

ABORDAREA MANAGEMENTULUI STRATEGIC ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

**Ecaterina RAICU,
magistru, lector universitar**

The paper put in discussion theoretical aspects of the public sector and his development strategies. The developement of strategic management in the public sector represent a necessary extension of the new managerial approach concerned to achieve results. The strategic view tries to target specific goals and missions and to offer a specific direction to the public organisation within a changing environment.

Administrația publică a fost și rămâne mai puțin preocupată de aspectele strategice ale activității sale, iar tratarea cetățeanului ca subiect al administrării s-a încadrat într-o viziune mai largă ce percepea rolul serviciului public ca o aplicare mecanică a ordinelor politicianilor ce erau singurii abilitați să dezvolte politici și strategii în acest domeniu. Îndeplinirea sarcinilor specifice administrative, care de cele mai dese ori sunt activități de rutină, se face fără a deține o perspectivă pe termen lung, iar acest lucru a constituit una din principalele critici aduse modelului tradițional al administrației publice.

Abordarea nouă a filosofiei manageriale bazată pe obținerea rezultatelor se plasează în centrul atenției instituțiilor publice, iar preocuparea pentru stabilirea strategiilor pe termen lung este imperios necesară. Dimensiunea strategică analizează organizația în mediul său, stabilește obiective și scopuri distincte, pregătește organizația să înfrunte un viitor nesigur și în permanentă schimbare. Astfel instituțiile administrative și funcționarii publici sunt chemați să își asume formularea de strategii, obiective și priorități ca parte integrantă a activității manageriale.

Managementul strategic privește top managementul sau funcționarii publici situați la nivel de conducere, funcționari ce nu trebuie doar să îndeplinească mecanic munca de zi cu zi, ci să se raporteze la obiectivele generale ale organizației, sau funcționarii superiori situați acolo unde se elaborează deciziile de ordin strategic. Putem considera

că managementul strategic desemnează acea componentă a activității unui manager public care constă în a lărgi orizontul imediat pentru a gândi în perspectivă acțiunea entității pe care o conduce. El conține două aspecte majore: • definirea obiectivelor, a strategiei, a structurii și principiilor de funcționare a acestei entități; • măsurarea impactului, în spațiu și timp, a unei măsuri importante ce este luată. [4]

Pentru înțelegerea demersului strategic este oferită definiția dată de Chandler prin care *strategia* este determinarea scopurilor și obiectivelor organizației pe termen lung, adoptarea politicilor determinate și alocarea resurselor pentru atingerea acestor scopuri.[4] Această definiție indică problemele majore la care trebuie să răspundă însuși procesul strategic și anume: • încotro se dorește să se avanseze? • prin ce parametri se pot traduce scopurile organizației? • ce politici particulare vor implica aceste scopuri? • ce resurse umane și financiare vor trebui angajate? Astfel managementul strategic este atractiv datorită accentului pe care îl pune pe stabilirea scopurilor, pe identificarea atuurilor și slăbiciunilor, pe importanța oportunităților și amenințărilor externe din perspectiva desfășurării optime a forțelor pentru atingerea obiectivelor stabilite.

Aspectele importante ale procesului de management strategic se referă la elaborarea sau formularea strategică prin planificare detaliată și implementarea reală a strategiei. Realizarea cu succes și eficient a demersului strategic este în sarcina managerilor care preferă inovația și vin cu o cultură puternică bazată pe anumite valori și atitudini ce sunt imprimare în conștiința și priceperea managerilor, reflectându-se automat în strategie și, uneori, chiar o domină. Implementarea strategiei este procesul prin care ideile devin acțiuni prin dezvoltarea unor programe, planuri, proiecte, bugete și proceduri. Acest proces poate implica schimbări în cultura, structura și stilul de management al entității publice. Scopul administrativ este crearea de similitudini între modul obișnuit de operare și acțiunile impuse de execuția strategiei.

Filosoful grec Bryson a identificat nivele și abordări diferite în cadrul conceptului general de strategie managerială care reprezenta sistemele de planificare strategică ce propun metode pentru formularea și implementarea deciziilor strategice și pentru alocarea resurselor

necesare fundamentării acestora la toate nivelele organizației. Analiza și planificarea strategică reprezintă un demers larg răspândit în cazul firmelor private, vizând asistarea conducerii în realizarea misiunii sale de coordonare strategică a organizației. Strategia poate fi definită în acest context ca o alegere de criterii de decizie numite strategice pentru că ele vizează să orienteze de o manieră determinată și pe termen lung activitățile și structurile organizației.[8]

Planificarea strategică se referă la abilitatea de prognozare a mediului intern și extern în care își desfășoară activitatea administrația publică. Însuși conceptul de planificare strategică apare ca fiind indisolubil de noțiunile de marjă de manevră și forțe concurențiale. Existența unei marje de manevră exploatabile de către manageri reprezintă o condiție prealabilă a demersului strategic. Nu putem vorbi de o adevărată strategie în cazul sectorului public în care perimetrul de activitate este cu totul limitat și definit de lege. De asemenea se consideră, în general, că o organizație trebuie să procedeze la punerea în practică a unor strategii pentru a obține cât mai multe avantaje dintr-un mediu marcat de prezența forțelor concurențiale ce riscă să pună în discuție supraviețuirea.

Astfel definit demersul strategic poate părea, în cazul sectorului public, prea puțin pertinent având în vedere absența, teoretică, a marjelor de manevră strategică și caracterul ilegal al concurenței. Marja de manevră a organizațiilor publice în materie de afectare a resurselor este restrânsă semnificativ de dispozițiile statutare, iar dacă o organizație publică intenționează să își diversifice activitatea există o posibilitate crescută a apariției unor aprecieri negative din partea corpurilor de control. Concurența poate viza, în cazul organizațiilor publice, două aspecte: concurența vis-a-vis de o altă organizație publică și concurența vis-a-vis de o firmă privată. [2].

Managementul problemelor strategice vizează identificarea problemelor cruciale pentru capacitatea organizației de a-și atinge obiectivele și luarea deciziei referitoare la modalitatea în care un grup din interiorul organizației va răspunde acestor probleme, abordările bazate pe negocieri strategice ce tratează luarea deciziilor strategice ca un proces profund politizat și oferă modalități de abordare a acestor ne-

gocieri continue. Studiile în care organizațiile publice au vizat modalitatea și implementarea în realitate a obiectivelor au identificat patru tipuri de strategii distincte promovate de instituții publice:

- o strategie de dezvoltare în cazul instituțiilor publice ce dețin obiective și surse independente de finanțare în care managerii au o relativă independență în structurarea capacităților, resursele și performanței organizației;
- o strategie de transformare în cazul instituțiilor care, datorită presiunilor bugetare și a celor venite din partea grupurilor externe, își modifică modul de funcționare de la simpla gestionare a instituției publice la promovarea unui management performant subsumat clienților și comunității;
- o strategie de protecție în cazul instituțiilor care au de înfruntat un criticism puternic din partea mass-mediei și legislativului, precum și nevoi crescute din partea publicului și posibile scăderi ale alocațiilor bugetare. Aceste instituții vor întări controlul intern, vor încerca să reducă profilul public al organizației, să întărească relația cu legislativul și să își protejeze nivelele de finanțare; – o strategie politică în cazul instituțiilor care încearcă să i-a decizii favorabile unui tip de participanți, în funcție de modificarea configurației grupurilor sau indivizilor ce pot influența în mod decisiv organizația. [9]

Totodată Miles și Snow oferă tipologia[6] și sugerează mai multe tipuri de reacție a actorilor publici din punctul de vedere al deciziilor strategice: *defensivii* apar în medii stabile și încearcă să își protejeze poziția deținută, accentuând eficiența și centralizarea; *analiticii* care corespund unor contexte de schimbare moderată și vizează o poziție similară celei anterioare, permițând însă o dezvoltare controlată a proceselor inovatoare; *prospectorii* sunt de găsit în medii de dinamism și creștere – ei caută oportunități și își asumă riscuri, promovând un management descentralizat și organic; *reactivii* pot fi identificați în orice context, operând fără un scop clar, răspunzând condițiilor existente. Toate aceste elemente demonstrează existența unor variații semnificative în ceea ce privește abordările strategice ale managerilor publici. Deci există suficiente resurse pentru ca managementul public să infr-

me imaginea existentă în ceea ce privește incapacitatea sa de definire și implementare a obiectivelor strategice.

Luarea deciziei strategice în domeniul public se plasează într-un context specific caracterizat de: ambiguitatea politicilor, o vulnerabilitate mai mare față de participarea și influența mass-mediei, politicienilor și altor agenții, precum și o atenție crescută față de acești factori, constrângeri artificiale de timp datorită proceselor electorale periodice, coaliții instabile ce pot duce la stoparea și eliminarea unor politici sau soluții particulare.

Aplicarea managementului strategic în sectorul public poate crea probleme similare cu cele întâlnite de aplicarea managementului în sectorul public în general, aplicabilitatea sa la organizații publice reprezintă o problemă discutată de toate lucrările ce iau în considerare demersul strategic în administrație. Stabilirea unor obiective și scopuri clare reprezintă un proces extrem de dificil în cazul sectorului public, iar în acest context construirea unor strategii poate părea un efort lipsit de orice finalitate.[9]

Alte posibile pericole de implementare se referă la: tratarea demersului strategic ca act simbolic fără impact la nivel managerial, documentele strategice elaborate vor deveni scop în sine și nu doar o etapă a unui proces de dezvoltare a organizației, relația politică – administrație poate constitui un impediment pentru managementul strategic în domeniul public (adaptarea unei forme de planificare strategică poate aduce îmbunătățiri modelului politic tradițional de luare a deciziei), dimensiunea de timp pe care organizația publică îl ia în considerare în aplicațiile de tip strategic poate fi prea redusă, iar contextul în continuă evoluție necesită flexibilitate însă nu anulează valabilitatea managementului strategic. Alte probleme se pot referi la lipsa informației sau a capacității de analiză și interpretare a acesteia, la dificultatea stabilirii de rezultate măsurabile pentru sectorul public sau la lipsa calificării necesare a resursei umane.

Totuși există și rezerve în ce privește procesul formal de planificare strategică ce se răsfrânge la adresa aplicării managementului strategic în sectorul public: este prea rigid și încet pentru a răspunde în mod adecvat unui mediu în schimbare, este prezentat a fi mult mai

rațional și analitic decât este cu adevărat, designul acestuia este prea abstract pentru a putea lua în calcul dinamica socio-politică specifică oricărei organizații, și acționează împotriva creativității și inovației. În mod evident toate aceste critici nu semnifică o inutilitate a aplicării planificării și managementului strategic în sectorul public. Demersul strategic trebuie înțeles la justa lui valoare, fără a vedea în el un fel de remediu miracol dar și fără a-i neglija importanța. Orice proces de planificare strategică este justificabil numai în cazul în care ajută factorii de decizie să gândească și să acționeze strategic. Planificarea strategică nu este un scop în sine ci mai degrabă un set de concepte ce îi ajută pe leaderi să ia decizii importante și să inițieze acțiuni importante.

În literatura de specialitate s-a realizat o diferență între planificarea strategică și managementul strategic. Managementul strategic este parte integrantă a managementului public ce implică trei mari categorii de instrumente de gestiune: finalizare, control și animație.[8] Planificarea strategică implică doi termeni esențiali: misiunea și analiza mediului. *Misiunea* include în cazul firmelor private o definiție clară a scopurilor, produselor, piețelor și așteptărilor pe o perioadă de câțiva ani. *Analiza mediului* presupune o examinare detaliată a atuurilor, slăbiciunilor, amenințărilor și oportunităților organizației, a unei analize obiective a mediului extern: structura și tendințele pieței, schimbările tehnologice, amenințarea concurenței și orice alte puncte capabile să afecteze existența instituției în cauză. În administrația publică misiunea reflectă viziunea managerialului asupra a ceea ce respectiva organizație încearcă să realizeze sau să devină pe termen lung. Misiunea în sine reprezintă o formulare care precizează cine este, ce face și încotro se îndreaptă organizația și de regulă este fixată în actele normative ce reglementează activitatea entității. Misiunea trebuie comunicată managerilor inferiori și tuturor celorlalți angajați într-o manieră clară și generatoare de inspirație. Repetarea ei în mod convingător va îndrepta atitudinea și comportamentul subordonaților în direcția dorită. Misiunea are întotdeauna o dimensiune limitată în timp, diferiți factori de influență determină schimbări în structura piețelor și tehnologiilor, în gesturile și preferințele consumatorilor. Formularea misiunii trebuie, la rândul ei, să urmeze noile tendințe pentru că o misiune bine aleasă

pregătește organizația pentru viitor. Misiunea este transpusă în obiective de performanță măsurabile iar managerii lucrează sub presiunea realizării de progrese în direcția dorită, astfel misiunea reprezintă doar bune intenții.

Obiectivele reprezintă scopuri specifice derivate din definirea misiunilor și din analiza mediului. Construcția unui plan strategic pe termen mediu sau lung este fundamentată pe definirea misiunilor, obiectivelor și realizarea analizei mediului, în corelație cu măsurarea performanțelor și alocarea resurselor. Astfel managementul strategic poate fi considerat o formă mai nuanțată ce încorporează și extinde caracteristicile planificării strategice, diferența între cei doi termeni este că planificarea strategică este concentrată pe luarea deciziilor strategice optime în timp ce managementul strategic este concentrat pe producerea rezultatelor strategice.

Managementul strategic vizează extinderea viziunii strategice la toate nivelele organizației și în toate sistemele administrative, el recunoaște rolul central al indivizilor și grupurilor precum și influența culturii organizaționale, iar planificarea nu trebuie văzută ca fiind o activitate separată, izolată de organizație ci ca o responsabilitate a managementului ce trebuie să realizeze integrarea activităților specifice acesteia cu funcția de pilotare sau control, cu structura organizațională, cu sistemele de comunicație și motivare. De asemenea organizația trebuie să acorde o atenție deosebită culturii proprii, fiindcă implementarea strategiei și tipul de management sunt extrem de dependente de caracteristicile resursei umane și de cultura organizațională existentă.

O înțelegere limitată a managementului public în general poate conduce la erori de percepție referitoare la strategie și rolul ei în sistemul administrativ, iar abordarea strategică implică trei componente majore: definirea scopurilor și obiectivelor, dezvoltarea unui plan de acțiune ce compatibilizează organizația și mediul său și construcția metodelor efective de implementare. Strategia presupune stabilirea obiectivelor și priorităților organizaționale (pe baza previziunilor privind mediul extern și capacitățile organizației) și desemnarea planurilor operaționale sau a acțiunilor prin intermediul cărora aceste obiective pot fi atinse.

O analiză detaliată a planificării strategice furnizează următoarele componente: misiuni și scopuri generale formulate de managerii situați la nivele superioare, analiza mediului ce constă în identificarea și analiza factorilor ce trebuie luați în considerare în momentul formulării strategiilor organizaționale, evaluarea structurii interne și a resurselor, implementarea și controlul planurilor strategice sau reprezintă întregul proces de diagnosticare a situației actuale și traiectoriei viitoare a unei organizații sau comunități, stabilind scopuri, dezvoltând o strategie de atingere a acestora și măsurând rezultatele.

Această analiză se bazează pe modelul de planificare strategică ce cuprinde: inițierea și agregarea unui proces de planificare strategică, procedurile oferite de către teoreticieni (de la managementul problemelor strategice la analiza mediului și analiza SWOT) presupun în general o fază inițială de planificare și organizare ce implică existența unui grup de management strategic (GMS) care conține o echipă de 5-10 persoane în care sunt incluși nu doar managerii de la nivelele superioare ci și cei plasați la nivelele operaționale apropiate de activitățile de teren. Acest grup va asigura managementul procesului strategic, va decide cine trebuie implicat în această activitate, cum se vor derula analizele strategice, care sunt așteptările nivelului managerial și poate deveni principala sursă de idei referitoare la schimbare în organizație, analiza preliminară a istoriei și situației actuale ale organizației în ideea construirii unei liste de misiuni a acesteia.

În cazul organizațiilor publice acest lucru presupune examinarea atentă a mandatelor oferite de către autoritățile externe prin intermediul legislației și reglementărilor, clarificarea misiunilor și valorilor organizației ceea ce este mult mai dificil pentru sectorul public deseori plasate la un nivel de ambiguitate. Stabilirea listei de misiuni presupune analizarea de către GMS a mediului organizației și exprimarea scopului principal și valorilor organizației, analiza mediului extern (oportunități și amenințări), fiindcă administrația publică tradițională promovează un model insular obsedat de funcționarea internă a aparatului și interesat prea puțin de mediul extern, tinde a fi mai mult reactivă decât pro-activă în relația cu mediul, iar acest lucru aduce organizația într-o poziție extrem de vulnerabilă într-un mediu extern

bazat pe presiuni majore în direcția eficientizării și responsabilizării domeniului public.

Organizația trebuie să aibă o imagine clară a dimensiunilor sale financiare, operaționale și de resursă umană și să încerce dezvoltarea unei viziuni critice în analiza funcționării propriilor structuri, chiar dacă acest lucru se dovedește extrem de dificil în practică, lipsa capacităților de analiză internă poate conduce la imposibilitatea de definire a unei perspective strategice, abordarea referitoare la atururi, puncte slabe, oportunități și amenințări este cunoscută ca analiză SWOT, identificarea problemelor strategice cu care se confruntă organizația, problemele strategice se referă la problemele capabile a influența capacitatea de funcționare a organizației pe termen lung, ele trebuie identificate și tratate separat față de problemele rutiniere ale organizației și formează baza de construcție a strategiilor organizației, formularea strategiilor de rezolvare a acestor probleme, stabilirea unei viziuni organizaționale efective pentru viitor.[7] În acest sens planificarea strategică necesită un efort general de culegere de informații, explorarea alternativelor și luarea în considerare a efectelor viitoare a deciziilor prezente.

Planificarea strategică deseori se rezumă la nivelul administrației publice prin simpla elaborare de documente oficiale ce nu constituie un mijloc de atingere a eficienței manageriale ci mai degrabă un artificiu birocratic, iar în cadrul sectorului public managementul strategic necesită o abordare mai rafinată și elaborată a planificării strategice, la integrarea funcției de planificare în activitățile manageriale generale. Managementul strategic se preocupă de acțiunea organizației pe termen lung în care perspectiva strategică trebuie să fie relaționată cu autoritatea politică ce include elemente de orientare a activității: acțiune/document care conține procese de implementare, planuri de acțiune detaliate, programare în timp, responsabilități și costuri specifice, inclusiv cele financiare și de resursă umană. Este important ca managementul strategic să fie perceput la cele trei nivele existente: strategic, tactic și operațional, deoarece problemele cele mai semnificative apar la nivelul strategic, acolo unde sectorul public este mult mai vulnerabil la influențele și presiunile venite din exterior.

O atenție considerabilă se acordă resursei umane ca și element cheie al managementului strategic. Sinergia efortului colectiv atât în formularea cât și în implementarea strategiilor face din construirea echipelor manageriale un element crucial pentru succesul proceselor strategice. Astfel schimbarea este un beneficiu acolo unde este susținută și încurajată inițiativa, iar poate fi dificilă în cazul organizațiilor publice ce sunt mai puțin flexibile, dinamice și orientate spre schimbare. Adoptarea managementului strategic în cadrul sectorului public semnifică mult mai mult decât simpla producere de documente ce listează o serie de obiective, misiuni sau scopuri strategice, ea presupune un efort rațional de integrare a perspectivei strategice la toate nivelele manageriale în vederea unei funcționări coerente.

Rezultatul atins este indicele de măsurare a eficienței planificării strategice prin pilotarea constructivă a acțiunilor (a ceea ce este de făcut și de către cine) din partea conducerii organizațiilor publice. Uneori agenda administrativă este definită de un set larg de actori: de la grupuri de interes la partide politice, de la massmedia la cetățeni, de multe ori managerul public poate fi pus în situația frustrantă de a i se încredința spre aplicare obiective aflate evident în afara calculului și așteptărilor raționale. Poate cel mai bun exemplu din acest punct de vedere se referă la evoluția reformei administrative și este surprinzător cât de puține reforme inițiate au luat în considerare lecțiile și experiențele trecutului.

Dezvoltarea procesului de implementare în cazul unui management strategic eficient trebuie să dea dovadă de flexibilitate, pentru că nu întotdeauna evoluția planurilor stabilite se realizează conform așteptărilor inițiale, iar reconsiderarea strategiilor poate constitui o alternativă necesară și eficientă în anumite situații. Implementarea nu este statică, schimbările în administrație presupun schimbări la nivelul orientărilor teoretice ce stau la baza programelor sau politicilor, ele pot aduce modificări la nivelul priorităților organizației, de cele mai dese ori nivelele manageriale suferă schimbări semnificative în sectorul public, ceea ce poate afecta nivelul de implementare, resursele bugetare înregistrează variații majore, etc, reflectă interacțiunea între forțele interne ale organizației și mediul extern sau abordarea proce-

selor de implementare nu poate fi statică datorită fluctuației continue a factorilor de influență interni și externi.

La nivel local demersul strategic poate permite identificarea unor posibilități de dezvoltare a abordării strategice în interiorul organizațiilor locale. Observarea vieții politice la nivelul autorităților locale demonstrează existența unor câmpuri de concurență ce se pot manifesta sub diferite forme. Dinamica strategică locală s-a transformat fundamental în societățile democratice sub influența accentuării concurenței între entitățile locale, sub influența deschiderii progresive a frontierelor și modernizării serviciilor publice. Domeniile de concurență privesc în principal: implantările industriale, poziționarea pe marile axe de comunicație și obținerea ajutorului statului, întărirea marjei de manevră la nivel local, transformarea profilului și conținutului meseriei funcționarului public, apariția unei noi generații de funcționari, cu un nivel de studii mai ridicat, axați pe privilegierea unei abordări tehnice în ceea ce privește exercitarea puterii locale. Toate aceste elemente pot permite comunităților locale să pună în aplicare o abordare de ordin strategic a acțiunii proprii, iar strategiile liniare pot fi substituite de strategii mai ambițioase și voluntariste, ce permit autorităților locale să influențeze semnificativ mediul în care activează.

Administrația publică din societățile contemporane nu poate refuza să ia în considerare impactul pe care un mediu turbulent, în continuă schimbare îl poate avea asupra ei, identificarea misiunilor, scopurilor și obiectivelor organizaționale reprezintă nu doar o strategie managerială ci și o modalitate de supraviețuire. Chiar dacă managementul strategic va suferi presiuni importante în cazul aplicării în domeniul public potențialul său de schimbare a modelului administrativ tradițional, rigid rămâne extrem de ridicat, chiar dacă aplicarea sa nu va asigura în mod automat succesul, va aduce cu siguranță o notă de raționalitate într-o administrație publică deseori prea puțin interesată de obiective plasate dincolo de simpla ei existență și perpetuare.

Bibliografie:

1. A.D. Chandler, *Strategies et Structure de l'entreprise*, Editions d'Organisation, Paris, 1989.

2. Călin Hințea, Cristina Mora, *Management strategic în administrația publică*, în Revista Transilvană de Științe Administrative, IX, 2003, p. 25-33.
3. Lucica Matei, *Managementul organizațiilor publice*, Ed. Economică, București 2001.
4. Lucica Matei, *Management Public*, Ed. Economică, București 2006.
5. Marius C. Profiroiu, *Managementul organizațiilor publice*, Ed. Economică, București 2001.
6. R.E. Miles și C.C. Snow, *Organisational Strategy, Structure and Process*, New York, McGraw-Hill, 1978.
7. P.C. Nutt și R.W. Backoff, *Strategic Management of Public and Third Sector Organisations: a Handbook for Leaders*, San Francisco, Jossey Bass, 1992.
8. P. Tabatoni, P. Jarniou, *Les Systemes de Gestion, Politiques et Structures*, PUF, Paris, 1975.
9. B. Wechleser și R.W. Backoff, *Policy Making and Administration in State Agencies: Strategic Management Approaches*, Public Administration Review, 1986.