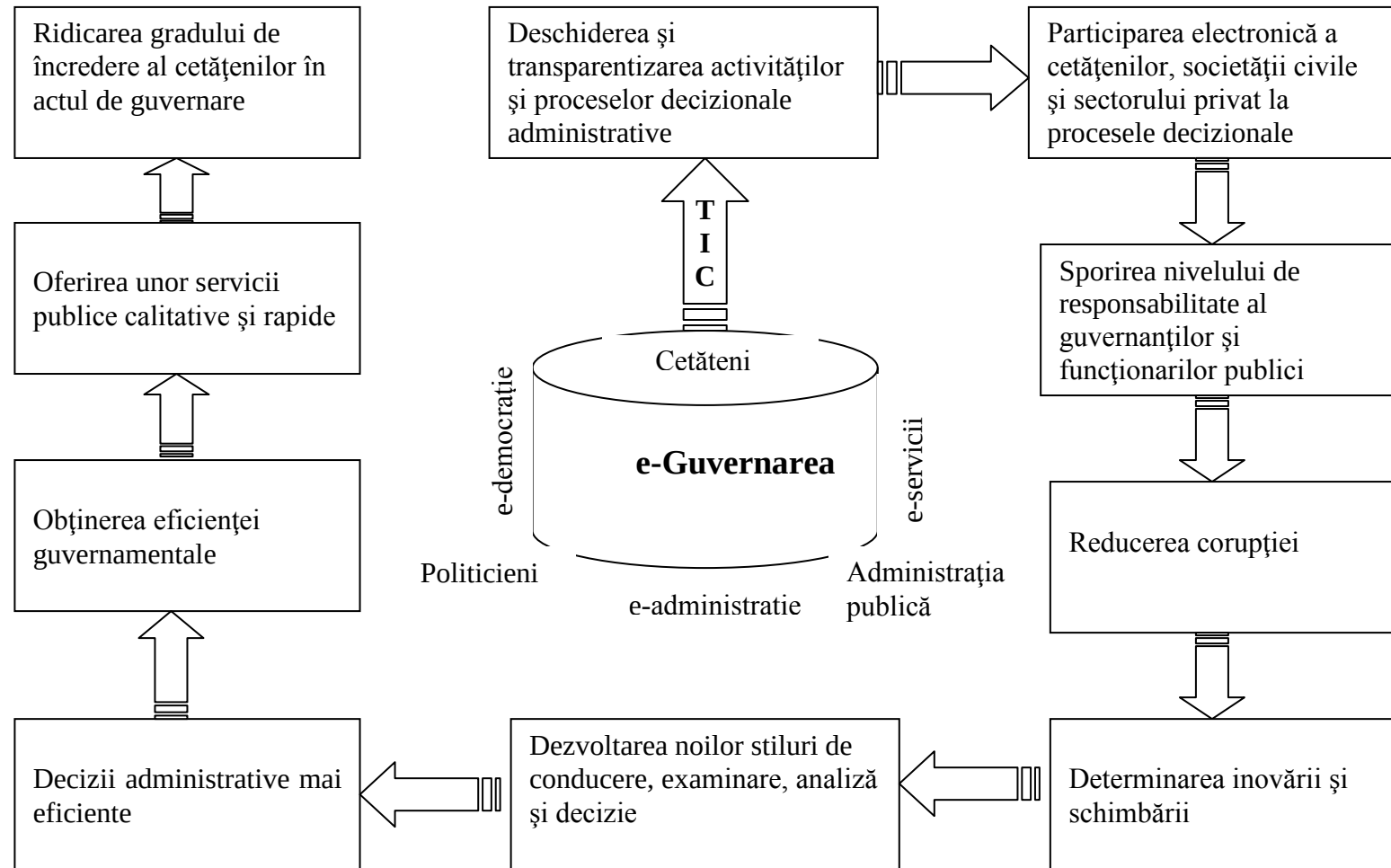
Tabelul A12.1. Noua abordare pentru elaborarea mai eficientă a politicilor: dimensiunea „fundamentele politicii” (Institutul Britanic pentru Guvernare)

Etapele abordării	Descrierea etapelor
<i>Clarificarea obiectivelor politicii</i>	La această etapă se urmărește ca: - problema să fie definită și încadrată în mod exact și adecvat; - propunerea de politică să fie susceptibilă de realizarea obiectivelor guvernamentale ca un tot întreg.
<i>Stabilirea autenticității ideilor utilizate în cadrul procesului de formulare a politicilor</i>	La etapa dată se verifică dacă: - procesul decizional a fost informat de către cele mai calitative și actuale dovezi existente; - au fost luate în considerare evaluările politicilor precedente; - a fost inserată gândirea inovatoare; - au fost căutate și luate în considerare ideile și experiențele funcționarilor publici din prima linie de la nivelul central și de la cel local, atât de natură națională, cât și internațională.
<i>Analiza designului și conținutului politicii</i>	În această etapă se focusează pe: - verificarea faptului dacă factorii de decizie au testat și evaluat riguros realismul proiectului de politică publică prin implicarea celor care urmează să o aplice; - verificarea nivelului de experiență a factorilor de decizie pentru politici similare; - verificarea rezistenței designului politicii la adaptabilitatea implementatorilor; - verificarea faptului dacă factorii de decizie au utilizat prototipuri și tehnici de stres-teste pentru a se asigura că politicile sunt implementabile.
<i>Analiza angajamentului extern</i>	Etapa presupune: - verificarea gradului de implicare în procesul de elaborare a politicii a celor ce urmează a fi afectați de aceasta; - verificarea gradului de luare în considerare a propunerilor acestora, și dacă nu, atunci cum au fost motivate.
<i>Evaluarea opțiunilor alternative</i>	În această etapă se analizează: - calitatea procedurii de evaluare a tuturor opțiunilor decizionale; - valabilitatea acestora pentru perioadele temporale mai extinse;

	- rezistența acestora la schimbările perpetui din mediul extern; - nivelul de identificare și evaluare a riscurilor în raport cu potențialele beneficii.
<i>Stabilirea rolurilor și responsabilităților pentru implementarea politicii</i>	Se apreciază dacă factorii de decizie au proiectat responsabilitățile și responsabili pentru fiecare aspect al politicii, precum și formele dar și profunzimea de realizare a monitorizării.
<i>Proiectarea feedbackului și evaluării</i>	La această etapă se verifică dacă: - există un plan realist pentru a obține feedback în timp util cu privire la modul în care politica se realizează; - politica permite desfășurarea unei evaluări realiste, chiar dacă guvernul central nu o face.

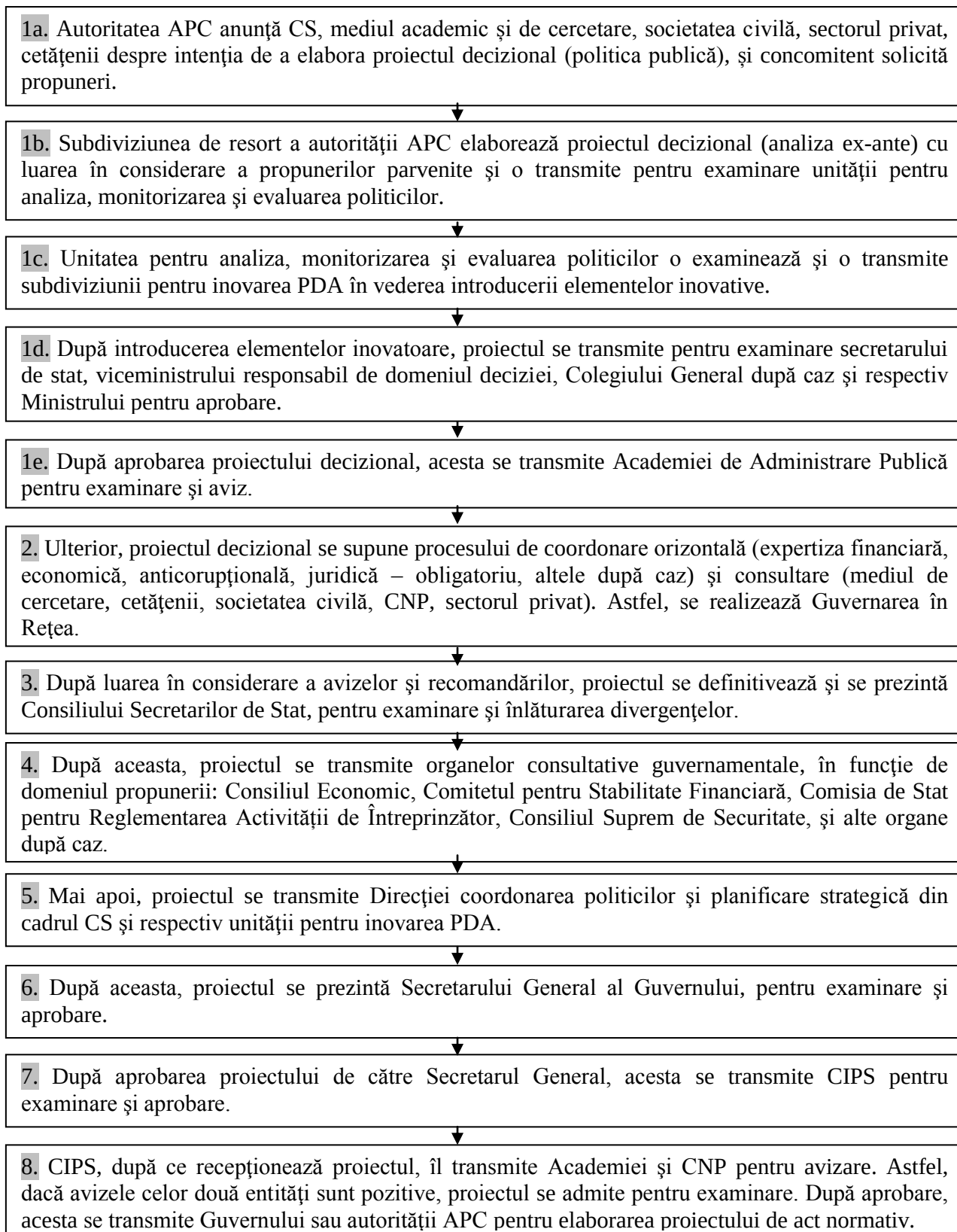
Sursa: elaborat de autor în baza [212].

Anexa nr.13. Prezentarea schematică a conceptului e-Guvernare



Sursa: elaborată de autor în baza [137]; [247]; [178]; [142]; [186]; [258]; [200]; [239]; [174].

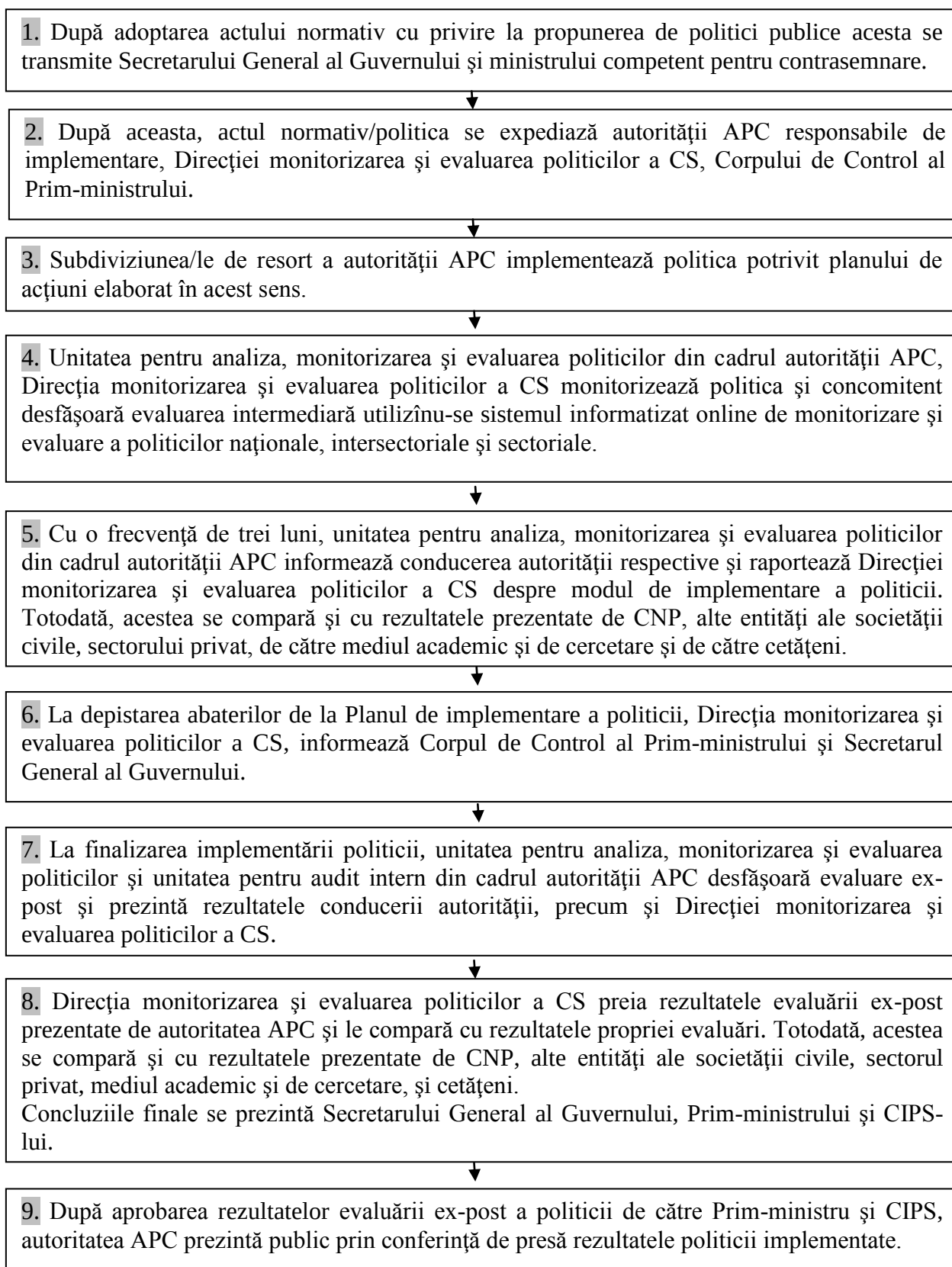
Tabelul A14.1. Modelul decizional (faza predecizională și decizională) elaborat de autor și propus pentru eficientizarea procesului decizional din cadrul APC a Republicii Moldova



N.B.: Eficacitatea modelului depinde de crearea și instituirea sistemului informatizat online de desfășurare a PDA și a sistemului automatizat de circulație a documentelor administrative.

Sursa: elaborată de autor.

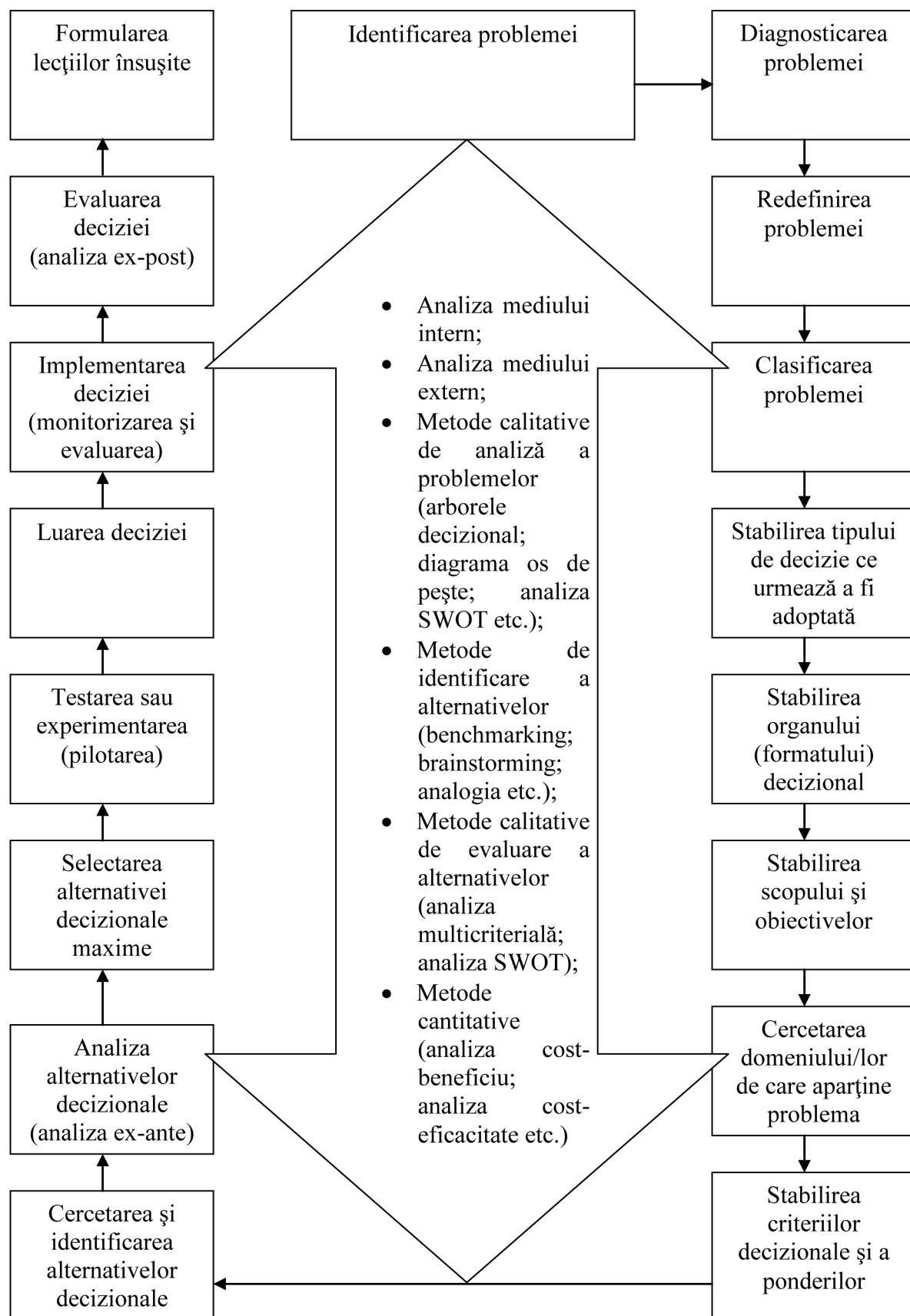
*Tabelul A14.2. Modelul decizional (faza postdecizională) elaborat de autor
și propus pentru eficientizarea procesului decizional din cadrul APC a Republicii Moldova*



N.B.: funcționalitatea modelului este direct proporțională cu crearea și instituționalizarea sistemului informatizat online pentru monitorizarea și evaluarea politicilor și modernizarea portalului de participare electronică www.particip.gov.md

Sursa: elaborată de autor.

Tabelul A14.3. Matricea modelului decizional administrativ intrainstituționl în viziunea autorului





**ACADEMIA MILITARĂ
A FORTELOR ARMATE**

MD-2023, mun. Chișinău, str. Haltei 23
fax 022 35-40-45, tel. 022 35-40-45

ARMED FORCES

MILITARY ACADEMY

MD-2023, city Chisinau, str. Haltei 23
fax 022 35-40-45, ph. 022 35-40-45

380
02.04.2015

Prin prezenta se confirmă faptul, că dl Solomon Oleg în perioada în care a exercitat funcția de șef catedră administrație publică la Academia Militară „Alexandru cel Bun”, a manifestat un interes deosebit față de ajustarea curriculei catedrei, în mod special cel proiectat pentru disciplina de studiu „Administrația publică centrală” potrivit ultimelor progrese, rezultate și tendințe științifice gnoseologico-empirice naționale și internaționale.

Printre îmbunătățirile educaționale aduse curriculumui „Administrația publică centrală” se regăsește și cea cu referință la introducerea temei „Procesul decizional administrativ al autorităților publice administrative centrale” în calitate de subiect de studiu și parte componentă a acestuia.

Astfel, cercetarea sistemică a procesului decizional administrativ și cu predilecție al celui din cadrul autorităților publice administrative centrale prin prisma cadrului bibliografic internațional și național, precum și a bunelor practici europene, reprezintă epicentru științific al curriculumui citat.

Comandant (rector) Academie militară

colonel

Mihail BUCLIȘ



**MINISTERUL APĂRĂRII
AL REPUBLICII MOLDOVA**

MD-2021, or. Chișinău, șoseaua Hîncești, 84

**МИНИСТЕРСТВО ОБОРОНЫ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

MD-2021, г. Кишинев, шоссе Хынчешть, 84

11/385
02.04.15

Luînd în considerație importanța și semnificația procesului decizional administrativ pentru activitatea instituțional-funcțională a autorităților publice administrative din Republica Moldova, inclusiv și pentru cea a Ministerului Apărării, acesta beneficiază de o atenție și un tratament predilect în comparație cu alte funcții manageriale.

O contribuție esențială la efortul Ministerului Apărării de ași îmbunătăți și eficientiza procesul decizional la toate etapele acestuia și-a adus dl Solomon Oleg, ofițer al Armatei Naționale, și doctorand la Academia de Administrare Publică.

Astfel putem reliefa faptul, că ofițerul nominalizat, în baza rezultatelor investigațiilor științifice desfășurate în cadrul activității de doctorat, a contribuit fervent la introducerea elementelor decizionale inovative (cu referință la informarea aprofundată, multilaterală, interdisciplinară și științifică a proceselor decizionale, fundamentarea argumentată și probată a deciziilor administrative, precum și analiza sistemică a alternativelor decizionale) în procesele decizionale proiectate și desfășurate în cadrul ministerului, instituțiilor și unităților militare din subordine.

Procese decizionale la care a participat dl Solomon Oleg și soldate cu adoptarea/emiterea actelor administrative (hotărârile de Guvern nr.91 din 13.02.2012; nr.873 din 20.11.2012; nr.317 din 30.05.2013; nr.586 din 08.08.2013; nr.299 din 21.05.2013, modificările la nr.351 din 23.02.2005, ordine, regulamente, etc.) reprezintă dovezi concludente ce conțin spiritul și natura inovatoare decizională în abordarea subiectelor reglementate de respectivele acte.

Ministru

Viorel CIBOTARU

Declarația privind asumarea răspunderii

Subsemnatul, declar pe răspundere personală că materialele prezentate în teza de doctorat sunt rezultatele propriilor cercetări și realizări științifice. Conștientizez că, în caz contrar, urmează să suport consecințele în conformitate cu legislația în vigoare.

Solomon Oleg



CV-ul AUTORULUI

Numele de familie și prenumele:	Solomon Oleg				
Data și locul nașterii:	28 decembrie 1977, r-ul Fălești, s. Horești				
Cetățenia:	moldovean				
Studii:	Superioare de scurtă durată	Colegiul militar „Alexandru cel Bun”	1994-1999	Specialitatea: artilerie	Profilul: fizică -matematică
	Superioare de licență	Universitatea de Stat din Moldova	2004-2009	Specialitatea: administrație publică	Profilul: științe administrative
	Superioare de master	Universitatea de Stat din Moldova	2009-2011	Specializarea: politici și servicii publice	Titlul de Master în științe politice
	Doctorat	Academia de Administrare Publică	2011-2014	Specialitatea: organizarea și dirijarea în instituțiile publice; servicii publice	Științe administrative
Stagii:	Curs de bază pentru ofițeri topogeodezi	Unitatea de instrucție și pregătire topogeodezică din or. Buzău, România.	2000-2001	Ofițer topogeodezist	
	Curs avansat de topogeodezie	Școala Națională de Cercetare Geospațială din Fort Belvoir, Virginia, SUA	2002	Ofițer specializat în cercetări geodezice	
	Curs de integritatea procedurilor de achiziții publice și parteneriat public-privat	Ministerul Apărării din Serbia.	2014	Certificat	
Domeniile de interes științific:	Științele administrative și Științele politice.				

Activitatea profesională:	Detașamentul topogeodezic	Geodezist	1999-2003		
	Unitatea topogeodezie și cartografie militară	Șef secție topogeodezică	2003-2005		
	Centrul topografic militar	Șef secție planificare și control a producției	2005-2009		
	Comandament Forțe Terestre	Specialist principal secției asigurare geoinformațională	2009-2010		
	Academia Militară „Alexandru cel Bun”	Șef catedră administrație publică	2012		
	Ministerul Apărării	Șef secție cadastru	2013-prezent		
Participări în proiecte științifice naționale și internaționale:	Cercetarea Arcului geodezic STRUVE pe teritoriul Republicii Moldova în cadrul proiectului internațional UNESCO (2003-2005); Proiectul de cercetare „Cercetarea modalităților de conversiune militară în Europa de Sud-Est Modelul Specific Regional” sub auspiciu Centrului pentru Cooperare și Securitate (2012).				
Participări la foruri științifice:	Conferința științifico-practică cu participare internațională „Teoria și practica administrării publice” din 22 mai 2012; din mai 2013; din 23 mai 2014; din 22 mai 2015; Conferința științifico-practică cu participare internațională „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice din 27 februarie 2015”; Conferința internațională din Belgrade, Serbia „Integritatea procedurilor de achiziții publice și parteneriat public-privat” din 11-13 iunie 2014; Congresul al XV-lea Internațional „Administrația Publică: Strategia de Reformare 2020” din 23 aprilie 2015, Harkov, Ucraina.				
Lucrări științifice și științifico-metodice publicate:	6 articole, 10 materiale ale comunicărilor științifice, 4 referate științifice; și 3 ghiduri.				
Premii, mențiuni, distincții, titluri onorifice, etc.:	18 Diplome de apreciere, inclusiv Diploma Guvernului Republicii Moldova	Insigna „Militar Eminent”; medalia „În slujba Patriei” gradul III; Crucea „Pentru Merit” clasa II; Crucea „Pentru Serviciu Impecabil” clasa III			
Cunoașterea limbilor:	Limba română – maternă; Limba engleză – fluent; Limba franceză – bine.				
Date de contact:	mun. Chișinău, șos. Hîncești nr.84/2, apt.202; tel.: 022923671; 079435306; email: soacbu77@yahoo.com				