

Permainos ir iššūkiai organizacijų vidaus administravimo srityje

Juozas Lakis

Lietuvos teisės universitetas
Ateities g. 20, 2057 Vilnius

Viešojo sektoriaus organizacijos turi atsilipti į naujus smarkiai besiplėtojančios paslaugų rinkos, naujų reikalavimų ir teisinių aktų, privalomų Europos Sąjungoje, bei globalizacijos procesų iššūkius. Įstaigoms, kurios yra rigozinės, daugiafunkcinės, kaustomos biurokratijos, tai ypač sudėtingas metas. Lemtingas vidinių pokyčių veiksnys viešojo administravimo organizacijose – kaip joms pavyksta sutelkti savo bendradarbius, diegti pozityvią bendradarbiavimo, mokymosi, inovacijų dvasią. Permainos, vykstančios modernėjančiose viešojo sektoriaus organizacijose, yra nevienareikšmės ir prieštaringos. Straipsnyje aptariamos naujos tendencijos įstaigų vidaus administravimo srityje – ir tos, kurios jau pakankamai akivaizdžios, ir vos nuspėjamos. Tai turėtų padėti viešojo sektoriaus darbuotojams ir visiems, kas domisi šiais klausimais, nuosekliau ir geriau suvokti vykstančias permainas.

Raktažodžiai: skatinantis vadovavimas, komandinė veikla, besimokanti organizacija.

Keywords: facilitative leadership, team work, learning organization.

Viešojo administravimo (toliau – ir VA) organizacijų valdymo srityje vyksta esminės modernėjimo permainos. Galima išskirti bent tris šių permainų lygmenis. Kuriantis pilietinei visuomenei institucijų atvirumas, piliečių dalyvavimas sprendžiant bendruomenės reikalus pasireiškia kaip laikmečio iššūkis ir kaip naujų normų visuma viešojo administravimo srityje. Tai reikalauja viešųjų įstaigų veiklos skaidrumo, viešųjų ir privačiųjų interesų suderinamumo, visuomenės informavimo ir konsultavimo, derybų bei jos organizacijos ir socialinės aplinkos dialogo palaikymo sudėtingais, ginčytiniais klausimais.

VA vis labiau atsiremia į rinkos funkcionavimo principus, ir tai paliečia ne tik piliečių aptarnavimo padalinius, bet ir visą jo sistemą. Tradicinė biurokratinė centralizuota organizacija turėtų transformuotis į lanksčių kolektyvų tinklą, kurių pagrindinis tikslas – piliečių ir jų grupių poreikių tenkinimas, veiksmingos socialinės paslaugos. Didėjančią dalį socialinių paslaugų pradėjo perimti nevyriausybinės organizacijos ir verslas. Viešojo administravimo įstatymas paskatino politiką atskirti nuo paslaugų teikimo funkcijos dekoncentruojant ir decentralizuojant paslaugų rinkos subjektus.

Viešojo sektoriaus neaplenkia globalizacijos ir internacionalizacijos tendencijos. Tai sukelia esminius pokyčius (veikla transnacionaliniuose komunikacijos tinkluose, vienodų vadybos ir aptarnavimo standartų taikymas, stiprėjančios sąsajos su Europos Sąjungos partneriais).

Šio straipsnio **tikslas** – apibūdinti permainas VA organizacijose, paanalizuoti jų vidinės kaitos prieštaravimus, kliūtis ir pastarųjų neutralizavimo būdus. Svarbiausia šių pamąstymų projekcija – kaip viešojo administravimo organizacijų funkcionalumą veikia priemonės, kuriomis skatinamas personalo sutelktumas, motyvacija, atsakomybė, inovaciniai išteklių.

Uždaviniai:

Pateikti VA organizacijos funkcionalumą apibūdinančius ir nulemiančius vidinius svertus.

Atsekti, kaip prigyja šiuolaikinės tendencijos viešosios organizacijos administravimo srityje Lietuvoje.

Paanalizuoti organizacijų modernėjimo prieštaravimus ir kliūtis.

Šiuolaikinės organizacijos funkcionalumo dimensijos

Modernios organizacijos koncepciją apibūdina žmogiškojo kapitalo, partneriškos rinkodaros, skatinančio vadovavimo, komandinės veiklos sąvokos. Jos pakankamai plačiai aptartos literatūroje, todėl čia atskirai neaptariamos, tik minimos brėžiant teorinį samprotavimų kontekstą.

Organizacijos funkcionalumą lemia geras darbuotojų bendravimas, veiksmų derinimas (komandinė veikla) vykdant misiją, didinama kompetencija, atvirumas naujovėms, orientacija į klientų (interesančių) aptarnavimo kokybę. Organizacijos narys vertinamas ne kaip priemonė jos tikslams siekti, o kaip

darbuotojas, sugebantis ir siekiantis nuolat tobulėti, imtis vis atsakingesnės veiklos. Organizacija tuo funkcionalesnė, kuo nuosekliau skatina darbuotojų savarankišką veiklą, kuo mažiau joje taikoma išorinė kontrolė, priežiūros veiksmai. Tai savaime suponuoja didelį darbuotojų iniciatyvos, atsakomybės, kūrybingumo poreikį, t. y. to, ko taip stokoja valdiškoje hierarchijoje veikiančios įmonės.

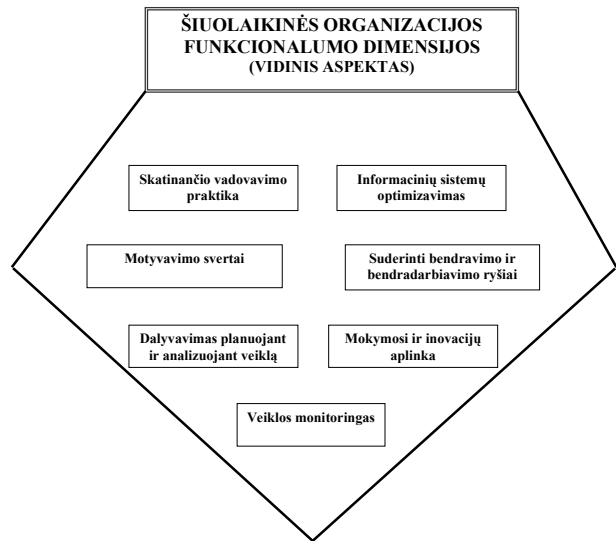
Remiantis žmogiškojo kapitalo koncepcija organizacijai naudingiau sudaryti palankias sąlygas kiekvienam, net ir vidutiniam darbuotojui tobulėti profesinėje srityje, mokytis, nei keisti darbuotojus tikintis rasti pranašesnę už vieną arba kitą ne iki galo savo sugebėjimus atskleidusį bendradarbį. Suprantama, tai ne tik nereikia nereiklumo, atvirškčiai – tai verčia racionaliai didinti reikalavimus tokiam darbuotojui ir jo atsakomybę. Partneriška rinkodara interpretuoja organizacijos darbuotojus kaip vidaus klientus, kuriems turi būti taikomos tos pačios jų poreikių vertinimo, pagarbos jiems taisyklės, kaip ir savo reikalų atvykstantiems tvarkyti piliečiams.

Europoje į viešąjį sektorių iš verslo pereina kokybės valdymo standartai, kurių vienas kertinių punktų yra orientacija į vartotojų poreikius ir lūkesčius, o kiekvienas organizacijos darbuotojas vertinamas taip, kaip vartotojas, nes jis „tęsia kito pradėtą darbą, yra to darbo rezultato vartotojas, todėl santyčiai su vidaus vartotojais traktuotini analogiškai kaip ir su išorės“ [1, p. 19].

Stabiliai dirbančios verslo organizacijos turi nemažai patirties, kaip skatinti ir remti savo darbuotojus siekiant jų atsidavimo (lojalumo) firmai ir geresnių veiklos rodiklių. Tyrejai patvirtina, kad ši vadybos patirtis pereina į viešojo sektoriaus organizacijų praktiką [2, p. 75], nors jo pritaikymą riboja organizacijų reglamentavimas teisės aktais, pareiginiiais nuostatais ir pan. Partneriškos rinkodaros programas sudaro pastangos kurti palankią psichologinę aplinką darbo vietose, visus konsoliduojančio bendruomeniškumo dviasią neperžengiant tam tikrų organizacinių arba teritorinių ribų. Viešajame gyvenime jau įprasta kalbėti apie akademinę bendruomenę (pedagogus, studentus, administraciją, aptarnaujantį personalą), gyvenvietės (skirtingo socialinio statuso, amžiaus, kitais reikšmingais požymiais besiskiriančių piliečių grupių), mokyklos (pedagogus, moksleivius, jų tėvus, aptarnaujantį personalą) bendruomenes. Bendruomenių radimasis žymi naują viešojo gyvenimo kokybę. Jis reiškia stiprėjančius pilietiškumo, iniciatyvos, atstovavimo pradmenis viešajame gyvenime. Rašoma ir apie korporacinę kultūrą organizacijose, paremtą „vertybių, santykių ir elgesio normų visuma“, krepiančią kiekvieno darbuotojo elgesį bendrų tikslų linkme, kuri atskleidžia „tiek organizacijos produkto, tiek jo vartotojo, tiek ir pačios organizacijos išskirtinumą jos veiklos aplinkoje“ [3, p. 48].

Teoriniu lygmeniu šiuolaikinės organizacijos funkcionalumą apibūdina tam tikri jos vidiniai matmenys (žr. 1 schemą).

1 schema



Kaip matome, organizacijos funkcionalumą lemia darbuotojų iniciatyvos ir atsakomybės išlaisvinimas ir skatinimas, jų profesinis augimas ir kompetencija, veiksmingos vidinės sąveikos. Kiek šios teorinės nuostatos ir praktika Lietuvos viešajame sektoriuje yra artimos? Šio straipsnio ribos neleidžia nuosekliai nagrinėti kiekvieno schemeje pažymėto segmento, tad aptarsime didesnę reikšmę turinčias tendencijas.

Modernėjimo iššūkiai ir tradicija

Šiuolaikinė organizacija veikdama viešųjų paslaugų rinkoje vienaip arba kitaip skatinama palaikyti atvirą ryšį su piliečiais ir grupėmis savo veiklos srityje, teikti kokybišką aptarnavimą interesantams bei burti savo darbuotojus iniciatyviai komandinei veiklai. Didėjantys organizaciją supančios aplinkos lūkesčiai ir reikalavimai savotiškai inspiruoja jos vadybę siekti kuo didesnės sprendimų galios, nes reikalingi greiti ir ryžtingi veiksmai. Tačiau tai ne visomet suderinama su kita tendencija – suteikti darbuotojams daugiau savarankiškumo, atsakomybės ir veiksmų laisvės. Čia susiduriama su bene esmingiausiu prieštaravimu organizacijos modernėjimo kelyje. Kita šio prieštaravimo projekcija – autoritarinis vadovavimas ir klusnumu grįsta tarnybinių santykių kultūra, pro kuriuos „kalasi“ liberalusis, skatinantis vadovavimas ir specialistų savarankiškai, atsakingi veiksmai siekiant užsibrėžto rezultato. Šie prieštaravimai, kurių mažinimo būdus nagrinėsime kiek vėliau, susipynę su kitomis problemomis.

Daugelis dešimtmečiais gyvuojančių viešojo administravimo institucijų, perėjusių (kad ir pasikeitusiu pavidalu) iš vienos santykių sistemos į kitą, patirdamos permainas, funkcijų ir personalo kaitą, išlaiko tradicinį biurokratinį stilių. Biurokratija suteikia viešajam administravimui stabilumo, bet jos grimasos – tai formalus laikymasis paragrafo raidės, atsainus valdininko požiūris į interesantą, sudėtingas kokios nors problemos sprendimo būdas ir t. t. Biurokratija – tiek jos funkcionalus, tiek ir disfunkcinis aspektai – turi gilius šaknis pačioje viešojo administravimo prigimtyje. Valdininko vaidmuo, kaip įstatymų, tvarkos, procedūrų žinovo, kaip pragmatiško ir skeptiško, esančio „aukščiau“ intereso, galinčio pastarąjį nuvesti per kliūtis ir labirintus į siekiamą rezultatą, bet galinčio ir nesuteikti tokios malonės, yra ir tebelieka gyvybingas.

Biurokratinėje mąstysenoje randame ir korupcijos ištakų: sudėtingesniais, neaiškiais, ginčytiniais ir panašiais klausimais siekiant palankaus valdininkų sprendimo dažnam interesantui ir valdininkui atrodo logiška „patepti“ santykius ne tik geru žodžiu arba simboliškai padėka, bet ir svaresniu – materialiu atlygiu. Apklaunami smulkieji ir vidutiniai verslininkai (ši kategorija labai priklauso nuo valdininkų „malonės“) nurodo korupciją kaip vieną didžiausių jų verslo trukdžių: 1997 m. tai patvirtino 25,4 proc. 1998 m. – 26,0 proc., 1999 m. – 29,2 proc. apklaustųjų [4, p. 79]. Lietuvos verslininkas kyšiams išleidžia apie tris procentus savo pajamų. Per 12 procentų savo laiko jis skiria santykiams su valdžios institucijomis [5, p. 84]. Daugybė verslų kontroliuojančių valdiškų įstaigų yra tarsi aukščiausia instancija, jos pačios nustato savo veiklos principus, taisykles ir reikalavimus. Visa tai rodo didelį šios problemos mastą, kuri viešosios nuomonės suvokiama kaip grėsminga, pakertanti teisingumo pamatus. Korupcija, atsiradusi ir suviešėjusi biurokratijos dirvoje, nėra tik jos palydovė: daugelyje šalių (taip pat ir Europos Sąjungos) ji tapo tarsi hidra, kuriai savaimė atauga nukertamos galvos.

Nors permainų horizontai viešojo administravimo srityje pakankamai gerai matomi, o paskatos demokratizuoti ir liberalizuoti valdininkijos veiklą yra primygtinės, tikri pokyčiai vyksta lėčiau nei judėjimas ES link. Visuose pastarųjų metų ES ekspertų dokumentuose buvo kalbama apie būtinybę tobulinti viešąjį administravimą Lietuvoje.

Specialiai parengtame šiuo klausimu dokumente Jungtinės Karalystės ir Švedijos specialistai pažymi nepakankamą politinę paramą, teikiamą viešojo administravimo reformai, be to, silpnas yra visuomenės ir nevyriausybinių organizacijų spaudimas viešąsias paslaugas teikiančioms valdiškoms institucijoms. Vykdam reformą labiau apsiribojama teisinių normų kūrimu, o ne pajėgų telkimu ir mechanizmų permainoms įgyvendinti kūrimu [6, p. 7–8].

Viena aktualiausių problemų yra ta, kad VA subjektai pasižymi griozdiška struktūra, išplėtotais pavaldumo ryšiais, vykdo sunkiai suderinamas politikos ir paslaugų teikimo priedermes. Tarkime, šalies žinyba turi nemažai jai tiesiogiai pavaldžių skirtingas funkcijas atliekančių nacionalinio lygio padalinių, kurie turi savo teritorinius padalinius.

Tokioje aplinkoje funkcijos neišvengiamai dubliuojasi, pasireiškia horizontalaus bendradarbiavimo stoka. Kiekviena žinyba siekia visų pirma geriau pasirodyti aukštesnei instancijai, o ne racionalizuoti bendradarbiavimą su kitomis organizacijomis optimizuojant veiklos sritis. Kita vertus, kuo sudėtingesnė sistema, tuo ji rigoristiškesnė, t. y. remiasi jos veiklą reglamentuojančiais nuostatais, taisyklėmis, reikalavimais, įsakymais. Išėitis žinoma – keisti pavaldumą asocijuotais ryšiais suteikiant savarankišką statusą ir teisę veikti savo iniciatyva apibrėžtame viešojo sektoriaus bare, ieškoti subrangovų tam tikrų rūšių paslaugoms teikti. Taip sistema keistų savo geometriją ir silpnintų hierarchizuotą tvarką. Dalis jos vidinių funkcijų pereitų išorės agentų žinion (angl. *outsourcing*). Kiek Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijos yra pasirengusios tokioms permainoms ir jau pažengusios – nelengva pasakyti apibendrintai. Be vidinių poreikių, kurie ne visuomet akivaizdūs, šias permainas skatina ES standartai ir jos valstybių narių patirtis.

Šiuolaikinėje viešojo administravimo sistemoje mažėjant hierarchinėms sąveikoms vis didesnę reikšmę įgauna horizontalios sąveikos. Tai vyksta visų pirma atskiriant politines ir viešojo administravimo funkcijas, decentralizuojant ir dekoncentruojant viešąsias paslaugas.

Didėjančią jų dalį perima nevyriausybines organizacijos ir verslas. Valdžios įstaigos vykdo jų atžvilgiu netiesioginio administravimo funkcijas, t. y. organizuoja paslaugų vykdytojų konkursus, numato sąlygas, vykdo jų priežiūrą. Kaip rodo kitų šalių, pavyzdžiui, JAV, patirtis, tiesioginio viešojo administravimo srityje lieka 25 proc. visų tam skirtų lėšų, o trys ketvirtadaliai realizuojami per netiesioginį administravimą, kai primokama tik už nedidelę dalį administracinių veiksmų [7, p. 37]. Laimi valstybė ir visuomenė, nes už tas pačias lėšas teikiama daugiau ir geresnės kokybės paslaugų. Šios permainos pareikalauja valdiškose organizacijose vykdyti naujas veiklas, nes padidėja poreikis kurti projektus, tikslines programas, vesti derybas su verslo ir trečiojo sektoriaus partneriais. Kartu formuojasi naujos modernaus administravimo sritys, prasiplečia specialisto savarankiškos veiklos ribos.

Giluminiai pokyčiai organizacijoje vyksta lėtai, kur kas lėčiau, nei ateina permainų poreikio suvokimas. Didesnis atvirumas permainoms ir ryžtas jų siekti fiksuotinas keliais atvejais. Pirma, kai kuriasi naujos

viešojo administravimo institucijos, pavyzdžiui, Informacinės visuomenės plėtros komitetas, Europos komitetas, ir kt. Jos dažniausiai nesusiaistytos senstančių tradicijų ir ankstesniais laikais įgytos patirties pančiais. Čia formuojasi bendradarbiavimo, komandinio darbo pavyzdžiai orientuojantis į Europos Sąjungos šalyse nusižiūrėtus standartus. Nemažai naujovių ateina į tas organizacijas, kurios nuolat bendradarbiauja su Vakarų partneriais, tarkime, į Lietuvos universitetus, kitas aukštąsias ir bendrojo lavinimo mokyklas. Keičiamos viešųjų paslaugų teikimo formos, atnaujinamos ir pačios paslaugos.

Šiuolaikinės organizacijos veikla pasižymi intensyvumu ir funkcijų, kurios vykdomos vienu metu, įvairumu, sudėtingais ryšiais su išorės aplinka. Priimamų sprendimų tikslingumas, pagrįstumas, veiklos efektyvumas nėra matomi, visa tai reikalauja specialių tyrimų ir įvertinimo, kad prireikus galima būtų ištaisyti klaidas, imtis priemonių veiksmingumui gerinti, numatyti galimus pavojus. Pastaruoju metu viltis spręsti šias problemas siejama su veiklos vidaus auditu. Organizacijose atsiranda auditoriaus institutas. Veiklos auditas turi vertinti organizacijos funkcionavimo dėsningumus ir patikimumą. Iš auditoriaus laukiama, kad jis nustatys mažiausiai veiksmingas veiklas, įvertins permaitinimą riziką. Tai labai dideli lūkesčiai. Pradėjusiųjų dirbti organizacijų veiklos auditoriais patirtis kol kas kukli, tad sunku numatyti, kokia dalis lūkesčių bus įgyvendinta.

Kol kas lieka atviras klausimas, kaip audito institutas bus priderintas prie kitų organizacijos modernėjimo tendencijų. Panašu, kad jis nelabai suderinamas su organizacijos vadybos liberalizavimu, nes jis labiau susaistomas su vadovybe ir didina jos sprendimo galias. Jei pavyktų išvengti šių prieštarų arba bent jas sumažinti, auditoriaus veikla turėtų suteikti organizacijai skaidrumo, prisidėtų prie jos funkcijų optimizavimo.

Kita vertus, veiklos auditas neturėtų monopolizuoti visų patikros funkcijų, tarkime, tokių kaip operatyvus nuveiktų darbų įvertinimas, kurį geriausiai gali padaryti patys darbų atlikėjai. Operatyvų veiklos monitoringą atlieka organizacijos nariai. Demokratizuojama kontrolė, atsveriamas į vadovybę orientuoto auditoriaus darbas, skatinamas partneriškumas (smulkiau apie tai – kiek toliau).

Skatinančio vadovavimo filosofija ir praktika

Viešojo administravimo įstaigoje vis dar gyvuoja požiūris į specialistą kaip į viršininko valios vykdytoją. Viršininkas, naudodamasis suteiktais jam įgaliojimais priimant ir atleidžiant darbuotojus, vertinant jų darbo kokybę ir keliant pareigybės lygį, linkęs pasikliauti savo sprendimais. Dirbdamas valstybės tar-

nautojų kvalifikacijos kėlimo sistemoje straipsnio autorius pastebėjo, kad seminarų dalyviams – ministrų, žinybų, savivaldybių darbuotojams – siūloma užduotis: pamodeliuoti tiesioginio viršininko ir jo pavaldinio pokalbį. Viršininkas turi prašyti savo darbuotojo atlikti tam tikrą darbą arba ypatingą užduotį, tiesiogiai nenumatytą pareiginėse nuostatose, ir dargi savaitgalio dieną. Viršininkas turi motyvuoti pavaldinį, įtikinti jį pasiaukoti. Verta dėmesio seminarų dalyvių reakcija į pratimą. Apie 60 proc. dalyvių, kurių dauguma – vyresnieji ir vyriausieji specialistai, sutinka su pratimo sąlygomis ir rengiasi pokalbiui, ieško įtikinėjimo ir motyvavimo būdų. Likusieji, tarp kurių dažnai patenka ir pavaldinių turintys vadovai, priima užduotį su išlygomis, ginčija sąlygas. Jų argumentai skamba panašiai: „Jeigu organizacijai reikia, darbuotojas privalo padaryti, nesvarbu, kad nedarbo metu arba kad tai nesusiję tiesiogiai su jo vykdomomis funkcijomis“. Ši iš esmės teisinga nuostata stebina savo įsakmumu, komandavimo dvasia. Dalyvių klausiamas: „O jei spaudžiamas darbuotojas pasipriešins?“ Atsakymai: „Anksčiau arba vėliau toks darbuotojas turės išeiti iš darbo“, „Tokiam ne vieta mūsų kolektyve“.

Viešojo administravimo organizacijose matyti nemažai komandinio vadovavimo pėdsakų. Klusnaus pavaldinio, kurio atžvilgiu viršininkas gali pasielgti kaip tinkamas, stereotipas pakankamai gajus tiek vadovaujančių, tiek eilinių tarnautojų mąstysenoje. Inicijuojamos diskusijos apie vadovo ir pavaldinių partnerystę dažniausiai nebūna produktyvios ir originalios; seminarų dalyviai ne kažin ką turi pasakyti, nors ir pripažįsta, kad „partnerystės principas svarbus“.

Viešajame sektoriuje, kaip jau gerokai anksčiau ir verslo organizacijose, kuriasi skatinančio, partneriško vadovavimo stilius, kai daugelyje tarnybinių situacijų vadovas būna šalia savo artimiausių pavaldinių. Tuo tikslu praktikuojamos grupinio protinio darbo sesijos, kuriose kiekvienas dalyvis turi progą nevaržomas pateikti savo sumanymą, pasiūlymą, sprendimo būdą. Reguliariai rengiami „brainstorming“ tipo pasitarimai išlaisvina kūrybinę darbuotojų energiją, skatina aktyvumą ir kūrybingumą, mažina hierarchinius atstumus.

Vadovavimo demokratizavimas susijęs su informacijos srautų organizavimu, kad reikalinga informacija laiku pasiektų kiekvieną darbo vietą, kiekvieną padalinį ir iš ten ateitų atgalinė informacija. Mūsų atliekamos apklausos besilankančių kvalifikacijos kėlimo kursuose valstybės tarnautojų rodo, kad reikšmingiausių bendravimo ir bendradarbiavimo organizacijų problema yra tokia, kurią sąlyginai galima pavadinti *darbuotojas ir organizacija komunikacijos lauke*. Tarp kitų problemų, pavyzdžiui: „nespėjama susikaupti ties vienu spęstiniu dalyku, kai kiti jį užgožia“; „netolygiai paskirstomi darbai ir atsakomybė“;

„kartais neužtenka ryžto pasakyti bendradarbiui nemalonų dalyką“, respondantai, kaip keliančią jiems daug rūpesčių, dažniausiai nurodo „informacijos gausą ir įvairovę, kurioje paskęsta svarbiausieji dalykai“; „nepatikimą informacijos kaupimo ir panaudojimo praktiką“. Pasitaiko nesklandumų ir informuojant vieni kitus. Nors dedama nemažai pastangų optimizuoti infosrautus organizacijoje, intensyvėjant jos ryšiams su aplinka ir naudojantis naujaisiais komunikacijos kanalais ši santykių sritis lieka nesureguliuota tokiu mastu, kad neprovokuotų duomenų konfliktų.

Kuriamos naujos kartos informacinės sistemos – grupinės infrastruktūros, skirtos bendram žmonių darbui organizuoti [8, p. 137]. Ši sistema padeda tikrinti atskirų darbų atlikimo grafikus, vykdyti apskaitą, tvarkyti dokumentus, ateinančią korespondenciją ir pan. Tai labiausiai grupinio darbo organizavimo principą atitinkanti infosistema, garantuojanti kiekvieno bendradarbio buvimą toje pačioje informacinėje erdvėje, buvimą kartu, grįžtamąją informaciją. Tačiau tai neišsprendžia visos problemos.

Svarbi vadovo ir darbuotojų santykių aplinkybė – daugumos darbuotojų orientacija į tokias vertybes kaip profesionalumas, kūrybinė saviraiška, teigiama aplinka ir geri bendradarbių santykiai. Tai gerokai skiria šiuolaikinį valstybės tarnautoją nuo griežtai hierarchinės sistemos darbuotojo, nes čia stipresnė orientacija ne į užduočių pobūdį, o į pareigas. Darbuotojo asmenybės augimas visų pirma reiškiasi jo kvalifikaciniu laipsniu, priklausomybe grupei; taip pat vertinamas reikšmingas, įdomus darbas, tarnybiniai ryšiai. Galima sakyti, jog šalia tradicinės – pareiginės subordinacijos atsiranda kompetencijos kvalifikacinė subordinacija. Pastarosios motyvacinė galia yra, ko gero, didesnė arba bent jau labiau susijusi su kasdiene darbuotojų veikla.

Skatinančio vadovavimo šerdį sudaro vadovo bendravimas su kiekvienu kolega jo vadybinėje aplinkoje. Ypač tai pasakytina apie žemesnės grandies vadovus. „Vertingiausias vadovo įrankis yra jo sugebėjimas pozityviai išsiklausyti, sąmoningai paremti kitų idėjas ir aspiracijas. Veikdami kaip remiantys vedliai, skatinantys vadovai kuria aplinką, kurioje žmonės mokosi ir auga“ [9, p. 8]. Vadovas turi tapti savotišku kultūrinių permainų agentu, padėti žmonėms spręsti grupines ir individualias problemas [10, p. 87]. Nemaža dalis tiesioginio vadovavimo funkcijų tarsi savaime pereina bendradarbiams, virsta jų didėjančia atsakomybe, savarankiškumu bei įtaka grupės veiklai.

Atsiranda viena įdomiausių darbo organizavimo formų – laikinieji tiksliniai kolektyvai tam tikroms užduotims vykdyti (projektams, tikslinėms programoms, įvairiems norminiams dokumentams kurti ir pan.). Tokie kolektyvai jungia skirtingų padalinių, netgi skirtingų organizacijų darbuotojus. Šių grupių veikla kur

kas mažiau nei įprasta remiasi pavaldumu, nurodymais, čia svarbiau kolegiška, partneriška dvasia, veiksmų koordinavimas, profesinis tobulėjimas, siekimas sukurti originalų produktą.

Kokios kliūtys dažniausiai pasitaiko siekiant supaprastinti vadovavimą ir didinti jo efektyvumą sudėtingesnės hierarchinės struktūros organizacijose? Tai visų pirma menka demokratinio vadovavimo tradicija. Dėl to santykiei kolektyve vis dar remiasi „stiprios rankos“ įvaizdžiu. Nemažai brandžių vadovų, įpratusių palaikyti tam tikrą atstumą bendraujant su pavaldiniais, pripažįstančių vienasmenius sprendimus, vargu ar galėtų ir norėtų mažinti metų metais palaikomą išskirtinumą. Tas pats pasakytina ir apie vyresniojo amžiaus tarnautojus, kuriems klusnumas ir vadovo pavedimų vykdymas yra svarbiausias tarnybinės etikos principas.

Organizacijose, kuriose vyrauja pavaldumo ir klusnumo dvasia, reikia nuoseklios strategijos norint formuoti partneriškus santykius ir skatinančio vadovavimo stilių. Pirmąją vaga galėtų būti personalo mokymai, apimantys didesnę kolektyvo dalį ir vadovybę, kuriuose pristatomi šiuolaikinio vadovavimo organizacijai principai, vadovo ir pavaldinių bendradarbiavimo pagrindai, sprendimų priėmimo, bendros veiklos vertinimo, kitos komandinio darbo organizavimo ir skatinimo technikos. Ten, kur tai įmanoma, ypač efektyvūs viso kolektyvo *in corpore* bendravimo ir bendradarbiavimo organizacijoje mokymai, kuriuose remiamasi konkrečiomis, dalyviams žinomomis situacijomis ir atvejais. Gausiose organizacijose tokie mokymai gali apimti dalį pagal tam tikrus kriterijus atrinktų bendradarbių arba vykti sesijomis atnaujinant dalyvių sudėtį rotacijos principu. Tokie mokymai ne tik suteikia naujų žinių, bet ir praktinių įgūdžių, pavyzdžiui, kaip priiminėti sprendimus, kaip rengti pasitarimus, protinio darbo sesijas, kaip vertinti atliktus darbus ir pan. Platesne prasme jie, galima sakyti, moraliai įteisina partneriškus santykius komandinius veiksmus ir kuria palankias nuostatas joms įgyvendinti.

Be didesnių sunkumų galima pradėti taikyti arba plėtoti grupinio darbo metodus, telkti laikinus tikslinius kolektyvus svarbioms užduotims atlikti. Net ir labai kontroliuoti situaciją linę vadovai pritaria, kad problemiški darbo organizavimo klausimai bei tam tikros specialiosios užduotys būtų grupėje aptariami ir būtų numatomi būdai jiems vykdyti. Tai skatina kūrybingesnius santykius, įtvirtina partnerystės, kolegiskumo dvasią.

Partnerišką lygių galimybių atmosferą skatina bendras užduoties atlikimo vertinimas. Procedūros pagrindą sudaro veikloje dalyvaujančių darbuotojų vieni kitų vertinimai anketoje nustatytų pažymių skaleje užtikrinant patikimą anonimiškumą. Tai sumaži-

na grupinių nuostatų įtaką vertinant asmenį, o vertinamajam suteikia informaciją, kaip jo pastangas matė kolektyvas.

Svarbūs vadovo gebėjimai palaikyti kūrybinę įtampą, tam tikrą pavaldinių konkurenciją, neleisti jai peraugti į atvirus, juolab besitęsiančius bendradarbių arba tam tikrų jų grupelių konfliktus. Bet kuri konfliktinė situacija nėra savo pradinėje stadijoje nei gera, nei bloga (išimtis – nusikalstamieji konfliktai). Jos tolesnę eigą lemia tai, ar konflikto dalyviai siekia išsiaiškinti jo priežastis, spręsti su juo susijusias problemas, ar yra apimti karo ambicijų ir trokšta laimėti bet kokia kaina. Pirmu atveju yra didelė tikimybė, kad konfliktas gali įgauti konstruktyvų pobūdį: kritiškai analizuojama situacija, telkiami ištekliai pokyčiams, neutralizuojamos arba šalinamos sąmyšį keliančios priežastys. Antru atveju, jei konfliktas nebus užgestintas trečiosios šalies, kova ardydys bendradarbiavimo sąsajas, provokuos grupavimąsi į stovyklas; nemaža tikimybė, kad prie konfliktą išprovokavusių priežasčių apskritai nebus grįžta. Įgavęs destruktijos bruožų konfliktas savaime generuoja naujas įtampas ir gali atvesti prie kolektyvo aktyvumo sumažėjimo ir netgi skilimo.

Konfliktų organizacijoje valdymo srityje labai svarbi diagnostinė funkcija – santykių stebėjimas, bendradarbių anketavimas, neformalios diskusijos. Laiku nustačius grėsmes galimo konflikto nesunku išvengti atsižvelgiant į konfliktogenines aplinkybes. Patikimiausias ir produktyviausias yra prevencinis darbas, pavyzdžiui, grupinės mokomosios pratybos modeliuojant bendravimą, atviras tarnybinių problemų aiškinimasis, keitimasis reikšminga informacija, derybės ginčytiniais klausimais. Kilus gana didelei įtampai gali būti taikoma mediacija, t. y. trečiosios nesuinteresuotos šalies rengiami susitikimai, siekiant konflikto dalyvių tarpusavio supratimo. Vadovui praverčia geras neformalių santykių organizacijoje išmanymas, rėmimasis didesnę moralinę įtaką turinčiais žmonėmis.

Šiuolaikinis mokslas ir vadybos praktika įtikinamai rodo, kad konfliktų energiją galima sėkmingai panaudoti organizacijų funkcionalumui didinti.

Bendradarbiavimo ir komandinės veiklos problemos

Kiekvienos organizacijos unikalumą išreiškia jos etosas, t. y. jos narių pripažįstamos normos ir vertybės, kurių laikomasi bendraujant ir bendradarbiaujant. Organizacijos etosas – tai visuomenėje pripažintų vertybių sutelktas išspaudas, kuris yra „praleistas“ per čia dirbančių žmonių mąstyseną, moralę, kultūrą ir pritaikytas jos misijos ir funkcijoms vykdyti. Organizacijos etosas turi bendrinį pobūdį, t. y. jį sau-

go ir plėtoja visi organizacijos nariai – nuo direktoriaus iki naktinio sargo. Organizacijos etosas yra išvestinis iš vadinamojo visuomeninio kapitalo, kurį sudaro normos ir institucijos, kuriančios, saugančios ir reguliuojančios pasitikėjimą, abipusiškumą, subjektų sąveikų ir visuomeninių santykių teises. „Svarbiausia visuomeninio kapitalo funkcija yra netikrumo mažinimas visuomeniniame ir ūkiniame gyvenime. Be visuomeninio kapitalo netikrumas būtų rimta kliūtis vykdančią ūkinę veiklą ir bendradarbiaujant žmonėms ir organizacijoms“ [11, p. 61, 62].

Bendravimo ir bendradarbiavimo moralinį pagrindą sudaro pasitikėjimas vieni kitais. Pasitikėjimas gana savitai susaistytas su reglamentavimo mechanizmu organizacijos vadyboje. Organizacija – tai funkcijų, subordinacijos ir pareigų sistema. Visos jos įgyvendinamos unikalioje organizacijos etoso terpėje. Kuo stipresnis pasitikėjimo pradas, tuo mažiau žvalgomasi į pareiginius nuostatus, ir atvirkesčiai, kai mažiau pasitikėjimo – labiau norminami įvairūs veiklos aspektai, gali būti dažniau taikomos sankcijos, tarnautojai linkę užsisklęsti savo pareigų ir nusistovėjusių funkcijų segmentuose ir apskritai tuo įtemptesni santykiai.

Pasitikėjimas bendradarbiams sąveikaujant yra integralaus pobūdžio. Jam turi įtakos aiškus funkcinis pasiskirstymas, ištikimybė teisingumui, pozityvi, tačiau į ilgus konfliktus neperauganti įtampa, neformalus, nuo tarnybinių pareigų atpalaiduojantis bendravimas.

Kaip rodo mūsų atliekamos tarnautojų apklausa, pozityvi tarpusavio santykių dviasia padeda daug lengviau susidoroti su stresais ir perkrovomis darbe, su nesklaidumais informavimo sistemoje ir kitais sunkumais. Tokio pobūdžio sunkumų patiria trys iš keturių apklausiamųjų, t. y. absoliuti dauguma žinybų darbuotojų.

Įvairūs bendravimo ir bendradarbiavimo aspektai turėtų būti retkarčiais vertinami apklausomis, aptariami pasitarimuose ir įtvirtinami jau minėtų mokymų forma. Nelengvai sprendžiama, bet svarbi yra galimybė remtis neformaliais, ne darbo metu vykstančiais renginiais, palaikant gerus ryšius ir pasitikėjimą organizacijoje. Išradingai organizuotos savaitgalio išvykos, varžybos, konkursai, neformalios sueigos iš esmės pasitarnauja sąveikoms gerinti. Taip, pavyzdžiui, daro partijų vadovybė telkdama savo šalininkus. Šis būdas įgauna didesnės reikšmės ir dėl to, kad atitinka partneriškumo dvasią ir yra savotiška priešprieša organizacijos, kaip sistemos, atomizavimosi reiškiniams, kurie yra elektroninio komunikavimo, intensyvaus darbo ritmo ir kai kurių kitų reiškinų padarinys.

Kai vidiniai santykiai yra palankūs, formuojasi vadinamoji derybinė santarvė, kai sudėtingi, ginčytini klausimai ir konfliktai sprendžiami ne taikant administravimo svertus, o derybų keliu. Tai dalykiška, partneriška atmosfera, pratinanti darbuotojus atvira kelti ir spręsti problemas.

Pokyčiai viešojo administravimo organizacijoje reiškia funkcijų, pareigų, atsakomybės persiskirstymą, naujų žinių ir naujų įgūdžių poreikį. Viena svarbiausių sėkmingos kaitos sąlygų yra visuotinis, nepertraukiamas organizacijos narių mokymasis. Taip susidaro svarbiausi – organizacijos inteligencijos ištekliai. Besimokančios organizacijos standartas yra jos modernėjimo ir sėkmingos veiklos besikuriančioje žinių visuomenėje imperatyvas, orientacijos į pokyčius ir naujoves rezultatas.

Mokymosi procesas besimokančioje organizacijoje neapsiriboja reguliariais seminarais, darbuotojų siuntimu kelti kvalifikaciją į specializuotas institucijas. Visa tai turi būti tinkamai sutvarkyta, t. y. tiriami ir pagrįstai vertinami organizacijos ir atskirų darbo vietų poreikiai naujų žinių ir įgūdžių, mokymosi programos turi būti tęstinės. Kai tai tampa praktika, bus pasiekta pirmoji besimokančios organizacijos pakopa. Toliau skleidžiami įgytos žinios ir sumanymai, vėliau jie pritaikomi organizacijoje. Tai nelengvai įgyvendinama ir atsakingiausia besimokančios organizacijos ciklo grandis. Darbuotojų teorinės žinios, sprendimo metodai ir įgūdžiai pagal galimybę taikomi gerinant paslaugų turinį ir kokybę, darbų organizavimą, atskirų darbo vietų ir padalinių funkcionalumą. Jei tai tampa sistema, pamažu formuojasi organizacijos narių sisteminės mąstysenos bruožai, kai organizacijos situacija matoma ir vertinama visapusiškai ir kompleksiskai. Toks mokymas ir žinių taikymas inspiruoja grupines sąveikas, darbuotojus integruojantį sisteminį mąstymą, aktyvina diskusijas apie organizacijos ir to segmento viešajame gyvenime, kuriame ji reiškiasi, ilgalaikes perspektyvas ir problemas.

Nėra lengva organizacijoje pritaikyti naujoves, kurių pramoksta vienas arba keli jos nariai. Dažniausiai jos nunyksta, nepalikdamos gilesnio pėdsako. Reikalinga vadybinė valia ir kantrybė ugdant naujovių poreikį ir kuriant organizacinius svertus joms įgyvendinti.

Dalis organizacijų valdymo patirties ateina iš verslo, pavyzdžiui, interesantų registravimo ir priėmimo tvarka, elektroninės informacijos prieinamumas. Dėl to supaprastėjo ir pagreitėjo piliečių aptarnavimas.

Nors valstybės tarnautojų mokymas pastaraisiais metais labai pagerėjo, iki visiško besimokančios organizacijos principų įgyvendinimo dar daug ko trūks ta. Viešojo sektoriaus institucijoje dažnai neįaučiamas poreikis mokytis tam tikrą specialistą *čia ir dabar*

dėl to, kad, priešingai nei komercinių paslaugų ar gamybos rinkodaroje, investicijos į mokymą neturi tokio konkretaus gražos mato (*return of investment*). Viešojo sektoriaus organizacijų stabilumas paslaugų rinkoje ir santykių su vartotojais srityje, nepaisant vykstančių pokyčių, yra pakankamai didelis, kad versų imtis mokymo srityje kokių nors ryžtingų žingsnių. Visa tai interpretuojama kaip viena iš niekuo neišsiskiriančių sričių. Gana formalus požiūris į mokymą būdingas ir kai kuriems į kvalifikacijos kėlimo užsiėmimus atvykstantiems dalyviams, nors absoliuti dauguma jų suvokia tai kaip savo profesinio brendimo žingsnį karjeros kelyje. Viešojo sektoriaus raidos tendencijų apmąstymas kaskart primena, jog sisteminis mokymasis organizacijose yra išskirtinė pažangos ir naujovių sritis.

Išvados

1. Siekdamas sėkmingos veiklos, vykstant įvairioms ir prieštaringsioms permainoms, prisitaikydamos prie reikalavimų, galiojančių Europos Sąjungoje, viešojo administravimo organizacijos telkia ir aktyvina savo vidinius išteklius. Organizacijų funkcionalumą lemia jos darbuotojų sutelktumas, komandiniai veiksmai, pasitikėjimu ir derybine santarve grindžiamas etosas, partneriškas, skatinantis vadovavimas, suderinti informaciniai srautai, išplėtotą motyvacinę ir dalyvavimo sistema, puoselėjama mokymosi ir inovacinė aplinka.

2. Viešojo administravimo organizacijos yra tarp modernėjimo poreikio ir jų brandą stabdančio šleifo – biurokratijos, viešųjų ir privačių interesų konflikto bei korupcijos. Siekdamas tikslingiau ir kokybiškiau aptarnauti klientus jos dalį savo funkcijų ir veiklų perduoda asocijuotiems padaliniais, verslui, nevyriausybinėms organizacijoms.

3. Vykstant viešojo administravimo reformai mažėja vertikalios pavaldumo ir daugėja horizontalių partnerystės ryšių. Absoliuti dauguma viešųjų paslaugų vis dar išlieka valdiškų organizacijų dispozicijoje. Dar nepakankamai palankios sąlygos, kuriomis socialinės paslaugos perduodamos NVO ir kapitalo įmonėms, valdiškoms organizacijoms pasiliekant netiesioginio administravimo funkciją.

4. Organizacijose randasi skatinančio vadovavimo pirminiams kolektyvams stilius, kai daugiau atsakomybės perduodama darbuotojams, taikomi grupiniai darbo metodai planuojant ir organizuojant darbus, priimant naujus sprendimus, vertinant jau atliktus darbus. Pradedama funkcionuoti veiklos vidaus auditas, iš kurio tikimasi išsamesnio veiklos efektyvumo įvertinimo.

5. Organizacijos funkcijos, pavaldumo ryšiai, pareigos vykdomos jos etoso terpėje, kurio šerdį suda-

ro vieni kitais pasitikėjimas. Jis yra integralaus pobūdžio ir remiasi ištikimybe teisingumui, pozityvia, bet neperaugančia į konfliktus įtampa, tolygiu darbu paskirstymu, neformalaus bendravimo skatinimu. Bendravimo ir bendradarbiavimo kultūra suformuoja derybinės santarvės praktiką, kai ginčytini klausimai ir konfliktai sprendžiami ne sukalbiais, o derybomis.

6. Vienas didžiausių iššūkių viešajame sektoriuje yra darbuotojų nuolatinio, sistemingo, nuoseklaus mokymosi užtikrinimas. Naujos žinios ir įgūdžiai yra pagrindiniai modernios organizacijos ištekliai. Tokia organizacija funkcionuoja atsižvelgdama į visuomenės poreikius, prisitaikydama prie sparčių pokyčių ir racionaliai panaudodama savo žmogiškąjį kapitalą.

Literatūra

1. Pociūtė D. Kokybės valdymo ypatumai viešajame sektoriuje. *Viešoji politika ir administravimas*, 2002, nr. 2.
2. Raipa A. Apibendrinantys požiūriai į viešąją politiką ir administravimą. *Viešoji politika ir administravimas*, 2002, nr.1.
3. Butkus F. S. Viešojo administravimo organizacijų valdymo ypatybės. *Viešoji politika ir administravimas*, 2002, nr.1.
4. Verslo plėtra. Tyrimų projekto vadovas – prof. E. Jančiauskas. – Vilnius: *Statistikos tyrimai*, 2000.
5. Adamkus V. *Trys metiniai pranešimai*. – Vilnius: Baltos lankos, 2001.
6. Angleryd T., Cooper Ch. Viešasis administravimas taraujant demokratijai. *ISPELL projektas. Rankraštis*, 2002.05.17.
7. Vanagunas S. Current Trends in the Education of Public Managers in the United States. *Viešoji politika ir administravimas*, 2002, nr.1.
8. Jaliniauskas A., Telešius E. Naujos kartos informacijos sistemos viešajame administravime. Kn.: *Viešasis administravimas*. – Kaunas: KTU, 2001.
9. Genevieve E. *Facilitative Leadership: an Overview*. – San Francisco: Interaction Associates, 1993.
10. Sikorski Cz. *Zachowanie ludzi w organizacji*. – Warszawa: PWN, 1999.
11. Matysiak A. *Zrodla kapitalu spolecznego*. – Wroclaw: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, 1999.

Juozas Lakis

The Changes and Challenges in Personnel Management in Public Organization

Summary

The article deals with the problems of personnel management in public sector in Lithuania. In the process of the administrative reform public organizations seek to apply their human potential to rapidly developing marked of social services, to the civil society needs as well as to the global changes in communicating. This is the crucial time for public sector in Lithuania, where the service institutions still are staying rigorous, linked to bureaucracy, structured in complicated way. The factors of progress - how public servicing organizations are consolidated, innovative and open to the needs of customers. The most important dimensions towards modernising the public organizations are facilitative leadership, team-building, effective procedures of motivating, decision making, sharing responsibilities, the incentives to lifelong learning and innovations.

The publication is based on observations and data indicating the changes, which take place nowadays in Lithuania.

Juozas Lakis – Lietuvos teisės universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Valdymo teorijos katedros profesorius

Telefonas (+370 5) 2 71 45 29

Elektroninis paštas jlakis@ltu.lt

Straipsnis įteiktas 2003 m. rugsėjo mėn; recenzuotas; parengtas spausdinti 2003 m. lapkričio mėn.