

Modernus požiūris į šiuolaikinio viešojo valdymo struktūrą

Alvydas Raipa

*Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, 44239 Kaunas*

Kettl D., Fesler J. *The Politics of Administrative Process*. Washington: Sage, 2009. Recenzuojamoji žymių tyrinėtojų D. Kettl ir J. Fesler monografija (ketvirtas, papildytas, leidimas) leidžia viešojo sektoriaus analitikams ir viešojo valdymo praktikas geriau suprasti šiuolaikinės viešojo valdymo teorijos ir praktikos transformacijas, įvairių viešojo valdymo požiūrių, doktrinų, paradigmu išsirutuliojimo į šiandieninį viešąjį valdymą subtilumus. Šiame leidinyje itin išsamiai aptariami šiuolaikinio viešojo valdymo dekompozicijos parametrai, paliekant skaitytojui galimybę priimti pateikiamus teiginius ir teorines nuostatas savo traktuojant ir interpretuojant, kadangi monografijoje esminis yra lyginamasis viešojo valdymo šiuolaikinių konstrukcijų, metodologinių vertinimų ir požiūrių analizės metodas.

Knygoje itin vertingas problemos formulavimo kryptingumas, kuris visiškai naujai (kartu neatsisakant klasikinio viešosios politikos ir administravimo dichotomijos principo) pateikia viešojo valdymo sampratos kaip „administracinio proceso politikos“ variantą. Toks pavadinimo formulavimas leidžia sintezuoti klasikinių viešojo valdymo doktrinų išliekamąsias vertybes su moderniojo viešojo valdymo teorinėmis išvalgomis.

Monografija gana didelės apimties (581 p.). Ji itin logiškai struktūrizuota, kiekvienoje iš penkių dalių, kurias sudaro keturiolika skyrių, analizuojamos esminės viešojo valdymo problemos: viešojo valdymo struktūra, valdymo sprendimų įgyvendinimas, administravimas ir demokratija, viešojo sektoriaus personalo valdymas, valdymo turinys ir kt. Kiekvienos dalies teorinė medžiaga papildoma itin vertingais atvejų analizės pavyzdžiais, tinkančiais ne tik JAV, bet ir kitų šalių valdymo teorija besidominčiai akademinėi bendruomenei ir viešojo sektoriaus valdymo praktikams, nes viešojo valdymo modeliai tampa vis labiau universalesni ir nebeatstovauja tik tam tikriems regionams ar šalims, bet daugiau atspindi vienas ar kitas valdymo paradigmas, koncepcijas ar požiūrius.

Alvydas Raipa – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros profesorius, socialinių mokslų daktaras. Professor at the Department of Public Administration, Kaunas University of Technology, Doctor of Social Sciences.

E. paštas / e-mail: alvydas.raipa@ktu.lt

Apžvalga įteikta redakcijai 2010 m. birželio mėn.

Kažin ar galima atlikti išsamią tokios apimties monografijos metaanalizę ir aptarti visų penkių dalių ir keturiolikos skyrių turinio dėstymo kiekybinius ir kokybinius parametrus. Tai atliks knygos skaitytojai, ieškantys atsakymų į specifinius kiekvienam analitikiui išskylančius klausimus ir problemas. Tačiau, studijuojant monografijoje analizuojamus klausimus, tenka išskirti tam tikrus vektorius, jungiančius daugelio šiuolaikinių viešojo valdymo esminių problemų interpretavimą.

Manychiau, kad svarbiausia gija, jungianti visas penkias monografijos dalis, yra teorinė biurokratinio valdymo, biurokratinių institucijų funkcionavimo ir biurokratinio personalo veiklos siužetinė linija. Ypatingo dėmesio verta šios jungiamosios linijos interpretacija, autoriams analizuojant vykdomosios valdžios funkcijas visų valdžios formų ir lygių koordinavimo kontekste. Koordinavimas, pasak žinomo teoretiko H. Seidman, yra viešojo valdymo filosofinis akmuo, padedantis moderuoti ir harmonizuoti viešojo sektoriaus segmentų interesus, gerinti interesų konfliktus, silpninti iracionalias valdymo tendencijas. Autoriai nesuabsoliutina koordinavimo kaip biurokratinio valdymo funkcinio fenomeno galių ir galimybių, kurias gali suteikti koordinavimo formos, metodai ir procedūros, tačiau kartu pabrėžia, kokias galimybes gali jos suteikti valdžios institucijoms priimant reikalingiausias, racionalius sprendimus.

Autoriai naujai žvelgia ir į valdymo sprendimų rengimo ir įgyvendinimo teorinį ir praktinį patyrimą, išskirdami deskriptyvinį elementą, t. y. kaip sprendimų rengimas ir įgyvendinimas yra atliekamas, ir normatyvinį elementą, t. y. kokios taisyklės, normos, tradicijos ir vertybės turi dominuoti priimant ir įgyvendinant sprendimus. Bendrąja prasme sprendimų rengimo kriterijai yra plačiai žinomi. Vis svarbesnį vaidmenį rengiant viešuosius sprendimus, įgyja ekspertai ir ekspertizų sistemos. Kaip pažymi D. Kettl ir J. Fessler, informacija, kurią valdo ekspertai, priimant sprendimus, yra svarbi tarsi motinos pienas kūdikiui (p. 284). Itin svarbi informacijos atranka, reikalaujanti intelektinių išteklių. Intelektiniai ištekliai taip pat nevienodai interpretuoja informaciją, todėl ir čia reikalingi moderuojantys sprendimai. Politikai, priimdami sprendimus, tarsi kontroliuoja informacijos interpretavimo galimybes.

Autoriai šiek tiek naujai pažvelgia į gerai žinomą tradicinį racionalių sprendimų modeliavimą, įvesdami vadinamuosius struktūrinius sprendimų racionalumo etapus, jungiančius procesą nuo tikslų apibrėžimo iki grįžtamojo ryšio principo konstrukcijų panaudojimo būtinybės.

Biurokratinis sprendimų įgyvendinimo procesas geriausiai atliepia autorių parengtos monografijos pavadinimą, nes administravimo proceso politika yra ne kas kita kaip valstybės struktūrų veikla, biurokratinių institucijų veikla įgyvendinant politiką, remiantis tam tikromis strateginėmis politikos kryptimis ir nuostatomis.

Šiuolaikinio viešojo valdymo praktikoje biurokratinės politikos įgyvendinimas ir jo analizė tam tikra prasme yra skirtingi nei tradicinio viešojo administravimo metodai, kurie buvo sukoncentruoti į keliamų tikslų ir jų įgyvendinimo priemonių sąveiką. Šiuolaikiniame viešojo valdymo raidos etape pastebima ryški tendencija – sudėtingėjant viešųjų programų ir projektų įgyvendinimui, jų kompleksiskumui didėja programų ir projektų valdymo rizika, nes neįmanoma numatyti ir įvertinti būsimų administravimo proceso politikos virazų, kuriuos lemia socialinės-ekonominės aplinkybės, įgyvendinimo metodologijos patikimumas, psichologiniai įgyvendinimo veiksniai (365-366 p.).

Knygos autoriai daug dėmesio skiria administravimo politikos procesų disfunkcijoms, atsirandančioms ir susijusioms su organizacijų vidine ir išorine aplinka, biurokratinės veiklos patologija, nepakankamu dėmesiu inovatyvioms įgyvendinimo technologijoms, programų įgyvendinimo instituciniu-funkciniu išsiplėtojimu, funkcionalizmo apskritai problema, kylančia iš valdžių rūšių ir lygių tinklinės koncepcijos (t. y. vadybinių ir politinių tinklų sėkmingo veikimo sąlygos, tų sąlygų sudarymo ir įgyvendinimo kontrolės kokybė).

Pateikti pozityvūs pastebėjimai negali būti priimami kaip neginčijama aksiomatiška. Monografijoje, mano manymu, per daug vietos skirta tradicinei viešojo administravimo praktikos analizei (tai jau atlikta daugybėje leidinių). Pasitaiko žinomų postulatų, teorinių teiginių (ypač personalo valdymą analizuojančioje trečioje dalyje) perpasakojimo, nepateikiant šiuolaikinių naujausių vertinimo kriterijų, formų ir analizės metodologinių galimybių.

Tačiau monografijos turinys ir problemų diskursas yra autorių pasirinkimas, kurio negalima kvestionuoti. Galima diskutuoti, ar leidinio struktūra ir keliamų problemų atskleidimo lygmuo atitinka šiuolaikinio valdymo mokslo keliamus reikalavimus. Vertindamas šiais aspektais, galiu teigti, kad D. Kettl ir J. Fesler monografija atitinka aukščiausius mokslo metodologijos, analizės kokybės, tyrimo logikos reikalavimus, todėl atsakingai siūlyčiau suinteresuotoms struktūroms knygą išversti į lietuvių kalbą – tai galėtų praturtinti Lietuvos viešojo valdymo proceso mokslinį-metodinį potencialą ir pagerinti viešojo valdymo specialistų rengimą bei valdymo praktikų pasirengimą.