

Cuprins

1. CONSIDERAȚII INTRODUCATIVE.....	5
1.1. Administrația	5
1.2. Administrația publică	6
2. AUTORITATEA ȘI EXERCITAREA ACESTEIA ÎN SISTEMUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE	9
2.1. Putere sau autoritate?.....	9
2.1.1. Noțiunea puterii	9
2.1.2. Conceptul autorității	12
2.1.3. Raportul dintre putere și autoritate.....	15
2.2. Autoritatea politică.....	21
2.2.1. Puterea politică	21
2.2.2. Autoritatea politică.....	26
2.2.3. Legitimitatea politică.....	31
2.3. Exercițarea autorității în administrație	33
3. CONCEPTUL DECIZIEI	45
3.1. Delimitări conceptuale	45
3.2. Deciziile politice versus deciziile administrative	46
3.3. Fundamentarea teoretică a deciziei administrative	51
3.3.1. Particularități ale deciziei administrative.....	51
3.3.2. Fundamentarea deciziei administrative.....	55
3.4. Tipologia deciziilor administrative.....	56
3.5. Componentele de bază ale procesului decizional	61
3.6. Abordări privind procesul de fundamentare a deciziilor administrative	63
3.6.1. Considerații introductive	63
3.6.2. Abordarea decizională	66
3.6.3. Modelul rațional-comprehensiv de fundamentare a deciziilor administrative.....	69
3.6.4. Abordarea juridică a procesului decizional.....	71
3.6.5. Abordarea politică a procesului decizional	72

4. TEHNICI ȘI METODE DE ELABORARE ȘI ADOPTARE A DECIZIEI	
ADMINISTRATIVE	83
4.1. Considerații introductive	83
4.2. Factorii de interes	84
4.3. Interviu.....	87
4.4. Tehnica „brainstorming”	89
4.5. Tehnica grupului nominal.....	91
4.6. Focus-grupul	93
4.7. Tehnica sondajului de opinie	96
4.8. Dezbaterea publică.....	97
4.9. Tehnica arborelui de decizie	102
4.10. Analiza „cost-beneficiu”	105
4.11. Tehnica principiului lui Pareto	106
4.12. Delegarea	108
4.13. Metoda Delphi	109
4.14. Publicații tipărite sau electronice. Pagina web a instituției	110
4.15. Forum online	114
4.16. Cafeneaua publică (World Cafe).....	117
5. NECESITATEA IMPLICĂRII CETĂȚENILOR ÎN ADOPTAREA	
DECIZIILOR LA NIVELUL COMUNITĂȚII	120
5.1. Considerații introductive	120
5.2. Guvernarea cu și pentru cetățeni	124
5.3. Problema căilor de participare cetățenească	126
5.4. Informarea cetățenilor. Liberul acces la informațiile de interes public.....	127
5.5. Consultarea cetățenilor în luarea deciziilor	131
5.5.1. Considerații introductive	131
5.5.2. Consultarea cetățenilor prin referendum	132
5.5.3. Alte forme de consultare a cetățenilor.....	138
5.5.4. Inițiativa legislativă a cetățenilor	143
5.6. Rolul societății civile în procesul de implicare a cetățenilor în adoptarea deciziilor și în promovarea interesului public	150
CUVÂNT... DE ÎNCHEIERE	158
BIBLIOGRAFIE	161

1. CONSIDERAȚII INTRODUCATIVE

1.1. Administrația

În sensul cel mai larg al cuvântului, *administrația* este o activitate care constă în a conduce, a cârmui, a gospodări o întreprindere, o instituție, o entitate.¹ Aceasta este, cu alte cuvinte, o activitate care constă într-o prestație a unei persoane sau a unui grup de persoane în folosul altora, față de care prestatorul se află în anumite raporturi juridice: de subordonare, de colaborare sau de participare și căruia beneficiarul prestației îi pune la dispoziție mijloacele materiale și financiare necesare.² Termenul de *administrație* derivă din latinescul *magister*, care înseamnă stăpân căruia i se subordonează servitorul și pe care acesta trebuie să-l servească.³

Alteori, în limbaj curent, termenul de *administrație* desemnează unele compartimente organizatorice din structura unei unități sau a unui organ, ori activități ale acestora care nu au caracter productiv.⁴

Discutând sub aspect organizatoric, *administrația* realizează un interes al statului sau al colectivității locale, ea trebuie deci privită nu doar ca activitate, ca acțiune prestatoare, ci și ca *mod de organizare* a unor structuri menite să realizeze această activitate și care există în toate sferele puterii statului, dar și în afara acestora, ca activități prestatoare de interes public sau de interes particular.

¹ Vezi Dicționarul Explicativ al Limbii Române, Academia Română, București, 1998, p. 13

² M.Preda- *Drept Administrativ*-Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 11

³ Al. Negoită – *Drept administrativ și știința administrației*, Ed. Atheneum, București, 1991, p.1

⁴ Al. Basarab Șinc și colab. – *Legea administrației publice locale*, Ed. Amiva, București, 1993

În funcție de interesele pe care le realizează, distingem:

- a. **administrație publică** – dacă interesul este unul general, de nivel național sau local;
- b. **administrare particulară** – dacă interesul ce se cere realizat este unul particular.

1.2. Administrația publică

Este definită, cel mai adesea, ca realizând un interes general. Acesta este exprimat, de regulă, direct sau indirect, în actele politice și juridice ale celor care dețin puterea, ceea ce face ca activitatea prestatoare în cauză să aibă, în principiu, caracter politic, prin ea punându-se în executare decizia politică și juridică.⁵

Funcție de caracterul național sau local al interesului realizat administrația publică poate fi o *administrație de stat* – caz în care interesul realizat de cei ce înfăptuiesc administrația este un interes general al statului, ca reprezentant oficial al întregii națiuni - sau poate fi o *administrație publică locală* – ceea ce înseamnă că interesul realizat este al unei colectivități locale, recunoscută ca atare de stat, adică al unei autorități administrativ-teritoriale.

Distingem câteva legături importante pe care administrația publică le stabilește atât cu puterea legislativă și judecătorească, cât, mai ales, cu puterea executivă.

Astfel, administrația publică este legată de puterea legislativă prin scopul său. Puterea legislativă, prin actele sale juridice, circumscrie și stabilește finalitatea și sensul pe care trebuie să-l aibă acțiunile prestatoare, respectiv administrația publică.

Ea stabilește o legătură importantă și cu puterea judecătorească, ale cărei hotărâri sunt aplicate și executate tot în sfera administrației publice, prin activități prestate de autorități ale administrației și de funcționari ai acesteia.

Cea mai de seamă legătură este însă stabilită cu puterea executivă, dar nu se identifică cu aceasta, având o sferă mai largă de cuprindere.⁶

⁵ M.Preda- *op. cit.*-p. 11

⁶ *Idem*

Administrația publică se realizează atât de către autorități ale puterii executive (guvern, ministere etc.), cât și de autorități ale administrației publice care nu fac parte din sistemul puterii executive (consilii locale, primari, consilii județene), dar și de către structuri organizatorice care nu au calitatea de autorități, chiar de către structuri organizatorice particulare, dar care prestează activități de interes public (birourile notarilor publici, asociațiile și fundațiile, barourile de avocați).⁷

Activitățile prin care se realizează administrația publică se pot clasifica în:

a. **activități cu caracter dispozitiv** exprimate în adoptarea de acte juridice administrative. Acest tip de activități este specific autorităților, acestea fiind dotate de stat cu putere.

b. **activități cu caracter prestator** concretizate în acte și fapte materiale specifice celorlalte structuri organizatorice. Prin activitatea lor, aceste structuri descongesează autoritatea publică de astfel de activități.

Ambele categorii constituie obiectul specific al administrației publice, ele sunt efectuate numai în baza legii și în vederea executării acesteia.

Activități de organizare a executării legii, precum și de executare în concret a acesteia (adică activități administrative) desfășoară și structurile organizatorice din sfera Puterii legislative și judecătorești. Este cazul actelor adoptate de Parlament sau de una din Camerele acestuia pentru numirea în funcție a unei persoane ori pentru administrarea bazei sale materiale.

Același caracter îl au și actele juridice emise de președinții judecătoriilor, tribunalelor, Curților de Apel și al Curții Supreme de Justiție, care au ca obiect buna administrare a justiției și a bazei materiale pe care o folosesc. În astfel de situații, ei acționează ca niște funcționari publici autentici, actele emise de ei fiind acte administrative. De asemenea, în cazurile multora din hotărârile judecătorești, care, potrivit legii, sunt pronunțate de instanțele de judecată, în calitatea lor exclusivă de autorități judecătorești și nu administrative, acestea se pun în executare prin acte și acțiuni administrative, de către executorii judecătorești, deci în sfera altei puteri, a puterii executive.⁸

⁷ *Idem*

⁸ *Idem*, p. 12

O altă situație de desfășurare a unor activități de organizare a executării legii și de executare a acesteia, deci activități administrative, este aceea a instituțiilor particulare-barouri de avocați sau birouri ale notarilor publici, ale căror prestații nu sunt în sfera autorității statele, dar care interesează într-un grad mare nu numai statul, ci și societatea civilă în ansamblul său, pentru că ele intră în ordinea juridică a statului ca acte administrative, care concură fie la realizarea puterii judecătorești, fi a celei executive.

În lumina celor de mai sus, putem defini **administrația publică** ca fiind **activitatea de organizare și de executare în concret a legii, cu caracter dispozitiv și prestator, care se realizează, în principal, de către autoritățile publice și funcționarii acestora și, în subsidiar, de celelalte autorități ale statului, precum și de structurile organizatorice particulare care desfășoară activități de interes public.**⁹

⁹ M. Preda - *op. cit.* - p. 13