

## Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika

Alvydas Raipa

Kauno technologijos universitetas  
K. Donelaičio g. 20, LT-3000 Kaunas

*Straipsnyje pateikiama šiuolaikinė viešosios politikos ir viešojo administravimo samprata ir aptariama viešosios politikos ir viešojo administravimo sąveika bei dabartinių socialinių pokyčių sąlygotos raidos tendencijos. Akcentuojama administravimo politinio konteksto, viešųjų projektų ir programų valdymo modernizavimo, demokratinių procesų plėtos svarba šiuolaikiniame viešajame administravime. Analizuojamos naujos valdymo ir administravimo sistemos bei modeliai, aptariami nauji iššūkiai vadybos ir administravimo filosofijai, viešosios politikos programų ir projektų rengėjams.*

Raktažodžiai: *viešoji politika, viešasis administravimas.*

Keywords: *public policy, public administration.*

### Įvadas

Viešosios politikos ir viešojo administravimo raidos ir modelių analizė yra pradiniai taškai, numatant viešosios politikos ir viešojo administravimo teorinius tyrimus, formuluojant viešosios politikos ir administruojant viešosios politikos praktinį įgyvendinimą. Viešosios politikos ir viešojo administravimo tolesniam konceptualizavimui skirti teoriniai ir metodologiniai tyrimai turėtų padėti įsitvirtinti šioms sąlyginai naujoms ir Lietuvoje nepasiekusioms pakankamo teorinio lygmens ir praktinio išsivystymo mokslo šakoms. Todėl šio straipsnio tikslas – apžvelgti modernių valstybių viešosios politikos formavimo ir jos įgyvendinimo, taip pat viešojo administravimo ir viešosios politikos sąveiką.

### Viešoji politika ir jos struktūra

Viešoji politika dažniausiai apibūdinama kaip valstybės valios išraiška valdžios veikla ir tos veiklos priežastys, sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo motyvacija. Kitais žodžiais tariant, terminas *viešoji politika* dažniausiai vartojamas apibūdinant valdžios institucijų, oficialių asmenų elgseną, veiksmus, veiklos kurso pasirinkimą ir praktinį jo įgyvendinimą politikos procese. Viešosios politikos akademinės studijos suprantamos kaip galimybė fiksuoti, aprašyti, analizuoti, vertinti politikos procesą, jį sąlygojančius faktorius ir politinius veiksmus.

Darinyje *viešoji politika* nėra naujas, nors oficialiai jis pradėtas vartoti tik XX a. septintojo dešimtmečio pabaigoje, kada viešosios politikos funkcijos, metodai ir procedūros buvo pripažintos daugelyje šalių, o pati viešoji politika kaip veiklos struktūra tapo gana savarankiška, institucionalizuota. Senujų laikų mąstytojai politinės filosofijos traktatuose dažniausiai išskirdavo valdžios vykdomą politiką, ją formuojančias jėgas ir jų poveikį visuomenės raidai. Aristotelis politikos terminą – *politeia* – tapatino su piliečiais ir miesto-valstybės valdymo struktūra bei funkcijomis. Kai kurie šių laikų autoriai, analizuodami

viešosios politikos turinį, akcentuoja viešosios valdžios pagrindus – moralumą, sugebėjimus, išsilavinimą, motyvus, kaštus ir pan. [1, p.12-14].

Etimologiškai *viešosios politikos* terminas į šiuolaikines kalbas evoliucionavo iš senosios graikų kalbos. Tai rodo, kad viešoji politika kaip definicija ir kaip praktika turi ilgą bei turtingą istorinę praeitį: nuo seno ji dažniausiai siejama su administracinės valdžios vadovavimu viešiesiems reikalams. Viešosios politikos sampratos raida visada buvo siejama nuo civilizacijos plėtra, kadangi istoriniai pokyčiai reikalavo sistemingų, racionalių valstybės valdymo, komercinės veiklos ir gamybos organizavimo, planavimo, koordinavimo ir biurokratinės kontrolės būdų [2, p.30-31].

Anglų kalboje viešosios politikos sąvokos kilmė siejama su definicijomis *policy* ir *politics*. Kitos šiuolaikinės kalbos (rusų, vokiečių) turi tik vieną terminą (*politik, politika*), reiškiantį iš esmės tą patį, ką anglų kalboje reiškia *policy* ir *politics* [3, p.33-34].

Analizuojant viešąją politiką, dėmesys dažniau koncentruojamas ne į pačią viešąją politiką, bet į valdžios ir valdymo institucijas, politinę elgseną ir procesus, viešosios politikos fazes ir procedūras, susietas su politikos veiksmis, sprendimų priėmimu bei politikos įgyvendinimu. Viešoji politika dažniausiai suprantama kaip valdžios pastangos reguliuoti visuomenėje kylančius konfliktus tarp interesų grupių, skirstyti materialias ir simbolines vertybes bei paslaugas, fiskalinės politikos švertais reguliuoti biudžetą ir pinigų srautus. Viešoji politika – tai tarsi atsakas į visuomenės grupių poreikius, reikalavimus, interesus, skundus, prašymus, susijusius su valdžios institucijų, jų biurokratinio personalo veikla.

Viešosios politikos turinį ir veiklos kryptis geriausiai išreiškia priimami sprendimai. Sprendimai savo ruožtu daro įtaką teisėkūrai, potvarkiams, administracinio reguliavimo taisyklėms. Todėl viešosios politikos pajėgumą žymia dalimi lemia sprendimų rengimas ir jų įgyvendinimas, kadangi viešoji politika dažniau suvokiama pagal tai,

---

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

El. paštas: [alvydasraipa@takas.lt](mailto:alvydasraipa@takas.lt)

Straipsnis įteiktas redakcijai 2001 m. birželio 25 d.

ką valdžios institucijos atlieka, o ne pagal tai, ką yra numatę ar ruošiasi atlikti. Bet kokio įstatymo priėmimas ir pakeitimas pats savaime dar negarantuoja įstatymo įgyvendinimo sėkmės ir sparčių pokyčių vienoje ar kitoje viešojo sektoriaus sferoje [4, p.46-49].

Viešojo politika gali būti pozityvi arba negatyvi. Negatyvioji jos forma pasireiškia tada, kai valdžios institucijos yra nepakankamai aktyvios ir būtiniems politiniams sprendimams neužtenka reguliavimo taisyklių, nutarimų ar aktų. Pozityvi viešojo politika remiasi teisėkūra, įstatymų autoritetu. Tada viešosios institucijos turi autoritetą, verčiantį piliečius ir organizacijas tinkamai elgtis ir veikti, tam naudojant įstatymų galią ir netgi prievartos priemones. Tokiu būdu viešojo politika gali reguliuoti valdžios struktūrą elgseną, siekiant įgyvendinti valstybės valia priimtus sprendimus.

Šiuolaikinėse valstybėse apie 30 proc. bendrojo nacionalinio produkto sukuriama viešajame sektoriuje, teikiant visuomenei prekes ir viešąsias paslaugas. Paprastai viešojo politika gali būti koncentruojama reguliuoti įvairias tos veikos sferas – šalies gynybą, energetiką, aplinkosaugą, užsienio reikalus, švietimą, sveikatos apsaugą, teisėtvarką, regionų raidą ir miestų plėtrą, infliacijos ir darbo jėgos problemas, demografinius pokyčius reguliuoti ir kt. Nors viešąją politiką rengia ir vykdo valdžios institucijos, tačiau jos procesams įtaką daro ir nevalstybinės institucijos.

Viešojo politika privalo turėti strateginę, pagrindinę veiklos kryptį. Tačiau modernioje visuomenėje viešosios politikos būseną yra nuolat besikeičianti ir kartais galimi atsitiktiniai ar netikėti jos pokyčiai. Kintanti politinė aplinka reikalauja lanksčių politinės strategijos įgyvendinimo formų ir metodų įvairovės.

Viešojo politika gali būti įvairiai klasifikuojama: pagal tikslus, vykdymo formas ir kitus požymius. Kai kurie autoriai politiką skirsto į savarankišką ir procedūrinę. Savarankiška viešojo politika – tai valstybės institucijų veikla, kai tos institucijos gali savarankiškai atlikti su politikos įgyvendinimu susijusias funkcijas, pavyzdžiui, tiesiogiai paskirstyti lėšas interesų grupėms, nustatyti kainas ir kt. Procedūrinei politikai priskiriami daugiau organizaciniai viešosios politikos dalykai, tokie kaip atsakomybės paskirstymas, politikos taisyklių ir normų parengimas ir jų laikymasis.

Pagal įtakos visuomenei lygmenį išskiriamos paskirstymo, reguliavimo, susiregulavimo bei perskirstymo politikos rūšys. Paskirstymo politikos esmę sudaro paslaugų ir paramos įvairioms grupėms išdėstymas, skirstant viešuosius fondus. Reguliavimo politika suprantama kaip tam tikri apribojimai, limitai, taisyklės individų ar jų grupių elgsenai. Susiregulavimo politika yra panaši į reguliavimo politiką tuo, kad ji taip pat draudžia ir reguliuoja kai kuriuos procesus. Priešingai nei reguliavimo politika, susiregulavimo politika yra pačių reguliuojamų grupių remiama, nes ji proteguoja tų grupių interesus. Perskirstymo politiką sudaro valdžios parengtos priemonės, padedančios pakeisti pajamų, laisvių, vertybių išdėstymą tarp visuomenės grupių [15, p.2-4].

Viešojo politika gali būti apibūdinama ir kaip materialinė, ir kaip simbolinė. Materialinė politika tos politikos vartotojams dažniau suteikia tam tikrą materialinių išteklių, naudos ar valdžios. Simbolinė politika nedisponuoja ištekliais, todėl ji dažniausiai patraukia visuomenę ilgai

puoselėjamos bendražmogiškoms vertybėmis, idėjomis ir nuostatomis.

Viešojo politika gali spręsti visuomenės narių problemas kolektyviai ir individualiai. Kai kurių paslaugų, sakysim, nacionalinės gynybos organizavimas neįmanomas kaip individuali paslauga. Individualus aprūpinimas dažniausiai yra padalytas įvairioms grupėms, bendruomenėms ir individams. Viešojo politika gali daugiau ar mažiau išreikšti pagrindines politines doktrinas – konservatyvizmą ir liberalizmą. Liberali viešojo politika šiek tiek dažniau inicijuoja socialinių ir ekonominių santykių reguliavimo bei socialinės gerovės programų skatinimo priemones, o konservatyvi politika paprastai ieško evoliucinių politikos keitimo priemonių ir adoruoja laipsnišką, lėtą raidą bei pasikeitimus. Konservatyvios ir liberalinės krypties politikos pozicijos dažniausiai nėra itin skirtingos ir remiasi dialogu bei konsensu.

Vertinant viešąją politiką kaip tikslingą valdžios institucijų, interesų grupių ir atskirų asmenų veiklą sprendžiant visuomenei aktualias problemas, pasirenkant galimas alternatyvas, priimant ir įgyvendinant sprendimus, svarbu detaliai analizuoti ir suprasti politikos proceso struktūrą. Politikos mokslų specialistai, bandydami struktūrizuoti politikos procesą, kaip atskaitos tašką dažnai pasirenka politines sistemas ir, konstruodami politikos schemas bei modelius, išskiria įvairias reikalingas politikos dimensijas bei lygmenis.

Suprasti viešosios politikos struktūrą būtina, siekiant koordinuoti interesų grupių veiksmus, valdant ir skirstant resursus, tobulinant sprendimų rengimą, viešųjų projektų ir programų įgyvendinimą. Viešosios politikos specialistai paprastai išskiria 1 lentelėje nurodytus viešosios politikos struktūros elementus.

#### 1 lentelė. Viešosios politikos elementai

- |    |  |
|----|--|
| 1. | Vertybių paskirstymas                                |
| 2. | Netiesioginės vertybės                               |
| 3. | Resursų perdisklokavimas                             |
| 4. | Poveikis, gautas tiesioginių išlaidų dėka            |
| 5. | Papildomos išlaidos realizuojant viešąsias programas |
| 6. | Nauda, gauta apribojimų, licencijų, reguliavimų dėka |
| 7. | Simbolinės išlaidos viešojoje politikoje             |
| 8. | Piliečių dalyvavimas                                 |
| 9. | Nesėkmės viešojoje politikoje                        |

Vienas svarbiausių viešosios politikos elementų yra materialinių vertybių paskirstymas konkreitiems viešiesiems tikslams įgyvendinti. Valdžia dažniausiai nustato galimybes, prekių, paslaugų prioritetus, teikiančius tiesioginę naudą visuomenei. Niekas kitas negali priimti sprendimų leisti naudoti minėtus resursus vienai ar kitai visuomenės grupei. Politikos specialistai dažniau domisi, kaip racionaliai ši tiesioginė nauda paskirstoma visuomenei (pagal piliečių lytį, priklausymą interesų grupėms, ekonominę padėtį, gyvenamąją vietą ir kt.), nesvarbu, ar tai būtų valstybinis mokslo finansavimas, ar savivaldybių veikla, ar viešojo įdarbinimo galimybės, ar kt.

Daugelis paminėtų veiklos sričių taip pat generuoja naujas vertybes, naudas, kurias dažnai sunkiau identifi-

kuoti empiriškai, tačiau jos yra gana pakankamai reikšmingi viešosios politikos rezultatai. Šis antrasis viešosios politikos struktūrinis elementas gali būti apibūdinamas kaip tam tikros netiesioginės vertybės, sąlygojamos pirmojo viešosios politikos elemento ir pasireiškiančios kaip netiesioginė nauda, šalutiniai poveikiai, faktai ar produktai, atsirandantys dėl viešosios politikos sprendimų. Netiesioginė nauda gali padėti gerinti sprendimų priėmimų kokybę, demokratinių santykių plėtrą, daryti įtaką viešųjų institucijų veiklos produktyvumui, kultūrinių galimybių sklaidai.

Trečiasis viešosios politikos elementas apima vadinauosius valdžios institucijų transferinius sprendimus. Tai yra sprendimai, nukreipti į kurios nors visuomenės grupės poreikių subsidijavimą, perkeltant resursus iš vienos interesų grupės kitai, kuriai tuo metu subsidijavimas labiau reikalingas. Subsidijavimo politikos valdymo teorija ir metodologija nėra pakankamo lygmens, nes daugelio šalių vyriausybės subsidijavimo politika labai įvairi ir dažnai sunkiai valdoma ir prognozuojama. Dažniausiai subsidijos tik paskirstomos, o jų naudojimą administruoja patys vartotojai, naudojantys jas savo nuožiūra. Politikos mokslų atstovai, analizuodami transferinius viešosios politikos sprendimus, linkę dėmesį sutelkti daugiau į politinio vadovavimo ir elgsenos tyrimus bei atskirų viešųjų subsidijų efektyvaus panaudojimo modeliavimą.

Ketvirtasis politikos dėmuo apima tiesioginių išlaidų dėka gautą naudą, efektą ar poveikį. Paprastai tiesioginių išlaidų išraiška yra piniginė. Jos atspindi fiskalinės politikos mokesčių sistemos galimybes bei struktūrą ir priklauso nuo ekonominių, socialinių ir geopolitinių veiksnių, nors kartais šių išlaidų išraiška ne vien piniginė.

Penktasis viešosios politikos elementas leidžia sudaryti vaizdą apie netiesioginių, neesminių išlaidų modelį, kurį sąlygoja valdžios institucijose užprogramuotas tiesioginės naudos siekimas, realizuojant stambias viešąsias programas ir projektus, kada atsiranda tam tikras diskomfortas struktūroms ir piliečiams, tiesiogiai nesusietiems su minėtomis programomis ir projektais. Šios papildomos išlaidos ir nuostoliai retai būna išanalizuoti ir įvertinti, nes tiek visuomenė, tiek specialistai dažnai ignoruoja išsamią apskaitą, bijodami viešųjų projektų sąmatų „išpūtimo“, tuo tarsi nurašydami minėtas problemas į neišvengiamus nuostolius, nors ir veikiančius tiesioginės naudos dydį, tačiau sunkiai įmanomus suskaičiuoti.

Šeštasis politikos komponentas – tai nauda, kurią visuomenės nariai gauna iš apribojimų, licencijų, draudimų, kontrolės taisyklių, turinčių vieną tikslą – siekti potencialaus naudingumo, gamybos ir vartotojų interesų suderinimo, išlaidų sumažinimo optimizavimo. Tačiau rinkos reguliavimo metodų ar modelių, bandančių suderinti įvairių struktūrų ar grupių interesus, bei kontrolės mechanizmų dažnai nepakanka, kad ta veikla būtų efektyvi. Todėl valstybinio reguliavimo teoriniai ir metodologiniai aspektai iki šiol yra mokslininkų dėmesio centre.

Minėtos šešios viešosios politikos dedamosios atspindi išlaidų ir sukurtų vertybių vertės priežastingumą, t.y. bazinius politinio proceso aspektus. Politikai dažnai priešinasi materialinės vertės sureikšminimui ir iškelia socialinių reiškinų prioritetines vertybes – savigarbą, kilnumą, sąžiningumą.

Septintasis politikos elementas apibūdina simbolinių skirstymų išlaidas bei gaunamą vertę ir yra susijęs su tokiomis definicijomis kaip religija, ideologija, demokratija. Simboliniai skirstymai atspindi esminius požiūrio į materialinės naudos paskirstymą skirtumus ir labiau tikėtini esant stabiliai politinei, ekonominei ir socialinei situacijai.

Aštuntasis viešosios politikos elementas apima vertę, atsirandančių piliečiams ištraukiant į politikos procesą ir pasirenkant parametrus bei galimybę gerinti savo socialines ir ekonomines pozicijas, tiek pat svarbias kaip ir dalyvavimas priimančiais sprendimus. Dalyvavimo politikoje būdų ir priemonių pasirinkimas padeda individui išreikšti savo reikmes, siekti jų įgyvendinimo ir užsitikrinti norimą socialinį statusą. Tiesa, piliečių dalyvavimo kaina dažnai būna per didelė net ir modernios visuomenės nariams: savidisciplinos reikalavimų kartais neišlaiko ir patyrę politikos dalyviai, ir atsiranda „specifinių politinių nesėkmių“ kategorija – devintasis viešosios politikos elementas [5, p.12-15].

Politikos proceso struktūrizavimas padeda suprasti viešosios politikos elementų tarpusavio ryšius, jų reikšmę bendrame politikos kontekste. Jungiant atskirus politikos elementus, siekiama galimybės nuodugniau ir tiksliau suprasti atskirų individų, grupių ir politinės sistemos santykius. Tai padeda ieškoti politinės pusiausvyros ir įvairių interesų suderinimo.

Bandant preciziškai apibūdinti viešąją politiką, ją reikia apibrėžti kaip organizuotą tikslų ir programų parengimą ir racionalų jų įgyvendinimą, sprendžiant visuomenės problemas. Daugelis visuomenės narių suteikia viešajai politikai atsakomybę už socialinių ir ekonominių problemų identifikavimą, jų sprendimo strategijos paiešką ir įstatyminių pagrindimą. Tačiau šiuolaikinėje visuomenėje esama neatitikimo tarp piliečių viešosios politikos proceso sampratos ir viešosios politikos rengimo ir įgyvendinimo realijų.

Pirma, nemaža dalis visuomenės narių yra įsitikinę, kad valdžia turi aiškiai apibrėžtą, naudingą politiką, numatančią esminių visuomenės problemų sprendimo kryptis ir priemones. Antra, visuomenėje priimta manyti, kad viešosios politikos uždaviniai ir sprendimo būdai pasirenkami racionaliai mąstančių politinių lyderių ir politinių partijų vadovų. Todėl visa, kas daroma sprendžiant visuomenės problemas, dažnai adresuojama viešajai politikai, nors neretai problemos sprendžiasi stichiškai, visai neįtakojant arba net priešinant politikos dalyviams. Trečia, dažnai perversinamas visuomenės, piliečių organizacijų, individualių asmenų sugebėjimas suprasti, priimti ir paremti valdžios institucijų proteguojamus politinius sprendimus, programas ir projektus. Ketvirta, itin dažnas teiginys, kad viena ar kita viešoji politika yra visuotinai priimtina ir remiama. Tačiau jos įvaizdis, sėkmingai formuojamas, įsikišus viešosios politikos reklamai, kartais pralenkia pačią viešosios politikos esmę [6, p.357].

Daugeliu atvejų sunku tikėtis, kad būtų įgyvendinama „švari“, „išgryninta“ ir „apibrėžta“ viešoji politika. Praktiškai dažniau susiduriama su politiniais ketinimais bei „tam tikromis aplinkybėmis“, skatinančiomis arba, atvirkščiai, trukdančiomis priimti ir realizuoti sprendimus, siekiant vienu ar kitu politinių tikslų, dažnai neturint laiko ilgai svarstyti ir pagrįsti racionalius sprendimus.

## Viešasis administravimas: raidos tendencijos ir kryptys

Viešoji politika dažniausiai suprantama kaip valstybės valios išraiška, o viešasis administravimas yra vis sudėtinėjanti tos valios įgyvendinimo sistema, apimanti ir veikianti didelę visuomenės dalį. Viešojo sektoriaus veiklos plėtra ir modernizavimas yra vienas iš žymiausių paskutinių dešimtmečių socialinių fenomenų, tapusių mokslininkų ir praktikų diskusijų objektu. Viešasis administravimas yra visoms šalims ir valdymo formoms būdinga veikla, tačiau įvairių šalių viešojo administravimo struktūra ir procesai yra skirtingi, kadangi yra įtakojami įvairių socialinių, ekonominių faktorių, specifinių politinių jėgų, interesų ir t.t.

Terminas *administravimas* dažniausiai suprantamas kaip priemonės organizuoti, sutelkti žmogiškuosius ir materialinius bei finansinius išteklius, siekiant įgyvendinti valstybės valią ir politinius sprendimus, įvairių socialinių grupių interesams tenkinti. Sunkiau yra apibūdinti terminą *viešasis*, kuris dažniausiai siejamas su bendruomene, visuomene, viešosiomis institucijomis, jų biurokratinio personalu. Kartu, terminas *viešasis* reiškia administravimo proceso atvirumą žinioms, kontrolei, analizei, vertinimui. Terminas *viešasis administravimas* yra vartojamas ir platesne prasme: kaip tam tikra atsakomybės rūšis, kurią turi įvairių lygių viešosios institucijos, vykdančios įvairias funkcijas – planavimą, organizavimą, vadovavimą, koordinavimą, veiklos kontrolę.

Viešasis administravimas atsirado kartu su organizuotos visuomenės – valstybės pradžia, atskirų socialinių grupių, vykdančių valdymo-administravimo funkcijos, atsiradimu. Šiuolaikinio viešojo administravimo ištakomis reikėtų laikyti Europos centralizuotų valstybių atsiradimą ir raidą. Centralizuotai valdžiai stiprėjant, reikėjo kvalifikuoto administratorių korpuso, sugebančio realizuoti valdovų politinius ketinimus, rinkti mokesčius, organizuoti kariuomenę, tvarkyti ekonomiką ir amatus..

XVII-XVIII amžiams buvo būdingas vadinamasis *prūsiškasis kameralizmas* – valdymo būdas su aukšta centralizacija, globėjiška merkantilinės ekonomikos valstybe, plečiančia valstybės tarnautojų universitetinį rengimą, akcentuojant politikos, administravimo, viešųjų finansų, ekonomikos, žemės ir miškų valdymo sritis.

XVIII a. Prancūzijoje imta daugiau dėmesio skirti nacionalinėms profesinėms studijoms viešosios tarnybos specialistams rengti. Po Prancūzų Revoliucijos valstybė išsipareigojo ginti iš piliečių gautas teises, subalansuoti jas su ekonominėmis galimybėmis ir įstatymais, papročiais bei tradicijomis. Tai reikalavo tobulinti valstybės tarnautojų pasirengimą, ruošti teisiškai orientuotą biurokratiją, sugebančią veikti nepriklausomai nuo besikeičiančių vyriausybių ir valdymo formų. Toks teisinis požiūris į valstybę ir biurokratiją paplito visoje Vakarų Europoje ir yra žinomas kaip teisinis viešojo administravimo metodas, kada akcentuojama įstatymų leidimo funkcijų, valstybinio reguliavimo užtikrinimo svarba viešųjų institucijų veikloje.

Didžiojoje Britanijoje valdžios institucijų veiklai šimtmečius vadovavo neturintys griežtos specializacijos, tačiau išsilavinę džentelmenai, ir tik XIX a. pabaigoje administratorių daugumą jau sudarė išeiviai iš verslo, komercijos sluoksnių. XX a. septintame dešimtmetyje ten

įvyko pokyčiai, sudarę sąlygas universaliems administratoriams rengti.

JAV viešojo administravimo teorijos raidą veikė federalinė sistema, griežtas teisėkūros ir vykdomosios valdžios atskyrimas, dvipartinė sistema ir kitos šios šalies valdymo ypatybės. XX a. JAV formavosi itin specializuota ir profesionali viešojo administravimo sistema, viešojoje tarnyboje įtvirtinusi specialistus-administratorius [7; p.4-8].

Dažnai diskutuojama, kuris viešojo administravimo, valstybės tarnybos modelis yra efektyviausias, kuris tinkamiausias vienoje ar kitoje valstybėje, ir bandoma suprasti, kurie teoriniai postulatai ir paradigmos gali tapti baziniai, t.y. pradiniai, plėtojant viešojo administravimo srities mokslinius tyrimus ir tobulinant viešojo administravimo praktiką. Visa tai sąlygojama nepakankamo viešojo administravimo kaip savarankiškos mokslo šakos išsivystymo.

Siekiant išskirti viešojo administravimo problemas, jį reikia nuodugniau pažinti ir konceptualizuoti, t.y. suvokti jį kaip šiuolaikinio valstybės valdymo, veiklos funkcijų, metodų ir procedūrų sistemą, įsisavinti tyrimo logiką. Visa tai sąlygoja tolesnę teorinę plėtotę, tiesiogiai veikiančią sprendimų rengimą bei įgyvendinimą, viešojo sektoriaus veiklos efektyvumą, kontrolės ir vertinimo galimybes bei viešųjų institucijų strategines perspektyvas.

Esminėmis šiuolaikinio viešojo administravimo plėtros kryptimis laikytinos:

- viešųjų institucijų pastangos siekiant efektyvumo;
- viešųjų institucijų santykis su demokratinėmis vertybėmis ir tradicijomis;
- inovacijos ir modernizavimo tendencijos viešajame sektoriuje.

Nuo viešųjų institucijų sugebėjimo planuoti, efektyviai parengti ir priimti sprendimus, koordinuoti jų įgyvendinimą, sutelkiant išteklius, priklauso šalies ekonominė padėtis, įvaizdis, galimybės naudotis pasaulio politinių ir finansinių institucijų parama.

D.Osborne ir T.Geabler [8, p.260-264] efektyvesnės viešųjų institucijų veiklos galimybes išvelgia sistemingai pertvarkant viešojo sektoriaus valdymą. Tačiau reformos kryptis formuojantys politikai, kopijuodami užsienio šalių patirtį, dažnai pasirenka neteisingus sprendimus. Be to, kartais neskiriama pakankamai lėšų valdymo procesams pertvarkyti ir dėmesio viešosioms programoms koordinuoti bei ignoruojama procedūrinių elementų ir viešumo svarba.

Viešojo administravimo efektyvumas dažniausiai suprantamas kaip efektyvi viešoji politika, racionalus resursų panaudojimas, pozityvios organizacijos filosofijos ir organizacinės kultūros įtvirtinimas. Efektyvumas viešajame sektoriuje yra sudėtinė problema, reikalaujanti kompleksinių sprendimų, teikiant viešąsias paslaugas. Sėkmingai veikiančios viešosios institucijos tobulina mišrius veiklos metodus, ieško papildomų galimybių, integruojant vadybos ir administravimo technologijas, naudoja kokybės vadybos principus bei kontrolės ir vertinimo sistemas vadybai tobulinti. Viešosios organizacijos siekia sistemingai motyvuoti darbuotojus, diegti naujas technologijas, tobulinti išteklių valdymą bei geriau derinti viešųjų institucijų ir privačių struktūrų interesus.

Teoretikai dažniausiai išskiria informacines, socialines, technologines ir vadybines efektyvumo elementų

grupės. Jas analizuojant, galima išskirti keturias įtaką darančių faktorių kategorijas:

- dydžiai ar faktoriai, kurie negali greitai keistis: visų pirma efektyvumo poreikiai, kultūriniai skirtumai, nacionaliniai prioritetai, viešojo administravimo erdvė;
- problemos (pvz., efektyvumo nesuvokimas, biurokratinė patologija, silpna vadyba ar stereotipinis didelių organizacijų nelankstumas) ar kliūtys efektyvumui siekti, kurios turi būti šalinamos šiuolaikinėmis efektyvumo didinimo programomis;
- galimybės ir pozityvūs efektyvumo didinimo metodai, įvertinant informacijos srautus, valdymą ir skirstymą, vadybininkų ir darbuotojų santykius, technologijų sklaidą organizacijos struktūrose, veiklos sistemas ir kontrolę;
- veikla ar specifinės programos, apimant motyvacijų stimulus, lokalinių technologijų taikymą, vadybininkų ir kitų darbuotojų mokymą bei lavinimą ir kt. [10, p.78-79].

Siekiant efektyvumo, viešajame sektoriuje galimi įvairūs metodai ir technika: kokybės ciklai ir valdymas, darbo sąlygų ir sutarčių sistemų tobulinimas ir kt. Tas priemonės viešojo administravimo problemas tiriantys specialistai dažniausiai skirsto į tris grupes:

- veiklos proceso pasikeitimai;
- darbuotojų elgsenos pasikeitimai;
- vadybos proceso pasikeitimai [11, p.107-108].

Aišku, kad viešosios programos, projektai ir viešosios politikos administravimas yra efektyvūs, jeigu jų rezultatai atitinka lauktus, t.y. jei jų poreikis visuomenei ar problemoms spręsti atitinka investicijas, pastangas bei išteklius ir realiai veikia kurią nors interesų grupę. Programa yra efektyvi, jei pasitvirtina ją esant teisingą, vertinant iš visuomenės pozicijų. Politikos ir programų administravimo efektyvumo įvertinimas yra daugiau praktinė veikla, kurią indikuoti gali audito–vertinimo institucijos, ekspertai ir, žinoma, piliečių grupės [11, p.304-309].

Vienas būdingiausių viešojo sektoriaus veiklos bruožų yra sistemingas dėmesys institucijų veiklos modernizavimui. Viešojo administravimo literatūra dažniausiai išsiskiria ir analizuoja viešojo sektoriaus modernizavimą kaip visiškai konkretų kelią, pateikdama modernizavimo kryptis kaip būdingų bruožų ar reikalingų priemonių bei metodų rinkinį. Lyginamoji šių „kataloginių“ priemonių analizė rodo jų pranašumą, leidžia susidaryti jų įgyvendinimo išpūdį [3, p.3-5]. Iš esmės viešojo sektoriaus modernizavimo idėjoms dažniausiai būdingos antibiurokratiškos (antiveberinės) nuostatos. Pasak jų, viešojo sektoriaus modernizavimas reikalauja globalinių viešųjų organizacijų sampratos pasikeitimų.

Į veiklos rezultatus orientuota administracinė elgsena turi pakeisti į taisykles ir reguliavimus orientuotą elgseną. *Biurokratinę kontrolę* turi pakeisti naujos *postbiurokratinės* kontrolės formos, orientuotos į decentralizavimą, finansinių barjerų mažinimą, naujų formų biudžetą, kontaktų su administratoriais išplėtimą ir administratorių bei programų vadybininkų atsakomybės išplėtimą ir kompleksinį vadovavimą. T.y. ta administracinė elgsena apima:

- visų rūšių veiklą, visų pirma motyvacinę (personalo lavinimą, konkurencijos plėtrą), skatinančią administratorių veiklos efektyvumą;
- paramą vartotojams – piliečiams, siekiantiems kokybės;
- paramą administravimo kultūrai, apimančiai minėtus tikslus;
- grįžtamojo ryšio taikymą, siekiant sistemingai atlikti veiklos monitoringą bei vertinti rezultatus [14, p.348-349].

Siekiant tiksliau apibrėžti viešojo sektoriaus modernizavimo esmę ir strategines to modernizavimo galimybes, vartojamos įvairios sąvokos ir terminai. Sąvokos naujasis *viešasis administravimas*, *jo tobulinimo paieškos*, *kokybės vadyba*, *organizacinis efektyvumas*, *viešojo sektoriaus produktyvumas* ir kt. akcentuoja skirtingais metodais įgyvendinamus to proceso aspektus. Daugelyje publikacijų esama bandymų išskirti bendrus, standartizuotus modernizavimo kriterijus, kurie dažniausiai apibūdinami kaip siekis:

- pasirinkti griežtesnius veiklos vertinimo (matavimo) kriterijus, padedančius didinti atsakomybę už viešojo biudžeto naudojimą;
- didinti lankstumą (organizacijos, politikos, strategijos), nes nemažai viešojo sektoriaus problemų tik iš dalies prognozuojamos, ir jų sprendimas sudėtingėja;
- pasiekti administracinių sistemų ir valdžios institucijų visiško veiklos legitimumo;
- atsižvelgti į augančią politinę įtaką administracinių sistemų ir institucijų veiklai;
- įtvirtinti administracinių struktūrų personalo lūkesčius, modernizuojant viešąjį sektorių [15, p.64-69].

Viešojo sektoriaus modernizavimas gali remtis „griežta“ strategija, paremta tiksliais organizacinės struktūros ir finansiniais aspektais bei kontrolės sistemomis, arba „švelnia“ strategija, apimančia daugiau kultūrinius ir personalo požiūrius bei aspektus. Modernizacijos strategijų įvairovę gali lemti ir viešojo administravimo sistemų bei organizacijų mikro-mezo- ir makro-lygiai [16, p. 45-48].

Šiuolaikinę viešojo administravimo raidą lemia atskirų visuomenės struktūrinių dalių socialiniai pokyčiai ir globalizacijos procesai. Atsiranda naujų valdymo ir administravimo sistemų, naujų atsakomybės formų, kurias išreiškia modernios ir postmodernios viešojo administravimo raidos tendencijos bei jas atitinkantys turinio pokyčiai. Pokyčių tempas generuoja naujas užduotis vadybos ir administravimo ideologijai, viešųjų programų rengėjams ir administratoriams, reikalauja peržiūrėti kai kurias, atrodo, nepajudinamas, klasikinėmis laikomas administravimo ideologijas, biurokratinio personalo profesionalizacijos ir kitas vertybes. Be to, modernių šalių piliečiai reikalauja tobulesnių valstybinio reguliavimo metodų, jų derinimo su piliečių atstovavimu ir dalyvavimu priimant sprendimus, rengiant ir įgyvendinant viešąsias programas ir projektus.

Modernios visuomenės piliečiai vis atsargiau vertina klasikinio valstybės institucijų veiklos biurokratizavimo būtinumą, tačiau ilgamečių biurokratinio valdymo tendencijų pokyčių galimybės vertinamos taip pat gana rezervuotai, dažniau orientuojamasi į viešųjų institucijų

veiklos evoliucinį debiurokratizavimą. Net ir kai kuriose šalyse, kur politinės pastangos buvo itin stipriai nukreiptos į valstybės ekonomikos sektoriaus augimą, esant stiprioms biurokratinėms sistemoms (Kuba, Kinija), pastaraisiais metais buvo imtasi ganėtinai efektingų debiurokratizavimo priemonių [18, p.88-114].

Kita priežastis, sąlygojanti vis sudėtingesnių viešojo administravimo procesų atsiradimą – tai augantis administravimo kompleksškumas. Viešosios organizacijos vis glaudžiau susija su privačiomis struktūromis, piliečiai vis dažniau gali konstatuoti viešojo sektoriaus veiklos aktyvumą, esant privataus sektoriaus struktūrų aktyviai pozicijai. Antra vertus, nepaisant kompleksiškos, multiorganizacionės politikos rengiant ir įgyvendinant viešąsias programas, sisteminis viešasis administravimas apima ir tik vienai ar kitai viešajai organizacijai būdingas atskiras programas ar projektus [19, p.211-224].

Decentralizacijos, arba centrinės valdžios įgaliojimų perdavimas regionams, ne visada garantuoja administravimo efektyvumą, kadangi atsiranda sunkumų perdislokuoti nacionalinės politikos valdymo funkcijas ir sukurti įvairaus lygmens subnacionalines institucijas bei perduoti įvairių rūšių valdymo ir administravimo funkcijas subnacionaliniams subjektams. Tai dažnai sukelia antidemokratinės regionalizmo nuostatas, mažumų ignoravimą, „išplauna“ administracinės atsakomybės sampratą realizavimą praktikoje, sukelia projektų finansavimo problemų, neleidžia įtvirtinti viešojo administravimo sistemos atvirumo. Decentralizuotoje valstybinėje administracinėje sistemoje atsiranda galimybės gana laisvai, dažnai vadovaujantis „sveiku protu“, „sveika nuovoka“, vidinės veiklos institucijoms, valdžios klerkams interpretuoti valstybės politikos įgyvendinamų projektų ir programų administravimą, tuo administratoriams prisiskiriant sau nebūdingą politikos formulavimo funkciją.

Teoretikai akcentuoja modernių šalių viešojo administravimo sistemose vykstančius pokyčius, reikalaujančius iš viešųjų institucijų naujos paslaugų kokybės, naujų pritaikymo prie aplinkos formų bei naujos rūšies politinės atsakomybės, sprendžiant visuomenės grupių iškeltas problemas. Specialistai, tiriantys organizacijų aplinką, dažniausiai identifikuoja pokyčius politinėje, teisinėje, sociokultūrinėje, ekonominėje, technologinėje sferose [20, p.82]. Dažnai tokių pokyčių grupė įvardijama kaip vadybos modelių ir procedūrų technikos pokyčiai, kurie administravimą padarė žymiai modernesnį ir sisteminių. Galima išskirti kiekybinių metodų technikos išvystymą, kompiuterizuotą projektų valdymą, procedūrų, kontraktų valdymo informacinį aprūpinimą ir privatizacijos procesus, kurie vyksta globalioje erdvėje ir kuriuos C.Hood [21, p.152] įvardija kaip megatikslius.

Įvairios vadybos ir administravimo sistemos – resursų valdymo, veiklos monitoringo, informacinės, visuotinės kokybės vadybos ir kt. – tapo itin svarbios viešajame sektoriuje, nors kartu dažnai sulaukia prieštarų vertinimų ir kritikos. Antai įvairūs autoriai ne itin teigiamai vertina galimybes sukurti minėtų vadybos ir administravimo sistemų veiklos kontrolės mechanizmus. Galima diskutuoti ar teiginys „kontrolė – tai nėra vadyba“ yra tinkamas, tačiau negalima pritarti nuomonei, kad vadybos procesų kontrolė ryškiai rutinizuota ir susieta daugiau su procesais. Reali vadyba ar realus viešasis administravimas yra

kūrybinga, kartais net agresyvi veikla ir susijusi daugiau su konkrečiais vadybininkais ir jų veikla.

Viešojo sektoriaus valdymas XXI amžiuje natūraliai privalo tęsti XX amžiaus antroje pusėje prasidėjusias viešojo sektoriaus permanentines reformas, susijusias su naujomis valdymo teorijomis ir praktikos inovacijomis. Vertindami XX a. antrosios pusės viešųjų institucijų funkcionavimą, įvairūs autoriai, vis dėlto dažniau pažymi ekstensyvų pokyčių pobūdį, tradicinių, standartinių vadybos ir administravimo metodų evoliuciją. Kartu viešojo administravimo teoretikai didesnes viltis sieja su galimais XXI a. pokyčiais viešųjų institucijų veikloje bei prognozuoja spartesnę viešojo sektoriaus veiklos teorinių apibendrinimų plėtrą.

Naujosios viešosios vadybos teorinės paradigmos atspindi šiuolaikinių viešojo sektoriaus valdymo formų ir metodų pokyčius. Naujosios viešosios vadybos sąvoka vartojama, siekiant apibūdinti, kaip privačiame sektoriuje taikyta vadybinė technika yra transformuojama į viešojo sektoriaus praktiką. Pradėjusi formuotis Didžiojoje Britanijoje, ji plito JAV, Australijoje ir ypač N.Zelandijoje, vėliau Skandinavijoje ir kitose Europos šalyse. Naujoji viešoji vadyba tapo sudedamąja vadybinių pertvarkymų, žinomų vadybinės revoliucijos vardu, dalimi, valdant resursus, struktūrizuojant paslaugų planavimą, paskirstymą, formuluojant reguliavimo svertus ir taisykles, derinant esminius valdymo ir administravimo uždavinius – reguliavimą, paslaugų tiekimą, aprūpinimą, tarpininkavimą, kontraktų parengimą ir įgyvendinimą [22, p.3-4].

Šiuolaikinė naujoji viešoji vadyba susideda iš kelių elementų: valstybinės valdžios, vykdomo institucijų, resursų bei gyventojų. Nepaisant dalies teoretikų ir praktikų kritinio požiūrio į kai kurių struktūrinių naujosios viešosios vadybos elementų (kaip antai supaprastinto požiūrio į kontraktų teisę) vaidmenį, jungiant ir perkeltiant populiarius idėjinius postulatus bei mikroekonomikos dėsnius į viešąjį sektorių, naujoji viešoji vadyba nėra tik mados reikalas ar koks trumpalaikis vadybininkų teoretikų susižavėjimas. Dar daugiau, naujoji viešoji vadyba gana neutrali ideologiniu požiūriu, lankstesnė plečiant viešųjų institucijų veiklą kontraktų sferoje, joje bandoma sujungti tradicines viešojo sektoriaus teorijas (tokia kaip viešojo pasirinkimo ir kt.) su šiandieniniais rinkos, privatizavimo, decentralizacijos ir kitais uždaviniais. Naujoji viešoji vadyba atsirado ir vystosi, apibendrinant realius eksperimentus, viešojo sektoriaus reformas ir rekomenduojant naujus valdymo, paslaugų efektyvumo būdus.

Žinoma, vadybos ir administravimo sistemos nėra panacėja, universali priemonė visoms visuomenės problemoms spręsti. Vadybos ir administravimo sistemos – tik vienas iš esminių komponentų kompleksinėje kūrybinėje vadyboje. Kūrybingumas ir žmonių orientavimas gali sąlygoti sėkmę ir rezultatus tik tuomet, kai vadybos sistemos nukreiptos į tam tikro veiklos kurso įgyvendinimą, siekiant efektyvumo ir pažangos organizacijų ir personalo veikloje, sprendžiant finansines ir organizacines problemas, planuojant ir prognozuojant organizacijos ateities užduotis. Naujųjų vadybos ir administravimo sistemų taikymą sąlygoja visuomeninė politinė sąranga, kada visuomenė toliau remia politines figūras ir partijas, žadančias gerinti valdymo efektyvumą. Vadybos sistemos sudaro galimybę geriau naudoti valstybės biudžetą, atrinkti reikalingiausias

visuomenei viešąsias programas, gerinti jų įgyvendinimą, derinant įvairių valdžios lygių pastangas ir atsakomybę [23, p.351-354].

Viešųjų institucijų veiklos demokratizavimo procesų plėtrai itin svarbus viešojo administravimo struktūrų veiklos skaidrumas, viešumas, jų sugebėjimas atstovauti piliečių interesams ir tai spręsti ne savavališkai, o pagal numatytas taisykles, nepažeidžiant pagrindinių demokratinės visuomenės principų bei žmogaus teisių ir laisvių. Žinoma, tai nereiškia, kad vien tik procedūromis galima įtvirtinti teisinės valstybės ir pilietinės visuomenės formavimą. Visuomenės regulaminai ir taisyklės bei veiklos elgsenos standartai ir normos turi būti suderinti su esminiais demokratijos principais bei atitikti demokratinį vertybių sistemos pokyčius. Šiuolaikinėje visuomenėje išgali samprata, kad net ir tobuliausiai formalizuotos demokratinės vertybės procedūrine išraiška ne visada įkūnija demokratinės nuostatos ar padeda įtvirtinti demokratinis principus, kadangi, bet kokia biurokratizuota veikla ne visada suderinama su demokratinėmis piliečių laisvės ir dalyvavimo organizacijų valdyje nuostatomis, ypač įsivyravus griežtiems hierarchiniams santykiams.

Dažniausiai demokratijos įtaka administravimui suprantama kaip tam tikrų kontrolės formų galimybės, siekiant demokratijos ir efektyvaus administravimo suderinamumo. Labiau detalizuojant, tokį požiūrį reikia suprasti kaip įvairias įstatymines kontrolės formas, finansavimo galimybes, juridinę administravimo procedūrų kontrolę, biudžeto procesų administravimą, pokyčių organizacijų struktūroje reguliavimą, administracinių taisyklių ir elgsenos nustatymą, demokratinį nuostatų atsakomybės procesuose stiprinimą, etinių vertybių, profesionalizmo įtvirtinimą.

Minėtų galimybių visuma sudaro prielaidas stiprinti demokratijos normų įtvirtinimą viešųjų institucijų veikloje. Vadybininkų ir administratorių uždavinys – užtvirtinti administravimo procesų transformaciją į demokratinės galimybes piliečiams, interesų grupėms ir bendruomenei. Taigi demokratija administravimo dėka tarsi užtikrina biurokratijos viziją – siekti efektyvumo, pripažįstant prioritetines darbuotojų teises, įgyvendinant organizacijos tikslus.

Kita vertus, plėtojant demokratinės vertybes, visuomenėje neretai pažeidžiami demokratijos principai organizacijos viduje. Atsakomybei, atstovavimui ne visada lieka vietos administracinėse struktūrose. Todėl kartais teigiama, kad pastangos plėtoti demokratiją dažniausiai reiškia tolesnį dirbančiųjų teisių varžymą. Demokratijos principai pripažįsta hierarchinius santykius kaip neišvengiamą reiškinį. Formalus biurokratinis požiūris taip pat reiškia ir pačių organizacijos darbuotojų skirstymą į vadovaujančius ir vadovaujamus, t.y. formaliai nuasmenintus. Taigi biurokratinis mechanizmas ne visada suderinamas su demokratinėmis piliečių laisvės ir dalyvavimo organizacijų valdyje nuostatomis. Galima ir tokia administravimo koncepcija, kuri leidžia nedemokratinį traktavimą ir mąstymą siekiant demokratinį tikslų. Toks požiūris tam tikra prasme atspindi vadinamąją politikos-administravimo dichotomiją, kurios esmė ta, kad tradicinė viešojo administravimo teorija, siekiant efektyvios demokratinės visuomenės, išskiria demokratinę politinę teoriją ir viešųjų organizacijų vadybą [24, p.17-20].

Demokratinis administravimas gali būti labai įvairus. Paprasčiausia jo forma – atstovaujamoji biurokratija; tai iš

pradžiu atrodo daugiau demokratija per administravimą nei demokratija administravime. Atstovaujamoji biurokratija gali padėti užtikrinti socialinių reikių svarbą sprendimų priėmimo procesuose, viešųjų paslaugų kokybę, gilesnį ir detalesnį viešųjų paslaugų vartotojų reikių identifikavimą, organizacijos ir bendruomenės psichologinio klimato gerinimą ir t.t. Kartu pažymėtina, kad atstovaujamosios biurokratijos koncepcija praktiškai dažnai įgyja ne itin teigiamų požymių. Antai realizuojant panašų modelį dažnai susiduriama su situacija, kada viešųjų institucijų darbuotojai labiau rūpinasi savo ir sau artimesnių specifinių interesų grupių „geresniu“ atstovavimu. Todėl atstovaujamos biurokratijos koncepcija yra gana dirbtinė ir daugiau svarstoma politikos-administravimo dichotomijos kontekste.

Kai kurie autoriai rekomenduoja dažniau ir kompleksiau atkreipti dėmesį į organizacijos visapusiškos veiklos restruktūrizavimo uždavinius, ir tuo suteikti biurokratijos veiklos kontekstui daugiau policentrinį aspektą, priešingai negu vadovaujantis M.Veber biurokratijos monocentrine samprata. Hierarchinė monocentrinė tvarka biurokratinėje struktūroje mažina atsakomybę už piliečių dalyvavimo plėtrą ir daro nepakankamą įtaką veiklos efektyvumui. Valdžios ir valdymo fragmentacija, priešingai, leidžia panaudoti įvairesnes priemones politiniam stabilumui, spartesniems pokyčiams ir visuomenės gerovei užtikrinti. Žinoma, toks požiūris, leidžiantis orientuotis netgi į alternatyvių organizacinių struktūrų kūrimą, irgi yra diskutuotinas, ypač organizacijos narių individualizmo, racionalumo lygmens, moralinio požiūrio ir kitomis prasmėmis. Todėl išvada, kad maksimali demokratijų plėtra įmanoma, tik esant visuotinei decentralizacijai, nėra visiškai priimtina, nors postuluojamas decentralizacijos kaip būtinos demokratijos sąlygos vaidmuo yra neginčytinas [25, p.128-129].

Kartais vartojamas *konstitucinės biurokratijos* terminas, akcentuojantis viešojo administravimo institucijų ir valdžios struktūrų atsakomybę, realizuojant demokratinį administravimą ir naudojant potencialias jo galimybes.

Tokia demokratinio administravimo vertybių gausa tik patvirtina, kad permanentinių institucinių reformų idėja, reikalinga demokratijai administravime įtvirtinti, yra populiarė ir reikšminga. Tikriausiai nėra pats svarbiausias uždavinys, kokį administravimo procesų demokratizavimo modelį parinkti. Žymiai svarbiau sutelkti organizacijų pastangas demokratinėms normoms visuomenėje įtvirtinti, neapriboti demokratijos plėtos procesų organizacinėmis struktūromis, siekti panaudoti institucines galimybes demokratinėi etikai, organizacinės kultūros principams ir normoms įgyvendinti. Tai nėra lengvai įgyvendinami ir pasiekiami dalykai. Vadovai ir vadybininkai formuoja ir keičia organizacijas, o organizacijos savo ruožtu formuoja ir keičia vadovus ir vadybininkus. H.Simon akcentavo organizacijų reikšmę ir poveikį, formuojant personalo kokybę, gebėjimus ir įgūdžius, struktūrizuojant komunikavimą ir informacines sistemas bei tobulinant organizacijų specializaciją, ir kartu nurodė, jog esama pavojaus, kad demokratinį veiksmų ir normų išgalėjimą gali riboti tam tikri organizacijų interesai, išreikšti organizacijos taisyklėmis, dominuojančiomis veiklos technologijomis ir procedūromis [26, p. 150-152].

## Viešosios politikos ir viešojo administravimo sąveika

Analizuojant viešojo administravimo kaip įvairiapusės veiklos, jungiančios valdžios ir valdymo institucijų politiką, viešąsias programas ir projektus, būtina aptarti viešojo administravimo politinį kontekstą, t.y. viešojo administravimo ir viešosios politikos sąveiką arba dichotomiją.

Kartais bandoma pernelyg kategoriškai atskirti viešosios politikos ir viešojo administravimo funkcijas, užmirštama, kad viešosios politikos ir viešojo administravimo modeliai, veiklos metodai, procedūros yra per daug bendros, kad būtų galima tarp jų nubrėžti ryškią takoskyrą. Tokie modeliai kaip institucinis, procesų, grupių, elito, racionalusis, viešojo pasirinkimo, įgyvendinimo, sistemų, inkrementinis ir kiti nėra skirti vien viešosios politikos teorijai ir politikai. Kiekvienas jų siūlo skirtingą viešosios politikos ir viešojo administravimo procesų, struktūrų bei elementų supratimą. Todėl dažniausiai viešosios politikos ir viešojo administravimo institucijos ir specialistai pasirenka tuos pačius modelius arba jų kombinacijas.

Dirbtinį viešosios politikos ir viešojo administravimo funkcijų atskyrimą dažnai lemia patys politikai ir administratoriai. Administracinėms biurokratinėms struktūroms toks administravimo ir politikos atskyrimas leidžia dalyvauti politikoje (daugiau kaip organizatoriams, o ne kaip tos politikos šalininkams), dažniausiai neprisiimant realios atsakomybės už tos politikos rezultatus. Be to, jie gali užsiimti politine veikla, laikydami, kad savo sprendimus grindžia techniniais ir juridiniais kriterijais, netrukdydami politikams, kurie priešingu atveju gali įžiūrėti politinę ar ideologinę įtaką. Taigi viešojo administravimo veiksmų poveikį politikai, visuomenė ir net patys administratoriai gali laikyti protinių, juridinių ir techninių kriterijų pritaikymu politikos klausimams, jei toks taikymas gali padėti surasti ir realizuoti geresnius sprendimus. Toks loginių ir techninių sprendimų atlikimo vyksmas dar labiau sustiprėja demokratinėje visuomenėje, valstybės valdymo aparatą siekiant išlaikyti neutralų valdančiųjų partijų atžvilgiu [4, p.5-6].

Be to, minėtas politikos ir administravimo atskyrimas suteikia tam tikrą laisvę politikams ir palengvina daugelį šiuolaikinės valdžios sprendimų, kadangi juos padaro asmenys, kuriems neteks stoti prieš visuomenę per kitus rinkimus. Antra vertus, supratimas, kad politiniai ir techniniai sprendimai viešajame sektoriuje gali būti atskirti, leidžia politikams atitolinti daugelį reikalingų sprendimų. Dėl tokios veiklos nemažai valdžios funkcijų iš šališkos politinės kontrolės pereina į nepriklausomų įstaigų ir biurokratinių institucijų rankas.

Jeigu sprendimus darantys administratoriai tam tikra prasme yra izoliuoti nuo politinio sprendimo, galima prielaida, kad jie gali atlikti daugiau ar mažiau nepriklausomus veiksmus. Tačiau toks dirbtinis politinių ir administratorių funkcijų atskyrimas, užuot saugojęs sprendimus nuo politinės įtakos, gali palenkti juos į kitas politines įtakas, kurių visuomenė nepažįsta ar menkai tepažįsta, ir todėl jos gali būti sunkiau valdomos ir kontroliuojamos.

Analizuojant administracinių sprendimų politinės aplinkos ir politinio konteksto įtaką sprendimams, reikia išskirti keletą politinės administratorių veiklos matmenų. Vienas jų gali būti įvardintas kaip „politinio išlikimo“

matmuo. Vienoje šio matmens pusėje yra politinė veikla toje tarnyboje, kuri, kurdama politiką, siekia priimti daugybę duomenų iš įtaką turinčių ir spaudimą darančių grupių bei rėmėjų. Kitoje šio matmens pusėje yra politinė veikla, nukreipta į organizacijos stiprinimą. Šios dvi politikos formos retai būna aiškiai atskirtos realiame gyvenime, tačiau jas galima atskirti analizės tikslu, kad būtų galima aptarti tikėtinas daromo poveikio ir įtakos rūšis.

Antrasis administracinės politikos matmuo yra oficialumas, arba formalumas. Administratoriai sąveikauja tiek su valdžios atstovais, tiek su neoficialiomis struktūromis. Ši sąveikavimą ne visuomet galima aiškiai atskirti, nes valdžios atstovai dažnai yra suvaržyti savo išipareigojimų ir tam tikrų interesų, o spaudimo grupės gali veikti įvairiausiais metodais. Tačiau taip atskirti naudinga analizės tikslais, kadangi tos sąveikos būdas, jos teisėtumas ir galima jos įtaka politikai skiriasi priklausomai nuo joje dalyvaujančių veikėjų tipo ir dalyvaujančių institucijų veiklos [6, p.29-37].

Politikos ir administravimo santykių problema tiesiogiai siejasi su viešojo administravimo ir demokratinė vertybių (visų pirma su demokratinio valdymu) santykiais.

Demokratiją suprantant įvairiai, būtina atsižvelgti į tai, kad modernioje visuomenėje demokratija remiasi politine sistema, kuri yra kelias į valdžios ir valdymo sutvarkymą. Priimdamos sprendimus, valdžios institucijos jungia ir derina visuomenės sluoksnių požiūrius, reikmes, lūkesčius. Demokratija suprantama ir kaip piliečių galimybė dalyvauti formuojant ir priimant sprendimus, kontroliuojant valdžios atstovus. Tačiau demokratija gali būti apibūdinama ne tik kaip tam tikrų procesų ir procedūrų suma, bet ir kaip tam tikros kultūrinės vertybės, demokratinės visuomenės laimėjimai ir sugebėjimai, besiremiantys lygiu individų laisvės, jų veiklos ir galimybių, realizuojant savo tikslus, įtvirtinimu visuomenėje.

Viešojo administravimo teoretikai, politologai ir vadybos specialistai dažnai išskiria keletą kategorijų, leidžiančių nuodugniau suprasti administracinės valdžios ir jos sistemų vietą ir vaidmenį demokratinėje valstybėje. Tokios kategorijos yra atskaitomybė, atvirumas, efektyvumas, atsakingumas, atitikimas procesinėms normoms ir valdžios padalijimas.

Šios principinės viešojo administravimo kategorijos leidžia aptarti įvairius teorinius ir praktinius sprendimų parengimo, priėmimo bei įgyvendinimo principus ir metodus, politinių viešųjų institucijų veiklos reguliavimo demokratinėje visuomenėje aspektus, įvertinti demokratijos lygmenį vienoje ar kitoje viešojo sektoriaus sferoje. Fundamentalių šios srities darbų tikrai nėra per daug.

Administracinių galimybių formos įvairiose viešosios politikos fazėse gali būti labai įvairios. Visų pirma, tai veiklos taisyklių, regulaminų, nuostatų rengimas, sprendimų priėmimo praktika, įstatyminių-normatyvinių aktų rengimas ir adaptavimas konkrečiai viešosios politikos sričiai, viešųjų programų ir projektų rengimas, jų įgyvendinimo valdymas. Šios galimybės padeda administravimo ir viešosios politikos sąveikoje įtvirtinti naujus terminus, institucijų elgseną, normatyvus, etikos standartus. Programų valdymas suprantamas kaip kurios nors viešosios politikos srities realizavimas, kurį atlieka administravimo institucijos (resursų valdymo, finansinės, konsultacinės-ekspertinės ir kt.), savo ruožtu darančios poveikį viešajai politikai.

Analizuojant viešosios politikos ir viešojo administravimo dichotomiją, galima teigti, kad viešosios politikos mokslo galimybės ir politikos mokslų intelektualus turinys yra būtinas viešojo administravimo kaip interdisciplinarinio mokslo raidai bei praktikai, kadangi politikos mokslas disponuoja tobulesniais nei viešasis administravimas pažinimo, mokymo, lavinimo metodais, taip pat moksliniais empiriniais metodais, tiriant socialines, politines problemas.

Politikos mokslas niekada nedeklaravo, kad viešojo administravimo praktika ir veiklos metodai yra tiesioginis politikos mokslo specialistų dėmesio centras. Viešasis administravimas politikos mokslo dėmesio dažniau nusipelnė kaip socialinių ir politinių sistemų, struktūrų veiklos (pvz., biurokratijos kaip sistemos veiklos) sudėtinė dalis.

Politikos mokslai ir viešasis administravimas naudoja ne visiškai vienodus analizės lygmenis, dažnai jie reikalauja vienas kitą papildyti. Tradiciškai operuojama trimis dominuojančiais analizės lygiais – sisteminiu, instituciniu ir individualiu. Individualus analizės lygmuo suprantamas kaip elito ir masių veiklos elgsenos, stiliaus, individų požiūrių ir lūkesčių tyrimas. Viešasis administravimas dažniau remiasi instituciniu ir individualiu analizės lygmeniu. Sistemini analizės lygmuo tyrimus koncentruoja į makroekonominį lygmenį: tiria sistemų ir aplinkos sąveiką, identifikuoja leidžiamus ekonominius, demografinius veiksnius, pokyčius ir poveikį.

Institucinis analizės lygmuo orientuojasi į sistemų struktūrinių dalių lyginamuosius tyrimus. Tiek politikos, tiek viešojo administravimo specialistai tiria įvairių subsistemų ir jų struktūrų sąveiką, įtaką vienu kitoms žymiai giliau ir detaliau nei sisteminės analizės metodais, kurie analizuoja sistemą dažniausiai kaip homogenišką visumą. Vaizdžiai sakant, sisteminės analizės metodai tiria mišką, instituciniai metodai orientuoti į įvairių medžių, jų grupių tyrimą.

Individualus analizės lygmuo tiek politikoje, tiek viešajame administravime pirmenybę teikia individualios elgsenos skirtingose aplinkose psichologiniams, antropologiniams ir sociologiniams tyrimams, akcentuojant motyvacijas ir vertybes, jų įtaką ir poveikį elgsenai [27, p.532-535].

Apibendrinant viešosios politikos ir viešojo administravimo sąveiką, galima teigti, kad, nepaisant veiklos metodų įvairovės, skirtingų valdžios lygių, atskirti viešojo administravimo ir viešosios politikos funkcijas galima tik gana sąlyginai. Tai patvirtina ir naujausios viešojo valdymo paradigmos.

## Išvados

1 Viešosios politikos turinį ir veiklos kryptis labiausiai atspindi priimami sprendimai, tiesiogiai ir netiesiogiai veikiantys valdžios nutarimus, įstatymus, potvarkius, administracines reguliavimo taisykles. Kartu, viešosios politikos rezultatyvumą lemia politinių sprendimų realizavimas, strateginių veiklos kryptių ir jų įgyvendinimo metodų sėkminga atranka.

2. Viešasis administravimas, jo metodų ir formų evoliucija sąlygojama socioekonominių, politinių, teisinių pokyčių; reikalauja viešųjų institucijų prisitaikymo ir naujos rūšies atsakomybės formų. Visa tai suponuoja naujų

viešosios vadybos formų atsiradimą ir viešųjų projektų bei programų rengimo kokybinių dimensijų svarbos didėjimą.

3. Viešosios politikos ir viešojo administravimo struktūrą ir turinį lemia pokyčiai esminėse valdymo sferose: politikoje ir administravime vykstančios transformacijos ir globalizacijos procesai, darantys tiesioginę įtaką ir viešosios politikos formulavimo, sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo technologijoms, metodams ir procedūroms.

4. Šiuolaikinė viešosios politikos ir viešojo administravimo raida neįsivaizduojama be plataus viešojo sektoriaus veiklos demokratizavimo, piliečių įtraukimo į valdymą, valstybės institucijų veiklos modernizavimo ir personalo profesionalumo, naujų viešosios politikos ir viešojo administravimo strateginių perspektyvų.

5. Viešąjį administravimą ir viešąją politiką sieja įvairiapusė veikla, funkcijos, metodai ir viešųjų programų bei projektų rengimo ir įgyvendinimo procedūros. Bet kurios valdymo formos, apimančios savyje politiką ir administravimą, kontekstas leidžia teigti, kad įgyvendinančios – vykdomosios institucijos, remdamosios administracinių struktūrų darbuotojų profesionalumu ir jų ekspertinėmis bei konsultacinėmis galimybėmis, įgauna vis didesnių potencialių galimybių realiai veikti ne tik politikos įgyvendinimą bei veiklos vertinimą, bet ir aktyviai dalyvauti rengiant viešosios politikos kryptis, strategiją ir programas.

## Literatūra

1. Lietuvos politinės partijos ir partinė sistema. 2 kn. Kaunas: Naujasis laikas, 1997.
2. Parsons, W. *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas, 2001.
3. Dunn, V. *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Prentice Hall, 1994.
4. Anderson, J. *Public Policymaking*. Boston: Princetone, 1994.
5. Wade, L. *The Elements of Public Policy*. Ohio: C.Mervill Publishing Company, 1972.
6. Gordon, G.J. and Milakovich, M.E. *Public Administration in America*. New York: St.Martins Press, 1995.
7. Mosher, F. Public Administration. In E.Lane (Ed.) *Current Issues in Public Administration*. New York: St. Martins Press, 1982.
8. Osborne, D. and Gaebler, T. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading Mass.: Addison-Wesley, 1992.
9. Wholey, J. *Evaluation and Effective Public Management*. Boston: Little Brown and Co, 1983.
10. Grace, S. and Holzer, M. 1992. Management Cooperation. In - Holzer M. (Ed). *Public Productivity Handbook*. New York: Dekker.
11. Rosen, E. *Improving Sector Productivity. Concept and Practice*. London: Sage Publication, 1993.
12. Denhardt, R., Pyle, J., and Blendorn, A. Implementing Quality Circles in State Government. *Public Administration Review*, Vol. 47 No 4, 1987, 304-309.
13. Hood, C.A. Public Management for All Seasons? *Public Administration*, No.69, 1991, 150-151.
14. Halachmi, A. and Bockaert, G. *The Enduring Challenges in Public Management*. San Francisco: Jossey Bass Publishers, 1995.
15. Dye, T. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall. Englewood Cliffs, 1995.
16. Hill, H. and Klages, H. Competition Between Excellent Public Services: Documentation of the First Speyer Quality Award. Baden-Baden, 1993.
17. Cave, M., Kogan, M., and Smith, R. *Output and Performance Measurement in Government*. London: Jessica Kingsley, 1990.
18. Hjerm, B. and Porter, O.D. Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies*, 3, 1981,88-114.

19. Jahson, G. and Sholes, K. *Exploring Corporate Strategy: Text and Cases*. London: Prentice Hall, 1993.
20. Lawton, A. and Rose, A.G. *Organization and Management in the Public Sector*. London: Pitman Publishing, 1994.
21. Lane, J.E. *New Public Management*. London: Routledge, 2000.
22. Swiss, J.E. *Public Management Systems*. New Jersey: Prentice Hall, 1991.
23. Raipa A. (Ats.red.). *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija, 1999.
24. Lee, D. *The Basic of Management in Public Organizations*. New York: Longman Publishers, 1990.
25. Simon, H. The Proverbs of Administration. In J.Shafritz and A.Hyde. (Eds.). *Classics of Public Administration*. Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1992.
26. Whicker, M., Stickland, R., and Olfskfski, D. The Troublesome Cleff. Public Administration and Political Science. *Public Administration Review*, November/December 1993, 532-535.

Alvydas Raipa

**Public Policy and Public Administration: Development, Structure and Reciprocity**

Summary

Public policy is a process about selecting strategies and making choices. Public policy making include some steps – getting of agenda, policy formulation, policy adoptions, policy implementation. It must be also evaluated to see the intended results, to revise existing and future public programs and projects. Public policy can be studied as producing three types of policies (distributive, regulatory and re-distributive) related with decision making process. Public administration is the set of processes, structures, functions, methods and procedures. Public administration is the formulation and particularly implementation of public policy and the examination of the strategies and choices associated with that process. Public administration also can be defined as public programs and projects, profession and as academic field of study. There is no clear separation between administration and politics in the development of government policy and public administration. Administrators engage in political acts by recommending legislation as much as by making policy decisions in carrying out the laws. The administrators understanding of managerial issues and policies places them in a position of substantial expertise, while their knowledge of administrative and legal procedures helps them by suggesting ways of managing and enforcing the laws. The most modern forms of governance, administrative innovations allow us to assume that legislative and implementing contents of institutional activity today acquires new specific features. Executive bureaucratic structures using expert-consultation services, get more and more possibilities to really influence not only the implementation of policy and the estimation of activities, but also to directly influence the preparation of public sector directions and strategy.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.1.27273