

Leadership-ul administrativ – o nouă paradigmă a administrației publice

Administrative leadership - a new paradigm of public administration

Angela POPOVICI,
doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică

Corneliu POPOVICI,
doctor, conferențiar universitar, consilier al Președintelui Republicii Moldova în domeniul educației, culturii și cercetării

SUMMARY

Leadership development in public administration can boost efforts to modernize the state. This study assesses the concept of leadership itself, while suggesting approaches for understanding the phenomenon in the public sector. Administrative leadership as a new paradigm of public administration comes to change the optics on the management process and represents a challenge for leaders in the public sector.

Keywords: *leadership, administrative leadership, public administration, public services, legal framework, management, interaction, influence.*

REZUMAT

Dezvoltarea leadership-ului în cadrul administrației publice poate stimula eforturile de modernizare a statului. Acest studiu prezintă o evaluare a conceptului de leadership în sine, sugerând totodată abordări pentru înțelegerea fenomenului în cadrul sectorului public. Leadership-ul administrativ în calitate de nouă paradigmă a administrației publice vine să schimbe optica asupra procesului de management și reprezintă o provocare pentru conducătorii din sectorul public.

Cuvinte-cheie: *leadership, leadership administrativ, administrație publică, servicii publice, cadru normativ, management, interacțiune, influență.*

În ciuda literaturii vaste care abordează conceptul de leadership, dezvoltarea acestei teme cu aplicare la sectorul public a constituit până în prezent obiectul unor cercetări izolate. Dificultățile de ordin epistemologic, caracterul puțin vizibil al exercitării sale în sectorul public, datele formale destul de limitate, precum și numărul mic de cercetători interesați de subiect explică această lacună. Deși importanța

unui leadership eficient este recunoscută la nivel global, trebuie să conștientizăm faptul că noțiunea de leadership la nivelul instituțiilor publice are semnificații diferite în țări diferite.

După cum demonstrează numeroase studii, leadership-ul reprezintă componenta de bază a unei bune guvernări [6, p. 35]. În mod paradoxal însă numărul mare de publicații indică lipsa unei teorii com-

plete, validate și universale, care ar întruni un consens general. În acest context ne propunem, în primul rând, să identificăm anumite elemente-cheie pornind de la câteva definiții existente.

Majoritatea definițiilor leadership-ului pun accentul pe capacitatea liderului de a-i determina pe oameni să facă ceva (ce nu ar fi făcut în mod „normal”) pentru îndeplinirea unor obiective sau a unui scop comun. O abordare clasică în definirea leadership-ului pune accentul pe relațiile interumane care se stabilesc în cadrul acestuia. Astfel, Robert Tannenbaum, Irving Wesheler și Fred Massarik definesc leadership-ul ca fiind „o influență interpersonală, exercitată într-o anumită situație și direcționată, printr-un proces de comunicare, către atingerea unui țel sau a unor țeluri specifice” [3, p. 25].

O definiție originală îi aparține lui Bernard Bass: „Leadership-ul este o interacțiune între doi sau mai mulți membri ai unui grup care de multe ori conduce la structurarea sau restructurarea unei situații, precum și percepțiilor și așteptărilor membrilor” [2, p. 19].

Cercetătorul pune în evidență impactul pe care aceste relații îl pot avea asupra unei situații, percepții sau așteptări ale membrilor unui grup și care ia forma de „structurare” sau „restructurare”. Se accentuează, astfel, natura dinamică a fenomenului, imposibil de disociat de această schimbare.

O altă definiție este dată de James Mac Gregor Burns, care consideră leadership-ul ca un proces de influență, concomitent observabil și invizibil, acționând într-o societate în schimbare. Conceput ca o interacțiune între oameni care operează în condiții marcate de inegalități, această interacțiune este semnificativă din punctul de vedere al valorilor morale și etice și realizării schimbărilor intenționate, de durată și la nivel global [4, p. 239]. În timp ce majoritatea definițiilor leadership-ului

se axează pe rolul liderilor în raport cu angajații, această definiție se limitează în a evoca „o interacțiune dintre oameni”.

O definiție a leadership-ului este dată în raportul OCDE privind modernizarea statului: „leadership-ul caută, în special, să obțină rezultate, este deschis învățării, înțelegerii mediului și a influenței sale, gândirii și acțiunii strategice, dezvoltării unor noi structuri și proceduri de lucru, să dezvolte și să comunice o viziune personală a schimbării” [7, p. 204]. Dacă i se poate reproșa acestei definiții, că în esență, se axează asupra persoanei liderului, fără a menționa în mod explicit rolul important al personalului, totuși ea are meritul de a preciza așteptările față de liderii din sectorul public. În plus, definiția reamintește că exercitarea leadership-ului este mult mai mult decât a gestiona politici și programe publice, a asigura aplicarea normelor și procedurilor și a furniza servicii sau a răspunde cu luare aminte „ordinelor” care vin „de sus”, cu toate că aceste caracteristici sunt foarte importante. A face dovadă de leadership într-o organizație publică înseamnă, în esență, a juca un rol critic în ceea ce privește schimbarea organizațională, a reacționa în condiții complexe, adesea nesigure și turbulente. În cele din urmă, a ști să inovezi de o manieră care ar facilita adaptarea organizației în astfel de medii.

G. Yulk consideră că este evident că o persoană poate exercita leadership-ul fără a fi manager sau poate ocupa o poziție de management, fără a exercita leadership-ul. Nimeni nu sugerează că managementul și leadership-ul sunt echivalente, dar există puncte de vedere diferite cu privire la gradul de suprapunere. Principala diferență este că liderii mobilizează angajamentul în timp ce managerii exercită, în esență, responsabilitatea și autoritatea pe care le-o oferă poziția lor în organizație” [8, p. 4-5].

Se pare că importanța unei administrații publice competente, noncorupte și dedi-

cate serviciului public le scapă celor mai mulți cetățeni din țările care au asemenea administrații. Pe de altă parte, edificarea unei astfel de administrații este un deziderat foarte absolut necesar și dificil de realizat în țările în tranziție. A servi statul ar trebui să fie o sursă de mândrie pentru marea majoritate a angajaților din sectorul public, ceea ce nu se întâmplă, din păcate, în cele mai multe dintre țările aflate în tranziție. Mai mult decât atât, se poate observa că managerii, pe de o parte, personalul profesional sau tehnic, pe de alta, se consideră adversari, în timp ce toți sunt aparent motivați de același ideal: să livreze servicii publice de calitate sau să acționeze în interes public. Un astfel de context, atunci când nu este de-a dreptul negativ, nu ar trebui să lase indiferenți liderii. Cu toate acestea, în afară de unele discursuri uzuale asupra importanței guvernelor naționale, regionale sau locale se atestă puține manifestări ale leadership-ului la acest capitol.

O altă situație se referă la modernizarea administrației publice care solicită periodic adaptări sau chiar schimbări radicale. Ceea ce se poate spune la acest subiect este faptul că majoritatea administrațiilor sunt rareori proactive în acest sens, preferând să se opună schimbării sau să încerce să o contracareze. Trebuie să recunoaștem că managementul schimbării nu este o calitate prin care ar excela administrația publică. Desigur, există schimbări care au loc sub presiunea unor noi metode de management, noi tehnologii sau optimizarea resurselor. Cu toate acestea, este vorba frecvent despre schimbări izolate, care rareori se înscriu într-o viziune și o strategie globală bazate pe o voință politică bine articulată și coerentă. În această privință, de asemenea, liderii care propun și întruchipează viziunea unei administrații moderne, care reușesc să o traducă în obiective și proiecte interesante și realiste, ținând cont de multiple

capcane sunt mai mult o excepție decât o regulă.

Cu toate că administrația publică nu obișnuiește să observe și să analizeze practicile de gestionare, astfel de operațiuni ar putea permite progrese importante în ceea ce privește înțelegerea provocărilor specifice ale exercitării leadership-ului în administrația publică și să definească „cele mai bune practici” în acest domeniu. În această privință, administrația franceză reprezintă un caz interesant, deoarece ea a inițiat schimbări importante în ultimii ani.

În prezent, în multe țări din lume apar din ce în ce mai multe premise pentru dezvoltarea și aplicarea științei leadership-ului, deoarece de liderul organizațiilor publice depinde formularea unor viziuni privind modul de activitate al acestora în viitor. Liderul, care este îndrăzneț, plin de discernământ, deschis la idei noi și intuiții, este esențial pentru un progres constant și realizări superioare, conform unui raport UNDP [7, p. 53].

Astfel, în Marea Britanie, reforma din administrația publică poziționează leadership-ul pe treapta a șasea ca și importanță. Conform unor studii recente, rolul liderului în cadrul serviciului public din Marea Britanie este de a maximaliza valoarea publică creată în domeniul său de competență. Se consideră că, în modelarea propunerilor pentru dezvoltarea unui serviciu public, liderul trebuie să ia în considerare:

- dacă rezultatul propus este valoros, important pentru cetățenii clienți ai instituției publice;
- dacă va fi susținut din punct de vedere politic;
- dacă este fezabil administrativ și operațional [6, p. 35].

În administrația publică din Marea Britanie, leadership-ul este o modalitate de mobilizare a celor care lucrează în instituții publice să fie mai receptivi către public, deci către cetățeni, și mai intens implicați în proiectarea și furnizarea de servicii pu-

blicului. Prin urmare, în concepția britanică, leadership-ul reprezintă un mijloc de revigorare a serviciilor publice. Aceasta subliniază, de asemenea, importanța viziunii clare și a valorilor explicite, care sunt esențiale pentru o forță de muncă motivată. Prin urmare, liderului i se cere să se concentreze asupra implicațiilor de organizare, asupra potențialului său de a motiva întreaga forță de muncă, toți angajații [6, p. 35].

Totodată, în Noua Zeelandă, se pune un accent deosebit pe responsabilizare și cooperare în cadrul administrației publice, motiv pentru care și leadership-ului i se acordă o importanță deosebită, anume pentru a se reuși atingerea tuturor obiectivelor în cadrul sectorului public.

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) subliniază în raportul său privind modernizarea statului [7, p. 49], că mai multe țări-membre dispun de politici vizând dezvoltarea leadership-ului în administrația publică. Aceste politici au pus accentul pe identificarea aptitudinilor esențiale, programele de evaluare a competențelor și realizarea formării continue în domeniul leadership-ului. Acesta este cazul Marii Britanii, SUA, Germaniei, Suediei și Franței. În SUA și Canada, practic, toate școlile și programele de management includ componenta leadership-ului administrativ. *Școala Națională de Administrație Publică din Quebec*, de exemplu, are o catedră de cercetare în domeniul leadership-ului și este partenerul privilegiat al guvernului din Quebec în conducerea Centrului de gestiune în sectorul public [9; 10]. Pe de altă parte, *Școala funcției publice din Canada* consideră că leadership-ul este un concept-cheie pentru ansamblul de competențe care urmează a fi dezvoltat la personalul guvernului canadian [11].

Existența acestor politici nu se bazează doar pe convingerea că abilitățile de lider pot fi identificate și observate, dar pot fi, de asemenea, dezvoltate sau, cel puțin,

consolidate. Astfel, *Școala Națională de Administrație Publică din Quebec* propune pentru funcționarii publici programe de formare care au în vedere dezvoltarea a cinci competențe principale, cum ar fi: dezvoltarea unei viziuni strategice; exercitarea unui leadership mobilizator; managementul schimbării; practica simțului politic și gestionarea crizelor. Dintre acestea un interes deosebit, în opinia noastră, prezintă detalierea competențelor privind exercitarea unui leadership mobilizator și practica simțului politic. În vederea dezvoltării capacității de a exercita un leadership mobilizator sunt propuse obiective ce țin de o mai bună cunoaștere a sine-lui, a cunoaște și a-i înțelege mai bine pe subordonați, a înțelege ce reprezintă un lider care are impact, a poziționa mai bine acțiunea față de subordonați. Totodată, dezvoltarea competenței, practica simțului politic includ precizarea noțiunilor de putere, influență, persuasiune și autoritate; aprecierea relațiilor de putere în interiorul organizației și pozițiilor aliaților, partenerilor, opozanților și adversarilor; identificarea factorilor care pot acționa ca regulatori sau care pot diminua ori crește influența liderului [9].

De menționat, în acest context, că Marea Britanie a stabilit recent un model de dezvoltare a leadership-ului în sectorul public. Leadership-ul și educația în acest sens reprezintă o afacere mare, cu aproximativ 50 miliarde dolari, cheltuiți anual numai pentru dezvoltarea leadership-ului [1, p. 95]. Într-un studiu mai cuprinzător referitor la dezvoltarea leadership-ului în Europa, s-a constatat că a existat o creștere pronunțată în activitățile de dezvoltare a leadership-ului în toate țările din 1990, crescând de la o medie de 5,4 zile pe lider pe an la 9,3 zile și, în ciuda unei investiții mai mici decât media în educația de lider, instituțiile din Marea Britanie au cheltuit în medie 1056 lire sterline pe lider pe an [6, p. 37].

În Norvegia se desfășoară în prezent un amplu proces de reînnoire a planurilor strategice pentru leadership în sectorul public, pentru a crește capacitatea acestuia de a gestiona cu succes procesele de schimbare. În astfel de țări precum Suedia și SUA sunt puse în aplicare noi metodologii care au ca obiective identificarea viitorilor lideri în cadrul sectorului public și dezvoltarea profesională a acestora. În Suedia a fost creat în acest scop Consiliul Național pentru Calitate și Dezvoltare, având ca principală sarcină identificarea potențialilor lideri.

Totodată, tendința care s-a conturat deja ține de dezvoltarea și suplimentarea programelor actuale de management public cu programe de dezvoltare a leadership-ului. De exemplu, în Finlanda, un astfel de program de dezvoltare a leadership-ului include crearea unor programe noi de dezvoltare a managementului, după evaluarea celor anterioare. În Olanda, Serviciul Public Superior a fost lărgit pentru a include toți conducătorii de la nivelurile înalte din administrația publică pentru a se descurca cu nevoia crescută de lideri la nivelul superior al administrației publice [1, p. 98]. Pentru funcționarii publici este mult mai relevant să li se spună de ce leadership-ul este atât de important în practică, cum se integrează acesta în reforma, cum să se dezvolte viitorii lideri în sectorul public și cum să se poată rezolva problemele printr-o modalitate strategică.

Leadership-ul joacă un rol important în implementarea reformei administrației publice, deoarece implică două dintre cele mai importante aspecte ale reformei: schimbarea și oamenii. Leadership-ul se manifestă doar în relațiile dintre oameni. Schimbarea instituțiilor publice reprezintă, în primul rând, schimbarea mentalității și comportamentului angajaților, ceea ce înseamnă că instituțiile care trec prin reformă au nevoie de leadership [5, p. 32].

Liderii, în cadrul instituțiilor publice,

pot ajuta la răspândirea, promovarea și menținerea noilor valori ce sunt necesare pentru o reformă a sectorului public de succes. În timp ce leadership-ul administrativ include în mod clar conducătorii administrației centrale, ca și liderii politici, viziunea leadership-ului în viitor tinde să devină mai largă. Acesta include lideri ca agenți de schimbare răspândiți în cadrul organizațiilor publice pentru a continua procesul reformei. Liderii se dovedesc a fi eficienți prin abilitatea lor de a convinge, de a motiva angajații publici și de a le orienta eforturile spre o cauză comună.

Liderii sunt chemați să transmită noi valori, să instrumenteze pozitiv conflictele și să formeze coalitii în scopul susținerii reformei. Totodată, liderii joacă un rol mult mai mare într-o structură administrativ-teritorială descentralizată, ceea ce este firesc, decât într-una centralizată și policentrică. Republica Moldova, care în prezent desfășoară reforma administrației publice, resimte nevoia promovării leadership-ului administrativ, deși se află în imposibilitatea de a mobiliza un număr mare de lideri momentan. Cu toate acestea, pe măsură ce reforma produce rezultate pozitive și pe măsură ce se inițiază și se dezvoltă în toate structurile administrativ-teritoriale, leadership-ul devine, la rândul său, necesar și extrem de căutat. În acest sens formarea continuă desfășurată în cadrul Academiei de Administrare Publică la cursul de dezvoltare profesională „Management și leadership” răspunde necesităților de instruire a funcționarilor publici și vine să dezvolte abilitățile manageriale și de leadership necesare exercitării eficiente a atribuțiilor de serviciu. Totodată, în condițiile modernizării administrației publice instituțiile publice devin mai flexibile, iar noile situații apărute cer noi tipuri de reacții. În acest sens, leadership-ul care se manifestă în relațiile dintre oameni și în schimbarea comportamentală și instituțională, ar putea furniza soluții pertinente

pentru problemele organizaționale.

În timp ce leadership-ul administrativ include conducătorii administrației centrale, ca și lideri politici, viziunea leadership-ului tinde în viitor să devină mai largă. Acesta include liderii ca agenți de schimbare răspândiți în cadrul organizațiilor publice pentru a continua procesul reformei. Liderii se dovedesc a fi eficienți prin abilitatea lor de a convinge, de a motiva angajații publici și de a le orienta eforturile pentru o cauză comună [1, p. 95].

În cadrul actualului proces de reformă a administrației publice, Republica Moldova nu are elaborată o strategie pentru dezvoltarea și încurajarea leadership-ului în cadrul instituțiilor publice. Spre deosebire de administrația publică din Republica Moldova, administrațiile publice din țările europene au început deja să dezvolte astfel de strategii, în timp ce SUA și Canada dispun deja de acestea.

În prezent, leadership-ul este conside-

rat a fi unul dintre cele mai importante elemente care contribuie la succesul sau la insuccesul organizațiilor și deci la dezvoltarea organizațională. Atunci când organizațiile din sectorul public suferă un dezastru, din punct de vedere economic, politic sau administrativ, cea mai frecventă explicație invocată se referă la lipsa leadership-ului. În domeniul public, acest lucru se materializează în servicii de proastă calitate pentru cetățeni. Leadership-ul administrativ, în calitate de nouă paradigmă a administrației publice, vine să schimbe optica asupra procesului de management, reprezintă o provocare pentru conducătorii din sectorul public, chemați să exercite funcțiile de lider nu numai în virtutea statutului lor ierarhic, abilităților tehnice sau profesionale, dar și a capacității lor de a decoda așteptările și temerile angajaților, a le analiza și ghida atitudinile și comportamentele în vederea implementării reformelor preconizate.

BIBLIOGRAFIE

1. Abăluță Oana. Dezvoltarea leadership-ului în administrația publică din România în viitor. În: Administrație și management public, nr.1, 2003.
2. Bass Bernard. Handbook of Leadership. Theory, Research and Managerial Applications. New York, The Free Press, 1990.
3. Bennis W., Nanus B. Liderii – strategii pentru preluarea conducerii. București: Editura Business Tech International Press, 2000.
4. Goethals George R., Sorenson Georgia J. The Quest for a General Theory of Leadership. Northampton Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2006.
5. Hîncea C., Țiclău T., Jenei G. Management și leadership în sectorul public. O analiză comparativă a conceptelor. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, nr. 2 (26), 2010.
6. Moș Ariana-Lavinia, Pădurean Ana. Leadership-ul în administrația publică din România comparativ cu leadership-ul administrației publice din alte țări. În: Management Inter-cultural. Volumul XIV, nr. 2 (26), 2012.
7. OCDE, Moderniser l'État, la route à suivre, Paris, 2005.
8. Yulk G. Leadership in Organizations, Englewoods Cliffs, NJ : Prentice Hall, 1989.
9. Leadership programs. În: <http://myccl.ccl.org/leadership/programs/index.aspx>
10. Vallée P. Qu'en est-il du leadership dans le secteur public? În: <http://www.enap.ca>
11. Nouvelle perspective sur le leadership au Canada. În: <http://www.cspc-efpc.gc.ca/index-fra.aspx>

Prezentat: 6 februarie 2017.

E-mail: angela.popovici2000@gmail.com