MODELE CANTITATIVE DE LUARE A DECIZIEI (I)

Veronica JUNJAN

Decision-making is part of the daily work of a manager, working both in public or private sector. Professional literature in Romania has discussed so far quite extensively decision-making processes in the private sector, though applications for public sector are so far timid. This article offers an introductive presentation of managerial and political approaches of decision-making processes, with focus on quick and basic methods that help the problem structuring stage.

***Veronica JUNJAN**, asistent universitar, Departamentul de Administrație Publică al Facultății de Ştiințe Politice şi Administrative, Universitatea Babeş-Bolyai, Cluj-Napoca.*

"De ce procesele de luare a deciziei sunt aşa de importante? Fiecare manager, fie din sectorul public sau din cel privat, a promovat pentru că a luat decizii bune, ale căror rezultate au fost demonstrate de către practică. Ce rost mai are studierea felului in care se iau deciziile? Doar nu vrem să descurajăm oamenii buni, care au arătat deja ce pot, şi să impunem tot felul de reguli care nu au nici o legatura cu practica". Întrebări şi remarci de acest tip pot fi întalnite relativ frecvent în discuții referitoare la felul în care se lucrează în sectorul public. În acelaşi timp, însă, atunci când discutăm despre acelaşi subiect, un alt curent de opinie afirma că "Lucrurile merg aşa de prost pentru că nu avem conducători bine pregătiți. Hotarârile se iau pe apucate, funcție de interesele politice şi de moment, nu se fac justificări concrete, sau chiar atunci când se fac, ele nu sunt luate în seamă de cei care decid"[1].

Totuşi, atunci când întrebarea "Cum se iau deciziile în sectorul public?" este adresată persoanelor de decizie din acest domeniu, răspunsurile sunt împărțite în cel puțin două categorii: a) Deciziile se iau strict pe criterii juridice, şi b) Interesele politice primează.

Totuşi, trebuie menționat că se aud tot mai des voci care susțin, mai ales în contextul solicitărilor impuse de negocierile cu Uniunea Europeană referitoare la îmbunătățirea capacității administrative a României, precum şi al întăririi constrângerilor bugetare, nevoia de utilizare mai eficientă a resurselor disponibile. Iar pasul următor care este repede sugerat pentru îndeplinirea acestui obiectiv este importarea de către sectorul public a unor metode manageriale din domeniul privat. Acest tip de reacție este reprezentativ pentru modul de abordare a problemelor în sectorul public, ideea diagnosticării obiective a situației existente părând a fi străină celor care ar fi, de fapt, în drept a o face.

Deciziile reprezintă o componentă de bază a activității zilnice a managerilor din zilele noastre, atât în domeniul public cât şi în cel privat. În timp ce lucrări care abordează modele cantitative manageriale de luare a deciziilor cu aplicații pentru domeniul privat au început să apară tot mai des în România[2], există, din păcate, mai puțin interes pentru lucrări similare dedicate sectorului public, lucrări dedicate investigării felului în care se iau decizii care de multe ori au un impact deosebit asupra calității vieții cetățeanului. Nu este indiferent (sau cel puțin nu ar trebui să fie) cetățeanului plătitor de impozite felul în care se iau decizii de genul "Distribuirea bugetului pentru municipiul X pentru anul fiscal 2001-2002", "Măsuri de

[1] Citate din cadrul unor interviuri efectuate în perioada aprilie-mai 2001, sub egida unei cercetări finantată în cadrul programului CEP-GMF.

[2] Gh. Gh. Ionescu, E. Cazan, A.L. Negruşa, *Modelarea şi optimizarea deciziilor manageriale*, Ed. Dacia, Cluj Napoca, 1999.

Revista Transilvană de Ştiințe Administrative, VIII, 2002, pp. 61-71

prevenire a accidentelor rutiere în zona Y a oraşului Z", sau "Optimizarea sistemului de semaforizare în centrul oraşului A".

Prezentul material îşi propune să discute principalele aspecte ale modelelor de luare a deciziei care sunt cel mai frecvent folosite de literatura de specialitate în scopul de a oferi un prim pas pentru construirea unei diagnoze a modului în care se iau deciziile în sectorul public. În acest sens, se va prezenta mai întâi o tipologie a proceselor de luare a deciziei, iar apoi cateva dintre abordările cele mai des întâlnite vor fi discutate mai detaliat.

Datorită faptului că luarea deciziilor este un domeniu interdisciplinar de studiu, există mai multe orientări care au venit din partea diverselor ramuri ale ştiinţelor socioumane precum sociologie, teorie organizaţională, ştiinţe politice, economie, psihologie, management, relaţii internaţionale etc. O analiză a acestor orientări teoretice[3] a decelat cinci categorii majore ale teoriilor despre luarea deciziei, funcţie de punctul lor central. Astfel, se propune centrarea discuţiei pe:

a) putere;
b) raţionalitate;
c) abordarea opţiunii publice;
d) instituţii; şi, în sfârşit,
e) informaţie şi psihologie.

Trebuie totuşi, precizat că aceste teorii au multe puncte comune, şi, de asemenea, că punctele forte ale uneia se pot folosi pentru a critica o alta sau, de ce nu, pentru a construi o nouă abordare.

Categoria abordărilor axate pe putere consideră ca deciziile se iau funcţie de structurile de putere precum clasă, bogăţie, aranjamentele birocratice şi politice, grupurile de presiune, cunoştinţele profesionale şi de specialitate. Astfel se pot identifica următoarele abordări[4]:

1. Elitistă, axată pe concentrarea puterii;
2. Pluralistă, axată pe distribuirea puterii;
3. Marxistă, axată pe conflictul de clasă şi pe puterea economică;
4. Corporatistă, axată pe studiul puterii intereselor organizate;
5. Profesionalistă, axată pe investigarea puterii profesioniştilor, şi
6. Tehnocratică, axată pe investigarea puterii experţilor.

Trebuie precizată apropierea între ultimele două categorii, deşi istoric (şi logic) vorbind, abordările axate pe critica puterii de decizie a profesioniştilor în anumite sectoare publice precum sănătate, planificare urbană sau chiar educaţie au apărut în Marea Britanie şi Statele Unite ca o reacţie la modul de a gândi luarea deciziei în sectorul public bazat în foarte mare măsură pe modelul tehnocratic al supremaţiei experţilor. De accea consider că ar fi mai utilă combinarea celor două categorii într-una singură.

Abordarea raţionalistă a proceselor de luare a deciziei se bazează pe două surse: ideea raţionalităţiide tip economic aşa cum este ea dezvoltată de teoria economică, precum şi de ideea raţionalităţii birocratice formulată de teoriile organizaţionale şi ale societăţii industriale[5]. Teoria raţionalistă economică se bazează pe existenţa şi funcţionarea lui *homo oeconomicus* care este preocupat în primul rând de satisfacerea interesului propriu. În acest scop, el doreşte să beneficieze de toată informaţia necesară pentru a lua o decizie în cunoştinţă de cauză, doreşte, de asemenea, să compare informaţia existentă cu privire la diversele opţiuni disponibile, urmând ca, mai apoi, să o aleagă pe aceea care îl va ajuta să-şi îndeplinească obiectivele. Ideea raţionalităţii birocratice a fost formulată în lucrările sociologului german Max Weber, care a considerat că mersul istoriei ducea spre o societate care valoriza organizarea raţională. Dacă în planul revoluţiei industriale acest proces a echivalat cu dezvoltarea şi folosirea pe scară larga a maşinilor, în planul organizării statului el a echivalat cu dezvoltarea birocraţiei. Weber afirmă existenţa a trei tipuri de autoritate: tradiţională, charismatică şi legal-raţională. Dacă primele două erau considerate ca fiind depăşite de societatea industrială, autoritatea legal-raţională era considerată drept superioară şi predominantă în societatea capitalistă, ceea ce ducea la dezvoltarea organizaţiei de tip birocratic. În ultimă instanţă, după părerea lui Weber, societatea industrială căuta şi voia să se legitimeze în termenii autorităţii

[3] Wayne Parsons, *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1999, pp. 245.
[4] Idem, pp.248.
[5] Idem, pp. 271.

legal raționale. Modelul ideal al birocrației propus de Weber şi caracterizat prin specializare, ierarhizare, reguli şi reglementări, impersonalitate, selectarea funcționarilor publici de carieră pe bază de merit, şi separarea între domeniul public şi privat a stat la baza fondării tuturor corpurilor de funcționari publici din statele-națiuni ale epocii moderne şi contemporane. Modelele raționaliste de analiză a proceselor de luare a deciziei au predominat în perioada postbelică şi promovează ideea conform căreia, pentru a evalua calitatea unei decizii, trebuie să analizăm măsura în care procesul de luare a deciziei este conform raționalității acceptate.

Instituțiile au revenit ca puncte de interes pentru analiza proceselor de luare a deciziei odata cu creşterea insatisfacției față de prestațiile instituțiilor publice din perioada anilor '70. Se propun trei cadre pentru analiza instituțională[6]:

1. *instituționalismul sociologic*. Acest cadru este orientat spre analiza modului empiric de funcționare a instituțiilor, dincolo de structurile lor formale, preocupat fiind de investigarea felului concret în care instituțiile îşi îndeplineau funcțiile atribuite în comparație cu un mod "ideal" de funcționare a unei instituții.
2. *instituționalismul economic* a fost aplicat mai ales în analizele economice şi a luat două forme mari prin teoria costurilor economice şi teoria principal-agent.
3. *instituționalismul politic* a luat forma teoriilor referitoare la relațiile între stat şi societate în forma iinvestigării modului în care configurarea ideilor şi intereselor într-un context instituțional influențează luarea deciziilor.

Ştiințele cognitive au contribuit foarte mult la studierea proceselor de luare a deciziei[7]. Cel puțin două direcții pot fi luate în considerare în această etapă. Prima direcție se referă la studierea influenței factorilor precum emoțiile, personalitatea, motivațiile, comportamentul de grup asupra proceselor decizionale. A doua direcție de analiză a abordat teme precum felul în care ființele umane recunosc problemele, felul în care utilizează informația, efectuarea alegerii între mai multe opțiuni, sau procesele de comunicare în instituții.

Acestea sunt doar câteva dintre abordările care stau la baza studiului luării deciziilor, alături de propunerile teoretice avansate în cadrul unor discipline precum ştiințe politice, relații internaționale, medicină etc.

Deciziile fac parte din viața de zi cu zi a unui manager. A lua o decizie presupune un proces complet prin care se asumă angajarea față de un anumit curs de acțiune referitor la o problemă[8] anume existentă într-o organizație. Acest proces presupune alegerea între mai multe posibilități de a acționa. În plus, hotarârea finală trebuie justificată funcție de anumite criterii de tipul: eficiență, eficacitate, constrângeri legale, imaginea publică etc. Ultimele doua criterii sunt importante în special pentru organizațiile din domeniul public, deoarece, spre deosebire de omoloagele lor din sectorul privat, organizațiile publice sunt ținta atenției publicului şi a controlului public într-o măsură mai mare deoarece funcționează din banii publici.

Problemele cu care se confruntă instituțiile publice sunt foarte diverse; ele pot fi statice sau dinamice, structurate sau nestructurate, manifeste sau latente. Totuşi, ca primă condiție pentru rezolvarea lor se impune existența unui set de informații pertinente şi suficiente. Apoi este necesară pregatirea managementului pentru utilizarea eficientă şi eficace a acestor informații. În timp ce managementul de vârf se concentrează pe utilizarea în scop strategic a acestor informații, nivelele intermediare de conducere se concentrează pe utilizarea lor operațională.

Ca structură generală pentru discutarea proceselor de luare a deciziei se propune cea a ciclului continuu format din următoarele etape: Diagnoza-Propunere-Implementare. Etapa diagnozei constă în identificarea stării de fapt, în vederea înțelegerii necesității schimbării. Etapa a doua, cea a elaborării propunerii, constă în crearea unei recomandări, a unei soluții, pentru a răspunde necesității de schimbare identificată în etapa precedentă. În final, etapa implementării se ocupă de aplicarea măsurilor necesare pentru a face posibilă schimbarea. Acest proces strategic de luare a deciziei se desfăşoară în mod continuu şi are loc la toate nivelele organizației.

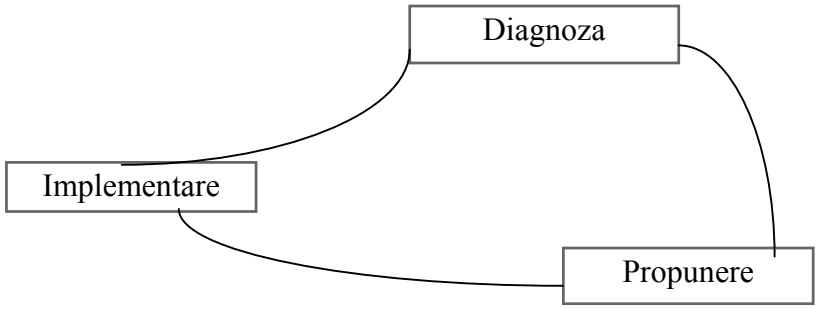
---

[6] Idem, pp. 323.
[7] Idem, 1999.
[8] Problema este definita drept diferenta între situatia existenta si cea dorita.

Mai detaliat, fiecare dintre etapele de mai sus se desfăşoară în conformitate cu anumite subetape:

- elicitarea: în care se investighează elementele, simptomele problemei;
- explorarea: unde se construiesc opțiunile pentru rezolvarea problemei. Acum se detaliază relațiile existente între elementele problemei şi se discută diferitele opțiuni disponibile;
- evaluarea: aici se explicitează punctele tari şi cele slabe ale diverselor opțiuni construite anterior;
- negocierea: subetapa finală, în care se hotărăşte asupra unui curs particular de acțiune dintre opțiunile existente.

În rezumat, procesul descris mai sus formează ceea ce este cunoscut sub numele de "procesul managerial de luare a deciziei". Acesta se desfăşoară în mod continuu de-a lungul ciclului Diagnoză-Propunere-Implementare.



Conf. J.W. Rohrbaugh, "Decision-Making in Government" note de curs,
Rockefeller College of Public Affairs and Policy, State University of New York

Literatura de specialitate occidentală discută cu precădere trei modele majore de analiză a proceselor de luare a deciziei dintre cele amintite mai sus: modelul managerial, modelul politic, şi, nu în ultimul rând ca importanță, cel juridic[9]. În literatura românească dedicată domeniului se constată predominanța lucrărilor dedicate modelului juridic; din acest motiv nu ne vom ocupa în continuare decât de primele două. Discuția modelului managerial va include şi prezentarea câtorva modele cantitative utilizate în practică în cadrul proceselor de luare a deciziei.

Decizia ca parte a procesului de management

De regulă, prin decizie se înțelege rezultatul procesului prin care se realizează o alegere între două sau mai multe posibilități de acțiune disponibile în vederea îndeplinirii unui obiectiv. Întregul proces prin care se ajunge la această concluzie este cunoscut sub numele de "proces de luare a deciziei". Herbert A Simon[10], considera că "elaborarea deciziei este sinonimă cu întregul proces managerial. De fapt, funcțiile managementului reprezintă serii de decizii înlănțuite. De asemenea, procesele de elaborare a politicilor. Abordarea principală care a fost luată în considerare în studierea proceselor de luare a deciziilor a folosit analogia între luarea deciziei şi procesul general de rezolvare a problemelor. Etapele generale ale acestui proces sunt:

1. Definirea problemei;
2. Investigarea posibilităților de acțiune;
3. Evaluarea alternativelor;
4. Selectarea alternativei.

Totuşi, unii cercetători susțin că de fapt există o diferențiere între cele două procese, întrucât cele patru etape de mai sus se constituie în procesul de elaborare a deciziei iar rezolvarea problemei ar include şi aplicarea alternativei alese. Totuşi, o parte a literaturii de specialitate consideră cele două concepte: elaborarea deciziei şi rezolvarea problemelor drept interschimbabile. Cel puțin deocamdată ne vom ralia acestui punct de vedere.

---

[9] Se pot observa suprapuneri între modelele discutate anterior.

[10] Herbert A. Simon, *The New Science of Management Decision*, Ed. Englewood Cliffs, Prentice Hall NJ, 1977, p. 23.

Modelul managerial traditional

Modelul managerial tradițional este un rezultat al încercărilor timpurii de a introduce profesionalizarea în administrația publică, profesionalizare bazată în principal pe distincția între administrație şi politică introdusă de Woodrow Wilson în 1897 şi pe concepția lui Max Weber despre birocrație. Astfel, el accentuează nevoia de raționalitate în cadrul proceselor de luare a deciziei. Acest model încearcă să formeze administratorii în direcția luării deciziilor de o manieră cât mai eficientă, economicoasă şi eficace.

O posibilă cale de a îndeplini aceste obiective este construirea unui sistem politic astfel încât administratorul public să fie ajutat să să aleagă între alternative aflate în competiție prin:

- reducerea numărului de alternative care trebuie luate în considerare;
- reducerea numărului de valori care sunt implicate în evaluarea alternativelor;
- transmiterea cunoştințelor necesare pentru luarea deciziei în mod rațional;
- furnizarea de informație suficientă pentru a realiza o alegere informată între alternative.

Specializarea este modalitatea principală de a reduce numărul de alternative pe care un administrator le ia în considerare atunci când ia o decizie. Ea are două moduri principale de manifestare: între instituțiile publice şi în interiorul lor. Specializarea pe jurisdicții între instituțiile publice acordă unei agenții autoritate asupra unui domeniu relativ bine definit. De exemplu, managerul din Inspectoratul Şcolar Județean nu se preocupă de problemele de protecție publică aflate sub jurisdicția Inspectoratului Județean de Protecție Civilă. Ei nu compară valoarea socială a activităților din programele pe care le administrează cu cele ale programelor administrate de alte agenții. Specializarea se manifestă şi în interiorul instituțiilor. Unii funcționari publici vor formula politici, programe şi reglementări, în timp ce alții se vor preocupa de aplicarea lor în practică. Chiar dacă cele două aspecte sunt strâns legate, persoana care se ocupă de aplicarea politicilor, programelor şi reglementărilor poate fi în postura de a alege între diferite mijloace de implementare care-i sunt la dispoziție, însă nu se poate exprima (cel puțin nu în mod oficial) cu privire la scopul reglementării sau la programul de politică publică însuşi. De asemenea, specializarea limitează setul de valori pe care pe care un funcționar public le ia în considerare atunci când alege între diferite alternative care îi sunt prezentate. Funcționarii publici trebuie să fie preocupați de promovarea interesului public, atât cât stă în cadrul limitat al autorității lor. Deciziile care sunt luate în anumite instituții se conformează în general seturilor de valori existente în cadrul organizațiilor respective, chiar dacă de prea puține ori ele sunt şi conştientizate (sau verbalizate) de către membriii instituției respective. Totuşi, un fenomen constatat frecvent, deşi încă studiat mai puțin în instituțiile administrative româneşti, este că de câte ori conducătorii politici încearcă să promoveze măsuri sau opțiuni contrare acestor valori instituționale, ei se lovesc de rezistență din partea personalului.

Natura ierarhică a instituțiilor publice limitează, de asemenea, marja de opțiuni disponibile factorilor de decizie. Autoritatea funcționarilor publici este definită în mare măsură prin poziția lor în ierarhie; cei cu autoritate mai puțină iau prea puține decizii importante. De regulă aceştia iau doar decizii repetitive, de aplicare a unor reguli elaborate la nivele superioare ale instituției. Capacitatea de decizie creşte pe măsură ce poziția pe scara ierarhică creşte. Totuşi, ierarhia limitează responsabilitatea oficialilor şi îi forțează să definească valorile cu care lucrează. Acest lucru nu presupune că managerii de la nivelele mijlocii nu iau decizii dificile, doar că, pe măsură ce se înaintează pe scara ierarhică, creşte confruntarea cu alegerea între valori şi opțiuni competitive, alegere care poate crea o doză mare de conflict.

Într-o anumită măsură, specializarea şi ierarhia tind să acționeze în comun pentru limitarea autorității. Totuşi, specializarea limitează autoritatea de jurisdicție (ca în formulări de tipul " Nu sunt responsabil pentru ceea ce se întâmplă în biroul/serviciul X"), în timp ce ierarhia limitează autoritatea managerială (în formulări de tipul "Nu fac eu regulile"). Pe scurt, ierarhia permite, ba chiar mai mult, obligă factorii de conducere să definească şi să limiteze seturile de valori care încadrează activitatea subordonaților.

Formalizarea este un alt factor important care contribuie la facilitarea procesului de luare a deciziei. Prin specificarea exactă a factorilor şi informației (prin formulare standardizate) care trebuie luați în considerare în momentul alegerii, formalizarea contribuie la simplificarea procesului de luare a deciziei. Bineînțeles, anumite informații care s-ar putea dovedi ulterior utile sunt excluse (prin însăşi structura limitată a formularelor standard) însă acesta este un preț care se plăteste pentru simplificare. Se

pot aduce, totuşi, corecturi acestui punct slab prin eventuale revizuiri periodice ale formularelor standardizate.

O condiţie esenţială pentru funcţionarea modelului managerial de luare a deciziei este existenţa competenţei tehnice a factorilor de decizie de a lua decizii raţionale. Aceste decizii trebuiau să fie eliberate de orice influenţă politică. Modalitatea tradiţională prin care s-a răspuns acestei condiţii a fost dată de sistemul de merit. Sistemul de merit a fost văzut drept mijloc de obţinere şi selectare a competenţei profesionale pentru funcţionarii instituţiilor publice. Competenţa profesională era dată de înţelegerea sarcinilor de serviciu, capacitatea de procesare a informaţiei prezentată lor pentru îndeplinirea acestor sarcini, şi de capacitatea de înţelegere şi internalizare a conceptelor de specializare şi ierarhie. În plus, se aşteaptă de la funcţionarii competenţi îndeplinirea eficientă a sarcinilor.

Constrângerile impuse de modelul managerial tradiţional al luării deciziilor a influenţat mult dezvoltarea culturilor organizaţionale specifice pentru instituţiile publice. Astfel, instituţiile se organizează astfel încât promovează un set consistent de valori (urmărirea interesului public, eficienţă, eficacitate), recrutează şi promovează personal care reflectă aceste valori, şi îşi organizează procedurile şi sistemul formal astfel încât să exprime aceste valori.

Literatura de specialitate consideră următoarele etape drept caracteristice pentru modelul raţional-comprehensiv de luare a deciziei:

1. Stabilirea obiectivelor de rezolvare a unei anumite probleme;
2. Explorarea şi listarea tuturor strategiilor alternative de rezolvare a problemei;
3. Prevederea tuturor consecinţelor semnificative ale fiecărei strategii alternative, şi estimarea probabilităţilor acestor consecinţe;
4. Alegerea strategiei care rezolva problema cu costul cel mai redus sau rezolvă problema aproape în totalitate.

Modelul raţional prescrie proceduri care vor duce la obţinerea celei mai eficiente soluţii. Teoriile raţionaliste îşi au originea în raţionalismul iluminist şi în pozitivism, curente care promovau modalităţi de cunoaştere obiectivă, neutră, a societăţii umane. Ele au la bază ideea conform căreia problemele societăţii umane trebuie şi se pot rezolva într-o manieră ştiinţifică, raţională, prin colectarea întregii cantităţi de informaţie disponibilădespre problema repectivă, prelucrarea ei, şi obţinerea, urmată de aplicarea celei mai eficiente soluţii din punctul de vedere al costurilor. Aplicarea timpurie a teoriilor raţionaliste la procesele de luare a deciziilor a stat la baza construirii ştiinţei administrative şi a comportamentului organizaţional. Studiile "părinţilor" ştiinţei managementului (atât privat cât şi public) [11] au dus la elaborarea nucleului modelului raţional de luare a deciziilor. Studiul lui Luther Gulick şi Lyndal Urwick a dus la elaborarea modelului PODSCORB, prin care se înţelege ansamblul etapelor de Planificare,Organizare, Decizie, Selectare, Coordonare, Recrutare şi Bugetare[12]. Aici, etapa de'Decizie' se limita la cântărirea beneficiilor unui curs de acţiune în raport cu costurile sale.

Modelul raţional de luare a deciziei, componentă esenţială a perspectivei manageriale tradiţionale în administraţia publică, a adus îmbunătăţiri importante pentru funcţionarea structurilor administrative. El impune un algoritm de rezolvare a problemelor cu care se confruntă managerii sectorului public prin care aceştia îşi dezvoltă o perspectivă cuprinzătoare asupra problemei cu care se confruntă. Totuşi, trebuie precizat că acest model nu este întotdeauna posibil a fi respectat în practică. Motivele sunt multiple, şi au fost dezbătute pe larg în literatura de specialitate. În primul rând, eficienţa, eficacitatea şi economia nu sunt neapărat valori predominante în sectorul public. Apoi, se impun o serie de piedici cauzate de însăşi funcţionarea instituţiilor publice: obiectivele politicilor guvernamentale nu sunt întotdeauna clare. De exemplu, redistribuirea pădurilor foştilor proprietari face parte din reinstaurarea drepturilor de proprietate, dar atribuţiile ocoalelor silvice includ şi protejarea şi întarirea fondului forestier. Se observă uşor că imediat ce apar încercări de precizare a obiectivelor, apar conflicte.

În plus, modelul raţional comprehensiv presupune îndeplinirea unor condiţii rareori întâlnite în domeniul public. Printre acestea se pot enumera: identificarea *tuturor* opţiunilor posibile de rezolvare a problemei, informaţie nelimitată pentru evaluarea acestor opţiuni, şi, nu în ultimul rând, timp nelimitat

---

[11] Michael Howlett, M. Ramesh, *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Decisions*, Oxford University Press, 1995 p. 140.

[12] Idem , 140.

pentru întregul proces decizional. Sunt puține situații în care managerul din domeniul public acționează în avans (aşa-numita acțiune proactivă), încercând să identifice dinainte problemele şi mijloacele lor de rezolvare. Modul obişnuit de acțiune este mai curând reactiv, întrucât managerii trebuie să facă față unei avalanşe de probleme, solicitări, sau termene limită. De multe ori este dificilă identificarea unei singure soluții, nicidecum a *tuturor* soluțiilor posibile pentru rezolvarea unei anumite probleme.

O altă dificultate pentru aplicarea modelului rațional de luare a deciziilor constă în asigurarea coordonării necesare pentru aplicarea deciziilor sau programelor. De obicei coordonarea între instituțiile guvernamentale este slabă. Asta pentru că instituțiile operează în sfere diferite, funcție de limite de timp diferite, şi, nu în ultimul rând, cu obiective diferite de îndeplinit. Astfel, probabilitatea ca un manager dintr-o instituție să se afle în conflict -fie de atribuții, fie de obiective, (atunci când nu este vorba de un conflict personal sau politic)- cu un manager dintr-o altă instituție este destul de mare. Şi, din păcate, rare sunt situațiile în care aceste conflicte nu au repercusiuni asupra activității şi bunului mers al programelor pe care aceştia le coordonează. De exemplu, programele de protecție a mediului dintr-o zonă montană se pot afla în conflict cu programele de dezvoltare a turismului în zona respectivă sau pur şi simplu cu dezvoltarea zonei prin construirea de case de vacanță.

În plus, este destul de dificilă evaluarea costurilor totale (directe si indirecte) de operare a unui anumit program. Întotdeauna există costuri indirecte care sunt transferate asupra altor domenii, sau programe, şi care uneori apasă greu la calcularea costurilor finale sau pur şi simplu sunt foarte greu de estimat. Cum de obicei investițiile masive dintr-un anumit domeniu sunt "echilibrate" prin reduceri din alte sectoare sau pun solicitări suplimentare asupra acestora, este destul de greu să se justifice afirmații de genul "Varianta A de schimbare a tipului de impozitare a veniturilor globale va fi mai ieftină decât varianta B".

În final, critica finală a modelului rațional comprehensiv de luare a deciziilor este că, bazându-se într-o măsură foarte mare pe teorie şi expertiză abstractă, poate duce la decizii care nu pot fi aplicate în practică, sau care, o dată aplicate, duc la aberații. Desigur, această afirmație a fost verificată în practica planificării centralizate stricte promovată de regimul totalitar.

Modelul politic de abordare a proceselor de luare a deciziei: Modelul incremental

Criticii modelului rațional comprehensiv de luare a deciziei consideră că acesta este nerealist, că nu răspunde solicitărilor existente în activitatea practică a instituțiilor publice şi ca solicită funcționarilor care îl aplică un nivel foarte ridicat de raționalitate şi expertiză. Ei propun alt model ca fiind cel potrivit pentru studierea şi înțelegerea proceselor de luare a deciziei în administrația publică, modelul *incremental*. Argumentele aduse în favoarea acestui model sunt duble. Pe de o parte, se susține că acest model este reprezentativ pentru felul în care se desfăşoară activitatea în instituțiile publice (americane, întrucât a fost elaborat şi propus acolo[13]). Pe de altă parte, susținătorii modelului consideră că acesta se potriveşte realității şi că de fapt se poate aplica în practică. În consecință, din cauza asemănărilor existente între instituțiile publice din diferite țări, acesta ar putea fi utilizat si în alte medii culturale decât acolo unde a fost propus.

Este un fapt recunoscut că modelul incremental recunoaşte şi internalizează în operarea sa ambiguitatea multora dintre obiectivele afirmate ale politicilor/programelor de politici publice. Această ambiguitate este o caracteristică recunoscută pentru societățile pluraliste politic, şi, într-o anumită măsură, pare a fi un preț asumat pentru a clădi consensul necesar pentru a aplica în practică programele de politici publice. Din acest punct de vedere, interesele politice duc la formulări vagi, neclare, ale obiectivelor de îndeplinit. Astfel poate fi exprimată diferența între privatizarea întreprinderilor proprietate de stat şi protecția socială. Dacă privatizarea este operaționalizată în termeni de "reduceri de personal", atunci devine clar de ce, deşi există suport public (sau cel puțin exista până nu demult) pentru privatizare, susținerea pentru " reduceri de personal" scade vertiginos.

Un fenomen asemănător are loc atunci când misiunea instituției este definită în termeni vagi de tipul "protejarea interesului public/național", sau "coordonarea activității serviciilor descentralizate". Atât timp cât aceste misiuni rămân definite vag în termeni operaționali, se poate observa susținerea largă pentru

[13] Dar se poate aplica şi pentru instituțiile publice românești.

programele administrate de aceste instituții. Însă, în momentul în care se încearcă definirea concretă a acestor misiuni, această susținere tinde să se micşoreze direct proporțional cu numărul de instituții afectate de această specificare.

În plus, dacă prețul pentru definirea unui obiectiv sau a misiunii în termeni operaționali trebuie plătit cu moneda pierderii suportului politic, atunci funcționarii publici vor fi reținuți la specificarea obiectivelor urmărite. Aceasta se va materializa prin acțiuni lente şi modificări constante ale procedurilor în vederea obținerii, în final, a unei situații oarecum îmbunătățite, cu minimizarea numărului de instituții/persoane "deranjate" în cadrul acestui proces.

Modelul incremental accentuează nevoia funcționarilor publici de a răspunde nevoilor comunității politice în care activează, de a fi reprezentativi pentru grupurile care alcătuiesc această comunintate politică, şi, in final, de a fi răspunzători în fața aleşilor 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 şi consens politic; şi ca oficialii numiți politic at trebui să fie lăsați nu doar să îndrume activitatea funcționarilor publici dar ar trebui să şi exercite presiuni în vederea adoptării unui curs de acțiune sau altuia.

Modelul incremental de luare a deciziilor a fost prezentat prima dată de Charles Lindblom[14]. El l-a rezumat drept "un set de strategii care se susțin reciproc şi care urmăresc simplificarea şi concentrare a problemelor" şi care poate fi organizat conform următoarelor etape:

1. Limitarea analizei la câteva alternative oarecum similare ...și care diferă doar marginal de status-quo;
2. O împletire a analizei obiectivelor urmărite şi a altor valori cu aspecte empirice ale problemei (adică nu există cerința stabilirii în prealabil a valorilor urmând ca apoi să fie găsite mijloacele necesare pentru promovarea acestor valori.
3. O preocupare analitică orientată spre remedierea problemelor existente decât pentru căutarea îndeplinirii obiectivelor pozitive;
4. O secvență de încercări, erori, şi încercări revizuite;
5. O analiză care explorează doar unele, nu toate, dintre consecințele importante şi posibile ale unei alternative luată în considerare;
6. Fragmentarea muncii de analiză între mulți participanți (fiecare cu interese partizane) în procesul de elaborare a politicilor publice (fiecare parte ocupându-se de partea din cadrul ansamblului)" [15].

Astfel, aşa cum Lindblom explica în "The Science of 'Muddling Through'", factorii de decizie sunt angrenați într-un "proces continuu de construire plecând de la situația curentă, pas cu pas şi cu schimbări graduale". În consecință, deciziile diferă doar marginal de situația existentă.

Sunt două motive pentru care aceste decizii rămân relativ apropiate situației curente. În primul rând este vorba de teama tipică de schimbare în general şi de schimbare radicală în special, a factorilor de decizie, indiferent de timp şi spațiu. Este mai uşor să accepți alternative ale căror consecințe pot fi estimate 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 şi pentru susținerea cărora acordul necesar nu este încă format. Al doilea motiv constă într-un aspect caracteristic al structurilor birocratice, şi anume: procedurile de operare standard tind să promoveze practicile şi programele curente. Aceste metode prin care se iau deciziile tind să fie standardizate şi stabilite în avans, îngreunând astfel creativitatea şi inovația în găsirea alternativelor, menținând alternative familiare.

Din rândurile de mai sus rezultă ca avantajele majore ale modelului incremental constau în reprezentativitatea pe care o asigură diferitelor interese şi în răspunsul prompt pe care îl poate asigura nevoilor cetățeanului. Datorită nevoii de suport politic, instituțiile publice trebuie să reacționeze în felul acesta. Totuşi, există si dezavantaje cel puțin la fel de mari care rezultă la aplicarea acestui model.

În primul rând, este un model conservator prin definiție. În cadrul său, obiectivul principal este minimizarea pierderii suportului politic. Astfel, trebuie să se evite schimbările radicale în diferitele

---

[14] Charles Lindblom, "The Science of Muddling Through", în R. Stillman *Public Administration. Concepts and Cases*, Prentice Hall, NJ, 1995.

[15] Michael Howlett, M Ramesh, *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Decisions*, Oxford University Press, 1995, p. 142.

programe pentru a nu nemulțumi diferite grupuri electorale. Aceste grupuri, urmărindu-şi propriile interese, încearcă să-şi obțină propriul purtător de cuvânt. Astfel, se crează tot mai multe agenții interministeriale. Nevoia de coordonare între acestea creşte direct proporțional cu misiunile care trebuie îndeplinite. Astfel, evitarea şi rezolvarea conflictelor vor fi puternic accentuate, iar bătălia cea mare se va da pentru definirea domeniillor jurisdicționale. O posibilă consecință aici este că, în final, decizia se poate concentra în mâna câtorva dintre persoanele cu funcții înalte, pierzându-se tocmai o caracteristică importantă a acestui model, şi anume asigurarea reprezentativității părților interesate.

A doua problemă importantă care apare la acest model este că aplicarea sa poate duce la obținerea de rezultate neprevăzute la început şi chiar total indezirabile. Cauza principală constă în urmărirea de paşi mici, lenți, a unor obiective definite vag. Aceasta poate duce la "orbecăială" şi, în final, la obținerea de rezultate nedorite. În plus, modelului incremental i se reproşează o valoare analitică limitată. Descurajând analiza sistematică, orientându-se doar pe rezolvarea problemelor care apar, se pot trece cu vedeea alternative promițătoare.[16]

O problemă legată de aceasta este că modelul incremental poate duce la circularitate în domeniul public. Din cauza urmăririi de obiective pe termen scurt, se pierd din vede cele finale, şi astfel, greşeli trecute pot fi repetate fără a se observa. Se pierde astfel perspectiva de ansamblu asupra problemelor.

În final, problema ce a mare este că modelul incremental nu se poate aplica pentru deciziile de schimbare majoră pe plan social. În ciuda limitărilor sale, modelul rațional comprehensiv de luare a deciziei este mai potrivit atunci când schimbările care trebuie coordonate pe plan social sunt majore. Incrementalismul presupune un nivel ridicat de stabilitate a societății, de cultură a negocierii şi de maturitate a nivelului clasei politice şi a cetățenilor.

Modele mixte

Discuția referitoare la avantajele şi dezavantajele modelului rațional asupra celui incremental (şi invers) a reținut atenția teoreticienilor o perioadă îndelungată de timp. Meritul de a fi spart blocajul existent în anii '70 în această discuție îi revine lui Amitai Etzioni care propune modelul scanării mixte. Aici se combină elemente ale celor două abordări. Modelul propus de Etzioni sugerează într-o primă fază cautarea alternativelor, urmând ca apoi, în etapa a doua, să aibă loc explorarea în detaliu a celei care pare a fi cea mai interesantă[17]. Această abordare nu doar că ar ingloba inovația (limitată de modelul incremental) dar nici nu ar impune condiționările atât de stricte presupuse de modelul rațional comprehensiv. Etzioni susține, în plus, că modelul propus de el este cel reprezentativ pentru felul în care se iau deciziile în realitate. Nu rareori întâlnim, după o serie de decizii puțin diferite de status-quo, o decizie care este diferită la modul radical de cele precedente, atunci când o problemă deosebită îşi face apariția. Astfel modelul scanării mixte nu doar că descrie felul în care se iau deciziile în activitatea de zi cu zi a instituțiilor publice, dar şi recomandă modul cel mai potrivit de fi luate.

Totuşi, acest model rămânea tributar asumpției de raționalitate a procesului de luare a deciziilor înglobată de modelele rațional şi incremental. Tot anii '70 au văzut o altă propunere de studiere a luării deciziilor. Aceasta susținea că, de fapt, luarea deciziilor nu este un proces rațional, iar nivelul de intenționalitate, înțelegere a problemelor şi predictabilitate a relațiilor între actorii implicați în procesele de luare a deciziilor presupus de modelele clasice (rațional şi incremental) nu poate fi obținut în realitate. Acest model a fost etichetat drept " modelul coşului de gunoi"[18]. March şi Olsen, propunătorii acestui model, susțin că posibilitățile de decizie sunt "o cutie de gunoi în care participanții la procesul luării deciziilor aruncă diversele probleme şi soluții. Amestecarea resturilor într-un coş depinde parțial de etichetele ataşate celorlalte cutii; totuşi, el depinde şi de gunoiul care este produs la momentul respectiv, de diferitele cutii disponibile, precum şi de viteza cu care gunoiul este colectat şi îndepărtat din scenă. "[19] Folosirea metaforei " coşului de gunoi" a fost intenționată, pentru a îndepărta imaginea de raționalitate a proceselor de luare a deciziei promovată de celelalte abordări. Propunătorii modelului au încercat să

[16] Idem, p. 144.
[17] Idem, p. 144.
[18] "Garbage can model", March si Olsen, în Michael Howlett, M. Ramesh, *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Decisions*, Oxford University Press, 1995, 144.
[19] Idem, p 145.

accentueze faptul că obiectivele de îndeplinit sunt adeseori vag definite, precum şi ideea că relaţiile cauzale nu pot fi cunoscute cu certitudine. Ei consideră că însuşi procesul de luare a deciziei se desfăşoară într-un mod iraţional, iar factorii de decizie pur şi simplu definesc obiective şi căi de îndeplinire a acestor obiective într-un mod imprevizibil.

Chiar dacă acestea ar fi caracteristicile modului în care se iau uneori deciziile în administraţia publică, este puţin probabil ca acest lucru să se petreacă întotdeauna. Poate că uneori, anumite decizii se iau în mod improvizat sau motivele pentru care sunt alese anumite variante de ezolvare pot fi iraţionale sau ţin de aspecte personale ale relaţiilor între diferiţi manageri din instituţii publice [20]. Totuşi, majoritatea situaţiilor presupun un nivel mai ridicat de ordine şi rigurozitate în alegerea şi analiza variantelor de rezolvare.

Acestea sunt modelele principale propuse în timp de teoreticienii care s-au ocupat de studiul proceselor de luare a deciziei. Bineînţeles, mai există şi multe alte abordări, venite din partea altor domenii: juridic (care însa nu va fi discutat aici), psihologie, medical, relaţii internaţionale, etc. Această multitudine de perspective este explicabilă prin faptul că în fiecare domeniu de activitate, luarea deciziilor este o componentă de bază. Altfel spus, toată lumea ia decizii în fiecare moment, aşa cum face proza: aproape fără să ştie. Numai că importanţa luării unor decizii bune este de o importanţă capitală, mai ales pentru sectorul public unde responsabilitatea faţă de cetăţean (şi de banul public) este, şi ar trebui să fie, esenţială. Pentru că deciziile luate în instituţiile publice afectează întreaga populaţie; astfel, trebuie să ne asigurăm că aceste decizii au fost luate cu grad maxim posibil de corectitudine şi cu conştientizarea responsabilităţii existente.

Criterii de evaluare a proceselor de luare a deciziei

De unde ştim ca o decizie luată este cea corectă?

În mod obişnuit, se ia o decizie la T1 şi se aşteaptă trecerea unui interval de timp până la T2. Dacă la T2 consecinţele deciziei luate sunt în direcţia dorită (deci pozitive) atunci se consideră că decizia luată este una bună. Reciproca este de asemenea valabilă. Această abordare nu ia absolut deloc în considerare factorii din mediul organizaţiei care pot influenţa situaţia în intervalul de timp dintre T1 şi T2. Aceştia pot fi extrem de variaţi: schimbări ale situaţiei politice, efecte financiare, implementare defectuoasă a deciziei luate, etc. Nu există o relaţie univocă între decizia luată şi consecinţele ei; o decizie luată la un moment dat întotdeauna suferă transformări la aplicarea ei în practică. În consecinţă, evaluarea unui proces de decizie funcţie de consecinţele sale este o abordare mai puţin completă, tocmai din cauza neglijării impactului factorilor de mediu asupra întregului proces.

Abordarea propusă pentru a rezolva această problemă susţine concentrarea asupra felului în care se ia decizia la momentul T1, asupra standardelor care există pentru ceea ce numim generic "un proces bun de luare a deciziei". În timp au fost oferite soluţii diferite pentru elaborarea unor standarde de evaluare a proceselor de luare a deciziei.

Perioada cuprinsă între 1950-1975 a promovat soluţia tradiţionalistă conform căreia "cu cât mai multă informaţie există despre o problemă sau despre o situaţie, cu atât mai bine". Această perioadă a pregătit terenul pentru ceea ce a reprezentat ulterior explozia mijloacelor de stocare a informaţiei. Aceasta este perioada cuprinsă dupa 1975, când s-a cristalizat şi dezvoltat abordarea conform căreia, pentru a avea un proces bun de luare a deciziei este nevoie de cât mai multe computere, unde să fie stocată şi prelucrată cât mai rapid cât mai multă informaţie.

Ceea ce nu s-a luat în considerare de către aceste abordări a fost influenţa factorului uman asupra acestor procese. Atât informaţia cât şi computerele sunt de fapt factori exogeni; deciziile se iau de către manageri, care sunt supuşi influenţelor subiective, diverselor valori pe care le acordă lucrurilor din jurul lor sau preferinţelor pentru soluţiile propuse. Astfel, este nevoie să se acorde o atenţie sporită felului în care gândim atunci când luăm deciziile, precum şi asupra felului în care cei din jur gândesc atunci când iau decizii.

A fi autoreflexiv în legătură cu felul în care se gândeşte atunci când luăm decizii reprezintă primul pas pentru îmbunătăţirea proceselor de luare a deciziei. Externalizarea felului în care luăm deciziile într-un mod care poate fi analizat, discutat, testat şi înţeles reprezintă o etapă crucială pentru îmbunătăţirea

[20] Ex. Managerul X îl detesta pe Y, propunatorul solutiei AB sau managerului X nu-i place culoarea dosarului în care a fost adus raportul referitor la o problema anume.

luării deciziilor, mai ales în contextul instituţiilor publice româneşti, sector care interesează în mod deosebit acum.

Bibliografie

1. **** *Administraţie Publică*, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2000.
2. "Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative", Nr. 2-7, Catedra de Administraţie Publică, Universitatea Babes-Bolyai Cluj Napoca.
3. Baron, Jonathan, *Thinking and Deciding*, 2nd Ed., Cambridge University Press, 1994.
4. Connolly, Terry, Arkes, Hal R., Hammond, Kenneth R., *Judgment and Decision Making. An Interdisciplinary Reader*, 2nd Ed., Cambridge University Press, 2000.
5. Dye, Thomas, *Understanding Public Policy*, (8th Ed.) Prentice Hall NJ, 1998.
6. Eppen, G.D., Gould, F.J., Schmidt, C.P., *Introductory Management Science*, (4th Ed.), Prentice Hall NJ, 1993.
7. Hammond, Keneth R., *Human Judgment and Social Policy. Irreducible Uncertainty, Inevitable Error, Unavoidable Justice*, Oxford University Press, 1996.
8. Howlett, Michael, M. Ramesh, *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Decisions*, Oxford University Press, 1995.
9. Ionescu, Gh. Gh., Cazan, E., Negrusa, A.L., *Modelarea si optimizarea deciziilor manageriale*, Ed. Dacia, Cluj Napoca, 1999.
10. J.W. Rohrbaugh, "Decision-Making in Government" note de curs, Rockefeller College of Public Affairs and Policy, State University of New York.
11. Parsons, Wayne, *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1999.
12. Perry, James, (ed), *Handbook of Public Administration*, (2nd. Ed), Jossey Bass Inc., 1996.
13. Rosenbloom, David H., *Public Administration. Understabding Management, Politics and Law in the Public Sector*, McGraw Hill, 1998.
14. Simon, Herbert, A. *The New Science of Management Decision*, Ed. Englewood Cliffs, Prentice Hall NJ, 1977.
15. Stillman, Richard J., *Public Administration. Concepts and Cases*, Prentice Hall, NJ, 1995.
16. Stone, Deborah, *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, W.W. Norton and Company, 1998.
17. Weimer, David, Vining, Aidan, *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Prentice Hall, NY, 1998.
18. Zamfir, Catalin, Vlasceanu, Lazăr, (coord.) *Dicţionar de Sociologie*, Ed. Babel, 1993.