

## Apibendrinantys požiūriai į viešąją politiką ir administravimą (naujų verstinių knygų apžvalga)

Alvydas Raipa

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

Viešojo administravimo sistemos tobulinimui, integraciniams politiniams ir ekonominiams procesams keičiant viešųjų institucijų veiklą, iš naujo įvertinant valstybės viešosios politikos tikslus ir prioritetus, modernizuojant viešąjį administravimą, reikalingi naujoviškai mąstantys ir veikiantys vadovai, administratoriai, vadybininkai, norintys ir sugebantys vado-vautis naujaisiais valdymo ir administravimo mokslo bei praktikos pasiekimais, įvaldę strateginį mąstymą, viešojo sektoriaus etikos normas ir standartus.

Rengiant naująją viešojo sektoriaus darbuotojų kartą, jų mokymo ir lavinimo strategines nuostatas, svarbi vieta tenka informacinėms technologijoms, jų sklaidai, sistemingam organizacijų personalo gebėjimų ugdymui. Organizuojant personalo mokymą ir lavinimą esmine problema šiandien tampa mokomosios literatūros stoka. Ribotos galimybės adaptuoti vakarietiškas monografijas bei mokymo ir metodinę literatūrą lėtina vykdomas valstybės valdymo reformas. Todėl sveikintinas šalies leidybos institucijų pastangos skirti daugiau dėmesio kompleksiskai viešąjį sektorių analizuojančių, žymiausių užsienio autorių darbų pristatymui šalies skaitytojams. Šioje apžvalgoje bandoma aptarti 2001 metais išleistas užsienio autorių knygas lietuvių kalba. Šių knygų tematika apima labai platų viešosios politikos, viešojo administravimo ir valdymo sričių mokslinės minties, patirties ir analizės lauką.

**Jan Erik Lane. *Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai, požiūriai*. Vilnius: Margi raštai, 2001, 461 p.** Iš anglų kalbos vertė Linara Bartkuvienė, Jonas Čičinskas, Birutė Voverienė. Knygos leidimą finansavo Atviros Lietuvos fondas ir Atviros visuomenės institutas Budapešte.

Šiandieninėje viešojo administravimo interpretacijų gausoje žymaus viešojo sektoriaus procesų tyrinėtojo J.E.Lane studijos „Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai, požiūriai“, vertimas į lietuvių kalbą laikytinas reikšmingu įvykiu, juolab, kad Lietuvos akademiniuose sluoksniuose nėra nusistovėjusių viešojo sektoriaus veiklos, jos vertinimo metodologinių nuostatų.

Pabrėždamas „naujosios viešosios vadybos“ galimybes lyginant konceptualias šios doktrinos nuostatas su klasikiniu tradiciniu viešojo administravimo bei naujojo viešojo administravimo principais, autorius struktūrizuoja viešąjį sektorių, analizuoja efektyvumo turinį, remdamasis įvairiais požiūriais į biurokratiją, centra-

lizacijos ir decentralizacijos, viešojo sektoriaus veiklos debiurokratizavimo galimybes.

J.E.Lane monografijos vertė didina viešojo sektoriaus reformų proceso analitiniai apibendrinimai, o tai ne itin dažnai pasitaiko mokslinės viešojo administravimo srities literatūros kontekste. Ypač svarbūs ir svarūs privatizavimo, visų rūšių viešojo sektoriaus išteklių valdymo teoriniai apibendrinimai.

Knygoje nemaža dėmesio skiriama pagrindinėms viešojo sektoriaus raidos koncepcijoms bei ryškiausioms teorijoms arba teorinių hipotezių kombinacijų galimybėms, padedančioms geriau suprasti viešąjį sektorių. Viena jų – viešojo sektoriaus sąvokos imlumo problema, t.y. kiek ir kokių norminių definicijų, jų reikšmingumo galime priskirti vienai ar kitai viešojo administravimo paradigmai, teorijai, kiek vienas ar kitas konceptas apima procesų, susietų su viešųjų programų ir projektų, sprendimų rengimu ir įgyvendinimu.

Naują požiūrį į viešojo sektoriaus reformų modeliavimą autorius pateikia, remdamasis įvairių šalių patirti-

mi, sukaupta permanentiškai reformuojant viešąjį sektorių. J.E.Lane, postuluojuojamoje reformų metodologijoje akcentuojama, kad formuojant reformų politiką ir rengiant strategiją bei įgyvendinant tas reformas būtina atsizvelgti į rinkos sąlygas ir plačiau naudotis privataus sektoriaus vadybos patyrimu (Ex ante modeliui transformuojantis į Ex post valdymo modelių tipą; p. 214-224).

Monografijos įvade, konstatuodamas viešojo administravimo teorijos (kaip esminės galimybės aiškinti valdymo turinį) krizę, autorius, išvelgia įvairovę modelių, pažiūrų ir konceptų, naudojamų tokiose skirtingose srityse kaip viešoji politika, politikos įgyvendinimas, vadyba, vertinimas. Itin akcentuojamas viešasis pasirinkimas ir neoinstitucionalizmas. Per daug nekvėstionuodamas tradicinio administravimo esminių uždavinių, koncentruojančių į viešojo sektoriaus politikos įgyvendinimą, planavimą, išteklių valdymą ir kt., išgyvenusių esmines reformas jau nuo 7-ojo praėjusio amžiaus dešimtmečio, autorius pripažįsta (p.245), kad „žvelgiant į ateitį nematyti jokios naujos viešajam

*Alvydas Raipa* – KTU Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras.

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

Apžvalga įteikta redakcijai 2001 m. lapkričio 27 d.

sektoriui tinkamos sintezės iš politikos mokslų ir viešojo administravimo pusės”, nors atkreipia dėmesį į vadybos metodologijos, vadybinių perspektyvų galimybes. (Tai J.E.Lane plačiau gvildena savo 2000 m. monografijoje *New Public Management (Naujoji viešoji vadyba)*<sup>16</sup>).

Pažvelgęs į viešojo sektoriaus veiklos modelius, konceptus, teorijas, metodus, autorius daro išvadą, kad viešojo sektoriaus veiklos tyrimo metodologija, pasirinkti modeliai ir metodai (vadybos, viešojo pasirinkimo, neoinstitucinis) skirti vertybinių dimensijų (efektyvumo, poveikio rekomendacijoms) formulavimui bei veiklos monitoringui, t.y. esamos viešojo sektoriaus situacijos analizei ir aiškinimui.

J.E.Lane akcentuoja viešojo sektoriaus modelių, konceptų, teorijų racionalumą ir iracionalumą. Su panašia situacija susiduria daugelis socialinės srities mokslininkų, po ilgų tyrimų darančių išvadą, kad ilgametės jų veiklos rezultatas tėra tik kaip smulkus akmenėlis mokslo sistemos mozaikoje, geriausiu atveju galintis praversti kaip metodologinis instrumentas.

Atskirai reikėtų užsiminti apie knygos vertimo kokybę. Suprantama, tai specialistų – vertėjų uždavinys, bet vis dėlto dažnai tekste tačiau pasitaikančiai konstrukcijai net ir ne lingvistikos žinovas gali papriekiaštauti. Tačiau tai nemenkina Atviros Lietuvos Fondo pastangų pateikti skaitytojams naujausią viešojo administravimo teoriją, metodus, tyrimo logiką analizuojančią ir vertinančią literatūrą.

**Wayne Parsons. *Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001, 608 p.** Iš anglų kalbos vertė Algirdas Degutis. Knygos leidimą finansavo Atviros Lietuvos fondas ir Atviros visuomenės institutas Budapešte.

Konceptualiausia ir išraiškinčiausia formos bei turinio verstine viešojo sektoriaus problemas gvildinančia knyga galima laikyti vieno iš viešosios politikos „grandų“ – Wyne

Parsons darbą. Knygos autorius disponuoja daugelio socialinių mokslų galimybėmis ir, plačiame intelektualiniame kontekste analizuodamas specifines viešosios politikos problemas, atsistoja į viena gretą šalia tokių viešojo sektoriaus specialistais, kaip H.Simon, Ch.Lindblom, A.Etzioni, D.Easton ir kt.

Į akis krinta ypatingas W.Parsons visų laiko tarpsnių filosofinės minties įvaldymas, originalūs virazai interpretuojant tiek klasikinės, tiek šiuolaikinės modernios filosofijos paradigmas, gebėjimas remtis jomis konstruojant savitą tyrimo ir analizės logiką, t.y. įvaldant mokslinės metodologijos aukštąjį pilotažą. Ypač imponuoja W.Parsons studijos skiriamasis bruožas – siekimas išplėsti įprastą viešosios politikos studijų galimybę iki požiūrio į politiką kaip meną, turintį daugybę skirtingų konceptų, modelių, schemų, norint geriau suprasti ir įvaldyti vadinamąją viešosios politikos sprendimų tinklo struktūrą.

W.Parsons veikale išryškėja autoriui būdingas išskirtinis gebėjimas aptarti ir pateikti savo vertinimus ir požiūri į daugelį šiandieninių viešosios politikos ir jos sąsajų su viešuoju administravimu metaproblemų, t.y. problemų visumą: politikos problemų formulavimo, politikos ciklų, problemų struktūrizavimo, sprendimų priėmimo ir kt. Monografijos turinio patrauklumą sąlygoja specifinis žaismingas gebėjime improvizuoti, analizuojant net ir sudėtingiausius viešojo sektoriaus raidos, transformacijų ir kitus klausimus.

Šešių šimtų puslapių leidinyje specialistai gali pasigesti platesnio autoriaus dėmesio ir apibendrinimų viešosios politikos, viešųjų programų ir projektų vertinimo, politikos prognostikos srityje, tačiau, matyt, autorius nekėlė sau tokių tikslų. W.Parsons sugebėjimas, remiantis įvairiais socialiniais mokslais, turinčiais politinių implikacijų, pateikti reikiamų žinių apie esamas viešosios politikos problemas ir pasiūlyti efektyviausius sprendimus, rodo autoriaus pasirengimą, pasitelkus potencialiai naudingas metodikas, vertinti paplitusias teorines metodologines nuostatas, schemas ir modelius, išvelgti stipriausias jų savybes ir praktines jų veiksmingumo ribas. Atskirai verta pažymėti mokslinės argumentacijos ir naudojamų argumentų lygmenį ir

vaidmenį viešosios politikos ir jos analizės, sprendimų rengimo ir alternatyvų atrankos procesuose.

Reziumuojant galima apgailestauti, kad W.Parsons knyga, anglų kalba išleista 1995 m. Lietuvos skaitytojui nebuvo pateikta anksčiau.

**Robert B.Denhardt. *Viešųjų organizacijos teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001, 304 p.** Iš anglų kalbos vertė Jūratė Musteikytė. Knygos leidimą finansavo Atviros Lietuvos fondas ir Atviros visuomenės institutas Budapešte.

Žinomo JAV viešojo administravimo teoretiko ir praktiko Robert Denhardt<sup>17</sup> knyga tarsi susumuoja pastarųjų metų viešojo administravimo pokyčius.

Viešasis administravimas, tradiciškai suprantamas kaip plati įvairiapusė valdžios ir valdymo institucijų veikla, apimanti politiką, viešąsias programas ir projektus, šiandien sparčiai evoliucionuoja, vyrąjančios tradicinės viešojo administravimo paradigmos perima jau privačiame sektoriuje praėjusias išbandymus metodikas, ypač vadybines inovacijas, skatinančias efektyvesnę viešojo sektoriaus institucijų veiklą, jo decentralizavimo ir demokratizavimo tendencijas, orientaciją į veiklos procesų debiurokratizavimą.

R.Denhardt ypatingą dėmesį skiria naujų, demokratiškesnių pozityvių organizavimo veiklos metodų, organizavimo humanistinio konteksto analizei, asmenybės ir organizacinių struktūrų santykiams planavimo, sprendimų priėmimo, koordinavimo, išteklių valdymo procesuose, akcentuodamas viešųjų institucijų darbuotojų teisingą, etinę atsakomybę prieš visuomenę.

Greta tradicinių viešojo administravimo metodologinių klausimų, tokių kaip viešųjų organizacijų įvairovės, jų gnoseologijos ir aksiomatikos, politikos ir administravimo santykių (dichotomijos) interpretacijų galimybių, viešųjų institucijų veiklos efektyvumo, jo vertinimo dimensijų, viešojo sektoriaus veiklos modeliavimo ir kitų, R.Denhardt „atranda“ naujų viešojo sektoriaus tyrimo galimybių,

<sup>17</sup> Šios apžvalgos autorius 1996 m. turėjo galimybę klausyti prof. R.Denhardt viešojo administravimo metodologijos paskaitų kursą Centriniam Floridos (Orlando) universitete.

<sup>16</sup> Lane, J.E. *New Public Management*. London: Routledge, 2000.

veiklos rakursų – organizacinio humanizmo ir demokratizavimo konteksto vieta, viešųjų institucijų santykius su aktyvumu ir socialumo paradigmomis. Metodologiniu požiūriu itin reikšmingas naujų postmodernių teorijų vietos ir vaidmens, tradicinių vertybių ir modernių paieškų santykio traktavimas, tikrojo pažinimo pakaitalų raiškos formų, atsiradimo genezės ir kitų mokslinių problemų inter-pretavimas.

Knygoje gvildenami dvidešimtojo amžiaus viešojo administravimo korifėjų – M.Weber, Ch.Argyris, R.Golembiewski, A.Wildavski ir kt. – požiūriai į viešosios politikos formavimą ir įgyvendinimą, biurokratijos vaidmenį formuojant visuomenės vertybes, sistemų teorijas ir kitas viešojo sektoriaus teorines ir praktines problemas; siekiama tai įvertinti.

Daugelis R.Denhardt teiginių nepriekaištingai suformuluoti, išsamūs politikos ir viešojo administravimo bei viešosios politikos mokslų apibrėžimai pagrindžiami tikslia epistemologija, terminai vartojami ne itin laisvai ar neapibrėžtai, o motyvuotai ir argumentuotai, todėl kiekvienas monografijos skyrius yra logiškai išbaigtas ir praktiškai būtinas. Todėl galima tikėti, kad jo knyga bus plačiai naudojama viešojo administravimo studijose, padės viešojo sektoriaus institucijų vadovams, valstybės tarnautojams ieškant efektyvesnių veiklos formų, formuluoti mokslinį požiūrį vertinant tradicinius ir modernius viešojo administravimo modelius. Manychiau, kad Lietuvos leidybos įstaigų dėmesys R.Denhardt darbams jau artimiausiu metu galėtų būti realizuojamas, verčiant profesoriaus darbus, o visų pirma, bene populiariausią, kone kasmet pakartotinai leidžiamą jo darbą *Public Administration: An Action Orientation (Viešasis administravimas veiklos požiūriu)*<sup>18</sup>.

**Garry Dessler. *Personalo valdymo pagrindai*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2001, 344 p.** Iš anglų kalbos vertė Donatas Masilionis.

Žinomo JAV žmonių išteklių vadybos specialisto Garry Dessler, daugelio monografijų autoriaus, knyga

<sup>18</sup> Denhardt, R.B. and Grubbs, J.W. *Public Administration: An Action Orientation* (3<sup>rd</sup> ed.). Harcourt Brace College Publishers, 1999.

skirta tiek verslo, tiek viešųjų institucijų sferos vadovams ir akademinėi visuomenei.

Pažymint neblogą vertimo iš anglų kalbos kokybę, nevysiškai suprantamas vertėjų noras pernelyg verčiant anglišką knygos pavadinimą – *Essentials of Human Resource Management*. Galima sutikti su nuomone, kad žmonių išteklių vadybos ir personalo vadybos sampratos nelengvai išgryninamos, tačiau valdymo ir vadybos kaip adekvačių sąvokų interpretavimas nėra visiškai priimtinas. Valdymas bet koku atveju suprantamas ir kaip valia, tikslai (politika, strategija), ir kaip valios, tikslų įgyvendinimas (politiniais, teisiniais, vadybiniais metodais).

Nedetalizuojant esminių žmonių išteklių vadybos postulatų, galima išskirti itin racionalią knygos struktūrą, kurioje personalo analizei globalizacijos kontekste, personalo mokymo strategijų, programų, metodų analizei, personalo praktiniams valdymo įgūdžiams, jų profesionalumui formuoti skiriamas esminis dėmesys.

G.Dessler knygoje gausu terminijos aiškinimų, klausimų, papildomų užduočių, atvejų analizės (ypač argumentuojant teisinių aktų, valdžios institucijų sprendimų tikslumą, politinio kurso aktualumą, arba priešingai). Galima diskutuoti, ar visi pateikti atvejai atitinka mūsų akademinės bendruomenės, kuriai daugiausia skirta monografija, pasirėngimą suprasti kartais subtilias JAV visuomenės specifines (ekonominės, etinės, socialines) problemas bei tų problemų vertinimo metodologiją, vertybines dimensijas ir kriterijus.

Šiandien žmonių išteklių (kaip svarbiausių visuomenės išteklių grupės) valdymo aktualumas tampa naujų viešojo ir privataus verslo institucijų, juridinių ir fizinių asmenų santykių pagrindu. Modernioje visuomenėje valstybė ir darbdaviai susiduria su naujomis personalo valdymo srities problemomis. Per pastaruosius dešimtmečius civilizuotose šalyse įvyko radikalių žmonių išteklių vadybos sričių pasikeitimų, susijusių su darbuotojų privilegijomis ir specifinėmis teisėmis. Iš esmės išitvirtino lygių galimybių politika, susivienijimų ir sąjungų kūrimo

galimybės, lygios vyrų ir moterų darbo apmokėjimo galimybės, individo gyvenimo slaptumo užtikrinimas.

Ženkliai pasikeitė pats požiūris į darbą, darbuotojų ir vadovų santykius, aukščiausio lygio vadybininkus. Šiandien organizacijų personalas tikisi didesnės veiklos laisvės, kūrybingumo įtvirtinimo palaikymo, siekia išvengti nepateisinamos rizikos ir užsitikrinti saugų darbą bei karjeros galimybes. Darbuotojai yra imlesni, lavinasi ir nori lavintis, nori įtikinėti, būti įtikinėjami (ir įtikinami), mažiau linkę vadovautis principu, kad „bosas visada teisus“ ir kt. Žymiai daugiau žmonių geriau suvokia savo potencialias galimybes ir laukia adekvataus jų įvertinimo.

Minėtos žmonių išteklių vadybos tendencijos, vertinimai bei gausybė metodikos priemonių (lentelių, klausymynų, paveikslų, įvairiausių dokumentų pavyzdžių, diagramų, reitingų skalių ir kt.) ypač padidina G.Dessler monografijos vertę. Personalo vadybos literatūroje greta tokių personalo vadybos teoretikų, kaip D.Klingner, J.Nalbandian, R.Lee, D.Riley, L.Nig-ro, D.Bochlander ir kitų, G.Dessler darbai (kaip vieną iš skaitomiausių knygų galima paminėti septynis kartus išleistą *Human Resource Management*) pasižymi išskirtine tyrimo logika, minčių dėstymo aiškumu ir nuoseklumu bei išpūdinga pateikiamos iliustracinės medžiagos gausa, todėl knyga turėtų tenkinti poreikius visų bent kiek besidominčių personalo vadybos problemomis, teoriniais klausimais bei siekiančių susipažinti su aukščiausio lygio žmonių išteklių vadybos praktikos analize.

\* \* \*

Tolesnis viešojo administravimo konceptualizavimas bei tos srities studijų plėtra neįmanoma neperėjus kitų modernių šalių patirties. Ir čia verstinė literatūra vaidina svarbų vaidmenį net ir globalių informacinių technologijų amžiuje. Pastarųjų metų praktika leidžia teigti, kad, pristatant modernių šalių viešojo sektoriaus tyrinėtojų darbus, ledai pajudėjo.

Savo eilės laukia nauji J.E.Lane, J.M.Bryson, B.Guy Peters, W.Dunn, T.Dye ir kitų autorių kūriniai. Sparčiai plečiasi įvairių lygių viešojo administravimo studijų programų apimtys. Šalies universitetų viešojo administravimo katedroms,

ekspertams, viešųjų institucijų specialistams tai itin reikšmingi procesai, skatinantys lietuviško viešojo administravimo modelio paieškas, koncentruojant pastangas į viešojo administravimo paradigmų analizę ir jų taikymą kuriant ir įgyvendinant

viešosios politikos projektus bei programas, rengiant ir lavinant naujos kartos valstybės tarnautojus. Atrenkant ir rekomenduojant verstinus veikalus tikslinga plačiau panaudoti šalies mokslininkų ir ekspertų pastangas ir galimybes.