

Funkcinių veiklų strateginis valdymas viešojo sektoriaus institucijose

Malvina Arimavičiūtė

Mykolo Romerio universitetas
Ateities g.20, LT-08303 Vilnius

Straipsnyje pateiktos funkcinės strategijos kaip žemiausias strategijų lygmuo. Tai lemia šių strategijų svarbą įgyvendinant institucijų tikslus. Institucijos personalo tarnybos vaidmuo traktuotinas plačiausiai: tarnyba turi priderinti personalo valdymo funkciją prie institucijos strateginių tikslų ir vykdyti kasdienes darbus.

Straipsnyje išskiriamos penkios personalo vadybos sritys: personalo parinkimas ir samda, atlyginimas už darbą, vertinimas, personalo politikos kūrimas ir karjeros planavimas. Parodoma, kad finansų strategijos kūrimas priklauso nuo paslaugų alternatyvų (bendro susitarimo, paslaugų pagal sutartį, dotacijos ar kontrolės). Ypač svarbi alternatyvių finansavimo šaltinių paieška, išteklių numatomumas, lankstumas bei jų augimo ir autonomijos paradoksai. Rinkodara traktuotina kaip socialinis ir valdymo procesas. Svarbiausiais aspektais rinkodaros strateginiame valdyme laikoma: rinkodaros tikslo suvokimas, išteklių išskyrimas ir rinkodaros funkcijos formavimas. Straipsnyje išskiriamos priežastys, trukdančios inovacijas viešojo sektoriaus institucijose, pabrėžiamas inovacijų, skirtų išlaidoms mažinti, įgyvendinimo problemiškas, inovacijų naudos įrodymai, jų nevienkartinis panaudojimas, inovacijų reklaminė ir simbolinė svarba.

Pagrindinės sąvokos: strategija, strateginis valdymas, funkcinės veiklos, paslauga, personalas, finansai, rinkodara, inovacijos.

Keywords: strategy, strategic management, functional activities, services, personnel, finance, marketing, innovations.

Įvadas

Pastaraisiais metais Lietuvoje opia problema tapo strategijos įgyvendinimas, vadovaujamas atskiromis programomis, išskaidytais pagal konkrečius strateginius tikslus. Kiekvienos programos (projekto) įgyvendinimas turi remtis tam tikromis funkcinėmis (personalo, finansų, rinkodaros, inovacijų) strategijomis. Strategijų pasirinkimas priklauso nuo strateginio valdymo sistemos konkrečioje institucijoje. Jei institucija turi daug struktūrinių lygių ir yra plačiai geografiškai išsidėsčiusi, turi daug organizacinių padalinių, funkcinų veiklų (personalo, finansų, rinkodaros, inovacijų), strategijos galėtų būti išsamiau formalizuotos, kad padėtų geriau įgyvendinti programinius tikslus, suformuluotų sprendimo priėmimo taisyklės.

Jeigu aplinkos pokyčiai, su kuriais susiduria institucija, yra sudėtingi ir stokojama patirties ir žinių, kaip strategiškai reaguoti į tuos pokyčius, būtina išsami institucijos funkcinų veiklų analizė. Funkcinių veiklų strateginis valdymas ypač

svarbus vykdant brangias finansinių ir žmogiškųjų išteklių panaudojimo programas. Kuo brangesnės strategijos įgyvendinimo programos, kuo reikšmingesni jų padariniai ir kuo mažiau aiškios jų įgyvendinimo aplinkybės, tuo reikalingesnis funkcinų veiklų strateginis valdymas. Deja, šios srities mokslinės literatūros bei praktinių tyrimų Lietuvoje labai pasigendama. Verslo organizacijų funkcinės strategijas analizavo R. Jucevičius [8], o funkcinų veiklų strateginis valdymas viešosiose institucijose iš viso nėra tyrinėtas. Straipsnio tikslas pateikti funkcinų veiklų strateginio valdymo sampratą. Siekiant šio tikslo, keliami uždaviniai:

- nustatyti pagrindinius personalo strategijos formavimo aspektus;
- pateikti finansų strateginio valdymo sampratą ir pagrindinius finansinių išteklių strategijos formavimo klausimus;
- išryškinti rinkodaros strateginio valdymo specifiką viešosiose institucijose;
- atskleisti inovacijų strateginio valdymo

problemas, inovacijų kryptis ir pagrindinius aspektus, kurie yra svarbūs formuojant inovacijų strategijas.

Tyrimo objektas – funkcinių veiklų viešosiose institucijose strateginis valdymas.

Tyrimo metodai: loginių abstrakcijų, loginės analizės, lyginimo ir sisteminis.

Personalo strateginis valdymas

Funkcinių veiklų strategijos (sutrumpintai – funkcinės strategijos) kuriamos siekiant palaikyti konkrečių veiklų, veiklos vienetų strategijas [7, p. 37]. Bet kuri funkcinė veikla yra gana kompleksiška, sudaryta iš daugelio elementų, todėl svarbu, kad ji būtų kryptinga, nuosekli ir suderinta. Institucijos funkcinės veiklos (personalas, rinkodara, finansai, naujovės) tarnauja institucijos tikslams ir uždaviniams vykdyti ir turi derėti tarpusavyje.

Personalo vadybos strategija – tai aktyvus, ilgalaikis, visą valstybinės institucijos koncepciją formuojantis požiūris į bendriausius tos institucijos personalo aspektus [18, p. 244]. Mokslinėje literatūroje sutinkami keturi galimi ryšių tarp personalo ir valdymo strategijų variantai.

Pirma, personalo ir valdymo strategijos egzistuoja atskirai viena nuo kitos. Tai prieštarauja bendriems strateginio valdymo principams ir paneigia teiginį, kad personalo vadyba yra viena iš strateginio valdymo funkcijų, todėl atsietą nuo strateginio valdymo personalo strategija gali turėti destruktivyvų pobūdį.

Antra, personalo strategija išplaukia iš valdymo strategijos. Tai labiausiai atitinka tradicinį požiūrį į personalo strategijos formavimą. Toks personalo strategijos suvokimas yra vienpusiškas, nes nepakankamai įvertinamas personalo strategijos tikslų užmojis ir sudėtingumas.

Trečia, valdymo strategija išplaukia iš personalo strategijos. Čia personalas traktuojamas kaip dominuojantis veiksnys. Viešajame sektoriuje tai yra negalima situacija, nes valdymo strategijai didelę įtaką turi politiniai tikslai, ekonominiai ir socialiniai veiksniai, nepaliekantys šiame sektoriuje pagrindinio vaidmens personalui.

Ketvirta, personalo ir organizacijos strategijos kuriamos abipusės sąveikos ir derinimo būdu. Šis strategijų sąsajos atvejis – tai antrojo ir trečiojo ką tik aptartų variantų derinys. Čia personalo tarnybos vaidmuo suprantamas plačiausiai: ji privalo ne tik priderinti personalo valdymo funkciją prie institucijos strateginių poreikių ir, savaime aišku, ne tik vykdyti kasdienes užduotis. Priešingai, poreikis padaryti instituci-

jos žmogiškuosius išteklius konkurencinio pranašumo įrankiu reiškia, kad personalo tarnybos vadovybė turi būti lygiavertė partnerė ir formuojant, ir įgyvendinant visas institucijos strategijas. Kad personalas taptų konkurencinio pranašumo šaltiniu, pirmiausia reikėtų pasiekti, kad valstybės tarnautojas būtų skatinamas siekti geresnių rezultatų. Dabar šios srities valdymas organizuojamas remiantis darbo pasidalijimu bei hierarchine struktūra, nenumatančia asmeninės kiekvieno darbuotojo atsakomybės už darbo rezultatus. Be to, per daug griežtai apibrėžtas valstybės tarnautojo statusas nesuteikia reikiamo lankstumo ir neleidžia optimaliai panaudoti personalo galimybių, o tai valstybės tarnautojams viešajame sektoriuje trukdo siekti asmeninės karjeros. Valstybės tarnautojų judrumą stabdo jų siekis užtikrinti tarnybos tęstinumą, todėl atsiranda ilgalaikio įdarbinimo pasekmės, neberegijuojama į darbe pasitaikančias klaidas, atsiranda perdėtas perfekcionizmas, trūksta savikritikos, menksta kūrybiškumas bei iniciatyvumas. Dažnai stokojama galimybių siekti dalykinės karjeros siaurai apibrėžtose srityse arba projektais užsiimantiems asmenims. Daugelyje viešųjų institucijų atlyginimo dydis darbuotojams nustatomas vadovaujantis klasikine atlygių lentele, o darbo rezultatai daro nepakankamą įtaką atlyginimo dydžiui. Dar per mažai didinama darbuotojų motyvacija. Problemų kelia ir automatiškai vykdomas valstybės tarnautojų kėlimas karjeros laiptais bei stokojanti reformų personalo atrankos sistema.

Minėtas personalo vadybos problemas viešojo sektoriaus institucijose kaip tik galima spręsti institucijos personalo ir jos strategijos abipusės sąveikos ir derinimo būdu. Čia galima išskirti du esminius personalo vadybos strateginius klausimus:

- Kokios personalo vadybos probleminės sritys šiuo metu yra svarbiausios ir kokios bus svarbiausios ateityje?
- Kokių priemonių reikia imtis numatytioms problemoms spręsti?

Viešojo sektoriaus institucijose personalo vadybos tikslų ir uždavinių sistemoje galima išskirti penkias savarankiškas, bet tarp savęs susijusias sritis kaip svarbiausius personalo strategijos formavimo aspektus:

pirma – personalo parinkimas ir samda. Svarbiausias čia yra nustatymas kriterijų, pagal kuriuos parenkamas personalas įvertinus institucijos ir išorinės aplinkos vystymosi tendencijas;

antra – personalo atlyginimas. Čia svarbu nustatyti, kokia bus atlyginimo už darbą ilgalaikė politika ir kaip ji siejasi su ilgalaikė institucijos strategija;

trečia – personalo vertinimas. Jis remiasi vertybių sistema bei jos prioritetais ir sukuria būdus atskiriems parametrams įvertinti;

ketvirta – personalo politikos vystymas. Jis aprėpia eksperimentines būsimosios veiklos vystymo programas, sukuria sistemas strateginiams pokyčiams įgyvendinti;

penkta – personalo karjeros planavimas. Čia siekiama sukurti ilgalaikę personalo ir institucijos tikslų tenkinimo sistemą, kuri būtų lanksti, bet pakankamai stabili. Personalo interesai siejami su institucijos interesais.

Svarbiausia yra pasiekti, kad personalo strategija tinkamai suderintų strateginius ir operatyvinius tikslus, kad būtų veiksmingai atliekami kasdieniai veiksmai ir pasiekiami strateginiai tikslai.

Finansų strateginis valdymas

Valdant finansinius išteklius institucijos turi daug tikslų, kurie kartais prieštarauja vieni kitiems. Svarbiausi iš šių tikslų yra: 1) išteklių kiekio didinimas, 2) nuolatinis jo augimas ir 3) išteklių autonomijos ir kontrolės išlaikymas. Iš tikrųjų šiais tikslais vadovaujasi ir privataus sektoriaus vadovai, tik jų siekiama pasitelkiant kitokias strategijas.

Institucijos biudžetas yra vienintelis ryškiausias institucijos „sveikatos“ ir padėties indikatorius. Reputacija, atlyginimas, galia, užtarimas ir pajėgumas yra susiję su institucijos biudžetu.

Nuolatinis institucijos finansavimo didinimas yra svarbus, nes jis valstybės tarnautojui suteikia reikalingo lankstumo.

Politinė valdžia dažnai sužlugdo valstybės tarnautojo autonomiją ir stipriai apriboja jo galimybes kontroliuoti savo aplinką, tačiau institucijos nėra pasyvūs vykdytojai, mechanškai paklūstantys įstatymų leidžiamajai ir vykdomajai valdžioms. Valstybės tarnautojai gali padidinti savo autonomiją ir išteklių kontrolę išplėsdami arba sumažindami programos tikslą. Įstatymų leidėjai retai kada aiškiai nurodo, koku būdu turi būti siekiama tikslų.

Priklausomai nuo paslaugų planavimo, finansavimo, paslaugų teikimo ir kontrolės, galimos tokios paslaugų alternatyvos viešosiose institucijose:

- 1) „bendras susitarimas“;
- 2) paslaugos pagal sutartį;
- 3) dotacijos;
- 4) kontrolė.

„Bendro susitarimo“ atveju paslaugą planuoja, finansuoja, pateikia ir kontroliuoja vals-

tybė. Paslaugas pagal sutartį planuoja valstybės tarnautojai, finansuoja vietinė valdžia, tačiau tikrasis paslaugos teikimas gali pereiti į ne pelno organizacijos ar privačios firmos rankas. Į paslaugas, teikiamas pagal sutartis, valstybė kišasi ribotai. Sutarčių sudarymo patrauklumas slypi tame, kad seni rinkos principai: paslaugų teikėjo pasirinkimas, kaina, konkurencija, turi padėti viešosios institucijos interesams. Kai valstybės tarnautojas gali pasirinkti paslaugų teikėją, kainos ir kokybės santykis esti geresnis. Dotacija yra finansinė paskata. Dotacijas skirianti šalis įpareigoja dotacijų gavėją laikytis tam tikrų prievolių. Kontrolės metodas iš pradžių neatrodo kaip išteklių valdymo būdas, tačiau kai suprantama, kad pasinaudojant kontrolės būdu finansinė našta gali būti nuimta nuo valstybės, tai tampa išteklių valdymo priemone. Kontrolės metodui tinka bet koks privatizavimo pavyzdys. Čia valstybė numato tam tikras taisykles, pavyzdžiui, atitinkančias higienos reikalavimus ar atliekų naikinimo tvarką. Tokiu būdu finansinis tikslas – valstybės išlaidų mažinimas – gali būti pasiektas sėkmingai. Tačiau šis išlaidų mažinimo mechanizmas prieštarauja natūraliam valstybės tarnautojo polinkiui imtis strategijų, kurios palaiko stabilų finansinių išteklių augimą, autonomiją ir kontrolę. Finansinės naštos atsikratymas gali būti efektyvi priemonė valstybės tarnautojui siekiant išvaduoti instituciją nuo išteklių eikvojančios programos ar funkcijos. Sutarčių sudarymas nėra vienintelis būdas į valstybės valdymą įdiegti rinkos santykius. Naudingiau priversti paslaugų vartotojus sumokėti visą ar dalį paslaugos kainos, tačiau vartotojų apmokestinimo trikdžiai yra ne vien psichologiniai ir remiasi ne vien įpročiais. Finansavimas vartotojo mokesčiu yra tiek ekonominių, tiek ir socialinių vertybių klausimas, todėl svarbu gerai įvertinti įvairiapuses vartotojo mokesčio įvedimo strategijos kliūtis. Labai sunku apginti naują mokestį ar rinkliavą. Politinė opozicija dažnai nepritaria naujam mokesčiui.

Vartotojo mokestis dažniausiai yra netaikomas ir dėl to, kad valstybės politika stengiasi užtikrinti maksimalų paslaugų prieinamumą.

Nustatant finansinių išteklių valdymo strategiją, svarbu atkreipti dėmesį į keletą aspektų:

pirma – alternatyvių finansavimo šaltinių paieška. Vienas iš svarbiausių žingsnių siekiant išteklių stabilumo ir autonomijos yra alternatyvių finansavimo šaltinių suradimas. Tai – rizikos švelninimo forma. Stereotipinė institucija, visus savo išteklius gaunanti kasmetinių asignacijų pavidalu, nėra geriausias pavyzdys;

antra – finansinių išteklių numatomumas.

Stabilus finansavimo augimas yra visų institucijų pagrindinis siekis, darantis įtaką jos strategijai. Kai ištekliai yra sunkiai numatomi, tuomet programų ir projektų vykdymas būna rizikingas. Kai ištekliai yra neprognozuojami, institucija gali imtis strategijų, kurios nebūtinai geriausiai pasitarinaus visuomenės interesams. Kaip ir neturinčios pakankamai kapitalo verslo įmonės neskuba eiti į naujas rinkas, taip ir viešosios institucijos ne taip jau noriai pradeda diegti rizikingas programas. Tikėtina, kad jos ir toliau teiks tradicines paslaugas;

trečia – finansinių išteklių strategijos kontrolė. Kartais autonomijos siekis viešosiose institucijose gali konkuruoti su stabilaus augimo siekiu. Tarp šių strategijų gali atsirasti paradoksas. Tam tikrais atvejais finansų valdytojas gali siekti stabilaus augimo, atsisakydamas dalies autonomijos valdant institucijos išteklius, nes: a) pirminė biudžeto apimtis apsaugo instituciją nuo žymaus kitų metų biudžeto sumažinimo, b) daugiametis biudžeto sudarymas suteikia finansų valdytojui galimybę padėti programinius pagrindus ateičiai, c) kontroliuojamos išlaidos, ribodamos valdytojo autonomiją, užtikrina prognozuojamas finansinių išteklių įplaukas.

ketvirta – išlaidų panaudojimo lankstumas. Tradicinis išteklių lankstumo klausimas viešosiose institucijose atsirado derinant administracinę veiksmų laisvę su atskaitingumu. Nors institucijos ir stengiasi daryti įtaką biudžetui, praktikoje jų autonomiją apriboja biudžeto kontrolės mechanizmai, valdantys tiek išlaidų dydį, tiek jų lankstumą. Techninės biudžeto procedūros rodo valdžios pastangas teisėtai prižiūrėti finansinių išteklių panaudojimą.

Vis dėlto kai kurios institucijos yra liūdnai pagarsėjusios pinigų švaistymu metų pabaigoje. Yra keletas priežasčių: a) institucijos, turinčios metų gale finansinių išteklių perteklių, rizikuoja gauti mažiau jų sekančiais metais, b) institucijos negali pinigų likučio perkelti į kitus metus. Švaistymas šiuo atveju prisideda prie išteklių lankstumo.

Rinkodaros strateginis valdymas

Rinkodara yra socialinis ir valdymo procesas, kurio dėka asmenys ir jų grupės, kurdami ir vykdydami prekių bei vertybių mainus, įgyja tai, ko reikia jų norams ir poreikiams tenkinti [15, p. 17].

Socialinė rinkodara – tai ir problemų sprendimo strategijos, apimančios intensyviai ir daugialypes pastangas keičiant socialinį visuomenės

elgesį. Rinkodara gali būti panaudojama arba propagandiniais tikslais, arba didinant valstybės kontrolę. Formuojant rinkodaros strategijas, kartais atsiranda specifinių problemų. Kartais būna neaiškus produktas arba jo vartotojas.

Privataus verslo rinkodara yra nukreipta į tas žmonių grupes, kurios yra linkusios naudotis reklamuojamais produktais ar paslaugomis, o socialinė rinkodara, ypač finansuojama valstybės, greičiausiai bus nukreipta į tikslinę grupę, kuri gali mažai domėtis perduodama žinia.

Prekės socialinėje rinkodaroje yra sietinos su valstybės atliekamomis įvairiomis funkcijomis: krašto apsaugos, gamybinės ir komercinės veiklos, vystymo, administracinės ir t. t. Valstybė turi užtikrinti krašto apsaugą ir viešąją tvarką, švietimą ir socialinę apsaugą gyventojams, šalies ekonominę būklę, tinkamą valstybės bendrąjį ir vidaus valdymą. Valstybė turi gaminti ir tam tikrus produktus, teikti kai kurias komercines paslaugas, kuriomis privati įmonė yra nesuinteresuota (inžinerinės infrastruktūros objektai, energetinis ūkis ir t. t.). Iš pirmo žvilgsnio išsidėstymas rinkoje viešosioms institucijoms gali atrodyti visiškai netaikytinas. Be to, jeigu viešojo sektoriaus institucijų biudžetai didinami, nėra jokio finansinio tikslo institucijai užimti strateginę vietą sudarant sau nišą. Biudžeto sudarymas viešajame sektoriuje atrodo kaip nepralošiamas žaidimas, todėl konkurencija tarp institucijų yra formali, nes kiekvienais metais jos gauna asignacijas, gal net šiek tiek didesnes nei praėjusiais metais. Dar daugiau, tokia konkurencija kaip privačiame sektoriuje viešosioms institucijoms yra nepriimtina, juk valstybės monopolijos neieško savo vietos rinkoje. Kai biudžeto didinimas nėra užtikrintas, nišos suradimas gali būti institucijos veiklos tęstinumo garantas.

Tiesioginė viešųjų institucijų ir privataus sektoriaus konkurencijos nauda vis dar lieka ginčytinas klausimas. Viena, konkurencija visada duoda naudos, antra vertus, išlieka galimybė, kad sumažės viešasis atskaitingumas ir paslaugų teikimas taps mažiau patikimas.

Skverbimosi į rinką strategijas privačiame sektoriuje veikia konkurencijos spaudimas, santykinis konkurencinis pranašumas bei firmos ištekliai. Šie kriterijai tinka ir kai kurioms viešosioms institucijoms.

Viešosioms institucijoms labiau priimtinas paslaugų rinkodaros planavimo modelis (1 pav.), pagal kurį rinkodaros strategijos formavimas pradamas nuo institucijos misijos ir bendrų tikslų, toliau analizuojama rinkos padėtis, situacija, nustatomi rinkodaros tikslai, strategijos, atlie-

kama išteklių analizė, rinkodaros kontrolė ir vertinimas.

Ne visos viešosios institucijos gali pasinaudoti išsiskverbimo į rinką strategijomis. Yra tam tikri įstatymų, politiniai ir išteklių apribojimai.

Didinant rinkodaros įtaką strateginiam valdymui galima išskirti keletą svarbių aspektų:

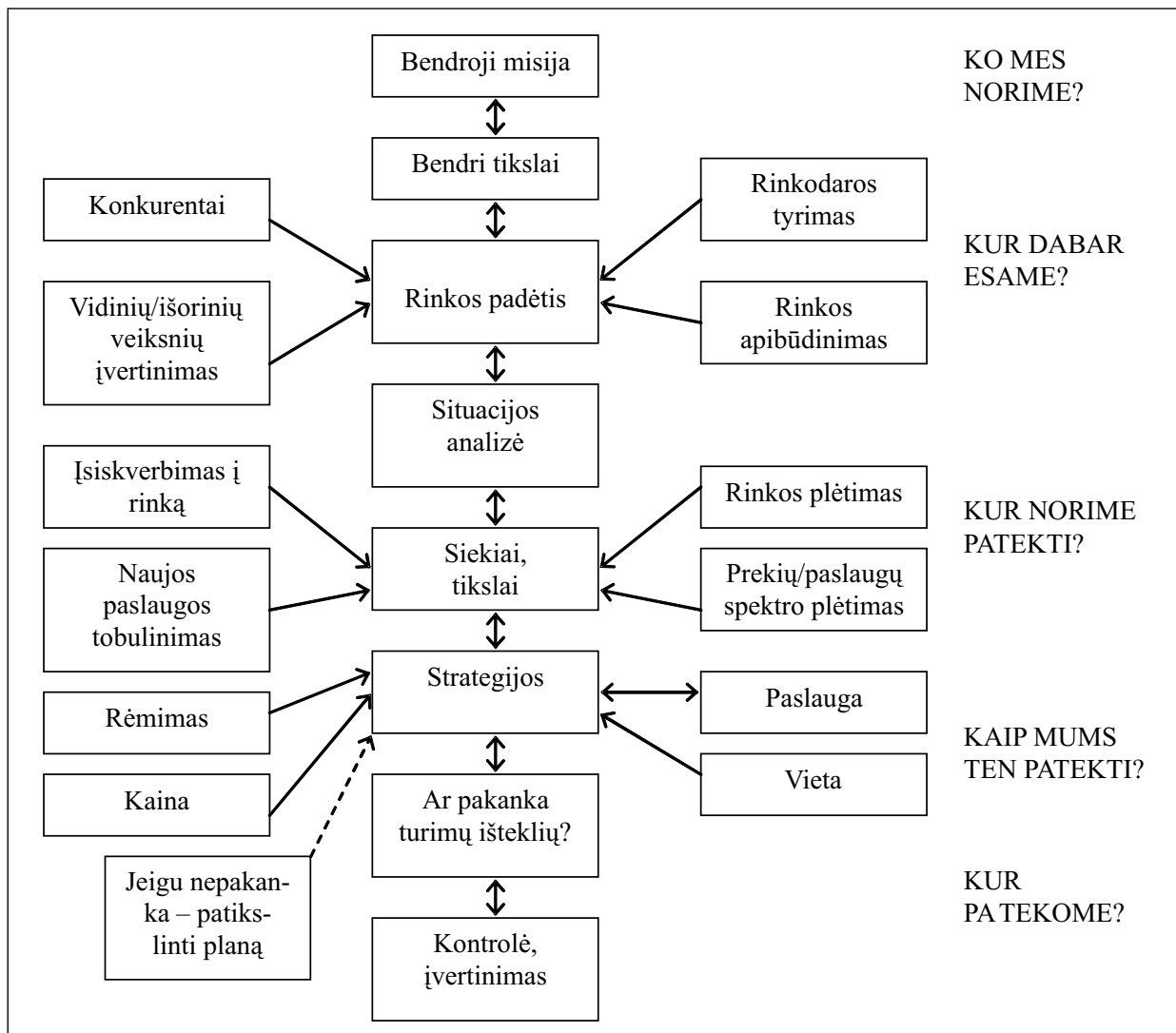
pirma – rinkodaros strategijos tikslo nustatymas. Pirmasis valstybės tarnautojo, dirbančio rinkodaros srityje, žingsnis yra nustatyti rinkodaros taikymo institucijoje tikslus. Logiškų paaiškinimų yra keletas:

a) efektyvumas. Atsižvelgdama į biudžetą institucija turi tarnauti optimaliam (jos paslaugų) potencialių vartotojų skaičiui. Kadangi apie kai kurias institucijos paslaugas žmonės gali nežinoti arba visomis jomis nepasinaudoti, čia gali padėti marketingo strategija. Valstybės tarnautojas bus geriau vertinamas svarstant biudžetą, jei jis padidins veiklos efektyvu-

mą, išplėtęs rinką aktyviais marketingo veiksmis;

b) reputacija. Paprastai nedaug valstybės institucijų yra nepriekaištingos reputacijos. Net tos institucijos, kurios yra monopolistės, negali apsisaugoti nuo politinių nesėkmių. Standartiniai atskaitingumo mechanizmai yra įstatymų leidžiamosios valdžios priežiūra ir teismai. Relybėje politinę priežiūrą skatina žiniasklaidos pranešimai ir viešosios nuomonės reakcija. Rinkodaros strategija padeda institucijai neatsilikti nuo besikeičiančios aplinkos. Ji lengviau pergyvena išbandymus. Efektyvus reagavimas į pokyčius skatina instituciją būti atskaitinga tiek aukštesnėms institucijoms, tiek visuomenei;

antra – išteklių rinkodarai išskyrimas. Yra linkstama manyti, kad rinkodarai skirtą lėšų dalį geriau būtų išleisti funkcinėi veiklai teikiant paslaugas. Tai gali tikti institucijai, kuri teikia ru-



1 pav. Paslaugų rinkodaros planavimo modelis [4, p. 245].

tinines paslaugas, kai yra tinkamas politinis veiklos palaikymas. Galbūt ši charakteristika tikėtų viešojo transporto organizacijoms. Kontrolės įstaiogos taip pat galėtų būti panašus pavyzdys. Viešosioms institucijoms rinkodara yra naudinga, kai kintanti aplinka reikalauja naujo institucijos požiūrio (pavyzdžiui, į piliečių švietimą). Tuomet institucijoms investuoti į rinkodarą yra prasminga;

trečia – rinkodaros funkcijos formavimas. Įprasti ginčai dėl funkcijos ar paslaugos sukūrimo ar pirkimo tinka ir rinkodarai. Vienas iš pagrindinių sutarties sudarymo dėl rinkodaros pranašumų yra samdomų rinkodaros specialistų lankstumas. Kitas pranašumas yra rinkodaros specialistų profesionalumas, kuris yra daug aukštesnio lygio nei viešosios institucijos personalo, kuris dažniausiai nelabai išmano rinkodarą. Vis dėlto į viešąją instituciją, sudarius didelę rinkodaros sutartį, gali būti žiūrima kitaip nei į lygiai taip pat investuojančią privačią organizaciją, todėl viešoji institucija yra labiau linkusi konkuruoti kokybe ir diferencijuotu produktu ir rečiau vykdo reklamines kampanijas.

Strateginis inovacijų valdymas

Manoma, kad viešosios institucijos nėra labai lanksčios. Jos yra biurokratinės ir mėgstamos rutiną. Kai kurie viešųjų institucijų biurokratizmo tyrimai [13; 6; 9] rodo, kad tai – abejotina nuomonė. Vis dėlto griežtos ir priešiškos pokyčiams viešosios institucijos stereotipas yra iš dalies teisingas. Inovacija yra nelankstumo priešprieša. Jeigu manome, kad viešosios institucijos yra ypač griežtos, tuomet inovacijos jose yra ypač reikalingos.

Kai kurios studijos iš tikrųjų įrodė, kad valstybės tarnautojai nėra linkę rizikuoti [3].

Vis dėlto viešųjų institucijų strateginiai pokyčiai dažnai orientuoti į inovacijas, tačiau inovacijų vystymas dažnai yra slopinamas rutininės veiklos ir nusistovėjusios kultūros. Antra vertus, inovacijų procesas reikalauja autonomijos, decentralizacijos, klaidų toleravimo ir nestruktūrizuoto uždavinių formulavimo, o tai ne visada užtikrina politinę atsakomybę. Įdiegus inovacijų vadybą ir „legitimavus“ inovacinį veikimą pakinta nuostatos ir vertybės, kurias iki šiol formavo buvusi kultūra, o tai leidžia didinti inovacijas, skirtas strateginiams ir politiniams tikslams siekti. Taigi vadybos požiūriu galime tvirtinti, kad jokia strateginė vadyba nėra įmanoma be atviro inovacijoms [18, p. 116].

Inovacijos kūrimo procesą veikia įvairūs vie-

šosios institucijos aplinkos dalyviai: 1) įstatymų leidžiamoji valdžia, 2) vykdomosios valdžios atstovai; 3) privačios organizacijos, ypač tiekėjai ir konsultantai; 4) rinkėjai; 5) profesionalų asociacijos. Šie dalyviai gali skirtingai prisidėti prie inovacijų kūrimo, tačiau dažniausiai inovacija yra skatinama institucijos viduje, o aplinka rodo tik pokyčių kryptį. Pagrindinės pokyčių priemonės yra informacija apie inovacijas ir apie reikalingus inovacijoms išteklius. Aplinkos dalyviai gali būti pasyvūs ir pasikliauti viešosios institucijos aktyvumu arba užimti aktyvias pozicijas ne tik skatindami inovaciją, bet ir dalyvaudami sprendimo priėmimo procese.

Inovacijų poreikį gali atskleisti atotrūkis tarp esamos ir norimos paslaugos kokybės. Šiuo atveju geriausiai su institucijos paslaugų kokybe susipažinę vartotojai. Kiti aplinkos dalyviai (tiekėjai, profesionalų asociacijos ir kitos institucijos) taip pat gali turėti lūkesčių dėl paslaugos kokybės ir kainos. Aplinka vaidina svarbų vaidmenį pateikdama informaciją institucijoms apie galimų inovacijų pasirinkimą. Valstybės tarnautojai gali daryti tik labai menką įtaką (jeigu iš viso gali) šios informacijos srautui, net tuomet, kai jie suformuluoja savo poreikius išradėjams.

Galima išskirti keletą priežasčių, trukdančių inovacijas viešajame sektoriuje:

pirma – inovacinės pastangos, skirtos kokybei gerinti ir administravimo paslaugoms atnaujinti, negreitai atsiperka;

antra – didelė interesų grupių įvairovė viešajame sektoriuje dažnai sukelia pasipriešinimą inovacijoms;

trečia – pirminis viešųjų institucijų tikslas – pasiekti visuomenės gerovę – gali pernelyg išplėsti institucijų misijas, sureikšminti ekonominius kiekybinius kriterijus, nepalikti reikiamos vietos kiekybiniam, inovaciniams pokyčiams;

ketvirta – baimė suklysti, viešajame sektoriuje atsirandanti dėl didelio teisinio valstybės reguliavimo ir noro viską sukontroliuoti. Ši baimė neleidžia rizikingos inovacijos, nes valstybė disponuoja visuomenės lėšomis, ji turi būti atsakinga už veiksmingą lėšų panaudojimą;

penkta – inovacijų prieštaravimas nusistovėjusioms vertybėms;

šešta – politinės ir administracinės veiklos atskyrimas (suteikiant pirmenybę politikai) formuoja administracinės veiklos priklausomumą, trukdantį taikyti inovacijas;

septinta – susidaręs atotrūkis tarp priimtinių strateginių ir politinių sprendimų. Politinių sprendimų vėlavimas gali trikdyti strateginių sprendimų eigą ir inovacinę veiklą.

Naujoji viešojo vadyba nurodo tris inovacijų kryptis:

- politikos ir programų inovacijos;
- administravimo inovacijos;
- strateginės inovacijos [18].

Politikos ir programų inovacijos apima arba politinės įtakos sričių atsinaujinimą, arba pačios politikos ir jos programų formulavimo sričių atsinaujinimą rengiant įstatymus ir nutarimus. Šios inovacijos daro tiesioginį poveikį aukščiausiems politiniams tikslams ir gali būti inicijuojamos parlamento ar vyriausybės narių.

Administravimo inovacijos atsiranda veiklos valdymo ir jos keitimo srityse. Pavyzdys gali būti naujos organizavimo formos ir nauji valdymo instrumentai.

Strateginės inovacijos daugiausia veikia institucijų tikslus ir uždavinius. Jos sutinkamos tiek politikos, tiek administracijos lygiuose ir suteikia veiklos kryptingumą.

Labai dažnai inovacijos yra svarbios tuo, kad priverčia institucijas keistis ir atsinaujinti. Viešosios institucijos gali konkuruoti remdamosis inovacijų strategija. Inovacijų strategija priklausoma ne nuo vienos ar kelių naujovių, bet nuo gebėjimo keistis. Didžiausia šios strategijos problema yra ta, kad ji būtinai skatina ir pronaujovišką tendencingumą, nors ne visos inovacijos, žvelgiant į veiklos perspektyvas, yra veiksmingos.

Daugeliu atvejų inovacijos strateginė svarba yra galingas simbolis. Strategijos kaip simbolio atveju inovacija nebūtinai yra svarbi dėl savo tiesioginės ir įrodomos naudos arba savo bendros pasikeitimų galios. Institucijai ji yra svarbi kaip simbolis. Kaip simbolis inovacija kartu reiškia riziką, ultramodernumą, techninį meistriškumą ir profesionalumą. Didžiausias šios inovacijos strategijos trūkumas yra tas, kad inovacijos suvokimas gali tapti svarbesnis nei jos įvykdumas. Diskusijos dėl inovacijų turi prasidėti nuo svarstymų, kokį strateginį turi tikslą inovacija – tiesioginį ar netiesioginį. Ar inovacijos pagalba gauta nauda yra dėl pačios inovacijos ar dėl to, kad viskas atrodo naujai? Valdant viešąjį sektorių į inovaciją atkreipiamas dėmesys dažniausiai siekiant taupyti išteklius.

Formuojant inovacijomis paremtas strategijas, svarbu atkreipti dėmesį į keletą aspektų:

pirma – inovacijų, skirtų išlaidoms mažinti, įgyvendinimo problemiškas. Labai dažnai valstybės tarnautojų išlaidų mažinimo idėjos meta iššūkį giliai įsišaknijusioms nuomonėms ir procedūroms. Kartais tos šaknys yra politinės, kartais psichologinės. Be to, išlaidų sumažinimo inovacijos neduos naudos, jeigu inovacija nenorės

naudotis tie, kuriems ji yra skirta. Inovacijos, kurios sumažina išlaidas, bet atima ir dalį apčiuopiamos naudos (kad ir kokia maža ji būtų), viešosiose institucijose vartotojų nėra mėgstamos;

antra – inovacijos, diegiamos vienoje institucijoje, gali būti problemiška taikomos kitoje institucijoje arba sektoriuje. Inovacijos, kurios gerai tiko versle, dėl įvairių priežasčių gali visiškai netikti viešajame sektoriuje. Be to, vieno tipo viešojoje institucijoje sėkmingai įdiegtos inovacijos gali netikti kito tipo viešajai institucijai. „Nevienkartinio efekto“ sąvoka tinka ir inovacijoms. Reikėtų atsižvelgti į inovacijas, kurios naudojasi jau esama įranga, procedūromis ir vykdoma politika, bet naujame kontekste. Taip pat galima jau egzistuojančią inovaciją modifikuoti. Reikia atkreipti dėmesį į misijų, įvaizdžio, kultūrinius ir kitus skirtumus;

trečia – rinka paremtų inovacijų kaip strategijų naudojimas. Viešojo sektoriaus valdymo inovacijos dažnai remiasi rinka. Ieškant rinkai tinkančių inovacijų kaip būdo spręsti viešąsias problemas, labai svarbu skirti dvi visiškai skirtingas naujovių strategijas: privatizavimą ir viešą bei privatų bendradarbiavimą. Šios dvi inovacijų strategijos viešąją instituciją veikia skirtingai;

ketvirta – simbolinė naujovių svarba. Paprastai inovacijos simbolinė svarba yra bendros inovacijos strategijos dalis. Naujumas gali duoti ilgalaikį atpildą. Dažniau inovacija kaip simboliu galima pasinaudoti siekiant tarpinių tikslų;

penkta – inovacijos kaip reklamos naudojimas. Daugeliu atvejų tiesioginė reklama viešosioms institucijoms yra nepageidaujama. Vienas iš geriausių būdų pritraukti žiniasklaidos dėmesį yra inovacijos – tai veiksmingiau už reklamą.

Apskritai galima teigti, kad valstybės tarnautojo galimybės naudotis ekonominiais paskatinimais (kaip papildomu uždarbiu), taikant inovacijas, yra labai kuklios arba neįmanomos. Politikų renkamumas (vienai kadencijai) neskatina inovacijų, kurios nežada greitų rezultatų. Novatoriškiems procesams reikia pastovios aplinkos paramos.

Išvados

1. Strateginis personalo valdymas yra ypač svarbus, nes viešojo sektoriaus institucijose nenumatoma kiekvieno darbuotojo atsakomybė už darbo rezultatus, be to, griežtai reglamentuotas valstybės tarnautojo statusas nesuteikia reikiamo lankstumo ir neleidžia optimaliai panaudoti personalo galimybių, atsiranda ilgalaikio įdarbinimo padarinių, personalas stokoja galimybių

siekti karjeros. Personalo vadybos problemas viešojo sektoriaus institucijose galima spręsti institucijos personalo ir jos strategijos abipusės sąveikos ir derinimo būdu.

2. Valstybė labiausiai veikia finansinių išteklių naudojimą tuo atveju, kai paslauga planuojama, teikiama, finansuojama ir kontroliuojama valstybės. Mažesnę įtaką paslaugoms skiriamiems finansams valstybė ar vietinė valdžia daro teikiant paslaugas pagal sutartis, mažiausiai valstybės veikiamos finansų strategijos yra teikiant valstybės dotacijas arba tais atvejais, kai valstybė sau pasilieka tik paslaugos kontrolės funkciją.

3. Nustatant finansinių išteklių valdymo strategiją, ypač svarbūs šie aspektai: alternatyvių finansavimo šaltinių paieška, jų numatomumas, institucijos stabilaus augimo ir jos autonomijos prieštaravimai bei išlaidų panaudojimo lankstumas.

4. Viešosioms institucijoms gali būti taikytinas paslaugų rinkodaros planavimo modelis, pagal kurį rinkodaros strategijos kūrimas pradeda nuo institucijos misijos ir bendrų tikslų, toliau analizuojama rinkos padėtis, institucijos situacija, numatomi rinkodaros tikslai, strategijos, atliekama išteklių analizė, atliekama rinkodaros kontrolė ir vertinimas.

5. Rinkodaros strateginis valdymas yra ribojamas įstatymų, kurie gali nurodyti institucijos misiją ir apriboti naujų produktų diegimą. Politinės sąlygos taip pat veikia strateginių alternatyvų pasirinkimą. Sumažėjęs institucijos finansavimas mažina produktų linijos platumą.

6. Didinant rinkodaros strateginio valdymo vaidmenį svarbiausia yra suvokti šios strategijos tikslą, kuris gali būti siejamas su veiklos efektyvumu ir institucijos reputacija. Taip pat svarbu, kad išteklių dydis strateginei rinkodarai būtų pagrįstas, o rinkodaros funkcija būtų atliekama sudarant sutartis su rinkodaros kompanijomis, ypač kai institucijoje stokojama rinkodaros sugebėjimų.

7. Pagrindinės priežastys, trukdančios inovacijas viešajame sektoriuje, yra tai, kad inovacinės pastangos negreitai atsiperka, interesų grupės gali sukelti pasipriešinimą inovacijoms, institucijų tikslai gali neaprepti inovacijų, o susikoncentruoti į visuomenės gerovės didinimą, kai baiminimasi rizikingų inovacijų, be to, inovacijos gali prieštarauti nusistovėjusioms vertybėms, politika gali būti nepalanki inovacijoms bei politinių sprendimų priėmimas netinkamu laiku taip pat gali trukdyti inovacinei veiklai.

8. Formuojant inovacijomis paremtas strategijas, svarbu atkreipti dėmesį į inovacijų, skirtų išlaidoms mažinti, įgyvendinimo problemišku-

mą, inovacijų naudos įrodymus, inovacijų nevienkartinį efektą, jų simbolinę reikšmę ir panaudojimą reklamos tikslais.

Literatūra

1. Bellante D., Sink A. Are Public Sector Workers More Risk Averse than Private Sector Workers? *Industrial and Labor Relations Review*. 1981.
2. Bryson J. M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. San Francisco, London, 1989.
3. Chakravarthy B., Lorange P. *Managing the Strategy Process: A Framework for the Multi-business Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1991.
4. Cooper Ch., Fletchen J., Gilbert D., Wanhill St. *Tourism. Principles and Practice*. London: Ritman, 1993.
5. Feller I., Menzel D. *Diffusion Milieus as a Focus of Research on Innovation in the Public Sector*. Policy Sciences, 1977.
6. Hickson D., Butler R., Cray D., Mallory G., Wilson D. *Top Decisions*. San Francisco: Jossey-Bass, 1986.
7. Jucevičius J., Jucevičienė P., Janiūnaitė B., Cibulskas G. *Mokyklos strategija. Strateginio vystymo vadovas*. Kaunas: Žinių visuomenės institutas, 2003.
8. Jucevičius R. *Strateginis organizacijų vystymas*. Kaunas: Pasaulio lietuvių kultūros, mokslo ir švietimo centras, 1998.
9. Kenny G., Butler R., Hickson D., Cray D., Mallory G., Wilson D. *Strategic Decision Making: Influence Patterns in Public and Private Organizations*. Human Relations, 1987.
10. Koteen J. *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations*. New York: Praeger Publishers, 1991.
11. Lorange P. *Corporate Planning: An Executive Viewpoint*. – Englewood Cliffs, NJ: Prentice – Hall, 1980.
12. Meidūnas V., Puzinauskas P. *Finansai*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
13. Meyer A. D. *Adapting to Environmental Jolts*. *Administrative Science Quarterly*. 1982.
14. Mintzberg H. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York: Free Press, 1994.
15. Pranulis V., Pajuodis A., Urbonavičius S., Virvilaitė R. *Marketingas*. Vilnius: Eugrimas, 1999.
16. Rourke F. *Bureaucracy, Politics and Public Policy*. Boston: Little, Brown. 1969.
17. Schick A. *The Road to PPB: The Stages of Budget Reform*. *Public Administration Review*, 1966.
18. Thom N., Ritz A. *Viešoji vadyba. Inovaciniai viešojo sektoriaus valdymo matmenys*. Monografija. Vilnius, 2004.

Malvina Arimavičiūtė

The Strategic Management of Functional Activities in Institutions of a Public Sector

Summary

In the article the author presents functional strategies like the lowest level of strategies' hierarchy. Therefore, they play exceptional role in the implementation on institution objectives. The role of institution's personnel department is stressed mostly: it has to adjust function of personnel management to strategic objectives of institution and implement everyday operations.

There are five fields of personnel management identified in the article: personnel selection and employment, remuneration for work, evaluation, and personnel carrier planning. It is shown that creation of financial strategy depends on services' alternatives (mutual agreement, contract services, subsidies or control). Exceptional attention is given to search of alternative financing sources, prediction and flexibility of resources, and paradoxes of their growth and autonomy. Marketing is treated as social and management process. The most important aspects of marketing strategic management are held to be perception of marketing goal, allocation of resources and marketing function formation. In the article there are reasons that stop innovations in public sector institutions described; the author pays the biggest attention to the problem of implementation of cost reducing innovations, proofs of innovations' usefulness, their multi-usage, and innovations' commercial and symbolic importance.

Malvina Arimavičiūtė – Mykolo Romerio universiteto Strateginio valdymo ir politikos fakulteto Strateginio valdymo katedros docentė, socialinių mokslų daktarė

Telefonas (+370 5) 271 4673

Elektroninis paštas svk@mrni.lt

Straipsnis pateiktas redakcijai 2006 m. rugsėjo mėn., recenzuotas; parengtas spausdinti 2007 m. birželio mėn.