

Incremental or Rational Decision-Making  
in Local and County Public Institutions in  
Romania?

**Abstract**

The article examines the decision-making process in public institutions at local and county levels in Romania according to the features of several theoretical models presented in the literature, namely: rational comprehensive approach, incremental approach, rule following approach, mixed scanning approach and garbage can model. The analysis is based on the findings of a research conducted at national level on a representative sample of public institutions. The sample included top level civil servants and public officials working for County Councils and Local Councils from county seats, municipalities, cities and communes. A questionnaire was drafted to ask the respondents to rate their perceptions with regard to several characteristics of the decision-making process in public institutions. The findings indicate a limited rationality bounding the decision-making process in the analyzed institutions, which is constrained by the budget, legislation and procedures. Further researches are required to better understand the decision process on particular domains and with regard to specific characteristics of some policy issues.

**Key words:** decision-making process, public institutions, rational comprehensive approach, incremental model, local and county levels, Romania.

# INCREMENTALISM SAU RAȚIONALITATE ÎN LUAREA DECIZIEI ÎN INSTITUȚIILE PUBLICE DE LA NIVEL LOCAL ȘI JUDEȚEAN DIN ROMÂNIA?\*

**Bianca RADU**  
**Cristina HARUȚA**

**Bianca RADU**

Asist. univ. drd., Departamentul de Administrație Publică,  
Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării,  
Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România  
Tel.: 0040-264-431.361  
E-mail: bianca.radu@apubb.ro

**Cristina HARUȚA**

Asistent cercetare drd., Institutul pentru Cercetări Sociale,  
Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării,  
Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România  
Tel.: 0040-264-431.361  
E-mail: haruta.cristina@polito.ubbcluj.ro

---

\* Publicarea acestui articol a fost posibilă prin finanțarea CNCIS, UEFISCU, în cadrul Programului IDEI, proiectul nr. 2595/2008, „Modele de luare a deciziilor în instituțiile publice din România de la nivel local și județean”.

## 1. Introducere

Modul în care se iau deciziile în România în cadrul instituțiilor publice constituie o temă ce beneficiază de curând de atenția cercetătorilor din domeniul administrației publice. Principala preocupare pe care o manifestă cei interesați de subiectul deciziilor în sectorul public constă în tentativa de a prescrie cursuri de acțiune ce urmăresc creșterea gradului de raționalitate a deciziilor, a nivelului de coordonare dintre actorii instituționali ce dețin autoritate în domeniul unei probleme, a nivelului de transparență al întregului proces decizional, precum și a gradului de participare al actorilor ce întrevăd mize directe sau indirecte în modul de rezolvare a unei probleme publice. Cu privire la aceste subiecte, literatura de specialitate vastă în domeniul politicilor publice face referire la numeroase surse întocmite cu scopul de a oferi expertiză și de a întări capacitatea instituțiilor publice, în special a celor de la nivel național, în încercările acestora din urmă de a adopta politici publice cu un înalt grad de raționalitate.

Puținele analize ce investighează procesul decizional în sectorul public se concentrează doar asupra instituțiilor publice de la nivel național. Acest aspect este cu atât mai important cu cât, începând cu anul 2005, legislația adoptată în domeniul politicilor publice se aplică doar instituțiilor publice de la nivel național, aceasta nefiind aplicabilă instituțiilor publice de la nivel local și județean.

Din motivele enumerate mai sus, articolul de față analizează procesul decizional în cadrul instituțiilor publice de la nivel local și județean, urmărind să identifice în ce măsură procesul de luare a deciziilor îndeplinește cerințele necesare pentru prescrierea acestuia în tiparele unui proces rațional sau a unui proces incremental (politic) de luare a deciziilor. Scopul cercetării a constat în elucidarea unor pattern-uri de luare a deciziilor în sectorul public indiferent dacă acestea denotă o combinație dintre caracteristicile modelelor incrementale și raționale sau respectarea cu preponderență a legislației în vigoare atunci când se ia o decizie. În acest sens, în prima parte a articolului vor fi prezentate principalele modele teoretice sugerate în literatura internațională de specialitate ce descriu modul de luare a deciziilor în sectorul public. În partea a doua a articolului vor fi nemijlocit prezentate rezultatele cercetării desfășurate la nivel național la sfârșitul anului 2009 și în perioada de început a anului 2010 pe un eșantion reprezentativ de instituții publice cu privire la modul de luare a deciziilor la nivel local și județean. Pe baza datelor statistice colectate va fi descris modul de luare a deciziilor în aceste instituții. De asemenea, se va încerca oferirea de explicații cu privire la rezultatele obținute.

## 2. Cadrul conceptual

În literatura de specialitate în domeniul politicilor publice s-au conturat cinci grupe principale de abordări explicative cu privire la modul în care se iau deciziile în cadrul sectorului public: (1) teoriile pure ale alegerii raționale, (2) abordarea cu privire la respectarea regulilor, (3) abordarea politică sau modelul incremental, (4) abordarea „scanării mixte” și (5) abordarea „coșului de gunoi”. Fiecare dintre cele cinci abordări conceptuale vor fi explicate pe scurt.

## 2.1. Abordarea alegerii raționale

De-a lungul timpului a existat presupunerea conform căreia orice „individ rațional” poate să ia decizii într-o manieră pur logică, cu evitarea interferențelor de valori și într-o deplină cunoștință de cauză a problemelor care urmează să fie rezolvate, precum și a consecințelor pe care le presupune luarea deciziei. Aranjamentele prezentate mai sus au stat la baza așa-numitului model rațional comprehensiv al luării deciziilor. Abordarea rațional comprehensivă este susținută de două mari principii. Primul principiu pornește de la prezumția că indivizii sunt raționali în sensul în care posedă capacitatea de a obține informații depline despre situația problematică cu care se confruntă și despre consecințele acțiunilor lor, astfel încât aceștia să poată lua decizii doar cu ajutorul operațiunilor logice și a dovezilor factuale. În al doilea rând, modelul rațional comprehensiv s-a afirmat ca fiind unul universal, adică orice decizie poate să fie logică, factuală și deplin documentată, în pofida contextelor istorice și culturale ale decidenților individuali.

În materia politicilor publice, teoriile pure ale alegerii raționale (sau modelul rațional comprehensiv) prescriu proceduri care să ducă la obținerea celor mai eficiente soluții pentru îmbunătățirea modului de funcționare a structurilor administrative. Ele presupun că toți decidenții au preferințe comune cu privire la modul de rezolvare a unei probleme, că toate alternativele de rezolvare a unei probleme și consecințele acestora pot fi identificate, și că decidenții cunosc toate alternativele și consecințele acestora. Aceste teorii propun o modalitate de rezolvare a problemelor cu care se confruntă decidenții din sectorul public prin dezvoltarea unei perspective cuprinzătoare asupra problemei cu care se confruntă.

Versiunile pure ale alegerii raționale sunt folosite în special pentru prezicerea comportamentului agregat al indivizilor, atunci când este posibil să se identifice aspecte raționale în cazul alegerilor subiective ale indivizilor (March, 1994). De exemplu, pe baza teoriilor alegerii raționale se poate prezice că o creștere a prețului unui anumit produs va duce la o scădere a cererii pentru produsul respectiv, chiar dacă vor exista persoane care să cumpere la un preț mai mare. De asemenea, March (1994) precizează că competiția sau introducerea competiției pe un segment de piață determină rezultatele deciziilor luate de către indivizi să converge către rezultatele preconizate a fi obținute în urma unui proces rațional pur. Cu toate acestea, versiunile pure ale alegerii raționale sunt greu de acceptat ca și explicații ale modului în care acționează în realitate indivizii și actorii instituționali.

Problema agregării a fost abordată pe larg în cadrul teoriilor organizaționale. Conform economiștilor neoclasici, în condițiile economiei de piață organizațiile acționează ca niște indivizi raționali. Dacă conceptele se operaționalizează astfel, problema agregării poate fi eliminată, iar organizațiile sunt privite ca niște indivizi care posedă capacități decizionale raționale. Această situație a fost ilustrată de Allison și Zelikow (1999), în studiul făcut asupra crizei rachetelor cubaneze, care relevă că organizațiile nu se comportă ca niște actori raționali, multe dintre deciziile organizaționale își au originea în procesele organizaționale sau în negocierile politico-birocratice. De asemenea,

în context organizațional, March și Shapira (1982) au demonstrat că organizațiile nu au preferințe atunci când iau decizii, preferințele organizațiilor sunt imprecise, inconsistente și se află într-o continuă schimbare.

Modelul rațional-comprehensiv este considerat drept unul deosebit de abstract. Acesta a fost criticat în numeroase rânduri pentru lipsa unei existențe materiale, așa cum rareori este cu adevărat aplicat în viața reală. Până în prezent nicio perspectivă teoretică nu a susținut cu vehemență faptul că un individ are capacitatea de a fi rațional. O altă critică a acestui model provine și din ambiguitatea termenului de „raționalitate” pentru care pledează. Aceasta din urmă posedă numeroase accepțiuni, de exemplu Aristotel considera că raționalitatea este trăsătura de bază care le deosebește pe ființele umane de animale și modul rațional de gândire este strâns legat de investigația empirică. O altă critică adusă modelului rațional este cea legată de universalitatea acestuia. În acest context, se argumentează că deciziile sunt puternic influențate de mediul cultural și raționalitatea ia diferite forme în diferite contexte sociale. În acest fel, decidenții nu iau decizii independente de mediul din care fac parte. Importanța factorilor culturali asupra comportamentului decizional a fost dezbătută de numeroși autori, în special de Max Weber care a argumentat că dezvoltarea capitalismului este strâns legată de credința religioasă protestantă. De aici și natura deciziilor care sunt sau trebuie să fie în concordanță cu mediul social și cultural al decidentului. Cercetările sociologice asupra procesului decizional au arătat că indivizii nu se nasc cu preferințe. Acestea se formează sub influența familiilor, prietenilor, instituțiilor religioase și a comunităților. Psihologii care au studiat economia behavioristă au observat că procesul de luare a deciziilor este influențat de o serie de factori: motivarea, valorile și normele, capacitățile de a procesa informațiile și heuristica, atitudinea în procesul de judecată asupra altor idei și persoane, comparațiile sociale dintre rezultate, experiența anterioară, factorii emoționali, expectanțele și procesul de negociere (reguli și instituții). Factorii motivaționali includ nevoia de realizare, locusul de control, atracția față de risc, sentimentul de altruism, sistemul cognitiv, stilul de viață și preferințele de timp. În legătură cu aspectele enumerate mai sus, Herbert Simon (1997) deduce că limitările psihologice și sociale, precum și factorii organizaționali alcătuiesc contextul deciziei. Mediile sociale și organizaționale controlează alternativele decizionale sau chiar impun anumite tipuri de constrângeri asupra comportamentului uman. O altă critică adusă modelului rațional se adresează agregării alegerilor individuale. Unii autori, pe parcursul ultimului secol, s-au întrebat în ce măsură rezultatele deciziilor individuale raționale pot să fie agregate sau pot să influențeze outcome-urile sau rezultatele raționale colective. Kenneth Arrow (1970 *apud* Morçöl, 2007) a arătat că într-o societate democratică preferințele decidenților nu pot să fie agregate în așa fel încât deciziile colective să satisfacă caracteristicile modelului economic rațional. Cu alte cuvinte, alegerile individuale raționale nu pot fi agregate prin vot, adică prin oferirea unei alternative pentru toți alegătorii. În acest sens, singurul model care ar putea să se apropie cel mai mult de modelul rațional, este modelul autocratic de lu-

are a deciziilor, și anume acela în care întreaga putere de decizie este concentrată în mâinile unei singure persoane. Conform lui James Samuel Coleman (2009 *apud* Nutt și Wilson, 2010) aspectul legat de agregarea rezultatelor deciziei reprezintă problema intelectuală centrală a științelor sociale. După Coleman, o teorie validă a agregării trebuie să țină cont de efectele sistemice ale deciziilor individuale.

Cercetătorii în acest domeniu au înțeles aplicabilitatea limitată a teoriilor pure ale alegerii raționale și a capacității limitate a acestora de a explica modul în care se iau deciziile în sectorul public. Astfel, s-a încercat adaptarea acestor teorii astfel încât să reflecte într-o măsură mai mare comportamentul observat. Modificările aduse au avut în vedere revizuirea asumpțiilor care au stat la baza acestor teorii, păstrându-se însă structura de bază. Modificarea principală adusă a fost de a recunoaște incertitudinea care există, admițând faptul că nu pot fi anticipate consecințele unor acțiuni prezente. Decidenții trebuie să aleagă între mai multe alternative în funcție de consecințele anticipate ale acestora, dar consecințele respective nu se cunosc cu certitudine. March (1994) observă că mai degrabă se cunosc probabilitățile de a obține anumite rezultate.

Introducerea noțiunii de incertitudine și analiza modului în care pot fi luate decizii în condiții de incertitudine au contribuit la îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor, astfel încât acest proces să aibă un caracter cât mai rațional. Cercetările despre modul în care se desfășoară procesul de luare a deciziilor în realitate arată că decidenții nu cunosc de la început toate alternativele, că nu pot anticipa și lua în considerare toate consecințele unei decizii și că nu își exprimă toate preferințele cu privire la modul de rezolvare a unei probleme la un moment dat. S-a constatat că decidenții nu identifică de la început toate alternativele de rezolvare a unei probleme, ci identifică doar câteva pe care nu le compară simultan așa cum raționalitatea pură presupune, ci secvențial. De asemenea, decidenții nu anticipează toate consecințele posibile ale unui curs de acțiune (ceea ce uneori poate fi dificil de realizat), ci se concentrează doar asupra unor consecințe care sunt de obicei mai ușor de identificat. Nu întotdeauna există consens între persoanele sau instituțiile implicate în procesul de luare a deciziei cu privire la criteriile în funcție de care să se aleagă între diferite alternative de soluționare a unei probleme.

Ca urmare a înțelegerii constrângerilor care acționează asupra decidenților în general, dar și asupra celor din sectorul public, cercetătorii în domeniul politicilor publice au introdus noțiunea de raționalitate limitată („bounded rationality”) (Simon, 1997). Aceasta înseamnă că, chiar dacă decidenții încearcă să ia decizii în mod rațional, ei sunt constrânși în acest demers de o cantitate limitată de informații pe care o au la dispoziție, precum și de capacități cognitive limitate. Din perspectiva raționalității limitate constrângerile legate de informații sunt generate de (March, 1995): (a) atenția limitată pe care o au decidenții (atunci când prea multe aspecte sunt importante pentru luarea unei decizii); (b) memoria limitată a decidenților de a stoca informații, dar și de a apela la informații care au fost stocate anterior; (c) capacitatea limitată a decidenților de a înțelege complexitatea unei probleme (de a face legături între

informații și evenimente, de a stabili legături cauzale); (d) problemele de comunicare (s-a identificat o capacitate limitată de a comunica informații, în special informații complexe și de specialitate).

Având în vedere aceste constrângeri, decidenții încearcă să le facă față prin adoptarea unor decizii care satisfac criteriile de luare a deciziilor, mai degrabă decât maximizează rezultatele așteptate. De asemenea, abordarea raționalității limitate arată că decidenții tind să se concentreze în special asupra problemelor care necesită rezolvare pe termen scurt, și într-o măsură mai mică asupra problemelor care necesită rezolvare ce se întinde pe o perioadă de timp mai lungă.

Atât teoriile pure ale alegerii raționale, cât și abordarea raționalității limitate au o trăsătură comună cu privire la procesul de luare a deciziilor, și anume faptul că deciziile se bazează pe o evaluare a alternativelor, pe identificarea consecințelor fiecărei alternative și pe comparații între alternative din perspectiva unor criterii de luare a deciziilor. În ambele cazuri decizia este rezultatul unor calcule raționale.

## *2.2. Abordarea cu privire la luarea deciziilor pe baza respectării regulilor*

Din această perspectivă, procesul de luare a deciziilor în sectorul public este văzut ca urmărind respectarea regulilor care prescriu comportamentul care este potrivit a fi urmat într-o anumită situație. March (1994) afirmă că acțiunea unui individ sau a unei instituții publice este rezultatul identității pe care individul sau instituția o are, precum și a regulilor și a procedurilor care sunt considerate a fi potrivite pentru situația în care se află. Atunci când se ia o decizie cu privire la o acțiune viitoare nu sunt realizate analize explicite cu privire la alternative de acțiune și la posibile consecințe, ci se analizează ceea ce este potrivit să se facă în situația respectivă.

Luarea deciziilor pe baza respectării regulilor se diferențiază de procesele raționale de luare a deciziei. Nu raționalitatea este mecanismul care stă în spatele deciziei, ci stabilirea identității și a regulilor care sunt atașate acestei identități, precum și identificarea a ceea ce este potrivit a se face într-o situație dată ținând seama de regulile existente. March (1994) argumentează că de cele mai multe ori regulile sunt privite ca un context pentru comportament și pentru luarea unei decizii; regulile oferă baza pentru luarea deciziei în foarte multe aspecte ale vieții noastre, chiar dacă nu suntem conștienți de acest lucru.

Indivizii și organizațiile depind de reguli și de procesele de standardizare, de stabilire a unei rutini și de organizare a acțiunilor pe care regulile le oferă. Din această perspectivă orice decizie este influențată de reguli. Regulile aplicabile în cazul unei instituții publice stabilesc modul potrivit de luare a deciziilor. Regulile precizează informațiile care trebuie luate în considerare atunci când se ia o decizie, cine trebuie să participe la procesul de luare a deciziei, intervalul de timp în care trebuie luată o decizie, cum trebuie aceasta argumentată și cui trebuie raportate deciziile luate. Există și foarte multe reguli care precizează diferite activități care țin de modul de funcționare a instituțiilor publice. O decizie nu este legală dacă nu se respectă regulile stabilite în cadrul legislației cu privire la procesul de luare a deciziilor.

### 2.3. *Abordarea politică sau modelul incremental*

Primele două abordări cu privire la procesul de luare a deciziei au presupus un actor individual de luare a deciziei. Modelul incremental formulat de Charles Lindblom (1959) descrie modul în care se iau deciziile în sectorul public, în special în instituțiile publice din Statele Unite, întrucât acest model a fost elaborat și propus în SUA. Acest model presupune existența mai multor actori implicați în luarea deciziei. Modelul incremental este clasificat ca și un model politic de luare a deciziilor (Rosenbloom și Kravchick, 2005). Acest model arată că multe decizii se iau în condiții de ambiguitate, care este o trăsătură caracteristică a societăților pluraliste ce încearcă să construiască consens cu privire la programe de politici publice. Din acest punct de vedere, interesele politice duc la formulări vagi și neclare ale obiectivelor de îndeplinit.

Modelul incremental argumentează că decidenții din sectorul public nu doresc pierderea suportului politic pentru o decizie care se dorește adoptată, și nici pierderea suportului grupurilor importante din comunitate. Ca urmare, deciziile care vor fi adoptate vor consta în modificări relativ mici a procedurilor existente, dar care totuși să contribuie la îmbunătățirea situației problematice și care să minimizeze numărul de instituții/persoane „deranjate” de aceste măsuri noi.

Modelul incremental accentuează nevoia decidenților din sectorul public de a răspunde cererilor comunității politice în care activează, de a fi reprezentativi pentru grupurile care alcătuiesc această comunitate politică, și, în final, de a fi răspunzători în fața aleșilor politici. Aceste valori sugerează un alt mod de gândire referitor la activitatea sectorului public, bazat pe premise conform cărora luarea deciziei în sectorul public trebuie să implice o doză serioasă de participare publică; administrația publică ar trebui să fie bazată pe construirea de coaliții și consens politic; și că oficialii numiți politic ar trebui să fie lăsați nu doar să îndrume activitatea funcționarilor publici, dar ar trebui să și exercite presiuni în vederea adoptării unui curs de acțiune sau altuia.

Există două motive pentru care aceste decizii rămân relativ apropiate situației curente. În primul rând este vorba de teama tipică de schimbare, în general, și de schimbarea radicală a factorilor de decizie, indiferent de timp și spațiu, în special. Este mai ușor să accepți alternative ale căror consecințe pot fi estimate în funcție de situația curentă (asupra căreia s-a construit deja un consens) decât alternative care propun schimbări radicale ale căror consecințe nu pot fi evaluate dinainte și pentru susținerea cărora acordul necesar nu este încă format. Al doilea motiv constă într-un aspect caracteristic al structurilor birocratice, și anume: procedurile de operare standard tind să promoveze practicile și programele curente. Aceste metode prin care se iau deciziile tind să fie standardizate și stabilite în avans, îngreunând astfel creativitatea și inovația în găsirea alternativelor, menținând alternative familiare.

Acest model arată că deciziile se bazează mai degrabă pe schimbări mici, graduale, decât pe schimbări radicale. De altfel, Charles Lindblom definește modelul incremental ca fiind metoda comparațiilor limitate și succesive. Deoarece metoda rațională comprehensivă nu poate fi folosită în situații complexe, decidenții încearcă

să găsească modalități de simplificare a procesului de luare a deciziei. De aceea, în loc să se identifice cât mai multe alternative de rezolvare a problemei, analiza se concentrează asupra câtorva alternative care diferă într-o mică măsură de politicile în vigoare. Comparațiile între alternative nu se fac simultan, ci au loc succesiuni repetate de comparații, de formulări și reformulări ale politicii publice, până se identifică o variantă pentru care se percepe că există susținere politică. Atunci când sunt analizate consecințele diferitelor alternative de rezolvare a problemei, sunt ignorate posibilele consecințe importante. Având în vedere că alternativele care sunt luate în discuție diferă marginal de politicile existente, experiențele anterioare joacă un rol important în anticiparea consecințelor unor pași viitori. Preocuparea principală este orientată spre remedierea problemelor existente și mai puțin spre încercările de a atinge obiective pozitive.

Avantajul major pe care îl oferă modelul incremental este faptul că urmărește să asigure reprezentativitatea diferitelor interese care există în comunitate. Acest aspect benefic reprezintă în același timp și un dezavantaj ce se constituie în interiorul unui model conservator care poate să contribuie la menținerea unei situații problematice și să genereze o stare de „orbecăială”, ce survine de teama pierderii sprijinului politic și a generării unei nemulțumiri în rândul populației afectate de decizia luată. Acest dezavantaj este generat și de faptul că stilul de luare a deciziilor promovat de modelul incremental are o valoare analitică limitată, bazându-se într-o măsură mai mică pe documentare și analize sistematice cu privire la posibile cursuri de acțiune. Dezavantajul cel mai important al modelului incremental este faptul că nu poate fi folosit pentru luarea unor decizii de reformă majore în domeniul social. Incrementalismul presupune un nivel ridicat de stabilitate a societății și solicită existența unei culturi a negocierii și a unei maturități sporite a nivelului clasei politice și a cetățenilor.

#### 2.4. *Abordarea scanării mixte*

Abordarea scanării mixte în procesul de luare a deciziei propune combinarea abordării raționale și a celei incrementale, precum și oferă un set de recomandări cu privire la situațiile în care acestea să fie folosite (Etzioni, 1967). Conform abordării formulate de Amitai Etzioni, strategia de luare a deciziilor ar trebui să combine folosirea unei examinări detaliate (raționale) a unor domenii și o examinare parțială a altor domenii. Decizia de a alege între cele două tipuri de abordări ar trebui să se ia în urma unei analize a cât de costisitoare ar fi problemele care ar apărea în urma doar a examinării parțiale a situației problematice și a modului de rezolvare a acesteia; cât de mult ar costa analizele suplimentare și cât de mult timp ar necesita astfel de analize suplimentare.

Etzioni recomandă ca de-a lungul timpului cantitatea de resurse și timp alocate procesului decizional să se schimbe. Pentru a îmbunătăți procesul de luare a deciziei este nevoie ca la anumite intervale de timp să se investească mai multe resurse într-o analiză detaliată a mediului de funcționare a instituției publice pentru a identifica probleme potențiale și pentru a identifica modalități de rezolvare a acestora. De

asemenea, o analiză detaliată este necesară atunci când au loc schimbări radicale într-un anumit domeniu sau când se observă că schimbările incrementale adoptate până în momentul respectiv nu au condus la o îmbunătățire a situației problematice.

De asemenea, folosirea uneia dintre cele două abordări necesită ca decidenții să înțeleagă foarte clar ce fel de decizii urmează să fie adoptate, adică să facă diferența între decizii considerate fundamentale și care se referă la schimbări majore în societate, și decizii care privesc rezolvarea unor probleme concrete. Etzioni recomandă ca deciziile fundamentale să se bazeze pe o abordare rațională; aceasta se confruntă însă cu neajunsul că atunci când recomandă direcții majore de schimbare pot apărea probleme legate de detalii de implementare care nu sunt fezabile. Deciziile incrementale sunt făcute în contextul deciziilor fundamentale și ele contribuie la rezolvarea aspectelor nerealiste legate de decizii importante adoptate pe baza unei abordări raționale. Astfel, Etzioni descrie cele două abordări ca fiind complementare și contribuind la rezolvarea problemelor cu care acestea se confruntă. Abordarea scanării mixte este din această perspectivă o abordare mai realistă, decât componentele acesteia.

Abordarea scanării mixte se regăsește în modul de funcționare a instituțiilor publice, în special în activitatea pe care acestea o desfășoară, constând în elaborarea de strategii de dezvoltare pe diferite domenii sau adresându-se unei comunități întregi, care să ghideze activitatea instituției pe o perioadă mai lungă de timp și deciziile operaționale care vor fi adoptate. Prin aceste strategii se oferă instituțiilor publice o bază rațională pentru deciziile viitoare (Rosenbloom și Kravchuck, 2005).

Etzioni oferă totodată o alternativă pentru modelul rațional-comprehensiv. Acesta propune un model numit „modelul actorului normativ-afectiv”, în cadrul căruia decidenții nu iau hotărâri în baza unor considerații „logico-empirice”, ci în baza emoțiilor și a angajamentelor normative. Etzioni admite că deciziile care se iau pot fi plasate pe un continuum, de la o atitudine bazată pe considerații logico-empirice, la decizii bazate pe considerații normative-afective. În anumite cazuri domină alegerile emoționale și normative, iar în alte cazuri alegerile logice și empirice, chiar dacă cel din urmă scenariu se întâlnește mai rar.

## 2.5. Abordarea „coșului de gunoi”

Abordările prezentate anterior prezintă instituțiile publice ca având o anumită logică în modul de funcționare și în strategiile folosite pentru luarea deciziei, fie că este vorba de raționalitate, respectarea legilor, obținerea consensului în rândul clasei politice și a comunității sau minimizarea resurselor folosite. Dar nu toți autorii consideră instituțiile publice ca fiind organizații care comportă în sine o logică de funcționare. În urma cercetărilor făcute, Cohen, March, și Olsen (1972) au ajuns la concluzia că instituțiile publice sunt organizații anarhice, haotice și dezorganizate. Ei argumentează că în cadrul acestora există seturi de posibile soluții care așteaptă apariția unor probleme, probleme care așteaptă situații de decizie prin intermediul cărora să își găsească o soluție, soluții căutând probleme la care să reprezinte un răspuns și decidenți căutându-și de muncă.

Pentru a înțelege procesele din cadrul unei organizații, autorii compară o oportunitate de alegere în cadrul unui proces decizional cu un coș de gunoi în care participanții la procesul decizional aruncă diferite tipuri de probleme și soluții pe măsură ce le generează. Amestecul de gunoi dintr-un coș depinde de tipurile de coșuri de gunoi aflate la dispoziție, de eticheta pusă pe fiecare coș, de tipurile de materii care generează gunoiul și de intervalul de timp la care gunoiul este colectat. Această teorie prezintă procesul de luare a deciziei ca fiind o rețea complicată de relații stabilite între generarea problemelor, angajării instituției publice, producerea soluțiilor și a oportunităților de alegere. Procesul de luare a deciziilor nu este unul liniar, o succesiune clară de pași de urmat, așa cum este prezentat de abordarea rațională, ci este rezultatul unei oportunități generate de combinarea mai multor factori: probleme, soluții și participanți. Această ultimă abordare cu privire la modul de luare a deciziei poate fi descrisă ca una preponderent explicativă.

### 3. Metodologia de cercetare

Pentru analiza modului în care se iau deciziile în instituțiile publice de la nivel local și județean din România a fost realizată o cercetare pe un eșantion reprezentativ de instituții publice de la aceste niveluri administrative. Metodologia de cercetare a prevăzut aplicarea unui chestionar pe un eșantion reprezentativ de instituții publice de la nivel local și județean (consilii locale și consilii județene). În cadrul eșantionului au fost incluse toate consiliile județene din România, precum și toate primăriile municipiilor reședințe de județ. Motivul pentru care nu s-a recurs la eșantionarea instituțiilor menționate mai sus a constat în încercarea membrilor echipei de proiect de a asigura o reprezentativitate completă a acestor instituții. Pentru restul instituțiilor, adică primăriile municipiilor, orașelor și comunelor, eșantionul a fost conceput ca fiind unul aleatoriu și stratificat în funcție de nivelul administrativ și aria teritorială de activitate. În urma eșantionării, a fost obținut un număr de 41 de Consilii Județene, 48 de Primării ale municipiilor reședințe de județ și Primăria Generală a Municipiului București și Primăriile Sectoarelor Municipiului București, 10 Primării de municipii, 30 Primării de orașe, și 46 Primării de comune.

Chestionarele au fost trimise către acei funcționari publici din instituțiile selectate care ocupau la momentul primirii chestionarelor funcții de conducere. În cazul consiliilor județene, chestionarele au fost trimise spre a fi completate de către persoanele care ocupau pozițiile de președinte al consiliului județean, vicepreședinți ai consiliului județean, secretar al județului, administrator sau manager public (în cazul în care exista o astfel de poziție în cadrul instituției) și șefi de departament/direcție/birou/serviciu. În cazul primăriilor de municipii reședință de județ, chestionarele au fost trimise spre a fi completate de către persoanele care ocupau pozițiile de primar, viceprimar, secretar al municipiului, administrator sau manager public (dacă a fost cazul), precum și de către persoanele care ocupau funcții de conducere, adică șefii de departament/direcție/birou/serviciu. În situația unităților administrativ teritoriale de dimensiuni mai mici (primării de municipii, orașe și comune), primarul, viceprimarul și secretarul au fost rugați să completeze chestionarul.

În demersul lor științific, membrii echipei de proiect au pornit de la prezumția că personalul care ocupă poziții de conducere în administrația publică reprezintă actori importanți în luarea deciziilor și au un rol decisiv în procesul decizional de la nivel local și județean. În acest sens, s-a considerat că funcționarii publici de conducere sunt cei mai în măsură să ofere niște răspunsuri relevante la întrebările incluse în chestionar.

#### **4. Analiza și interpretarea datelor**

Echipa de proiect a trimis un număr de 1.200 de chestionare, iar rata de răspuns a fost de 30%. Din numărul total de chestionare primite, 65,8% au fost primite de la consiliile locale și 34,2% au fost primite de consiliile județene. Cele mai multe chestionare au fost primite de la comunitățile având între 100.001 și 400.000 locuitori (36,8%), între 2.001 și 10.000 locuitori (16,9%), între 50.001 și 100.000 locuitori (15,9%), între 10.001 și 50.000 locuitori (14,2%), precum și între 400.001 și 700.000 locuitori (12,9%).

În ceea ce privește caracteristicile persoanelor care au răspuns la chestionar, 42,5% au fost femei și 55,1% au fost bărbați. Vârsta medie a respondenților a fost de 46,8 de ani (cea mai tânără persoană care a răspuns la chestionar și care ocupa la momentul respectiv o funcție de conducere a avut 28 de ani, iar cea mai în vârstă persoană avea 75 de ani). În ceea ce privește nivelul de pregătire a funcționarilor publici 59,7% dețineau o diplomă de masterat, 32,8% urmau cursurile unui program de licență, iar 1,6% dintre respondenți aveau titlu de doctor. Procentul ridicat de respondenți care dețin o diplomă de masterat se explică prin faptul că pentru a ocupa o funcție de conducere în cadrul unei instituții publice, funcționarii publici trebuie să fi absolvit un program de masterat. În ceea ce privește domeniul de pregătire al respondenților, cei mai mulți au declarat că au o pregătire în domeniul tehnic (28,4%), economie (23,8%), administrație publică (21,9%) și drept (19,7%). Trebuie precizat faptul că persoanele chestionate au fost rugate să precizeze care este primul domeniu de specializare al acestora.

În ceea ce privește domeniul departamentului în cadrul căruia funcționarii ocupau posturi de conducere la momentul completării chestionarului, 19,6% dintre respondenți au declarat că sunt șefi ai departamentului economico-financiar, 16,2% ai departamentului responsabil de construcții, urbanism și dezvoltare locală, 12,8% ai departamentului juridic, 11,1% ai departamentului care are ca responsabilități relațiile cu publicul, relațiile externe și/sau integrarea europeană, 9,8% ai departamentului social, 7,2% ai departamentului de administrare a utilităților și proprietăților publice, 3,4% ai departamentului de administrare a deșeurilor și protecție a mediului, 3% ai departamentului de management al resursei umane, 1,7% ai departamentului de poliție comunitară, iar 15,3% au declarat că sunt șefi ai unor departamente/birouri și servicii care au o altă specializare.

Pentru analizarea modului în care se iau deciziile la nivelul instituțiilor publice de la nivel local și județean din România, echipa de cercetare a urmărit să identifice în ce măsură acest proces este unul cu preponderență rațional, incremental sau decidenții urmăresc mai ales respectarea cadrului legal existent atunci când iau decizii de politică publică. Conceptul de decizie rațională a fost operaționalizat ca fiind o

decizie luată în urma elaborării și analizării de rapoarte și date statistice, în urma analizării tuturor modurilor de rezolvare a unei probleme și după ce au fost luate în calcul toate avantajele și dezavantajele fiecărei alternative de rezolvare a problemei. O decizie incrementală este considerată a fi o decizie care: (a) oferă soluții satisfăcătoare pe termen scurt, (b) care a fost luată pornind de la o soluție deja testată și care a dat rezultate pozitive anterior, (c) care se bazează pe o soluție ambiguă, deoarece are șanse mai mari să satisfacă un număr mai mare de nevoi sau nemulțumiri, (d) care se ia în condiții de incertitudine, și (e) care urmărește obținerea suportului celor implicați/afecțați de decizie. Pentru a identifica în ce măsură decidenții respectă legislația în aplicarea legilor, echipa de cercetare i-a intervievat pe respondenți cu privire la gradul în care legislația națională și europeană reprezintă un factor de constrângere în procesul de luare a deciziilor. Principalele rezultate obținute sunt prezentate în tabelele de mai jos.

Analiza datelor statistice obținute arată că, în primul rând, în procesul de luare a deciziilor, decidenții de la nivel local și județean urmăresc cu preponderență respectarea legislației naționale sau europene. Astfel, 92,6% dintre respondenți au răspuns că legislația națională este folosită întotdeauna și deseori ca o sursă de informații atunci când se ia o decizie în cadrul instituției în care lucrează, în timp ce 74,8% dintre respondenți au afirmat că apelează la legislația europeană (vezi Tabelul 1). În viziunea respondenților experiența și conștiința sau rațiunea decidentului contează aproape la fel de mult ca și respectarea legislației europene, de exemplu, peste 70% dintre funcționari menționând că orice decizie luată este întotdeauna sau deseori rezultatul unui proces fundamentat pe experiența decidentului. Într-o mai mică măsură sunt apreciate informațiile provenite de la reprezentanții mass media și din sondajele de opinie, în aceste cazuri putem doar să înaintăm o ipoteză conform căreia informațiile preluate din sursele enumerate mai sus nu se regăsesc la baza deciziei luate, deoarece decidenții se îndoiesc de corectitudinea acestora. Pe de altă parte, procesul decizional din instituțiile analizate pare a fi unul participativ, dată fiind ponderea de peste 30% a respondenților ce apreciază că informațiile provenite de la cetățenii din comunitate sau furnizate de organizațiile din comunitate le sunt utile celor din urmă. Datele denotă o realitate empirică conform căreia funcționarii publici par să admită importanța participării cetățenești în procesul de luare a deciziilor și de formulare a politicilor publice. Atât cetățenii cât și grupurile de interes din comunitate reprezintă niște parteneri valoroși pentru administrația publică, deoarece aceștia pot contribui în mod pozitiv la conturarea unei decizii capabile să genereze efecte satisfăcătoare pentru toți actorii vizați sau interesați. Nu în ultimul rând, implicarea activă a cetățenilor și a grupurilor de interes sporește șansele obținerii unui consens în vederea adoptării unui decizii, astfel evitându-se situațiile conflictuale în comunitate.

În același timp, se observă faptul că legislația și aspectele procedurale reprezintă cei mai importanți factori de constrângere în luarea deciziei alături de constrângerile bugetare. Astfel, 87,3% dintre respondenți afirmă faptul că procesul decizional este afectat în mare și în foarte mare măsură de constrângerile bugetare (care pot fi privite ca și reguli care stabilesc ce acțiuni pot fi efectuate), 79,8% sunt de părere că deciziile

**Tabelul 1:** Apreciați pe o scală de la 1 la 5 (unde 1 reprezintă „niciodată” și 5 „întotdeauna”) frecvența cu care sunt folosite următoarele surse de informații atunci când se ia decizia în cadrul instituției dvs.

	Niciodată	Rareori	Uneori	Deseori	Întotdeauna	Total
Pregătirea profesională a decidentului	2,2	4,2	22,1	31,6	39,9	100
Conștiința/rațiunea decidentului	1,9	8	18,1	40,9	31,1	100
Experiența decidentului	1,4	5,6	14,3	37,8	40,9	100
Analize/rapoarte/prezentări/statistici oferite de funcționarii publici	1,7	6,9	18,0	38,8	34,6	100
Ideologiile partidelor politice	37,8	24,6	15,2	13,5	8,9	100
Legislația națională	1,1	3,0	3,3	19,8	72,8	100
Legislația europeană	3,4	8,2	13,6	26,8	48,0	100
Mass media	24,8	33,8	29,2	9,6	2,6	100
Informații furnizate de organizațiile din cadrul comunității	10,6	29,0	32,2	21,0	7,2	100
Informații provenite de la cetățeni	10,0	29,6	25,0	23,4	12,0	100
Sondaje de opinie	27,5	28,1	25,2	14,5	4,7	100

sunt afectate în mare și în foarte mare măsură de constrângerile legislative, iar 55,9% consideră că deciziile sunt afectate în mare și în foarte mare măsură de constrângerile procedurale (vezi Tabelul 2). Aceste rezultate indică faptul că deciziile în instituțiile publice de la nivel local și județean sunt adoptate într-un cadru de respectare a legislației în vigoare, care stabilește procedurile ce trebuie îndeplinite pentru luarea deciziei, tipurile de documente pe care trebuie să se fundamenteze decizia, intervalul de timp în care trebuie adoptată decizia, precum și cine trebuie să participe la procesul decizional etc.

**Tabelul 2:** Pe o scală de la 1 la 5 (1 reprezintă „deloc” și 5 „în foarte mare măsură”) apreciați măsura în care următorii factori afectează modul în care se ia decizia în cadrul instituției în care lucrați?

	Deloc	În mică măsură	Parțial	În mare măsură	În foarte mare măsură
Constrângerile procedurale	7,5	10,6	26,0	32,7	23,2
Constrângerile legislative	2,8	2,5	14,6	30,1	49,7
Constrângerile bugetare	2,2	1,9	8,7	31,2	56,1
Constrângerile politice	22,9	23,5	21,0	14,7	17,6
Constrângerile care reies din influența exercitată de alte instituții publice de la nivel local, central și internațional	10,3	25,4	33,9	21,7	8,8
Constrângerile legate de volumul informațiilor disponibile	11,7	27,8	35,5	22,3	2,6
Constrângerile rezultate din presiunea exercitată de membrii comunității asupra instituției publice	16,8	31,3	30,5	16,0	5,4

Din răspunsurile primite la chestionar reiese un alt aspect important referitor la procesul decizional, și anume că acest proces tinde să fie unul rațional. Acest aspect

este evidențiat de faptul că 73,4% dintre respondenți afirmă că întotdeauna și deseori atunci când se ia o decizie în cadrul instituției în care lucrează apelează la analize/rapoarte/prezentări/statistici oferite de funcționarii publici; 81,3% afirmă că țin seama în mare și în foarte mare măsură de rezultate cantitative anticipate ale unui potențial curs de acțiune atunci când iau o decizie; iar 77,7% declară că în mare și în foarte mare măsură decizia este luată în urma analizării eficienței utilizării resurselor (vezi rezultatele prezentate în Tabelul 1 și Tabelul 5). Cu toate acestea, soluțiile noi și care nu au fost aplicate niciodată anterior nu sunt în totalitate agreeate de decidenți, deoarece conform răspusurilor primite, un scor ridicat (7,4) s-a acordat situațiilor în care soluțiile deja testate și care au dat rezultate anterior sunt rezultatul unor decizii ce se adresează problemelor din comunitate (Tabelul 3).

**Tabelul 3:** Pe o scală de la 1 la 10 (unde 1 reprezintă „în foarte mică măsură” și 10 „în foarte mare măsură”) apreciați măsura în care sunteți de acord cu următoarele afirmații referitoare la luarea deciziei în cadrul instituției în care lucrați.

Afirmații cu privire la modul de luare a deciziilor	Scor mediu obținut
Deciziile sunt adoptate de un grup restrâns de persoane care dețin expertiză și cunoștințe de specialitate într-un anumit domeniu.	5,3
Înainte de a se lua o decizie cu privire la rezolvarea unei probleme este stabilit obiectivul care trebuie atins.	7,9
În procesul de luare a deciziilor aspectele emoționale nu au o influență mare asupra decidenților.	5,2
Într-o problemă urgentă, de extremă importanță, se ia o decizie corectă și necesară chiar dacă nu sunt respectate valorile și normele acceptate în comunitate.	6,3
Datorită constrângerilor care există în sectorul public, un decident va urmări să ia o decizie care oferă soluții satisfăcătoare pe termen scurt.	5,5
Atunci când o decizie vizează o problemă din comunitate cu care instituțiile publice s-au confruntat anterior, decidentul preferă aplicarea unei soluții deja testate și care a dat rezultate pozitive.	7,4
Conducerea unei instituții publice se preocupă prioritar de luarea deciziilor strategice sau care vizează probleme de maximă urgență, lăsând la latitudinea subordonaților lor sarcina deciziilor rutiniere.	6,3
O decizie ambiguă sau care oferă niște soluții ambigue este preferată în administrația publică din România deoarece are șanse mai mari să satisfacă un număr mai mare de nevoi sau nemulțumiri.	4,9
Într-o situație de urgență pot fi rezolvate probleme cărora nu li s-ar fi acordat prioritate în situații de stabilitate.	6,9
De cele mai multe ori deciziile reflectă doar preferințele și valorile celor care iau decizia.	4,6
De cele mai multe ori o decizie presupune un grad mare de subiectivitate din partea decidentului.	4,4
Deseori deciziile în administrația publică se iau în condiții de incertitudine (fără a se înțelege toate cauzele apariției unei probleme, toate costurile legate de punerea în aplicare a unei soluții, impactul pe care o soluție îl poate avea asupra populației etc.).	4,5

De asemenea, pentru a identifica mai multe trăsături caracteristice ale procesului decizional, respondenții au fost rugați să își exprime acordul cu privire la măsura în care mai multe seturi de afirmații caracterizează procesul decizional din cadrul instituției în care lucrează (vezi Tabelul 3 și Tabelul 4). Afirmațiile care au obținut scorurile cele mai mari cuprind elemente caracteristice ale abordării raționale. Astfel, înainte de a se lua o decizie cu privire la rezolvarea unei probleme este stabilit obiectivul care trebuie atins (scor mediu obținut 7,9); la baza deciziei a stat o analiză a tuturor modurilor de rezolvare a problemei (7,9); decizia a fost adoptată numai după

ce au fost luate în calcul toate avantajele și dezavantajele acesteia (7,8). De asemenea, în veziunea funcționarilor publici o decizie urmărește maximizarea rezultatelor (7,9) și anticipează sau încearcă să prevină problemele din comunitate (7,2). Ținând cont de aspectul că deciziile sunt adoptate în cadrul unui set de constrângeri bugetare, legislative și procedurale, se poate susține ipoteza că procesul decizional în instituțiile publice de la nivel local și județean din România este caracterizat de o raționalitate limitată. Însă, răspunsurile primite ar putea să fie distorsionate de dezirabilitatea respondenților de a fi percepuți ca fiind niște actori decizionali raționali, din acest motiv respondenții au calificat situațiile în care deciziile reflectă un grad mare de subiectivitate din partea decidentului drept rare, judecând și după scorurile mai înalte de dezacord (4,4). Dacă ținem cont de scorul relativ redus acordat situațiilor în care deciziile se iau în condiții de incertitudine (4,5), putem afirma că pattern-ul de luare a deciziilor din instituțiile publice din România se îndepărtează de modelul pur incremental, apropiindu-se mai degrabă de o combinație fiabilă dintre caracteristicile modelului rațional comprehensiv și a modelului incremental.

Chiar dacă afirmațiile care au cuprins trăsături caracteristice ale modelului incremental au obținut scoruri relativ mai mici ca și cele cuprinzând caracteristici ale abordării raționale, considerăm că este util să fie prezentate și analizate pentru a ilustra toate aspectele legate de complexitatea procesului decizional. Respondenții au acordat următoarele scoruri pentru afirmațiile: (a) atunci când o decizie vizează o problemă din comunitate cu care instituțiile publice s-au confruntat anterior, decidentul preferă aplicarea unei soluții deja testate și care a dat rezultate pozitive (7,4); (b) o decizie bună este cea care asigură o distribuire echitabilă a resurselor și beneficiilor în comunitate (7,2); (c) o decizie bună este cea care urmărește obținerea suportului celor implicați/afecțați de decizie (7,1); (d) în adoptarea unei decizii bune s-a ținut seama de valorile și normele din comunitate (7,1); (e) o decizie bună este cea care a fost acceptată de un grup cât mai mare de cetățeni (6,4); (f) o decizie bună este cea care a fost pusă în aplicare folosind resurse minime (6,7); (g) o decizie bună este cea care a fost adoptată într-o perioadă cât mai scurtă de timp (6,7) (vezi Tabelul 3 și Tabelul 4). Aceste rezultate arată că în procesul decizional se încearcă nu doar obținerea unui consens între interesele diferite existente în cadrul unei comunități, ci și obținerea suportului grupurilor afectate de o decizie.

Intențiile de maximizare a rezultatelor în procesul de luare a deciziilor de către decidenți sunt reiterate prin intermediul rezultatelor prezentate în Tabelul 5. Peste 80% dintre participanți au afirmat că în procesul decizional se ține cont atât de rezultatele calitative ale politicii publice adoptate, cât și de rezultatele cantitative ale acesteia. Pondere mare de respondenți ce au susținut că atunci când se ia o decizie este luată în calcul eficiența utilizării resurselor din punct de vedere al efectelor și al rezultatelor calitative și cantitative este în deplină concordanță cu scorurile ridicate acordate unor astfel de situații (vezi Tabelul 4).

**Tabelul 4:** În prezent, în cadrul instituției dvs. în ce măsură sunt adevărate următoarele afirmații legate de modul de luare a deciziei? Pe o scală de la 1 la 10, unde 1 reprezintă „în foarte mică măsură” și 10 „în foarte mare măsură”.

	Scor mediu obținut
La baza deciziei a stat o analiză a tuturor modurilor de rezolvare a problemei.	7.9
A fost adoptată numai după ce au fost luate în calcul toate avantajele și dezavantajele acesteia.	7.8
A fost adoptată într-o perioadă cât mai scurtă de timp.	6.7
A fost pusă în aplicare folosind resurse minime.	6.7
A fost acceptată de un grup cât mai mare de cetățeni.	6.4
În adoptarea acesteia s-a ținut seama de valorile și normele din comunitate.	7.1
Urmărește maximizarea rezultatelor.	7.9
Urmărește obținerea suportului celor implicați/afecțați de decizie.	7.1
Oferă soluții sigure și rapide, chiar dacă acestea nu sunt de lungă durată și presupun alocarea unor resurse importante.	5.9
Anticipază și încearcă să prevină probleme din comunitate.	7.2
Asigură o distribuire echitabilă a resurselor și beneficiilor în comunitate.	7.2

**Tabelul 5:** Pe o scală de la 1 la 5 (1 reprezintă „deloc” și 5 „în foarte mare măsură”) apreciați măsura în care se ține seama de următoarele aspecte atunci când se ia o decizie în cadrul instituției în care lucrați.

	Deloc	În mică măsură	Parțial	În mare măsură	În foarte mare măsură	NȘ/NR
Efectele deciziei asupra comunității	1.9	2.7	16.2	30.4	47.7	1.1
Rezultate calitative (de ex.: îmbunătățirea stării de sănătate a populației, nivelul de satisfacție a cetățenilor, creșterea nivelului de trai)	1.4	4.3	13.3	32.6	47.0	1.4
Rezultate cantitative (de ex.: numărul de beneficiari, km de drum asfaltat, nr. de case conectate la sistemul de canalizare etc.)	0.8	2.4	13.8	33.9	47.4	1.6
Eficiența utilizării resurselor din punct de vedere al efectelor și al rezultatelor cantitative și calitative	0.5	4.3	15.7	33.3	44.4	1.6

De asemenea, cercetarea a reliefat faptul că atunci când sunt luate decizii, pe lângă aspectele cantitative pe care le iau în considerare, decidenții mai sunt preocupați și de impactul deciziilor asupra comunității, de înțelegerea valorilor importante pentru comunitate și ca deciziile să fie acceptate de un număr cât mai mare de persoane. Aceste rezultate creionează portretul unor instituții publice deschise spre relația cu cetățenii și cu grupurile importante din comunitate. Acest rezultat trebuie investigat mai în profunzime în cercetările viitoare pentru a înțelege motivațiile care stau în spatele unui astfel de comportament.

## 5. Concluzii

În urma aplicării chestionarelor, am putut constata că o majoritate covârșitoare a funcționarilor publici consideră că în principal două tipuri de constrângeri influ-

ențază în mod constant procesul de luare a deciziilor, cele legislative și bugetare. Ponderea ridicată a celor ce apreciază constrângerile legislative ca fiind un factor ce afectează modul în care se iau deciziile în instituțiile publice indică o caracteristică specifică modelului incrementalist. Cu toate acestea, respondenții tind, de asemenea, să admită în proporție de aproximativ 25% existența unor constrângeri legate de volumul informațiilor disponibile, fapt ce denotă o posibilă trăsătură a unui proces decizional rațional. Pe de altă parte, contextul perioadei în care s-a aplicat chestionarul explică numărul mare de funcționari ce au caracterizat constrângerile bugetare ca fiind un factor ce afectează în mare sau foarte mare măsură procesul decizional. Pe parcursul anilor 2009 și 2010 sectorul public din România a cunoscut măsuri drastice de reducere a cheltuielilor, ceea ce ar putea explica preocuparea funcționarilor publici pentru aspectele bugetare.

Rezultatele cercetării evidențiază un proces de luare a deciziilor caracterizat de o raționalitate limitată datorită constrângerilor care acționează asupra mediului în care funcționează instituțiile publice, și anume constrângerilor bugetare, legislative și procedurale. Procesul decizional din cadrul instituțiilor publice de la nivel local și județean din România rezultă a fi unul dominat cu preponderență de respectarea cadrului legislativ în vigoare, de la nivel național și european. Prin urmare deciziile sunt fundamentate prin reguli și proceduri, ceea ce încadrează procesul de luare a deciziilor în cel de-al doilea model teoretic trecut în revistă în articolul de față – abordarea cu privire la luarea deciziilor pe baza respectării regulilor. Într-o anumită măsură este surprinzător faptul că persoanele chestionate au caracterizat procesul decizional din cadrul instituției în care lucrează ca fiind unul într-o măsură mai mică incremental, ceea ce este în contradicție cu ceea ce echipa de cercetare s-a așteptat să afle. O posibilă explicație poate consta în faptul că procesul decizional este în realitate o combinație de raționalitate și incrementalism, iar stilul și metodologia folosite în fundamentarea și adoptarea unei decizii depinde de o serie de factori dintre care menționăm tipul problemei care trebuie rezolvate, domeniul în care se manifestă aceasta, gradul de implicare a populației afectate în rezolvarea problemei etc. Din aceste motive considerăm că cercetarea ale cărei rezultate au fost prezentate succint și care a urmărit să descrie procesul de luare a deciziilor în instituțiile publice de la nivel local și județean trebuie completată cu cercetări pe domenii sectoriale de activitate pentru a surprinde în profunzime și în detaliu particularitățile procesului decizional în sectorul public din România.

### **Bibliografie:**

1. Allison, G. și Zelikow, P., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, ediția a 2-a, New York: Longman, 1999.
2. Anderson, J.E., *Public Policymaking*, ediția a 7-a, Boston: Wadsworth, Cengage Learning, 2011.
3. Barnard, C.I., *Funcțiile Executivului*, Chișinău: Cartier, 2003.
4. Baron, J., *Judgment Misguided. Intuition and Error in Public Decision Making*, New York: Oxford University Press, 1998.

5. Cohen, M.D., March, J.G. și Olsen, J.P., „A Garbage Can Model of Organizational Choice”, 1972, *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, nr. 1, pp. 1-25.
6. Downs, A., *Inside the Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company, 1967.
7. Edelenbos, J. și Klijn, E.H., „Managing Stakeholders Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands”, 2005, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, nr. 3, pp. 417-446.
8. Etzioni, A., „Mixed-Scanning: A “Third” Approach to Decision-Making”, 1967, *Public Administration Review*, vol. 27, nr. 5, pp. 385-392.
9. Flyvbjerg, B. și Sampson, S., *Rationality and Power. Democracy in Practice*, Chicago: The University of Chicago Press, 1998.
10. Goldstein, W.M și Hogarth, R.M., (editori), *Research on Judgment and Decision Making: Currents, Connections, and Controversies*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
11. Hoch, S.J., Kundreuther, H.C. și Gunther, R., *Wharton on Making Decisions*, New Jersey: John Wiley & Sons, 2001.
12. Lindblom, C., „The Science of `Muddling Through`”, 1959, *Public Administration Review*, vol. 19, nr. 2, pp. 79-88.
13. Lutrin, C.E. și Settle, A.K., *American Public Administration. Concepts and Cases*, St. Paul: West Publishing, 1992.
14. March, J.G. și Shapira, Z., „Behavioral Decision Theory and Organizational Decision Theory”, în Ungson, G. și Braunstein, D., (editori), *New Directions in Decision Making*, Boston: Kent Publishing, 1982.
15. March, J.G., *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*, New York: The Free Press, 1994.
16. Morçöl, G., (editor), *Handbook of Decision-Making*, London: Taylor & Francis, 2007.
17. Nutt, P.C. și Wilson, D.C., (editori), *Handbook of Decision Making*, New Jersey: John Wiley & Sons, 2010.
18. Rosenbloom, D.H. și Kravchuck, R.S., *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, Boston: McGraw Hill, 2005.
19. Simon, H., *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, ediția a 4-a, New York: The Free Press, 1997.
20. Stone, D.A., *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York: W.W. Norton & Co, 1997.
21. Vickers, G., *The Art of Judgement. A Study of Policy Making*, Thousand Oaks: Sage Publications, 1995.