

## Viešasis administravimas akademinų programų raidos aspektu

Vladislavas Domarkas

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

*Šio straipsnio tikslas – aptarti akademinų viešojo administravimo programų genezę jų raidos įvairiose šalyse kontekste ir išanalizuoti šiuolaikinių programų turinio ypatybes, siekiant išryškinti tų programų svarbą viešojo sektoriaus žmogiškųjų išteklių ugdymo sistemoje bei apibrėžti jų kaitos tendencijas. Straipsnyje parodyta, kad įvairiais viešojo administravimo dalyko kaip mokslo šakos vystymosi laikotarpiais jo tikslai ir uždaviniai šiek tiek keisdavosi, tačiau visą laiką svarbiausieji tyrimų objektai buvo ir yra valdžios tikslų įgyvendinimo efektyvumas bei konstitucionalizmo puoselėjimas (politikos efektyvumas) ir valdžios bei kitų viešųjų įstaigų reikalų tvarkymo kompetentingumas (vadybos efektyvumas). Todėl viešojo administravimo universitetinės studijos buvo plėtojamos atsižvelgiant į visus pagrindinius viešojo administravimo bruožus – politinę prigimtį, teisinį pagrindą, vadybinį pobūdį bei daugiaprofilinę profesinę veiklą. Išanalizavus šiuolaikinių viešojo administravimo studijų programų turinio ypatybes, pagrįstas tarpdisciplininių šios srities studijų programų perspektyvumas ir konkurencingumas.*

Raktažodžiai: *viešasis administravimas, akademinės programos.*

Keywords: *public administration, academic programmes.*

### Įvadas

Viešasis administravimas – svarbi kiekvienos valstybės socialinės veiklos sritis. Jis daro įtaką valstybių raidai ir atskirų žmonių gyvenimui. Todėl neatsitiktinai daugelyje valstybių didelis dėmesys skiriamas sėkmingai šioje srityje galintiems dirbti asmenims parengti ir viešojo administravimo tobulinimo būdams moksliskai pagrįsti, tai siejant su atitinkamomis aukštojo mokslo studijų ir tyrimų akademinėmis programomis. Antra vertus, iki šiol viešojo administravimo ir akademinų programų sąsajos atskirose šalyse traktuojamas skirtingai. Kai kuriose valstybėse socialinių mokslų atstovai vis dar diskutuoja, ar viešasis administravimas gali būti laikomas savarankiška mokslo ir studijų šaka, tačiau pastaraisiais dešimtmečiais vis labiau įsigali nuostata, kad ta diskusija neturi prasmės. Tai patvirtina tokie šiuolaikiniam viešajam administravimui, kaip ir kitoms mokslo šakoms, būdingi bruožai: leidžiami moksliniai žurnalai bei monografijos, dirba mokslinės grupės aukštosiose mokyklose ir kitose tyrimo įstaigose, daugelio valstybių aukštosiose mokyklose yra savarankiškos tos šakos studijų programos. Iš esmės viešasis administravimas yra tarpšakinė mokslo sritis, kuriai iki šiol galioja daugiau kaip prieš šimtą metų Woodrow Wilson akcentuotas teiginys, kad viešasis administravimas yra praktinis mokslas [1, p.197-222].

Lietuvoje viešojo administravimo akademinės programos pradėtos kurti ir įgyvendinti tik pastarąjį dešimtmetį. Jų atsiradimą skatino po Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo prasidėjusi viešojo administravimo sistemos pertvarka. Pradinį impulsą tam davė iš JAV grįžusio viešojo admi-

nistravimo srities filosofijos daktaro Edvardo Jasaičio veikla. Jo iniciatyva Kauno technologijos universitete 1993 m. buvo įkurtas Savivaldos mokymo centras, pradėjęs organizuoti kvalifikacijos kėlimo kursus viešojo administravimo sistemos darbuotojams, o nuo 1994 m. atidaryta viešojo administravimo magistrantūra.

Suprasdamos viešojo administravimo akademinų programų svarbą, netrukus tas programas pradėjo rengti bei įgyvendinti ir kitos Lietuvos aukštosios mokyklos. 2001 m. rugpjūčio 2 d. Švietimo ir mokslo ministro įsakymu įregistruotos net septynių universitetinio lygio aukštųjų mokyklų viešojo administravimo studijų programos: Kauno technologijos universiteto (KTU), Lietuvos teisės universiteto (LTU), Vytauto Didžiojo universiteto (VDU) (šiose trijose mokyklose įgyvendinamos bakalauro ir magistro studijų programos), Vilniaus universiteto (VU) ir Klaipėdos universiteto (VU) (magistro studijų programos) bei Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademijos (LKA) ir Šiaulių universiteto (ŠU) (bakalauro programos).

KTU viešojo administravimo magistrantūra veikia nuo 1994 metų, o VU – nuo 1998 metų. Nuo 1997 m. KTU vadybos ir administravimo šakos doktorantūroje įvesta viešojo administravimo specializacija. Atitinkamai, 1998 m. ir 2001 m. pradėtos viešojo administravimo bakalauro ir magistro studijos VDU. LTU tos srities bakalauro ir magistro studijos, taip pat bakalauro studijos KTU, pradėtos 1999–2000 mokslo metais. Kai kurie viešojo administravimo dalykai jau keleri metai dėstomi KU, tačiau oficialiai šios krypties magistrantūra šiame universitete įteisinta tik pastaraisiais metais. Taip pat tik pastaraisiais

---

*Vladislavas Domarkas* – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros vedėjas, profesorius, technologijos mokslų habilituotas daktaras.

El. paštas: [vladom@af.ktu.lt](mailto:vladom@af.ktu.lt)

Straipsnis įteiktas redakcijai 2001 m. rugpjūčio 23 d.

Straipsnis parengtas vykdant Atviros Lietuvos Fondo (ALF) remiamą projektą *Efektvios viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo galimybių tyrimas žmogiškųjų išteklių ugdymo aspektu*. Autorius dėkoja ALF'ui už paramą projektui.

mokslo metais pradėtos įgyvendinti viešojo administravimo bakalauro studijų programos LKA ir ŠU. Be to, 2001 m. ŠU pradėtos profesinės viešojo administravimo studijos, į kurias priimami kitas pirmosios studijų pakopos programas baigę asmenys.

Viešojo administravimo studijų programų pagrindinis tikslas – rengti specialistus, kurie galėtų įnešti svarų indėlį kuriant ir įgyvendinant efektyvų viešąjį administravimą visose valstybės valdymo ir administravimo grandyse. Tai galima pasiekti tik tada, jeigu tos programos kuriamos ir įgyvendinamos atsižvelgiant į progresyvias viešojo administravimo teorijos bei praktikos raidos tendencijas ir grindžiamos geriausia kitų šalių universitetų patirtimi bei moksliniais šalies viešojo administravimo sistemos ypatybių tyrimais. Tobulinant aukštojoje mokykloje įgyvendinamas programas, būtina įvertinti ne tik tai, kurioje mokykloje sukauptą mokslinį ir pedagoginį potencialą, bet ir atlikti kitų aukštųjų mokyklų (tarp jų ir užsienio) analogiškų programų lyginamąją analizę ir bandyti adaptuoti teigiamus tų programų bruožus. Tai ypač svarbu aukštosios mokyklos tų valstybių, kuriose viešojo administravimo studijų programos yra tik pradinėje jų raidos stadijoje.

Pastaraisiais metais viešojo administravimo studijų programos analizuojamos ir jų tobulinimo būdai aptariami daugelyje mokslinių publikacijų. Tiems klausimams skiriama didžioji dalis Amerikos viešojo administravimo draugijos (angl.<sup>1</sup> *American Society for Public Administration – ASPA*) leidžiamo žurnalo *Journal of Public Affairs Education* publikacijų, dažnai tai problemai skirtus straipsnius spausdina Londone leidžiamas žurnalas *Public Administration (an international quarterly)*, taip pat kiti žurnalai. Europos valstybių viešojo administravimo studijų programų analizei paskirti du atskiri gana didelės apimties leidiniai [2; 3], kuriuos 1999 ir 2000 metais išleido Limerick universitetas ir Centrinės ir Vidurio Europos viešojo administravimo institutų ir mokyklų tinklas (*The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe – NISPAcee*).

Kaip minėta, Lietuva yra viena iš tų valstybių, kurioje viešojo administravimo studijų programų raidos stadija yra pirminė, ir todėl tik pastaraisiais metais pasirodė pirmosios publikacijos (žr., pvz., [4; 5]), kuriose bandoma analizuoti tų programų ypatybes. Šio straipsnio tikslas – aptarti akademinį viešojo administravimo programų genezę jų raidos įvairiose šalyse kontekste ir išanalizuoti šiuolaikinių programų turinio ypatybes, siekiant išryškinti tų programų svarbą viešojo sektoriaus žmogiškųjų išteklių ugdymo sistemoje bei apibrėžti jų kaitos tendencijas. Pagrindinis dėmesys čia skiriamas nuosekliųjų studijų programoms.

## Viešojo administravimo studijų programų genezė

Dauguma viešojo administravimo praktinių ir teorinių nuostatų buvo suformuluotos Vakarų Europos valstybėse 19 amžiuje bei 20 amžiaus pradžioje. Tačiau moksliniu požiūriu ši sritis žymiai sparčiau vystėsi JAV, ir todėl akademinį viešojo administravimo programų istorijos

pradžią siejama su pirmosiomis šios krypties programomis toje šalyje.

Pirmųjų viešojo administravimo studijų programų atsiradimą JAV skatino siekis pagerinti valdiškųjų reikalų tvarkymą gero administracinio patyrimo sklaidos būdu. Tuo tikslu 20 amžiaus pradžioje JAV pradėti steigti municipaliniai tyrimų biurai, kurių tikslas buvo ieškoti būdų, kaip geriau spręsti miestų problemas. Tų biurų parengti pranešimai (ataskaitos) buvo priemonė biudžeto praktikos, viešųjų darbų organizavimo, paslaugų teikimo ir kitų pagrindinių valdžios funkcijų įgyvendinamo metodams keisti. Kad parengti pasiūlymai galėtų būti sėkmingai įgyvendinti, tie biurai pradėjo organizuoti miestų valdžios tarnautojų mokymo kursus, kuriuose buvo mokoma naujųjų planavimo ir analizės metodų. Niujorko municipalinio tyrimų biuro kursai ir jo bendradarbiavimas su Kolumbijos universitetu ir sudarė prielaidas pirmajai viešojo administravimo magistrantūros programai atsirasti: ta pirmoji pasaulyje programa Kolumbijos universitete pradėta įgyvendinti 1916 metais. Tada vyravo nuostata, kad politika ir administravimas yra skirtingi dalykai ir kad viešasis administravimas turi būti atskirtas nuo politikos ir remtis vadybos mokslu. Todėl kai kada pradinio viešojo administravimo akademinį programų raidos periodo ideologija siejama su šio straipsnio įvade minėtu tas idėjas propagavusiu W.Wilson straipsniu. Tačiau kritiškesni šią sritį tyrinėję mokslininkai teigia, jog tas W.Wilson straipsnis iki Pirmojo pasaulinio karo iš viso nebuvo cituojamas kitų mokslininkų darbuose, ir todėl tai, kad tas straipsnis galėjo turėti įtakos viešojo administravimo akademinės disciplinos raidai, tėra tik mitas [6, p.29]. Tuo straipsniu akademinė visuomenė susidomėjo tik po Antrojo pasaulinio karo, 1941 m. jį perspausdinus žurnale *Political Science Quarterly*.

Pirmoji viešojo administravimo studijų knyga buvo išleista, praėjus dešimčiai metų po minėtos magistrantūros atidarymo. Tai buvo Čikagos universiteto profesorius L.White knyga *Įvadas į viešojo administravimo studijas (Introduction to the Study of Public Administration)*, kurios dėka viešasis administravimas susiformavo kaip akademinė disciplina ir kelis dešimtmečius veikė tos srities studijų ir tyrimų kryptis. Todėl L.White laikomas vienu iš žymiausių viešojo administravimo kaip akademinės disciplinos formavimo ideologu. Jis akcentavo, kad viešojo administravimo pagrindas turi būti vadyba, o ne teisė, nesistengdamas atsakyti į klausimą, kokia biurokratijos įtaka formuojant valstybės raidos tikslus. Minėtoje pirmojoje savo knygoje jis rašė, kad „viešojo administravimo tikslas yra efektyviausiai panaudoti pareigūnų ir tarnautojų dispozicijoje turimus resursus“ [7, p.2]. Daugiau kaip po dvidešimties metų jo išleistoje knygoje *Viešojo administravimo studijos (The Study of Public Administration)* jau pateikiama žymiai platesnė viešojo administravimo samprata. Ten irgi akcentuojama viešojo administravimo efektyvumo būtinybė, tačiau atkreipiamas dėmesys į tai, kad siekiant efektyvumo turi būti išsaugomos demokratijos vertybės. Toje knygoje rašoma, kad „viešojo administravimo studijos ... turi sietis su plačiais politinės teorijos apibendrinimais tokiose srityse kaip teisė, laisvė, paklusnumas ir valstybės vaidmuo žmonių gyvenime“ [8, p.10].

<sup>1</sup> Toliau tekste prie anglų kalba parašytų žodžių nuoroda „angl.“ nerašoma.

Tos idėjos įvairiomis formomis atsispindėjo ir viešojo administravimo akademinų programų raidoje.

Įdomu tai, kad tais pačiais metais, kai L.White išleido knygą *Įvadas į viešojo administravimo studijas*, Lietuvoje buvo išleista teisės daktaro Prano Viktoro Raulinaičio parašyta pirmoji lietuviška viešojo administravimo pagrindų knyga *Administracijos principai* [9]. Pasak tos knygos autoriaus, joje paskleistas pluoštas minčių apie pagrindinius administravimo pradmenis, naudojant to meto naujausią prancūzų literatūrą apie bendrąjį ir pramonės administravimą. Daugiausia remtasi Henri Fayol 1920 m. Paryžiuje išleista knyga *Pramonės ir bendrasis administravimas (Administration industrielle et générale)*<sup>2</sup>; čia teigiama, kad dauguma toje knygoje išdėstytų principų taikytini ir valstybės valdyme bei administravime. P.V.Laurinaitis, kaip ir Fayol, įrodinėjo, kad visų tipų organizacijoms esminiai yra vadybos reikalai, apimantys darbo pasidalijimą, valdžią ir atsakomybę, discipliną, tvarką, komandų vieningumą, asmeninių interesų subordinaciją bendriesiems interesams, atlyginimus personalui, centralizaciją, hierarchinę kontrolės sistemą, lygybę, iniciatyvą, personalo stabilumą ir pan., o pagrindinės vadybininkų funkcijos yra: numatymas, organizavimas, valdymas, koordinavimas ir kontrolė. Konkretiems administravimo principams valstybės valdyme aptarti P.V.Laurinaičio knygoje skirta baigiamoji penktoji dalis; joje yra trys skyriai: 1) Valdymo organizacija; 2) Administracijos principai ir vyriausybė ir 3) Ministerijos ir parlamentas. Toje dalyje atkreipiamas dėmesys ir į politiką formuojančių institucijų įtaką administravimui.

Kai kurios P.V.Laurinaičio knygoje išdėstytos mintys siejasi su L.White idėjomis, tačiau Lietuvoje tuo metu apie viešojo administravimo programas dar nebuvo galvojama. P.V.Laurinaitis, kalbėdamas apie aukštąjį mokslą, reiškė viltį, kad „pravartu būtų turėti vienas administravimo metodų supratimas ir vienodas jų taikymas“, ir apgailestavo, kad „... nėra dar priimta mokykloje mokyti administracijos teorijos ir praktikos“ [9, p.11]. Jis pats dėstė Kauno universitete ir Lietuvos žemės ūkio akademijoje ir tikriausiai kokia nors forma jo knygos idėjos buvo perduodamos studentams.

Retrospektyviai vertinant kitų šalių viešojo administravimo akademinų studijų programų raidą, pastebima, kad joms buvo būdinga nemaža turinio kaita, priklausomai nuo atitinkamų istorijos laikotarpių socialinių ir ekonominių sąlygų. Antra vertus, nepaisant tos kaitos, visą laiką išlikdavo tokie svarbiausieji viešojo administravimo kaip mokslo šakos tyrimų objektai: 1) valdžios tikslų įgyvendinimo efektyvumas (programų efektyvumas), 2) valdžios ir kitų viešųjų įstaigų reikalų tvarkymo kompetentingumas (vadybos efektyvumas) ir 3) konstitucionalizmo puoselėjimas (politikos efektyvumas) [10].

JAV, turinčiose seniausias viešojo administravimo akademinų studijų programų tradicijas, tos programos buvo plėtojamos atsižvelgiant į visus pagrindinius viešojo

administravimo bruožus: politinę prigimtį, teisinį pagrindą, vadybinį pobūdį bei daugiaprofilinę profesinę veiklą. Prieš Antrąjį pasaulinį karą toje šalyje viešojo administravimo studijų programos turėjo keletas universitetų, o dabar jų jau yra dešimtys. Čia galimos visų trijų lygių studijos – bacheloro, magistro ir daktaro [11; 12; 13]. Viešojo administravimo studijų programos JAV vystėsi kaip tarpdisciplininės programos, kuriose viešasis administravimas studijuojamas politikos mokslų, vadybos, teisės, ekonomikos, sociologijos bei kitų mokslų integracijos aspektu. Tokiu būdu JAV susiformavo viešojo administravimo studijų programos, kurias „maitina“ daugelis mokslo šakų. JAV įgyvendinta nacionalinė viešojo administravimo studijų programų akreditacija ir visų universitetų programoms keliami vieningi reikalavimai. Tą akreditaciją atlieka Viešųjų reikalų ir administravimo mokyklų nacionalinė asociacija (*The National Association of Schools of Public Affairs and Administration – NASPAA*).

Europoje viešojo administravimo studijų programų tam tikrų užuomazgų jau būta net XVII amžiuje. Tada kai kuriuose Prancūzijos ir Vokietijos universitetuose buvo įkurtos politikos mokslų arba valstybės reikalų tvarkymo katedros, kurios analizavo ir dėstė kai kuriuos valdžios, valdymo, administravimo proceso bei viešosios politikos klausimus. Savarankiškos viešojo administravimo studijų programos Europos aukštosiose mokyklose atsirado tik prieš tris keturis dešimtmečius.

Pastarajame šimtmečiuje iki pat pokario laikotarpio viešasis administravimas Europos valstybių akademinėse programose dažniausiai buvo dėstomas tik kaip vienas iš dalykų politikos mokslų ir teisės programose. Laikantis nuostatos, kad politikos mokslai turi atsakyti į klausimus, ką ir kodėl valdžia ką nors daro bei kaip ir kokiomis priemonėmis ji atlieka savo funkcijas, daugelio šalių universitetuose vyravo nuomonė, kad viešojo administravimo studijų pagrindą turi sudaryti politikos mokslai. Tuo požiūriu viešojo administravimo sąvoka labiau sieta su politikos procesu, juose dalyvaujančiais asmenimis bei politikos esme. Politikos mokslų pabrėžtinumas viešajame administravime Vakarų Europos valstybėse buvo labai ryškus 1950–1970 metais. Tai buvo didėjančio valdžios aktyvumo, plečiant viešąjį sektorių ir kuriant „gerovės valstybes“, atspindys. Apie devintą praėjusio šimtmečio dešimtmetį viešojo administravimo studijose pradėjo labiau išsivalyti vadybos koncepcija. Viešosios vadybos koncepcija išsivystė kaip ekonomikos faktorių svarbos didėjimo viešajame sektoriuje išraiška ir atspindėjo tarptautinės aplinkos pokyčius pastaraisiais to amžiaus dešimtmečiais. Kartu su tuo intensyviau pradėtos nagrinėti valstybės valdymo bei valdžios valdymo tobulinimo problemos; vėl imtos labiau akcentuoti klasikinės viešojo administravimo idėjos ir nuostatos, ypač valdžios pareigos visuomenei bei atsakomybės ir atskaitomybės aspektais. Be to, daugiau susirūpinta kompleksine mokslinių viešojo administravimo problemų analize.

Nors daugumoje Europos valstybių viešasis administravimas jau pripažįstamas kaip atskira studijų šaka, iki šiol skirtingose valstybėse tos studijos gerokai skiriasi ir turiniu, ir galimais įgyti akademiniais laipsniais. Vienų šalių aukštosiose mokyklose yra tos šakos nuosekliosios

<sup>2</sup> To paties pavadinimo H. Fayol straipsnis išspausdintas 1916 m. Vėliau jis buvo išverstas į anglų kalbą ir perspausdintas daugelyje mokslinių leidinių (žr., pvz., Fayol, H. *General Principles of Management*. In: Shafritz, J. M. and Ott, J. S. *Classics of Organization Theory*. 4<sup>th</sup> ed. Wadsworth Publishing Company, 1996, p. 52-65.

studijos, kurias baigus suteikiami viešojo administravimo bakalauro, magistro ar kitokie akademiniai laipsniai, kitose – specializacijos bendrosiose politikos mokslų, teisės ar vadybos programose. Taip pat esama valstybių, kur vienuose universitetuose įgyvendinamas vienas, o kituose – kitas studijų modelis. Pavyzdžiui, Prancūzijoje viešojo administravimo specialistai dažniausiai rengiami politikos mokslų institutuose, kurie iš esmės yra socialinių mokslų universitetai, bei universitetuose, kuriuose dominuoja teisės ar ekonomikos studijos. Viešojo administravimo dalykai dėstomi ir kai kuriuose kituose specializuotuose, tarp jų technologijos, universitetuose. Kai kurios iš tų aukštųjų mokyklų teikia viešojo administravimo arba kitų savo prasme artimų pavadinimų akademinis laipsnius. Iki šiol politikos mokslų institutų programos daugeliu atveju yra subordinuotos politikos mokslams. Antra vertus, tų programų raidos pastaraisiais dešimtmečiais tendencijos rodo, kad jos tampa vis „savarankiškesnės“. Politikos arba teisės mokslams subordinuotos viešojo administravimo studijos iki šiol dominuoja ir Graikijos, Ispanijos, Norvegijos bei Švedijos aukštosiose mokyklose.

Siekiant sukurti profesionalias, dabartinę raidos laikotarpį atitinkančias viešojo administravimo sistemas bei suvokiant, kad būtina tobulinti tos veiklos sferos specialistų rengimą, 1955–1970 metais tarpdisciplininės viešojo administravimo studijų programos pradėtos įgyvendinti Airijos, Belgijos, Italijos, Jungtinės Karalystės, Suomijos bei Vokietijos aukštosiose mokyklose; aštuntajame dešimtmetyje – Portugalijos bei Olandijos universitetuose. Daugelyje valstybių (tai nepasakytina apie Vokietiją) tuo buvo siekiama panaikinti per daug išsigalėjusį teisininkų monopolį valdžios įstaigose, kadangi, sprendžiant įvairias viešojo administravimo problemas, vien teisinio išsilavinimo dažnai nepakanka. Antra vertus, jau tuo metu labiau buvo akcentuojama vadybos svarba. Pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje naujų studijų programų įvedimas betarpiškai sietas su administravimo profesionalumo didinimu vadybos ir analitinių sugebėjimų aspektu.

Viešojo administravimo studijų programas atskirais laikotarpiais veikė ir veikia atitinkamų laikotarpių viešojo administravimo samprata. Iki 20 amžiaus devintojo dešimtmečio vyravusi klasikinė, arba kitaip vadinama, tradicinė viešojo administravimo samprata, kurią geriausiai simbolizuoja Woodrow Wilson, Max Weber ir Luther Gulick vardai bei jų propaguotos vieno valdžios centro [1], hierarchijos ir administravimo tikslaus reglamentavimo [14] bei konkrečių organizavimo principų laikymosi [15] idėjos, pastaraisiais dešimtmečiais keičiama naujojo viešojo administravimo arba viešosios vadybos samprata, suteikdama naują prasmę viešojo administravimo akademinėms programoms ir įtakodama naujų pavadinimų programų atsiradimą.

Naujas viešojo administravimo tendencijas, kuriomis siekiama padidinti valdžios įstaigų veiklos ekonomiškumą, efektyvumą ir našumą bei įtvirtinti jų vadybos demokratinis principus, įvairūs autoriai įvardijo skirtingais pavadinimais: *vadybininkiškumas (managerialism)* [16], *naujoji viešoji vadyba (new public management)* [17], rinkos tipo viešasis administravimas (*market-based public administration*) [18], antrepreneriška valdžia (*entrepreneurial*

*government*) [19] ir kt. Tai sukėlė iki šiol nesibaigiančias diskusijas dėl viešojo administravimo ir naujai įvestų sąvokų prasmės. Kai kurie itin kritiškai tradicinio viešojo administravimo atžvilgiu nusiteikę politologai net įrodinėja, kad viešasis administravimas kaip mokymo dalykas „... dabar paseno ir ilgainiui ėmė prarasti savąjį statusą“ [20, p.7]. Tą mintį žymia dalimi paneigia daugelis kitų profesionalių diskusijų (žr., pvz., [21]).

Vis labiau įsigali nuostata, kad viešoji vadyba – tai platesnė sąvoka negu viešasis administravimas. Pirmiausia, „...sąvoka *viešasis administravimas* tapo beveik visiškai asocijuota su valdžios biurokratija; naujesnė sąvoka *viešoji vadyba*, galimas dalykas, yra aptakesnė“ [22, p.4]. Viešasis administravimas – valdžios įstaigų ir jų darbuotojų tarnavimo visuomenei veikla, įgyvendinant įstatymais ir kitais teisės aktais iškeltus uždavinius, kuriuos dažniausiai nustato kitos institucijos. Viešoji vadyba apima viešojo administravimo ir kitų viešojo sektoriaus įstaigų organizacinę veiklą, siekiant efektyviausiai įgyvendinti tų įstaigų tikslus. Pasak O.E.Huges, „Viešasis administravimas koncentruojamas į procesą, procedūras ir elgesį, o viešoji vadyba apima žymiai daugiau. Užtuot tik vadovavęsis instrukcijomis, viešojo sektoriaus vadybininkas labiausiai rūpinasi rezultatų siekimu ir prisiima atsakomybę už tą veiklą“ [23, p.5-6]. Tas pats autorius teigia, kad vartoti viešosios vadybos, o ne viešojo administravimo sąvokas skatina ir psichologinės žmonių nuostatos: valstybės tarnautojams labiau patinka vadybininko, o ne administratoriaus titulai.

Dėl nurodytų priežasčių kai kurie universitetai buvusias viešojo administravimo studijų programas pavadino viešosios vadybos (*public management*) ir dar kitokių pavadinimų programomis, vietoj viešojo administravimo mokslinių mokyklų ėmė kurtis viešosios vadybos, viešųjų reikalų (*public affairs*) ar viešosios politikos (*public policy*) mokyklos. Pavyzdžiui, 1994 metais dešimtyje naujųjų Didžiosios Britanijos universitetų, turinčių šios krypties pirmosios pakopos studijų programas, buvo šių pavadinimų programos: keturiuose universitetuose – viešojo administravimo, viename – viešosios politikos ir administravimo, kituose – viešosios vadybos arba viešosios tarnybos vadybos [24, p.145]. JAV kai kuriuose universitetuose yra pelno nesiekiančių organizacijų vadybos (*Nonprofit Management*) studijų programos, arba to pavadinimo specializacijos viešojo administravimo, verslo administravimo arba socialinio darbo studijų programose [25]. Daugelis JAV viešojo administravimo studijų programų turi po kelias specializacijas. Tos specializacijos būna gana įvairios, pavyzdžiui, vietos valdžia, valdžių sąveikos vadyba, valdžios informacinės sistemos, visuomenės finansų administravimas, personalo administravimas, žmonių resursų administravimas, miestų planavimas, teisėtvarkos administravimas, sveikatos apsaugos tarnybų administravimas, pelno nesiekiančių organizacijų administravimas, tarptautinė politika ir administravimas ir kt.

Dabar pasaulyje yra gana didelė nagrinėjamos srities akademinė programų įvairovė. Jos skiriasi ne tik pačių programų ir specializacijų pavadinimais, bet ir studijų apimtimi (studijų trukme) ir teikiama diplomais. Tai iliustruoja 1 lentelė, kurioje pateikta iš įvairių leidinių surinkta informacija apie JAV ir kai kurių Europos valstybių aukš-

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO STUDIJŲ PROGRAMOS		
<i>Valstybės</i>	<i>Programų pavadinimai</i>	<i>Teikiami diplomai</i>
Airija	Viešojo administravimo Viešosios vadybos Viešosios ir socialinės politikos**	Bakalauro (4)*
Didžioji Britanija	Viešojo administravimo Viešosios politikos** ir administravimo Viešojo administravimo ir vadybos Politikos ir valdymo Viešojo administravimo ir švietimo Europos studijų ir viešojo administravimo Europos viešosios politikos ir kt.	Bakalauro (3–4) Magistro (1,5–2)
JAV	Viešojo administravimo Viešosios politikos** ir administravimo Viešosios politikos ir vadybos Viešosios politikos** Miestų ir regionų planavimo Sveikatos priežiūros administravimo Tarptautinių santykių ir administravimo ir kt.	Bakalauro (3–4) Magistro (1,5–2) Daktaro (3) Filosofijos daktaro (3)
Lenkija	Viešojo administravimo Vietos valdžios Socialinės antropologijos	Bakalauro (3) Magistro (2) Magistro (išsistinių studijų) (5)
Olandija	Viešojo administravimo Politikos** ir administravimo mokslų Administravimo ir organizavimo mokslų	Profesinių studijų (prilyginamas magistro diplomui) (5)
Prancūzija	Viešojo administravimo Viešojo administravimo ir valdymo Viešosios vadybos valdymo Viešosios vadybos Administravimo ir politikos mokslų Diplomatija ir tarptautinės organizacijos Teisės ir administravimo Valstybė ir viešoji politika ir kt.	Bendrųjų universitetinių studijų (2) Licencianto (3) Maîtrise (4) Trečiojo lygio: magistro; profesinių studijų; gilesniųjų studijų (rengiant daktaro disertaciją)
Vokietija	Viešojo administravimo Viešojo administravimo specializacija politikos mokslų programose	Profesinių studijų (4,5) Magistro (1)

*Paaiškinimai:* \* – Skaičiai rodo minimalų studijų metų skaičių, reikalingą atitinkamai studijų pakopai baigti;

\*\* – Žodis *politika* čia turi angliško žodžio *policy* prasmę.

tųjų mokyklų pagrindines šios krypties programas (daugiausia pagal [3; 4]).

Šiuolaikinėse viešojo administravimo studijų programose nagrinėjamos naujosios viešosios vadybos idėjos ir dauguma dėstomų dalykų yra analogiški kaip ir viešosios vadybos programose. Todėl manytina, kad kurį laiką universitetuose išliks mažai turiniu besiskiriančios viešojo administravimo ir viešosios vadybos programos. Toliau šiame straipsnyje tos programos apibendrintai vadinamos viešojo administravimo programomis.

Kad ir kokie būtų tų studijų programų pavadinimai, naujosios viešojo administravimo ir viešosios vadybos idėjos jau daro ir ateityje darys įtaką jų turiniui. Naujosios viešojo sektoriaus vadybos bei viešojo administravimo tendencijos rodo, kad viešojoje tarnyboje nuo adminis-

travimo vis labiau kryptama į vadybą – pirmenybė teikiama lankstumui, o ne fiksuotoms procedūroms; kartu daugiau dėmesio skiriama politiniam viešojo sektoriaus veiklos kontekstui ir verslo sektoriaus patirčiai [23, p.22].

### Viešojo administravimo studijų programų turinys

Viešasis administravimas siejasi su plačiu akademinės veiklos lauku, kuriame susipina vadyba, politologija, teisė, ekonomika, finansai, sociologija ir kiti mokslai. Jį taip pat veikia valstybėje susiklosčiusios tradicijos ir bendroji visuomenės kultūra bei mokslinių tyrimų lygis. Šiuolaikinis viešojo administravimo mokslas ir toliau ieško atsakymo į du pagrindinius klausimus: kokie yra biurokratinių sprendimų priėmimo filosofiniai pagrindai ir kokia jų taikymo

praktikoje reikšmė [26, p.14]. Visa tai lemia ir viešojo administravimo studijų programų turinį.

Tarpdisciplininių viešojo administravimo studijų programų struktūra parodyta 1 pav. „Šerdiniai dalykai“, kurie lemia universitetinių viešojo administravimo studijų programų kaip atitinkamos mokslo ir studijų srities turinį, yra disciplinos, pateikiančios metodologiją, kaip spręsti esminius viešojo administravimo klausimus, siekiant minėtųjų pagrindinių tikslų – programų, vadybos ir politikos efektyvumo.



1 pav. Viešojo administravimo studijų programų sudedamosios dalys (pagal [6, p. 27])

Tokia struktūra būdinga JAV ir kai kurių kitų valstybių universitetų viešojo administravimo studijų programoms. Tų programų „šerdis“ paprastai būna *organizacijų teorija, viešosios politikos analizė, biurokratinė elgsena, personalo vadyba, finansai ir biudžetas, programų vertinimas, administravimo etika, valdžios institucijų sąveika* ir kai kurie kiti dalykai. Antra vertus, įvairių šalių universitetų, taip pat ir skirtingų vienos šalies universitetų, studijų programos paprastai gerokai skiriasi ir pagal „šerdinius“ dalykus.

Priklausomai nuo universiteto profilio ir atitinkamos šalies gyvenimo aktualijų įvairių universitetų studijų programos paprastai skiriasi skirtingo lygio akcentais viešojo administravimo pagrindiniams objektams ir dėstomiems dalykams. Jau senokai išryškėjo trys skirtingi požiūriai į viešąjį administravimą pagal tai, kuriai iš trijų sričių – vadybai, politikos mokslams ar teisei – būtina tose programose skirti pagrindinį dėmesį [27, p.15]. Tačiau kurios nors programos dalies išryškėjimas dažniausiai nereiškia, kad mažinama kitų dalių reikšmė. Pavyzdžiui, akcentuojant politikos analizės reikšmę, neišvengiamai tenka giliau analizuoti programų parengimo ir jų įgyvendinimo klausimus bei vertinti jų efektyvumą tuo požiūriu, kiek tos programos atitinka visuomenės interesus. Skiriant didesni

dėmesį bendriesiems vadybos klausimams – bendrosios organizacijų teorijos, sprendimų priėmimo ir motyvacijos, personalo vadybos ir lyderiavimo bei kitiems panašiams dalykams – ir siekiant programos pilnumo viešojo administravimo specifikos požiūriu, toje programoje būtini ir dalykai, atspindintys teorijos taikymo praktikoje esmę, t.y. dalykai, susieti su politikos ir programų įgyvendinimu. Minėti bendrosios vadybos teorijos dalykai sudaro ir viešojo administravimo teorinį pagrindą, tačiau viešojo administravimo kryptiškai būdinga politinių teorijų įtaka, ir todėl viešojo administravimo studijų programose dėstomi panašių pavadinimų dalykai daugeliu atveju laikomi savarankiškais disciplinomis. Pavyzdžiui, tose programose vietoj bendrosios organizacijų teorijos paprastai dėstoma teorija, kurios esmė – viešojo administravimo organizacijų prigimties, tikslų ir elgsenos ypatybių analizė ir metodologija, sudaranti prielaidas viešajam administravimui tobulinti, tarp jų ir demokratijos įgyvendinimo šiuolaikinime etape problemoms spręsti.

Europos valstybių universitetų viešojo administravimo studijų programoms iki šiol būdinga labai didelė tų programų struktūros ir dėstomų dalykų turinio įvairovė [2; 3; 28-30]. Vienaame straipsnyje pateikti detalesnės jų analizės neįmanoma, ir todėl toliau aptariami tik kai kurie įvairių valstybių aukštųjų mokyklų programų būdingi bruožai, kurių galėtų būti siekiama ir Lietuvoje.

Struktūriniu požiūriu gana gerai sutvarkytos Danijos viešojo administravimo studijų programos. Ten dėstomi dalykai grupuojami į tokius blokus: teoriniai pagrindai, viešojo administravimo ir visuomenės santykiai, administravimo procesas, empirinė analizė ir internacionalizacija [28, p.435-437]. Teoriniuose kursuose nagrinėjami įvairūs organizacijų teorijos aspektai (struktūra, kultūra, galia, organizacijų ir aplinkos ryšiai, racionalaus visuomenės pasirinkimo teorija ir pan.). Administravimo ir visuomenės santykių kursuose labiausiai akcentuojama administravimo ir politikos sąveika, taip pat etikos problemos. „Šerdiniai“ administravimo proceso bloko dalykai yra konkretūs Danijos viešojo administravimo proceso aspektai: sprendimų priėmimas, programų įgyvendinimas ir vertinimas bei finansavimas. Empirinės analizės bloke yra trys pagrindinės temos: Danijos valstybės raida istoriniu ir administracinio pasidalijimo aspektu, vietos savivalda ir regioninis valdymas bei įvairių valdymo lygių sąveika. Internacionalizacijos bloke dėstomi dalykai apima Danijos tarptautinius santykius, vertinamus pirmiausia remiantis santykiais su Jungtinėmis Tautomis ir Europos Sąjunga. Tuose kursuose anksčiau daugiausia būdavo nagrinėjami tik minėtų organizacijų instituciniai ir valdymo klausimai, tačiau pastaraisiais metais tų klausimų gerokai padaugėjo, ir pagrindinis dėmesys dabar skiriamas bendresnėms europianizacijos ir globalizacijos problemoms bei jų daromai įtakai Danijos valdymo administravimo sistemai. Panašiu aspektu atitinkami kursai dėstomi ir daugelyje kitų Europos valstybių universitetų. Europos Sąjungos studijos jau tapo neatskiriama daugumos šiuolaikinių viešojo administravimo studijų programų dalimi.

1 pav. parodytą viešojo administravimo studijų programų struktūrą gana gerai atitinka Olandijos universitetų programos. Skirtingų Olandijos universitetų programos

šiek tiek skiriasi, tačiau daugumoje jų dėstomi tokie „šerdiniai“ dalykai: *įvadas į viešąjį administravimą* arba *įvadas į organizavimo ir administravimo mokslą, organizacijų teorija* arba *organizacijų mokslas, konstitucinė ir administracinė teisė, vietos ir regionų valdžia, viešųjų organizacijų finansų vadyba, viešojo sektoriaus vadyba, viešojo administravimo informatizavimas, viešojo sektoriaus ekonomika, Olandijos valdžia lyginamuoju aspektu, viešojo administravimo klasika, valdžios organizacijos* ir kt. [31, p.276-281]. Tose programose taip pat yra ganėtinai daug dalykų, padedančių įgyti daugelio kitų socialinių mokslų sričių – politologijos, sociologijos, teisės ir ekonomikos – žinias ir patirtį. Tai grupei gali būti priskiriami šie įvairiuose universitetuose dėstomi dalykai: *socialinių tyrimų metodai, įvadas į sociologiją, mikroekonomika ir makroekonomika, marketingas, įvadas į socialinę psichologiją, įvadas į politikos mokslus, politinės teorijos, įvadas į teisę, mokslo filosofija, tarptautiniai politiniai santykiai* ir daugelis kitų. Kai kuriuose universitetuose gana daug viešojo administravimo srities specializacijų. Pavyzdžiui, Leideno universitete yra tokios specializacijos: organizavimas ir vadyba, politinė administracinė vadyba, administraciniai ryšiai ir Europos politinės administracinės studijos; Twente universitete – valdžios struktūra, politikos (*policy*) studijos organizavimas ir finansų vadyba, viešojo administravimo tyrimai ir teorija, nacionalinė valdžia ir Europos integracija, tarptautiniai santykiai ir Europos integracija, infrastruktūra, aplinkos studijos ir informatizavimas.

Įvairiose Prancūzijos aukštosiose mokyklose dėstomi viešojo administravimo studijų dalykai taip pat yra skirtingi. Pagal dėstomų dalykų skaičių ir jų studijoms skiriamą laiką, Prancūzijos viešojo administravimo studijų programose išsiskiria tokios dėstomųjų dalykų grupės (svarbos mažėjimo tvarka): 1) valstybės politinės ir administracinės institucijos, apimant vietos, regionų, valstybės ir viršnacionalinį (Europos Sąjungos institucijos) lygius; 2) teisė (administracinė, civilinė ir konstitucinė teisė, Europos Sąjungos teisė ir kt.); 3) viešoji politika ir jos įgyvendinimas (sprendimų formavimas, ryšiai, vertinimas); viešoji vadyba (valdymas, visuomenės finansų vadyba, viešųjų paslaugų modernizavimas, valstybės valdymo ir administravimo reforma); 4) administravimo mokslas, administravimo sociologija, administravimo sistemos; 5) valdymas, politika ir administravimas lyginamuoju aspektu; 6) organizacijų sociologija; 7) administravimo istorija [32, p. 142].

Vokietijos viešojo administravimo studijų programose nemažai dėmesio skiriama praktiniams viešojo administravimo klausimams, tačiau gana ryškiai išsiskiria ir teoriniai „šerdiniai“ dalykai [33, p.175-180, 191-195]. Prie pastarųjų gali būti priskiriami šie dalykai: *įvadas į viešąjį administravimą, politinio-administracinio proceso analizė, organizacijų teorija ir organizacijų tyrimas, biurokratijos teorijos, politika ir administravimas federacinėje valstybėje, kontraktų vadyba ir viešasis administravimas, politinių-administracinių sprendimų vertinimas, kokybės vadyba viešajame administravime, savivaldybių finansai, viešasis administravimas tarp tradicijų ir reformų, neformalūs ryšiai viešajame administravime* ir kt. Vokietijos viešojo administravimo specifika analizuojama šiuose kursuose:

*pagrindinės Vokietijos viešojo administravimo problemos, administracinės reformos problemos, euro įvedimas ir Vokietijos viešasis administravimas, Vokietijos miestai ir globalizacijos iššūkiai bei vietiniai pokyčiai, viešojo administravimo atkūrimas naujosiose žemėse* ir kt. Prie pastarosios grupės galima priskirti ir kursus, susietus su Europos Sąjunga ir tarptautiniais santykiais platesne prasme, pavyzdžiui, *Europos bendradarbiavimas ir integracija, Europos Sąjungos plėtra ir NATO, Europos Komisijos vaidmuo daugelio lygių Europos sistemoje, tarptautinė politika ir administravimas* ir kt.

Pirmuosius dvejus metus Vokietijos studentai paprastai mokosi bendruosius studijuojamos šakos dalykus, o vėlesniais metais aukštesniosiose studijose giliau specializuojasi siauresnėje srityje. Viešojo administravimo aukštesniosios studijos paprastai galimos pagal funkcinį ir sektorinį profilius. Pirmasis, pavyzdžiui, gali turėti politikos ir administravimo, administravimo ir vadybos ar informacijos ir vadybos specializacijas; antrasis – Vokietijos politikos, vietinės ir regioninės politikos, socialinės ir darbo politikos bei tarptautinių santykių specializacijas.

Aptartieji kai kurių šalių viešojo administravimo studijų programų bruožai rodo, kad visose tose programose derinami teorinius ir praktinius klausimus analizuojantys kursai, taip jos susiejamos su atitinkamų šalių raidos procesais. Tai sąlygoja gana didelę tų programų įvairovę, ir todėl nėra kriterijų, pagal kuriuos vienareikšmiškai būtų galima įvertinti jų turinio privalumus ar trūkumus. Antra vertus, tų programų lyginamoji analizė, ypač jų raidos tendencijų analizė, kai kuriais atvejais gali padėti rasti sprendimus, įgalinančius tobulinti konkrečiose aukštosiose mokyklose egzistuojančias bei kuriant šiuolaikinį lygį atitinkančias naujas tos srities studijų programas

## **Lietuvos aukštųjų mokyklų viešojo administravimo studijų programų ypatybės**

Visos Lietuvos aukštosios mokyklos, rengdamos viešojo administravimo studijų programas pastarąjį dešimtmetį, analizavo tos srities studijų raidos kitose šalyse tendencijas bei stengėsi pasinaudoti užsienio valstybių aukštųjų mokyklų patirtimi. Tačiau, suprantama, jos rėmėsi ir savo patirtimi bei turimu pedagoginio personalo potencialu. Visa tai darė įtaką tų programų turiniui, ir todėl skirtingose aukštosiose mokyklose parengtos viešojo administravimo studijų programos šiek tiek skiriasi dėstomų dalykų turiniu, ypač politikos, teisės ir vadybos dalykų apimčių santykiu.

Dėl ribotos straipsnio apimties šiame skyrelyje aptariamos tik KTU, LTA, VDU ir VU viešojo administravimo studijų programos, t.y. programos tų aukštųjų mokyklų, kurios yra sukaupusios didžiausią šioje srityje patirtį.

Tiek magistro, tiek bakalauro KTU viešojo administravimo studijų programos yra orientuotos į bendrąjį viešąjį administravimą. Jose dominuoja su vadyba, o ne su politikos mokslais susiję dalykai, ir todėl jos priskiriamos socialinių mokslų srities vadybos ir administravimo krypčiai. VU viešojo administravimo magistrantūros programoje labiau akcentuoti politikos mokslai ir ji priskiriama politikos mokslų krypčiai. LTU viešojo administravimo bakalauro studijų programoje dominuoja teisės dalykai; o

pastaraisiais metais pertvarkytose magistro programose kai kuriose specializacijose teisės dalykų nebeliko. VDU – šiek tiek ryškiau išsiskiria politikos mokslų ir teisės dalykai. KTU, VU ir LTU viešojo administravimo magistrantūroje dėstomi dalykai nurodyti 2 lentelėje [5].

KTU viešojo administravimo bakalauro studijų programa sudaryta laikantis nuostatos, kad pirmuosius keturis semestrus studentai mokosi bendruosius humanitarinio ir socialinio lavinimo bei studijuojamos mokslo srities bendrųjų pagrindų dalykus, o kitus semestrus – mokslo šakos specialaus lavinimo dalykus. Šios studijų krypties studentai jau pirmaisiais metais mokosi *mikroekonomikos* ir *makroekonomikos*, *socialinės statistikos*, *teisės įvado*, *Europos integracijos pagrindų* ir kitus savos mokslo srities bendrųjų pagrindų dalykus, taip pat įvadinius mokslo šakos dalykus – *įvadą į viešąjį administravimą* ir *valstybės pagrindus*. Dauguma vėlesniuose semestruose dėstomų dalykų gali būti priskiriami viešojo administravimo pagrindų grupei. Jie yra tiek grynai teorinio pobūdžio (*viešosios politikos ir analizės pagrindai*, *politinės sistemos ir konstitucionalizmas*, *viešojo administravimo organizacijų teorijos pagrindai*, *kiekybiniai ir kokybiniai socialinių tyrimų metodai* ir kt.), tiek ir susiję su viešojo administravimo praktika (*administracinė teisė*, *valstybės valdymo ir administravimo sistemos*, *savivaldos principai* ir *savivaldybių administravimas*, *įvadas į miestų planavimą ir plėtrą*, *valstybės tarnybos etika*, *strateginis planavimas viešajame administravime*, *valstybės finansai ir biudžetas* ir kt.).

KTU viešojo administravimo magistro studijų programoje apie 90 proc. studijų apimties (įskaitant magistrantūros baigiamojo darbo rengimą bei tiriamąjį darbą) tenka su viešojo administravimo praktika susijusiems dalykams, o apie 10 proc. – vadybos ir administravimo srities bendrųjų pagrindų dalykams. Toje programoje išsiskiria šios dėstomųjų dalykų grupės: 1) viešojo administravimo teorijos, 2) valdymo ir administravimo struktūrų bei jų veiklos analizės dalykai ir 3) vadybos ir administravimo bendrieji dalykai. Viešojo administravimo teorijų disciplinų grupei priskiriami šie privalomieji kursai: *viešojo administravimo principai ir lyginamoji analizė*, *viešojo politika ir analizė*, *viešojo administravimo organizacijų teorija* bei *viešojo administravimo etika*. Valdymo ir administravimo struktūrų bei jų veiklos analizės dalykų bloke yra ir privalomieji, ir pasirenkamieji kursai. Privalomieji yra *valstybės valdymo bei administravimo institucijų sąveikos* ir *regioninio planavimo ir infrastruktūros vystymo* kursai, o pasirenkamųjų dalykų grupei priskirta *kompiuterizuotas projektų valdymas viešajame administravime*, *valdymo ir administravimo informacinės sistemos*, *viešųjų finansų ir biudžeto administravimas*, *finansų institucijų valdymas*, *šalies strateginis vystymas* ir *Europos Sąjungos institucijos ir politika*. Vadybos ir administravimo bendrųjų dalykų blokui priskiriami privalomieji kursai – *administracinė teisė* ir *žmonių išteklių vadyba viešajame sektoriuje* ir pasirenkamieji kursai – *žmogiškieji santykiai*, *vadovas ir vadovavimas viešosiose institucijose* bei *politinės idėjos ir teorijos*.

VU viešojo administravimo magistro programa sudaryta moduliniu principu. Joje yra keturios dėstomųjų dalykų grupės: 1) viešojo administravimo teorija ir metodologija; 2) visuomenės ekonomika, finansai ir vadyba; 3) vie-

šasis administravimas ir teisė bei 4) politikos analizė. Kiekvienoje dėstomų dalykų grupėje yra privalomieji ir pasirenkamieji kursai. Pirmojoje grupėje dauguma dalykų yra privalomieji. Iš šiai grupei priskiriamų keturių dalykų – *viešojo administravimo teorijos I ir II*, *viešojo politika ir visuomenės pasirinkimas* bei *socialinė statistika* – pasirenkamasis yra tik *viešojo administravimo teorijos II*. Modulyje Visuomenės ekonomika, finansai ir vadyba, atvirkščiai, dauguma dalykų yra pasirenkamieji. Privalomieji yra *visuomenės ekonomika ir finansai bei makroekonomikos politikos analizė*, o pasirenkamieji – *ekonomikos transformacija Centrinėje ir Rytų Europoje*, *interesų grupės ir valdžios politika*, *miestų ir regionų planavimas*, *žmonių resursai*, *vadyba ir profesiniai įgūdžiai* bei *informacijos organizavimas ir vadyba*. Modulyje Viešasis administravimas ir teisė yra net keturi teisės kursai – *administracinė teisė*, *darbo teisė*, *lyginamoji civilinė teisė* bei *teisės sociologija*, – tačiau privalomasis yra tik vienas – *lyginamoji civilinė teisė*. Į tą modulį taip pat įtraukti pasirenkamieji dalykai *nepelno organizacijos* ir *lyginamoji savivalda*. Moduliui Politikos analizė betarpiškai priskirtas tik vienas privalomasis – *pramonės politika* – ir vienas pasirenkamasis – *politikos studijos* – kursai, tačiau gana stiprus politikos analizės akcentas yra ir kai kuriose kitų modulių disciplinose. Šioje studijų programoje dalykai, tiesiogiai orientuoti į viešojo administravimo praktiką, sudaro maždaug pusę visų disciplinų.

VDU studentai, numatantys pasirinkti viešojo administravimo bakalauro studijų programą, pirmuosius 4 semestrus kartu su kitais studentais studijuoja humanitarinius, socialinių ir gamtos mokslų bei kitus bendruosius dalykus. Jie per pirmuosius dvejus metus turi išklaudyti šiuos socialinių mokslų šakos dalykus: *politologijos įvadą*, *sociologijos įvadą*, *socialinę psichologiją*, *politinės filosofijos įvadą*, *Lietuvos politinę sistemą ir politikos tradicijas*, *vadybos įvadą*, *tarptautinių santykių įvadą* bei *ekonomikos įvadą*. Vėlesniuose semestruose iš 16 privalomųjų dalykų betarpiškai su viešuoju administravimu siejasi šeši: *viešojo administravimo teorijos*, *savivaldos politika Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje*, *valstybės institucijų strategija*, *Lietuvos infrastruktūra ir jos valdymas*, *valstybinių institucijų finansai* bei *personalo valdymas ir valdininko etika*. Kitose disciplinose nagrinėjami politikos, ekonomikos, teisės, vadybos ir kai kurie kiti klausimai. Toje programos dalyje, palyginti su kitomis disciplinomis, šiek tiek ryškesnė teisės studijų kryptis. Čia yra trys teisės disciplinos: *darbo ir administracinė teisė*, *Europos Sąjungos teisė* bei *ūkinė ir komercinė teisė*. Kitoms šakoms toje programos dalyje skiriama po vieną discipliną. Tarp jų yra *makroekonomika*, *marketingo pagrindai*, *vadybiniai sprendimai*, *organizacinė psichologija* ir *komunikacijų sistemos*.

LTU viešojo administravimo bakalauro studijų programoje apie 18 proc. visos studijų apimties sudaro bendrojo humanitarinio ir socialinio lavinimo bloko dalykai, apie 25 proc. – studijų programos pagrindų bloko dalykai, apie 14 proc. – teisės dalykai ir apie 43 proc. – betarpiškai su viešuoju administravimu susieti kursai. Prie pastarųjų priskiriami: *lyginamasis viešasis administravimas*, *demografinių procesų valdymas*, *socialinių paslaugų administravimas*, *teisėsaugos institucijų administravimas*, *mokesčių adminis-*

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO MAGISTRANTŪROS PROGRAMOSE DĖSTOMI DALYKAI			
	KTU	VU	LTU
“Šerdiniai” dalykai	Viešojo administravimo lyginamoji analizė Viešojo administravimo organizacijų teorija Viešojo administravimo etika Valstybės valdymo ir administravimo institucijų sąveika Žmogiškųjų išteklių vadyba viešajame sektoriuje Žmogiškieji santykiai	Viešojo administravimo teorijos Lyginamoji savivalda Vadyba ir profesiniai įgūdžiai Žmonių resursai	Viešojo administravimo principai ir lyginamoji analizė Sprendimų priėmimo teorijos Organizacijų teorijos Sprendimų priėmimo teorijos Valstybės strateginė plėtra Etika valstybės tarnyboje Valstybės turto administravimas
Politikos kursai	Viešoji politika ir analizė	Viešoji politika ir visuomenės pasirinkimas Interesų grupės ir valdžios politika Pramonės politika Politikos studijos	Lyginamoji viešoji politika Valstybės ekonominė politika Valstybės socialinė politika Valstybės kontrolės politika Valstybės eksporto-importo politika
Teisė	Administracinė teisė	Administracinė teisė Darbo teisė Lyginamoji civilinė teisė Teisės sociologija	Mokesčių teisė Administracinės atsakomybės modeliai Civilinės atsakomybės modeliai Administraciniai teisiniai santykiai muitinės veikloje
Ekonomika ir finansai	Viešųjų finansų ir biudžeto administravimas Finansų institucijų vadyba	Visuomenės ekonomika ir finansai Makroekonomikos politikos analizė Ekonomikos transformacija Centrinėje ir Rytų Europoje	Mokesčių administravimo teorija Auditas ES mokesčių administravimas Smulkaus ir vidutinio verslo valstybinis reguliavimas
Informacinės technologijos	Valdymo informacinės sistemos Kompiuterizuota projektų vadyba	Informacijos organizavimas ir vadyba	Informacinės technologijos viešajame administravime
Kita	Europos integracijos procesai Valstybės valdymo strategija Miestų planavimas ir plėtra	Socialinė statistika Teisės sociologija Miestų ir regionų planavimas Nepelno organizacijos	Savivaldos strateginis planavimas Regioninės plėtros vadyba Darbo rinkos politika ES muitų politikos administravimas

travimas ir kt. Ši programa skiriasi nuo anksčiau aptartųjų tuo, kad joje dominuoja teisės disciplinos. Čia yra 10 įvairių teisės šakų disciplinų. Šios disciplinos: *teisės teorija, konstitucinė teisė, administracinė teisė, civilinė teisė, Europos Sąjungos institucinė ir materialinė teisė, tarptautinė žmogaus teisių apsauga, finansų teisė, darbo teisė, baudžiamoji teisė bei socialinės saugos teisė.*

LTU yra pirmoji aukštoji mokykla Lietuvoje, kurioje jau yra net keturių specializacijų viešojo administravimo magistrantūros studijų programos: bendrojo viešojo administravimo, mokesčių administravimo, savivaldos administravimo ir muitų administravimo.

Palyginus dabartines Lietuvos viešojo administravimo studijų programas su atitinkamomis kitų šalių universitetų

programomis, dažniausiai konstatuojama, kad jose yra gana daug panašių dėstomų dalykų ir panaši jų struktūra. Gana sparti tų programų kokybinė raida pirmaisiais jų egzistavimo metais leidžia daryti prielaidą, kad ir ateityje jos derinsis su pažangių valstybių tos srities studijų programomis.

### Viešojo administravimo studijų programų konkurencingumas

Šio straipsnio skyrelyje *Viešojo administravimo studijų programų genezė* jau buvo nurodyta, kad daugelyje Europos valstybių savarankiškos viešojo administravimo studijų programos formavosi pastaraisiais dešimtmečiais ir, skirtingai negu JAV, jos neseniai tepripažintos viešojo sektoriaus

<b>VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO STUDIJŲ PROGRAMŲ (VASP) SAŠAJOS SU KITOMIS PROGRAMOMIS IR ABSOLVENTŲ KONKURENCINGUMAS</b>		
<i>Valstybės</i>	<i>Dominuojantys programos kuriojantys aukštųjų mokyklų padaliniai ir programų pobūdis</i>	<i>Absolventų konkurencingumas</i>
JAV	Socialinių arba politikos mokslų fakultetai, taip pat atskiros viešojo administravimo mokyklos Aukštas tarpdisciplininių VASP lygis; akcentuojamas viešosios vadybos profilis	Sėkmingai įsidarbina vietos ir centrinės valstijų valdžios įstaigose
Olandija Švedija Norvegija Danija Suomija Prancūzija	Socialinių arba politikos mokslų fakultetai; Prancūzijoje – Nacionalinė administravimo mokykla, regioniniai administravimo institutai, politikos mokslų institutai ir kt. Aukštas tarpdisciplininių VASP lygis; išstumia anksčiau dominavusias viešojo administravimo personalą rengusias teisės ir kt. studijų programas	Sėkmingai įsidarbina vietos ir centrinės valdžios įstaigose
Italija Ispanija Belgija	Socialinių arba politikos mokslų fakultetai Gana aukštas tarpdisciplininių VASP lygis; konkuruoja su anksčiau dominavusiomis viešojo administravimo personalą rengusiomis teisės ir kt. studijų programomis	Sėkmingai įsidarbina vietos ir centrinės valdžios įstaigose
Vokietija	Politikos arba teisės mokslų fakultetai Aukštas tarpdisciplininių VASP lygis; tarpdisciplinines VASP turi tik keletas aukštųjų mokyklų	Sėkmingai įsidarbina vietos ir centrinės valdžios įstaigose, tačiau viešojo administravimo sistemoje iki šiol dominuoja teisinį išsilavinimą turintys specialistai
Airija Jungtinė Karalystė Portugalija	Socialinių mokslų fakultetai Aukštas tarpdisciplininių VASP lygis; pastaraisiais metais daugiau akcentuojamas viešojo sektoriaus vadybos profilis	Įsidarbina vietos ir regioninės valdžios įstaigose; mažiau – centrinės valdžios įstaigose
Graikija	Politikos ir viešojo administravimo fakultetai Tarpdisciplininės VASP yra pirminėje raidos stadijoje; tos programos yra tik dviejuose universitetuose	Nėra informacijos
Austrija	Tarpdisciplininių VASP nėra	
Lietuva	KTU: Socialinių mokslų fakultetas, Viešojo administravimo katedra; LTU: Valstybinio valdymo fakultetas, Viešojo administravimo katedra; VDU: Tarptautinės teisės ir politikos mokslų institutas, Viešojo administravimo katedra; VU: Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas Pakankamai aukštas tarpdisciplininių VASP lygis	Įsidarbina vietos, apskričių ir centrinės valdžios įstaigose

vadybos ir administravimo specialistų rengimo programomis. Jų pripažinimas ir tolesnė raida betarpiškai siejasi su akademinėmis studijų programų konkurencingumu, tiksliau – su šias studijas baigusių asmenų galimybėmis įsidarbinti viešojo sektoriaus institucijose ir sugebėjimu jose sėkmingai dirbti.

3 lentelėje pateikta apibendrinta informacija (daugiausia remiantis [34]) apie viešojo administravimo studijų programas baigusiuju asmenų konkurencingumą įvairiose valstybėse, kartu nurodant tų programų pobūdį ir kokius aukštųjų mokyklų padalinius rūpinasi jų įgyvendinimu. Programos kuriojantys aukštųjų mokyklų padaliniai nuro-

dyti todėl, kad tų padalinių profilis daro įtaką ir studijų programų turiniui.

3 lentelėje pateikta informacija rodo, kad, rengiant specialistus valstybės tarnybai viešojo administravimo įstaigose, daugelyje Europos valstybių, taip pat kaip JAV, viešojo administravimo studijų programos jau sėkmingai konkuruoja su kitomis studijų programomis. Šių programų pasta-rojo laikotarpio raidos tendencijų analizė leidžia daryti prielaidą, kad savarankiškos tarpdisciplininės viešojo administravimo studijų programos yra perspektyvios tiek viešojo administravimo tarnautojų profesinio rengimo, tiek ir jų bendrojo lavinimo požiūriu.

## Apibendrinimas

Beveik šimtmetė viešojo administravimo studijų programų raida glaudžiai siejosi su tos mokslo šakos raida. Įvairiose valstybėse tos programos pradėtos įgyvendinti skirtingais laikotarpiais: JAV – 1916 m., daugumoje Vakarų Europos valstybių – praėjusio šimtmečio antroje pusėje, o Lietuvoje – 1994 m. Šiuolaikinės tos srities viešojo administravimo studijų programos susiformavo kaip tarpšakinės, tarpdisciplininės programos, kurių „šerdi“ sudaro disciplinos, pateikiančios metodologiją, kaip spręsti esminius klausimus, siekiant viešosios vadybos ir politikos efektyvumo. Priklausomai nuo universiteto profilio ir atitinkamos šalies gyvenimo aktualijų įvairių universitetų studijų programos paprastai skiriasi kito lygio akcentais dėstomiems dalykams, ypač pagal tai, koks dėmesys skiriamas vadybos, politikos mokslų ir teisės sritims.

Siekiant rengti būsimuosius specialistus, kurie galėtų įnešti svarų indėlį kuriant ir įgyvendinant efektyvų viešąjį administravimą visose valstybės valdymo ir administravimo grandyse, tos programos nuolatos tobulinamos struktūriškai ir pildomos nauju turiniu, kad kuo geriau atlieptų atitinkamos šalies raidos specifiką ir to meto iššūkius. Pastaraisiais dešimtmečiais jų raidą labai veikia naujojo viešojo administravimo, arba naujosios viešosios vadybos, idėjos, kurių tikslas – padidinti valdžios įstaigų veiklos ekonomiškumą, efektyvumą ir našumą bei įtvirtinti demokratinį valdymo principus.

Viešojo administravimo bakalauro ir (arba) magistro studijų programos jau yra septyniuose universitetinio lygio Lietuvos aukštosiose mokyklose. Tos programos buvo rengiamos analizuojant tos srities studijų raidos kitose šalyse tendencijas, stengiantis panaudoti teigiamą užsienio valstybių aukštųjų mokyklų patirtį. Tačiau įvairiuose universitetuose įgyvendinamų programų turinį lėmė ir turimas pedagoginis potencialas, ir todėl jos skiriasi savo struktūra ir dėstomų dalykų turiniu, ypač pagal politikos, teisės ir vadybos dalykų apimčių santykius. Išryškėję skirtingi tų programų profiliai gali teigiamai veikti tolesnę viešojo administravimo studijų programų raidą Lietuvoje, kadangi, aprėpus daugiau problemų, sudaromos prielaidos specializacijai, kuri leistų tikslingiau rengti specialistus įvairioms viešojo administravimo sritims.

Rengiant specialistus valstybės tarnybai viešojo administravimo įstaigose, tarpdisciplininės viešojo administravimo studijų programos daugelyje valstybių jau sėkmingai konkuruoja su kitomis studijų programomis. Tos programos turėtų būti tobulinamos, įvertinus progresyvias viešojo administravimo teorijos ir praktikos tendencijas pasaulyje ir valstybės realios situacijos iššūkius.

## Literatūra

1. Wilson, W. The Study of Administration. *Political Science Quarterly* 2, June 1887, 197-222.
2. Verheijen, T., and Connaughton, B. (Eds.). *Higher Education Programmes in Public Administration: Ready for the Challenge of Europeanisation?* Centre for European Studies University of Limerick, 1999.
3. Vareheijen, T., and Nemeč, J. (Eds.). *Building Higher Education Programmes in Public Administration in CEE Countries*. NISPAce and EPAN, 2000.
4. Domarkas V. Viešasis administravimas: mokslas ar empirika. *Mokslas ir technika*, 1999, Nr.9, 8-9.

5. Domarkas, V., and Gineitienė, D. Public Administration Education: Lithuania. In Vareheijen, T., and Nemeč, J. (Eds.). *Building Higher Education Programmes in Public Administration in CEE Countries*. NISPAce and EPAN, 2000, 162-184.
6. Shafritz, J.M. and Russell, E.W. *Introducing Public Administration*. Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 1997.
7. White, L. *Introduction to the Study of Public Administration*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Press, 1926.
8. White, L.D. *The Study of Public Administration*. New York: Macmillan, 1948.
9. Raulinaitis P.V. *Administracijos principai*. Kaunas: Valstybės spaustuvė, 1926.
10. Kaufman, H. *The Growth of the Federal Personnel System*. In. Rourke, F. (Ed.). *Bureaucratic Power in National Politics*, 2<sup>nd</sup> ed. Boston: Little, Brown, and Co., 1972, 267-278.
11. Harrington, M. and Sundeen, R.A. Undergraduate Education in Public Administration: The Right Place. *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 4, No 3, July 1998, 215-220.
12. Newcomer, K.E., and Otto, A.A. Are MPA Programs Preparing Public Managers for the Challenges of the 21<sup>st</sup> Century? *PA Times 1999 Educational Supplement*, ASPA. 1999, 5-6.
13. Brewer, G.A., Douglas J.W., Facer II, R.L., and O'Toole, L.J. Determinants of Graduate Research Productivity in Doctoral Programs of Public Administration. *Public Administration Review*, Vol.59, No 5, 1999, 373-382.
14. Weber, M. Bureaucracy. In J.M.Shafritz, and S.T.Ott (Eds.). *Classics of Organization Theory*, 4<sup>th</sup> ed. Wadsworth Publishing Company, 1996. (*Originalas išspausdintas 1922 m.*)
15. Gulick, L. Notes on the Theory of Organization. In Gulick, L. and Urwick, L. (Eds.) *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, 1937, 3-13.
16. Pollitt, Ch. *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell, 1991.
17. Hood, Ch. A Public Management for all seasons? *Public Administration*. Vol. 69, No 1, 1991, 3-19.
18. Lan, Z., and Rosenbloom, D.H. Editorial. *Public Administration Review*, Vol. 52, No 6, 1992.
19. Osborne, D. and Gaebler, T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
20. Lane, J.E. *Viešasis sektorius. Sąvokos, modeliai ir požiūriai*. Vilnius: Margi raštai, 2001.
21. Williams, D.W. Reinventing the Proverbs of Government. *Public Administration Review*, Vol.60, No 6, 2000, 522-534.
22. Bozeman, B. and Straussman, J.D. *Public Administration Strategies*. San Francisco: Jossey-Bass, 1990.
23. Hughes O.E. *Public Management and Administration*. St. Martin's Press, 1994.
24. Greenwood, J. and Eggins, H. 1995. Shifting Sands: Teaching Public Administration in a Climate of Change. *Public Administration*, Vol. 73, Spring 1995, 143-163.
25. Mirabella, R.M. and Wish, N.B. The "Best Place" Debate: A Comparison of Graduate Education Programs for Nonprofit Managers. *Public Administration Review*, Vol.60, No 3, 2000, 219-229.
26. Cox, R.W., Buck, S.J., and Morgan, B.N. *Public Administration in Theory and Practice*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1994.
27. Rosebloom, D. *Public Administration*. New York: McGraw-Hill, 1993.
28. Fimreite, A.L., Montin, S., Sandberg, S., and Jensen L. Teaching Public Administration in the Nordic Countries (Norway, Sweden, Finland, Denmark): A Review Symposium. *Public Administration*, Vol. 77, No 2, 1999, 421-438.
29. Dose, N. and Finger, M. Public Administration in Germany and Switzerland: A Review Symposium. *Public Administration*, Vol. 77, No 3, 1999, 657-661.
30. Beyers, J. Plees, Y., Bellamy, Ch. and Connaughton, B. Public Administration in Belgium, the UK and Eire: A Review Symposium. *Public Administration*, Vol. 77, No 4, 1999, 911-925.

31. Raadschelders, J.C.N. and van Nispan, F.K.M. Public Administration Programmes in the Netherlands. In Verheijen, T., and Connaughton, B. (Eds.). *Higher Education Programmes in Public Administration: Ready for the Challenge of Europeanisation?* Centre for European Studies University of Limerick, 1999, 259-287.
32. Sadran, P. Public Administration Programmes in France. In Verheijen, T., and Connaughton, B. (Eds.). *Higher Education Programmes in Public Administration: Ready for the Challenge of Europeanisation?* Centre for European Studies University of Limerick, 1999, 129-168.
33. Leutenecker, S. Public Administration Programmes in Germany. In Verheijen, T., and Connaughton, B. (Eds.). *Higher Education Programmes in Public Administration: Ready for the Challenge of Europeanisation?* Centre for European Studies University of Limerick, 1999, 169-197.
34. Toonen, T.A.J. and Verheijen, T.J.G. Public Administration Education in Europe: In Need of Convergence and Europeanisation? In Verheijen, T., and Connaughton, B. (Eds.). *Higher Education Programmes in Public Administration: Ready for the Challenge of Europeanisation?* Centre for European Studies University of Limerick, 1999, 395-413.

Vladislavas Domarkas

### **Public Administration: An Academic Programmes Approach**

#### Summary

A genesis of the academic programmes in the field of public administration, tendencies of their development in different countries (including Lithuania) and peculiarities of content are discussed in the article. It is shown that in different periods of development of public administration as an academic discipline tasks and objectives were changing, however permanently the fundamental concerns were effectiveness in achieving the goals of government and constitutional support (political effectiveness) and competence in the performance of all public enterprises (managerial effectiveness). It is why academic programmes in the field of public administration were developed taking into account political, legal, managerial and occupational perspectives. Modern academic programmes of this field are interdisciplinary. By analysing programmes of different universities, it was found that they differ from each other in their structure and courses content, in particularly varies their focus (management, political and legal). It is shown that contemporary challenges for public administration (ideas of the new public administration and new public management) are giving new tasks for public administration academic programmes and therefore the focus of the programmes is changing more and more often emphasising significance of management subjects.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.1.27274