

Teorii Organizaționale

Cuprins

1. Introducere în studiul organizațiilor. Necesitatea studiului organizațiilor.
2. Organizația – definiție, tipologie.
3. Mediul organizațional – specificul organizațiilor publice.
4. Teorii organizaționale clasice – Max Weber, Henry Fayol, Frederick Taylor
5. Teorii organizaționale neoclasice – Herbert Simon, Chester Barnard
6. Școala resurselor umane – Elton Mayo, Abraham Maslow, Douglas McGregor
7. Teoria sistemică, teoria haosului.
8. Schimbare și dezvoltare organizațională. Organizații care învață
9. Cultura Organizațională.
10. Leadership
11. Procesul decizional în cadrul organizațiilor publice.

1. Introducere în studiul organizațiilor. Necesitatea studiului organizațiilor

2. Conceptul de organizație. Definiție și tipologii

Definiția organizației

Pentru a putea discuta despre teorie și dezvoltare organizațională trebuie, mai întâi, să definim conceptul de organizație. Nu vom insista prea mult asupra acestui aspect, încercând doar să oferim o imagine de ansamblu asupra subiectului.

Există nenumărate definiții acordate organizației (vezi tabelul 1) dar, în contextul acestei lucrări putem să accentuăm ideea că orice organizație este un sistem deschis, capabil de adaptare la mediu.

Există câteva elemente comune tuturor organizațiilor:

1. organizație include întotdeauna persoane care interacționează în vederea realizării unui scop sau obiectiv comun
2. interacțiunile dintre oameni - cristalizate sub formă unei coordonări raționale a activităților - pot fi ordonate într-o anumită structură
3. structură unei organizații descrie rolurile, relațiile, activitățile, obiectivele, ierarhia de autoritate și responsabilitate specifice organizației respective.

Într-o formulare simplă am putea folosi următoarea definiție: *o organizație este un sistem structurat de interacțiune a oamenilor în scopul realizării unor obiective comune.*

Cu alte cuvinte, pentru a discuta despre organizație trebuie mai întâi să definim termenul de “sistem”. Ludwig von Bertalanffy a fost primul teoretician care a articulat principiile teoriei generale a sistemelor în 1950. Conform definiției sale, un *sistem* este “un set de elemente care se află în relații de interacțiune”¹. Kast și Rosenzweig consideră că un sistem este “o entitate unitară și organizația compusă din două sau mai multe părți interdependente, componente sau subsisteme și delimitat față de mediu prin granițe identificabile”². Pentru a sumariza diferitele definiții ale acestei noțiuni putem spune că termenul de “sistem” indică interdependența, interconectarea și inter-relaționarea.

¹ French, Wendell; Bell, H. Cecil, jr.- *Organization Development*, 1999, Prentice Hall, New Jersey, p. 82.

² ibidem.

existență între elementele unei set care se constituie drept un tot sau un gestalt identificabil³.

În continuare vom încerca să prezentăm pe scurt caracteristicile unui sistem deschis conform lui Katz, Kahn și Hanna.

Toate sistemele sunt mecanisme care transformă input-ul în output printr-un anumit mecanism intern care diferă de la sistem la sistem. Input-ul este reprezentat de energie, materie sau informație și asigură subzistența sistemului. Mecanismul de transformare se referă la activitățile specifice ale organizației prin care input-ul este modificat și convertit în output. (vezi figura 1)

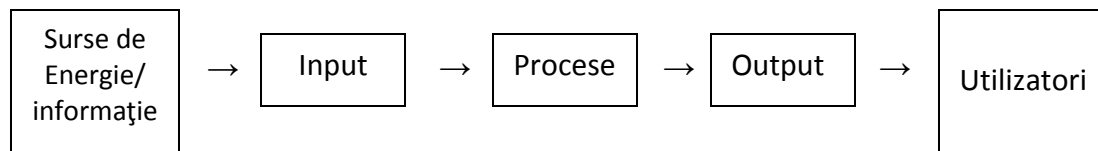


Figura 1.

Orice sistem este delimitat de granițe identificabile care reprezintă interfața dintre sistem și mediu. Granițele sunt permeabile dar trebuie amintit că majoritatea schimburilor și activităților au loc în interiorul lor și nu peste ele. Cu alte cuvinte, activitatea sistemului este majoritar internă iar relațiile sale cu mediul reprezintă doar o fracțiune din procesele și activitățile ce au loc în interiorul său.

Sistemele deschise au scopuri și obiective care reprezintă motivele pentru care respectivul ansamblu există și funcționează. Aceste scopuri și obiective nu pot fi independente de valorile și cerințele mediului. Evident, există un anumit grad de autonomie la nivelul fiecărui sistem (autonomie care diferă de la sistem la sistem, în funcție de caracteristicile sale, de tipul de mediu și de interacțiunile sistem-mediu) dar mediul va influența oricând comportamentul sistemului, deci și scopurile sale. De exemplu, output-urile organizației reprezintă reflectarea cea mai directă a scopurilor sale iar aceste output-uri pot fi sau nu acceptate de către mediu.

³ ibidem.

Un alt aspect important al discuției de față este faptul că toate sistemele tind să aibă tendința de a-și spori cantitatea de entropie, de a se “dezintegra”. Această tendință universal valabilă este ținută sub control de anumite mecanisme și procese care produc “entropie negativă”⁴ și mențin unitatea sistemului.

Orice organizație, orice sistem are nevoie de informație pentru a supraviețui, pentru a acționa cu succes. La acest nivel al abordării ne vom concentra asupra feedback-ului, adică asupra informației pe care sistemul o primește de la mediu cu privire la activitățile sale. Există două tipuri de feedback: pozitiv și negativ. Definițiile oferite de Hanna acestor noțiuni spun că “feedback-ul negativ măsoară proporția în care output-ul este în concordanță cu scopurile și obiectivele. Mai este cunoscut și sub denumirea de feedback de corecție a deviațiilor. (...) Feedback-ul pozitiv se referă la măsura în care scopurile și obiectivele sunt în concordanță cu nevoile mediului. Uneori mai este denumit și feedback de amplificare a deviațiilor”⁵. De exemplu, dacă o rachetă ce călătorește spre Lună se abate de la traiectorie corecția aplicată este urmarea unui feedback negativ și are drept consecință revenirea la coordonatele corecte ale traiectoriei. Dacă, însă, scopul misiunii se schimbă (de exemplu, racheta trebuie să se întoarcă spre Pământ) informația este un feedback pozitiv, sistemul ajustându-se noului scop/obiectiv.

Sistemele sunt bombardate, mereu, cu o cantitate foarte mare de informație, parte din ea utilă pentru respectivul sistem, parte inutilă. Ca urmare, orice sistem dezvoltă capacitatea de a “coda” informația utilă și de a o încorpora în activitățile sale, ignorând, în același timp, informația inutilă. De exemplu, dacă suntem o organizație de învățământ superior, ne va interesa orice informație referitoare la contextul legislativ specific, la bacalaureat, la rata natalității, a mortalității școlare, etc. Și nu ne vor interesa informații legate de politica externă sau de industria de armament...

O altă caracteristică a sistemelor deschise este cea numită homeostazie dinamică. Sistemul atinge un anumit punct de echilibru și tinde să îl mențină, împotriva forțelor interne sau externe care vor să îl modifice. Cu alte cuvinte, este vorba de tendința de conservare, de păstrare a status quo-ului, a punctului de echilibru (vezi teoria lui Parsons). Inșă, în același timp, cu curgerea timpului, sistemele devin tot mai elaborate, specializate și complexe; acest proces este

⁴ Robbins, P. Stephen- *Organization Theory*, ed. a doua, 1987, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey p.13.

⁵ ibidem.

numit diferențiere. Cu cât diferențierea este mai mare, cu atât este mai mare și nevoia de integrare și coordonare (deci de leadership și management, în cazul organizațiilor)

În sfârșit, o ultimă caracteristică: echi-finalitatea. În cadrul sistemelor nu există o singură modalitate de a atinge un anumit scop sau un anumit stadiu. Orice sistem poate să atingă aceeași poziție printr-o varietate de căi, identice din acest punct de vedere, diferite doar ca modus operandi (sau raportul cost/beneficii, dacă abordăm o perspectivă managerială).

Caracteristicile sistemelor deschise pot explica o mare parte dintre problemele din domeniul schimbării organizaționale. Rezistența la schimbare poate fi explicată de caracterul homeostatic al sistemelor, diferențierea explică parte din creșterea organizației și din tendința spre birocratizare, până și “moartea” organizațiilor poate fi explicată prin inabilitatea de a crea entropie negativă. Evident, aceste explicații nu reprezintă decât un cadru pentru o analiză mai profundă însă ne oferă o înțelegere suficient de corectă a modului în care o organizație funcționează pentru a nu fi amintite în cadrul unui demers teoretic legat de problemele schimbării.

Iată o serie de definiții care includ caracteristicile prezentate anterior⁶

1. Organizațiile sunt entități raționale ce urmăresc atingerea unor anumite scopuri – Organizațiile există pentru a atinge scopuri iar comportamentul membrilor organizației poate fi caracterizat (și explicat) drept o încercare rațională de a atinge aceste scopuri.
2. Organizațiile sunt coaliții de grupuri de putere – Organizațiile sunt alcătuite din grupuri, fiecare dintre acestea își satisfac propriile interese. Aceste grupuri își folosesc puterea pentru a influența distribuția resurselor în interiorul organizației.
3. Organizațiile sunt sisteme deschise – Organizațiile sunt sisteme care sunt capabile de input, pe care îl transformă apoi în output; cu alte cuvinte, organizațiile depind de mediul lor pentru a supraviețui.
4. Organizațiile sunt sisteme semnificante- Organizațiile sunt entități create artificial. Scopurile și obiectivele lor sunt create simbolic și menținute de management.
5. Organizațiile sunt sisteme fragmentare – Organizațiile sunt alcătuite din unități relativ independente care urmăresc scopuri diferite sau chiar conflictuale.

⁶ Robbins, P. Stephen- *Organization Theory*, ed. a doua, 1987, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, p. 9.

6. Organizațiile sunt sisteme politice – Organizațiile sunt compuse din grupuri care urmăresc controlul asupra procesului de decizie din interiorul organizației pentru a își întări propriile poziții.
7. Organizațiile sunt instrumente de dominare – Organizațiile își plasează membrii în “cubicule” care le constrâng libertatea de acțiune și de interacțiune socială. În plus, au un superior care are autoritate asupra lor.
8. Organizațiile sunt unități de procesare a informației – Organizațiile interpretează mediul, coordonează activitățile și facilitează procesele de adoptare a deciziei prin procesarea informației, atât vertical cât și orizontal, printr-o structură ierarhică.
9. Organizațiile sunt închisori psihice – Organizațiile își constrâng membri prin elaborarea de fișe ale postului, prin împărțirea în departamente, birouri etc. Și prin stabilirea unor standarde acceptabile și neacceptabile de comportament. Când aceste elemente au fost acceptate de către membri, ele devin bariere artificiale care le limitează posibilitățile de alegere.
10. Organizațiile sunt contracte sociale – Organizațiile sunt compuse dintr-un set de înțelegeri nescrise prin care membri se angajează să îndeplinească anumite sarcini și să aibă un anumit comportament în schimbul anumitor compensații.

Conceptul de organizație, odata definit, are câteva implicații importante. În primul rând, el implică ***existența unor obiective comune sau scopuri organizaționale***. Pentru că scopurile organizaționale să poată fi realizate, deci pentru că organizația să poată fi eficientă, este necesar că aceste scopuri ***să fie cunoscute și acceptate*** de toți membrii organizației. Dacă scopurile organizaționale nu sunt clar definite sau dacă indivizii nu au acces la cunoașterea și înțelegerea lor, șansele că organizația să le poată realiza eficient sunt minime. Cum pot fi transmise aceste scopuri generale la nivelul tuturor membrilor organizației? Cea mai importantă modalitate o constituie ***traducerea*** acestor scopuri generale la nivelul unităților funcționale ale organizației (departamente, secții, servicii) că și la nivelul indivizilor. Așadar se impune ***formularea unor scopuri specifice pentru fiecare nivel organizațional sau membru al organizației***. Se poate afirma că succesul oricărei organizații depinde de formularea coerentă a scopurilor generale și specifice, scopuri ce trebuie să fie bine înțelese și acceptate de cei ce urmează să le realizeze. Toate organizațiile au un scop dar simplă existența a acestuia nu conduce la realizarea lui. Pentru

că membrii unei organizații să coopereze este necesar ca **scopul să fie acceptat și considerat ca relevant** atât pentru țelul organizației ca întreg cât și pentru fiecare individ în parte. Această cu atât mai mult cu cât prin realizarea scopurilor organizaționale indivizii își urmăresc și satisfacerea propriilor interese și a obiectivelor personale. De aceea un alt aspect care trebuie considerat în formularea scopurilor organizaționale se referă la **necesitatea integrării obiectivelor personale ale membrilor organizației în scopul sau obiectivul general organizațional**. Cu toate că obiectivele personale pot fi diferite de cele organizaționale, este necesar totuși ca primele să fie într-o anumită măsură legate de cele din urmă. Dacă individul nu va sesiza nici o compatibilitate între propriile lui obiective și cele organizaționale este foarte probabil că activitatea lui să fie o alta implicatie importanta se refera la calitatea interactiunilor dintre membrii organizatiei. Procesul insusi de interactiune dintre membri poate influenta modul de formulare, continutul, directia sau intensitatea atat a obiectivelor personale cat si a celor organizationale.

O altă implicație importantă se referă la **calitatea interacțiunilor dintre membrii organizației**. Procesul însuși de interacțiune dintre membri poate influența modul de formulare, conținutul, direcția sau intensitatea atât a obiectivelor personale cât și a celor organizaționale.

Nu în ultimul rând **interacțiunile dintre membri trebuie se realizează în cadrul unei structuri organizaționale specifice** al carrei scop este acela de **integrare și coordonare** a tuturor resurselor necesare atingerii obiectivelor organizaționale. De regulă, structura organizațională descrie caracteristicile și principiile de funcționare ca întreg, cât și relațiile dintre diferitele sale subunități: mărimea organizației, obiectivele, numărul nivelurilor ierarhice, numărul de activități, ierarhia de autoritate și responsabilitate, gradul de descentralizare în procesul de luare a deciziei.

Rațiunile apariției și existenței organizațiilor

Fiecare dintre noi suntem integrați într-un fel sau altul în diferite tipuri de organizații. Organizațiile fac parte integrantă din mediul în care trăim, muncim, învățăm sau ne relaxăm. Fie că o știm sau nu, fie că recunoaștem sau nu, întotdeauna am fost, suntem și vom fi membri ai unei sau ai mai multor organizații. Încă de la naștere devenim membri ai unei familii care este, în esență, o organizație primară. În procesul dezvoltării personale vom interacționa cu tot mai multe persoane din afară cercului familial, ceea ce va determina apariția unor noi relații cu alte tipuri

de organizații: vom face parte dintr-un cerc de prieteni, ne vom integra într-un anumit sistem de învățământ, într-o anumită profesie, etc. Apartenență noastră la o organizație sau altă este deci inevitabilă. Cum se explică de fapt apariția organizațiilor?

Cea mai simplă explicație cu privire la rațiunea apariției organizațiilor pornește de la constatarea că prin organizații oamenii pot face lucruri pe care nu le pot face singuri. Sau, cu spune Chris Argyris, existența organizațiilor poate fi explicată prin aceea că ele pot atinge obiective „care pot fi cel mai bine realizate colectiv”.

Una din cele mai elaborate teorii cu privire la rațiunea apariției organizațiilor îi aparține lui Chester Barnard (1938). În analiză să, Barnard pornește de la premisă că oamenii trebuie să coopereze, întrucât individul singular are o putere limitată de alegere și acțiune. Limitele individului sunt determinate pe de o parte de situația în care acționează (mediu) iar pe de altă parte de capacitățile sale biologice. Barnard imaginează o situație în care un om dorește să mute o stâncă prea mare pentru el. Limitele acestei persoane pot fi exprimate prin două tipuri de formulări: a) stâncă este prea mare pentru om; b) omul este prea mic pentru stâncă. Prima formulare exprimă limitele omului prin referire la mediul fizic, pe când a doua exprimă limitele sale în raport cu propriile capacități biologice de a face față situației. Singură cale de a înfrânge aceste limite individuale, este în accepțiunea lui Barnard acțiunea socială de cooperare. De exemplu, când doi oameni acționează împreună pentru a muta o stâncă ei își sporesc capacitățile individuale, iar când recunosc această, formează în mod deliberat o organizație. O organizație apare deci atunci când sunt întrunite cel puțin două condiții: 1) există persoane capabile să comunice între ele și 2) doresc să contribuie prin acțiune, la realizarea unui scop comun.

Extinzând această explicație cu privire la rațiunea apariției organizațiilor, un alt autor, H. Hicks (1967) încearcă să sintetizeze principalele avantaje care determină oamenii să se organizeze. Prin organizații, arată el, omul poate face cel puțin trei lucruri pe care nu le poate face singur:

1. Își poate dezvoltă și potența propriile capacități. Cu alte cuvinte, în cadrul organizațiilor, omul este mult mai eficient decât dacă ar lucra singur. De fapt, cele mai multe lucruri pe care omul dorește să le facă pot fi făcute numai prin eforturi organizate. Apartenență individului la organizație și implicit acțiunea concertată a mai multor indivizi pentru realizarea unui scop comun creează posibilitatea diviziunii muncii care, la rândul ei, presupune realizarea scopului cu eforturi mult mai mici decât dacă individul ar fi

acționat singur. Diviziunea muncii are totodată avantajul că fiecare persoană poate realiza acea activitate pentru care are cele mai multe aptitudini și cunoștințe.

2. Își poate reduce timpul necesar realizării unui obiectiv. În unele cazuri, reducerea timpului pentru realizarea unui obiectiv poate fi chiar mai importantă decât eficiență. O perioadă mai mare de timp necesară pentru realizarea unui obiectiv de către o singură persoană sau grup mic poate fi total inacceptabilă. Un exemplu ilustrativ în acest sens este un incendiu. În cazul izbucnirii unui incendiu este evident că folosirea unui grup mai mare de pompieri vs conduce la realizarea mult mai rapidă și mai eficientă a obiectivului (stingerea incendiului) decât dacă ar fi folosit un grup mai mic sau un singur individ cu aceeași tehnologie. În organizațiile moderne timpul reprezintă unul din factorii cheie pentru atingerea celor mai multe obiective.
3. Se poate bucura de avantajele cunoașterii acumulate de generațiile anterioare. Inexistență organizațiilor ar presupune necesitatea că fiecare o, din fiecare epocă, să învețe totul singur, de la început.

În vremurile recente omniprezentă și dominația organizațiilor în cele mai diverse spații sociale au devenit atât de vizibile încât mulți analiști tind să aprecieze că o societate contemporană dezvoltată este o societate a organizațiilor. De fapt societatea în care trăim arată așa cum arată organizațiile care o compun. Bună sau rea, societatea noastră reflectă în mare măsură ceea ce există, se întâmplă, se dezvoltă sau se schimbă în spațiul organizațional. Dacă dorim să schimbăm ceva la nivelul societății, dacă aspirăm spre construcția unui alt echilibru este necesar să chestionăm propriile noastre forme sau structuri de organizare, practicile de conducere, etc.

Tipuri și forme de organizare

Există o multitudine de forme de organizare. Una din cele mai cunoscute și utilizate tipologii ale organizării este realizată în funcție de *gradul de structurare*. În raport cu acest criteriu, formele de organizare sunt clasificate în două tipuri:

- Organizații informale
- Organizații formale

Desigur aceste două tipuri trebuie văzute că fiind extremele unui continuum de tipuri organizaționale, întrucât este greu de imaginat că vom găsi în realitate forme de organizare care să fie pur informale sau pur formale.

În plan informal se constituie grupuri de oameni caracterizate prin existența *unor relații spontane, flexibile sau nedefinite cu claritate*. Natură exactă a interacțiunilor dintre membri și chiar scopurile organizării nu sunt specificate. Cu alte cuvinte, *organizarea informală este slab structurată sau mai precis cu o structură nedefinită în mod explicit*. Lipsa de structură clar definită nu este echivalentă cu absența unor norme, rețele de comunicare sau lideri. Dimpotrivă toate acestea există însă acceptarea normelor sau a liderilor de către membrii organizației este implicită și spontană. Un club privat, o relație de prietenie sau o serată sunt ilustrări ale unei organizări de tip informal. Mai mult, un grup restrâns de prieteni sau buni colegi de muncă dintr-o organizație formală poate fi considerat că reprezentând o organizare de tip informal. Orice organizație, indiferent de tipul ei, dispune de o structură informală. Organizațiile informale dispun și de capacitatea de a se transforma în timp în organizații formale.

O organizație formală este tipul de organizare cu o *structură clar definită, ea descriind normele, pozițiile și rolurile specifice relațiilor dintre membrii acestei organizații*. Structura organizației formale statuează de asemenea ierarhia obiectivelor, relațiile de autoritate, putere și responsabilitate, canalele de comunicare. Datorită accentului pus pe ordine, reguli și reglementări, organizațiile formale spre deosebire de cele informale sunt *stabile și mai puțin flexibile*. Calitatea de membru într-o organizație formală este dobândită, într-un moment anume. *Organizația birocratică constituie o ilustrare tipică de organizație de tip formal*. Organizațiile formale odată constituite vor crea la rândul lor grupuri informale în scopul protejării individului de dominația organizației formale și titdata că mijloc de coeziune și comunicare între indivizi.

Un alt tip de clasificare a organizațiilor este ***în funcție de obiectivele specifice*** pe care le îndeplinesc diferitele organizații. În acest sens există:

- organizații economice (corporații, firme) care furnizează bunuri și servicii;
- organizații religioase (biserici, secte, ordine) care răspund unui anumit tip de necesități spirituale ale oamenilor;
- organizații sociale (cluburi, fundații, asociații);
- organizații publice (satisfacerea interesului cetățeanului);

- organizații private (obținerea profitului);

În funcție de **gradul de delegare a responsabilității/deciziei**, **organizații centralizate** (toată puterea decizională e concentrată în vârful organizației) sau **organizații descentralizate** (puterea de decizie este delegată către nivele inferioare). Conform acestui criteriu pot fi identificate numeroase tipuri de organizații prin raportare la scopurile sau obiectivele specifice pe care le realizează.

Ce este teoria organizațională?

Teoria organizațională nu este o teorie singulară. Într-o oarecare măsură, cuprinde o gamă variată de abordări pentru analiza organizațională. Temele sale, problemele, metodele sunt extrem de diverse.

Teoria organizațională nu poate fi cu siguranță descrisă ca și o progresie ordonată de idei sau un ansamblu de cunoaștere în care fiecare “dezvoltare” se construiește și o extinde pe precedentă. Într-o oarecare măsură, dezvoltările teoretice și practica sunt în dezacord în ceea ce privește scopul și folosirea teoriei organizaționale, în ceea ce privesc problemele cărora ar trebui să se adreseze (supervizare, cultură organizațională), și conceptele și variabilele care ar trebui să intre într-o astfel de teorie.

Caracterul interdisciplinar (chiar multidisciplinar) al domeniului este probabil cea mai importantă sursă a diversității problemelor, metodelor și teoriilor din domeniu. Multe din științele sociale contribuie la teoria organizațională. Psihologia a contribuit la studiile comportamentale prin teme precum leadership, motivare, interacțiunea grupului și conflict. Cercetarea sociologică din anii 1950 a produs un număr redus dar important de studii de caz asupra consecințelor neînțelese a regulilor organizaționale și efectele relațiilor sociale informale. Mai recent, sociologii au studiat structura organizațională și coordonarea interorganizațională. Analiza economică a organizațiilor s-a concentrat pe numeroase teorii asupra procesului de luare a deciziei. Antropologii și analiștii în comunicare au studiat dimensiunile culturale și lingvistice ale vieții organizaționale. Analiștii de sistem au furnizat modele matematice aplicate pentru planificare și management de program. Funcționarii publici și analiștii politici s-au ocupat de analiza politică și au investigat modul în care caracteristicile politice, profesionale și tehnice ale

organizațiilor publice influențează producerea și executarea politicii guvernamentale. Aceste discipline studiază relația dintre organizațiile publice și mediul lor politic.

Această varietate de discipline contribuie în mod clar la bogăția și complexitatea teoriei în domeniu precum și la conflictele asupra ei, la absența acordului conceptual asupra însușirilor fundamentale ale organizațiilor sau la scopul teoriei organizaționale. Unii cercetători pretind că teoriile ar trebui să furnizeze indicatori clari și direcți pentru selectarea stilului de management propriu sau a practicilor; alții consideră că scopul teoriei este de a explica fenomene; iar pentru alții scopul acesteia este de a opune rezistență acelei părți a organizației care se află sub influență politică.

Există bineînțeles continuitate în domeniu. Schimburile interdisciplinare rezultă din împrumuturile de concepte, constatări și probleme. Adesea, acest împrumut este caracterizat de reinterpretarea largă a înțelesului deci rezultatul se aseamănă uneori mai degrabă cu plagiatul decât cu colaborarea interdisciplinară în dezvoltarea organizațională (Kaplan 1964). Acest fenomen este în general comun științelor sociale însă uneori pare să atingă noi culmi în teoria organizațională datorită naturii interdisciplinare.

Teoria organizațională a fost de asemenea deschisă curenților de natură politică. Diferiți teoreticieni organizaționali au insistat (în anii 1960 –1970) pe folosirea de proceduri mai democratice în procesul de luare a deciziei și pe o mai puternică implicare a cetățenilor și funcționarilor. Curente teoretice în științele sociale au avut de asemenea impact în domeniu.

Toate aceste curente au fost combinate în noi “teorii” care încearcă să creeze organizații cu o mai mare sensibilitate față de schimbările interne și externe, cu o capacitate mărită de învățare și cu șanse mai mari pentru dezvoltarea individuală în vederea succesului organizațional (Senge 1990; Heckscher and Donnellon 1994).

Ca și concluzie, teoria organizațională este un domeniu dezordonat dar fascinant. Realizarea unei imagini de ansamblu folositoare este o sarcină destul de dificilă. Încercarea însă este importantă deoarece acest domeniu contribuie foarte mult la studiul organizațiilor guvernamentale și al managementului public.

3. Mediul organizațional. Specificul organizațiilor publice

4. Teorii organizaționale clasice

Max Weber, Frederick Taylor, Henry Fayol

Nu există o dată exactă care să poată fi reținută pentru primele preocupări privind modul de funcționare a organizațiilor sau cum ar trebui să fie structurate sau conduse. Primele scrieri despre management și despre organizații își găsesc originile în trecut odată cu originile comerțului. Aristotel a fost primul care a scris despre importanța culturii sistemului de management și Machiavelli cel care a dat lumii analiza definitivă a folosirii puterii.

Deși e interesant să analizezi scrierile anticilor, mulți analiști care s-au ocupat de originile teoriei organizaționale au identificat începuturile sistemului antreprenorial din Marea Britanie din secolul XVIII ca și punctul de plecare al organizațiilor economice complexe și, deci, al domeniului teoriei organizaționale.

Teoriile organizaționale clasice, după cum arată și numele, au fost primele teorii de acest gen, considerate tradiționale, și continuă să fie bază pe care alte școli organizaționale s-au construit. Astfel, o înțelegere a teoriilor organizaționale clasice este esențială nu doar datorită interesului istoric ci pentru că analize și teorii ulterioare presupun o cunoaștere a lor.

Școală clasică a dominat teoria organizațională până în anii 1930 și are o mare influență și în zilele noastre. Pe parcursul anilor, teoriile organizaționale clasice s-au extins și s-au maturizat. Principiile sale de bază au fost stabilite odată cu revoluția industrială din 1700. Aceste principii sunt următoarele:

- 1. *Organizațiile există pentru a realiză producție și obiective economice***
- 2. *Există o singură cale pentru a organiza producția și această poate fi găsită prin cercetare științifică***
- 3. *Producția poate fi maximizată prin specializare și diviziune a muncii***
- 4. *Oamenii și organizațiile acționează în concordanță cu principiile economice raționale.***

Evoluția oricărei teorii trebuie văzută în context. Credințele teoreticienilor managementului timpuriu despre cum funcționează organizațiile sau cum ar trebui să funcționeze reprezintă o reflectare directă a valorilor societale a acelor timpuri.

Apariția sistemului de muncă modern a individualizat conceptele curente de organizații economice și organizații de producție. Managerii trebuie să organizeze producția pe scară largă,

să coordoneze și să controleze activitățile unui număr larg număr persoane și funcții, și să mențină o forță de muncă bine pregătită și motivată. Centralizarea muncii în fabrici, diviziunea muncii, managementul specializării au fost preocupările lui Adam Smith în lucrarea sa *Avuția națiunilor: cercetare asupra naturii și cauzele ei* (1776, trad. 1965). Istoricul Arnold Toynbee (1956) i-a identificat pe Adam Smith (1723-1790) și pe James Watt (1736-1819) ca persoanele cele mai reprezentative pentru evoluția gândirii economice și sociale în perioada industrializării.

Smith, care este considerat părintele disciplinei academice a economiei, a furnizat bazele intelectuale ale capitalismului de tip laissez-faire. *Avuția Națiunilor* dedică primul său capitol – „despre diviziunea muncii” unei discuții despre organizarea optimă a unei fabrici. Specializarea muncii a fost unul din punctele centrale ale mecanismului de piață – „principiul mâinii invizibile” a lui Adam Smith unde cele mai mari recompense sunt obținute de aceia care au fost cei mai eficienți pe piață competitivă (piața liberă). Producătorii tradiționali pot produce pe zi doar o mică parte. Când există organizare în fabrică și fiecare muncitor realizează o operație limitată, muncitorii pot produce mult mai mult. Capitolul „despre diviziunea muncii” este cea mai influentă și mai faimoasă declarație despre rațiunea economică a sistemului productiv. Smith a revoluționat concepțiile despre economie și organizații. De aceea, am definit în mod operațional anul 1776, anul în care cartea *Bogăția Națiunilor* a fost publicată, drept punctul de început al teoriei organizaționale ca și știință aplicată și disciplină academică.

Henri Fayol (1841-1923), inginer francez, a fost cel care a dezvoltat prima teorie cuprinzătoare a managementului. În timp ce Taylor întârzia cu tehnologia folosită de muncitori pe cont propriu, Fayol teoretiza în legătură cu toate elementele necesare organizării și conducerii unei mari corporații. Lucrarea de bază a lui Fayol, *Administration Industrielle et Generale* (publicată în Franța în 1916), a fost aproape ignorată în Statele Unite până la traducerea sa în limbă engleză, care a apărut în 1949. Din momentul acela, contribuția teoretică a lui Fayol a fost recunoscută și lucrarea sa e considerată la fel de importantă ca și a lui Taylor.

Frederick Taylor, părintele binecunoscut al mișcării managementului științific, a inițiat dezvoltarea studiilor timp-și-mișcare, original sub numele „taylorism” sau „sistemul taylor”. „Taylorismul” sau managementul științific care a urmat nu a fost o invenție singulară ci mai degrabă o serie de metode create de Taylor și asociații lui pentru a crește eficiență și viteză producției industriale. Având că punct de plecare ideea că există „one best way” (o cale unică

bună) pentru îndeplinirea oricărei sarcini ce trebuie executate, managementul științific al lui Taylor a încercat să mărească rezultatele prin descoperirea celei mai rapide, mai eficiente și mai puțin obositoare metode de producție.

Sarcină managerului științific, odată ce „one best way” a fost găsită, era să impună această procedură în propria organizație. Taylor (1911) a oferit managementul științific ca și o modalitate pentru firme pentru a-și crește profitul, și pentru a crește productivitatea astfel încât marea majoritate a societății să poată intra într-o noua era de armonie bazată pe un consum larg al bunurilor de masă produse de membrii claselor muncitoare.

Taylor a avut un efect profund - aproape revoluționar - asupra domeniului administrației publice și a business-ului. Taylor a câștigat încredere pentru ideea că operațiile organizaționale pot fi planificate și controlate sistematic de către experți folosind principiile științifice. Lucrarea cea mai cunoscută a lui Taylor este cartea sa din 1911 *Principiile Managementului Științific*.

Max Weber (1864-1920) a fost un sociolog cunoscut care a studiat organizațiile birocratice. Birocrația a apărut ca și un viitor luminos și dominant al lumii contemporane. Practic fiecare poate să vadă atât în țările dezvoltate cât și în curs de dezvoltare faptul că viața economică, socială și politică este influențată în mare măsură de organizațiile birocratice. În mod caracteristic birocrația se referă la un set specific de aranjamente structurale. Este foarte cunoscut faptul că aceste caracteristici numite birocratice influențează comportamentul indivizilor - clienți sau birocrați deopotrivă - care interacționează cu ei. Concepțiile contemporane referitoare la acest subiect încep cu lucrarea lui Max Weber. Analiză sa asupra birocratiei, prima dată publicată în 1922, rămâne singură cea mai influențabilă declarație și punctul de plecare pentru toate viitoarele analize ale acestui subiect.

„Notes on the Theory of Organization” a lui **Luther Gulick** care a fost influențată cu siguranță de lucrarea lui Henry Fayol, este una din declarațiile majore ale abordării „principiilor” pentru a conduce organizația. A apărut în *Paper on the Science of Organisation* o colecție editată de el și de Lyndall Urwick în 1937. Aici a introdus Gulick faimosul acronim POSDCORB care a reprezentat cele șapte funcții majore ale managementului executiv a€ “ planificare, organizare, staff, directing, coordonare, raportare, și buget. Principiile administrării ale lui Gulick includ de asemenea și unitatea de comandă și controlul. Studiul organizațiilor prin intermediul analizării funcțiilor managementului continuă în cadrul domeniului teoriei organizaționale.

Frederick Taylor

F. W. Taylor (1856-1915) este recunoscut ca fiind unul dintre pionierii analizei manageriale. El este una dintre cele mai importante personalități ale școlii managementului științific. Cartea sa *Principles of Scientific Management* a fost publicată în 1911, el devenind astfel fondatorul mișcării cunoscute sub numele de organizarea științifică a muncii. Este probabil pentru prima dată când se susține în mod clar că, pentru a avea succes, o organizație nu are nevoie de oameni excepționali ci de o metodă științifică care să asigure acest lucru.

Un concept nou la acea vreme pe care îl introduce Taylor este cel de **diviziune a muncii**. În viziunea lui munca nu mai este un domeniu exclusiv al artizanilor și al meseriașilor deoarece managementul științific susține o diviziune a responsabilității între grupul managerial și grupul celor care muncesc. Rolul managementului este de a strânge informații detaliate despre procesul muncii, de a-l analiza și de a emite reguli care să stabilească cea mai eficientă metodă de a executa o anumită sarcină. “Lucrurile mărunte” nu sunt lăsate la latitudinea muncitorului, analiza acestora fiind una din sarcinile cele mai importante ale managementului, iar regulile deduse vor fi folosite pentru a pregăti toți muncitorii în vederea maximizării rezultatelor și calității muncii lor.

Unele dintre metodele sale mai sunt aplicate cu succes și astăzi. Studiul timp-mișcare implică măsurări și analize detaliate ale caracteristicilor fizice ale locului de muncă (plasarea instrumentelor și mașinilor în relație cu muncitorul, mișcărilor și timpul necesar accesului la ele). Obiectivul acestui studiu a fost obținerea unei “hărți” care să ducă la o creștere a performanței pentru o anumită sarcină.

F. W. Taylor a enunțat cele patru mari principii ale managementului științific. Primul principiu este *studiul științific al muncii* care trebuie să fie făcut de către o echipă de specialiști. El va facilita creația definind procesele operative cele mai economice și stabilind cantitatea produsă de un muncitor plasat în condiții optime de lucru. Al doilea principiu este *selecția științifică și pregătirea muncitorului*. O selecție sistematică după aptitudinile necesare specificității unei munci și pregătirea unui muncitor sunt necesare pentru o eficiență mărită. Al treilea principiu reprezintă de fapt relaționarea primelor două: “este vorba despre *aplicarea*

științei de către muncitor”. Al patrulea este *cooperarea strânsă între nivelul managerial și muncitor*.

Convingerea lui Taylor este că obiectivul principal al managementului este un profit maxim atât pentru patron cât și pentru angajat. El este ferm convins că managementul științific va permite muncitorilor să-și mărească câștigul cât și calitatea muncii. Taylor afirmă că pentru un salariat nu este nevoie doar de un salariu mare ci și de o dezvoltare personală pentru a presta o muncă efecace. Din perspectiva patronului o stare permanentă de prosperitate este mai importantă decât un profit maxim pe termen scurt. O astfel de viziune sugerează o interdependență a prosperității patronului și a angajatului. Taylor afirmă că există o falsă opoziție între patron și angajat care pornește din convingeri greșite (“o creștere a producției antrenează o creștere a șomajului”), cât și din sisteme de management prost concepute (“dacă muncitorul își mărește ritmul de muncă, patronul face în așa fel încât să nu-i mărească salariul”).

Accentul pus de Taylor pe programarea eficientă a sarcinilor, pe caracteristicile fizice ale muncii precum și lipsa oricărei abordări a domeniului psihologiei muncitorului sau a influențelor sociale constituie principalele puncte în care concepția sa a fost atacată, concluzia generală a analiștilor fiind aceea că Taylor a simplificat complexitatea poziției individului la locul de muncă.

Henri Fayol

Henri Fayol (1841-1925) a publicat în 1916 cartea *Administrația industrială și generală - Prevedere, Organizare, Conducere, Coordonare, Control* care stă la baza concepției sale administrative.

Fayol credea că managementul este *universal aplicabil oricărui tip de organizație*. Deși avea șase principii: tehnice (producerea de bunuri), comerciale (cumpărare, vânzare și activități de schimb), financiare (creșterea și folosirea capitalului), securitate (protecția proprietății și a persoanelor), contabilitate și management (coordonare, control, organizare, planificare și conducerea), interesul și accentul primordial a lui Fayol a fost pe principiul final - cel managerial. Principiul managerial se adresează variabilelor precum: *diviziunea muncii, autoritate, și responsabilitate, disciplină, unitate de comandă, unitatea conducerii, subordonarea*

interesului individual interesului general, remunerarea personalului, centralizarea, ordine, echitate, stabilitatea personalului, inițiativă și spirit de corp.

Fayol este important deoarece a fost primul care a remarcat că managerii întreprinderilor din epoca sa au fost formați în marea lor majoritate în școlile franceze de ingineri unde cursurile sunt exclusiv tehnice și unde nu există cursuri de administrație, comerț, finanțe. El consideră că pentru a se forma o capacitate administrativă nu este suficientă practica afacerilor; Taylor va sugera o impunere a științei administrative în învățământul francez insistând pe importanța și valoarea acesteia.

Fayol face repartiția activităților pentru fiecare persoană din întreprindere (indiferent de locul său în ierarhie) și trage două concluzii: **activitățile administrative sunt prezente peste tot** și au o pondere din ce în ce mai mare pe măsura avansării în ierarhie, astfel că **pentru persoanele din nivelurile superioare ale ierarhiei devine obligatorie studierea științei administrației.**

Fayol se concentrează pe analiza activităților administrative, considerând că celelalte activități nu mai au nevoie de teoretizare în timp ce în domeniul administrativ lipsește o doctrină specifică. Activitățile administrative nu se referă la activitățile despre “material și mașini”, ele privesc doar personalul. Fayol stabilește în urma acestei analize principii de administrare cu o largă valabilitate: **Diviziunea muncii** (muncitorii trebuie specializați pentru a crește productivitatea), **unitatea de comandă** (fiecare om trebuie să aibă un singur șef, comanda dublă fiind o sursă de conflicte), **unitatea de conducere** (persoanele care lucrează având același scop trebuie să aibă un singur șef și un singur program), **gradul de descentralizare** (depinde de calitatea și activitatea personalului), ierarhia (necesară dar trebuie insistat și pe relațiile pe orizontală), **o ordine materială și morală** (ordinea socială ar reprezenta o organigramă a întreprinderii), **autoritate și responsabilitate** (este dreptul de a da ordine și putere de a determina executarea lor; sancțiunea este marca responsabilității), **disciplina** (obligația de a respecta convențiile stabilite), **subordonarea interesului individual interesului general** (scopurile întreprinderii sunt prioritare în fața celor personale), **echitatea** (ea rezultă din convenții stabilite dar acestea sunt insuficiente necesitând o foarte mare experiență), **remunerarea** (trebuie să fie proporțională cu eforturile întreprinse pentru firmă), **stabilitatea și unitatea personalului** (un factor de reușită și de forță a întreprinderii) și **inițiativa** (conceperea unui plan pentru a-i asigura reușita).

Fayol consideră că aceste principii de administrare sunt necesare și suficiente: orice persoană care ar cunoaște și ar respecta aceste principii își va îndeplini în mod corect întreaga activitate administrativă. Nu este nevoie de indivizi excepționali ci doar de o știință administrativă coerentă.

În analiza sa asupra întreprinderii Fayol pornește de la clasificarea tuturor activităților acesteia. El clasează aceste activități în șase grupe:

1. activități tehnice: producție, prelucrare, fabricare;
2. activități comerciale: vânzare, cumpărare, schimb;
3. activități financiare: căutarea și administrarea capitalului;
4. activități de securitate: protecția bunurilor și persoanelor;
5. activități contabile: inventar, bilanț, statistici;
6. activități administrative: prevedere, organizare, comandă, coordonare, control.

Administrarea (managementul) presupune 5 grupe mari de activități: prevedere, organizare, comandă, coordonare și control:

- Prevederea înseamnă a evalua viitorul și a-l pregăti printr-un program de acțiune. Aceasta este una din operațiile cheie ale întreprinderii, ea punând în joc toate serviciile și toate funcțiile. Un program trebuie să reunească mai multe calități: unitate (trebuie să existe un singur program), continuitate (previziunile pe termen lung trebuie să fie legate de previziunile pe termen scurt), flexibilitate (pentru a se adapta contextului), precizie.
- Organizarea înseamnă a construi o structură a personalului, cu o unitate de comandă, cu o clară definire a responsabilităților, și o puternică selecție și pregătire a managerilor. Această organizare se sintetizează printr-o organigramă.
- Comanda este sarcina particulară a managerului necesitând, pe lângă o cunoaștere a principiilor generale de administrare, anumite calități personale.
- Coordonarea înseamnă armonizarea tuturor activităților unei întreprinderi. Fayol insistă pe necesitatea firmei de a acționa unitar și coordonat. Această funcție a managementului trebuie realizată prin întâlniri regulate (conferințe săptămânale a șefilor de serviciu sau prin agenți de legătură).

- Controlul este necesar pentru a verifica dacă activitățile sunt conforme cu programul, ordinele și principiile; pentru a fi eficace controlul trebuie să fie rapid și urmat de sancțiuni.

Ca și în cazul lui Taylor, Fayol a fost ferm convins că o știință a administrației și o bună cunoaștere a acesteia sunt necesare pentru ca o întreprindere să funcționeze eficace. Ambii teoreticieni au insistat pe enunțarea unor principii de administrare valabile în orice situație (pentru orice organizație). Aceste principii sunt de obicei deduse dintr-o analiză a activităților administrative ale unei organizații. După cum era de așteptat aceste principii (folosite și de continuatorii celor doi - Gulick, Urwick, Mooney și Brech) au fost foarte criticate insistându-se pe dificultatea de a le implementa și pe disensiunile pe care le creează. Totuși cea mai solidă critică vine din partea școlii de resurse umane care atrage atenția asupra totalei neglijări a dimensiunii psihologice și psiho-sociale a organizației.

Max Weber

Termenul de birocrație este unul utilizat intens atât de teoreticienii domeniului administrativ dar mai ales de către oamenii politici, lucru care a condus la o înțelegere greșită a semnificației sale și atribuirea, de cele mai multe ori a unei conotații negative. Studiul administrației este indisolubil legat de conceptul de *birocrație* și de părintele său, Max Weber (1864-1920). În construcția modelului birocratic al administrației Weber pornește de la analiza conceptului de *autoritate* (*Herrschaft*, care tradus semnifică dominație sau dominare, însă majoritatea autorilor traduc acest cuvânt prin autoritate). Autoritatea se referă la ***șansa ca un set de comenzi să fie respectat/executat de un grup de indivizi*** (Weber, 1968, p. 212). De asemenea conceptul de autoritate se leagă de cel de *legitimitate*. Autoritatea legitimă este cea recunoscută și acceptată atât de conducător (cel care își manifestă autoritatea) cât și de condus (cel asupra căruia se manifestă autoritatea). Weber descrie *puterea* ca fiind probabilitatea de a îndeplini dorința cuiva indiferent de propria dorință – în varianta extremă, abilitatea de a forța indivizii să se conformeze unui anumit set de reguli. Efectele puterii depind de cine deține puterea, cum e percepută acea persoană și de situația particulară în care este invocată/utilizată puterea. Este clar că nu putem prezenta toate ideile formulate de Weber privind organizarea birocratică însă trebuie

menționate o serie de convingeri care l-au determinat pe acesta să considere această forma de organizare ca una dintre cele mai eficiente. Weber considera că civilizația umană e evoluat, trecând prin diverse stadii de fundamentare a autorității, pornind de la autoritatea de tip tradițional (chiar mistică) ajungând în secolul XIX la cea rațională. Această *demistificare* continuă l-a condus la catalogarea autorității în trei mari categorii:

1. Autoritatea Tradițională

În acest caz autoritatea are la bază normele, cutumele și tradiția existentă care determină restul indivizilor să accepte autoritatea conducătorului. Ei consideră poziția conducătorului legitimă deoarece lucrurile s-au desfășurat astfel de o lungă perioadă de timp. Weber folosește expresia *sanctitatea rutinelor de zi cu zi*, pentru a arată sursa de legitimitate a acestui tip de autoritate. Autoritatea tradițională se bazează pe pretenția liderilor și acceptarea supușilor a virtuții regulilor și competențelor din trecut (Ritzer, Goodman, 2003). Exemple de astfel de organizare socială, care are la bază autoritatea tradițională, sunt triburile, sau societățile patriarhale/matriarhale din trecut – în aceste cazuri un criteriu important în stabilirea poziției în cadrul grupului îl reprezenta vârsta, cei mai vârstnici ocupând o poziție de autoritate (ex. sfatul bătrânilor).

2. Autoritatea Carismatică

Weber sugerează că acest tip de autoritate are la bază devotamentul de netăgăduit față de santitatea, eroismul sau caracterul exemplar al conducătorului și față de normele și regulile instituite de acesta (Weber, 1968, p.215). Mai specific, autoritatea conducătorului asupra celorlalți se bazează pe *carismă* – o calitate, pe care supușii o văd ca fiind unică și supranaturală. Existența sau inexistența calității în sine este irelevantă, credința supușilor în existența ei este ceea ce contează. De asemenea, Weber, vede acest tip de autoritate ca o forță creatoare, opusă tradiției și regulilor existente (caracter revoluționar). „Singura sursă de legitimitate a autorității carismatice este recunoașterea sa de către supuși. Deși este irațională, în sensul în care nu poate fi calculată/măsurată, poate avea un caracter revoluționar, și poate în unele situații contesta autoritatea legală.” (Giddens, 1971, pp. 160-161). Dintre cele trei tipuri de autoritate, autoritatea carismatică este considerată de Weber cea mai puțin stabilă deoarece are o bază inspirațională și dispariția persoanei duce la dispariția autorității (următorul lider ar putea să

nu aibă acele calități). Există nenumărate exemple în istorie de astfel de lideri carismatici – Iisus, Ioana D’Arc, Ludovic al XIV-lea, Winston Churchill, Adolf Hitler, Mahatma Gandhi, John F. Kennedy etc.

3. Autoritatea Legal-Rațională

Acest tip de autoritate are ca fundament existența unui set de reguli/proceduri legale care definesc obiectiv și rațional modul în care este exercitată puterea. Autoritatea de acest fel are la bază *raționalitatea – încrederea în legalitatea legilor existente și dreptul celor care dețin o poziție de autoritate să emită ordine/comenzi* (Weber, 1968, p.219). Mai departe, acest tip de autoritate e mult mai stabil și longeviv decât cele anterioare, deoarece se presupune că apariția cadrului legal s-a realizat într-o manieră justă, acceptată de membrii comunității. Weber consideră civilizația occidentală un exemplu în acest sens (începând cu secolul XIX), consolidarea autorității legal raționale a condus la un cadru legal relativ stabil, care a dus la apariția unui sistem politic rațional (ex. democrația reprezentativă) – în acest sens vorbim despre constituții, legi și documente scrise privind drepturile și libertățile individuale sau regulamente privind modul de ocupare a funcțiilor publice,- spre deosebire de vechile regimuri monarhice sau alte forme de organizare tradiționale care nu aveau aceste caracteristici. Un element important în această ecuație este asocierea autorității cu funcția/postul nu cu individul care ocupă pentru o anumită perioadă de timp acea funcție/post, mai specific, ocuparea funcției pe baza legii oferă autoritate individului – exp. Studentul își face tema deoarece este o cerință impusă de profesor (indiferent de cine ocupă poziția de profesor). Weber consideră că acest tip de autoritate va domina societatea modernă, deoarece organizațiile tind spre formalizare, raționalizare și rutină, iar autoritatea legal-rațională este interpretată în acest sens și se exercită prin intermediul *birocrației*.

Organizarea birocratică

Observațiile lui Weber asupra birocrației au fost puternic influențate de analiza societății americane încercând să identifice rolul pe care îl ocupă acest tip de organizare (birocratică) în societatea democratică modernă. El a ajuns la concluzia că într-o democrație modernă, birocrația este indispensabilă. O societate democratică are nevoie de structuri birocratice atât la nivelul administrației dar chiar și în organizarea partidelor politice. Problema majoră era înmânarea

autorității către un corp de ”*experți publici nealeși*” care vine în contradicție cu principiile democrației pluraliste – responsabilitatea în fața cetățenilor și reprezentativitate.

O mare parte din analiza lui Max Weber asupra organizării birocratice se concentrează pe apariția și evoluția acesteia. Apariția birocrăției în civilizația occidentală datează din perioada de sfârșit a evului mediu, atunci când domeniile regalității au crescut și nu mai puteau fi administrate direct de către monarh. Mai mult, monarhii, din necesitate, și-au creat diverse tehnici/proceduri care să le sporească și în același timp să le legitimize autoritatea. “*Un loc propice pentru birocratizarea administrației a fost creșterea sarcinilor administrative*”, menționa Weber (1946). Organizarea birocratică a apărut deoarece societatea avea nevoi din ce în ce mai numeroase și mai diverse - de la construcția de drumuri până la servicii de sănătate, educație, apărare sau justiție.

Marele avantaj al acestei noi forme de organizare era *raționalitatea autorității*. Weber susținea că organizațiile trebuie construite și structurate pe baze *legal-raționale* astfel încât atingerea scopurilor și obiectivelor să fie guvernate de raționalitate. Paradoxal, raționalitatea birocrăției a reprezentat cea mai apreciată calitate dar i-a adus și cele mai aprigi critici ulterior, datorită dezumanizării tuturor activităților administrative. Adoptarea organizării birocratice de către susținătorii liberalismului clasic își are rădăcinile în nevoia de a limita sau a îndepărta total arbitrariul din activitatea statului⁷.

Interesul lui Weber pentru raționalizare l-a condus la analiza modului de organizare și conducere a unor organizații de dimensiuni mari atât din sectorul public cât și din cel privat. În această notă, birocrăția poate fi considerată un efort de raționalizare sau o încercare de raționalizare aplicat organizațiilor umane.

Iată câteva definiții pentru conceptul de birocrăție:

Definiția dicționarului Merriam Webster (Meriam Webster, 1995)

1. *un corp de funcționari publici nealeși; un grup administrativ de formulare a politicilor publice;*
2. *guvernământul caracterizat de specializarea funcțiilor, aderă la un set de reguli fixe și cu autoritate distribuită ierarhic;*

⁷ Mai multe pe această idee pe adresa web: Bureaucracy - Max Weber And The Idea Of Bureaucracy

3. *un sistem administrativ caracterizat de formalism, multitudine de proceduri, cadru legal stufos și rigiditate.*

Enciclopedia Columbia definește birocrăția ca *structura administrativă a unei organizații (publice sau private). În mod ideal, birocrăția e caracterizată prin distribuția autorității în cadrul unei structuri ierarhice, sfere de competență clar definite, reguli și proceduri formale, impersonalitate, recrutare pe bază de competență, remunerare fixă în funcție de poziția ierarhică. Scopul birocrăției este să fie rațională, eficientă și profesionistă.*

Weber a definit birocrăția ca **o organizație ghidată de scop (goal oriented organization) creată pe baza unor principii de organizare raționale astfel încât să atingă într-un mod cât mai eficient scopul propus.** Mai mult, Weber considera complexitatea societății moderne ca un factor determinant al apariției și dezvoltării organizațiilor de tip birocratic, singurele capabile să rezolve în mod eficient problemele.

Modelul ideal al birocrăției

Weber a dezvoltat un model ideal al birocrăției cu următoarele caracteristici:

1. *Existența unor domenii jurisdicționale în care își desfășoară activitatea fiecare membru al organizației, guvernate de reguli și proceduri clare (proceduri și regulamente administrative).*

Acest principiu se referă la așa numita “autoritate birocratică” care oferă pe de-o parte avantajul continuității și al stabilității celor care dețin o anumită funcție în cadrul organizației și de asemenea reglementarea clară a atribuțiilor și sferei de acțiune a fiecărui post în parte. La nivel organizațional acest principiu se traduce în următoarele:

- activitățile din cadrul organizației sunt distribuite în mod clar conform normelor și sunt denumite activități oficiale;
 - autoritatea de a da comenzi pentru îndeplinirea acestor activități în cadrul organizației este distribuită pe baza unor reguli și proceduri fixe;
 - îndeplinirea acestor activități se realizează pe o bază continuă și doar de către persoanele competente pe baza funcției pe care o ocupă.
2. *Distribuția autorității într-o ierarhie.*

Acest principiu semnifică crearea unei ierarhii stricte în cadrul organizației, unde poziția ocupată dictează nivelul de autoritate deținut. Organizația în acest fel poate fi reprezentată sub forma unei piramide cu autoritatea decizională supremă concentrată în vârf nivelurile inferioare fiind subordonate celor superioare. Pe lângă distribuția autorității într-un mod ordonat, ierarhia permite și apelul celor de la nivelurile inferioare către nivelurile superioare în momentul în care doresc să conteste un anumit ordin/decizie venit/ă de la superiorul direct.

3. Reguli și proceduri scrise guvernează întreaga activitate.

Tot ceea ce se petrece în cadrul organizației se bazează pe un set de regulamente interne și proceduri bine definite care dau caracterul legal-rațional al birocrăției. Aceste reguli și proceduri sunt învățate și apoi aplicate de către membrii organizației. Această caracteristică este motivată de nevoia eliminării arbitrariului din cadrul oricărei activități. Apelul la reguli și proceduri soluționează inconvenientul arbitrariului formelor de organizare precedente (unde favoritismul sau subiectivismul erau prezente, activitatea organizațiilor publice fiind mai degrabă impredictibilă). Activitatea bazată pe reguli și proceduri clare conduce la *impersonalitate, predictibilitate și tratament egal* al cetățenilor indiferent de statutul social sau material pe care îl dețin – dealtfel această caracteristică, argumenta Weber, era cea care conduce la supremația organizării birocratice față de celelalte forme de organizare.

4. Întreaga activitate a organizației se bazează pe documente scrise.

Activitatea organizației în opinia lui Weber trebuie să fie consemnată pentru a putea fi consultată oricând este nevoie - adică organizația trebuie să aibă *memorie*. Documentele scrise sunt cuprinse în *dosare*, iar *dosarele împreună cu oficialii* (funcționarii publici) alcătuiesc *biroul – structura de bază din cadrul organizației birocratice*. De aici decurge o altă caracteristică semnificativă: activitatea din cadrul biroului – *activitatea oficială* – este distinctă de activitatea din viața privată a oficialului.

5. Specializare – diviziunea muncii.

Funcționarii publici își desfășoară activitatea pe baza principiului specializării și a diviziunii muncii. Acest principiu e strâns legat de abordarea managerială a lui F. Taylor, argumentul principal fiind creșterea eficienței organizaționale odată introduse. În practică, el se traduce prin existența unor sarcini și activități specifice pentru fiecare birou/departament din cadrul organizației. În prezent toate instituțiile publice aplică acest principiu – ex. Guvernul este

organizat pe ministere, Primaria este organizată pe direcții și departamente etc. De aici decurge următoarea caracteristică a acestui mod de organizare.

6. Funcționarii publici au pregătire de specialitate. Ocuparea funcției publice este o vocație. Selectare, promovarea sau destituirea se realizează pe bază de merit respectiv rezultate.

Nu oricine poate ocupa o funcție publică, în această accepțiune. Funcționarii publici au o pregătire de specialitate și sunt selectați pe baza profesionalismului și meritelor (merit system) și nu datorită afiliației politice sau unor relații de prietenie sau rudenie (spoil system)⁸. De asemenea funcția publică și resursele disponibile postului ocupat nu pot fi folosite decât în interesul organizației (interesul public) și nu în interes personal. Sistemul promovat este cel al carierei, adică funcționarul promovează pe baza vechimii și a rezultatelor obținute, urcând în timp de la baza organizației spre vârf în poziții cu autoritate sporită. De asemenea funcționarului i se cere dedicare totală față de munca sa, realizarea sarcinilor primează în fața intereselor personale (Weber considera că funcționarul va rămâne la birou până când își duce sarcinile la bun sfârșit chiar dacă asta ar însemna muncă suplimentară, peste program). De asemenea în modelul ideal funcționarul este numit de către o autoritate superioară, deoarece alegerea funcționarilor ar diminua importanța și supremația autorității ierarhice oferind o oarecare autonomie funcționarului. Nu în ultimul rând remunerarea se face pe baza funcției ocupate, crescând odată cu funcția.

Dintr-un punct de vedere pur tehnic, birocrația este capabilă să atingă cel mai înalt nivel de eficiență, și este în acest sens formal cel mai rațional mod de exercitare a autorității asupra indivizilor. Este superioară (birocrația) oricărei alte forme de organizare prin precizie, stabilitate, disciplină și siguranță. Astfel oferă un grad foarte ridicat de predictibilitate a rezultatelor în special conducerii organizației. În final e superioară atât în gradul de eficiență cât și din punct de vedere al activităților pe care le poate acoperi fiind capabilă să rezolve orice fel de sarcină administrativă” (Weber, 1947)

⁸ Așa numitul spoil system a funcționat în SUA pînă spre sfîrșitul secolului XIX. Funcțiile publice erau ocupate pe baza afiliației politice și a loialității față de partid, partidul care cîștiga urmînd să își numească oamenii de „încredere” în funcție – pe baza principiului învingătorul ia totul (*to the victor belong the spoils*). Sistemul a început să fie criticat spre sfîrșitul secolului XIX culminînd cu asasinarea președintelui James A. Garfield în 1881 de către un individ nemulțumit că nu fusese numit într-o funcție publică și care a dat naștere unui act de reformă – Pendleton Act 1883 – care impunea o serie de condiții prin care puteau fii ocupate funcțiile publice pe baza criteriilor de merit și profesionalism

Beneficiile modelului birocratic

Weber vedea organizațiile birocratice ca fiind orientate spre scopuri (*goal oriented*) structurate pe baza unor principii raționale care să le permită atingerea acestor scopuri cât mai eficient. Organizarea birocratică (ideală) comparată cu alte tipuri de organizare seamană mai degrabă cu o mașinărie decât ceva organic. Precizie, rapiditate, lipsa ambiguității, acces la informație pe baza documentelor scrise, continuitate, imparțialitate și impersonalitate, reducerea costurilor sunt aduse toate la nivelul optim comparativ cu alte forme onorifice sau colegiale de organizare, iar sarcinile complexe sunt rezolvate precis, rapid și eficient. Diferența majoră față de formele de organizare precedente este baza legal rațională a autorității, organizația funcționează ca un instrument mecanic precis cât timp regulile și procedurile care o guvernează sunt clar definite. De asemenea o consecință a prevalenței raționalității în fața preferințelor personale este impersonalitatea și predictibilitatea activităților. Cum am precizat anterior, dezideratul era eliminarea arbitrariului din activitatea instituțiilor statului. Odată cu introducerea birocrăției acest lucru a fost atins.

Pe scurt avantajele modelului birocratic ideal sunt:

- ***precizie;***
- ***predictibilitate;***
- ***impersonalitate;***
- ***tratament egal al cetățenilor;***
- ***reducerea costurilor prin diviziunea muncii și specializare;***
- ***eliminarea favoritismelor și actelor de corupție;***
- ***capacitatea de rezolvare a unor sarcini complexe;***
- ***introducerea profesionalismului și a expertizei în activitatea publică.***

Critici ale modelului birocratic

Deși modelul birocratic a fost un adevărat pas înainte la momentul introducerii sale – sfârșitul sec XIX și începutul secolului XX - începând cu anii 70 datorită complexității

crescând a activităților statului și a crizei economice din perioada respectivă⁹, modelul birocratic a început să fie din ce în ce mai criticat. Apelul permanent la proceduri și reguli îngreuna considerabil activitatea administrativă și consuma resurse enorme, resurse tot mai reduse în timp. Incapacitatea de adaptare la condiții schimbătoare a fost un al inconvenient major al sistemului. Principalele critice care au fost aduse organizării birocratice pot fi rezumate astfel:

- Datorită structurii ierarhice, exercițiul autorității poate deveni haotic, unele nivele fiind excluse din procesul decizional;
- Angajații evită asumarea responsabilității și încearcă să rămână anonimi; evită responsabilitea prin apelul la proceduri și se refugiază în spatele documentelor scrise;
- Lipsa de transparență;
- Contrar spiritului, birocrăția poate conduce la nepotism și corupție atunci când cei din vârful ierarhiei numesc funcționarii după alte criterii decât cele de competență (vezi oligarhia);
- Supraspecializare – vedere îngustă a angajaților care gândesc lucrurile de pe o zi pe alta. Nu există o abordare strategică;
- Rigiditate și funcționare din inerție;
- Proces decizional lent și anevoios;
- Lipsă de creativitate și gândire critică;
- Reacție lentă în situație de criză. Inadaptabilitate.

Din cele menționate mai sus putem concluziona că organizarea birocratică a avut un rol deosebit de important în apariția și funcționarea administrației publice moderne. Dar, ca orice formă de organizare, birocrăția are neajunsurile ei, schimbările petrecute în decursul secolului XX au scos la iveală acest fapt.

Moldoveanu și Pleter (*Shrinking Bureaucracy*) văd aceste dezavantaje astfel:

- Supraspecializarea și structurarea tuturor activităților sunt incompatibile cu nevoia de dezvoltare și continua schimbare a activității umane conducând la un sentiment de alienarea al funcționarilor.

⁹ Este vorba despre prima criza a petrolului - odată cu atingerea producției maxime în 1970 de către SUA țările membre OPEC s-au simțit suficient de puternice să contracareze SUA și au crescut substanțial tarifele în 1973. Totuși contextul și deciziile luate atunci indică mai degrabă o criză de natură politică

- Dependența puternică față de autoritatea formală corelată cu centralizare excesivă elimină orice formă de creativitate.
- Referința permanentă la reguli și proceduri formale reduc performanța.

5. Teorii Organizaționale Neoclasice

Herbert Simon, Chester Barnard, James March, Richard Cyert

Nu există o definiție precisă a neoclasicismului în contextul teoriei organizaționale. Conotația generală este aceea a unei perspective teoretice care revizuieste și/sau critică teoriile organizaționale clasice - în mod particular cele legate de comportamentul membrilor organizației, relațiile organizaționale interne-externe, și procesul de decizie organizațional. Autorii neoclasici și-au câștigat reputația că și teoreticienii ai organizației atacând autorii clasici. Deoarece teoriile clasice erau, într-o mare măsură, - obținute intelectual, mai degrabă decât empiric, presupunerile lor artificiale le-a făcut vulnerabile în fața criticilor. Teoreticienii perioadei clasice aveau credința că organizațiile pot să se bazeze pe o serie de principii științifice, universal aplicabile.

În ciudă atacurilor lor frecvente și viguroase asupra clasicii, neoclasicii nu au dezvoltat un ansamblu de teorii care să poată în mod adecvat înlocui școala clasică. Școala neoclasica a modificat, a completat și într-o anumită măsură a extins teoria clasică. Școala neoclasica a încercat să salveze teoria clasică introducând modificări bazate pe constatări ale cercetării în științele behavioriste.

În ciudă limitelor sale, școala neoclasica a fost foarte importantă pentru dezvoltarea istorică a teoriei organizaționale. A fost o școală de tranziție, într-un fel o școală reacționară. De ce atunci, școala neoclasica a fost atât de importantă? În primul rând, pentru că a inițiat o mișcare teoretică departe de poziția mecanicistă a școlii clasice. Neoclasicii au pus în discuție câteva din principiile de bază ale școlii clasice. Și, să nu uităm, școala clasică era singura școală la acea vreme. Teoria organizațională și teoria organizațională clasică erau în mod virtual sinonime.

În al doilea rând, în procesul de contestare al școlii clasice, neoclasicii au avansat probleme și au inițiat teorii care au devenit centrale pentru fundamentele majorității școlilor care au urmat. Școala neoclasica a fost un important predecesor critic. Cele mai importante articole scrise după 1960 aparținând oricărei școli a teoriei organizaționale îi citează pe teoreticienii neoclasici. Toate textele neoclasice amintite pentru a fi discutate sunt importante precursore ale tuturor teoriilor organizaționale.

Chester Barnard în lucrarea *The Functions of the Executive* (1938) a creat o teorie a comportamentului pentru organizațiile formale care era centrată pe *nevoia oamenilor de a*

coopera în organizații. În concepția lui Barnard, **cooperarea** ține o organizație împreună. Astfel, responsabilitatea unui manager (executive) este (1) *de a crea și menține un cod moral pentru organizație* (2) *de a stabili sisteme de comunicare formală și informală; și* (3) *de a asigura asentimentul oamenilor pentru cooperare.* În ”The Economy of Incentives”, capitolul prezentat din cartea *The Functions of the Executive*, Barnard argumentează că indivizii trebuie să fie determinați să coopereze, altfel rezultatul va fi dizolvarea organizației. Executivul trebuie să impună strategii diferite pentru a sugera cooperarea: de a găsi și a folosi obiectiv stimulente pozitive și modalități de a reduce stimulentele negative, dar de asemenea să schimbe mentalitatea, sau atitudinile, sau motivele pentru ca stimulentele obiective existente să poată deveni efective. Barnard vorbește și despre „persuasiune”, și în fiecare tip de organizație, indiferent de scop, numeroase stimulente sunt necesare, precum și un anumit grad de persuasiune, pentru a asigura și menține contribuțiile care sunt cerute de către organizație”.

Herbert A. Simon a fost primul neoclasic care a pus în discuție în mod serios principiile teoriei organizaționale clasice. În mult menționatul articol „The Proverbs of Administration” publicat în revistă *Public Administration Review*, Simon este devastator în criticismul sau asupra abordării clasice în ceea ce privește „principiile generale de management” (precum sunt cele propuse de Fayol, Gulick și alții) considerandu-le inconsistente, conflictuale, și inaplicabile pentru multe din situațiile administrative cu care se confruntă managerii. El sugerează că asemenea „principii” precum ”diviziunea muncii” și „unitate de comandă” pot, cu o logică asemănătoare, să fie aplicate în situații opuse diametral aceluiași set de circumstanțe. Simon conchide că așa-numitele principii de administrare sunt defapt **situații paradoxale**. Temele de bază ale articolului au fost incorporate în cartea să de căpătâi *Administrative Behavior* (1947). Herbert Simon și asociații lui de la Carnegie Institute of Technology au fost mari contributory și la dezvoltarea teoriilor privind procesul de luare a deciziilor în organizații. Simon a fost ferm convins că luarea deciziei ar putea fi centrul unei noi „științe administrative.”

Herbert A. Simon s-a născut în 1916. El a obținut doctoratul în științe politice în anul 1943 la Universitatea din Chicago. Cartea să a□□ *Administrative Behavior*”, publicată în 1947, s-a bucurat de un mare succes în S.U.A.. Că o recunoaștere a contribuțiilor sale în domeniul managementului, în anul 1978 a primit premiul Nobel pentru economie.

Herbert A. Simon a fost primul neoclasic care a pus în discuție în mod serios principiile teoriei clasice afirmând că acestea sunt de fapt doar niște proverbe.

Un lucru interesant despre proverbe, care le sporește considerabil credibilitatea, spune Simon, este acela că ele aproape întotdeauna se găsesc în perechi contradictorii. De exemplu : „Uita-te înainte să sari”, dar și „Cel ce ezită este pierdut”. Deoarece tot timpul pot fi găsite proverbe care să dovedească punctul tău de vedere, sau punctul contradictoriu, ele sunt foarte utile în convingere, dezbateri politice și retorică. Dar când unii caută să folosească proverbele la bază unei teorii științifice situația nu mai este așa plăcută. Problema proverbelor este că ele deseori dovedesc prea mult, iar o teorie științifică trebuie să spună ce este adevărat dar și ce este fals.

Simon consideră că „un mare defect al principiilor de administrare este că acestea se găsesc în perechi. Pentru aproape orice principiu se poate găsi un principiu contradictoriu la fel de plauzibil și de acceptabil. Chiar dacă cele două principii din pereche vor duce la recomandări organizatorice opuse, nu există nimic în teorie care să indice care e varianta corectă de aplicare” (H. A. Simon, 1976, p.20).

Pentru a-și formula criticile, celebrul autor alege patru din cele mai cunoscute principii și prin intermediul unei analize critice punctuale, reușește să demonstreze că, în situații administrative concrete, se pot individualiza două sau mai multe principii practic incompatibile dar, în aparență, în mod egal aplicabile

Simon considera că majoritatea propozițiilor care formau teoria administrativă în zilele lui aveau din păcate acest defect al proverbelor. Pentru aproape fiecare principiu Simon găsește unul contradictoriu la fel de plauzibil și acceptabil.

Printre cele mai comune principii ce apar în teoria clasică sunt acestea:

- Eficiența administrativă crește prin specializarea sarcinilor în cadrul grupului
- Eficiența administrativă crește prin aranjarea membrilor grupului într-o ierarhie bine determinată
- Eficiența administrativă crește prin limitarea duratei controlului la orice nivel al ierarhiei
- Eficiența administrativă crește prin gruparea lucrătorilor după scop, proces, clientelă și loc.

Având în vedere că aceste principii par relativ simple și clare, se crede că aplicarea lor la situații concrete ale organizațiilor administrative este neambiguă și că validitatea lor este ușor de supus la teste empirice, dar în realitate nu este așa. Pentru a dovedi această Simon ia fiecare principiu pe rând și îl formulează contradictoriu (invers) pentru a-i dovedi invaliditatea.

Specializarea: Eficiența administrativă se presupune că va crește prin specializarea sarcinilor. Dar această nu înseamnă că orice creștere a specializării duce la creșterea eficienței. Specializarea poate fi de două feluri: prin loc și prin funcții, dar acest principiu este nefolositor în alegerea unei variante din cele două.

Se pare că simplitatea principiului specializării este înșelătoare, o simplitate care ascunde ambiguități fundamentale. Specializarea pur și simplu înseamnă că diferite persoane fac lucruri diferite, dar având în vedere că este fizic imposibil că două persoane să facă același lucru în același loc și timp, este normal ca două persoane să facă întotdeauna lucruri diferite.

Unitatea de comandă: Eficiența administrativă se presupune că este sporită de aranjarea membrilor grupului într-o ierarhie bine determinată cu un singur superior. Analiza acestui principiu cere o înțelegere clară a ceea ce se înțelege prin termenul „autoritate”. Un subordonat se poate spune că acceptă autoritatea atunci când el permite ca, comportamentul lui să fie ghidat de o decizie care vine de la altcineva, independent de voința sa.

Principiul unității de comandă, ca și principiul specializării nu poate fi încălcat pentru că este fizic imposibil pentru un om să se supună la două comenzi contradictorii. Presupunând că unitatea de comandă este un principiu de administrare, el ar trebui să afirme ceva mai mult decât această imposibilitate fizică. Gulick era de părere că acest principiu afirmă că, ”este de nedorit să așezi un membru al unei organizații într-o poziție unde el primește ordine de la mai mulți superiori”. Simon afirmă însă că adevărata lipsă a acestui principiu este că el este incompatibil cu principiul specializării, dar în același timp el crede că principiul este mult mai corect să fie exprimat astfel „în cazul în care două comenzi autoritare sunt în conflict, ar trebui să fie o singură persoană determinată la care subordonatul să se supună și că sancțiunile să fie aplicate împotriva subordonatului doar pentru a spori obediența sa față de superior”.

Aria de control: Eficiența administrativă se consideră că este crescută de limitarea numărului de subordonați, care răspund direct unui administrator, la un număr mic, aproximativ

6 angajați. Această noțiune de „arie de control” este afirmată încrezător ca al treilea indiscutabil principiu de administrare.

Ce nu este general cunoscut este că un proverb contradictoriu al administrației poate fi afirmat și care chiar dacă nu este așa familiară și principiul întinderii controlului, el poate fi susținut însă de argumente cu plauzabilitate egală. Proverbul în discuție este următorul: „eficiența administrativă este crescută de menținerea la un număr minim de nivele organizaționale prin care o problemă trebuie să treacă înainte de a fi luată o hotărâre.” Acest principiu duce la simplificarea muncii.

Într-o organizație mare relațiile complexe dintre oameni și o strictă întindere a controlului duce la o birocrație excesivă. Alternativa este să se crească numărul persoanelor care sunt sub comandă unui superior, în așa fel încât decizia să ajungă cât mai repede la vârf. Dar și această duce la dificultăți, dacă un funcționar trebuie să supravegheze prea mulți angajați, controlul lui va fi slăbit.

Atât creșterea cât și scăderea întinderii controlului au efecte negative. Atunci care este numărul optim? 3, 5, 11 subordonați. Simon a ajuns la concluzia că nu există un număr optim.

Organizarea după scop, proces, clienți și loc: Eficiența administrativă se presupune că sporește atunci când angajații sunt grupați după: scop, proces, clientelă și loc. Aceste mari tipuri de specializare nu pot fi atinse simultan. Pentru fiecare punct din organizație trebuie decis dacă specializarea la nivelul superior va fi realizată prin distincția dintre: scopul major, procesul major, clienți sau zonă.

Simon consideră că există ambiguități fundamentale între termenii cheie: scop, proces, clienți și loc. Scopul ar putea fi definit ca un obiectiv sau sfârșitul unei acțiuni începute. Proces înseamnă împlinirea scopului. Procesele sunt realizate în ordine pentru a atinge scopul, dar chiar și scopurile pot fi în general aranjate într-un fel de ierarhie.

Organizarea după scopuri majore spunea Gulick că servește la a aduce împreună într-un singur departament mare pe toți cei ce lucrează pentru a oferi un serviciu particular. Organizarea după procese majore spunea Gulick că tinde să aducă împreună într-un singur departament pe toți aceia ce se folosesc în muncă lor de o abilitate specială sau de o tehnologie, sau au aceeași profesie. *Deci nu există o diferență esențială între scop și proces, există doar o distincție de grad.*

Clienții și locul ca bază a unei organizații nu sunt în realitate separate de scop, ci sunt o parte a lui.

După această clarificare a termenilor, următoarea sarcină după părerea lui Simon este se reconsiderare problemă specializării într-o organizație. Chiar dacă problema utilizării corecte a termenilor a fost rezolvată, principiile administrative nu dau nici un fel de ghid în ceea ce privește ce baze ale specializării sunt aplicabile într-o situație particulară.

Impasul teoriei administrative constă în faptul că nici unul din cele patru principii deja enunțate, după ce au fost supuse analizei critice nu a supraviețuit în aceeași formă. Pentru fiecare s-a găsit un set de două sau mai multe principii incompatibile, aparent egal aplicabile situațiile administrative.

Simon în urma acestui studiu ajunge la concluzia că prin principii administrative(cum spuneau reprezentanții școlii clasice) s-a vorbit defapt doar despre niște criterii pentru a descrie o situație. O abordare a studiului administrativ cere toate criteriile de diagnosticare valide să fie luate în considerare, fiecare situație având în vedere toate criteriile existente și crearea unor principii aplicabile în realitate.

Richard Cyert si James March

Ambii autori au lucrat în colaborare cu H. A. Simon (James G. March a publicat chiar o carte împreună cu el, The Organisations), au dezvoltat ideile acestuia iar în 1963 au publicat cartea A Behavioral Theory of the Firm.

Unul din primii pași făcuți în conturarea teoriei comportamentului firmei a fost critica teoriei microeconomice clasice a întreprinderii. Această teorie vede firma ca un antreprenor care nu are decât un obiectiv: maximizarea profitului, care posedă o cunoaștere perfectă a pieței și care decide tot timpul în mod rațional. Această teorie, conform autorilor este mai degrabă “o teorie a pieței care încearcă să explice la un nivel foarte general, modalitatea în care resursele sunt alocate cu ajutorul unui sistem de prețuri”. Aceasta nu explică, în cazul unei întreprinderi date, alocarea resurselor interne, fixarea prețurilor și a cantităților produse. O altă constantă a operei lor este abordarea interdisciplinară care utilizează teorii politice, psihologice și sociologice pentru a explica comportamentul întreprinderii văzută ca o organizație care are motivații multiple (altele decât profitul), care are angajați cu capacități de informare și raționare limitate. Ei folosesc o abordare originală descriind orice organizație în termeni de proces de luare

a deciziei, încercând să cunoască cum se iau deciziile de fixare a prețurilor și a cantității de producție.

Cyert și March consideră firma ca un “grup de participanți la cereri disparate” (angajați, directori, acționari, clienți, furnizori, administratori) care au cu toții un interes în sistem. Ei analizează întregul proces de decizie împărțindu-l în trei componente: obiectivele sau scopurile, așteptările sau speranțele, alegerile organizației.

Scopurile firmei nu pot fi descrise în termeni de preferință a majorității cum o fac multe teorii politice ale organizațiilor. Scopurile depind de toate persoanele din organizație și sunt definite în cursul negocierii între coalițiile existente asupra recompenselor dorite ca și contravaloare a participării lor. Astfel, aceste scopuri nu sunt total raționale și sunt adesea definite sub forma constrângerilor, sunt controlate prin bugete (alocare de resurse) și prin diviziunea funcțiilor.

Cyert și March enumeră variabilele care determină fixarea scopurilor reale ale unei organizații: variabile care se referă la dimensiunea sau importanța scopurilor (formarea de coaliții în organizații, diviziunea muncii în luarea deciziei, definirea problemelor organizației) și variabile care se referă la nivelul de aspirație spre un scop determinat (scopul precedent, performanța precedentă, performanța precedentă a altor organizații similare).

Aspirațiile organizației sunt văzute de Cyert și March ca funcționând precum un filtru ce îndepărtează informațiile ce nu convin și le reține doar pe acelea care corespund așteptărilor. Alegerile organizației sunt operate cu ajutorul procedurilor care încearcă cel mai adesea să: evite incertitudinea (pentru a evita munca într-un domeniu incert sau nesigur) mențină regulile existente, utilizeze reguli simple. Aceste proceduri sunt adesea standard și influențează obiectivele individuale ale membrilor și percepția lor asupra stării mediului.

Cyert și March încearcă să-și raporteze teoria comportamentului firmei la trei concepte fundamentale:

1. **cvasi-rezolvarea** conflictului: o organizație este o coaliție de membri având scopuri diferite; există un consens asupra scopurilor generale vagi dar nu există nici unul asupra obiectivelor ce trebuie atinse, astfel intervenind necesitatea utilizării procedurilor de rezolvare a conflictelor: raționalitatea locală și tratarea secvențială a problemelor. Raționalitatea locală înseamnă că fiecare unitate sau departament își rezolvă singură problemele la nivelul său.

Tratarea secvențială a problemelor înseamnă că o unitate tratează problemele punctuale existente fără a încerca să le fuzioneze într-o soluție globală.

2. **eliminarea incertitudinii**: o firmă funcționează într-un mediu care este compus dintr-o multitudine de incertitudini. Ea încearcă să le elimine negociind cu mediul (de exemplu prin contracte cu clauze contra neprevăzutului), ea încearcă să-l facă controlabil folosind uneori practici ilegale.
3. **rezolvarea problemelor**: o problemă apare atunci când o firmă nu poate să-și realizeze unul dintre scopuri. Căutarea unei soluții nu apare deci dintr-o simplă curiozitate. Ea este limitată în sfera simptomului care cauzează problema și în vecinătatea alternativei obișnuite (oamenii cred că o cauză trebuie să fie localizată aproape de efectul său și că o nouă soluție trebuie să fie aproape de cea veche). Dacă această căutare primară eșuează organizația va întreprinde o căutare mai largă, va cerceta zonele vulnerabile din interior care se vor adapta mai greu soluției noi.

Un demers făcut de March și Cyert a fost presupunerea faptului că raționalitatea firmei nu există ca atare, ea cedând locul raționalității oamenilor care o compun. La nivelul fiecărui individ însă, raționalitatea nu rezultă doar din intenții și motivații, astfel că ei autorii au studiat limitele raționalității individuale. Împreună cu J. Olsen ei au emis ipoteza că orice alegere este supusă mai multor ambiguități: ambiguitatea intenției (multe obiective sunt inconsistente, prost definite), ambiguitatea înțelegerii (tehnicele utilizate nu sunt clare, mediul este dificil de interpretat), ambiguitatea istoriei (este problematic a cunoaște întotdeauna ceea ce s-a realizat cât și de ce) și ambiguitatea organizației (variația în timp a proiectelor derulate).

Această abordare este foarte analitică și foarte puternică pe planul diagnosticării, însă ea nu a oferit reguli operaționale simple, având deci slăbiciuni în plan practic, lucru acceptat și de Cyert și March.

6. Școala resurselor umane

Elton Mayo, Abraham Maslow, Douglas McGregor

Teoreticienii și practicienii managementului au fost tot timpul interesați și preocupați de comportamentul indivizilor în organizații. Însă însușirile fundamentale despre comportamentul oamenilor la locul de muncă nu s-au schimbat radical de la primele eforturi privind organizarea până acum câteva decade. Hugo Munsterberg (1863-1916), psiholog german a cărui ultima lucrare la Harvard i-a adus titlul de „părinte” al psihologiei industriale, a încercat să îmbine abilitățile angajaților cu nevoile de muncă ale unei companii, pentru a influența pozitiv atitudinile angajaților în ceea ce privește muncă și organizația și pentru a înțelege impactul condițiilor psihologice asupra productivității salariaților.

În contrast cu perspectiva specifică lui Hugo Munsterberg asupra comportamentului organizațional, „variante modernă” a anilor 1960, 1970 și 1980 a cercetătorilor behavioriști și-a concentrat atenția pe încercarea de a răspunde întrebărilor precum: *cum ar putea sau ar trebui organizațiile să-și încurajeze oamenii să se dezvolte*. Din această perspectivă, se presupune că creativitatea, flexibilitatea și prosperitatea organizațională decurg în mod natural din dezvoltarea angajatului. Esența relației dintre organizație și oameni este redefinită de la dependență la codependență. Oamenii sunt considerați a fi la fel de sau mai importanți decât organizația însăși.

Deși cercetătorii au fost interesați pentru o lungă perioadă de timp de comportamentul oamenilor în interiorul organizației doar prin jurul anului 1957 când ideile de bază privind relația dintre organizații și oameni a început într-adevăr să se schimbe teoria resursei umane a început să existe. Aceia care văd organizațiile prin perspectiva organizațională behavioristă se concentrează pe oameni, grupuri și pe relația dintre ei și mediul organizației. Perspectivă organizațională behavioristă acordă o foarte mare importanță oamenilor ca indivizi.

Teoria resurselor umane ia formă unui corp de teorii construit în jurul următoarelor caracteristici:

1. *Organizațiile există pentru a servi nevoilor omului (mai degrabă decât reversul).*
2. *Organizațiile și oamenii au nevoie unii de alții. (Organizațiile au nevoie de idei, energie și talent; oamenii au nevoie de cariere, salarii și oportunități de muncă).*

3. *Când legătură dintre individ și organizație este slabă, unul sau ambii vor avea de suferit: indivizii vor fi exploatați sau vor cauta să exploateze organizația, sau ambele.*
4. *O bună legătură între indivizi și organizații se traduce în avantaje pentru ambele părți: indivizii vor găsi muncă semnificativă și satisfăcătoare iar organizațiile primesc talentul indivizilor și energia de care au nevoie.*

Unul din cele mai semnificative evenimente care au precedat o teorie a comportamentului organizațional a fost muncă de mulți ani realizată de echipă lui Elton Mayo la laboratoarele Hawthorne care au început în anul 1927. Este important de subliniat faptul că echipă lui Mayo și-a început muncă încercând să o încadreze în matricea concepției teoriei organizaționale clasice.

Elton Mayo (1880-1949) a investigat comportamentul uman, coordonând faimoasele experimente de la **Hawthorne**. Obiectivele originale ale acestor experimente efectuate la *Western Electric Company* între anii 1927 și 1932 au constat în determinarea factorilor de influență asupra performanțelor muncitorilor. De la început muncitorii au fost informați despre participarea lor la aceste experimente.

Elton Mayo și colaboratorii săi de la Harvard University, School of Business Administration, într-un prim experiment, au împărțit muncitorii în două grupuri. La primul grup au fost menținute aceleași condiții de muncă în timp ce la al doilea grup au fost schimbate condițiile de iluminat. Ei se așteptau că fluctuarea nivelului de iluminare să influențeze performanțele muncitorilor. În realitate, au descoperit că ambele grupuri au lucrat mai bine ca urmare a acumulării experienței și nu datorită îmbunătățirii condițiilor de iluminat.

Într-un al doilea experiment au fost create din nou două grupuri, primul grup rămânând cu condiții neschimbate, în timp ce în cel de-al doilea grup au fost operate următoarele modificări: creșterea salariului, scurtarea zilei de lucru, mărirea perioadei de odihnă.

Cercetătorii care au supervizat ambele grupuri au creat o atmosferă relaxată de lucru. Odată început experimentul, performanțele în producție au crescut în ambele grupuri.

În urma efectuării acestor experimente cercetătorii au ajuns la concluzia că ***muncitorii lucrează mai bine dacă simt că sunt participanți la gândirea acțiunilor, sunt observați de supervizori și rezultatele lor sunt înregistrate, supervizorii crează o atmosferă relaxată și au sentimentul că aparțin unei echipe.***

Mayo și colaboratorii săi au concluzionat că alături de aspectele fizice ale muncii, buna iluminare, mărirea salariului, creșterea perioadei de odihnă, scurtarea zilei de muncă etc., acționează și **factorii de relații umane**, care pot influența eficiența și performanțele muncitorilor.

J. Ott grupează literatură teoriei resurselor umane potrivit temelor sale cele mai importante:

- Motivare;
- Comportamentul grupului;
- Leadership;
- Efecte ale mediului asupra indivizilor și organizațiilor;
- Putere și influență;
- Procesul de schimbare organizațional

Toate discuțiile despre motivație încep cu **Abraham Maslow**. Ierarhia nevoilor constituie alături de experimentele de la Hawthorne și Teoria X și Teoria Y a lui Douglas McGregor puncte de plecare pentru studiul motivației în organizații. O privire generală asupra teoriei nevoilor lui Maslow este prezentată în articolul din revistă *Psychological Review* (1943) „A Theory of Human Motivation”. Premisele teoretice ale lui Maslow pot fi sintetizate în câteva fraze:

- Toate persoanele au nevoi care subliniază structura lor motivațională
- După ce nevoile de bază sunt satisfăcute, acestea „nu conduc” pentru mult timp comportamentul
- Nevoile satisfăcute nu sunt motivatoare
- După ce nevoile de bază ale muncitorilor încep să fie satisfăcute, nevoi de ordine mai înaltă trec peste ca și forțe motivatoare.

Teoria lui Maslow a fost atacată frecvent. Câteva studii empirice au susținut-o și au simplificat structura complexă a nevoilor umane și motivațiilor. Multe ierarhii ale nevoilor modificate au fost propuse de-a lungul anilor că fiind mai capabile să reziste testelor empirice. Dar, în ciuda criticismului și a promovărilor continue vizavi de spectrul științelor behavioriste aplicate, teoria lui Abraham Maslow continuă să ocupe cel mai onorabil și mai proeminent loc în comportamentul organizațional și cărțile de management.

Abraham Maslow (1908-1970). Psiholog și cercetător în științele comportamentului, Maslow a introdus termenul de **“ierarhia nevoilor”** pentru a explica rădăcinile și geneza motivației umane. După ce a fost profesor la Universitatea din Wisconsin și-a întrerupt cariera universitară timp de doi ani (1947-1949) pentru a lucra în industrie. Revenit la catedră ca profesor de management, și-a petrecut o mare parte din timp într-o întreprindere de produse electronice pentru a demonstra valabilitatea practică a teoriei motivaționale a mentorului său Douglas McGregor. Combătându-l pe McGregor, Maslow arăta că teoria X este inumană și imatură întrucât frustrează individul de responsabilitate.

Teoria ierarhiei nevoilor, dezvoltată în lucrarea **Motivație și personalitate** (1970), are la bază următorul postulat: “odată ce nevoile fiziologice (hrană, locuință, securitate personală) au fost satisfăcute, nevoile de tip superior (amiciție, stimă, autodesăvârșire etc.) vor întregi potențialul uman și personalitatea individului”.

Între 1957 și 1960 perspectivă organizațională behavioristă a explodat în scenă organizațională. În 9 aprilie 1957 Douglas McGregor a ținut discursul la a Fifth Anniversary Convocation Școlii de Management Industrial din cadrul Institutului de Tehnologie din Massachusetts. El și-a intitulat discursul „The Human Side of Enterprise”. McGregor și-a extins spusele în unele din cele mai influente articole și cărți despre comportamentul organizațional și teoria organizațională. El a lansat două seturi de caracteristici contradictorii că Teoria X și Teoria Y, însă ele sunt mai mult decât doar niște teorii. McGregor a articulat însușirile de bază ale perspectivei organizaționale behavioriste.

„The Human Side of Enterprise” este o articulare puternică a însușirilor de bază ale perspectivei organizaționale behavioriste. Teoria X și Teoria Y sunt presupuneri manageriale de bază, aflate în contradicție, despre angajați (despre comportamentul lor). Însușirile manageriale cauzează comportamentul angajaților. Teoria X și Teoria Y sunt modalități de a vedea și de a gândi despre oameni.

Presupunerile Teoriei X reprezintă o reafirmare a principiilor mișcării managementului științific. De exemplu, Teoria X susține că ființele umane au o aversiune inerentă față de muncă și caută pe cât posibil să o evite. Majoritatea oamenilor trebuie să fie conștientizați, controlați, amenințați și pedepsiți pentru a-i determina să muncească; și oamenii preferă să fie îndrumați,

evită responsabilitatea, au relative puține ambiții și doresc securitatea înainte de toate. Aceste presupuneri servesc că și pol opus pentru Teoria Y a lui McGregor.

Presupunerile Teoriei Y susțin, de exemplu, că oamenilor nu le displace munca în mod inerent; munca poate fi o sursă de satisfacții. Oamenii pot exercita autoconducere și autocontrol în vederea realizării obiectivelor încredințate lor. Oamenii învață nu numai să accepte dar să și caute a-și asuma responsabilități; evitarea responsabilității nu este un lucru normal. Potențialul intelectual al majorității oamenilor este doar parțial utilizat la locul de muncă.

Perspectiva organizațională behavioristă este cea mai optimistă din toate perspectivele teoriilor organizaționale. Construită pe presupunerile Teoriei X și Teoriei Y a lui Douglas McGregor comportamentul organizațional presupune că *în circumstanțe propice, oamenii și organizațiile se vor dezvoltă și prospera împreună. Indivizii și organizațiile nu sunt neapărat într-o relație de antagonie.* Managerii pot învăța să declanșeze energiile și creativitatea.

Principiul general care rezultă din **teoria Y** este cel al integrării și autocontrolului care presupune crearea unor condiții în întreprindere astfel încât membrii acesteia să-și poată realiza sarcinile individuale în condiții optime.

Principiul subliniază că întreprinderea sau organizația economică își va realiza mult mai bine obiectivele dacă reușeste o integrare cât mai profundă a scopurilor personale ale membrilor cu obiectivele întreprinderii sau organizației.

Teoria X a stat mult timp la baza practicii conducerii, ajungându-se astfel la structurile tradiționale de tip autoritar, paternaliste și mecaniciste care pun accent pe control.

Mc.Gregor arată că în spatele fiecărei decizii luate de conducere sunt supoziții asupra naturii și comportamentului uman.

Tezele teoriei X

1. Ființa umană medie are o aversiune inerentă față de muncă și caută să o evite pe cât posibil;
2. Datorită acestei aversiuni majoritatea oamenilor trebuie să fie conștientizați, controlați, amenințați și pedepsiți pentru a-i determina să muncească. Aversiunea este atât de mare încât nici chiar promisiunea răsplății suplimentare nu este suficientă pentru a o contracara;
3. Majoritatea oamenilor preferă să fie îndrumați, evită responsabilitatea, au relativ puține ambiții și doresc securitatea înainte de toate.

Tezele teoriei Y

1. Cheltuirea efortului fizic și intelectual în muncă este tot atât de naturală ca și distracția sau odihna. Munca poate fi o sursă de satisfacții când este efectuată în mod voluntar, iar atunci când va fi un izvor de pedepse va fi evitată pe cât posibil;
2. Controlul extern și amenințarea cu pedeapsa nu reprezintă singurele mijloace pentru îndreptarea eforturilor indivizilor spre realizarea obiectivelor organizației. Omul poate exercita autoconducere și autocontrol în vederea realizării obiectivelor încredințate lui;
3. Angajarea față de obiective este o funcție care depinde de recompensele asociate îndeplinirii acestora;
4. Omul normal învață în condiții adecvate nu numai să accepte dar să și caute a-și asuma responsabilități. Lipsa de ambiții și accentul pus pe securitate nu sunt rezultatul unei experiențe sau a unor metode moderne de management;
5. Capacitatea de a exercita și etala un înalt grad de ingeniozitate și creativitate în soluționarea problemelor întreprinderii este în mod larg distribuită în întreaga masă a muncitorilor;
6. În condițiile vieții moderne potențialul intelectual al ființei umane este numai parțial utilizat.

Construcția pe presupunerile Teoriei X și Teoriei Y a lui Douglas McGregor comportamentul organizațional presupune că în circumstanțe propice, oamenii și organizațiile se vor dezvolta și prospera împreună. Indivizii și organizațiile nu sunt neapărat într-o relație de antagonie. Managerii pot învăța să declanșeze energiile existente și creativitatea.

După cum se poate observa cele două teorii (Teoria X și Teoria Y), sunt de fapt percepții contrare în ceea ce privește natura umană. McGregor spune că liderul își schimbă comportamentul în funcție de modul în care el își percepe subordonații (filozofia despre oameni). Astfel, dacă conducătorul (persoana care deține o funcție de conducere) percepe atitudinea față de muncă a subordonaților, în conformitate cu presupunerile Teoriei X acesta va folosi constrângerea, amenințarea și controlul ca metode de motivare (negativă); iar, dacă conducătorul percepe subordonații în baza presupunerilor Teoriei Y, acesta va căuta să găsească metode de motivare a subordonaților care să-i facă pe aceștia să-și îndrepte eforturile spre atingerea obiectivelor organizației. Datorită implicațiilor pe care cele două seturi de presupuneri le au asupra comportamentului managerial, unii autori separă persoanele care dețin o funcție de conducere în șefi (persoane care adoptă premisele Teoriei X) și în lideri (persoane care adoptă

premisele Teoriei Y). O observație care mai trebuie făcută în legătură cu percepțiile Teoriei Y se referă la faptul că acestea „nu neagă folosirea autorității, dar neagă ideea conform căreia este potrivită utilizarea acesteia în orice scop și în orice condiții”.

În 1981, alături de teoria X și Y a apărut **teoria Z** a lui **William Ouchi**.

Esența teoriei constă în aceea că pentru a se ajunge la finalizarea unei acțiuni este nevoie de realizarea consensului prin folosirea compromisului între manageri și executanți. Aceasta evidențiază virtuțile managementului participativ și întărește aspectele pozitive ale teoriei Y.

Tezele teoriei Z sunt următoarele:

1. Accentul trebuie pus pe elaborarea prin consens a deciziilor;
2. Încrederea este punctul crucial al relațiilor dintre manageri și subordonați;
3. Importanță deosebită are responsabilitatea individuală;
4. Orientarea spre angajarea pe termen lung a personalului;
5. Evaluarea performanței și promovarea sunt relativ incerte.

Model lui Ouchi este un model ideal, în realitate rareori pot fi respectate în totalitate aceste principii sau condiții enunțate de autor. Totuși Teoria Z oferă o viziune (chiar dacă generală și relativ simplistă) diferită asupra modului în care trebuie percepută latura informală a organizației.

7. Teoria sistemică, teoria haosului (completare teoria haosului)

Teoria organizațională structurală (modernă) se ocupă de *diferențierile verticale* - nivelele ierarhice ale autorității organizaționale și coordonării - și *diferențierile orizontale* dintre unitățile organizaționale de exemplu, dintre liniile de produse sau servicii și diversele arii geografice unde organizația are branșe.

De ce folosim etichetă „modern” pentru a modifica teoria organizațională structurală? Cei mai mulți teoreticieni organizaționali ai școlii clasice erau structuraliști. Ei și-au concentrat atenția pe structură sau design-ul organizațiilor și pe procesele lor de producție. Câteva exemple sunt cele de care am amintit deja: Adam Smith, Henri Fayol, Frederick Taylor și Max Weber. Astfel vom folosi cuvântul „modern” doar pentru a face diferențierea între teoreticienii organizației structurale a anilor 1960 și 1970 și cei de dinainte de cel de-al doilea război mondial „structuraliștii școlii clasice”.

Structuraliștii „moderni” sunt preocupați de multe din problemele care au reținut și atenția structuraliștilor clasici, dar teoriile lor au fost influențate de și au beneficiat în mare măsură de descoperirile din teoria organizațională până la al doilea război mondial. Originile structuraliștilor moderni se găsesc în ideile lui Fayol, Taylor, Gulick și Weber și principiile lor sunt aproape similare: Eficiența organizațională este esența raționalității organizaționale; scopul raționalității este de a crește „producția” în termeni de adevărate bunuri și servicii. Teoreticienii structurali „moderni” au fost influențați puternic și de neoclasici, și școala resurselor umane.

Bolman and Deal (1991) identifică caracteristicile de bază ale perspectivei structurale:

1. Organizațiile sunt instituții raționale al căror principal scop este de a îndeplini obiectivele stabilite; comportamentul organizațional rațional este obținut cel mai bine prin intermediul sistemelor cu reguli definite și autoritate formală. Controlul organizațional și coordonarea sunt puncte cheie pentru menținerea raționalității organizaționale.
2. Există o structură „perfectă” pentru orice organizație și această se stabilește în funcție de obiectivele date, de condițiile de mediu ce o înconjoară (de exemplu, piață, competiție, și întinderea reglementărilor guvernamentale), natură propriilor produse și/sau servicii

(structură pentru o firmă de consultanță în management probabil este substanțial diferită de cea a unei firme acreditate de contabilitate publică) și tehnologia procesului de producție (o companie de minerit are o structură diferită de cea a unui producător de microcomponente pentru computere).

3. Specializarea și diviziunea muncii cresc calitatea și cantitatea producției mai ales pentru profesiile și operațiile ce necesită abilități deosebite.
4. Cele mai multe probleme într-o organizație rezultă din deficiențele structurale și pot fi rezolvate prin schimbarea structurii.

Tom Burns și G. M. Stalker de la Institutul Tavistock din Londra recunoscut ca locul unde s-a născut abordarea „socio-tehnică” a organizațiilor au dezvoltat larg citata lor teorie a „sistemelor mecanice și organice” ale organizației în timp ce examinau schimbările tehnologice rapide din industria electronică britanică și scoțiană în anii de după cel de-al doilea război mondial. Burns and Stalker au constatat că, *condițiile stabile ale mediului extern* pot sugera folosirea unei *forme mecanice a organizației unde ierarhia, sprijinul pe reguli și reglementări formale, comunicarea verticală și luarea deciziei structurate este posibilă*. Condiții mult mai dinamice, situații în care mediul extern se schimbă rapid solicită folosirea unei *forme organice* a organizației unde există *mai puțină rigiditate, mai multă participare și mai mult suport acordat muncitorilor pentru a-și defini și redefini pozițiile și relațiile*. De exemplu, creativitatea, un ingredient esențial într-un sistem organic, solicită un climat organizațional și sisteme de management care să susțină inovația. Impactele acestor două forme organizaționale asupra indivizilor sunt în mod substanțial diferite. Supervizorii și managerii consideră că formele mecanice le furnizează informații cu mai multă securitate în ceea ce privește relația cu mediul lor decât o face formă organică, care aduce mai multă nesiguranță. Burns and Stalker concluzionează că ambele forme de organizații pot fi potrivite în situații specifice.

Cele două tipuri reprezintă o formă „ratională” a organizației în care cele două teorii pot fi create și menținute pentru a exploata resursele umane ale organizației în cel mai eficient mod posibil. Cele două forme au primit diferite interpretări. Astfel, descoperirile făcute au fost clasificate mai mult în funcție de ideologia sociologică decât în funcție de specificul funcțional al organizației, al îndatoririlor și nevoilor cu care această se confruntă.

Forma mecanică a organizației pune accentul pe impunerea unor condiții ferme și are următoarele caracteristici:

- *Natură abstractă a fiecărei sarcini*, care este urmată de scopuri diferite de cele ale organizației
- *Colaborarea dintre fiecare nivel al ierarhiei și datoria superiorilor de-a lua în considerare faptul că fiecare nivel are rolul său în cadrul îndeplinirii sarcinilor*
- *Definirea exactă a drepturilor, obligațiilor și îndatoririlor* fiecărui membru al organizației
- *Structură ierarhică bazată pe control, autoritate, comunicare (în special pe verticală)*
- *Întărirea structurii ierarhice prin localizarea luării deciziilor în vârful ierarhiei.*
- *Tendința comunicării pe verticală* între membrii organizației, comunicare bazată pe comandă
- *Tendința ca munca și comportamentul subordonaților să fie guvernate de instrucțiunile și deciziile venite de la superior*
- Se pune accentul pe *loialitate* față de organizație și superiori, ca o condiție a parteneriatului.
- *Delimitarea clară* între problemele individuale și cele ale organizației

Forma organică a organizației pune accentul pe *flexibilitate*, posibilitatea schimbării anumitor decizii, condiții, ceea ce va da naștere la noi provocări în activitatea organizației. Această organizație are următoarele caracteristici:

- *Profesionalismul, competența și experiența* joacă un rol important în rezolvarea problemelor organizației
- *Continuă adaptare și redefinire a nevoilor* individuale în relațiile cu ceilalți
- Fiecare membru al organizației *trebuie să-și cunoască* foarte bine drepturile, obligațiile și responsabilitățile
- Respectarea obligațiilor față de organizație dincolo de orice altă definiție tehnică
- În ceea ce privește controlul *ierarhic punctul de control poate fi localizat oriunde în rețea*
- Comunicarea în cadrul organizației ia o poziție laterală, iar comunicarea între membrii de diferite nivele se bazează mai mult pe consultare decât comandă.

- Relația dintre membrii organizației se bazează pe *informare, sfătuire decât pe instrucțiuni și ordine*.
- Rezolvarea problemelor cu care se confruntă organizația, punerea accentului pe progres și expansiune valorează mai mult decât loialitatea și supunerea.

Pe bază acestor caracteristici putem trage următoarele concluzii: cele două forme nu sunt structurate ierarhic în același mod, dar rămân stratificate; pozițiile sunt diferite din punctul de vedere al luării deciziilor; rolul de conducere în luarea deciziilor este preluat de superiori, dar în cadrul formei organice, rolul de conducere revine celui ce se dovedește mai informat și mai capabil, locația autorității fiind data de consens.

Relația dintre cele două forme este elastică, astfel încât, o organizație oscilează între stabilitatea relativă și schimbările relative.

Deoarece în cadrul formei organice structura ierarhică nu este caracterizată de stabilitate, cel ce se află în vârf nu știe foarte bine ce ar trebui să facă, ce se așteaptă de la el sau ce fac membrii organizației de la alte nivele. Pentru această este nevoie să se păstreze în mod constant o bună relație între membrii organizației, relație bazată pe niște reguli de comportament bine stabilite. Fiecare membru al organizației trebuie să-și facă treabă, dar singurul mod în care această poate fi făcută, este prin muncă în echipă, participarea continuă alături de ceilalți membri la rezolvarea problemelor cu care se confruntă organizația.

Putere și politică în organizații

Conform teoriei structurale „moderne” organizațiile sunt instituții a căror principal scop este îndeplinirea obiectivelor stabilite. Aceste obiective sunt fixate de oameni situați în poziții cu autoritate formală. Principala problemă se pune în legătură cu cât de bine se poate face o structură și se pot conduce organizațiile pentru a obține obiectivele declarate în mod efectiv și eficient. Preferințele personale ale membrilor organizației sunt restrânse de sisteme de reguli formale, autoritate și de norme de comportament rațional.

Școala care teoretizează puterea, respinge aceste asumții despre organizații considerându-le nerealiste și astfel de o valoare practică minimală. În schimb, organizațiile sunt văzute ca *sisteme complexe de indivizi și coaliții*, fiecare având propriile interese, credințe, valori, preferințe, perspective și percepții. Coalițiile subț în competiție continuă pentru resurse

organizaționale. Conflictul este inevitabil. Influența și activitățile politice și de putere prin care autoritatea este dobândită și menținută este arma principală ce se folosește în competiție și conflicte. Astfel, *puterea politică și influența* sunt în mod critic factori importanți și permanenți pentru viața organizațională. Doar rar obiectivele organizaționale sunt stabilite de cei în poziții cu autoritate formală. *Obiectivele rezultă din manevre și tocmeli continue între indivizi și coaliții*. Coalițiile tind să fie tranzitorii. Adesea depășesc granițele organizaționale verticale și orizontale - de exemplu, ele pot include persoane la numeroase nivele în ierarhia organizațională și de la diferite departamente funcționale și/sau geografice. Astfel, obiectivele organizaționale se schimbă odată cu variații în balanța puterii dintre coaliții. J. V. Baldrige (1971) consideră că organizațiile au multe obiective conflictuale, și că diferite seturi de obiective au prioritate pe măsură ce balanța puterii se schimbă între coaliții, pe măsură ce diferite coaliții câștigă și folosesc suficientă putere pentru a le controla.

De ce sunt obiectivele organizaționale așa importante în teoria organizațională care tratează puterea și politica? Pentru că ele furnizează *rațiunea de a fi și legitimitatea pentru deciziile de alocare a resurselor*.

Școala structurală “modernă” ca parte a teoriei organizaționale acordă mare importanță **autorității legitime** (autoritate ce decurge din ierarhia organizațională) și **regulilor formale** (promulgate și întărite prin autoritate) pentru a se asigura de faptul că comportamentul organizațional este direcționat în jurul atingerii obiectivelor organizaționale stabilite. Structuraliștii tind să definească puterea ca sinonimă cu autoritatea. În contrast, John Kotter (1985) argumentează că în lumea organizațională de astăzi, există o prăpastie tot mai mare între puterea de care cineva are nevoie pentru a-și realiza munca și puterea care în mod automat vine odată cu postul (autoritate). Școala care tratează puterea și politica în organizații consideră autoritatea doar ca o parte din multele posibile surse ale puterii organizaționale, iar puterea este îndreptată în toate direcțiile nu doar în jos prin intermediul ierarhiei.

Alte forme de putere și influență prevalează adesea asupra puterii bazate pe autoritate. Se pot identifica diferite surse de putere în organizații, deci vom da doar câteva exemple aici: **control asupra resurselor limitate** (de exemplu, spațiu din birou, fonduri, informații curente și precise și timp și abilități de muncă pentru proiecte), **acces ușor la persoane care sunt percepute ca având putere** (de exemplu, consumatori sau clienți importanți, membri din bordul directorilor

sau oricine altcineva cu autoritate formală sau care controlează puținele resurse), ***un loc central într-o coaliție puternică, abilitatea de a influența regulile organizaționale*** (să știi cum să faci lucrurile sau să-i previi pe alții cum să le facă) și ***credibilitate*** (de exemplu, dacă poți să ai încredere în cuvântul cuiva).

„Leadership in an Organised Anarchy” este un capitol de concluzii al lui Michael Cohen și James March la un raport realizat pentru Carnegie Commission on Higher Education. A fost publicat și într-un volum intitulat Leadership and Ambiguity: The American College President. Întregul studiu a fost realizat ca răspuns la crizele aproape continue, demonstrațiile și deteriorarea fiscală a numeroase colegii și universități din Statele Unite în anii 1960 și 1970. Pe parcursul acestor turbulenți ani, președinții universităților au pierdut mult din puterile lor; rolul prededintelui universității care în mod istoric (tradițional) era o îmbinare de mediere și funcții autoritare a devenit predominant mediativ.

Prin intermediul unei serii extinse de interviuri conduse în cadrul și în jurul campusurilor Cohen și March au descoperit că universitățile au „obiective nesigure, o familiară dar neclară tehnologie și cunoștințe inadecvate legate de cine se așteaptă la ce”. Din acest motiv ei au introdus fraza anarhii organizate „organized anarchies” pentru a comunica de ce universitățile americane sunt forme organizaționale distinctivă cu nevoi și probleme de leadership unice: Caracteristica majoră a președinției este ambiguitatea. „Președinții descoperă că ei au mai puțină putere decât se crede, că puterea lor de a îndeplini lucruri depinde în mare măsură de ceea ce vor să îndeplinească, că acceptarea autorității nu este automată, că detaliile necesare vieții organizaționale induc în eroare puterea și că mai degrabă colegii lor par să se complacă în a se plânge simultan în legătură cu slăbiciunile și încăpățânările prezidențiale”. ***Ambiguitatea puterii*** este una din cele patru importante ambiguități ale anarhiei cu care se confruntă președinții universităților: Celelalte sunt ***ambiguitatea scopului, experienței și succesului***. Cohen și March propun „tactici elementare de acțiune administrativă” tactici efective pentru a conduce într-o anarhie organizată „care reflectă caracteristicile și strategiile teoriei organizaționale care tratează puterea și politica. Ei accentuează de asemenea importanța „prostiei sensibile”: Contribuția unui președinte de colegiu poate adesea să fie măsurată prin capacitatea sa de a susține această interacțiune creativă dintre raționalitate și prostie”.

Henry Mintzberg s-a născut în anul 1939. Este absolventul școlii Sloan School of Management, care aparține Institutului Tehnologic din Massachusetts. El a fost profesor de management la Mc. Gill University.

Publică în 1973 lucrarea *Natură muncii manageriale*. În 1975 a publicat în „Harvard Business Review” articolul *Muncă managerului: folclor și realitate*, ceea ce l-a impus în literatură de specialitate.

În anul 1983 publică lucrarea *Puterea organizației în interiorul și în jurul ei*, în care revine asupra activității manageriale, menționând puterea ca un factor complementar.

Subiectul pe care-l dezbate în profunzime în cartea *să Puterea organizației în interiorul și în jurul ei*, se concentrează în jurul teoriei despre puterea organizațională. Este construită pe premisă că anumiți membri ai organizației au puterea de a-i influența pe ceilalți încercând să le controleze deciziile și acțiunile. Organizația a funcționat prima dată când un grup de persoane care aveau influența asupra celorlalți s-au reunit pentru a realiza o misiune comună. Alte persoane sunt atrase frecvent să-și satisfacă propriile nevoi prin intermediul organizației. Pe parcurs însă necesitățile persoanelor care au puterea să-i influențeze pe ceilalți, s-au schimbat, iar aceștia au început să acționeze individual folosindu-și puterea pentru a controla.

Comportamentul organizațional este văzut ca un joc al puterii. „**Jucatorii**” sunt „**influențatori**” cu nevoi personale variate, care încearcă să controleze deciziile și acțiunile organizaționale. „Astfel, pentru a înțelege comportamentul organizației, este necesar să înțelegi care influențatori sunt prezenți, ce nevoi caută fiecare sași îndeplinească în organizație și cum este capabil fiecare să-și exercite puterea pentru a-și îndeplini aceste nevoi”. Capitolul „The Power Game and the Players” se concentrează asupra **influențatorilor** cine sunt ei și de unde vine puterea lor. Unsprezece grupuri de posibili influențatori sunt prezentate: cinci sunt în „**coaliția externă**” iar șase în „**coaliția internă**”.

Coaliția internă cuprinde șase grupuri de influențatori:

- funcționarul executiv șef
- operatorii
- managerii de linie (*supervisor*)
- analiștii (staff specialists) și
- support staff

Coaliția externă constă din

- proprietarii
- „asociați” (*stakeholders* - furnizori, clienți, parteneri comerciali și competitori),
- asociații de salariați (sindicat și asocaiții profesionale),
- publicul variat al organizației
- directorii corporației

Actorul final în coaliția internă a lui Mintzberg este ideologia organizației setul de credințe împărtășit de proprii influențatori interni care distinge organizația de altele (cultura organizațională)”

Ca să fie o bază a puterii, o resursă trebuie să fie:

- **esențială** pentru funcționarea organizației;
- trebuie să fie **concentrată** în mâinile unei persoane sau a unui grup care cooperează cu exteriorul
- trebuie să **nu aibă înlocuitor (adică nu poate fi substituită)** (aceste trei caracteristici au creat o anumită dependență care arată că organizația chiar dacă are nevoie de ceva nu poate obține decât de la membri pe care îi are)
- **prerogativele legale** –care prevăd existența drepturilor sau privilegiilor pentru a impune alegerile.
- accesul la celelalte patru elemente menționate anterior. Acest acces poate să fie personal. Prietenii și partenerii își garantează unul altuia activitățile. În acest caz originea puterii vine din *reciprocitate*, adică putere este transmisă de la un membru la un alt membru.

8. Schimbare și dezvoltare organizațională. Organizațiile care învață (completare schimbare și dezvoltare organizațională)

Organizațiile care învață

Cartea lui Peter Senge din 1990, *The Fifth Discipline (A cincea Disciplina)* a încercat să-i influențeze pe practicienii și academicienii care se ocupau de management. Pentru Senge, schimbare înseamnă învățare și învățarea este schimbare – pentru oameni și organizații. Scopul lui Senge în *The Fifth Discipline* este “să distrugă iluzia că lumea este creată din forțe separate, fără legătură”. Când îndepărtăm această iluzie – atunci vom putea construi “organizațiile care învață” organizații în care oamenii își extind continuu capacitatea de a crea rezultate pe care le doresc cu adevărat, unde modele noi de gândire sunt încurajate, unde aspirația colectivă este liberă și unde oamenii învață continuu cum să învețe împreună” (Senge, 1990). Pentru a face acest lucru, managerii trebuie să învețe să detecteze șapte “disabilități de învățare” organizațională și cum să folosească 5 “discipline” ca și antidot pentru ele.

Conceptul de organizație care învață (Learning organization)

În continuare vom prezenta o serie de definiții ale organizației care învață:

“Organizații care au obiective clare, reguli de monitorizare și capacitate de însușire a noilor comportamente derivate din explorarea experiențelor anterioare” (Cyert & March-1963)

“Organizații caracterizate de o gândire tot mai profundă asupra problemelor organizaționale, preocupată de restructurare prin intermediul indivizilor care o compun” (Simon, 1969)

“Organizații care dezvoltă înțelegerea realității, observând rezultatele cu multă precauție” (Hedberg, 1981)

“Proces de ameliorare a actelor administrative prin achiziția de cunoștințe și aprofundarea înțelegerii” (Fiol & Lyles, 1985)

“proces prin care echipele de conducere schimbă percepțiile întreprinderii asupra piețelor sale și ale concurenților săi; organizație caracterizată prin percepție mai intuitivă și noi comportamente” (Stata, 1989).

“Organizația în care un grup de persoane muncesc împreună pentru îmbunătățirea capacităților lor colective, în vederea obținerii rezultatelor dorite” (Senge, 1990)

“O organizație care se remarcă prin capacitatea sa de a îmbunătăți neîncetat randamentul său, bazându-se pe idei, percepții și cunoștințe noi. Acest tip de organizație este întotdeauna în măsură să prevadă, să inoveze, și să găsească mijloace tot mai eficiente pentru atingerea obiectivelor sale” (CCG, 2000)

Firul roșu al acestor definiții – **adaptare și inovare pentru creșterea eficienței prin învățare individuală și colectivă** – este relevant pentru ceea ce se înțelege astăzi prin organizația care învață.

În Strategia privind învățarea continuă lansată de guvernul canadian la 1 mai 2002, organizația care învață este definită astfel:

“Organizație caracterizată de un efort colectiv ancorat în acțiune și axat pe oameni, pe cunoștințele și experiențele lor, pe capacitatea lor de a acționa. Ea are ca miză perfecționarea continuă, prin idei, cunoștințe și perspective noi care îi permit să anticipeze, să inoveze și să caute în permanență mijloacele cele mai potrivite pentru realizarea obiectivelor sale. O astfel de organizație nu poate exista în afara unui angajament clar către învățare continuă a membrilor săi, astfel încât legăturile între formare, perfecționare și învățare să fie permanent menținute”

Ideea de organizație care învață este organic legată de paradigma profesionalizării funcției publice. Dezbaterile privind reforma/dezvoltarea funcției publice ca organizație care învață este relativ recentă. Ea se regăsește în centrul preocupărilor comunităților universitare, a specialiștilor din domeniul administrației publice și a unor guverne care înțeleg mai repede exigențele viitorului, începând cu anii 1990, deși exprimă un ideal mai vechi (conceptul este împrumutat din limbajul administrativ al sectorului privat, însă niciodată până azi nu a fost fundamentat suficient pentru a fi promovat eficient)

Modelul organizației care învață este instrumentul de adaptare la marșul cosmic al economiei cunoașterii. Efect și cauză a mondializării, a creșterii halucinante a inovațiilor tehnologice, era explozia cunoașterii a transformat totul, de la modul de producere al bogăției la rolul statului, de la dimensiunea și valențele sectorului public la reinventarea conceptelor de

economie de piață și capitalism. Jocelyn Bourgon, președintele Centrului Canadian de Administrație și dezvoltare afirmă într-un discurs, în primăvara anului 2000:

“În ultimii zece ani au fost de 10.000 de ori mai multe inovații tehnologice decât în ultimii 10.000 de ani. Astăzi avem, fiecare la încheietura mâinii mai multe informații decât avea întreaga lume în 1960. Dacă în anii '40 bagajul de cunoștințe mondiale se dubla la un interval de 30 de ani, în anii '70 ele se dublau la 7 ani, iar azi se dublează la 11 ore”

Pentru a înțelege mai bine conceptul de organizație care învață este utilă înțelegerea **conceptelor conexe:**

Formarea – reprezintă un mod organizat și structurat de transfer de cunoștințe și experiențe, necesare pentru o mai bună executare a atribuțiilor unui serviciu sau profesii. Acesta nu este un exercițiu izolat ci un proces de învățare permanentă și adaptivă.

Perfecționarea – însumează toate mijloacele destinate dezvoltării competențelor, capacităților, abilităților membrilor organizației pentru aplicarea în practică, la un nivel superior a cunoștințelor și experienței.

Învățarea - este un proces în plan personal ce desemnează achiziția și elaborarea de noi cunoștințe și idei care transformă modul în care o persoană percepe, înțelege și acționează. Învățarea este favorizată prin libertatea gândirii creatoare și a inovării.

Învățarea organizațională – descrie un proces colectiv în cursul căruia sunt descoperite și promovate idei, cunoștințe și perspective noi. Este produsul unei opere colective centrată pe cercetarea mijloacelor noi și îmbunătățite în vederea atingerii obiectivelor organizației.

Învățarea continuă – este un proces permanent ce vizează formarea, perfecționarea și învățarea. Dacă o persoană muncește într-un mediu definit de aceste trei activități și la care participă în mod activ, înseamnă că avem de-a face cu un proces de învățare continuă.

Planul de învățare personală – este o metodă ce permite planificarea eforturilor viitoare de învățare în vederea satisfacerii nevoilor, intereselor și stilului de învățare al fiecărui individ.

Modelul organizației care învață este organic legat de o funcție publică, profesională și imparțială, deoarece acest model stimulează conservarea acestui caracter dezirabil al funcției publice, îl consolidează și furnizează resurse pentru o legitimitate permanentă.

Statele în care sistemele administrative sunt puternic politizate nu au nevoie de organizații care învață, pentru că, orientările strategice fundamentale le realizează politicienii. De asemenea, statele în care sistemele administrative sunt centrate exclusiv pe valorile , autosuficiente , ale pieței libere nu au nevoie de organizații care învață, deoarece funcția publică este un instrument mult mai puțin eficace decât piața. Invățarea este apreciată , în acest caz, ca fiind apanajul sectorului privat iar elaborarea politicilor este treaba clasei politice. ”Restul e gestionat pe bază pur contractuală, de manieră să asigure realizarea obiectivelor” (P. AUCOIN)

Spre deosebire de aceste paradigme, cea a funcției publice profesionale și imparțiale, bazată pe modelul organizației care învață, are ca principiu întemeietor parteneriatul. Conducătorii politici și funcționarii publici sunt parteneri. Funcționarii sunt specialiști bine informați, capabili să ajute guvernul să-și implementeze politicile. Ei modelează instituțiile publice în scopul rezolvării nevoilor noi ale cetățenilor și comunităților. Conducătorii politici cooperează în procesul de formare al deciziilor și dezvoltă politici privind propria lor învățare pentru a se adapta realității în schimbare. Această paradigmă pune în valoare modelul comunitar al lui Peters , în care funcționarii politici și funcționarii de carieră colaborează, au interese comune sau conciliabile, opinii convergente în legătură cu sarcinile și obiectivele guvernării.

Principiile și caracteristicile organizației care învață

În luna iunie 2000 Centre Canadien de Gestion a publicat două documente, de lucru și programatice, reunite sub titulatura “Funcția publică- o organizație care învață , de la un ocean la altul”. Conform acestor documente noțiunea de organizație care învață este articulată în jurul a 6 principii fundamentale:

1. Principiul încurajării învățării
2. Principiul asimilării lecțiilor experiențelor anterioare
3. Principiul valorizării capitalului uman și al cultivării diversității
4. Principiul aplicării învățării în practici de administrare
5. Principiul învățării pentru a servi mai bine

6. Principiul evaluării proceselor de învățare și a rezultatelor lor

Vizitînd o serie de surse informaționale care au abordat subiectul dezvoltării organizației care învață am identificat 30 de însușiri ale acesteia. Le redau într-o ordine aleatorie:

1. **Cultivă gîndirea sistemică**
2. **Dezvoltă preocupare pentru evaluare**, urmărește formarea unei culturi de evaluare
3. **Promovează dezvoltarea personală** (accent pe planul de dezvoltare personală) ca sursă a creșterii performanțelor (resursele umane sunt abordate în procesul învățării ca adaptabile pentru responsabilități viitoare; se urmărește dezvoltarea autocunoașterii, a abilităților relaționale, consolidarea carierelor iar nu doar deprinderea unor cunoștințe necesare pentru cerințele prestabilite ale unui post.
4. Internalizează și difuzează un **climat deschis transparent**, profund comunicativ.
5. Stimulează **educația continuă**, multi și interdisciplinară
6. **Susține principiul conducerii active**, al angajamentului în acțiune
7. **Dezvoltă exercițiul analizei personale**; încurajează funcționarii să își selecteze propriile nevoi de învățare.
8. **Promovează învățarea în echipă** pentru atingerea unor obiective comune.
9. Difuzează o cultură bazată pe **împărtășirea cunoștințelor** și aplicarea celor învățate.
10. Cultivă **învățarea celorlalți**; învățarea este înțeleasă ca și cercetare, achiziție, creație și difuzare a cunoașterii
11. **Cultivă schimbarea fundamentată pe cunoaștere**
12. Crede în modernizarea din interior. Pune accent pe **creșterea abilităților de a administra eficient schimbarea în interiorul organizațiilor administrative**
13. **Stimulează reflecția și învățarea interactivă**; caută să producă experiențe noi din care membrii săi să învețe.
14. **Sfidează clișeele mentale**, încremenirile în proiect, procedurile prestabilite.

15. **Promovează spiritul critic**(încurajează membrii să pună sub semnul întrebării modelele de funcționare organizațională tradiționale) și acordă întâietate intereselor publice.
16. **Afirmă egalitatea participării la dialog și dezbateri**
17. Abordează **cunoașterea ca bun public**: disponibilă, accesibilă, supusă unui evantai larg de critici și analize
18. Accentuează **componenta soft a schimbării**: noile mentalități, noile valori, noile ritmuri, noile provocări.
19. **Stimulează membrii să își fixeze obiective de învățare.**
20. Încurajează membrii să își **planifice, să regândească, și să finalizeze învățarea.**
21. Pledează pentru **măsurarea regulată a randamentului învățării.**
22. Promovează ideea **capitalizării de cunoștințe**. Angajarea/investiția resurselor în personal și în timpul personalului, dedicat învățării trebuie privită ca o valoare adăugată. Calitatea investiției în învățare este direct proporțională cu calitatea informației strategice.
23. Măsoară succesul prin **utilitatea transformării iar nu prin radicalitatea ei**
24. **Implică membrii de pe toate nivelurile ierarhice în procesul de învățare**, afirmă că organizațiile nu pot învăța independent de membri lor.
25. **Cultivă încredere în permanența schimbărilor pozitive**, în depășirea limitelor inovării.
26. Promovează un **management performant al timpului.**
27. **Susține consolidarea carierei pe baza performanțelor corect evaluate** iar nu pe criteriile vechimii, disciplinei, loialităților administrative sau politice.
28. **Folosește învățarea ca instrument de schimbare culturală**; promovează cultura de învățare.
29. **Cultivă conștientizarea erorilor și învățarea din greșeli**
30. **Este preocupată de realizarea unei mase critice de agenți ai schimbării.**

Ca o concluzie la acest “portret-robot” putem spune că organizația care învață este un organism viu în care membrii săi interacționează pozitivind presiunea mediului extern.

Cerințe organizaționale pentru o organizație care învață

Învățarea într-o organizație care învață presupune angajamentul acesteia pentru îndeplinirea a trei condiții esențiale:

- Resurse financiare și tehnologice
- Sisteme adaptate de învățare
- Rețele de învățare

Resursele

O organizație care învață presupune investiții importante în capitalul uman, deopotrivă pentru formare, învățare, evaluare și motivare. Nivelul de resurse investite trebuie modelat astfel încât să garanteze acea masă critică a personalului competent, ce îndeplinește funcțiile de bază ale administrației, absolut necesară schimbării pozitive. Calitatea investițiilor în formare și perfecționare constituie totodată un bun indicator pentru progresul organizațional.

Sistemele

Rolul sistemelor de învățare este acela de a structura și orienta munca funcției publice, stabilind obiectivele de atins de către organizațiile administrative. Ele contribuie la furnizarea de mijloace și stimulente de natura a influența funcționarii de la toate nivelurile pentru a învăța într-o manieră continuă și conștientă în scopul promovării randamentului. Obținerea unui bun randament înseamnă o mai bună înțelegere de către funcționari a valorilor ministeriale, a ideii de schimbare pozitivă continuă, presupune consecvență în învățarea numeroaselor aspecte ale organizațiilor administrative, înțelegerea guvernării în ansamblu.

Rețelele

Acestea reprezintă mijloace organizate prin care funcționarii învață în urma contactelor cu alți agenți din organizațiile lor, din alte organizații aparținând sistemului lor de guvernare, cu cei din alte sisteme de guvernare, din organizațiile internaționale sau cu specialiști din afara sistemelor de guvernare. Rețelele redesenează limitele organizaționale și reunește funcționari provenind din diferite programe și specialități funcționărești și stabilesc “sinapse” între

funcționarii de pe diferite niveluri ierarhice. Aceste rețele permit funcționarilor să capitalizeze noi cunoștințe ,să învețe unul de la celălalt, abordînd probleme diverse fără ca acestea să aibă legătură directă cu sarcinile oficiale.Participarea la rețele oferă un contact util cu experiențe diferite, cu contexte și culturi diferite, cu o varietate de misiuni și priorități.

Accesul la aceste “bucle de cunoștințe” sporește capacitatea de învățare a acelor organizații care încurajează participarea membrilor săi la astfel de rețele,pregătește organizația pentru momentul cînd vor trebui să administreze marile schimbări.”Rețelele devin adevărate colegii invizibile de profesioniști în care membrii învață prin generarea,difuzarea și discutarea cunoștințelor și experiențelor.”(P.Aucoin)

Nivelul înalt concurențial al economiei cunoașterii justifică eforturile și preocupările comune ale politicianilor,funcționarilor și cercetătorilor din științele administrative,în special din societățile dezvoltate,de a imagina proiecte de reformă care să modernizeze instituțiile și politicile pentru a le adapta noilor provocări și noilor așteptări sociale legitime ale cetățenilor.

În pofida specificului tranziției de la pseudodezvoltare:constrîngeri financiare/bugetare,cultura politică și administrativă limitat democratică,inerție instituțională și administrativă ridicată,corupție durabilă,organizațiile funcției publice românești au obligația să fie mai receptive la dezbateră și afirmarea noilor concepte și filosofii de reformă,precum și a noilor realități produse de acestea.

Intîrzierea aplicării unor reforme de asemenea tip și invocarea la nesfîrșit a marilor cheltuieli pe care acestea le presupun riscă să conserve starea deficitară a capacității administrative românești,să pericliteze atingerea obiectivului național fundamental –integrarea în Uniunea Europeană la termenul autoasumat-2007,și în mod cert să multiplice costurile în viitor.

Organizațiile administrative românești,pe toate nivelurile ierarhice ar trebui să se orienteze către valorile și practicile organizației care învață dacă vor să își apropie standardele de performanță compatibile cu valorile spațiului administrativ occidental și să se elibereze definitiv și pe deplin dintre limitele tradiționaliste ale vechii mentalități administrativiste.

9. Cultura Organizațională

10. Leadership

Importanța temei în contextul administrației publice

Leadership-ul este considerat 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 sau privat) 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, un astfel de dezastru se materializează în servicii de proastă calitate pentru cetățeni.

Multe dintre activitățile organizațiilor și instituțiilor care operează în domeniul public, se referă la realizarea unor programe sau la îndeplinirea unor obiective. Aceste activități strategice sunt în responsabilitatea conducerii acestor organizații: Astfel, se poate spune că, de multe ori, leadership-ul este cel mai important factor atunci când se analizează succesul sau insuccesul unui program (atingerea sau ne-atingerea unui obiectiv) Grover Starling. În fond, cine altcineva, să-și asume responsabilitatea în caz de eșec dacă nu conducerea organizației.

Leadership-ul este, de asemenea, foarte important atunci când vorbim de relațiile existente între membrii organizației și de motivarea personalului în cadrul organizațiilor și instituțiilor publice. Având în vedere faptul că angajații (funcționarii publici) unei organizații/instituții publice sunt, în general, stimulați mai slab, din punct de vedere material; cadrele de conducere (liderii formali) trebuie să compenseze această lipsă și să stimuleze angajații pentru atingerea obiectivelor organizaționale.

Studiul comportamentului managerial (sau studierea stilurilor de conducere), manifestă importanță pentru sectorul public (dar și pentru cel privat) și din următoarele considerente (Zlate Mielu):

- **Practicarea unui anumit tip de comportament managerial** (sau unui anumit stil de conducere) are efecte asupra climatului psihologic, socioafectiv, relațional din cadrul organizațiilor, cât și asupra productivității muncii;
- Prin stilul de leadership practicat, conducătorul influențează **modul în care gândesc subordonații.**

- Stilul de leadership practicat influențează **modul în care conducătorul este perceput de către subordonați**. După părerea lui Traian Herseni există conducători care deși sunt valoroși (din punct de vedere profesional) ei ajung să fie respinși de subordonați pentru că au un stil de conducere greșit (sau ineficace).

Astfel, stilul de conducere practicat este un element important a oricărei strategii eficiente de conducere (Zlate Mielu).

Istoric

În ultimele decenii tema rolului puterii personale și a leadership-ului individual a suscitât un interes crescut în câmpul științelor sociale și în teoria politică și constituie azi un obiect de cercetare dacă nu privilegiat atunci intens dezbătut.

După cum sugerează și științele politice, influența crescută a liderilor puternici a fost prerogativa și destinul acelor grupuri și a acelor societăți care au cunoscut o puternică cultură de masă. Acțiunea revoluționară a lui Lenin; cultul deviant și obsesiv al personalității pe care Hitler, Stalin și Mussolini l-au construit cu succes în susținerea propriilor lor tiranii; leadershipul democratic al lui Roosevelt și instituirea însăși a Președinției americane, ce pune destine de importanță mondială în mâinile unui singur om; marile figuri de lideri produse de mecanismele sistemului politic britanic de la Gladstone la Churchill; gorbaciovismul din cadrul reformei sistemului imperial sovietic și modul în care se realizează în contextul politic al Europei de Est dificila reconstrucție a unor fragmente de democrație pluralistă; poziția lui Mao în China revoluționară și a lui De Gaulle în Franța demonstrează că destul de des fenomenele istorice cele mai profunde au devenit importante sub forma unui *leadership eficace* și în virtutea relațiilor pe care acesta era în măsură să îl producă – dincolo de profundele antinomii dintre Orient și Occident, dintre capitalism dezvoltat și economie de piață, dintre libertate și tiranie (Cavalli, 1996).

Recunoașterea contribuției marilor lideri nu implică, bineînțeles, și acceptarea unei acțiuni decisive private de condiționări sau “cultul personalității”. Este necesară individualizarea unei paradigme științifice care să permită considerarea complexe fenomenologii a leadershipului, alături de alți factori, ca și variabile independente ale dezvoltării.

Teoria weberiană a conducătorului charismatic, prin caracterul său original de teorie a dominării exercitate de persoana concretă și de aparatul său, răspunde din plin acestei exigențe din diverse motive. În primul rând, pentru că în cadrul ei mecanismele relației ce leagă un leader de urmașii săi și transformările pe care această relație este în măsură să le producă sunt analizate ca factori autonomi față de dinamica socială care are în ea însăși propria împlinire, independență de interesele materiale și ideale de care liderul e garant. Alegând acest punct de vedere Weber a reușit în mod analitic să izoleze contribuția autonomă a fenomenului leadership într-o teorie “neutră”, cel puțin din punct de vedere operativ, ce poate fi aplicată experienței liderilor atât de diferiți între ei: tirani și eroi ai democrației, profeți și eroi homerici, salvatori și revoluționari (Conger, 1998).

Weber nu s-a limitat la construcția unui tip ideal. În ultimii ani ai vieții el a arătat că, categoriile de leadership charismatic pot să reprezinte o cheie eficace de acces spre înțelegerea problemelor puse de o societate de masă, proiectând astfel conceptul abstract în dimensiunile concrete ale istoriei contemporane. Studiile sale asupra revoluției ruse din 1905, analizele sale asupra echilibrelor politice și sociale ale Reich-ului și mai ales teoria democrației plebiscitare demonstrează că, dincolo de cadrele instituționale și de dinamica claselor esența politicii, și în mod particular a democrației constă în lupta dintre lideri care aspiră la putere prin căutarea aprobării maselor.

În cartea *Economie și Societate* Weber a scris, cu o afectare care i-a fost de multe ori reproșată ulterior că, charisma este “puterea revoluționară a istoriei” și că inovația, într-o lume deschisă la inerție, este adesea „produsul relațiilor și reprezentărilor izvorâte din prezența și acțiunile unui lider charismatic”. Această afirmație nu e bineînțeles în măsură să dezvolte o sociologie a inovării. Totuși natura ideală a modelului lui Weber, reflecția sa asupra caracterelor și tendințelor societății de masă, conceptul pe care acesta l-a promulgat este fundamental acceptat de științele sociale și teoria politică și merită deci să fie asimilat și de știința administrativă, ca un element ce poate contribui la explicarea complexității lumii moderne.

Multe tentative de definire a leadership-ului au fost realizate în cadrul științelor sociale; diferitele abordări și puncte de vedere întâlnite au demonstrat interesul extrem pe care acest subiect l-a exercitat. Prin leadership (Rainey, 1997) majoritatea oamenilor înțeleg capacitatea unei persoane de a mobiliza și direcționa capacitățile membrilor unei organizații pentru atingerea

scopurilor definite. Această definiție generală implică în mod aproape automat dirijarea atenției asupra unor termeni precum putere, influență sau autoritate (văzută ca exercitarea legitimă a puterii).

În câmpul științelor sociale leadershipul a fost unul din termenii ce au fost foarte mult studiați. Leaderul a fost investit în istorie cu o atenție deosebită plecând de la caracteristicile sale speciale care îl considerau ca “supraom” în măsură să se identifice cu misiunea sistemului și să-i determine pe simpli membri să urmărească obiectivul predefinit. Un astfel de model rațional al conducătorului e funcțional plecând de la concepția organizatorică în care sistemul e definit a priori iar indivizii sunt selecționați și conduși pentru a se conforma cât mai bine. Conducătorul induce așadar comportamentul dorit fiecărui membru. Ne referim în acest caz la o concepție monopersonală de personalitate, în care determinantele contextuale joacă rolul de legătură obiectivă externă.

Începând cu studiul lui Lewin termenul leadership primește o conotație diferită datorită centrării pe dimensiunea microsocioală și atenției pe subiectul concret. Leaderul pune maximă atenție pe context și comportamentul său va fi influențat în funcție de relația dintre dimensiunea personală și de mediu (Rainey, 1997). El se concentrează pe mutările și forțele de fond având ca valoare ghid a propriei acțiuni idealul de echilibru. E vorba de echilibru între forțele prezente în spațiul de competență al grupului, de reflecție asupra contribuțiilor individuale și asupra rezultatului interacțiunii, de atenție la conflictele posibile. Simpla referire la astfel de teorii a găsit practică în formarea liderilor centrați pe întărirea calităților pozitive ale indivizilor: s-a vorbit de dinamici de grup, de abilitate comunicativă, de creșterea motivației. Abordarea funcțională expusă reprezintă un leader capabil să transforme grupul, conform unui curent de optimism de origine nord-americană, de la un simplu asociat al indivizilor la o echipă în măsură să coopereze eficient spre îndeplinirea rezultatelor așteptate.

Situația actuală nu permite însă astfel de utopii: complexitatea este limita teoretică a sistemelor dar și rezultatul asumării realității în formularea răspunsurilor în fața incertitudinii organizatorice și (tot mai mult) individuale.

Criza leadershipului se referă la criza modelului de prevedere și control și a raționalității instrumentale. Această criză este legată de o cultură care se bazează pe autoritatea competențelor

funcționale și tehniciste care nu reușește însă să construiască legături între cadrul organizatoric și evenimentele și mediul specific.

Definirea termenului de leadership

Una din problemele cel mai des invocate în ceea ce privește succesele sau insuccesele sectorului public și privat se referă la leadership; probabil că una dintre cele mai des invocate explicații pentru dezastrul economic, politic sau administrativ se referă la lipsa leadership-ului; pentru un politician ofensa supremă poate fi reprezentată de constatarea lipsurilor sale în acest domeniu. În ceea ce privește statutul liderilor în cadrul organizațiilor publice avem de-a face cu un set consistent de mituri: actul decizional este rațional, liderii controlează toate aspectele vieții organizaționale, elaborează strategii coerente, se ocupă de toate problemele apărute, beneficiază de sisteme de informație computerizată complexe și eficiente și de consilieri competenți, etc. În realitate problema conducerii organizațiilor publice nu se situează în acest context ordonat și previzibil; caracteristicile leadership-ului în administrația publică sunt mult mai prozaice: deciziile sunt de multe ori reactive, bazate pe intuiție și experiență, sarcinile de amănunt aglomerează pînă la refuz agenda și trec pe planul secund luarea deciziilor strategice iar munca managerului tinde a fi mult mai puțin legată de elemente de raționalitate, predictibilitate și control deplin. Pe de altă parte este dificil să limităm extinderea leadership-ului doar la anumite nivele - această funcție este larg răspîndită la nivelul oricărei societăți.

Multe tentative de definire a leadership-ului au fost realizate în cadrul științelor sociale; diferitele abordări și puncte de vedere întîlnite aici au demonstrat interesul extrem pe care acest subiect l-a exercitat. Prin leadership (Rainey, 1997) majoritatea oamenilor înțeleg capacitatea unei persoane de a mobiliza și direcționa capacitățile membrilor unei organizații pentru atingerea scopurilor definite. Această definiție generală implică în mod aproape automat dirijarea atenției asupra unor termeni precum putere, influență sau autoritate (văzută ca exercitarea legitimă a puterii); de asemenea se pot pune întrebări legate de relația leadership - management; avem de a face cu categorii subordonate, corespondente, redundante?

Deținerea poziției de lider presupune ocuparea unui loc distinct în arhitectura organizațională și oferă accesul la un tip de comportamente și abordări diferite de cele ale majorității membrilor (evident, atâta timp cât sunt justificate de dorința conducătorului de a satisface interese comune); această poziție presupune responsabilități și oferă oportunități și beneficii; de aici sensibilitatea crescută a acestei arii și presiunile permanente exercitate în cadrul ei. În orice instituții ale sistemului administrativ vom întâlni o varietate de lideri formali care se bucură de autoritate în virtutea tradiției birocratice definite de Weber; teoretic ei își ocupă pozițiile datorită competențelor demonstrate, promovează un proces de decizie rațional și respectă cadrul legal de acțiune. Dincolo de aceste poziții formale (care nu se încadrează atât de strâns în regulile teoretice) există o multitudine de lideri informali care exercită o influență variabilă dar inevitabilă; multe instituții administrative au constatat din experiența proprie că, paradoxal, un efort de control total al activităților organizației prin intermediul rețelelor formale și neglijarea aspectelor ce se plasau în afara acestora conduce în mod automat la dezvoltarea unor rețele informale extrem de puternice (nu putem exclude de aici posibilitatea contopirii celor două nivele prin apariția unor lideri formali dotați cu carismă sau abilități de comunicare informală deosebite). Conștientizarea acestor realități și folosirea relațiilor informale de către nivelul managerial poate evita ajungerea la situația cea mai nefericită reprezentată de existența a două rețele - formală și informală ce urmăresc obiective diferite și care poate afecta în mod determinant activitatea organizației. Existența însăși a poziției de lider se bazează pe o interacțiune în interiorul grupului; accesul la această poziție se bazează pe încrederea comunității că individul în cauză este capabil, mai mult decât alții, să realizeze interesele acesteia; pe de altă parte liderul reprezintă o persoană capabilă să identifice existența unor nevoi nesatisfăcute în interiorul grupului și să se erijeze în poziția de apărător al acestora, poziție ce poate fi păstrată atâta timp cât efortul său este încununat cu succes.

Termenul de leadership este unul destul de permisiv, în sensul că, acestuia i se pot atribui mai multe înțelesuri. Dacă ne uităm în dicționarul explicativ al limbii române o să observăm un prim sens al leadership-ului, și anume cel de conducere sau de funcție de conducere. Deși această definiție este destul de clară (dacă vorbim de leadership, vorbim de conducere), dată fiind complexitatea și implicațiile sociale majore ale termenului este necesară o definire

mai cuprinzătoare a termenului care să includă un scop al acestuia. În acest sens, mai mulți autori au încercat să definească termenul de leadership.

Unele definiții pun accentul pe conducere ca proces. De exemplu Elliot Jaques și Stephen Clement definesc leadership-ul ca fiind: „**procesul prin care o persoană stabilește un scop sau o direcție pentru una sau mai multe persoane și-i determină să acționeze împreună cu competență și deplină dedicare în vederea realizării lor**”.

Alte definiții ale leadership-ului pun accentul pe capacitatea liderului de a-i determina pe oameni să facă ceva (ce nu ar fi făcut de bună voie) pentru îndeplinirea unor obiective sau a unui scop comun. O a treia abordare în definirea leadership-ului pune accent pe relațiile interumane care se stabilesc în cadrul acestuia. Astfel, „Robert Tannenbaum, Irving Wesheler și Fred Massarik definesc leadership-ul ca fiind „**o influență inter-personală, exercitată într-o anumită situație și direcționată, printr-un proces de comunicare, către atingerea unui țel sau a unor țeluri specifice**”.

În cele din urmă, trebuie precizat că există definiții care fac referire și la perspectiva situațională sau la contextul în care se desfășoară actul conducerii. În acest sens, prin leadership se înțelege **procesul prin care o persoană (liderul) influențează un grup pentru ca acesta să-și îndrepte eforturile spre atingerea unor obiective într-o situație dată** (Grover Starling – „Managing the Public Sector”).

Leadership-ul se învâрте în jurul viziunii, ideilor, direcției, și are de-a face cu inspirarea oamenilor, oferirea sensului, direcției activității lor decât cu activitățile rutiniere de zi cu zi. Un lider trebuie să fie capabil să utilizeze mai mult decât propriile capacități. Un lider trebuie să fie capabil să inspire grupul să realizeze anumite activități fără să utilizeze la mijloace formale de control (Bennis, 1989, p. 139)

Una dintre cele mai simple dar utile definiții ale acestui fenomen este următoarea: Leadership-ul este un proces prin care un individ influențează un grup de oameni în mod intenționat pentru a atinge anumite obiective (Northouse, 2004)

Dacă luăm doar definițiile prezentate mai sus, putem observa că nu există o părere comună în ceea ce privește definirea conceptului de leadership. Harold F. Gortner spune că doar două elemente sunt prezente în majoritatea definițiilor date leadership-ului. Acestea sunt: „fenomenul de grup și procesul de influențare”. Primul element (fenomenul de grup)

definește conducerea ca fiind un act ce implică cel puțin două persoane, iar al doilea element (procesul de influențare) presupune intenția liderului de a influența o persoană sau un grup de persoane. (Harold F. Gortner, Julianne Mahler, Jeanne Bell Nicholson – „Organization Theory, A Public Perspective)

Astfel putem afirma că leadership-ul ca și concept este caracterizat de următoarele trăsături:

- ***Este un proces de influență intenționată***
- ***Este un fenomen de grup*** – pentru a vorbi despre leadership e nevoie de un grup de „adepti” ai liderului
- ***Este un fenomen orientat spre obiective*** – mai precis, activitatea liderului are în spate un set de obiective care trebuie atinse de „adepti”
- ***Leadership-ul este un proces mai degrabă inspirațional***, non-material –punând accent pe latura informală a relațiilor interpersonale

Pe lângă acestea, conceptul de leadership mai implică termeni precum: puterea și autoritatea (văzută ca exercitarea legitimă a puterii); și elemente cheie ca: lider, subordonat, relația lider-subordonat și aspecte situaționale.

Aceste constatări preliminare presupun din start acordarea unei atenții deosebite caracteristicilor resursei umane și contextului organizațiilor publice; așa cum s-a mai discutat anterior organizațiile publice sunt profund influențate de mediul lor, cea mai vizibilă și puternică formă de influență fiind cea politică. Liderii administrativi nu pot să ignore această realitate ce semnifică modificări semnificative de valori și obiective, priorități și strategii în funcție de ciclurile electorale. Influența exercitată de liderii administrativi nu se referă doar la aspectele interne ale organizațiilor ci și la dezvoltările exterioare acestora. Perceperea administrației publice ca un simplu aparat ce aplică în mod mecanic reglementări și politici definite la nivel politic și răspunde automat cererii sociale este mult prea simplistă; administrația acționează ca un actor distinct (alături de cei sociali și politici) în alcătuirea agendei administrative și exercită un efect socializator deloc neglijabil. Evoluțiile spațiului politic și social pot influența major sistemele administrative; valorile și interesele grupurilor politice și de interes se pot modifica rapid; lupta între aceste grupuri poate furniza liderului administrativ oportunități pe care nu le poate neglija. De aici importanța înțelegerii realităților și a adaptării stilului de leadership la situația dată în ideea protejării intereselor propriei organizații. Chiar dacă pentru mulți birocrați

separarea completă de realitățile și evoluțiile politice sau sociale pare a fi un motiv de mândrie și de promovare a unei imagini de promotori de tradiții și valori obiective, inflexibilitatea în acest domeniu nu reprezintă nici pe departe o caracteristică dorită pentru un lider eficient. Putem identifica cel puțin trei domenii în care preocuparea liderului administrativ pentru exercitarea de influență în exterior este justificată:

- *resursele care stau la dispoziția organizațiilor publice sunt limitate* și fac subiectul, de multe ori, competiției cu alte organizații publice sau private, interne sau internaționale;
- *modificarea percepțiilor politice odată cu schimbarea puterii* poate conține ca și componentă importantă un curent antibirocratic la care administrația trebuie să răspundă și care se poate materializa foarte clar prin măsuri dure de reducere a aparatului administrativ și a resurselor financiare;
- *mobilizarea sprijinului extern pentru realizarea diferitelor inițiative administrative* poate fi esențial; putem apela aici la o multitudine de exemple de inițiative guvernamentale care, chiar raționale fiind, s-au lovit de lipsa susținerii publice sau de o acerbă rezistență din partea opiniei publice. Modelele de inițiativă în ceea ce privește demararea de activități bazate pe bani publici nu mai reprezintă de demult un monopol administrativ intern iar tratarea acestei realități cu superficialitate poate conduce la surprize neplăcute pentru decidenții administrativi.

Diferența lider formal – lider informal

Pentru că lucrarea de față studiază fenomenul denumit leadership în contextul organizațiilor publice, sunt necesare unele precizări cu privire la tipologia organizațiilor publice. În acest sub-capitol mă voi referi doar la structura organizațiilor publice, urmând ca într-un capitol viitor să dezbate toate caracteristicile organizațiilor publice care au implicații asupra actului de conducere. Astfel, majoritatea organizațiilor publice au o structură ierarhică piramidală. Acest lucru înseamnă, că funcțiile sunt dispuse sub forma unei piramide, cu precizarea că, nivelul ierarhic al funcțiilor, din cadrul structurii piramidale, crește de la baza spre vârf.

Prin urmare, atunci când vorbim de conducere în cadrul organizațiilor publice (sau private) trebuie să știm că există două tipuri de leadership (sursa):

- **Leadership-ul formal** – se referă la persoanele care ocupă o funcție de conducere în organizații și la dreptul legitim al acestora de a influența persoanele din subordine în virtutea poziției ocupate în cadrul structurii ierarhice a organizației;
- **Leadership-ul informal** – spre deosebire de cel formal, nu se referă la dreptul de a-i influența pe alții oferit de locul ocupat în structura formală, ci la calitățile intrinseci ale liderului de a exercita influență în cadrul unui grup informal;

În continuare vom expune considerentele teoretice cu privire la influență ca proces intenționat de motivare și dirijare a unui grup de oameni către un obiectiv comun.

Procesul de influențare

După cum am mai menționat anterior, procesul de influențare este realizat în mod conștient și intenționat de către un lider. În acest sens, influența poate fi definită ca fiind „capacitatea unei persoane de a afecta comportamentul altora într-o manieră favorizată de actor. Folosirea cu succes a influenței poate produce modificări ale opiniilor, atitudinilor și convingerilor precum și ale comportamentelor evidente.

Deseori, aici, apare o problemă de percepție datorită faptului că influența este asociată cu relațiile de putere și, deci cu metodele coercitive. Astfel, am identificat două păreri diferite în ceea ce privește metodele folosite de lideri în procesul de influențare:

- Prima: conform conceptului de leadership, procesul de influențare conform este străin de mijloacele coercitive (Viorel Cornescu) (folosirea puterii, amenințărilor, a șantajului, și a altor elemente motivaționale negative);
- A doua: în demersul lor de influențare a unei persoane sau a unui grup de persoane, liderii pot apela atât la puterea lor de a convinge pe ceilalți (putere de persuasiune) cât și la mijloace coercitive. (Harold F. Gortner, p 319)

Astfel, problema care se pune este: ***trebuie liderii să folosească în cadrul procesului de influențare doar puterea lor de persuasiune și mijloacele de manipulare sau pot folosi și mijloacele coercitive?***

Cel puțin din punct de vedere etic, este greu de dat un răspuns la această întrebare. În practica organizațională, liderii pot folosi o abordare de tip coercitiv fără a fi blamați pentru asta

(funcția pe care ei o ocupă în cadrul organizațiilor permițându-le o astfel de abordare). Totuși, există o diferență destul de mare între cele două tipuri de abordări (cea coercitivă, și cea non-coercitivă) în ceea ce privește procesul de influențare și efectele acestora. În principiu, se presupune că un lider folosește metode de influențare coercitive atunci când metodele de persuasiune au eșuat, sau atunci când nu cunoaște astfel de metode.

În continuare voi prezenta tipurile, sau tehnicile de influență identificate la nivelul leadership-ului. Astfel, D. Kipnis, S. Schmidt, C.S. Smith și I. Wilkinson sunt de părere că pot fi identificate 7 tipuri de strategii de influențare a oamenilor:

1. **Rațiunea** – ca metodă de persuasiune ce implică folosirea tuturor informațiilor, situațiilor, evenimentelor, sau a altor mijloace de evidențiere pentru formulare unor argumente logice care să sprijine liderul în procesul de influențare;
2. **Prietenia** – pentru a influența o persoană să facă ceva liderul apelează la sprijinul și bunăvoința persoanei respective; sau folosește măgulirea;
3. **Coalizarea** – este o tactică prin care liderul mobilizează celelalte persoane din cadrul organizației pentru a convinge o persoană să facă ceva;
4. **Căderea la învoială** – se referă la negocierea pe baza folosirii recompenselor materiale sau a pe baza unui schimb de favoruri;
5. **Agresivitatea** – folosirea abordării directe și în forță pentru a determina o persoană să facă ceva;
6. **Autoritatea superioară** – această tactică se referă la câștigarea sprijinului autorității(lor) superioare din punct de vedere ierarhic pentru legitimarea cererilor;
7. **Sanționarea** – prevederea unor sancțiuni (scăderea salariului), pentru persoanele care nu-și fac treaba așa cum li s-a spus.

Pe lângă cele două tipuri de influență menționate mai sus, Yukl (1994) mai identifică alte două tipuri de influențare, și anume:

8. **Inspirația** – conducătorul folosește o solicitare sau o propunere care trezește entuziasmul unei persoane prin apel la valorile acesteia sau prin creșterea încrederii în sine a persoanei respective;
9. **Consultarea** – liderul cere participarea unei persoane la procesul de planificare a unei activități, eveniment sau strategii pentru care suportul și asistența acesteia sunt

necesare; sau în a doua formă: conducătorul este de acord cu o schimbare ținând cont de părerea și dorința unei persoane.

Același autor oferă încă o perspectivă privind tipurile de influență exercitate de lider pornind de la premisa că exercitarea influenței se referă în principal la obținerea cooperării membrilor organizației (fie pe baza considerării pozitive a obiectivelor fie pe baza atracției exercitate de lider personal). Yukl (1994):

- **Persuasiunea rațională:** Agentul folosește argumente logice și evidența factuală pentru a convinge o persoană că o propunere sau o solicitare este viabilă și capabilă să realizeze obiectivele desemnate;
- **Inspirația:** Agentul face o solicitare sau propunere care trezește entuziasmul unei persoane prin apelul la valorile, idelurile și aspirațiile sau prin creșterea încrederii în sine ale acesteia;
- **Consultarea:** Agentul stimulează participarea unei persoane în planificarea unei strategii, activități sau schimbări pentru care suportul și asistența acesteia sunt necesare; sau agentul este gata să modifice o propunere pentru a ține cont de preocupările sau sugestiile unei persoane;
- **Apropierea:** Agentul uzează de rugăminți, flatare, comportament prietenesc, etc pentru a construi o stare de spirit favorabilă a unei persoane înainte de a-i solicita acesteia ceva;
- **Atribute personale:** Agentul apelează la sentimentele de loialitate sau prietenie a unei persoane înainte de a-i solicita acesteia ceva;
- **Schimb:** Agentul oferă un schimb de favoruri, indică realizarea unei reciprocități ulterioare sau promite o împărțire a beneficiilor dacă persoana vizată realizează ceea ce i se cere;
- **Tactici de coaliție:** Agentul caută ajutorul altora pentru a convinge o persoană să facă ceva; sau agentul folosește suportul altora ca un motiv pentru ca persoana vizată să se declare, de asemenea, de acord;
- **Tactici de legitimare:** Agentul caută să stabilească legitimitatea unei solicitări prin clamarea autorității sau dreptului de a o face, sau prin verificarea consistenței acesteia cu politicile, regulile, practicile și tradițiile organizaționale;

- **Presiunea:** Agentul folosește solicitări, amenințări, verificări frecvente sau repetări persistente pentru a influența persoana vizată să facă ceea ce se dorește.

Se poate observa, deci, că există o multitudine de modalități prin care conducătorul poate influența o persoană sau un grup de persoane în a face ori a nu face ceva. De asemenea, se poate afirma că unele tipuri de influență se bazează mai mult pe abilitățile liderului (cum sunt: rațiunea, inspirația sau consultarea), sau altfel spus, pe puterea de persuasiune a acestuia. Acest lucru nu înseamnă că pentru a influența un grup, chiar și folosind aceste tehnici, un lider nu are nevoie de puterea care să-l pună în poziția de a fi ascultat. Altfel spus, cu cât spectrul tehnicilor de influențare cunoscute și aplicate de către un conducător, este mai larg, cu atât șansele acestuia de a influența alte persoane cresc considerabil.

În cele din urmă: există și părerea conform căreia o persoană poate influența o altă persoană sau un grup de persoane fără a avea această intenție, adică în mod involuntar. (Harold F. Gortner). Întrebarea care se pune, este: Mai vorbim în acest caz de leadership? Răspunsul este negativ dată fiind precizarea pe care unele definiții ale leadership-ului o dau, și anume: „influențare *intenționată*”.

Surse de putere ale leadership-ului

Observăm din informațiile prezentate până acum că fenomenul denumit leadership nu este deloc simplu, ci implică mai multe elemente. Până acum am analizat elemente ce țin de: structura organizațiilor și tipurile de lideri ce pot fi întâlniți în cadrul organizațiilor; procesul de influențare și tehnicile de influențare pe care liderii le pot folosi în demersul lor de a convinge și motiva alte persoane să urmeze o anumită direcție, sau scop. În continuare urmează să acordăm atenție surselor de putere care stau la baza leadership-ului.

Capacitatea persoanelor care dețin funcții de conducere în cadrul organizațiilor publice de a-i influența pe subordonați este mai mare dacă are la bază una sau mai multe surse de putere.

Aceste surse de putere derivă, pe de o parte, din atribuțiile și specificul postului ocupat în cadrul structurii organizației iar, pe de altă parte, din abilitățile personale ale liderului. Această separare a surselor de putere este importantă pentru a analiza comportamentul conducătorilor în relația cu subordonații.

Dar să trecem mai întâi, la definirea și specificarea principalelor surse de putere pe care le putem întâlni în cadrul organizațiilor. Așadar, John French și Bertram Raven (1959) au definit și grupat sursele de putere după cum urmează: (Jamil E. Jreisat, p 167)

- **Recompensa** – bazată pe convingerea că o persoană are abilitatea de a recompensa (pozitiv) altă persoană în schimbul loialității și obedienței de care aceasta va face dovadă. Pentru că vorbim de organizații, recompensa se poate materializa sub forma unei creșteri salariale, a promovării, sau sub o altă formă de recunoaștere;
- **Puterea coercitivă** – bazată pe convingerea că o persoană are abilitatea de a pedepsi altă persoană pentru a o convinge pe aceasta să respecte un ordin. Această sursă de putere se manifestă sub forma unei obligări forțate;
- **Legitimitatea** – se referă la recunoașterea dreptului legal în baza căruia, persoana care deține acest drept, poate să prescrie un anumit tip de comportament pentru persoanele din subordine. Puterea se limitează la prevederile legale existente în acest sens (sau la prevederile regulamentelor interne ale organizației);
- **Puterea** – sursă de putere rezultată din respectul și admirația avută pentru stilul de leadership, valorile profesionale și alte caracteristici pozitive pe care o persoană le are.
- **Expertiza** – are la bază anumite cunoștințe și/sau abilități, deținute de o persoană și recunoscute de către celelalte persoane din cadrul organizației

O altă sursă de putere care își face din ce în ce mai simțită prezența în zilele noastre este **informația**. Informația ca sursă de putere este bazată pe impactul acesteia asupra procesului de luare a deciziei și pe imposibilitatea nivelelor manageriale superioare de a colecta și analiza toată informația necesară. Există și părerea conform căreia datorită dezvoltării tehnologiei informaționale această problemă a cadrelor de conducere ar fi rezolvată. Pe de altă parte, alți autori sunt de părere că dezvoltarea tehnologiei informaționale a înrăutățit și mai mult situația, prin bombardarea cu informații ce nu pot fi sortate și analizate din lipsă de timp. (Brian Clegg, Paul Birch – „Arta de a-i Conduce pe Ceilalți)

Procesul de influențare în cadrul organizațiilor este deseori confundat cu utilizarea formelor de coerciție (amenințări, sancțiuni). Dar, leadership-ul nu se referă doar la folosirea forței, ci la capacitatea liderilor de a-i face pe oameni să dorească cu adevărat să atingă obiectivele propuse

de aceștia. Simpla utilizare, de către o persoană, a autorității conferite de postul ocupat, nu face din acea persoană un lider ci doar un ocupant al unui post de conducere. (Donald Clark)

Pe de altă parte, puterea se exprimă numai ca act posibil, potențial. Nu este necesar ca puterea să se constituie ca practică curentă pentru a o menține (Viorel Cornescu). Astfel, dacă o persoană deține puterea, ea nu trebuie neapărat să o utilizeze repetat pentru a o păstra, ci aceasta se păstrează sub formă latentă.

În continuare vom prezenta pe cât se poate conceptul de autoritate, acesta fiind foarte des întâlnit atunci când vorbim de conducere.

Autoritatea poate fi definită ca fiind „influență derivând din acceptarea voită din partea altora a dreptului cuiva de a elabora reguli sau de a emite imperative, așteptând în schimb ascultare (supunere)” (dicționar de analiză politică). Autoritatea poate fi caracterizată drept influență bazată pe legitimitate. A are autoritate asupra lui B (și deci influență) deoarece B consideră solicitările lui A asupra sa drept legitime sau juste. Relația de autoritate este subiectivă, psihologică și morală în natură spre deosebire de formele de influență bazate pe resurse materiale sau pe coerciție fizică. Într-un cadru organizațional autoritatea înseamnă că oamenii sunt dornici să urmeze anumite reguli, să accepte anumite rezultate și să se supună judecății celor din conducere. În conformitate cu adesea citata tipologie a lui Max Weber sursele de autoritate sunt: legea, tradiția și calitățile charismatice ale conducătorilor. Weber descrie cele trei tipuri de autoritate care explică de ce indivizii s-au supus conducătorilor de-a lungul istoriei (Richard Stillman).

Unul din cele mai vechi tipuri de autoritate, tipul tradițional al societății primitive se bazează pe credința în caracterul sacru al tradiției. Dacă o familie de conducători a condus dintotdeauna oamenii o consideră legitimă și îi ascultă pe membrii ei. Timpul, precedentul și tradiția îi legitimează pe conducători în ochii supușilor.

Al doilea tip de autoritate conform lui Max Weber este autoritatea charismatică, bazată pe calitățile personale și atractivitatea liderilor. Liderii charismatici sunt liderii auto-aleși care însuflă încredere datorită calităților lor extraordinare, aproape supraumane. Conducătorii militari, șefii luptătorilor, președinții partidelor populare, fondatorii religiilor sunt exemple de personaje ale căror fapte eroice sau miraculoase atrag adepți. Faptul că acest tip de autoritate își are baza în caracteristicile unei singure persoane și faptul că deciziile sunt luate intuitiv de către aceasta l-au

determinat pe Peter Drucker să afirme că liderii nu trebuie să fie carismatici. O altă problemă a acestui tip de autoritate este cea a succesiunii, fiind foarte puțin probabilă apariția unui nou lider carismatic în cadrul organizației, după ce precedentul a fost pierdut.

Weber a postulat și un al treilea tip de autoritate care stă la baza civilizațiilor moderne și anume autoritatea legal rațională. Acesta se bazează pe “încrederea în legitimitatea modelului de reguli normative și a drepturilor celor investiți cu autoritate în cadrul acestor reguli în scopul de a da dispoziții”. Ascultarea este datorată mai degrabă unui set impersonal de legi stabilite în mod legal, decât unui conducător. Autoritatea legal-rațională investește putere mai mult în funcție decât în persoana care ocupă funcția: astfel oricine poate conduce atâta timp cât ajunge în funcție conform regulilor

Ultimul tip de autoritate prezentat este caracteristic organizațiilor moderne (publice sau private), și este singurul tip de autoritate care are la bază un sistem premeditat pentru atingerea anumitor scopuri și obiective în comun. Autoritatea legal-rațională provine, așa cum am menționat, din ocuparea unui post, pe baza regulilor interne ale organizației. S-ar putea totuși, să apară situația în care o persoană să dețină un post care îi conferă autoritate, dar această poziție să fie umbrată de elemente precum: lipsa competenței profesionale, a elementelor morale și intelectuale, sau a experienței. În acest caz vorbim doar de o autoritate oficială, și nu una reală.

Întrebarea care se pune este: Care este legătura dintre putere, autoritate și influență (ca proces). Răspunsul logic este: puterea și autoritatea sunt mecanisme care ajută liderul în demersul lui de a influența alte persoane să facă ceva.

Până acum am urmărit conceptul de leadership cu toate elementele sale. Urmează să analizăm diferența între leadership și management. Astfel, pentru mulți oameni conceptul de leadership se suprapune cu cel de management. În realitate, nu este deloc așa, iar precizarea acestei diferențe este foarte importantă în descrierea elementelor ce definesc actul de conducere.

Delimitarea conceptului de leadership de cel de management

Data fiind complexitatea și ambiguitatea conceptului de leadership, acesta dă naștere unei confuzii. Astfel, pentru mulți oameni conceptul de leadership se suprapune cu cel de management. În realitate, nu este deloc așa, iar precizarea acestei diferențe este foarte importantă în descrierea elementelor ce definesc actul de conducere. (Brian Clegg, pag 9).

Cele două procese sunt diferite unul față de celălalt, începând chiar cu scopul lor final. În management este vorba mai mult de eficiență și stabilitate pe când în leadership aceste deziderate sunt secundare, importanța majoră fiind acordată motivării și conducerii oamenilor către atingerea obiectivelor (eficacitate). Prezența liderilor este considerată ca fiind foarte importantă în momente de criză. Astfel, dat fiind faptul că trăim într-o lume extrem de dinamică, necesitatea unor lideri veritabili este evidentă.

În literatura de specialitate referitoare la domeniul public întâlnim deseori același înțeles pentru cele două concepte care sunt luate ca sinonime. Totuși, atunci când se face această distincție, ea este făcută pentru a enunța un caz nefericit; cel al numărului mic de lideri aflați în poziții de conducere în cadrul organizațiilor publice, în contrast cu numărul mare de manageri. (Jamil E. Jreisat, pag 164)

Prin urmare, uneori apare ideea conform căreia, pentru o organizație sunt mai valoroși liderii decât managerii. Mergând mai departe pe această idee, Brian Clegg și Paul Birch (pag 11) au afirmat că: „ Managerii îndeplinesc lucruri care s-ar fi putut face oricum, iar conducătorii/liderii realizează lucruri care nu s-ar fi putut face fără ei”.

Considerăm că afirmația prezentată în paragraful anterior este puțin exagerată ambele concepte prezentând aspecte importante în cadrul unei organizații. Conceptul de *management* se referă la *asumarea responsabilității pentru realizarea unui obiectiv și la alocarea eficientă a resurselor (materiale și umane) în acest scop*. Pe de altă parte, conceptul de *leadership* se referă la *procesul de influențare și direcționare a membrilor organizației către atingerea obiectivului*. Warren Benis și Bart Nanus au reușit să rezume diferența dintre leadership și management la o singură frază: „*Managerii sunt oameni care fac lucrurile așa cum trebuie, iar liderii sunt oameni care fac lucrurile potrivite*”. (Warren Bennis & Bart Nanus, pag 34)

Considerăm, că într-o organizație publică (sau de alt tip) avem nevoie și de lideri și de manageri; sau mai bine zis, de oameni care să îndeplinească ambele funcții. Este nevoie și de o viziune strategică și de realizarea activităților curente. Astfel, deși leadership-ul și managementul sunt activități total diferite, ele nu se exclud ci se completează. De altfel, la începutul acestui subcapitol am precizat că această diferențiere are ca scop surprinderea elementelor ce stau la baza conceptului de leadership, și nici într-un caz evidențierea aspectelor ce „dau câștig de cauză” unuia din cele două domenii de activitate.

Exercitarea influenței la nivelul organizației nu reprezintă o simplă aplicare a funcțiilor formale; dincolo de acestea trebuie realizată o adevărată combinație de elemente capabile să ofere cele mai bune rezultate, în funcție de caracteristicile indivizilor, grupului sau ale mediului extern.

Simpla aplicare a factorilor de coerciție nu demonstrează abilități manageriale; cel mult poate proba o abordare autoritară sau incapacitatea (imposibilitatea) de aplicare a celorlalte forme de influență. Deși puterea în organizații tinde a fi în mod automat legată de responsabilitățile formale și de coerciție sursele ei pot fi diferite (Chevallier, 1986; French și Raven, 1959); în afara coerciției (legată de percepția conform căreia o persoană are abilitatea de a provoca disconfort psihic sau fizic asupra unei alte persoane care nu s-a dovedit obedientă sau loială) mai există elemente semnificative precum: execuția (bazată pe libertatea de aplicare la nivel operațional a unor decizii generale); expertiza (bazată pe deținerea unor cunoștințe sau abilități recunoscute); informația (bazată pe impactul acesteia asupra procesului de luare a deciziei și pe imposibilitatea nivelelor manageriale superioare de a colecta și analiza toată informația necesară); legitimitatea (bazată pe ideea că o anumită persoană are dreptul legal de a prescrie un tip de comportament pentru o altă persoană într-o situație anume); recompensa (bazată pe ideea că o persoană are abilitatea de a furniza unei alte persoane compensații legate de obediența și loialitatea dovedită).

Așa cum se poate observa liderul organizației publice deține o varietate de mijloace de influențare a subordonaților în direcția atingerii obiectivelor instituției; găsirea combinației necesare reprezintă însă un element ce ține de calitățile individuale și personalitatea conducătorului; modul în care el va fi capabil să găsească cele mai bune soluții în funcție de evoluțiile mediului și de caracteristicile organizației definește de fapt diferența, linia de demarcație între succes și insucces. Toate aceste elemente pot semnifica, din perspectiva unui lider inteligent, posibilități de extindere a puterii și influenței formale la dimensiuni superioare.

Caracteristica definitorie a managerului o constituie puterea sa asupra celorlalți. Puterea presupune atât dreptul cât și abilitatea de a influența comportamentul celorlalți. Când ne referim la dreptul de a impune altor persoane o anumită conduită, luăm în calcul *autoritatea*, adică latura formală a puterii. Abilitatea de a determina comportamentul celorlalți, respectiv *latura informală a puterii*, constituie *capacitatea sa de influență*. Din compararea laturii formale și a celei

informale a puterii rezultă că acestea sunt independente; dacă ambele aspecte (autoritatea și capacitatea de influență) se regăsesc în aceeași persoană acesta este un lider autentic.

Motivațiile liderului sunt legate de realizarea unor proiecte care să ducă la dezvoltarea organizațiilor și la promovarea colaboratorilor pe trepte mai înalte de competență, în comparație cu individul care are motive strict personale pentru a domina.

Abraham Zaleznik considera că o cultură managerială pune accent pe raționalitate și pe control. Indiferent dacă energiile sale sunt îndreptate spre realizarea obiectivelor, spre resurse, spre structurile organizației sau spre oameni, managerul este de fapt cel care rezolvă problemele cât mai eficient posibil (Abraham Zaleznik, 1998, p. 63). Un manager nu trebuie să fie genial, el trebuie să dovedească tenacitate, consecvență, tărie de caracter, inteligență, abilități analitice, toleranță și bunăvoință (*ibid.*, p. 64). Deși Abraham Zaleznik percepe liderul și managerul ca entități complementare; ei se diferențiază prin *motivație, mod de gândire și mod de acțiune*.

Iată câteva diferențe:

Atitudinile față de obiective

Managerii tind să adopte atitudini impersonale, chiar pasive față de obiectivele propuse. Managerul vede atingerea obiectivelor o necesitate mai mult decât o dorință. În schimb, liderul este dinamic, și adoptă o atitudine deschisă, activă față de obiective, el determinând direcția în care se îndreaptă organizația. Rezultatul net al acestui mod de raportare constă în modificarea modului în care oamenii percep desirabilul, posibilul și necesarul.

Viziunea procesul de muncă.

În cazul managerilor, instinctul de conservare este cel care dictează activitățile, de cele mai multe ori ei aleg pragmatismul, rutina și siguranța în fața noului, situațiilor de risc sau care presupun schimbări majore. Pentru a fi eficienți, liderii trezesc interesul oamenilor pentru obiectivele și implicit activitățile organizației. Liderii adoptă poziții care presupun un grad de risc mai ridicat; de cele mai multe ori, aceștia sunt temperamental dispuși să caute riscul sau pericolul, în special atunci când șansa oportunității și a recompensei pare promițătoare.

Relațiile cu membrii organizației

Atitudinea managerilor față de relațiile umane poate avea aspecte diferite – dorință de inter-relaționare, dar și preferința pentru un grad scăzut de implicare emoțională în acele relații. Deși cele două perspective pot părea paradoxale, coexistența lor secondează activitatea

managerială, subsumează căutarea compromisurilor și stabilirea unei balanțe de putere. Liderii, care se preocupă în special de idei, interacționează într-o formă mult mai intuitivă și empatică. Distincția se stabilește între atenția managerului față de *modul* în care se derulează evenimentele și atenția liderului față de *semnificația* evenimentelor pentru participanți. Un aspect interesant este felul în care subordonații își caracterizează managerii, respectiv liderii. În viziunea lor, managerul este implacabil, detașat și manipulator. În contrast, liderii sunt descriși prin adjective cu un bogat conținut emoțional.

Warren Bennis, în lucrarea *On Becoming a Leader*, enumeră 12 diferențe între manager și lider:

1. Managerul administrează. Liderul inovează
2. Managerul e o copie. Liderul e un original
3. Managerul menține. Liderul dezvoltă
4. Managerul pune accentul pe sisteme și structură. Liderul pune accentul pe oameni.
5. Managerul se bazează pe control. Liderul se bazează pe încredere.
6. Managerul are o vedere cu precădere pe termen scurt. Liderul are o vedere pe termen lung.
7. Managerul raspunde la întrebări precum: *unde? cum?* Liderul rasăunde la : *ce anume?* și *de ce?*
8. Managerul se orientează permanent în funcție de rezultatele imediate. Liderul se orientează după rezultatele pe termen mediu și lung (impact)
9. Managerul imită. Liderul crează.
10. Managerul acceptă status-quo-ul. Liderul îl contestă.
11. Managerul face lucrurile *cum trebuie*. Liderul face lucrurile *care trebuie*¹⁰

Desigur, aceste caracterizări sunt în unele cazuri exagerate – spre exemplu și managerii au vederi pe termen mediu și lung (management strategic, planificare strategică) – cu toate acestea ele sunt edificatoare pentru a sublinia esența diferențelor dintre cele două ipostaze – unul este înmtruchiparea organiației formale (managerul) în timp ce celălalt reprezintă latura informal a organizației.

¹⁰ The manager does things right. The leader does the right thingg.

11. Procesul decizional în cadrul organizațiilor publice

Luarea deciziei în sectorul public

A conduce înseamnă a lua decizii. Orice activitate a unui conducător și toate funcțiile specifice procesului de conducere (planificare, organizare, coordonare, antrenare, control) implică necesitatea de a lua decizii. *Instrumentele cu care operează managerii sunt deciziile.* Rolul deciziei în procesele conducerii este esențial: fără decizii niciuna dintre resursele organizației nu ar putea fi pusă în valoare. Deciziile privesc acțiunile oamenilor și resursele cu care aceștia operează. Prin ele se asigură adaptarea organizațiilor la efectele câmpurilor de forțe la care sunt supuse și se valorifică potențialul organizației pentru a-și atinge menirea (Stanciu, Ionescu, 2004). A decide înseamnă a alege dintr-o mulțime de soluții sau variante de acțiune, pe baza standardelor și criteriilor prestabilite, cu instrumente specializate, pe aceea care întrunește cele mai mari șanse de reușită în vederea atingerii obiectivelor unui grup. Decizia este asociată unei marje de risc pentru că nu pot fi cunoscute toate influențele care pot să apară într-un proces complex. Riscul reprezintă posibilitatea ca un anumit lucru să se producă cu o anumită probabilitate; el nu are nici o conotație negativă.

Procesul decizional în cadrul oricărei organizații, fie ea privată sau publică, este un element cheie în funcționarea sa. Modul în care se iau și apoi se implementează deciziile determină în ce măsură organizația își atinge scopurile propuse. Procesul decizional este strâns legat de conceptul de putere, de cele mai multe ori cei care iau deciziile ocupând funcții sau posturi care le oferă un grad mare de putere (sau autoritate)¹¹. Cu alte cuvinte, cu cât mergem mai jos pe linie ierarhică, spre baza organizației *puterea decizională* (posibilitatea legală și capacitatea de a lua o decizie în numele organizației) scade. De asemenea trebuie să ținem cont că vorbim despre organizații **publice**, iar acest caracter **public** influențează în mod hotărâtor modul în care este distribuită puterea în cadrul organizației și cum se desfășoară *procesul decizional*.

¹¹ Cei doi termeni *putere* și *autoritate* sunt de multe ori folosiți intersanjabil deși există o diferență între ei. Când vorbim despre putere ne referim în principal la capacitatea cuiva de a obține sau atinge anumite obiective prin intermediul altor persoane bazându-se în special pe un sistem de sancțiuni și recompense. În acest context puterea poate exista fără autoritate. Un exemplu în acest sens sunt situațiile de jaf – atacatorul deține puterea datorită armei pe care o poartă dar nu are autoritate asupra celui atacat; Autoritatea diferă prin faptul că puterea deținută este și acceptată, este legitimă. Studenții ascultă o prelegere a unui profesor datorită autorității pe care acesta o are (chiar dacă nu deține vreo putere reală asupra lor).

În cadrul unei organizații puterea pe care un anumit individ o deține poate îmbrăca mai multe forme (French, Raven, 1968):

- Putere de tip *recompensă* – individul poate oferi (sau nu) diverse recompense către alți membri ai organizației (salar, prime, bonus-uri etc.);
- Putere *coercitivă* – individul poate lua măsuri coercitive (sanctiuni) împotriva altor membri ai organizației;
- Putere de tip *referent* – individul are putere asupra altor membri ai organizației deoarece aceștia îl văd ca un model de urmat;
- Putere de tip *expertiză* – individul are putere datorită cunoștințelor și pregătirii superioare (într-un anumit domeniu) față de ceilalți membri ai organizației;
- Putere *legitimă* – puterea individului este *acceptată* de ceilalți membri ai organizației. De cele mai multe ori legitimitatea puterii este oferită de funcția ocupată.

În organizațiile publice puterea nu este distribuită uniform și proporțional, conceptul de *dependență* jucând un rol important. Acest fapt își are rădăcinile tocmai în ideea democrației și în principiul separației puterilor în stat. Pentru a evita abuzurile există mai multe centre de putere în cadrul sistemului administrativ. Implicat procesul decizional va fi unul complex, în care diverși actori încearcă să-și afirme poziția și să-și impună dezideratele. Un studiu comparativ realizat între organizațiile publice și cele private a reliefat un lucru extrem de interesant (Kenny, 1987): dacă în interiorul organizațiilor diferențele dintre sectorul public și privat sunt minore (în ambele cazuri în general aceleași departamente sunt de obicei implicate în procesul decizional) în privința relației cu mediul extern diferențele sunt majore. În timp ce managerii organizațiilor private consideră mediul extern important din punctul de vedere al concurenței – pentru a obține avantajul competitiv concurența trebuia analizată și luate decizii astfel încât organizația să obțină beneficii maxime – managerii publici consideră puterea lor decizională restrânsă în special datorită intervenției altor organizații publice. Autoritatea unui decident public este mult fragmentată datorită modului în care este distribuită puterea în cadrul sistemului. De cele mai multe ori decidenții publici sunt nevoiți să realizeze alianțe și rețele de susținere pentru a fi siguri că obțin rezultatul dorit.

Un departament sau birou deține mai multă putere atunci când (1) organizația este *dependentă* într-o mare măsură de activitatea acelui departament/birou, când (2) departamentul deține *controlul asupra resurselor financiare*, când (3) activitatea sa este *nesubstituibilă*¹² și când (4) joacă un rol mai important față de restul departamentelor în *rezolvarea situațiilor de incertitudine* cu care se confruntă organizația (Pfeffer, Salancik 1978, Pfeffer, 1992).

Procesul decizional este strâns legat de conceptul de putere, deoarece puterea deținută determină cine decide (Rainey, 2003). Unii autori consideră că procesul decizional în cadrul organizațiilor publice trebuie tratat distinct de luarea deciziei în sectorul privat datorită condițiilor specifice în care funcționează organizațiile publice – presiuni politice, interdependență față de alte autorități, cadrul legal, scopuri și obiective difuze (Nutt, 1999).

Modele decizionale în administrația publică

În continuare vom prezenta 4 modele decizionale specifice sectorului public:

- ***Modelul Rațional;***
- ***Modelul Incremental;***
- ***Modelul „Coșului de Gunoi”;***
- ***Modelul Agregat.***

Pornind de la analiza organizațiilor publice și de la scrierile lui Chester Barnard și Herbert Simon, Charles E. Lindblom profesor de economie la Yale, oferă o perspectivă pertinentă a procesului decizional în cadrul administrației publice în eseu intitulat *The Science of Muddling Through* (1959) oferind două modele decizionale: modelul rațional - Lindblom îl numește rațional-comprehensiv – și modelul incremental – sau modelul succesiv-limitat.

Conform lui Lindblom (1959) modelul rațional-comprehensiv reprezintă modul clasic în care teoreticienii administrației percep procesul decizional în timp ce al doilea model – cel incremental – se apropie mai mult de realitate, modul efectiv în care sunt luate deciziile în organizațiile publice.

Să presupunem că un funcționar public de conducere este însărcinat cu formularea unei politici publice care își propune să reducă inflația. Conform lui Lindblom el are două opțiuni. Dacă optează pentru ***modelul rațional*** primul pas ar fi să realizeze o listă completă de *indicatori*

¹² Activitățile specifice departamentului nu pot fi realizate de alt departament; organizația nu poate funcționa fără activitatea acelui departament

relevanți (orice factor care poate influența nivelul inflației) pe care să-i monitorizeze: nivelul de șomaj, profitul sectorului privat, rata dobânzii bancare, mecanisme de protecție a bursei de valori, raportul import-export, cursul de schimb etc.

Pasul doi ar fi să calculeze *pentru fiecare dintre indicatorii* identificați valoarea atribuită de societate și apoi să realizeze o ierarhie a lor (indicatorii sunt așezați într-o ierarhie în funcție de importanța lor; spre exemplu cursul de schimb ar putea fi înaintea raportului import-export). Odată realizată ierarhia, decidentul poate trece la identificarea alternativelor de politică pe care le are la dispoziție și compararea lor pentru a vedea care dintre ele conține cei mai mulți indicatori – care dintre aceste alternative va aduce cele mai mari beneficii. Pentru a realiza acest lucru va încerca să identifice toate teoriile existente în domeniu pentru a avea cât mai multe informații privind fiecare alternativă în parte – apel la teoriile existente. În final va alege cea variantă care e cea mai benefică – cea care respectă/include cel mai mare număr de indicatori.

Alternativa (***modelul incremental***) ar fi ca funcționarul să aleagă un singur indicator după care să își ghideze evaluarea alternativelor - de exemplu menținerea prețurilor la un nivel cât mai scăzut. Restul indicatorilor vor avea o importanță scăzută sau pur și simplu vor fi ignorați, astfel nu va realiza o ierarhie a indicatorilor și nici o valorizare/ierarhizare a lor. În faza următoare va încerca să identifice alternativele existente pornind în special de la experiența precedentă în situații asemănătoare. Odată alternativele identificate (un număr mult mai mic decât în primul caz, de multe ori chiar o singură alternativă) va încerca să le compare însă nu pe baza teoriilor existente ci recurgând din nou la experiența acumulată până atunci, încercând să aducă modificări minore unor politici precedente pentru a se apropia cât mai mult de scopul stabilit. El va observa că fiecare alternativă are și alte efecte decât cele urmărite - spre exemplu, o anumită politică va oferi stabilitate a prețurilor în detrimentul șomajului, în timp ce alta va aduce o reducere a șomajului dar va conduce la creșterea prețurilor. Această metodă combină într-un singur pas atât alegerea instrumentului potrivit cât și a valorii determinante. Deoarece funcționarii care utilizează acest model se așteaptă să-și atingă scopul propus doar parțial, ei vor repeta secvența descrisă anterior de mai multe ori încercând să se apropie cu „pași mărunți” de scopul propus.

Iată caracteristicile celor două modele:

Caracteristicile Modelului Rațional-Comprehensiv (Lindblom, 1959, p. 81)

1. Definierea cât mai clară a scopului și a obiectivelor urmărite înainte de a analiza resursele disponibile și eventuale alternative pentru același scop și obiective.
2. Formularea alternativei (a politicii publice în cazul nostru) se realizează după modelul „mijloace/instrumente disponibile – obiective urmărite” - *means-end analysis*. Prima dată sunt identificate și izolate obiectivele (*ends*) după care se caută instrumentele necesare pentru a atinge aceste obiective (*means*).
3. Se realizează testul „politicii bune” – alternativa aleasă (proiectul de politică publică) este cu atât mai „bună” cu cât demonstrează că întrunește cât mai multe din criteriile impuse pentru a atinge scopul propus.
4. Analiza fiecărei politici este comprehensivă. Fiecare factor relevant este luat în considerare.
5. Întregul proces are o bază teoretică substanțială.

***Critici* ale modelului rațional:**

Herbert Simon și James March (1993) ridică o serie de întrebări privind eficacitatea modelului rațional:

- Nu este clar cine este îndreptățit să realizeze ierarhizarea obiectivelor conform cu valoarea pe care societatea le-o atribuie.
- Nu pot fi identificate și analizate toate alternativele posibile – capacitatea intelectului uman este limitată. În acest caz pe baza căror criterii se face selecția și cine stabilește aceste criterii – modelul nu menționează dacă decidentul le stabilește sau ele sunt dictate de o instanță superioară.
- Asumpția că fiecare consecință a unei politici poate fi cunoscută și măsurată este mai mult decâ discutabilă. Chiar și în situația în care avem cazuri de incertitudine, modelul presupune că se poate calcula întotdeauna gradul de probabilitate al unei anumite consecințe, lucru extrem de dificil.
- Compararea între diverse consecințe ale fiecărei politici este greu de realizat datorită caracterului complex al acestora. Metoda des utilizată în special de economiști este transformarea consecințelor în valoare financiară. Însă nu orice consecință poate fi

transformată în valoare financiară (satisfacția pacienților serviciilor de sănătate, creșterea solidarității în rândul unei comunități, salvarea de vieți omenești etc.).

- Modelul funcționează doar în cazul unor situații simple cu un număr redus de variabile, unde acestea pot fi controlate. Odată ce numărul variabilelor crește eficacitatea sa scade dramatic.

Nu vom insista asupra modelului rațional deoarece el este rareori utilizat în realitate datorită resurselor limitate de care dispune decidentul și imposibilității aplicării sale la situații complexe. El oferă un punct de referință în încercarea de a înțelege cum funcționează celelalte modele decizionale.

Caracteristicile Modelului Succesiv Limitat sau Incremental (Lindblom, 1959, p. 81):

1. Selecția scopurilor și obiectivelor și alegerea alternativelor posibile *este interconectată - se realizează concomitent*.
2. Dacă mijloacele/instrumentele sunt legate direct de scopuri și obiective, analiza de tip instrumente-scop urmărit (*means-ends analysis*) nu-și mai are rostul.
3. Testul „politicii bune” reprezintă defapt *obținerea acordului* tuturor actorilor implicați¹³ în procesul decizional (chiar dacă aceasta nu este *cea mai benefică* și potrivită pentru scopul urmărit)
4. Partea de analiză este limitată drastic (*analiză non-comprehensivă*):
 - i. Nu sunt luate în calcul toate efectele posibile ale fiecărei alternative decât cele care sunt cele mai evidente în momentul deciziei.
 - ii. Nu sunt luate în calcul toate alternativele posibile, decât cele evidente în momentul deciziei.
 - iii. Nu sunt luate în calcul toate valorile societății/comunității privind alternativele disponibile și obiectivele fiecăreia.
5. Se compară situația prezentă cu alte situații precedente, apelul la teorie fiind minim sau inexistent.

Lindblom consideră că primul model decizional este aplicabil doar în situații simple care implică un număr redus de variabile. În sectorul public însă vorbim despre politici complexe cu scopuri

¹³ Am precizat anterior, autoritatea în cadrul sectorului public este fragmentată, astfel în luarea deciziei sunt de obicei implicați mai mulți actori con-interesați

multiple, uneori contradictorii și un număr mare de variabile care sunt greu de identificat și izolat. De aceea, majoritatea deciziilor în cadrul administrației publice sunt luate pornind de la modelul incremental.

În continuare vom detalia fiecare etapă pentru a ilustra modul în care funcționează modelul incremental (Lindblom, 1959, p. 82-85):

▪ **Etapa 1 – Definirea scopurilor și analiza alternativelor**

Stabilirea obiectivelor și alegerea alternativei/alternativelor se realizează concomitent. Explicația este imposibilitatea identificării unor criterii obiective după care alternativele să fie evaluate, și mai departe ierarhizarea acestor criterii în funcție de valoarea pe care le-o acordă societatea. Acest lucru este imposibil de realizat deoarece de multe ori societatea fie nu se pronunță asupra acestor criterii fie dacă se pronunță apar puncte de vedere contradictorii. Spre exemplu într-o politică de relocare a unui grup de indivizi dintr-o zonă în alta, decidentul trebuie să ierarhizeze (conform modelului rațional) diverse criterii precum mutarea cât mai rapidă a grupului din zona respectivă, identificarea unui nou spațiu pentru indivizii respectivi, minimizarea conflictelor care pot apărea în zonele în care persoanele nou venite nu sunt bine primite sau utilizarea resurselor în mod eficient – e greu de spus care dintre acestea este cel mai important. Mai mult, când vorbim despre politici sociale, ele sunt valorizate diferit în funcție de context – într-o perioadă de criză, utilizarea rațională a resurselor poate fi mai importantă decât păstrarea unei imagini pozitive a administrației, dar lucrurile se pot inversa în perioadele de creștere economică. Pe scurt „decidentul alege în același timp alternativa și obiectivele pe care dorește să le atingă” (Lindblom, 1959, p. 82). Al doilea aspect important al acestei etape este faptul că decidentul își va focaliza atenția asupra *beneficiilor sau valorii marginale a politicii*. Dacă decidentul trebuie să aleagă între două alternative (politici) X și Y el nu va compara fiecare obiectiv în parte pentru fiecare alternativă ci doar diferențele dintre cele două¹⁴ și în funcție de această diferență va lua decizia. Astfel avem o stabilire a obiectivelor și alegere a alternativei în același timp.

¹⁴ Spre exemplu politicile X și Y îndeplinesc ambele obiectivele a, b și c, dar X va atinge și obiectivul f în detrimentul obiectivului g în timp ce Y va atinge obiectivul g în detrimentul obiectivului f; decidentul va compara doar g și f încercând să afle care e mai important. Odată ce decide care e mai important, el decide concomitent și

- **Etapa 2 – Relația dintre mijloace și scopuri** (*means-ends relation*)

În cazul modelului incremental analiza de tip mijloace-scopuri este inutilă, deoarece o astfel de analiză este funcțională atunci când atât scopurile cât și obiectivele sunt clar definite și există un set de criterii clar stabilite după care acestea pot fi ierarhizate. Ori, anterior am stabilit deja că acest lucru este aproape imposibil de realizat în realitate datorită obiectivelor conflictuale și a imposibilității atribuirii unei valori fiecăruia. Întrebarea care se pune este cum stabilim atunci dacă politica/alternativa aleasă este cea corectă?

- **Etapa 3 – Testul „politicii bune”**

O politică este bună atât timp cât ea poate obține acordul tuturor celor implicați în procesul decizional. Organizațiile publice au structura complexă, autoritatea este fragmentată, există mai mulți actori implicați în procesul decizional care de cele mai multe ori au obiective sau interese diferite. În această situație, orice ierarhizare a obiectivelor sau evaluare a politicii în funcție de capacitatea sa de a atinge anumite obiective este inutilă atâta timp cât decidenții nu cad de acord asupra adoptării ei. „Trebuie să ținem minte că obiectivele în sine nu au nici un fel de utilitate sau validitate atât timp cât nu se obține un acord asupra lor” (Lindblom, 1959, p. 84).

*Acordul reprezintă testul real al eficacității unei politici*¹⁵.

- **Etapa 4 – Analiză non-comprehensivă**

Analiza non-comprehensivă (prescrisă de modelul rațional) nu are loc deoarece este imposibil de realizat. Informațiile disponibile decidentului sunt limitate, nu pot fi calculate toate efectele posibile ale politicii, resursele disponibile – de timp și financiare – sunt de asemenea limitate iar în final însăși capacitatea intelectului uman este limitată, orice tip de analiză care se dorește comprehensivă și integrală nu este cu puțință. Modelul incremental propune simplificarea acestui proces - limitarea analizei doar la politicile care diferă relativ puțin față de politicile existente. Acest fapt reduce simțitor numărul de alternative disponibile și însuși procesul de analiză este simplificat – nu e nevoie să analizăm toate aspectele politicii, doar acele aspecte care diferă de status quo.

asupra politicii pe care o va implementa. Astfel avem o stabilire a obiectivelor și alegere a alternativei în același timp.

¹⁵ Lindblom oferă un exemplu ilustrativ în acest sens privind obținerea acordului în cadrul Congresului american în legătură cu creșterea vârstei la care indivizii pot obține asigurare. Democrații au susținut această politică pentru a spori programele sociale ale guvernului federal în timp ce republicanii au susținut politica pentru a reduce presiunea sindicatelor privind introducerea unor pensii private. Observăm cum în realitate două partide cu ideologii diferite și motivații diferite pot cădea de acord asupra aceleiași politici.

▪ **Etapa 5 – Comparația cu situații precedente**

Procesul de politici publice este un ciclu continuu, în care politicile sunt modificate succesiv, astfel că odată ce o politică este implementată pentru a fi evaluată ea este comparată cu alte politici similare din trecut. Decidentul nu își propune atingerea tuturor obiectivelor stabilite (idealul), admite de la bun început că o parte din obiective nu vor fi atinse. De asemenea orice politică va avea un anumit grad de incertitudine, adică va produce o serie de efecte neprevăzute. Principiul funcțional al modelului este realizarea unor *pași mărunți succesivi* pentru a atinge scopul propus, acest lucru fiind posibil prin evaluarea situației după fiecare schimbare făcută, comparând noua situație cu situația precedentă¹⁶. Această metodă prezintă mai multe avantaje:

- pe de-o parte decidentul are deja informații asupra efectelor produse de politicile precedente deci poate estima pe baza acestor informații mai exact posibilele efecte ale unei politici similare;
- decidentul nu trebuie să facă schimbări majore care cresc posibilitatea apariției unor efecte neprevăzute negative. Mai mult, dacă politica produce efecte pozitive se pot lua rapid decizii pentru a face încă un pas spre scopul final;
- în timp ce înaintează, decidentul își poate testa capacitatea de *predicție* pe baza informațiilor din situații similare trecute – în ce măsură ceea ce și-a propus cu politica respectivă s-a realizat sau nu;
- dacă apar erori, ele sunt de obicei mici, deoarece schimbările realizate sunt minore, și pot fi remediate relativ ușor.

Modelul incremental este util decidenților din sectorul public datorită posibilității de a rezolva probleme complexe, cu un număr ridicat de variabile și cu o dinamică crescută.

Critici ale modelului incremental:

- Pe de-o parte un astfel de model decizional nu este potrivit atunci când avem nevoie de schimbări majore, radicale, deoarece principiul de bază este „pași mărunți către succes”.

¹⁶ Procesul seamănă cu cel al reglării unui pistol. Se trage primul foc la distanță după care trăgătorul se apropie de țintă pentru a vedea unde a tras față de țintă. În funcție de locul nimerit, trăgătorul își reglează direcția pentru a se apropia de țintă și apoi trage din nou, după care cercetează dacă e mai bine/mai rău decât prima tragere. Astfel se desfășoară și procesul de politici publice după modelul incremental – continuu succesiv – politica nouă este comparată cu situația precedentă pentru a determina în ce măsură schimbările sunt pozitive sau negative.

Modelul funcționează în statele cu o democrație stabilă și un nivel de bunăstare ridicat (statele occidentale spre exemplu).

- Un alt dezavantaj este eliminarea unor politici care pot fi cu adevărat benefice pentru comunitate, datorită lipsei de interes pentru acestea din partea decidenților – vor avea ocazia să fie luate în calcul doar politicile care reușesc să intre pe agenda publică, experiența din România ne-a demonstrat că nu întodeauna agenda publică este conformă cu nevoile reale ale cetățenilor.
- Fără o planificare temeinică și o analiză pertinentă a experienței trecute, politicile au impact pe termen scurt, neglijează inovația și pot conduce la rezultate nedorite (Etzioni, 1967).
- Modelul funcționează pentru grupurile bine organizate care își pot manifesta influența asupra celor implicați în procesul decizional. Nevoile grupurilor sau categoriilor sociale mai puțin organizate, care nu reușesc să respecte condițiile impuse pentru a participa la procesul decizional vor fi neglijate.
- Nu în ultimul rând modelul are la bază premisa că decidentul întodeauna va urmări interesul public. Dacă cei implicați în procesul decizional nu pun interesul public pe primul loc, validitatea acestui model decizional este redusă.

Modele decizionale prin agregare – Delphi, Tehnica Grupului Nominal (Nominal Group Technique) (Gortner, Mahler, Nicholson, 1997)

Aceste modele încearcă să reducă inconvenientele modelelor anterioare, fiind dezvoltate ca modele de soluționare a problemelor, atât în sectorul public cât și în cel privat. În general modelele se bazează pe un grup de persoane care generează un număr mare de alternative după care selecția unei alternative optime se realizează printr-o formă de vot sau prin atingerea consensului. Aceasta reprezintă voința agregată a tuturor celor implicați în procesul decizional.

Modelul Delphi este utilizat în special ca metodă de planificare în care unui grup de experți li se cere să genereze (individual) un număr de alternative posibile pentru problema dată – în cazul discutat anterior, măsuri alternative pentru reducerea inflației – după care grupul se reunește și sunt discutate alternativele propuse de fiecare în parte în scopul reducerii numărului lor. Procesul

se poate repeta de mai multe ori până când se ajunge la o singură alternativă agreată de toți membrii grupului.

Modelul Grupului Nominal (GN) poate fi văzut ca o evoluție a modelului Delphi, încercând să reducă și mai mult interacțiunea dintre membrii grupului pentru a minimiza presiunea grupului asupra exprimării ideilor individuale. Delbecq, Van de Ven și Gustavson (1975, p.42) subliniază că modelul GN încurajază „reducerea diferențelor de status, comunicarea liberă și eliminarea tendinței de monopolizare a discuțiilor de către membrii cu un statut înalt”.

Prima etapă a GN este definirea clară a problemei care trebuie rezolvată – aceasta e formulată de obicei sub forma unei întrebări care este clară, specifică și directă. Procesul decizional începe prin generarea de alternative în scris de către fiecare individ în parte (Delbecq, Van de Ven, Gustavson, 1975, p. 44); fiecare participant al grupului (preferabil între 5 și 9 participanți) realizează o listă cu posibile alternative/soluții pentru rezolvarea problemei date.

Pasul următor este citirea de către fiecare participant a listei cu soluții propuse și înregistrarea fiecăreia astfel încât nici o idee să nu fie pierdută. Doar după ce toate soluțiile au fost citite și înregistrate se trece la analiza lor, fiecare soluție având un timp limitat în care se discută. Limitarea timpului previne monopolizarea discuției de către membrii cu statut important și menține echilibrul.

În final se alege soluția sau soluțiile optime printr-un proces de vot. Procesul de vot variază de la alegerea pe baza majorității, realizarea unui clasament - participanții sunt rugați să numeroteze primele 5 alternative în funcție de importanța lor – sau utilizarea unor metode de ierarhizare asistate de calculator (Ostrowski et. All., 1984).

Avantajele modelelor decizionale agregate sunt (Gortner, Mahler, Nicholson, 1997, p. 237):

- Permit generarea unui număr mai mare de soluții/alternative, diverse și inovatoare comparativ cu modelul rațional sau incremental;
- Reduc influența membrilor „grei” ai grupului asupra deciziei finale – echilibrează opiniile existente;
- Reduc rigiditatea dată de procedurile standard de operare – *standard operating procedures*;
- Reduc posibilele conflicte, care pot apărea în cadrul procesului decizional (vezi modelul incremental) datorită intereselor diferite a participanților, care de obicei duc la impas.

Critici:

- **Reprezentativitatea și legitimitatea** decidenților – în ce măsură experții chemați să decidă asupra unei probleme de politică publică respectă criteriul reprezentativității și în ce măsură decizia lor poate fi considerată legitimă¹⁷.
- **Influența politică** nu este întodeauna negativă – politica poate obtura dar și clarifica anumite situații; negocierea, compromisul și persuasiunea sunt metodele politicii în delimitarea soluțiilor probabile de cele mai puțin probabile și în rezolvarea conflictelor care pot apărea (Gortner, Mahler, Nicholson, 1997, p. 239).

Modelul „Coșului de gunoi” – Garbage Can Model (March, Olsen, 1976, 1986)

Modelul „Coșului de gunoi” propus de March și Olsen încearcă să descrie cu acuratețe procesul decizional în cadrul organizațiilor. Premisa de la care se pornește este faptul că ambiguitatea și confuzia sunt inevitabile într-o organizație, astfel și procesul decizional este lovit de acestea. Autorii susțin că procesul decizional este mai degrabă instabil și ambiguu, latura informală a organizației jucând un rol decisiv. Metafora „coșului de gunoi” este folosită pentru a sublinia faptul că deciziile sunt luate atunci când apar oportunități sau necesități de a lua o decizie¹⁸. Critica adusă modelului rațional și incremental este că asumă un nivel mult prea ridicat de cunoștințe și certitudine a procesului decizional. În realitate, majoritatea deciziilor sunt lovite de ambiguitate și confuzie: obiectivele sunt ambigue, nu există un set clar de preferințe ale organizației pentru rezolvarea unei probleme, cauzalitatea este greu de identificat, tehnologia e greu de definit, influența mediului extern e greu de cuantificat, evenimentele trecute sunt interpretate în mod diferit de către decidenți, organizația se confruntă cu mai multe probleme odată, deci atenția este distributivă anumite aspecte fiind neglijate (March, Olsen, 1979, p.12).

¹⁷ Critica își are rădăcinile în abordarea politică a administrației publice care pune accent pe valorile de bază ale democrației, deciziile administrației trebuie să fie reprezentative și legitime. Cine stabilește care sunt „experții” care vor lua decizia? În funcție de ce criterii membrii grupului sunt catalogați ca „experți”? Dacă societatea nu recunoaște legitimitatea grupului, implementarea oricărei decizii este aproape imposibilă.

¹⁸ mai precis **contingența** are un rol însemnat în cadrul deciziei; așa cum într-un coș de gunoi se pot găsi fel de fel de lucruri, orice alternativă poate ajunge să fie supusă dezbaterii spre decizie în funcție de o multitudine de factori

Modelul subliniază faptul că relația dintre toate aceste elemente ale procesului decizional este mai degrabă de natură temporală decât cauzală, ele pot rezulta la fel de bine atât din calcul rațional cât și din pură întâmplare (March, Olsen, 1986). Aceste lucruri sunt confirmate de diverse cercetări ale proceselor decizionale din organizații educaționale sau militare (Olsen, 1979, p. 314-337, Anderson, 1983). Analizând criza rachetelor din Cuba, Anderson (1983) a ajuns la concluzia că în situația respectivă deciziile au fost luate pe baza unor alegeri binare de tip da/nu în locul unei analize comprehensive a tuturor alternativelor (modelul rațional). De asemenea obiectivele au fost descoperite pe parcurs în urma discuțiilor dintre decidenți, nu stabilite la început cum sugerează modelele anterioare (Anderson 1983, p. 211). Pentru situațiile foarte dificile (complexe) decidenții nu au ales neapărat alternativele care reprezentau soluția optimă pentru rezolvarea problemei ci acele alternative care aveau un grad înalt de predictibilitate și nu produceau schimbări majore (fie ele pozitive sau negative) (Gortner, Mahler, Nicholson, 1997, p. 240).

Modelul „coșului de gunoi” nu își propune să înlocuiască celelalte modele decizionale, ci să suplinească insuficiențele acestora.

Criticii acestui model spun că este unul mult prea metaforic și nu există încă suficiente dovezi care să ateste că într-adevăr funcționează sau că are un grad mare de aplicabilitate. Olsen subliniază că acest tip de proces decizional se poate regăsi în special în situațiile de schimbare, atunci când scopul și obiectivele organizaționale sunt cele mai ambigue și crește numărul de oportunități (Olsen 1979, p. 83-85). Mai mult, Hickson (1986) a observat că acest tip de proces decizional este mai frecvent în organizațiile publice decât în cele private.