Pratarmė

Kaip mokymo dalykas viešasis administravimas per paskutinius viešojo sektoriaus tyrinėjimo dešimtmečius faktiškai suiro. Kadaise buvęs pagrindinis būdas aiškinti valstybės ar valdymo turinį, šis kursas dabar paseno ir ilgainiui ėmė prarasti savąjį statusą. Christoferis Hoodas (1990) tą viešojo administravimo mokslo galvos skausmą gerai nusako pačiu savo straipsnio pavadinimu: „Viešasis administravimas: imperija prarasta, vaidmuo dar nesurastas?“

Dabar šio mokslo vietoje radosi gausybė koncepcijų, schemų ir teorijų. Šiuolaikinėje valstybėje viešojo sektoriaus sprendimų priėmimas bei įgyvendinimas nagrinėjami pagal daugelį modelių, naudojamų tokiose skirtingose srityse kaip viešoji politika, politikos įgyvendinimas, vadyba ir vertinimas, taip pat visuomeninis pasirinkimas ir neoinstitucionalizmas. Peržvelgdami tą požiūrių įvairovę siekiame pateikti studentams politikos formavimo analizės, jos įgyvendinimo, taip pat viešojo sektoriaus vadybos bei administravimo įvadą.

Šioje knygoje apibūdinant pagrindines politikos formavimo, įgyvendinimo ir vadybos modernioje valstybėje teorijas pateikiami teorinio pobūdžio argumentai „už“ ir „prieš“. Nesiekiame siūlyti naujų sprendimų esminėms sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo valstybinėse institucijose modeliavimo problemoms. Mūsų tikslas yra supažindinti studentus, kurie tik pradeda studijuoti viešosios politikos formavimą, politikos analizę ir viešąją vadybą ar viešąjį administravimą, su

klausimų esme, kitaip tariant – su pagrindinėmis koncepcinėmis paradigmomis bei ryškiausiomis teorijomis arba teorinių hipotezių rinkiniais.

Politikos mokslų atstovui viešojo sektoriaus sąvoka apima tiek viešųjų institucijų veiklos rūšis, tiek ir sprendimų priėmimą ir įgyvendinimą tose institucijose. Taigi pirmiausia turime teoriją apie viešąjį sektorių kaip valdymo veiklos sritį, susijusią su išdėstymu, perskirstymu ir reguliavimu, taip pat įvairiausias tų trijų sričių analizę apibendrinančias sąvokas. Kita vertus, turime dinaminę viešojo sektoriaus politikos perspektyvą, apimančią įvairių sektorinių ir kitokių politikų kūrimą ir įgyvendinimą. Viešajam sektoriui reikalingos ir aprašomosios, ir norminės sąvokos, nes reikia suprasti ne tik tai, kas vyksta viešosiose institucijose, bet ir nustatyti, kiek veiksmingi ir pageidaujami yra jų veiklos tiesioginiai rezultatai bei netiesioginiai padariniai. Iš esmės viešasis sektorius yra institucijų visuma, koordinuojanti skirtingų grupių, kurios įvairiais būdais prašyte prašosi vienokių ar kitokių viešųjų veiksmų, interesus.

Šiek tiek pasinaudojau keletu straipsnių, kuriuos esu skelbęs rinkiniuose arba tarptautiniuose žurnaluose. Be to, rėmiausi straipsniu „Neoinstitucionalizmas ir viešasis sektorius“ (*Neoinstitunalism and the Public Sector*), kurį parašėme drauge su Torgeiru Nyenu *Statsvetenskaplig Tidskrift,* 95 4, 1992. Tačiau visą tekstą ir, žinoma, naują medžiagą, peržiūrėjau iš esmės, kad jis tiktų vadovėliui žemesniųjų kursų studentams. Noriu padėkoti Andrew Dunsire'ui (Jorko universitetas), Edui Page'ui (Halo universitetas) ir Richardui Rose'ui (Stratklaido universitetas) už naudingus komentarus pradiniam rankraščio variantui. Vienas kitas šios knygos skyrius radosi iš mano pranešimų, darytų COCTA (Sąvokų ir terminų analizės komiteto) remiamuose IPSA ir ISA konferencijų seminaruose. Tie pranešimai yra dalis Tarptautinės socialinių mokslų tarybos (ISSC) remiamo projekto, skirto telkti dėmesį pagrindinėms socialinių mokslų sąvokoms ir ugdyti socialinių mokslų bendrijos atidą teoriniams klausimams.

Pratarmė antrajam leidimui

Šiame antrajame leidime padariau keletą svarbių papildymų. Įdėti trys visiškai nauji skyriai, du iš jų skirti viešojo sektoriaus reformoms (6 ir 12 sk.), o vienas – naujosios vadybinės valstybės logikai aptarti lyginant su senąja administracine valstybe (8 sk.). Keliuose buvusiuose skyriuose apstu naujos medžiagos – ypač Viešojo reguliavimo modelių (5 sk.) bei Viešosios politikos modelių (3 sk.) skyriuose. Be to, ištaisiau keletą pirmojo leidimo turinio ir korektūros klaidų.

Dalis tos naujos medžiagos paimta iš mano per pastaruosius keletą metų skelbtų straipsnių. Esu dėkingas už leidimą naudotis šiais straipsniais: „Ar viešoji vadyba išstums viešąjį administravimą?“ (*Will Public Management Drive Out Public Administration*), *Asian Journal of Public Administration,* 16: 139–151; „Viešojo sektoriaus reformos tikslai ir būdai“ (*Ends and Means of Public Sector Reform*), *Staatswissenschaften und Staatsspraxis,* 1994, 5: 459–473; „Ekonominė organizacijos teorija ir viešoji vadyba“ (*Economic Organization Theory and Public Management*) knygoje K. Eliassen and J. Kooiman (eds.), *Managing Public Organizations* (London: Sage, 1993: 73–78). Šią knygą atnaujinau viešėdamas Roterdamo Erazmo universiteto Viešojo administravimo katedroje pagal vieną iš Nyderlandų tarpuniversitetinio Valdymo instituto (NIG) programų. Esu dėkingas už galimybes išbandyti įvairias idėjas su mokslininkais, dalyvavusiais tame projekte Roterdame, Tventėje ir Leidene.

Roterdamas
1995 m. kovas

Įvadas

Viešosios institucijos ir interesai

Viešasis sektorius, kad ir kaip jį traktuotume, visiems mums daro didžiulį poveikį. Kaip galime spręsti, ar jis daro per daug, ar per mažai, ar savo funkcijas atlieka efektyviai ir tikslingai, ar taip jų neatlieka, ar tarnauja visuomenei, ar ne? Pagal tradicinį modelį viešasis sektorius tarnavo visuomenei per hierarchinių struktūrų, atliepusių politikų nuostatas, sistemą. Paprastai kalbant, normine reikalų puse rūpinosi politikai, jie užsiėmė visuomenės interesais, o efektyviai veikianti biurokratija turėjo užtikrinti tikslų įgyvendinimą. Tokio modelio atliepiamumas ir efektyvumas, jo tinkamumas realiam pasauliui daugeliu tyrimų buvo kvestionuojamas.

Liberalių demokratijų, arba vadinamųjų kapitalistinių demokratinių visuomenių, sąlygomis ekonomikoje ar visuomenėje ryškiai skiriami du sektoriai – viešasis ir privatusis. Ši bazinė dichotomija naudojama ir nustatant institucinius skirtumus, ir apibrėžiant interesus ar individualias preferencijas.

Viešajame sektoriuje veikia politinės institucijos, vyriausybė bei įstaigos, tuo tarpu privačiajame įsikūrusios įvairiausios rinkos institucijos. Asmenys, jų grupės, elitas vadinamąjį visuomenės (viešąjį) interesą dažnai naudoja kaip kriterijų problemoms spręsti viešajame sektoriuje, o privačiajame viešpatauja išimtinai privatūs interesai. Tradiciškai viešojo administravimo mokslu laikoma ta akademinių studijų sritis, kuri nagrinėja viešųjų institucijų sprendimų darymą ir vykdymą.

Viešųjų institucijų sistema yra šalies turtas. Jos, deramai naudojamos apibrėžti atitinkamos veiklos srities politiką, ją įgyvendinti ir administruoti, viešosios institucijos nacionalinei plėtotei yra tas pats, kas ir ekonomikos ištekliai. Bet tebėra problema, kaip reikia suformuoti viešųjų institucijų sistemas, kad administraciniu arba vadybiniu požiūriu jos veiktų „deramai". Peržvelgę viešųjų institucijų tyrimus pamatysime daugybę siūlomų įvairių teorijų, aiškinančių, kas sudaro „gerų" arba „efektyvių" viešųjų institucijų sistemą.

Tradicinė viešojo administravimo samprata pateikia principus, kuriuos pasitelkus suvokiamas viešasis sektorius ir kuriais remiantis galima imtis viešųjų institucijų reformų. Tačiau laikotarpiu po Antrojo pasaulinio karo kelių viešojo administravimo suvokimo idėjų buvo visiškai ar iš dalies atsisakyta (Shafritz, Hyde, 1978; Lynn, Wildavsky, 1990). Toliau apibūdinsime kai kuriuos kritinius teiginius, nukreiptus prieš viešąjį administravimą kaip mokslo dalyką, nors šis dalykas, ko gero, niekada ir neegzistavo kaip griežtai suformuluotų principų arba tikslių sąvokų rinkinys (Shafritz, Ott, 1992).

Viešojo administravimo principai

Apibrėžti viešojo administravimo santykį su viešuoju sektoriumi nėra lengva. Negalime nurodyti kokio nors vienintelio teorinio šaltinio, pateikiančio fundamentalių teiginių rinkinį, nors kelis pagrindinius kūrinius įvardyti galima – pavyzdžiui, W. F. Willoughby'io *Principles of Public Administration* (1927), L. Gulicko, L. Urwicko *Papers on the Science of Administration* (1937), Dwighto Waldo *The Administrative State* (1948) bei Herberto A. Simono, Donaldo W. Smithburgo, Victoro A. Thompsono *Public Administration* (1950). Aiškų viešojo ad-

ministravimo mokslo apibūdinimą savo darbe *Administration* (1973) yra pateikęs Andrew Dunsire'as.

Viešojo administravimo kaip dalyko atsiradimą paskatino teorinių arba norminių principų rinkinys, suformuluotas tokių mokslininkų, kaip Johnas Stuartas Millis (*Representative Government*, 1861, žr. Mill, 1964), Woodrowas Wilsonas („The Study of Administration", 1887, žr. Shafritz, Hyde, 1978), ir Maxas Weberis (*Geselschaft und Wirtschaft*, 1922, žr. Weber, 1978). Viešojo administravimo mokslą taip pat veikė XX a. pradžioje besiformuojanti „mokslinės vadybos" mokykla (F. W. Taylor, H. Fayol), taip pat pagrindiniai organizacijų teorijos darbai (Mintzberg, 1983; Morgan, 1986; Morgan, 1990).

Pasitelkdami atitinkamus apibendrinimus galime sudaryti vadinamąjį idealų bendrąjį viešojo administravimo modelį, tai yra apibrėžti, kai ką paryškindami ir kai ką praleisdami, tai, kas yra tipiška viešojo administravimo sampratoje. Toliau pateikiame tuos pagrindinius viešojo administravimo principus, pagal kuriuos struktūruojamas arba turėtų būti struktūruojamas viešasis sektorius apimant jo institucinę struktūrą, valstybės tarnautojų motyvaciją bei viešųjų interesų statusą:

1. Viešųjų institucijų uždavinius turi apibrėžti politikai, o vykdyti – administracijos darbuotojai, šitaip įgyvendindami racionalaus sprendimų priėmimo modelio reikalavimus.
2. Administravimas turi remtis rašytiniais dokumentais, kurių dėka įstaiga tampa šiuolaikinės valdžios šerdimi.
3. Viešojo sektoriaus uždaviniai formuojami ir vykdomi kaip nepertraukiamas, taisyklėmis apibrėžtas procesas.
4. Administravimo darbą reglamentuojančios taisyklės yra techninės arba teisinės. Abiem atvejais reikalinga tam tikra darbuotojų kvalifikacija.
5. Užduotys arba funkcijos skirstomos į funkcionaliai skirtingas sritis, kurių kiekvienai suteikta atitinkama valdžia ir sankcijos.

6. Ir pareigūnai, ir uždaviniai išdėstomi hierarchine tvarka, apibrėžiamos kontrolės bei apskundimo teisės. Jei visos kitos sąlygos vienodos, pirmenybė teikiama centralizavimui.
7. Organizacijos ištekliai yra visiškai atskirti nuo jos narių, kaip privačių asmenų, išteklių.
8. Įstaigos vadovas negali naudoti savo įstaigos privatiems tikslams.
9. Kad įvykdytų įsipareigojimus, valstybės tarnautojai atlieka viešųjų interesų užduotis priklausomai nuo savo profesinio pasirengimo ar pareigos įsisąmoninimo.
10. Viešajame sektoriuje yra vienas vyraujantis interesas – visuomenės (viešasis) interesas, kuris nustato politikų bei administracijos darbuotojų asmeninių interesų įtakos ribas.

Toks viešojo administravimo modelis vertinamas trejopai. Dalis teoretikų traktuoja jį pirmiausia kaip norminį šiuolaikinės valstybės funcionavimo modelį. Kiti kritikuoja jį dėl netikslumų. Pagaliau trečiuoju atveju jis kritikuojamas dėl to, kad neįstengia nustatyti tų mechanizmų, nuo kurių priklauso viešojo sektoriaus našumas ir efektyvumas, tai yra kaltinamas dėl to, kad jis menkai tinka paaiškinti, kaip iš tikrųjų funkcionuoja viešasis sektorius. Naujos viešojo sektoriaus teorijos orientavosi į tam tikrą povėberinę ar povilsoninę viešojo administravimo sampratą, siekdamos sukurti iš esmės kitokius nei klasikinis modelius.

Norint išplėtoti naują požiūrį į viešąsias institucijas – sprendimų priėmimą, įgyvendinimą, vadybą jose – pabrėžiami kiti nei klasikinio viešojo administravimo modelio požymiai. Naujieji viešosios politikos kūrimo ir įgyvendinimo principai savo esme yra daugiau nei vien bandymas tiksliau modeliuoti esamas liberaliosios demokratijos viešąsias institucijas, kadangi jie apima ir kitokią teoriją apie žmonių motyvus ir viešojo sektoriaus efektyvumą arba našumą. Šioje naujoje sampratoje rasime, be kitų, tokius principus:

1. Skirtumas tarp politikos ir administravimo yra nereikšmingas ir miglotas (Appleby, 1949).

2. Viešosiose institucijose racionalaus sprendimų darymo nėra, yra tik ribotas racionalumas (Simon, 1947; Lindblom, 1959; Wildavsky, 1984).
3. Politikos įgyvendinimas nuo viršaus iki apačios neveikia, todėl viešajame sektoriuje neįmanomas ir automatinis tikslų įgyvendinimas (Wildavsky, 1979; Pressman, Wildavsky, 1984).
4. Viešajame administravime geriausiai tvarkosi pačios sau vadovaujančios grupės (Argyris, 1960).
5. Viešojo administravimo pareigūnų negalima varžyti procedūrų taisyklėmis, nes svarbiausia, ko iš jų laukiame, – tai, kad jie įgyvendintų keliamus tikslus ir deramai atliktų savo pareigas (Novick, 1965).
6. Dėl centralizavimo viešajame sektoriuje gali rastis sustabarėjimas, o dėl hierarchijos viešajame administravime – realaus įgyvendinimo stoka (Crozier, 1964; Hanf, Scharpf, 1978).
7. Viešųjų institucijų sistemos efektyviausiai veikia tada, kai jos esti decentralizuotos (Williams, Elmore, 1976).
8. Viešajame administravime galimos iracionalumo tendencijos arba nemaža vadinamųjų šiukšliadėžių procesų rizika (March, Olsen, 1976).
9. Valstybės tarnautojai neturi specialaus motyvacijos tipo, jie veikia siekdami maksimizuoti savo interesus – pajamas, prestižą ir galią (Downs, 1967; Tulock, 1970).

Nors šias idėjas nuodugniau nagrinėsime tolesniuose skyriuose, dabar jas tik trumpai aptarsime, kad išryškėtų skirtumas tarp tradicinio viešojo administravimo modelio ir vėlesniųjų modelių.

Interpretuodamas viešojo administravimo modelį Weberis tvirtino, kad viešoji administracija, arba biurokratija, įstengia pasiekti „aukščiausią racionalumo laipsnį“ (Albrow, 1970). Antivėberinė pozicija leidžia teigti, kad tikrovėje racionalus elgesys nėra tipinis modernių organizacijų, o ypač viešųjų įstaigų, veiksenos bruožas (March, Simon, 1958).

Pirmiausia, kaip teigiama, „administracinis žmogus“ gali pasiekti tik ribotą, bet ne visišką racionalumą (Simon, 1947).

Pašalinant tam tikras alternatyvas ir pasekmes veiksmų kryptis pasirenkama ir apribojama vienu kuriuo apibrėžtų galimybių rinkiniu. Antra, tvirtinama, kad viešosios institucijos gali operuoti tik nedidelio masto sprendimais socialinio poveikio paribyje (Braybrooke, Lindblom, 1963; Lindblom, 1965). Trečia, naujosios viešųjų institucijų teorijos teigia, kad racionaliosios Weberio modelio prielaidos neturi jokio ryšio su viešųjų organizacijų veiklos stiliumi. Antai jose nerasime nuoseklių preferencijų funkcijų, nėra jose ir patikimų žinių apie administravimo technologijas (Rose, 1984; March, 1988).

Viešieji tikslai yra neapibrėžti ir besikeičiantys, priemonės nepatikimos ir prieštaringos; sprendimų taisyklės įvairioms situacijoms gali gerokai skirtis. Vietoj racionalių viešosios politikos kūrimo ir įgyvendinimo procesų viešajame sektoriuje galime susidurti su iracionaliais elementais: problemų ieškančiais sprendimais, dalyviais, nerandančiais galimybių rinktis, ir pasekmėmis, kurių ryšys su organizaciniais tikslais niekaip nenustatomas (Hogwood, Peters, 1985).

Viešojo administravimo modelio šalininkai aktyviai pasisakė už padalinių ir personalo specializavimą administracinėse sistemose. Įvairių padalinių funkcinė specializacija valdymo įstaigose, taip pat darbuotojų veiklos sričių pasidalijimas yra absoliuti efektyvaus ir patikimo viešosios administracijos veikimo sąlyga. Tuo tarpu modernioji organizacijų teorija iškelia kontrargumentą – žmonės vaidina didesnį vaidmenį nei formali struktūra (Argyris, 1960).

Organizacijos veiklos rezultatas nėra didžiulės visa apimančios organizacinės schemos, apibrėžiančios atliktinas funkcijas ir koordinuojančios kiekvieno darbuotojo įnašą griežtu darbo pasidalijimu, funkcija. Vadinamieji klasikiniai vadybos principai užtikrina administracinio darbo standartizavimą ir rutinizavimą; tokiu darbu neįmanoma pasiekti tikslų viešajame sektoriuje. Žmogiškųjų santykių mokykla tvirtina, kad funkcinė specializacija ir veiklos diferencijavimas pakerta įstaigų efektyvumą ir našumą.