
MANAGEMENT STRATEGIC ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Călin HINȚEA, Cristina MORA

The development 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.

Călin HINȚEA, lector universitar, Departamentul de Administrație Publică al Facultății de Științe Politice și Administrative, Universitatea “Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca.

Cristina MORA, asistent universitar, Departamentul de Administrație Publică al Facultății de Științe Politice și Administrative, Universitatea “Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca.

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. 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 (Nutt și Backoff, 1992). 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*. 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.

Un punct de plecare foarte bun în înțelegerea demersului strategic este oferit de definiția dată de Chandler (1989): *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. 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.

Bryson (1995) a identificat nivele și abordări diferite în cadrul conceptului general de strategie managerială:

- *sistemele de planificare strategică* 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 determinantă și pe termen lung activitățile și structurile organizației” (Tabatoni, 1975). Conceptul de planificare strategică apare ca fiind indisociabil 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 unei organizații în care perimetrul de activitate este cu totul limitat sau în care “produsele” sunt definite 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 îi 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; 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-à-vis de o altă organizație publică; concurența vis-à-vis de o firmă privată.
- *managementul participanților* analizează cum participanții cheie evaluează organizația și formulează strategii de tratare a tuturor participanților (participanții includ indivizi sau grupuri care prezintă un interes major pentru organizație - sindicate, clienți, furnizori, etc).
- *analiza competitivă* analizează forțele majore prezente într-un sector particular – forța cumpărătorilor și furnizorilor, produsele substituibile, concurența – în ideea câștigării unui avantaj semnificativ prin intermediul unor strategii precum diferențierea față de concurență și selectarea segmentelor industriale în care există șanse mari de control. În cazul mediului industrial (M. Porter, 1995) există cinci pericole majore ce vizează firmele:
 - rivalitatea între firmele existente;
 - amenințarea noilor veniți;
 - puterea de negociere a clienților;
 - puterea de negociere a furnizorilor;
 - amenințarea produselor sau serviciilor substituibile;
- *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* tratează luarea deciziilor strategice ca un proces profund politizat și oferă modalități de abordare a acestor negocieri continue;
- *incrementalismul logic* accentuează natura incrementală a deciziilor strategice.

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. Wechsler și Backoff (1986) 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; managerii au o relativă independență în structurarea capacităților, resurselor 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-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;
- o *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.

Tipologia oferită de Miles și Snow (1978) 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 caracterizat de:

- ambiguitatea politicilor (mult mai difuz definite față de firmele private);
- o “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. 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, dezbaterile 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, etc (Ansoff, 1988). Un alt pericol se referă la tratarea demersului strategic ca act “simbolic” (Montanari, Daneke și Bracker, 1989, p. 314) 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 alt impediment pentru managementul strategic în domeniul public; oricum, adaptarea unei forme (chiar primare) 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 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 (Hughes, 1998). Olsen și Eadie (1982) au sintetizat cele mai importante categorii de rezerve la adresa aplicării managementului strategic la sectorul public:

- 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” (Bryson, 1988,p.56).

Managementul strategic nu poate rămâne în afara influențelor mediului; datorită faptului că managerii publici vizează deseori obiective limitate (Ring și Perry, 1985), 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.

Demersul strategic găsește diferite căi de aplicare în cazul administrației publice; putem identifica, la nivelul statului, existența unei *planificări strategice*; sub influența 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” (Viveret). 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 guvernanților 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. 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 (Hax și Majluf, 1984). Misiunea include în cazul firmelor private o definiție clară a scopurilor, produselor, piețelor și așteptărilor pe o perioadă de câțiva ani (Hughes, 1998). Analiza mediului presupune o examinare detaliată a atuurilor, slăbiciunilor, amenințărilor și oportunităților organizației; deși include și elemente interne ale organizației (capacități manageriale, caracteristici ale resursei umane, structuri financiare, etc) 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.

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: noi piețe, noi produse, noi tehnologii” (Ansoff, 1988, p. 235). 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” (Toft, 1989, p. 6).

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 control, cu structura organizațională, cu sistemele de comunicație și motivare (Hax și Majluf, 1984). De asemenea organizația trebuie să acorde o atenție deosebită culturii proprii; implementarea strategiei și chiar tipul de management sunt extrem de dependente de caracteristicile resursei umane și de cultura organizațională existentă.

Planificarea strategică și managementul strategic sunt termeni ce și-au dovedit utilitatea în domeniul privat însă preluarea lor în cazul domeniului public nu poate fi făcută automat; managerii publici trebuie să trateze cu grijă abordările firmelor private care încorporează scopuri și obiective clare, profit, autoritate nelimitată în acțiune, dezvoltări confidentiale de operațiuni, responsabilitate limitată, semnale din partea pieței, etc și care pot să prezinte o valabilitate limitată în sectorul public (Nutt și Backoff, 1992). O înțelegere limitată a managementului public poate conduce la erori de percepție referitoare la strategie și rolul ei în sistemul administrativ; Bozeman și Straussman (1990) consideră că strategia în domeniul public implică tratarea relației cu mediul precum și misiunile și scopurile organizației; 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 prin intermediul cărora aceste obiective pot fi atinse.

Primele tentative strategice în domeniul public s-au referit mai degrabă la planificarea strategică, definită ca “un efort disciplinat de a produce decizii fundamentale ce modelează natura și direcția activităților guvernamentale, în cadrul prevederilor constituționale” (Olsen și Eadie, 1982, p.4). O analiză detaliată a planificării strategice furnizează următoarele componente:

- misiuni și scopuri generale formulate de managerii situați la nivele superioare și furnizând cadrul în care sunt dezvoltate strategiile;
- 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, evaluare ce identifică punctele slabe/puternice ale organizației în ideea includerii unei varietăți de factori în considerațiile de ordin strategic;
- formularea, evaluarea și selectarea strategiilor;
- implementarea și controlul planurilor strategice.

Osborne și Gaebler (1993) consideră că planificarea strategică reprezintă procesul de examinare a situației actuale și traiectoriei viitoare a unei organizații sau comunități, stabilind scopuri, dezvoltând o strategie de atingere a acestora și măsurând rezultatele; acest efort presupune un număr de pași distincți:

- analiza internă și externă a situației;
- diagnoza sau identificarea problemelor cheie cu care se confruntă organizația;
- definirea misiunilor fundamentale ale organizației;
- articularea scopurilor principale ale organizației;
- dezvoltarea unei viziuni: cum arată succesul organizațional;
- dezvoltarea unei strategii de structurare a viziunii și scopurilor;
- dezvoltarea unei programări în timp a strategiei;
- măsurarea și evaluarea rezultatelor.

Această analiză se bazează pe modelul de planificare strategică în opt pași definit de Bryson (1995) și care 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” (McCaffery, 1989); 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 (acest lucru are o greutate deosebită în cazul sectorului public; în timp ce organizația privată poate să își stabilească finalitățile în mod direct și flexibil, organizația publică trebuie să țină seama în activitatea sa rutinieră de limitele specificate de legislație);
- clarificarea misiunilor și valorilor organizației (acest pas este mult mai dificil pentru sectorul public decât ar părea; misiunile și valorile tind să fie de multe ori - deliberat sau nu - plasate la un nivel de ambiguitate crescut). Stabilirea listei de misiuni presupune analizarea de către GMS a mediului organizației și a participanților precum și dezvoltarea unei viziuni idealiste referitoare la modul în care ar trebui să arate organizația în viitor. În ultimă instanță listarea misiunilor semnifică exprimarea scopului principal și valorilor organizației;
- analiza mediului extern (oportunități și amenințări); administrația publică tradițională a promovat un model “insular” criticat, obsedat de funcționarea internă a aparatului și interesat prea puțin de mediul extern; organizațiile publice trăiesc într-un mediu complex ce prezintă amenințări și oportunități, iar dezvoltarea unei perspective strategice presupune depășirea analizei superficiale și realizarea unei imagini clare a locului instituției publice într-un peisaj complex. Organizațiile publice tind a fi mai mult reactive decât pro-active în relația cu mediul, iar acest lucru are consecințe majore în definirea procesului strategic;
- analiza mediului intern (atuuri și puncte slabe); deficiențele majore existente în funcționarea internă pot 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 atuuiri, puncte slabe, oportunități și amenințări este cunoscută ca analiză SWOT (Nutt și Backoff, 1992);
- 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; viziunea este mai vagă decât misiunea organizației (deși diferențele între acești doi termeni nu sunt foarte clare) și se referă la o perspectivă comună a viitorului organizației (un exemplu în acest domeniu ar putea fi constituit de formularea “cartei cetățeanului” de către administrațiile publice).

Planificarea strategică necesită un efort general de culegere de informații, explorarea alternativelor și luarea în considerare a efectelor viitoare a deciziilor prezente. Din nefericire, foarte des, planificarea strategică se face resimțită 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.

Și în cadrul sectorului public managementul strategic apare ca reprezentând o abordare mai rafinată și elaborată a planificării strategice; din acest punct de vedere principala caracteristică a managementului strategic se referă la integrarea funcției de planificare în activitățile manageriale generale. Ca și în sectorul privat planificarea semnifică analiza mediului pentru identificarea oportunităților și amenințărilor precum și formularea planurilor de exploatare a rezultatelor analizei; managementul strategic adaugă acestei combinații implementarea și controlul strategic (Montanari, Daneke și Bracker, 1989). Bozeman și Straussman (1990, p.29-30) au identificat patru aspecte specifice ale managementului strategic:

preocupări pe termen lung, integrarea scopurilor și obiectivelor într-o ierarhie coerentă, recunoașterea faptului că planificarea strategică și managementul strategic nu se autoimplementează și o perspectivă externă ce accentuează nu adaptarea la mediu ci anticiparea și integrarea modificărilor apărute aici; în domeniul public managementul strategic adaugă un ingredient adițional: perspectiva strategică trebuie să fie relaționată cu autoritatea politică.

Managementul strategic include (Eadie, 1989) elemente de orientare a activității (orice acțiune/document conține procese de implementare, planuri de acțiune detaliate, programare în timp, responsabilități și costuri specifice), recunoașterea importanței designului organizațional și a factorului uman (atingerea scopurilor strategice este direct relaționată cu capacitățile organizației, inclusiv cele financiare și de resursă umană).

Este important ca managementul strategic să fie perceput la cele trei nivele existente: strategic, tactic și operațional (Bozeman și Straussman, 1990). Strategia se referă la determinarea misiunilor și viziunii organizației; spre exemplu o agenție guvernamentală însărcinată cu promovarea cooperării regionale trebuie să definească ce semnifică acest termen, care sunt obiectivele urmărite, ce instrumente de realizare a obiectivelor există și care este costul operațiunilor ce trebuie derulate. Nivelul tactic se referă la alegerea dintr-un pachet de alternative a unei modalități de atingere a unui obiectiv și reprezintă activitatea tipică în care managerii publici sunt implicați. Nivelul operațional se referă la activitățile cotidiene realizate de organizație în ideea atingerii obiectivelor. Problemele cele mai semnificative apar la nivelul strategic, acolo unde sectorul public este mult mai vulnerabil la influențele și presiunile venite din exterior decât sectorul privat. Asumarea riscurilor reprezintă de asemenea o diferență semnificativă public/privat la nivelul deciziilor tactice; chiar în cazul în care managerii publici iau decizii dezastruoase, pericolul de dispariție al organizației este minim; oricum, din acest punct de vedere există o presiune semnificativă pentru responsabilizarea prin lege a funcționarilor publici în cazul comiterii unor fapte considerate a fi în afara cadrului legal.

O atenție crescută pentru construcția planului strategic și pentru segmentul de implementare reprezintă caracteristici distinctive ale managementului strategic; Nutt și Backoff (1992) au analizat șase puncte distincte în alcătuirea unui plan strategic:

- trasarea contextului istoric al organizației în termeni de tendințe în cadrul mediului propriu, de direcție generală și de idei normative (GMS trebuie să ia întotdeauna în considerare, în formularea strategiilor, istoria și cultura organizației);
- analizarea situației imediate în termeni de atitudini și slăbiciuni prezente/oportunități și amenințări viitoare; luarea în considerare a resurselor organizației reprezintă un demers important și necesar pentru orice încercare de construire a unui viitor organizațional;
- dezvoltarea unei agende de probleme strategice ce necesită atenția nivelului managerial; GMS trebuie să identifice problemele care sunt relevante pentru organizație în mediul curent/de perspectivă și să realizeze conexiuni între ele;
- dezvoltarea strategiilor; GMS trebuie să dezvolte strategii alternative ca răspuns la problemele cheie identificate (strategiile fiind relaționate cu resursele deținute);
- analiza opțiunilor strategice în termeni de fezabilitate; unele opțiuni pot fi nerealiste din punctul de vedere al legislației existente, resurselor financiare, obținerii sprijinului politic, etc; analiza realistă a resurselor și participanților implicați reprezintă un pas necesar și inevitabil în cadrul managementului strategic;
- implementarea strategiilor prioritare prin mobilizarea resurselor și tratarea relației cu participanții interesați; problemele apărute în cadrul procesului de implementare a planurilor și deciziilor strategice sunt nu doar foarte importante ci și inevitabile pentru organizație; cele mai bune strategii nu semnifică nimic în afara unui proces coerent de operaționalizare. Importanța resursei umane tinde a fi și la acest nivel hotărâtoare; rezistența față de schimbare, mentalitățile și rețelele organizației pot modifica esențial demersul strategic: oamenii sunt mai importanți, în procesul de planificare strategică, decât mecanismele de planificare; o atenție considerabilă se acordă resursei umane ca și element cheie al managementului strategic. Recunoașterea beneficiilor efortului colectiv atât în formularea cât și în implementarea strategiilor face din construirea echipelor manageriale un element crucial pentru succesul proceselor strategice (Eadie, 1989, p.171). Simpla impunere a unor planuri și strategii de către o entitate separată specializată nu este privită

întotdeauna cu ochi buni datorită pericolului ca ceilalți membri ai organizației să nu se recunoască în obiectivele desemnate și ca atare să nu se implice. În mod evident această schimbare se poate dovedi mult mai 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. Deși stagiul inițial de planificare strategică pare a fi mult mai des întâlnit în sectorul public, adoptarea managementului strategic ca parte integrantă a conducerii organizațiilor publice este necesară din punctul de vedere al rezultatelor așteptate.

Chiar dacă abordările strategice vor prezenta caracteristici specifice fiecărei administrații, în special la nivel de implementare, putem încerca identificarea câtorva elemente tipice unui demers strategic (Bozeman și Straussman, 1990):

Definirea spațiului managerial de acțiune; conceptele de politică, program, etc sunt vagi și presupun accepțiuni diferite în domeniile folosite; managementul strategic necesită o definiție cât mai precisă a politicii publice în cauză, deși rareori managerii publici sunt implicați în procesul de stabilire a orientărilor generale.

Definirea preocupărilor strategice; odată ce ambiguitatea obiectivelor este plasată la un nivel crescut în sectorul public iar influențele externe sunt puternice, una din sarcinile cele mai importante ale managementului se referă la determinarea a ceea ce este de făcut și de către cine. Agenda administrativă poate fi definită de un set larg de actori: de la grupuri de interes la partide politice, de la mass media 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 calculelor și așteptărilor raționale.

Monitorizarea "istoriei problemelor"; această metodă se referă la observarea și analiza evoluției unei probleme actuale în timp; analizarea evoluțiilor anterioare, a istoriei organizației poate furniza modele de funcționare, face legături între evenimente disparate la o primă vedere, testa rețele cauzale ce pot explica anumite evoluții și oferă teorii ce stau la baza înțelegerii viitorului (Einhorn și Hogarth, 1987). Poate cel mai bun exemplu din acest punct de vedere se referă la evoluția reformei administrative; este surprinzător cât de puține reforme inițiate au luat în considerare lecțiile și experiențele trecutului.

Alegerea alternativelor de implementare. Foarte rar decizia politică în direcția adoptării unor programe este foarte exact exprimată; rolul managerului public este de a pune în aplicare concepte abstracte; în alegerea unei alternative particulare de implementare pot fi implicate criterii diverse: factori de cost, constrângeri legislative, deținerea/lipsa resurselor necesare (în special resursa umană), estimările de timp legate de realizarea unui program, etc.

"Redundanța" în cazul procesului strategic; în mod tradițional toate mișcările de reformă s-au orientat pe ideea "eficientizării" administrației publice; din acest punct de vedere existența mai multor instituții ce furnizează aceleași servicii este percepută extrem de negativ. Totuși, în anumite cazuri (Bendor, 1985), realizarea unei concurențe la nivelul organizațiilor poate îmbunătăți performanța administrativă (prin contractarea, spre exemplu, unor servicii în exteriorul instituției publice).

Dezvoltarea procesului de implementare; managementul strategic trebuie să dea dovadă de flexibilitate, pentru că nu întotdeauna evoluția planurilor stabilite se realizează conform așteptărilor inițiale; 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;
- Schimbările pot aduce modificări la nivelul priorităților organizației;
- Nivelele manageriale suferă schimbări semnificative în sectorul public, ceea ce poate afecta nivelul de implementare;
- Resursele bugetare înregistrează variații majore;
- Problema în cauză se rezolvă sau dispare de pe agenda administrativă.

Principala sursă de adaptare a agenției în materie de implementare se referă la interacțiunea între forțele interne ale organizației și mediul extern; abordarea proceselor de implementare nu poate fi statică datorită fluctuației continue a factorilor de influență interni și externi.

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. Michel Weill, *Le Management Strategique*, Armand Collin, Paris, 1992.
3. P. Tabatoni, P. Jarniou, *Les Systemes de Gestion, Politiques et Structures*, PUF, Paris, 1975.
4. M.E. Porter, *Competitive Advantage*, New York, Free Press, 1985.
5. Hal G. Rainey, *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey Bass Publishers, San Francisco, 1997.
6. J.M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organisations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organisational Achievements*, San Francisco, Jossey Bass, 1995.
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. B. Wechleser și R.W. Backoff, *Policy Making and Administration in State Agencies: Strategic Management Approaches*, Public Administration Review, 1986, p. 321-327.
9. R.E. Miles și C.C. Snow, *Organisational Strategy, Structure and Process*, New York, McGraw-Hill, 1978.
10. P.S. Ring și J.L. Perry, *Strategic Management in Public and Private Organisations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints*, Academy of Management Review, 1985, p. 276-286.
11. A.C. Hax și N.S. Majluf, *Strategic Management: An Integrative Perspective*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984.
12. O.E. Hughes, *Public Management and Administration. An Introduction*, Palgrave, New York, 1998.
13. H.I. Ansoff, *The New Corporate Strategy*, John Wiley, New York, 1988.
14. G.S. Toft, *Synoptic (One Best Way) Approaches of Strategic Management*, în J. Rabin, G.J. Miller și W.B. Hildreth(eds) Handbook of Strategic Management, Marcel Dekker, New York și Base, 1989.
15. B. Bozeman și J.D. Straussman, *Public Management Strategies*, Jossey Bass, San Francisco, 1990.
16. J.B. Olsen și D.C. Eadie, *The Game Plan: Governance with Foresight*, Council of State Planning Agencies, Washington D.C., 1982.
17. D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, London, 1993.
18. J.R. Montanari, G.A. Daneke și J.S. Bracker, *Strategic Management for the Public Sector: Lessons from the Evolution of Private- Sector Planning*, în J. Rabin, G.J. Miller și W.B. Hildreth(eds) Handbook of Strategic Management, Marcel Dekker, New York și Base, 1989.
19. D.C. Eadie, *Identifying and Managing Strategic Issues: From Design to Action*, în J. Rabin, G.J. Miller și W.B. Hildreth(eds) Handbook of Strategic Management, Marcel Dekker, New York și Base, 1989.
20. J.L. McCaffery, *Making the Most of Strategic Planning and Management*, în R.E. Cleary, N. Henry and Associates Managing Public Programs: Balancing Politics, Administration and Public Needs, Jossey Bass, San Francisco, 1989.
21. H.J. Einhorh și R.M. Hogarth, *Decision Making: Going Forward in Reverse*, Harvard Business Review, ian-feb.1987, p. 66-70.
22. J. Bendor, *Parallel Systems*, University of California Press, Berkeley, 1985.