

## Leadership-ul în administrația publică din România comparativ cu leadership-ul administrației publice din alte țări

Ariana-Lavinia MOȘ  
Ana PĂDUREAN

Universitatea de Vest din Timișoara  
Facultatea de Economie și de Administrare a Afacerilor  
[laviniamos@gmail.com](mailto:laviniamos@gmail.com)  
[aannaa0@yahoo.com](mailto:aannaa0@yahoo.com)

### Abstract

*This paper aims at analyzing the emergence and development of leadership in public administration in Romania, compared to leadership within the public administration in other countries: UK, USA, Norway, New Zealand, etc.*

*It is known that between public administration and government of Romania in other countries there are many differences, related to the way it is perceived by the public sector and the concept of leadership is not entirely new in the public sector. But over time, more attention was paid to it in the private sector. Thus, in Romania, in the public sector leadership development has been addressed only rarely and briefly. Currently, Romania is unable to mobilize a large number of leaders because has started gradual reform so the image or reputation of the organization, organizational culture must be assessed and controlled, should be directed towards achieving goals. And all this, because leadership is based on knowledge and skills essential to help public institutions, providing premises for an efficient administration, which significantly contribute to community welfare. On the other hand, countries such as Australia, Germany, Iceland, New Zealand, Norway, Britain and the U.S. have devoted considerable attention to this subject in recent years, broad context that triggered the renewal of strategic planning processes for civil service leadership, new institutions were established to identify future leaders within the administrative sector and for their professional development, have started programs to supplement current development and management development programs in public leadership.*

*In Romania, the future government leaders must first be identified, so public institutions should consider the leadership skills and recruit future leaders from among university graduates in the field.*

**Cuvinte cheie:** Leadership, Public administration, Public institutions, Leader.

**Codificare JEL:** D73, H1

În ciuda faptului că 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. Deși în România s-a pus și problema accentuării leadership-ului în procesul reformei, nu s-a făcut aproape nimic pentru a cultiva leadership-ul în acest sens.

Apariția și dezvoltarea leadership-ului în cadrul administrației publice din România nu reprezintă un concept nou sau unic, la fel cum nu reprezintă ceva de noutate pentru alte țări de pe glob. Cu toate acestea, a ajuns în prezent un subiect de mare actualitate.

Sigur că între administrația publică din România și cea din alte țări există foarte mari diferențe, care țin de modul în care este perceput sectorul public în prezent și cum ar trebui să fie văzut interesul național în prezent sau în viitor. Tocmai din acest motiv, o soluție la toate problemele actuale pe care le înfruntă sectorul public din România ar putea fi dezvoltarea unui anumit tip de leadership care să ofere soluții și să se muleze foarte bine pe structurile administrative publice ale țării noastre. După cum numeroase studii demonstrează, leadership-ul reprezintă componenta de bază a unei bune guvernări publice[1].

În ciuda faptului că acest concept de leadership nu este nou în cadrul sectorului

public, mai multă atenție i-a fost acordat în sectorul privat, fiind un subiect dezvoltat frecvent în literatura privind managementul corporațiilor. Iată explicația pentru care, în România, această necesitate de dezvoltare a leadership-ului nu a fost abordată decât arareori și în mod succint. Desigur că, țările dezvoltate, între care amintim Australia, Germania, Islanda, Noua Zeelandă, Norvegia, Marea Britanie și desigur S.U.A. au acordat o importanță deosebită acestui subiect pe parcursul ultimilor ani, având chiar și centre de statistică care măsoară percepția și eficiența leadership-ului în administrațiile lor publice.

Schimbările în organizații sunt mai multe și mai frecvente. Ele apar la dezvoltările în ritm mai rapid și din acest motiv angajații sunt de așteptat să fie chiar mai adaptabili. Sigur că, în acest context, liderii joacă un rol important în stabilirea unui exemplu pentru toate aceste valori, comportamente și considerații care sunt așteptate de la angajați.

Liderii trebuie să conștientizeze că schimbările într-o organizație sunt acceptate și implementate într-un mod care rezultă nu numai în performanță dar, de asemenea, în înțelegerea generală și satisfacția tuturor[2].

Pe măsură ce a fost stabilit faptul că liderii au un rol important ca agenți ai schimbării, s-a observat că primordialitatea leadership-ului ține de starea societății, de structura instituțiilor publice precum și de forma de reformă inițiată.

Dezvoltarea liderilor este mai importantă într-o societate diversificată decât într-una omogenă, întrucât liderii trebuie să transmită noi valori, să instrumenteze pozitiv conflictele și să formeze alianții în scopul susținerii reformei. Totodată, liderii joacă un rol mult mai mare într-o structură administrativ-teritorială descentralizată și ramificată, ceea ce este firesc, decât într-una centralizată și policentrică.

România, fiind o țară care a demarat reforma etapizată, 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 prezent, în toate țările din lume, inclusiv în România, apar din ce în ce mai

multe motive în scopul dezvoltării și aplicării științei leadership-ului, aceasta și pentru că 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[3], conform unui raport UNDP (United Nations Development Programme).

Obținerea performanței instituției publice reclamă o preocupare accentuată pentru inovație, creativitate, schimbare. Liderii de succes în instituția viitorului vor avea responsabilitatea de a crea o cultură instituțională, angajații fiind încurajați să caute idei noi, să construiască relații de încredere reciprocă, să creeze un climat în care să învețe unii de la alții. Eficiența unui lider nu depinde numai de propriile capacități, ci și de implicarea, sprijinul și participarea întregului grup. Tocmai din acest considerent, liderul trebuie să se afle într-un dialog permanent cu oamenii, să le comunice propria viziune, pentru ca ei să sesizeze oportunitățile și să-și formeze o imagine despre viitor. Această nouă perspectivă asupra comportamentului uman accentuează importanța necesităților sociale, a atitudinilor și semnificațiilor care orientează acțiunile oamenilor, cu atât mai mult în cadrul instituțiilor publice.

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 maximiza valoarea publică creată în domeniul său de competență. Moore susține că, în modelarea propunerilor pentru dezvoltarea unui serviciu public, liderul trebuie să ia în considerare[4]:

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

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

publicului. Prin urmare, în concepția englezească, 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[5]. Astfel, rolul liderului în formarea culturii organizaționale este major, el fiind cel care promovează valorile în colectiv, și nu la nivel individual.

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

Imaginea leadership-ului se bazează pe cerințele istorice și pe caracteristicile societății și a guvernelor care le servesc. Societatea din România, totuși, devine mai diversă și instituțiile publice devin astfel mai flexibile. Noile situații apărute cer noi tipuri de lideri.

Pentru a înlătura numeroasele dificultăți de gestionare în administrația publică, se impune un efort de a înțelege problemele subiacente actuale ale instituțiilor publice. În principiu, putem considera că acestea sunt:

1) Viziunea și valorile nu sunt împărtășite de toți: instituția fie că nu-și declară scopurile, fie că nu există o înțelegere profundă și loialitate față de acestea la toate nivelurile ei;

2) Nu există o cale strategică demnă de urmat: strategia fie că nu este bine dezvoltată, fie că nu exprimă corect declarația scopurilor și nu reușește să facă față dorințelor, nevoilor și realităților tendinței generale a managementului public;

3) Slaba aliniere: alinierea defectuoasă între structură și valorile împărtășite, între viziune și sisteme; structura și sistemele instituției asigură și dezvoltă în măsură neesențială căile strategice;

4) Stilul greșit: filosofia conducerii ori este neconformă cu viziunea și valorile împărtășite, ori stilul nu întruchipează în mod consecvent viziunea și valorile din declarația scopurilor;

5) Slabe abilități: stilul nu se potrivește cu abilitățile, sau managerilor le lipsesc abilitățile necesare pentru formarea unei viziuni adecvate;

6) Lipsa de încredere: personalul nu are încredere în conducere, controlul afectiv este epuizat, iar acest fapt are ca rezultat blocarea comunicării, puține soluții la probleme, cooperare slabă, diminuarea lucrului în echipă;

7) Inconsecvență: valorile nu corespund obiceiurilor; nu există o corelație între lucrurile pe care funcționarii publici le prețuiesc și în care cred, și ceea ce fac.

Aceste șapte probleme cronice pot fi soluționate, ele fiind caracteristice tuturor instituțiilor.

Sunt convinsă că liderii pot trata aceste probleme și pot crea instituții publice mai bune. Dar pentru a reuși, ei trebuie să schimbe starea de spirit, să consolideze încrederea, să revizuiască structura și sistemele. Majoritatea liderilor încearcă să creeze instituții de calitate, cooperante, productive, cu multe abilități, informate, profitabile. Și ei încep să aprecieze oamenii, adică aspectul cel mai înalt, tot atât de mult ca și profiturile, adică aspectul de bază. Astfel, o importanță din ce în ce mai mare pentru instituțiile publice o are capitalul uman. În noua economie, capitalul uman înlocuiește capitalul financiar ca resursă strategică, resursele umane devenind sursa principală de asigurare a competitivității firmei, fiind singurele resurse capabile să producă și să reproducă toate celelalte resurse aflate la dispoziția unei instituții[6].

Leadership-ul joacă un rol deosebit în implementarea reformei în administrația publică din România întocmai pentru că pune accentul pe două din cele mai importante aspecte ale reformei: *schimbarea și oamenii (capitalul intelectual)*. Leadership-ul se manifestă prin urmare, pe două planuri: în relațiile dintre oameni și în schimbare comportamentală și instituțională. Liderii eficienți inspiră oamenii. În România se impune schimbarea instituțiilor publice, ceea ce se traduce de fapt prin schimbarea mentalității și a comportamentului angajaților, ceea ce dovedește, încă o dată, că instituțiile românești care trec prin reformă au nevoie de lideri.

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 public include în mod clar conducătorii administrației centrale, ca și lideri politici, viziunea leadership-ul în viitor tinde 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[7].

Conform actualului proces de reformă a administrației publice, România nu are dezvoltată o strategie sistematică pentru sistematizarea și încurajarea leadership-ului în cadrul instituțiilor publice. Sigur că, spre deosebire de administrația publică din România, administrațiile publice ale țărilor dezvoltate au început deja să elaboreze astfel de strategii, în timp ce țările cele mai dezvoltate au deja astfel de strategii. De exemplu, 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[8].

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 pe lider pe an[9] (tabel 1).

**Tabel 1.** Tendințe cheie în Marea Britanie și SUA în dezvoltarea programelor de leadership[10]

Tendințe cheie în Marea Britanie și SUA privind programele de dezvoltare a leadership-ului	
-	Analiza nevoilor în general considerată ca un element important dar rareori inclusă în practică.
-	Promovarea de modele pentru pus în practică în scopul dezvoltării leadership-ului, legate de o serie de schimbări planificate.

-	Utilizarea standardelor leadership-ului și cadrelor de competență.
-	Gamă mai largă de organisme de finanțare.
-	Creșterea accentului pus pe importanța învățării și aprofundării tacticilor și strategiilor de leadership.
-	Utilizarea sporită a mentoring-ului și coaching-ului.
-	Utilizarea pe scară largă de învățare activă, inclusiv de învățare experiențială și reflecție.
-	Utilizarea sporită a studiilor de caz, și a problemelor pentru consolidarea legăturilor dintre cercetare, teorie și practică.
-	Creșterea în colaborarea învățării despre leadership.
-	Utilizarea de comunități online pentru a facilita comunicarea și e-learning-ul.
-	Creșterea clarității și accentului pus pe valorile, credințele și scopurile leadership-ului.

Totodată, Guvernul Norvegiei desfășoară în prezent un amplu proces de reînnoire a planurilor sale strategice pentru leadership în serviciile civile, pentru a reflecta interesul crescut al sectorului public pentru schimbare.

În alte țări, între care Suedia și SUA, au fost înființate noi instituții ce au ca obiective identificarea viitorilor lideri în cadrul sectorului administrativ și în scopul dezvoltării profesionale a acestora. În Suedia, Consiliul Național pentru Calitate și Dezvoltare a fost creat recent, având ca principală sarcină identificarea potențialilor lideri.

Totodată, există țări care doresc să dezvolte și să suplimenteze programele lor actuale de management public cu programe de dezvoltare a leadership-ului. Spre exemplu, în Finlanda, un astfel de program de dezvoltare a leadership-ului include crearea a noi programe 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[11].

Expansiunea celor care vor urma ca lideri în administrația publică din România are un accentuat caracter practic și va trebui să fie analizată detaliat. Astfel, stipulăm pașii principali care trebuiesc urmați:

- Un prim pas este acela de identificare a potențialilor lideri. În acest context, instituțiile publice trebuie să analizeze și să stipuleze competențele leadership-ului, respectiv a tuturor celor care sunt prinși în personal. Alegerea viitorilor lideri din rândul absolvenților universităților de profil, din țară și nu numai, este un alt mod de recrutare.
- În contextul în care au fost alese persoanele potrivite pentru dezvoltarea leadership-ului, un al doilea pas va cuprinde următoarele stimulente: sprijinirea, argumentarea și instruirea. Desigur, că la toate acestea, se va adăuga un sistem ce va cuprinde monitorizarea și instruirea liderilor, care la rândul lor vor avea responsabilități directe pentru dezvoltarea generațiilor ce vor urma de lideri. Și nu în ultimul rând, se va avea în vedere importanța instruirii continue a viitorilor lideri.
- Șefii instituțiilor publice vor trebui să prevadă un timp mai îndelungat pentru instruirea liderilor din subordinea lor, acest lucru fiind esențial pentru programul de expansiune a leadership-ului. Analizele au stipulat că, unul dintre cele mai bune procedee în afacerile private de succes este acela în care managerii din conducerea companiei trebuie să aloce cel puțin o pătrime din timpul lor pentru instruirea viitorilor lideri.
- Crearea unui raport, ce va cuprinde rezultatul cel mai bun, respectiv recompensă pe măsură, pentru un leadership mai eficient. Toate acestea, vor încuraja pe cei din administrația publică în îndeplinirea sarcinilor și atribuțiilor cu o mai mare tenacitate, ajungând în timp la atingerea potențialului lor maxim, contribuind astfel, la eforturile durabile ale instituției de a instrui viitorii lideri.

În ceea ce privește dezvoltarea liderilor proprii din administrația publică, țările puternic industrializate au creat anumite instituții specializate pentru dezvoltarea leadership-ului. În același context, unele țări au pus accent pe instruirea viitorilor lideri prin cursuri intensive. Astfel, amintim țări ca:

Japonia, Korea, Austria, Belgia, Finlanda, Polonia, Olanda și Portugalia, care dau cursuri de instruire pentru conducătorii administrației publice centrale și locale.

Procedee de pregătire și consiliere au fost adoptate în Olanda[12], Islanda atât pentru liderii prezenți cât și pentru cei viitori, toate acestea în colaborare cu profesioniștii din sectorul privat. Prin respectiva metodă, într-un timp limitat, un lider va aborda punctele sale slabe cu profesorul desemnat și va primi sfaturi de la acesta cum să își îmbunătățească capacitatea de lider în viitor.

Guvernul din Islanda îi susține pe lideri în ceea ce privește organizarea și dezvoltarea căilor de cooperare, fără participarea directă a instituțiilor din care fac parte. Astfel, această strategie s-a dovedit necesară în ceea ce privește transmiterea valorilor și intereselor generale ale liderilor, precum și în ceea ce privește însușirea cunoștințelor unul de la celălalt.

Polonia a pus în practică un plan de activitate strategic de management pentru toți șefii administrației publice. Cu toate acestea, au apărut dificultăți în aplicare, respectiv în cultura politică și cea organizațională. Conducătorii sectorului public din Polonia sunt ei înșiși reticenți în a pune în aplicare respectivele metode moderne de resurse umane din managementul public, astfel îngreunând obținerea performanței la nivelul structurii personalului și a beneficiarii de noi structuri instituționale.

Cu toate că în România au fost constatate îmbunătățiri la nivelul ultimilor ani, se vorbește destul de puțin despre femeile lideri din administrația publică. Per a contrario, în alte țări, vedem cazul Norvegiei, respectiva implicare este susținută și prin înființarea unui plan de 4 ani pentru creșterea numărului de femei ce ocupă posturi și funcții publice pe diferite niveluri superioare și nu numai, ale administrației de la 22% în 1997 la 40% în 2002[13].

Reiterând cele afirmate, se constată faptul că, femeile lideri din administrația publică românească au de suferit pe planul problematicii leadership-ului, prin neexploatarea domeniului de referință.

Sectorul public este unul dinamic ce este supus unor numeroase presiuni pentru schimbare. Liderii din cadrul său sunt tot mai preocupați, cel puțin declarativ, de importanța cunoștințelor în evoluția

organizațiilor în care activează. Ei asociază succesul sau eșecul cu capacitatea creativă a personalului, cu potențialul inovativ pe care îl are organizația [14].

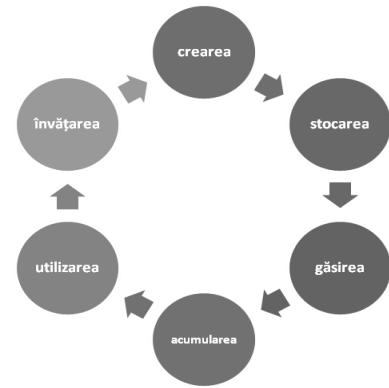
Utilizarea cunoștințelor nu este un lucru simplu, așa cum se întâmplă cu majoritatea resurselor intangibile. Imaginea sau reputația organizației, cultura organizațională sunt doar câteva exemple de domenii în care liderii întâmpină dificultăți substanțiale în gestionarea elementelor dematerializate.

Cum se pot ele măsura? Cum pot fi evaluate și controlate? Cum pot fi dirijate mai bine spre realizarea obiectivelor propuse? Sunt întrebări cu care liderii din instituțiile moderne se confruntă în permanență și cărora încearcă să le găsească răspunsuri, împreună cu cei pe care îi reprezintă.

Leadership-ul bazat pe cunoaștere contribuie la dezvoltarea competențelor esențiale pentru instituțiile publice, oferind premisele necesare pentru o administrație performantă care să corespundă cerințelor cetățenilor, pentru a contribui semnificativ la creșterea calității vieții în zona lor de influență, respectiv la bunăstarea comunității. Prin dezvoltarea și valorificarea lor se realizează și se livrează valoarea așteptată de către stakeholderii organizației. Învățarea este considerată una dintre modalitățile importante prin care se poate construi organizația bazată pe cunoaștere și pentru care liderii sectorului public au o responsabilitate foarte mare, având în vedere reducerea decalajului față de țările dezvoltate.

Figura 1 reprezintă ciclul cunoașterii, reflectând faptul că învățarea ajută la acumularea cunoștințelor care vor fi utilizate ulterior, iar utilizarea acestor cunoștințe la rândul său duce la nevoia pentru noi învățări și pentru acumulare noilor cunoștințe.

**Fig. 1** Ciclul de viață al cunoașterii [15]



## Referințe bibliografice

- [1] Paquet, G., Organization Design as Governance's Achilles' Heel, *www.governancia.com*, 1 (3), 2007, p.1-11
- [2] Pagon, Milan, Emanuel Banutai, Uroš Bizjak, Leadership competencies for successful change management, University of Maribor, Slovenia, EUPAN, June 2008, pp. 1-2.
- [3] UNDP, Public Administration Reform, New York: UNDP/RBEC <http://www.pogar.org/publications/other/un/undp/pubadminreform-practicenote-04e.pdf>
- [4] Moore, MH, 1995, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- [5] Mager, Caroline, *Public value and leadership*, Published by the Centre for Excellence in Leadership (CEL), February 2007, p. 7.
- [6] Manolescu, Aurel, *Managementul resurselor umane*, Ediția a patra, Editura Economică, București, 2003, pp. 17-20.
- [7] Băluță, Oana, Dezvoltarea leadership-ului în administrația publică din România în viitor, *Administrație și management public*, nr. 1/2003, p. 95.
- [8] Raelin, J. (2004), Don't bother putting leadership into people, *Academy of Management Executive*, (18), 131-135.
- [9] Mabey, C. and Ramirez, M. (2004) *Developing Managers: A European Perspective*. London: Chartered Management Institute.
- [10] Weindling, D. (2003), *Leadership Development in Practice: Trends and innovations*, National College for School Leadership. Available online at: [www.ncsl.org.uk/media/F7B/96/randd-leaddev1.pdf](http://www.ncsl.org.uk/media/F7B/96/randd-leaddev1.pdf)
- [11] Băluță, Oana, Op. Cit., p. 96.
- [12] <http://www.public-leadership.nl/>
- [13] Rosenthal, C. S., 1998, *When Women Lead: Integrative Leadership in State Legislatures*, New York: Oxford University Press.
- [14] Năstase, Marian, *Liderii bazați pe cunoaștere în administrația publică: mit sau realitate?*, Editura ASE, București, 2007, p. 3.
- [15] <http://www.processrenewal.com> (adaptarea figurii)

