

## Concepte esențiale ale managementului strategic în sectorul public

**Drd. Marian-Aurelian Bârgău**

**Universitatea Valahia din Târgoviște,**

**marianbargau@yahoo.com**

**Rezumat:** *Administrația publică a fost prea puțin preocupată de aspectele strategice ale activității sale; 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.*

*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; totuși, dezbateră referitoare la imprecizia obiectivelor este mult mai complexă și poate fi extinsă și la sectorul privat, în cazul căruia unii autori argumentează că obiectivul principal tradițional referitor la profit poate fi înlocuit din locul central pe care îl ocupă cu obiective de tipul responsabilității față de acționari, supraviețuirea pe termen lung, realizarea unui consens negociat între participanți.*

*Configurarea funcțiilor manageriale, într-o accepțiune strategică, în sectorul public, se dovedește un proces complex care implică numeroși actori și necesită armonizarea unor priorități asimetrice care trebuie să fie susținute într-un climat de colaborare în care consensul este necesar dar foarte greu de obținut.*

**Cuvinte cheie :** management, organizații publice, strategie, schimbare

## 1. Abordări sectoriale

### 1.1. Abordarea strategică în organizațiile publice

Baza obiectivă a managementului o constituie activitatea umană, managementul fiind un proces de dirijare și orientare a activității resurselor umane în scopul realizării unor obiective. “Managementul este ansamblul tehnicilor de organizare și administrare, de previzionare și modernizare a structurilor organizaționale, acceptând noile provocări privind competitivitatea, reglementările, exigențele sociale, nevoile multiple ale utilizatorilor, restricțiile cu privire la mijloace<sup>1</sup>”.

În mod tradițional administrația publică a fost prea puțin preocupată de aspectele strategice ale activității sale; 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 politicienilor ce erau singurii abilitați să dezvolte politici și strategii. Îndeplinirea sarcinilor administrative era posibilă fără a deține o perspectivă pe termen lung iar acest lucru a constituit una din principalele critici aduse modelului tradițional al administrației publice.

### 1.2. Managementul strategic

Expresia „**management strategic**” și-a făcut intrarea oficială în vocabularul managementului în anul 1973 în cadrul „Primei Conferințe Internaționale asupra Managementului Strategic”, inițiată de teoreticianul american Igor Ansoff la Universitatea Vanderbilt (SUA).

În cadrul noii filosofii manageriale obținerea rezultatelor se plasează în centrul atenției instituțiilor publice iar preocuparea pentru stabilirea strategiilor pe termen lung este inevitabilă. Dimensiunea strategică analizează organizația în mediul său, specifică obiective și scopuri distincte, pregătește organizația să înfrunte un viitor nesigur<sup>2</sup>. Instituțiile administrative și funcționarii sunt chemați să își asume formularea de strategii, obiective și priorități ca parte integrantă a activității manageriale. Managementul strategic privește funcționarii publici situați în posturi de răspundere, funcționari ce nu trebuie doar să îndeplinească mecanic munca de zi cu zi ci să se raporteze la obiectivele generale ale organizației. El este însă, în principal, direct legat de funcționarii publici aflați la nivele superioare, acolo unde se elaborează deciziile de ordin *strategic*. Managementul strategic se referă la atitudinea competitivă a organizației, concentrându-se pe *punctele tari* și pe *punctele slabe* ale acesteia, într-un mediu în schimbare, implicând un efort de *raționalizare* și *modernizare*. Există o multitudine de puncte de vedere ale specialiștilor în legătură cu definirea managementului strategic. Cele mai multe fac referire la: *determinarea direcțiilor pe termen lung, performanță, planuri strategice, obiective, implementare și evaluare*<sup>3</sup>. El conține două aspecte majore:

---

<sup>1</sup> Matei L., Management Public, Ed. Economică, 2001

<sup>2</sup> Nutt, P.C. și Backoff, R.W., Strategic Management of Public and Third Sector Organisations: a Handbook for Leaders, San Francisco, Jossey Bass, 1992.

<sup>3</sup> Jaliu, D., Management Strategic, suport de curs, București 2011

- 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.

Un punct de plecare foarte bun în înțelegerea demersului strategic este oferit de definiția dată de Chandler<sup>4</sup>: *Strategia este determinarea scopurilor și obiectivelor organizației pe termen lung, adoptarea politicilor determinate și alocarea resurselor pentru atingerea acestor scopuri*. Această definiție indică, practic, problemele majore la care trebuie să răspundă procesul strategic:

- încotro se dorește să se avanseze?
- prin ce parametri se pot traduce scopurile organizației?
- ce politici particulare vor implica aceste scopuri?
- ce mijloace umane și financiare vor trebui angajate?

Abordarea strategică în domeniul managerial își are originea în domeniul strategiei militare (utilizarea resurselor unei forțe armate pentru atingerea scopurilor-victorii militare - prin construirea planurilor și obiectivelor și punerea lor în practică) și încearcă să contracareze imaginea unui proces decizional haotic la nivel organizațional<sup>5</sup>. 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.

Diferite studii au vizat modalitatea în care organizațiile publice își definesc și implementează în realitate obiectivele strategice, observând o influență semnificativă a elementelor distinctive ale sectorului public asupra acestui domeniu. Există patru tipuri de strategii distincte promovate de instituții publice<sup>6</sup>:

- *strategie de dezvoltare* în cazul instituțiilor publice ce dețin obiective și surse independente de finanțare; managerii au o relativă independență în structurarea capacităților, resurselor și performanței organizației;
- *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;
- *strategie de protecție* în cazul instituțiilor care au de înfruntat un criticism puternic din partea mass-media 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;
- *strategie politică* în cazul instituțiilor care încearcă să ia decizii favorabile unui tip de participanți, în funcție de modificarea configurației grupurilor sau indivizilor ce pot influența în mod decisiv organizația.

<sup>4</sup> Chandler, A.D., *Strategies et Structure de l'entreprise*, Editions d'Organisation, Paris, 1989

<sup>5</sup> H.J. Einhorh și R.M. Hogarth, *Decision Making: Going Forward in Reverse*, Harvard Business Review, ian. feb. 1987, p. 66-70.

<sup>6</sup> B. Wechsler și R.W. Backoff, *Policy Making and Administration in State Agencies: Strategic Management Approaches*, Public Administration Review, 1986, p. 321-327.

### 1.3. Tipuri de reacție decizională

Tipologia oferită<sup>7</sup> 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* 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; din acest punct de vedere putem considera că există suficiente resurse pentru ca managementul public să infirme 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<sup>8</sup> caracterizat de:

- ambiguitatea politicilor (mult mai difuz definite față de firmele private);
- vulnerabilitate. mai mare față de participarea și influența mass-media, 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/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.

### 1.4. Managementul obiectivelor

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; totuși, dezbaterea referitoare la imprecizia obiectivelor este mult mai complexă și poate fi extinsă și la sectorul privat, în cazul căruia unii autori argumentează că obiectivul principal tradițional referitor la profit poate fi înlocuit din locul central pe care îl ocupă cu obiective de tipul responsabilității față de acționari, supraviețuirea pe termen lung, realizarea unui consens negociat între participanți<sup>9</sup>. Un alt pericol se referă la tratarea demersului strategic ca act simbolic fără impact la nivel managerial<sup>10</sup>; 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 alt impediment pentru managementul strategic în domeniul public; oricum, adaptarea unei forme de planificare strategică poate aduce îmbunătățiri modelului politic tradițional de luare a deciziei. Orizontul de timp pe care organizația publică îl ia în considerare în

---

<sup>7</sup> Miles, R.E. și Snow, C.C., *Organisational Strategy, Structure and Process*, New York, McGraw-Hill, 1978.

<sup>8</sup> Matei, A. *Analiza sistemelor administrației publice*, Editura Economică, București, 2003.

<sup>9</sup> Ansoff, H. I., *The New Corporate Strategy*, John Wiley, New York, 1988.

<sup>10</sup> Montanari, J.R., Daneke, G.A. și Bracker, J.S., *Strategic Management for the Public Sector: Lessons from the Evolution of Private-Sector Planning*, în Rabin, New York, Base, 1989, p.314

aplicațiile de tip strategic poate fi prea redus; 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<sup>11</sup>. Cele mai importante categorii de rezerve la adresa aplicării managementului strategic la sectorul public sunt<sup>12</sup>:

- procesul formal de planificare strategică este prea rigid și încet pentru a răspunde în mod adecvat unui mediu în schimbare;
- procesul formal de planificare 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;
- procesul formal de planificare 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 lideri să ia decizii importante și să inițieze acțiuni importante<sup>13</sup>.

### **1.5. Managementul strategic în sectorul public/privat**

Configurarea funcțiilor manageriale, într-o accepțiune strategică, în sectorul public, se dovedește un proces complex care implică numeroși actori și necesită armonizarea unor priorități asimetrice care trebuie să fie susținute într-un climat de colaborare în care consensul este necesar dar foarte greu de obținut. Managementul strategic nu poate rămâne în afara influențelor mediului; datorită faptului că managerii publici vizează deseori obiective limitate<sup>14</sup>, ei au tendința de a promova o abordare incrementală în procesul de luare a deciziilor, astfel că strategiile lor vor fi mai mult reactive și mai puțin bazate pe direcții definite inițial. Responsabilii organizațiilor publice sunt chemați să mențină o flexibilitate crescută în orientările asumate, să utilizeze strategii bazate pe influență mai degrabă decât pe autoritate și să minimizeze discontinuitățile inerente procesului managerial public. Compartimentele specializate în materie de management strategic în sectorul public nu presupun adăugarea unor noi funcții la nivelul structurilor manageriale ci valorificarea principiilor leadership-ului participativ, oferirea de linii directoare specifice, recomandarea de acțiuni de sprijin pentru îndeplinirea celorlalte funcții ale managementului universitar și mai buna comunicare intraorganizațională și interorganizațională.

Demersul strategic găsește diferite căi de aplicare în cazul administrației publice; putem identifica, la nivelul statului, existența unei *planificări strategice*; sub influența

---

<sup>11</sup> Hughes, O.E., *Public Management and Administration. An Introduction*, Palgrave, New York, 1998.

<sup>12</sup> Olsen, J.B. și Eadie, D.C., *The Game Plan: Governance with Foresight*, Council of State Planning Agencies, Washington D.C., 1982.

<sup>13</sup> Bryson, J.M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organisational Achievements*, San Francisco, Jossey Bass, 1995, p.56

<sup>14</sup> Ring, P.S. și Perry, J.L., *Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints*, Academy of Management Review, 1985, pp. 276-286

practicilor în vigoare în marile grupuri industriale, planificarea la nivelul statului a asimilat o dimensiune strategică tot mai accentuată. Fără îndoială, definirea unei strategii pentru ansamblul statului reprezintă o acțiune prea ambițioasă, dată fiind existența unei raționalități politice specifice: întreg actul politic este un compromis. Când o lege este formulată în Parlament sau în altă parte, scopul acestui efort nu este de a vota legea ideală, ci de a găsi poziția politică ce va permite unei legi să treacă. Aceasta implică în mod necesar un limbaj vag și puțin precis, limbajul compromisului. Este deci clar că formularea unei strategii globale, ce vizează optimizarea acțiunii statului este puțin posibilă. În schimb funcția de planificare poate să evolueze în direcția susținerii guvernărilor în determinarea priorităților și definirea programelor.

*Strategiile de cooperare* s-au dezvoltat vizând partajarea între mai multe entități a unei investiții prea crescute pentru ca o singură organizație să și le poată permite; aceste cooperări pot avea loc atât în interiorul sectorului public cât și între sectorul public și cel privat (cazul echipamentelor medicale prea scumpe pentru un singur spital, sau a unor facilități educaționale/ de sănătate publică în cazul unor comunități locale).

*Demersul strategic local* 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 a trei factori principali:

- accentuarea concurenței între entitățile locale; problematica concurenței se poate manifesta nu doar între entitățile vecine ci și la nivel general/european sub influența deschiderii progresive a frontierelor și mondializării activităților economice<sup>15</sup>. 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 (inclusiv în ceea ce privește problemele financiare);
- 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; strategiile liniare pot fi substituite de strategii mai ambițioase și voluntariste, ce permit autorităților locale să influențeze semnificativ mediul în care activează.

În literatura de specialitate s-a realizat o diferență între planificarea strategică și managementul strategic; planificarea strategică a pus pentru prima dată în discuție doi termeni esențiali: misiunea și analiza mediului<sup>16</sup>. Misiunea include în cazul firmelor private o definiție clară a scopurilor, produselor, piețelor și așteptărilor pe o perioadă de câțiva ani<sup>17</sup>. Analiza mediului presupune o examinare detaliată a atuurilor, slăbiciunilor, amenințărilor și oportunităților organizației; deși include și elemente interne ale

---

<sup>15</sup> Pollit, C. și Bouckaert, G., *Public Management Reform, a Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York, 2000

<sup>16</sup> Hax, A.C. și Majluf, N.S., *Strategic Management: An Integrative Perspective*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984.

<sup>17</sup> Hughes, O.E., *Public Management and Administration. An Introduction*, Palgrave, New York, 1998

organizației (capacități manageriale, caracteristici ale resursei umane, structuri financiare) avantajul major al acestei abordări se referă în principal la realizarea 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. Obiectivele reprezintă scopuri specifice derivate din definirea misiunilor și din analiza mediului. Construcția unui plan strategic de afaceri pe termen mediu sau lung este fundamentată pe definirea misiunilor, obiectivelor și realizarea analizei mediului, în corelație cu măsurarea performanțelor și alocarea resurselor.

Acestea dețin o serie de caracteristici specifice care afectează tipul de management aplicabil lor; în mod evident latura strategică a managementului nu se poate sustrage realității. Care ar fi principalele elemente care influențează aplicarea demersului strategic în instituțiile publice?

- *misiunile și scopurile organizației publice sunt deseori definite în reglementări legale*; acest lucru afectează una din componentele esențiale ale managementului strategic: flexibilitatea și posibilitatea realizării unor schimbări strategice la nivelul organizației; chiar dacă managerul public vrea să reorienteze organizația în ceea ce privește redefinirea scopurilor sau misiunilor, acest lucru va fi uneori imposibil din punct de vedere legal<sup>18</sup>;
- *lipsa concurenței*; așa cum am observat, unul dintre elementele care au stat la baza dezvoltării managementului strategic în sectorul privat a fost avantajul competitiv, necesitatea de a specula oportunitățile pieței mai bine decât competiția. În cazul sectorului privat inexistența competitorului sau competiția inegală înseamnă lipsa unui stimul esențial pentru dezvoltarea abordărilor strategice. Managerul public nu va înțelege la fel de bine ca și cel privat importanța planificării și managementului strategic;
- *existența unor obiective vagi și generale*; de multe ori definirea obiectivelor în sectorul public este un proces vag și neclar. Decidenții politici preferă obiectivele generale pentru că ele sunt mult mai ușor de „vândut” politic și permit identificarea unor grupuri mari de alegători cu acestea. Același limbaj neclar tinde să caracterizeze de multe ori definirea politicilor publice sau a strategiilor specifice;
- *perioadele de timp incluse în documentele strategice sunt de multe ori prea reduse*; politicienii nu au răbdare pentru a vedea rezultate pe termen lung. Ei doresc rezultate imediate și vizibile, pe care să le poată prezenta publicului. Ca atare strategiile pe termen scurt sunt preferate celor pe termen lung;
- *chiar dacă se reușește stabilirea unor strategii pe termen lung perioadele electorale sunt capabile să ducă la distrugerea acestora*. Noua putere poate să aibă o viziune total diferită într-un domeniu sau altul și să modifice sau anuleze ceea ce guvernarea precedentă au considerat a fi opțiuni strategice<sup>19</sup>;
- *coalițiile politice pot fi instabile*; ca atare, la scurt timp după stabilirea unei strategii, dispariția sprijinului politic o poate face inaplicabilă;
- *stabilirea obiectivelor în sectorul public reprezintă un proces mult mai larg decât în cel privat*; influența combinată a actorilor politici și administrativi, a

---

<sup>18</sup> Hințea, C.E., *Management strategic și Leadership în organizațiile publice*, Cluj Napoca, Suport de curs, 2011

<sup>19</sup> Hințea, C.E., *Management strategic și Leadership în organizațiile publice*, Cluj Napoca, Suport de curs, 2011

mass-media, grupurilor de interes, cetățeanului etc duc la un proces complicat de structurare a scopurilor și obiectivelor organizației publice;

- *lipsa informației necesare sau lipsa capacității de analiză a informației poate duce la formularea defectuoasă a strategiilor.* Același lucru se va întâmpla dacă resursa umană existentă nu are pregătirea necesară în domeniu<sup>20</sup>;
- *greutatea stabilirii unor rezultate măsurabile în sectorul public;*
- *asumarea riscurilor* nu reprezintă un tip de comportament încurajat de sectorul public.

Elaborarea unor strategii presupune luarea de decizii riscante. Toate aceste elemente ne arată principalele probleme cu care demersul de planificare strategică se va confrunta în domeniul public. Ele nu semnifică în nici un fel lipsa posibilităților de aplicare a planificării și managementului strategic în organizațiile publice ci atenționează managerul asupra punctelor sensibile. Tendințele moderne referitoare la o perspectiva managerială în sectorul public și la promovarea abordărilor specifice domeniului privat („next steps initiative” în Marea Britanie sau „reinventing government” în Statele Unite) au semnalat creșterea accentului pus pe abordările strategice.

Societățile democratice moderne folosesc abordarea strategică atât la nivel central cât și la nivel local. Exemplele la nivel central sunt numeroase și se întind de la programul de guvernare prezentat de fiecare guvern la investitura în parlament, până la strategii sectoriale definite de ministere sau agenții guvernamentale. Problemele principale la acest nivel se leagă de jocul politic.

De multe ori obiectivele stabilite nu sunt cele mai bune în termeni raționali ci cele mai bune în termeni politici (capabile să construiască compromisul politic); altele ele sunt vagi și imposibil de implementat. Trebuie să precizăm însă că definirea unui proces strategic, chiar imperfect, reprezintă un pas înainte în promovarea unui nou tip de guvernare bazată pe ideea performanței și a eficacității<sup>21</sup>.

La nivel local situația este și mai interesantă. Administrațiile publice locale se confruntă cu situații complexe caracterizate de creșterea responsabilităților, diminuarea resurselor venite de la bugetul central, concurența crescută din partea altor administrații locale (pentru atragerea de fonduri sau investiții), așteptări tot mai mari din partea cetățenilor și comunității.

Pentru a funcționa acceptabil în acest mediu dificil ele trebuie să asimileze o viziune strategică clară, capabilă să îi ducă „un pas înaintea celorlalți”. Probabil administrațiile locale se situează la acest moment cel mai aproape de situația firmei private presată de competitori să speculeze oportunitățile strategice într-un joc cu suma zero (câștigul unei părți reprezintă pierderea celeilalte părți). În structurarea abordării strategice ele au și atuuri importante care țin de creșterea libertății de acțiune (pe baza descentralizării și autonomiei locale) și apariția unor funcționari publici mai bine pregătiți din punct de vedere profesional.

Managerii publici locali nu au nici o scuză în cazul în care nu profită de avantajele oferite de aplicarea managementului și planificării strategice. Definirea unor strategii de dezvoltare comunitară, economică, urbană etc., reprezintă o necesitate și nu un lux. Aceste strategii pot fi mai mult sau mai puțin complexe; uneori cele mai simple idei pot duce la efecte majore pe termen lung.

---

<sup>20</sup> Hughes, O.E., *Public Management and Administration. An Introduction*, Palgrave, New York, 1998

<sup>21</sup> Hințea, C.E., *Management strategic și Leadership în organizațiile publice*, Cluj Napoca, Suport de curs, 2011



Este interesant exemplul unui primar american al unui oraș mic, care nu prezenta nimic deosebit: nu deținea industrie semnificative, nu avea populație mare, obiective turistice majore, sau alte atuuri „tradiționale”; evident că această realitate avea consecințe directe (și negative) la nivelul bugetului local. Ca atare el a înțeles că trebuie făcută o alegere strategică de dezvoltare a orașului, bazată pe resursele scăzute existente. Ea a vizat construcția unei imagini noi: „orașul florilor”; întregul oraș a fost împodobit cu flori și s-a trecut la un marketing agresiv în domeniu. În scurt timp orașul în cauză a devenit vestit, atrăgând zeci de mii de vizitatori anual și construind o întreagă industrie turistică ce furnizează resurse financiare majore la bugetul local. Costurile implicate au fost mici și s-au referit nu atât la resurse financiare ci la creativitate și tehnici de marketing public<sup>22</sup>.

Acest exemplu reprezintă însă doar un caz minor, ce pune în evidență importanța alegerilor strategice. La niveluri mai complexe se situează definirea strategiilor de dezvoltare comunitară<sup>23</sup>. O astfel de strategie presupune reunirea unui corp comun format din reprezentanții administrației locale și ai comunității (oameni de afaceri, organizații nonguvernamentale, asociații cetățenești) care să definească strategia de dezvoltare economică locală pe 5 sau 10 ani.

În acest caz parteneriatul public privat se referă la structurarea procesului strategic și implementarea lui. În acest caz *viziunea* reprezintă imaginea comună a administrației și comunității referitoare la cum se vrea să arate orașul în viitor. *Misiunea* este definită de reglementări legale și de acte interne. *Scopul* poate fi reprezentat de dezvoltarea economică și creșterea prosperității cetățeanului. *Obiectivele* se pot referi la creșterea atractivității economice a orașului. *Strategiile* pot viza: dezvoltarea infrastructurii, diversificarea activităților economice, atragerea de investitori etc. *Acțiunile operaționale* (programele) pot viza acțiuni de marketing, scăderea taxelor, construcția unor noi spații comerciale etc. Implicarea comunității este esențială pentru că *numai astfel strategiile definite vor avea sprijinul necesar pentru a fi aplicate*.

Dacă managerul public nu înțelege importanța inițierii unui asemenea proces nu înseamnă că nici comunitatea nu o va face. Dacă reprezentanții comunității sunt cei care vor pune la punct planul strategic atunci administrația locală va fi într-o postură foarte proastă: va trebui să adopte o poziție defensivă, se va raporta la un plan strategic pe care nu l-a gândit ea și poate nu se află în concordanță cu propriile obiective, va fi atacată datorită lipsei de preocupare referitoare la viitorul comunității.

În directă legătură cu aceste concluzii trebuie să precizăm că o interpretare interesantă a managementului strategic<sup>24</sup> se axează pe ideea că *strategiile din organizațiile publice se bazează nu atât pe abordări raționale cât pe interacțiunea dintre actorii interesați de activitatea organizației în cauză (persoane și grupuri de interes)*.

În momentul în care organizația dorește să construiască o strategie într-un domeniu anume ea va trebui, în primul rând, să identifice actorii interesați și puterea de care aceștia dispun. În funcție de analiza în cauză, ea va trata cu cei mai puternici și influenți actori interesați și va fi capabilă să aplice cu succes politicile dorite datorită sprijinului acestora.

Organizațiile publice pot promova abordări diferite în definirea strategiilor, patru tipuri de strategii promovate de instituții publice sunt relevante<sup>25</sup>:

---

<sup>22</sup> Hințea, C.E., *Management strategic și Leadership în organizațiile publice*, Cluj Napoca, Suport de curs, 2011

<sup>23</sup> Steiss, A., *Strategic management for public and nonprofit organizations*, Marcel Dekker: New York, 2003

<sup>24</sup> Johnson G., Scholes K., *Exploring Public Sector Strategy*, Prentice Hall, 2000, p. 165

<sup>25</sup> Wechleser, B. și Backoff, R.W., *Policy Making and Administration in State Agencies*:

- *strategie de dezvoltare* – în cazul instituțiilor publice ce dețin obiective și surse independente de finanțare. Managerii au o independență semnificativă în structurarea capacităților, resurselor și performanței organizației și se folosesc de acest lucru pentru a o dezvolta;
- *strategie de transformare* - În acest caz instituțiile publice sunt obligate, datorită presiunilor diverse (politice, sociale, economice etc.) să își modifice tipul de funcționare de la simpla „gestionare” tradițională la promovarea unui management performant subsumat clienților și comunității;
- *strategie de protecție* – în cazul instituțiilor care au de înfruntat un criticism puternic din partea mass-media și legislativului precum așteptări 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 nivelurile de finanțare;
- *strategie politică* – în cazul instituțiilor care încearcă, în funcție de modificarea structurilor de putere, ce pot influența decisiv organizația, să ia decizii favorabile grupului politic câștigător.

De asemenea, pot exista mai multe tipuri de reacție a instituțiilor publice din punctul de vedere al deciziilor strategice<sup>26</sup>:

- *apărătorii* – apar în medii stabile și încearcă să își protejeze poziția deținută, accentuând centralizarea;
- *analiticii* – corespund unor contexte de schimbare moderată și permit 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 provocărilor existente pe măsură ce acestea apar.

În domeniul privat, inovația este instrumentul specific al sistemului antreprenorial. Peter Drucker definește sistemul antreprenorial ca o schimbare a randamentului posibilităților. În consecință antreprenorii de succes sunt aceia care încearcă să creeze noi valori și să aducă o contribuție în sensul transformării unui “material” într-un “mijloc” ori a contribuiri la mijloacele existente într-o configurație nouă și mult mai productivă. Marea majoritate a inovațiilor de succes exploatează schimbarea, pentru că doar aceasta oferă întotdeauna ocazia pentru ceva nou și deosebit. Prin urmare, inovația constă într-o căutare organizată și cu un scop bine definit de schimbări și în analiza sistematică a ocaziilor pe care aceste schimbări le-ar putea oferi inovației economice și sociale.

---

*Strategic Management Approaches*, Public Administration Review, 1986, pp. 321-327

<sup>26</sup> Miles, R.E. și Snow, C.C., *Organisational Strategy, Structure and Process*, New York, McGraw-Hill, 1978

---

## Bibliografie

---

Druker, P. (1993), *Inovatia si spiritul antreprenorial*, Editura Economica, București;

Druker, P. (1999), *Societatea post-capitalist*, Editura Image, București;

Ferreol, D. (coord.), (1998), *Dicționar de sociologie*, Editura Polirom

<http://www.biblioteca.ase.ro/catalog/rezultate.php?c=2&q=&st=s&tp1=1&tp2=1&tp3=1&tp4=1&tp5=1&tp6=0>, Tampoe, M. (2000),

<http://www.biblioteca.ase.ro/catalog/rezultate.php?c=2&q=&st=s&tp1=1&tp2=1&tp3=1&tp4=1&tp5=1&tp6=0>

*Strategic management: process, content and implementation*, Oxford University Press;

Sartori, G. (1999), *Teoria Democrației Reinterpretată*, Polirom, Iași;