CZU: 351.9:342.57 **https://doi.org/10.59295/sum8(188)2025_29**

TRANSPARENȚA ÎN PROCESUL DECIZIONAL, FACTOR IMPORTANT ÎN FORTIFICAREA RELAȚIEI ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ – CETĂȚEAN

Olesea MOISEEV,
Universitatea de Stat din Moldova

Conținutul articolului explorează transparența în procesul decizional ca factor important în fortificarea relației administrație publică – cetățean, subliniind necesitatea unui proces decizional deschis și accesibil pentru toți actorii implicați. În acest context, scopul cercetării este de a demonstra importanța trasparenței în procesul decizional și în fortificarea dialogului administrației publice cu cetățenii. Suportul teoretico-metodologic al articolului are la bază studiile editate de Institutul de Administrație Publică al USM, diversele problematici elucidate de IDIS „Viitorul” și aspectele ce țin de politicile publice analizate de Expert-Grup. Metodele aplicate sunt analiza documentară, analiza comparată; procedeele de raționament logic inducția și deducția, ce au permis explicarea participării scăzute a cetățenilor la procesul decizional. Identificarea soluțiilor va reprezenta valoarea cercetării și utilitatea practică – transparența în procesul decizional este pilonul decizional, iar pentru a fi fortificat avem nevoie de deschiderea administrației publice, acces la informație și voință participativă.

Cuvinte-cheie: *transparență, proces decizional, administrație publică, acces la informația publică, autoritate publică, cetățean.*

TRANSPARENCY IN THE DECISION-MAKING PROCESS, AN IMPORTANT FACTOR IN STRENGTHENING THE RELATIONSHIP PUBLIC ADMINISTRATION – CITIZEN

The content of the article explores transparency in decision-making as an important factor in strengthening the relationship of public administration – citizens, stressing the need for a trial open and accessible decision-making for all actors involved. In this context, the aim of the research is demonstrate the importance of the transparency in decision-making and strengthening public administration dialogue with citizens. Theoretical and methodological support of the article is based on the studies edited by the Institute of Public Administration of the USM, the various issues elucidated by IDIS „Viitorul” and public policy issues analyzed by Expert-Grup. The methods applied have revealed numerous gaps in low participation of citizens to the decision-making process. Identification of solutions will represent the value of research and practical utility – transparency in the decision-making process is the decision-making pillar, and to be strengthened we need the openness of public administration, access to information and participatory will.

Keywords: *transparency, decision-making process, public administration, access to information, public authority, citizen.*

Introducere

Principiul transparenței în cadrul autorității publice este conceput și utilizat ca un instrument obligatoriu de realizare a actului administrativ. Deschiderea instituțiilor publice către public înseamnă întruchiparea modelului „ușilor deschise” întemeiat pe principiile valorice de sorgine democratică: solidarizarea cu cetățenii în exercitarea voinței publice; vizibilitatea activității instituționale desfășurate în conformitate cu cadrul legal; relaționarea cu cetățenii pentru asigurarea eficienței, egalității și reprezentativității de ambele părți. Participarea publicului în procesul decizional condiționează organizarea unui parteneriat durabil întemeiat pe dreptul cetățenilor de a avea acces la informația de interes public. Disponibilitatea informațiilor oferă cetățenilor priceperea de a lua decizii vitale în viața de zi cu zi și de a înlesni participarea la procesul decizional. Prin comunicare permanentă și colaborare coparticipativă cetățenii pot determina autoritățile publice să ia cunoștință de cerințele lor și să acționeze pentru a le satisface [1, p. 46]. Acest articol are sco-

pul de a demonstra importanța principiului trasparenței în procesul decizional și în fortificarea dialogului administrație publică – cetățean. Relevanța cercetării principiului transparenței în procesul decizional este în concordanță cu nivelul de dezvoltare teoretic și aplicativ al domeniului de administrare publică, inclusiv preocupările de a avea o guvernare capabilă de a răspunde provocărilor și a construi o conlucrare eficientă cu cetățenii.

Metodologia cercetării

Suportul teoretico-metodologic al articolului a servit la identificarea problemelor și a carențelor de ordin normativ și de organizare în baza studiilor editate de Institutul de Administra**ție** Publică al USM, diversele problematici elucidate de IDIS „Viitorul", precum și aspectele ce țin de politicile publice analizate de Expert- Grup. Analiza conținutului literaturii în domeniul administrării publice a folosit la construirea cadrului existențial real de funcționare al autorității publice cu privire la transparența în procesul decizional în raport cu cetățenii. Metodele aplicate sunt analiza documentară, analiza comparată; procedeele de raționament logic inducția și deducția care au identificat participarea scăzută a cetățenilor la procesul decizional (informare, consultare, transparență). Aplicarea analizei comparative a permis examinarea modelului dimensional în funcție de scorul pe țări. Moldova acumulează scorul cel mai înalt 90 din 100 al distanțării de putere, acesta reprezentând pentru Letonia 44, Lituania 42 și Estonia 40[1]. Teoretic există multiple instrumente prin care cetățenii se pot implica în luarea deciziilor locale, însă opacitatea administrațiilor locale aplică o abordare, potrivit căreia asemenea probleme precum ar fi dezbaterile privind bugetul local, lista anuală de investiții, prioritățile la nivel local, calitatea serviciilor publice lipsesc sau dacă sunt organizate nu există interesul pentru a asigura o participare relevantă a cetățenilor. Rămâne limitată practica includerii cetățenilor în procesul de luare a deciziilor. Analiza cadrului normativ a permis estimarea legislației în vigoare care reglementează transparența în procesul decizional și a elucidat lipsa autenticității acțiunilor de comunicare între administrația publică și cetățean. Determinarea mecanismelor de responsabilizare a admnistrației publice în implicarea cetățenilor la luarea deciziilor va elimina discrepanța creată între admnistrația publică și cetățeni în procesul decizional. Abordarea transparenței în procesul decizional definește caracterul valoric al concilierii sistemului de guvernare democrat pe care administrația publică își întemeiază activitatea, iar dificultățile de a răspunde necesităților societale sunt consecințe ale lipsei participării cetățenilor la luarea deciziilor. Afirmațiile derivă **și** din observarea procesului examinat, în calitate de cetățean responsabil al Republicii Moldova.

Informarea publică– precondiție a exercitării procesului decizional

Informarea este activitatea care reprezintă în egală măsură un drept pentru cetăţeni şi pentru opinia publică, precum şi o obligaţie pentru autoritățile publice. Procesul de democratizare a instituţiilor şi de aplicare a controlului social asupra acestora presupune organizarea, susținerea şi asigurarea informării publice. Informarea publică este activitatea desfăşurată de instituţiile publice, de punere la dispoziţie, de furnizare şi de transmitere a informaţiilor cu caracter public către persoanele interesate şi către opinia publică în general. Pentru ca cetățenii să participe la procesul de luare a deciziilor este necesară informarea despre probleme, soluții alternative, beneficiile și riscurile acestora. Activitatea informațională este un proces unilateral: de la administrația publică spre cetățeni. Necesitatea informării cetățenilor se explică și prin grija față de însușirea și dovedirea responsabilității de legitimare a acțiunilor guvernanților, deci a administrației publice. Iinformațiile cu privire la diversele servicii publice sunt apreciate ca fiind manifeste a asigurării transparenței și a drepturilor cetățenești [2, p. 44].

Într-un stat democratic, cetățenii nu sunt limitați în dreptul lor de a cunoaște, de a se informa, de a-și exprima opinia și de a se implica în procesele decizionale.

Cercetătorul V. Saca afirmă că practicile de interes public ale tranziției spre democrație din spațiul ex-sovietic sunt specifice comunității vizate și posedă caracter unic de manifestare şi corelare [3, p. 16].

1. Potrivit metodologiei Hofstede Insights (Helsinki, Finlanda) Republica Moldova reprezintă o națiune în care deținătorii puterii sunt foarte îndepărtați de restul societății (https://www.hofstede-insights.com/country-comparison-tool?countries=moldova).

De aici, prerogativa demersurilor de a convinge publicul să aspire la procesele transformatoare de integrare europeană sunt vizate de asigurarea accesului cetățenilor la informația de interes public. În țara noastră au fost întreprinse mai multe acțiuni de promovare și susținere legală a dreptului cetățenilor la informația de interes public. De asemenea, tendința obiectivă de aderare la Comunitatea Europeană a Republicii Moldova revendică o deschidere maximală a administrației publice către public prin oferirea accesului la informația de interes public, prin organizarea consultărilor publice și atragerea cetățenilor în procesul de participare la luarea deciziilor. Studiile realizate de autorii autohtoni (de exemplu, Dulschi Ion, Tofan Tatiana, Sîmboteanu Aurel, Șaptefrați Tatiana, Dulschi Silvia, Saca Victor, Solomon Oleg ș.a.), reprezintă dovada necesității de cercetare și de identificare a soluțiilor pentru a eficientiza procesul decizional prin implicarea cetățenilor.

Informarea cetățenilor cu privire la subiecte și problematici de importanță vitală pentru cetățeni, precum starea de sănătate a populației, starea de mediu, programe și proiecte comunitare etc. este prima etapă în care administraţia publică își manifestă deschiderea și interesul de a conlucra și soluționa problemele în comun. Activitatea de informare publică, pe care o inițiază autoriatea publică, prin dovada asigurării accesului la informația de interes public, poate fi catalogată ca rezultat al preocupării pentru legitimitatea democratică a administraţiei [2, p. 44-45].

Activitatea de informare publică, comunicare publică și consultare publică sunt indispensabile pentru organizarea serviciile publice moderne în care transparenţa activității autorităților publice este un mijloc legal de existență și manifestare, inclusiv și pentru țara noastră.

Îmbunătățirea calității vieții în Republica Moldova este mult așteptată de cetățeni. Prin acțiuni de informare publică operativă și veridică, autoritatea publică locală oferă condiții de formare a capacităților de analiză și interpretare a informațiilor, încât persoanele să poată lua decizii și acționa în beneficiul propiu și comun.

Transparența decizională între deziderat și afirmare

Prin proces decizional administrativ se subânțelege 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 care urmează a fi implementate, monitorizate și evaluate potrivit scopului și obiectivelor decizionale proiectate [4, p. 11]. Prin urmare, administrația publică asigură transparenţa acțiunilor și a deciziilor, oferă acces la gama de servicii publice, la resursele informaționale și mijlocește comunicarea nestingherită cu publicul de cetățeni. Astfel, *transparenţa* presupune acţiuni ce includ: „Informarea din oficiu a persoanelor asupra intereselor de ordin public, care urmează să fie dezbătute de autorităţile administraţiei publice centrale sau locale, precum şi asupra proiectelor de acte normative; consultarea cetăţenilor şi a asociaţiilor legal constituite la iniţiativa autorităţilor publice, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative; participarea activă a cetăţenilor la luarea deciziilor administrative şi în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative” [5, p. 157].

O viziune de ansamblu a procesului decizional se întemeiază pe „teoria deciziei”[2] care reprezintă un indiciu al eminenței și respectabilității cercetării, precum și o caracteristică a maturității domeniului. Preocupările pentru aplicarea teoriei deciziilor în administrarea publică pot fi identificate după cel de-al Doilea Război Mondial, când apare necesitatea în studierea proceselor care influențează comportamentul administrației publice prin prisma complexității factorilor instituționali, de politică externă, de constrângeri economice și sociale. Rolul teoriei deciziei în știința administrației publice este, printre altele, să explice și să prezică comportamentul, să fie utilizabil în aplicații practice și să ghideze cercetarea formele de manifestare a activității decizionale. Fundamentarea temeinică a procesului de luare a deciziilor are scopul de a eficientiza parcurul în care administrația publică informează, consultă, comunică și ia decizii [6, p. 185-187]. Dincolo de teorie sau teorii luarea deciziilor rămâne o problematică reală pentru orice societate. În cazul de față ne interesează

2. Ramură a științei, relativ nouă, componentă de bază a științei conducerii sau a managementului. Reprezintă teoria unitară și generală asupra deciziei care permite introducerea și utilizarea unor metode și tehnici eficiente de pregătire, adoptare și aplicare a deciziei (Vasile Tabără. Știința administrației, p.185).

„voința participativă" [7]. Participarea cetăţenilor la adoptarea deciziilor administrative, fie în mod individual sau într-un cadru instituţionalizat organizat, constituie o dovadă reală a dezvoltării continue a unui stat democratic, orientat spre cunoaşterea şi rezolvarea problemelor sociale, politice şi economice ale societăţii. În mod special, pentru rezolvarea unor probleme sociale, sunt implicate organizaţiile nonguvernamentale care, gradual, obţin un rol determinant în prestarea unor servicii publice atractive [2, p. 18-19].

La nivel internațional există o gamă largă de abordări, de la raționalitatea limitată la influențele politice și organizaționale: March James G., Olsen Johan P. [8], restricții impuse de timp, a resurselor și a informațiilor disponibile. Autorii au pus accentul pe procesele organizatorice și comportamentele administrative, care influențează modul în care sunt luate deciziile Herbert A. Simon [9], subliniind importanța negocierilor și compromisurilor în administrarea resurselor publice prin introducerea conceptului de „politici de compromis" în procesul bugetar, Aaron Wildavsky [10], iar abordarea psihologică în teoria deciziilor (de exemplu, Argyris Chris, Kahneman Daniel, Tversky Amos Tversky, Thaler Richard H., Hillel J. Einhorn, Robin M. Hogarth, John Rawls ș.a.), a accentuat importanța feedback-ului și adaptabilității în luarea deciziilor.

O importanță semnificativă pentru studierea mecanismelor de formulare, evaluare și implementare a politicilor publice, a procesului de luare a deciziilor, a relațiilor dintre public și administrația publică locală au lucrările autorilor din România: Tabără Vasile [6], Alexandru Ioan [1], Manda Corneliu ș.a. care au abordat perspectivele de evoluție a administrației publice prin prisma transparenței decizionale.

Literalmente, prin transparența decizională se înțelege un proces complex de acțiuni de elaborare și consultare a deciziilor cu cetățenii, asociațiile întemeiate în corespundere cu legea, altor părţi interesate, cu impact social, economic sau de altă natură, cu scopul asigurarii legitimității, eficacității și responsabilității autorității publice față de cetățean. Prin urmare, se poate lesne observa ciclul de viață al procesului decizional în întregime, pornind de la etapa de inițiere și până la etapa finală [11].

Experții IDIS „Viitorul" consideră că transparența decizională ține de comunicarea eficientă între administrația publică locală și cetățeni. Proiectul „Autorități publice transparente pentru cetățeni activi și informați", implementat cu succes, în perioada septembrie 2020 – iulie 2021, în câteva localități din Republica Moldova a elucidat necesitatea și utilitatea participării cetățenilor în procesele decizionale [12]. Viorel Pîrvan, expert în domeniul transparenței în procesul decizional, IDIS „Viitorul", remarcă importanța implicării cetățenilor în luarea deciziilor prin stabilirea priorităților comunității/localității. Atenție sporită se acordă transparenței bugetare, deoarece localnicii participă la stabilirea taxelor locale, parte a bugetului local [13].

În măsura în care administrația vine în întâmpinarea necesităților cetățenilor sau răspund la nevoile societății prin satisfacerea acestora, putem afirma că există o comunicare eficientă bazată pe inițiative reciproce, prin acțiuni de colaborare și sprijin comun. Astfel, obligația administrației publice de a pune informația la dispoziția publicului, de a stabili relații și de a dialoga pentru a îndeplini rolul ce revine autorității publice, de a face cunoscute documentele publice, de a organiza campanii de interes public sunt misii care însoțesc luările de decizii este îndeplinită [14, p. 45]. Deseori acestea sunt asociate dialogului. Activitatea comunicațională stabilește nevoia de acțiune a ambelor părți. De aici, cetățeanul urmează a fi tratat nu doar ca beneficiar al serviciului public, ci și ca un partener activ în relația de comunicare care dorește să i se anticipeze așteptările, chiar să fie încadrat în procesul decizional. Relația de comunicare este bidirecțională și implică respectarea calității relației și exigența transparenței actelor publice [ibidem, p. 18]. Determinarea cetățenilor de a se informa, de a consulta și a realaționa cu aleșii lor din instituțiile administrației publice urmează a fi cetățini instruiți, activi pentru că ei sunt apți de a înțelege mesajele, propunerile și hotărârile puterii. Totodată trebuie să menționăm și alți factori care influențează participarea: mediul în care locuiesc cetățenii, problemele cu care se confruntă, vârsta, ocupația etc. [15, p. 93]. În context, reprezentanții Expert-Grup menționează carențele de capacitate a autorităților publice și mersul lent al reformelor. Conform Raportului de Stare a Țării 2024 rata sărăciei absolute este în creștere și de aici, lipsa oportunităților de afirmare pentru cetățeni [16]. În baza celor expuse se impune necesitatea studierii evoluției transparenței decizionale ca factor important prin care se asigură informarea publică și implicarea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor.

Concluzii

Transparența în procesul de luare a deciziilor este pilonul decizional pe care se construiește relaţia dintre administraţia publică și cetățean. Accesul la luarea deciziilor administrative favorizează menținerea echilibrului interrelațional prin prisma exercitării voinței publice.

În contextul globalizării și al creșterii cerințelor cetățenilor pentru o guvernare mai deschisă și mai responsabilă, transparența în procesul decizional are o importanță majoră în fortificarea relației administrație publică – cetățean. Asigurarea transparenței în procesele decizionale, accesul la informația de interes public, dreptul la libera exprimare a opiniei vor contribui la îmbunătățirea comunicării sociale și vor servi model de bune practici pentru participarea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor.

Recomandări

Pentru a asigura implicarea cetățenilor la luarea deciziilor este necesar un angajament constant de transparență, consultare și educație civică. Aceste practici nu doar că vor înlesni luarea decizilor mai bine fundamentate, dar vor fortifica legătura între autoritățile locale și cetățeni.

Crearea unor structuri de tip „comitete consultative” sau grupuri de lucru care să includă cetățeni, organizații nonguvernamentale și experți, pentru a aborda diferite aspecte ale administrării locale.

Folosirea unor platforme de feedback continuu în care cetățenii să poată semnala problemele din comunitate, să propună soluții și să se exprime liber cu privire la subiectele de interes public.

Responsabilitatea mass-media din Republica Moldova de a monitoriza procesele decizionale.

Referințe bibliografice:

1. ALEXANDRU, I. *Administraţia publică*. București: Lumina Lex, 1999. 646 p. ISBN 973-588-183-7
2. ŞAPTEFRAŢI, T. Democratizarea administrației publice prin prisma participării cetățenilor. În: *Teoria şi practica administrării publice*, 21 mai 2021, Chișinău: Print-Caro SRL, 2021. p. 43-46. ISBN 978-9975-3492-7-7
3. SACA, V. Impactul intereselor publice asupra procesului decizional: repere teoretico-practice. În: *Reformarea administrației publice locale - imperativ al modernizării Republicii Moldova:* materialele conf. șt. internaț. din 10 noiembrie 2017. Chișinău: CEP USM, 2018. p.7-29.
4. SOLOMON, O. Procesul decizional administrativ de la abordarea clasica către cea inovativa. În*: Administrarea Publică*, 2022, nr. 4, p. 10-17. ISSN 1813-8485
5. SEDNEV, E. Impactul e-guvernarii în asigurarea transparenței și accesului la informație în procesul de administrare publică. În: *Sesiune naţională de comunicări ştiinţifice studenţeşti: Ştiinţe sociale. Ştiinţe juridice şi economice*. 2013, Nr. 3-4(33). p. 156-158. ISSN 1857-1905
6. TABĂRĂ, V. *Știința administrației*. București: Ed. Universității Naționale de Apărare „Carol I”, 2013. 272 p. ISBN 978-606-660-038-5
7. Raport privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice centrale 2023. 40 p. Disponibil: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_transparenta_decizionala_anul_2023.pdf [Accesat: 25.02.2025]
8. MARCH, J. G., OLSEN, J. P. *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. Disponibil: https://www.rochelleterman.com/ComparativeExam/sites/default/files/Bibliography%20and%20Summaries/March%20and%20Olson%201984.pdf [Accesat: 25.02.2025]
9. HERBERT A. S. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization.* Disponibil: https://www.researchgate.net/publication/341371173_Herbert_A_Simon_Administrative_Behavior_A_Study_of_Decision-Making_Processes_in_Administrative_Organization [Accesat: 04.01.2025]
10. WILDAVSKY, A. *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes.* Disponibil: https://www.cmu.edu/dietrich/sds/docs/davis/A%20Theory%20of%20the%20Budgetary%20Process.pdf [Accesat: 04.01.2025]
11. Ministerul Finanțelor. Disponibil: www.mf.gov.md/ro/transparenta-decizionala [Accesat: 05.01.2025]
12. IDIS „Viitorul”. Disponibil: www.viitorul.org/tags/transparență [Accesat: 14.01.2025]
13. PÎRVAN, V. *Implicarea cetățenilor în luarea deciziilor publice sporește calitatea şi aplicabilitatea acestora.* Disponibil: http://viitorul.org/ro/content/viorel-în-luarea-deciziilor-publice-spore%C8%99te-calitatea-%C5%9Fi [Accesat 04.01.2025]

14. ZÉMOR, P. *Comunicarea publică*. Iași: Institutul European, 2003, 148 p. ISBN 973-611-238-1
15. CIOBANU, R., ROȘCA, M. Premise metodologice de evaluare a mecanismelor de guvernare axate pe protecția drepturilor omului. În: *Akademos.* 2023, nr. 3, p. 86-94. ISSN 1857-0461. Disponibil: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Akademos%203_2020_p86-94.pdf [Accesat 15.12.2024]
16. Raportul de Stare a Țării 2024. Disponibil: https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/raportul-de-stare-a-tarii [Accesat 20.02.2025]

Date despre autor:
Olesea MOISEEV, doctorandă, Școala Doctorală Științe Sociale, Universitatea de Stat din Moldova.
ORCID: 0009-0007-4797-3423
E-mail: olesea.moiseev@usm.md

Prezentat: 01.01.2025