

Biurokratinės politikos horizontai

Dangis Gudelis

*Lietuvos teisės universitetas
Ateities g. 20, LT-2057 Vilnius*

B. Guy Peters. Biurokratijos politika. Vilnius: Pradai, 2002, 477 p. Iš anglų kalbos vertė Kęstutis Dubnikas, Aldona Radžvilienė, Ovidijus Stokys. Knygos leidimą finansavo Atviros Lietuvos fondas ir Atviros visuomenės institutas Budapešte.

Lietuvos mokslininkams ir studentams, besidomintiems lyginamosiomis viešojo administravimo studijomis, pernai lietuvių kalba išleistas žymaus JAV politologo profesoriaus B. Guy Peterso veikalas „Biurokratijos politika“ neabejotinai taps parankine knyga. Šį veikalą vertėtų rekomenduoti ir politikams bei valstybės tarnautojams, norintiems geriau suprasti viešojo sektoriaus organizavimą šiuolaikiniame pasaulyje, pasimokyti iš kitų šalių patirties.

Guy Petersas į šiuolaikinio viešojo administravimo problemas gilina kaip politologas, o ne kaip vadybos teoretikas. Autoriaus aptariamą įvairių biurokratinio valdymo aspektų modeliai yra aprašomojo lyginamojo, o ne taikomojo pobūdžio. Jie veikia padeda atskleisti viešojo administravimo raidos įvairiose šalyse ypatumus, pastebėti skirtumus ir bendras tendencijas, o ne teikia konkrečius nurodymus, kaip padidinti kokių nors viešųjų institucijų efektyvumą ar veiksmingumą.

Šiame veikalė viešasis administravimas yra suvokiamas kaip būtina politinės ir socialinės sistemų grandis, todėl autoriui yra įdomus santykis tarp viešojo administravimo ir kitų politinių institucijų – įstatymų leidžiamosios, vykdomosios, teisminės valdžių, politinių partijų, spaudimo grupių. Guy Petersą domina politinės kultūros įtaka viešajam administravimui.

Pradėdamas savo veikalą, autorius konstatuoja, jog pastaraisiais dešimtmečiais viešasis sektorius labai išsiplėtė, ir gilina į jo plėtros priežastis. Guy Petersas kritiškai vertina paplitusias nuostatas, jog XX amžiaus devintajame dešimtmetyje pradėtos liberalizavimo, privatizavimo, dereguliacijos reformos iš esmės sumažino viešojo sektoriaus dydį. Autoriaus nuomone, viešojo sektoriaus plėtra buvo tik šiek tiek sustabdyta. Pagrindinės plėtros priežastys: rinkėjams duoti išsipareigojimai, fiskalinis spaudimas, politinio

proceso pobūdis, biurokratijos savybės, pakitusi ekonominė ir technologinė aplinka.

Guy Petersas gilina į politinės kultūros ir viešojo administravimo santykio problemas. Remdamasis politinės kultūros tyrimais autorius lygina asmeninio pasitikėjimo ir pasitikėjimo valdžios institucijomis laipsnį bei vertina, kokią įtaką šie rodikliai turi administracinės galios dydžiui Europos šalyse ir Jungtinėse Amerikos Valstijose. Įdomi Guy Peterso pastaba, jog kontinentinės Europos šalims būdinga dedukcinė-racionalistinė kultūra, todėl šiose šalyse yra palankesnės sąlygos Weberio biurokratijos modeliui. Tuo tarpu anglosaksiškoms šalims labiau būdinga pragmatinė-empirinė kultūra, todėl šių šalių viešajame sektoriuje vadyba turi daugiau galimybių.

Atskirame skyriuje nagrinėjami viešųjų administratorių įdarbinimo klausimai. Guy Petersas aptaria nuopelnais ir paskyrimu pagrįstų įdarbinimo sistemų skirtumus, argumentus už ir prieš tai, kad įdarbinant valstybės tarnautojus būtų siekiama atstovauti įvairioms visuomenės grupėms, centralizuoto ir decentralizuoto įdarbinimo viešajame sektoriuje skirtumus, universalus ir techninio išsilavinimo reikšmę bei skirtingus specialistų rengimo valstybės tarnautojų karjerai būdus įvairiose šalyse, darbuotojų skatinimo ir darbo užmokesčio skirtumus, etninio ir lyčių atstovavimo valstybės tarnyboje problemas.

Autoriaus dėmesio taip pat susilaukia administracinės struktūros problemos. Aptariama viešojo administravimo struktūra Vokietijoje, Jungtinėje Karalystėje, Prancūzijoje, Švedijoje, JAV. Guy Petersas remiasi Gulicko administracinės struktūros pagal geografinę vietą, klientūrą, veiklos pobūdį ir tikslus klasifikacija ir lygina įvairių šalių administracines struktūras, pateikia administracinės struktūros organizavimo šiais būdais pavyzdžių, apžvelgia šiuolaikines reorganizacijos reformų tendencijas įvairiose šalyse.

Guy Petersas vertina viešojo administravimo ir politikos santykį. Autorius apžvelgia įvairius spaudimo grupių ir biurokratijos bendravimo būdus: teisėtą (korporatizmą, politinius tinklus, institucinių grupių, tokių kaip bažnyčia, armija, politinę veiklą, būtiną biurokratų konsultavimąsi su spaudimo grupėmis, spaudimo grupių vaidmenį įgyvendinant politiką), ne-

teisėtą *clientela* (glaudų suinteresuotos grupės ir kurios nors viešojo administravimo įstaigos ryšį) ir *parantela* (glaudų spaudimo grupės ir dominuojančios politinės partijos ryšį). Nagrinėjami spaudimo grupių poveikio biurokratijai ypatumai įvairiose šalyse, aptariami biurokratijos ryšiai su politinėmis partijomis, socialiniais sąjūdžiais.

Biurokratija ne tik įgyvendina politiką, bet ir dalyvauja ją formuojant. Guy Petersas apžvelgia biurokratinio valdymo kriterijus ir politikos strategijas, kuriomis šiuolaikiniame pasaulyje biurokratija gali daryti poveikį politiniams sprendimams. Viešieji administratoriai tampa savo srities specialistais. Jie yra įvaldę naujausias technologijas, todėl gali siūlyti sprendimus politikams, kurie ne visuomet pajėgūs išsiginčyti į sprendžiamas problemas. Autorius įvertina ir priemones, kuriomis politikai gali apriboti biurokratų dalyvavimą politikoje.

Dar vienas autorių dominantis klausimas – biudžeto formavimas viešajame sektoriuje. Autorius pristato XX amžiuje vyravusį inkrementinį požiūrį į biudžeto formavimą, apžvelgia ir vertina inkrementalizmo alternatyvas bei jų įgyvendinimą įvairiose šalyse. Programinis, paketinis ir vokinis finansavimas, finansų planavimas be pradinių įplaukų, valdymas vadovaujantis tikslais – tai pastaraisiais dešimtmečiais įvairiose šalyse paplitę biudžeto formavimo metodai, kuriais siekiama efektyviau paskirstyti lėšas.

Knygos autoriaus dėmesio taip pat susilaukia at-

skaitomybės ir atsakomybės viešajame administravime problematika. Atskaitomybė, pagal knygoje pateikiamą apibrėžimą, tai vienos įstaigos atsiskaitymas kitai už savo veiklos rezultatus. Tuo tarpu atsakomybė yra moralinis įsipareigojimas kokybiškai atlikti pavestas užduotis. Viešųjų administratorių atskaitomybė įgyvendinama skirtingai: ją padeda užtikrinti viešumas, vidinė drausmė, rinka, visuomenė. Politinių institucijų – įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės – kontrolė taip pat yra svarbi atskaitomybės sąlyga. Autorius apžvelgia ir palygina viešųjų administratorių atskaitomybės įgyvendinimo būdus skirtingose šalyse.

Knygoje taip pat nagrinėjami administracinės reformos klausimai ir viešajam administravimui kylantys iššūkiai. Guy Petersas išskiria keturias idėjas, kurios, jo požiūriu, XXI amžiuje turėtų lemti viešojo sektoriaus reformas – rinką, dalyvavimą joje, dereguliaciją ir lanksčią vyriausybę. Aptariamos ir konkrečios reformos, pastaraisiais dešimtmečiais įgyvendinamos įvairiose šalyse.

Reziumuojant, Guy Peterso „Biurokratijos politika“ išsiskiria faktinių duomenų apie daugelio pasaulio šalių viešojo administravimo būklę gausa, knygos autorius atskleidžia išsamų viešojo administravimo literatūros pažinimą (neatsitiktinai kiekvieno knygos skyriaus pabaigoje yra ilgas nuorodų sąrašas). Galima tikėtis, kad ši knyga ras atgarsį Lietuvos akademinėje ir politinėje bendruomenėje.

Dangis Gudelis – Lietuvos teisės universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Viešojo administravimo katedros lektorius.

Telefonas +370 5 2 71 46 20

Elektroninis paštas dgudel@ltu.lt

Apžvalga įteikta redakcijai 2003 m. balandžio 28 d.