

ŠIUOLAIKINIŲ SPRENDIMŲ RENGIMAS VIEŠAJAME SEKTORIUJE

Jolanta Buškevičiūtė, Alvydas Raipa

Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, LT-44239, Kaunas

Straipsnyje aptariama sprendimų teorinė samprata, modeliai bei pagrindiniai sprendimų rengimo proceso etapai. Analizuojamos svarbiausios teorijos, nagrinėjančios sprendimų priėmimą: racionalaus visapusiškumo teorija, inkrementalizmo teorija ir mišraus skenavimo teorija. Straipsnyje pabrėžiama, kad sprendimų priėmimo mokslinė analizė yra ypač aktuali ir reikalinga priimant viešuosius sprendimus. Autoriai siekė apibendrinti sprendimų priėmimo viešosiose institucijose kriterijus, sąlygas, aplinką, išskirti sprendimų rengėjų gebėjimus analizuoti ir argumentuoti sprendimų būtinumą.

Raktažodžiai: *viešasis sektorius, sprendimų priėmimas, sprendimų teorijos, racionalumas, piliečių dalyvavimas, politinė parama.*

Keywords: *public sector, decision-making, decision-making theory, rationality, citizen participation, political support.*

Įvadas

Sprendimų rengimą kaip fenomeną itin detaliai nagrinėja beveik visos be išimties socialinių mokslų disciplinos: psichologija, ekonomika, politika, vadyba, sociologija, antropologija ir kiti mokslai. Skiriasi tik nagrinėjamas sprendimų rengimo as-

Jolanta Buškevičiūtė – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros asistentė.

El. paštas Jolanta.buskeviciute@ktu.lt

Jolanta Buškevičiūtė – Assistant at the Department of Public Administration, Kaunas University of Technology.

E-mail: Jolanta.buskeviciute@ktu.lt

Alvydas Raipa – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros profesorius, socialinių mokslų daktaras.

El. paštas Alvydas.raipa@ktu.lt

Alvydas Raipa – Professor at the Department of Public Administration, Kaunas University of Technology.

E-mail: Alvydas.raipa@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2010 m. rugpjūčio mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2010 m. gruodžio mėn.

pektas. Pavyzdžiui, vadyboje sprendimų priėmimas yra neatsiejamas nuo planavimo, vadovaujančios veiklos ir komandinio darbo; psichologinė prieiga analizuoja socialinių grupių konfliktus, jų sprendimo metodikas. Tuo tarpu politikoje sprendimų priėmimas yra viena iš pagrindinių politinio proceso fazių, parodančių, kaip formuojama ir kokia kryptimi modeliuojama politika [13, p. 230].

Sprendimų priėmimą viešosiose institucijose nagrinėjo H. Simon, Ch. Lindblom, E. Woodhouse, W. Parsons, J. Lane, A. Etzioni, Y. Dror, H. Lasswell, D. Stone, S. Robbins ir kt. žinomi mokslininkai. Jų indėlis tobulinant sprendimų priėmimo procesus itin didelis ir svarbus. Anot H. Lasswello, sprendimų priėmimo analizė siekia išsiaiškinti, „kas, ką, kada ir kaip gauna“ [9]. Šiuo atveju H. Lasswellas turėjo omenyje politinius sprendimus, kuriuos itin tikslinga nagrinėti, kadangi nuo aukščiausio lygmens valdžios institucijų priimtų sprendimų priklauso, kokios vertybės visuomenei svarbios bei kokia politika bus įgyvendinama. Sprendimų priėmimas politikos mokslų analizėje suprantamas kaip procesas, kurio metu, atsižvelgiant į įvairias politines, ekonomines, socialines ir kitas aplinkybes ir remiantis prieinama informacija, pasirenkama tam tikra viešosios politikos alternatyva spręsti tam tikrą problemą.

Kadangi priimti sprendimai yra tiek individų, tiek ir institucijų veiklos pamatas, pagrindinis šio straipsnio tikslas yra remiantis sprendimų priėmimą nagrinėjančios literatūros metaanalize aptarti svarbiausias sprendimų priėmimo teorijas ir apibendrinti sprendimų priėmimo viešosiose institucijose kriterijus, sąlygas, aplinką bei išskirti sprendimų rengėjų gebėjimus analizuoti ir argumentuoti sprendimų būtinumą bei jų institucionalizavimą praktikoje.

1. Sprendimų priėmimo metodologinė įvairovė

Sprendimų priėmimą nagrinėja daugelis socialinių mokslų šakų, tačiau skirtinga mokslo šaka gilinasi į skirtingus šio fenomeno aspektus. Nagrinėjant sprendimų priėmimą kaip viešojo valdymo objektą pabrėžiama, kad sprendimų priėmimas yra daugiasluoksnis ir daugiapakopis procesas. Tokios yra ir koncepcijos, kuriomis remiantis sprendimų priėmimas gali būti aiškinamas, – daugiamatės ir tarpdisciplininės [13, p. 230].

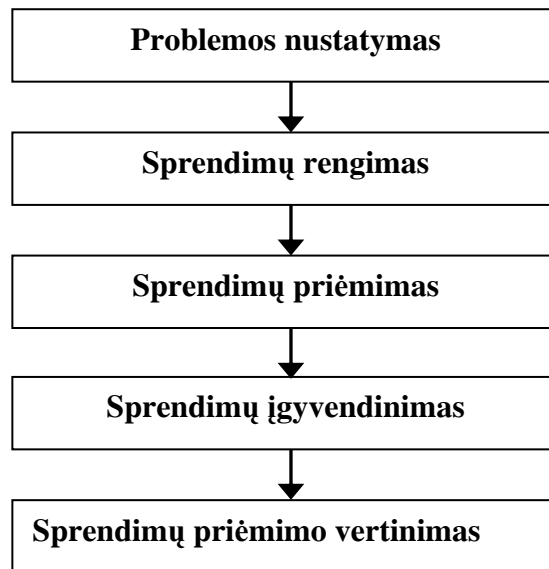
Sprendimų priėmimas dažniausiai apibrėžiamas kaip procesas, kurio metu iš visų galimų alternatyvų pasirenkama viena. Kitaip sakant, tam tikrai alternatyvai yra suteikiamas prioritetas kitų alternatyvų atžvilgiu. J. Stoneris sprendimų priėmimą apibrėžia kaip veiksmų konkrečiai problemai spręsti krypties nustatymą ir pasirinkimą arba pasinaudojimą susidariusia padėtimi [24, p. 324]. D. Stone'o teigimu, sprendimai gali būti priimami vadovaujantis papročiais, bendruomenės normomis, impulsais, intuicijomis, bendru sutarimu, sprendimo delegavimu, atidėliojimu, tarpininkavimu, sandoriu ar teismu [20, p. 269].

Sprendimų priėmimas – tai procesas, kurį sudaro institucijų ar oficialių asmenų veikla, kai yra priimamos, keičiamos ar atmetamos vienos ar kitos alternatyvos [17, p. 129].

Sprendimų priėmimo procesas prasideda nuo vyriausiojo vadovo sprendimo imtis naujos programos ir baigiasi vykdančiojo darbuotojo sprendimu vykdyti konkretų įsakymą [3, p.115]. Kartu tai yra vienas kompleksiausių ir sudėtingiausių viešojo valdymo studijų klausimų, nes sprendimų priėmimui įtakos turi labai daug skirtingų veiksnių bei procesų.

Tiek individų, tiek kolektyvinių sprendimų priėmimas apima procesą, kuris prasideda nuo informacijos gausos, kuria remiantis apibrėžiama esama situacija, įvertinama laukiama nauda, numatomi įmanomi pasirinkimai ir galiausiai prognozuojami galimi padariniai priėmus sprendimą. Šis procesas visada baigiasi konkrečios alternatyvos pasirinkimu remiantis iš anksto nustatytais kriterijais. Svarbu pabrėžti, kad sprendimų priėmimas dažnai suvokiamas kaip diskusijų procesas, galintis būti tiek racionalus, tiek iracionalus, paremtas aiškiai suformuluotomis ar tik numanomomis prielaidomis [25, p. 43]. Dažniausiai mokslinėje literatūroje yra pateikiama tradicinė linijinė sprendimų priėmimo samprata, kitaip sakant, pateikiama seka žingsnių, padedančių sprendimo priėmėjui priimti geriausią sprendimą.

B. Hogwoodas ir L. Gunnas skiria šiuos svarbiausius žingsnius priimant sprendimą, t. y. sprendimo priėmimo etapus: apsisprendimas priimti sprendimą (apima problemos formulavimą ir darbotvarkės sudarymą); apsisprendimas, kaip spręsti (klausimų filtravimas); problemos apibrėžimas; prognozė, tikslų ir prioritetų nustatymas; alternatyvų analizė; politikos įgyvendinimas, monitoringas ir kontrolė; įvertinimas, politikos taša, kaita ir baigtis. W. Jenkinsas akcentuoja keletą pagrindinių etapų, tai: inicijavimas; svarstymas; sprendimas; įgyvendinimas; įvertinimas, politikos taša, kaita ir baigtis. R. Macko manymu, priimant sprendimus galima skirti tokius svarbiausius etapus kaip problemos pripažinimas; alternatyvų formulavimas; sprendimas; realizavimas; taisymas ir papildymas [13].



1 pav. Sprendimų priėmimo proceso etapai [13]

Teoretikai skiria skirtingus sprendimų priėmimo proceso etapus, nuo kelių iki keliolikos, tačiau pagrindiniai yra šie: problemos nustatymas, sprendimų rengimas, sprendimų priėmimas, sprendimų įgyvendinimas ir sprendimų priėmimo vertinimas (žr. 1 pav.).

Egzistuoja daugybė formalių sprendimų priėmimo modelių, tačiau galima teigti, kad sprendimų priėmimo teorijų pamatas yra trys svarbiausios ir plačiausiai žinomos sprendimų priėmimo teorijos, akcentuojančios intelektualinę sprendimų rengėjų veiklą ir procedūrinį aspektą – tai racionalaus visapusiškumo teorija, inkrementalizmo teorija ir mišraus skenavimo teorija.

Racionalaus visapusiškumo teorija. Racionalių sprendimų priėmimo viešajame administravime vystymo srityje labiausiai išsiskiria H. Simonas. Jis propagavo vadinamąjį būtinąjį racionalizmą, kuris reiškė, kad sprendimų priėmėjas turi priežastis ir planą, tačiau jis, tik ieškodamas galimų alternatyvų, ryšio tarp pasekmių ir vadovaudamasis pačiomis paprasčiausiomis motyvų ir padarinių prielaidomis, gali priimti gerą sprendimą [23, p. 205-207; 26, p. 239].

Pasak H. Simono, sprendimo priėmimo procesą sudaro trys dalys: mąstymas, projektavimas ir pasirinkimas (žr. 2 pav.). Mąstymu H. Simonas laikė tokią veiklą, kai žmogus atidžiai stebi aplinką ir tam tikru momentu priima sprendimą, projektavimu – alternatyvių veiklos formų paiešką ir jų radimą, pasirinkimu – išsirinkimą tos alternatyvos, kuri atrodo sėkmingiausia [3, p.115]. Šie teorijos principai labai greitai paplito ir tapo vieni iš dažniausiai taikomų praktikoje bei tyrinėjamų ir tobulinamų socialinių mokslų.



2 pav. H. Simono sprendimų priėmimo etapai [19]

Racionalusis sprendimų priėmimo modelis yra vienas pirmųjų sprendimų priėmimo modelių, gyvuojantis ilgus dešimtmečius ir įnešęs didelį indėlį į sprendimų priėmimo procesą. Sprendimų priėmimo analizėje vartojama racionalumo sąvoka turi du šaltinius [13, p. 252]:

- 1) ekonominį racionalumą ekonominėje teorijoje. Jis kildinamas iš „*homo economicus*“ modelio („ekonominis žmogus“). Tai individas, kurio veikla grindžiama savo naudos išskaičiavimu;
- 2) biurokratinį racionalumą, formuluojamą sociologinėse institucijų ir filosofinėse teorijose. Vėberiškas racionalumo imperatyvas tampa racionalumo analizės pagrindu.

Viešosios politikos srityje racionalumas suprantamas kaip toks informacijos naudojimas, kai siekiant užsibrėžtų tikslų pasirenkama geriausia, pragmatiškiausia al-

ternatyva. Racionalumas – tai logiškai pagrįsta organizacijos elgsena, taikant sprendimų priėmimo taisykles, sukurtas pasirinkto tikslo reikšmei maksimizuoti [22].

Atsižvelgiant į sprendimus priimantįjį, racionalumą gali riboti tam tikri veiksniai, tokie kaip nesąmoningi įgūdžiai, įpročiai, refleksai; individo vertybių ir paskirties supratimas – jis gali skirtis ir priklausyti nuo institucinių tikslų ar individo turimų žinių ir informacijos kiekio [19].

Racionalaus sprendimų priėmimo modelis – tai linijinis modelis, kurį taikant didesnė svarba skiriama analizei, sisteminiam tyrinėjimui bei metodiniam planavimui. Šis modelis reikalauja iš sprendimų priėmėjų ieškoti visų galimų alternatyvų, jas palyginti, įvertinti ir pasirinkti tinkamiausią [2, p. 91]. Taikant racionalizmo teorijos modelius priimant sprendimus siekiama maksimizuoti individų ir institucijų tikslų įgyvendinimą – sprendimas pasirenkamas išnagrinėjus visas alternatyvas ir išsirinkus geriausią. Racionalusis modelis numato aiškius tikslų ir būdų ryšius ir yra patrauklus savo paprastumu ir tiksliai veiksmų sekos numatymu. Šį modelį sudaro šeši etapai [18, p. 96]:

1. problemos apibrėžimas;
2. sprendimo kriterijų išsiaiškinimas;
3. kriterijų pasvėrimas;
4. alternatyvų numatymas,
5. kiekvienos alternatyvos įvertinimas pagal kiekvieną kriterijų;
6. tinkamiausio sprendimo apskaičiavimas.

Be jau minėtų etapų, racionalusis sprendimų modelis remiasi prielaidomis, tokiomis kaip problemos aiškumas; žinomos pasirinkimo galimybės; aiškūs ir pastovūs prioritetai; laiko ar sąnaudų suvaržymų nebuvimas; maksimali nauda ir kt. [18, p. 97]. Norint, jog šios prielaidos realiai funkcionuotų, reikia, kad sprendimo priėmėjas disponuotų dideliu informacijos kiekiu, sugebėtų valdyti naujas technologijas, turėtų įgūdžių ir gebėjimų, kurie leidžia atrinkti alternatyvas ir daryti apibendrintas išvadas. Priimant viešosios politikos sprendimus, be viso to, dar svarbu sugebėti atsiriboti nuo interesų ar įvairių visuomenės grupių, kitų valdžios institucijų spaudimo, kadangi jos gali siūlyti visiškai nepriimtinas alternatyvas ar argumentus, kurie, jų teigimu, yra geriausias politikos pasirinkimo variantas.

Racionalusis metodas yra vienas pagrindinių biurokratinių sprendimų priėmimo metodų, kuris remiasi ekspertine hierarchija. Nors tradicinis racionalusis sprendimų priėmimo modelis yra pakankamai tikslus ir paremtas mokslinė argumentacija bei logikos principais, tačiau jis turi tris esminius trūkumus: neatitinka realybės; bendrieji principai taikomi nežinant specifinio turinio; neįvertinamas šališkumas ir kiti individų mąstymo ribotumai [21, p. 108].

Inkrementalizmas. Inkrementalizmo teorija siejama su Ch. Lindbloomo vardu ir su racionalaus sprendimų priėmimo modelio kritika. Ch. Lindbloomas teigė, kad nėra realaus visuomenės sutarimo dėl vertybių bei nėra realių kriterijų daugumos nuomonių ir vertybių prioritetams išmatuoti viešose diskusijose, kurios būtina lydi politikos formavimą. Daugelis politikos klausimų, kuriuos viešojo sektoriaus administratoriai turi išspręsti suderindami vertybių ir nuomonių įvairovę, iš tikrųjų remiasi

vienintele politika – efektyvumu, tarnavimu, nešališkumu ir atsakomybe [10; 23, p. 202].

Esminiai inkrementalizmo teorijos principai skiriasi nuo racionalaus visapusiškumo teorijos, nes turi mažiau politinių aspektų, joje labiau akcentuojami sprendimų priėmimo būdai ir metodai. Ch. Lindblomo nuomone, inkrementinis metodas labiau taikomas praktikoje ir „yra ne tik kompromisinis racionaliojo metodo variantas, bet jis turi aiškių pranašumų formuojant politiką demokratinėje visuomenėje“ [3, p. 117]. Šis modelis siejamas su derybų procesu – geriausia alternatyva yra laikoma ta, dėl kurios sutaria sprendimo priėmimo proceso dalyviai.

Inkrementalizmas kaip modelis, turintis ir teorinį turinį, ir empirinį patvirtinimą, šiuo metu yra patrauklesnis nei racionalizmas, kuris gana įtikinamai atrodo tik teorijoje. Terminas „inkrementas“ reiškia nedidelį prieaugį, padidėjimą. Vartodami šią sąvoką savo poziciją įvardijo alternatyvos H. Simono racionalių sprendimų metodologijai ieškotojai. Inkrementiniai sprendimai – tai trumpalaikės perspektyvos sprendimai [15, p. 23].

Priimant sprendimus taikant šį modelį lyginamos politinės alternatyvos, tik šiek tiek besiskiriančios tarpusavyje, ir kur nėra jokių siektinų tikslų ar vizijų, o vyksta lėtas problemų ir sprendimų modifikavimas. Keliami tik tokie tikslai, kurie gali būti realizuoti turimomis priemonėmis ir ištekliais, o politinis procesas plėtojasi bandymų ir klaidų būdu. Sprendimai priimami be jokio visuminio plano, sisteminės analizės, kontrolės ar koordinavimo [13, p. 265].

Inkrementalizmo koncepcija dažnai pritaikoma viešosios politikos kūrimo procese. H. Mintzbergas, D. Raisinghani ir A. Theoret (1976) analizavo pagrindinius sprendimus organizacijose ir išskyrė inkrementinio sprendimų priėmimo modelio procesų fazes [16, p. 167]:

- identifikacijos fazė apima problemos atpažinimą ir nustatymą renkant informaciją;
- vystymo fazėje po paieškos proceso, nustatančio alternatyvas, eina tam tikro sprendimo modeliavimas;
- atrankos fazėje sprendimas yra įvertinamas ir naudojamosi atitinkamais įgaliojimais organizacija duoda įsipareigojimus atlikti sprendimą.

Apibendrinant galima akcentuoti, kad esminiai inkrementalizmo bruožai yra šie [17, p. 131-132]:

1. tikslų ir sąlygų atranka bei empirinė veiklos analizė reikalauja siekti jų tarpusavio sąveikos, bendrumo labiau negu skirtumų ar priešpriešos vieno kitam;
2. sprendimų priėmėjams sprendžiant problemas, rekomenduojama atsižvelgti ne į visas esamas alternatyvas, o tik į tas, kurios tik kai kuriais požymiais skiriasi nuo esamos politikos, bet nėra kardinaliai priešingos jai;
3. kiekvienai alternatyvai skiriama pakankamai dėmesio, tik ją įvertinus kaip „svarbią“ būsimajam sprendimų priėmimui;
4. tarp sprendimų priėmėjų sumažėja konfliktų ir nesibaigiančių diskusijų galimybė, nes inkrementalizmas leidžia taikyti nesuskaičiuojamą daugybę reguliavimo variantų, vadybinių metodų, derinant teorinių ir praktinių pozicijų skirtumus;

5. inkrementalizmo teorija eliminuoja absoliučiai „teisingus“ ir pozityvius sprendimus. Geriausi sprendimai pasiekiami susitarimų, kompromisų pagrindu;
6. nors laipsniškai sprendimų priėmimo procesas teoriškai yra pakankamai „nušlifluotas“ ir metodų, ir procedūrų požiūriu, tačiau tolydus šių procesų tobulinimas (ypač socialinėje sferoje) aktualus visoms (net ir moderniausioms) visuomenėms.

Inkrementinis modelis patobulino racionalųjį modelį, nes atsisakė procedūrinės rutinos, naudos siekimo, našumo bei racionalumo koncepcijų, labiausiai išskirdamas sprendimų priėmimo būdus bei metodus. Tai yra populiarūs sprendimų priėmimo teorija, kuria vadovaujama pliuralistinėje visuomenėje. Politika ir ją realizuojantys sprendimai tampa tarsi mainų ir santykių tarp įvairių interesų grupių produktu. „Inkrementalizmas politiškai yra pakankamai tikslinga teorija, nes visuomet yra lengviau siekti, ieškoti susitarimo, kai diskutuojama tik dėl įvairių politinių problemų modifikavimo elementų, o ne dėl pačios problemos tikslingumo, jos egzistavimo ar būtinumo bei jos esminių elementų, lemiančių problemos pobūdį, turinį.“ [17, p. 132]. Tačiau taikant derybų metodą priimami trumpalaikiai sprendimai, todėl jis nėra palankus inovacijoms, kai tenka derinti įvairių grupių interesus.

Mišrus skenavimas. A. Etzioni pateikė naują požiūrį į viešųjų sprendimų priėmimą, vadinamąjį mišrųjį skenavimo modelį, kuris dar vadinamas „ekonominio racionalumo, suskaidyto inkrementalizmo ir riboto racionalumo alternatyva“ [4, p. 65]. Jis teigė, jog valdininkai ir kiti tarnautojai priima tiek didelės apimties, tiek ilgalaikius bei ribotų galimybių sprendimus. A. Etzioni pasiūlė, jog sprendimų priėmėjai taikydami mišraus skenavimo metodą siektų atpažinti tikslus, į kuriuos jie koncentruojasi, tolesnio veikimo alternatyvas bei tikslus, reikalaujančius ypatingų, inkrementinių sprendimų, sudarančių didesnius tikslus [16, p. 166].

Mišraus skenavimo modelis – tai dvigubas – paieškos ir sprendimų priėmimo – modelis [5, p. 235]. Administratoriai ir pareigūnai priima sprendimus, kurie yra ilgalaikiai ir didelės apimties, o galutinį sprendimą dažniausiai priima vadovybė [16, p. 166].

Kertinis mišraus skenavimo teiginys yra, kad politikos pokyčiai atsiranda tada, kai pasirinkimo problemos yra derinamos prie problemų, su kuriomis susiduria politikos formuotojai [4]. Šis modelis užtikrina aukštesnį sprendimų priėmimo lygį, susiejant racionalios visapusiškos teorijos detalizuotos informacijos galimybes su inkrementalizmo laipsniška informacijos atranka. Mišraus skenavimo teorijos modeliai gali būti efektyvūs, sprendimų priėmėjams pasirinkus racionalaus visapusiškumo teorijos metodus vienais atvejais, o inkrementalizmo metodus – kitais [17, p. 133]. Mišrų skenavimą galima suprasti kaip išsamų visuomenėje vykstančių procesų monitoringą, teikiančią išsamią informacinę bazę sprendimų priėmėjams bei galimybę išskirti potencialias visuomenės problemas, kurias galima tirti detalai, bet laipsniškai.

2. Sprendimų priėmimo viešajame sektoriuje procesų sąlygos bei kriterijai

Egzistuoja daugybė sprendimų rengimo teorijų, daugelis iš jų turi deskriptyvinį elementą, t. y. kaip sprendimų rengimas turi būti atliekamas, ir normatyvinį nurodymą, kaip sprendimai turi būti priimami. Kiekvienas iš šių požiūrių siūlo rengimo techniką ir apibūdina fundamentines sprendimų rengimo problemas.

Bendraja prasme sprendimų priėmimo kriterijai yra viešoji nuomonė, aplinkos poveikis, moksliniai pasiekimai vienoje ar kitoje srityje, sprendimų išlaidos, priėmėjų gebėjimai žinoti ir taikyti įvairius sprendimų priėmimo modelius: ribų analizę, sinetiką (analogų metodas), simplifikaciją, alternatyvų atranką. Galiausiai sprendimų priėmimui itin svarbu yra ekspertų sistemų ir ekspertizių vieta ir vaidmuo rengimo procese. Anot D. Kettlo ir J. Fesler, informacija, kurią valdo ekspertai, sprendimų priėmimui yra tarsi motinos pienas [7, p. 284–285].

Sprendimai dabartiniu metu priimami naujojo viešojo valdymo institucionalizavimo praktikoje, kai vykdomos visų lygių ir visų sferų viešojo sektoriaus reformos, kurios kaip valstybės valdymo reformos yra svarbesnės už struktūrinės reformas, todėl reikalauja unikalių, originalių ir naujoviškų sprendimų modernizuojant valstybės tarnybą, viešųjų institucijų veiklą. Kartu galima teigti, kad ne visada reformų sprendimai valdymo efektyvumą veikia tiesiogiai. Todėl kai kurie autoriai reformų sprendimus laiko labiau pasekmėmis, o ne priežastimis įgyvendinti valdymo pokyčius [12, p. 35].

Kaip jau buvo minėta, sprendimų priėmimo kokybei itin svarbu informacijos valdymas, naudojimas ir interpretavimas. Informacijos atranka, jos naudojimas yra pakankamai brangus, todėl dažnai sprendimų rengėjai skundžiasi nepakankamu informacijos kiekiu, kurį dažnai lemia organizacijų finansinės galimybės, technologiniai, socialiniai aspektai. Ypač didelę reikšmę sprendimų priėmimo efektyvumui turi sprendimų rengėjų veiklos kontrolė ir sistemingas monitoringas, vertinimo procedūrų taikymo galimybės. Tam būtini profesionalūs gebėjimai ir intelektualinio kapitalo panaudojimas plėtojant kontrolę ir vertinant sprendimų rengimo pasiekimus [11, p. 97]. Itin gausus informacijos kiekis, jos interpretavimų įvairovė reikalauja modernizuojančių sprendimų. Taip politikai, priimdami sprendimus, tarsi kontroliuoja ir informacijos interpretavimo galimybes. Įstatymų leidėjai, t. y. pagrindinių sprendimų priėmėjai privalo siekti sprendimų rengimo taisyklių laikymosi priežiūros, tačiau jie ne visada pajėgia kontroliuoti sprendimų turinį (t. y. vieno ar kito sprendimo sampratą), kaip visų pirma būsimo sprendimo (arba *ex post*) kokybę [14, p. 394–395].

Svarbiausi sprendimai yra itin daugiaplaniai, daugiadiscipliniški, todėl atlikti jų išsamią analizę ir nustatyti objektyvias jų priėmimo priežastis ir sąlygas sunkiai įmanoma.

Sprendimų priėmimas viešosiose organizacijose, t. y. daugiau biurokratinėse struktūrose, vienaip ar kitaip labiausiai priklauso nuo politinės aplinkos, politikų, aukščiausio lygmens vykdomosios valdžios institucijų paramos ir, žinoma, visuomenės pritarimo (itin svarbu suinteresuotų grupių parama ir net spaudimas), siekiant kad priimant sprendimus dalyvautų bendruomeninės, asocijuotos struktūros, kad plačiau

būtų panaudotos viešosios ir privačiosios partnerystės galimybės, t. y. valdymo funkcijų pasiskirstymas, jų perdavimas pelno ir nepelno organizacijoms [8, p. 23–24].

Taigi, sprendimų rengimas viešajame sektoriuje yra tiesiogiai susietas su įstatymų leidyba, juos riboja ir jiems įtaką daro įvairūs veiksniai ir sąlygos, todėl absoliučiai objektyvių sprendimų neegzistuoja, viešajame valdyme yra tik ne tokie subjektyvūs ir subjektyvesni sprendimai.

Iš visų anksčiau minėtų sprendimų rengimo sąlygų itin svarbi vieta tenka politinei paramai, kuri gali būti itin įvairi – politinis programų-projektų (dažniausiai finansavimo požiūriu) ir įvairių kontaktų tarp struktūrų palaikymas. Politinę paramą gali teikti ne tik aukščiausios įstatymų leidybos institucijos bei egzekutyvos elitas, bet ne mažiau svarbus yra atskirų autoritetinių personalijų palaikymas, jų gebėjimas argumentuoti, kodėl vienam ar kitam sprendimui būtina pritarti, o kitų priėmimą – atidėti. Argumentavimo priimant sprendimus konstrukcija susideda iš realių priežasčių ir faktų analizės, sugebėjimų suprasti priešingas pozicijas, įvairiaplanes problemas, kurioms spręsti reikalingi sprendimai [6, p. 86–87].

Sprendimų rengėjams yra svarbi ne tik politinė aukščiausių valdymo institucijų, politinių partijų, bet ir piliečių (ypač asocijuotų) darinių parama. Interesų grupių paramos gali tikėtis tik tie sprendimų rengėjai, kurie pasirenka racionalų derybų, kompromisų būdą, remiasi piliečių dalyvavimo ir viešojo pasirinkimo postuluojamais teiginiais. Itin svarbus piliečių dalyvavimui priimant sprendimus, demokratizuojant viešąjį valdymą yra ir biurokratinių organizacijų ir piliečių pasitikėjimas, abipusių išipareigojimų formų plėtra. Viešojo valdymo teoretikai dažnai polemizuoja, kaip geriau tenkinti darbuotojų lūkesčius ir vartotojų interesus, piliečių kaip klientų pozicijas suderinti su sprendimus priimančių organizacijų tikslais, nuostatomis ir galimybėmis. Dažniausiai minėti abiejų šalių išipareigojimai priimant sprendimus išskiriami kaip emociniai, pastovūs ir normatyviniai [1, p. 20–52]. Tačiau dažniausiai geri sprendimai pasiekiami pliuralistinių požiūrį derinant su piliečių, klientų poreikiais, t. y. derybiniu kompromisų būdu, kurį dar Ch. Lindbloomas įvardijo inkrementiniu sprendimų priėmimo metodu.

Išvados

1. Mokslinėje literatūroje dominuoja tradicinė linijinė sprendimų priėmimo samprata, kai pateikiama seka žingsnių, padedančių sprendimų priėmėjui priimti geriausią sprendimą iš visų įmanomų numatomų alternatyvų. Sprendimų rengimas, priėmimas ir įgyvendinimas viešajame sektoriuje remiasi galimų alternatyvų pasirinkimu rikiuojant ir paskirstant vertybes bei yra vieni iš svarbiausių kiekvienos institucijos veiklos elementų. Sprendimų priėmimas gali būti tiek individualus, tiek ir kolektyvinis procesas: akcentuojamas individualus veiksmas, padedantis pasirinkti alternatyvą arba sprendimai priimami fokusuojant dėmesį į daugumos, grupės veiksmą, nuomonę ar poziciją.

2. Sprendimų priėmimas yra vienas kompleksiškiausių ir sudėtingiausių viešojo valdymo proceso klausimų, nes sprendimų priėmimui įtakos turi labai daug skirtingų

veiksnių bei procesų. Dauguma sprendimų priėmimą aiškinančių modelių yra aprašomieji, akcentuojantys sprendimams priimti reikalingos informacijos apdorojimo kokybę. Negalima išskirti nė vieno sprendimų priėmimo metodo kaip geriausio, kadangi kiekvienoje situacijoje veikia kitos aplinkybės, kitos sprendimų priėmėjų vertybės, kiti tikslai ar sprendimų priėmimo metodai, skiriasi ir organizacijos ar institucijos padėtis. Galima teigti, jog vienose situacijose geresni yra racionalūs ar inkrementiniai, kitose – mišraus skenavimo sprendimų priėmimo metodai arba jų deriniai.

3. Analizuojant sprendimų priėmimo kriterijus ir priėmimo procesų sąlygas reikia skirti organizacinės aplinkos, viešosios nuomonės, sprendimų sąnaudų bei sprendimų rengėjų galimybių reikšmingumą. Tai itin aktualu naujojo viešojo valdymo sąlygomis vykstant viešojo valdymo sistemų transformacijoms bei institucinėms reformoms, reikalaujančioms originalių sprendimų, gerokai solidesnės politinės paramos bei naujų formų piliečių ir jų asociacijų dalyvavimo rengiant sprendimus.

Literatūra

1. Affective, Continuance and Normative Commitment to the Organization: A Meta-analysis of Antecedents, Correlates and Consequences. *Journal of Vocational Behavior*. 61.
2. Arimavičiūtė M. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
3. Denhardt R. B. *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001.
4. Dunn V. N. *Viešosios politikos analizė*. Vilnius: Homo Liber, 2006.
5. Gortner, H. F., Manhler J. and Wicholson J. B. *Organization Theory: A Public Perspective*. Belmont: Wadsworth, 1977.
6. Hill C. J., Lynn L. E. *Public Management. A Three-Dimensional Approach*. Washington: D.C. CoPress. 2009
7. Kettl D. F., Fesler J. W. *The Politics of Administrative Process*. Washington: D. C. CoPress. 2009.
8. Lane J. E. *State Management*. London: Routledge. 2009.
9. Lasswell H. *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: McGraw-Hill, 1936.
10. Lindbloom C., Woodhouse E. *Politikos formavimo procesas*. Vilnius: Algarvė, 1999.
11. McLaughlin K., Osborne S. P., Ferlie E. *New Public Management: Current Trends and Future Prospect*. London: Routledge. 2003.
12. Манинг, Н.; Парисон, Н. Реформа государственного управления. Москва: Весь мир, 2003.
13. Parsons W. *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas, 2001.
14. Peters B. Guy. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002.
15. Pivoras S. *Viešojo administravimo teorijos*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, 2002.
16. Rainey H. G., *Understanding and Managing Public Organizations*. (2nd ed.) San Francisco, CA.: Jossey-Bass, 2003.
17. Raipa A. Sprendimų priėmimo teorijos. Biurokratijos vieta ir vaidmuo demokratiškai įgyvendinant sprendimus. Kn.: *Viešasis administravimas*. Monografija. Ats. red. A. Raipa. Kaunas: Technologija, 1999.
18. Robbins S. *Organizacinės elgsenos pagrindai*. Vilnius: Poligrafija ir informatika, 2003.

19. Simon H. *Administracinė elgsena*. Vilnius: Knygiai, 2003.
20. Stone D. *Viešosios politikos paradoksai: Sprendimų priėmimo menas politikoje*. Vilnius: Eugrimas, 2004.
21. Šarkutė L. Sprendimų priėmimo samprata ir tyrimų tradicijos. *Sociologija. Mintis ir veiksmai*, 2009, Nr. 2 (25), 105–119.
22. Teasley, III, C. E. Rationality in Public Administration in J. M. Shafritz (Ed.). *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Westview Press: A Division of Harper Collins Publishers, 1998, Vol. 3.
23. Vasu M.L, Stewart D. W. and Garson G.D. *Organizational Behavior and Public Management*. New York: Marcel Dekker, 1998.
24. Stoner, J. A. F.; Freeman, R. E. and Gilbert, D. R. *Vadyba*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2001.
25. Rosine H. And Tugrul U. D. Decision-making in The Service Sector – Comparison of Information Technology Acquisition Between Private and Public Institutes. *International Journal of Innovation and Tehnology Management*. 2007, Vol. 4, No. 1, 41-58.
26. Whittier N. C., Williams S. and Dewett T. C. Evaluating Ethical Decision-making Models: a Review and Application. *Society and Business Review*. 2006, Vol. 1, No. 3, 235-247.

MODERN DECISION-MAKING IN THE PUBLIC SECTOR

Jolanta Buškevičiūtė, Alvydas Raipa

Summary

In the public sector, the decision-making process is multidimensional. The methodological framework for all decision-making theories is the rationalist tradition, according to which mankind is inherently rational and seeks to maximize its goals. The proponents of the main decision-making theories—the rational-comprehensive theory, the incremental theory and the mixed scanning theory—seek to argue in favour of their postulated values and the approaches to avoid unnecessary risks of the decision-making process. Those theories are aimed at promoting innovative solutions in the new public management environment. To improve the decision-making process, it is necessary to improve the management of information flows which would allow an accurate and objective information analysis by distorting the information necessary for decision-making.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.34.26891