

Teorijos ir praktikos santykio problema viešojo administravimo studijų programose

Vladislavas Domarkas

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

Straipsnyje analizuojamos viešojo administravimo studijų programų raidos tendencijos būsimųjų šios srities specialistų teorinio ugdymo ir rengimo praktinei veiklai aspektu. Parodyta, kad dabartiniu laikotarpiu nebesistengiama įrodinėti vienos ar kitos šių sudedamųjų dalių prioritetu, o tik bandoma įvairiais aspektais įvertinti jų sąveiką, kartu išryškinant akademinių studijų svarbą valstybės tarnautojų profesionalumo ugdymo procese. Aptariamos pastaraisiais metais ryškėjančios tendencijos studijų programose skirti daugiau dėmesio studentų rengimui praktinei veiklai, ypač akcentuojant baigiamųjų darbų rengimo svarbą.

Raktažodžiai: *viešojo administravimo mokymas, viešojo administravimo programos, teorinė kompetencija.*
Keywords: *public administration education, public administration programmes, theory competency.*

Įvadas

Dinamiškai kintančioje socialinėje, ekonominėje ir politinėje aplinkoje viešojo administravimo sistemos darbuotojų kompetencija tampa svarbiu veiksniu, lemiančiu šalies raidą. Todėl pastaraisiais metais mokslinėje literatūroje vis daugiau dėmesio skiriama įvairiems valstybės tarnautojų profesinio rengimo ir kvalifikacijos tobulinimo aspektams. Atliepiant viešojo administravimo specialistų rengimo šiuolaikines tendencijas, Lietuvoje jau, galima sakyti, susiformavo dvi formaliojo valstybės tarnautojų profesinio rengimo sistemos: 1) kvalifikacijos tobulinimo kursų ir 2) universitetinių studijų.

Procentais akademinių studijų programų absolventų iki šiol yra nedaug. Galbūt todėl susidaro įspūdis, kad šiuo laikotarpiu Lietuvos viešojo administravimo sistemos tarnautojų pagrindinė mokymo forma yra kvalifikacijos tobulinimo (angl. *training*) kursai. Tai atsispindi ir mokslinėse publikacijose (žr., pavyzdžiui, [1; 2]). Tačiau, neneigiant kvalifikacijos tobulinimo kursų būtinumo, visose šiuolaikinėse

išsivysčiusiose valstybėse stipriai akcentuojama ir akademinių viešojo administravimo studijų programų svarba [3; 4]. Todėl pirmąjį dešimtmetį Lietuvoje egzistuojančios akademinės viešojo administravimo studijos ateityje turėtų vaidinti vis didesnę vaidmenį šios srities specialistų rengimo procese. Tų studijų programų ypatybės Lietuvos mokslinėje literatūroje dar mažai nagrinėtos [5; 6]. Antra vertus, pastaraisiais dešimtmečiais keičiantis viešojo administravimo pobūdžiui, diskusijos dėl viešojo administravimo studijų programų vyksta daugelyje valstybių. Tos diskusijos atskleidžia kai kurias naujas šių programų turinio raidos tendencijas, į kurias svarbu atsižvelgti tobulinant atitinkamas Lietuvos aukštųjų mokyklų studijų programas.

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti viešojo administravimo studijų programų raidos tendencijas būsimųjų šios srities specialistų teorinio ugdymo ir rengimo praktinei veiklai aspektu, siekiant įvertinti, ką būtina akcentuoti toliau tobulinant atitinkamas Lietuvos aukštųjų mokyklų programas.

Ankstesnio ir dabartinio laikotarpio diskusijų paralelės

Analizuojant mokslines publikacijas, kuriose nagrinėjamos viešojo administravimo studijų programų ypatybės bei jų raidos problemos, matyti, kad daugiausia šios tematikos publikacijų yra paskelbę JAV mokslininkai. Jų darbuose dėl teorijos ir praktikos santykio diskutuojama jau daugelį dešimtmečių. Kai kurios tose diskusijose įvairiais laikotarpiais išryškintos problemos yra aktualios ir dabartiniu Lietuvos

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

El. paštas: vladislavas.domarkas@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2003 m. balandžio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2003 m. birželio mėn.

Straipsnis parengtas pagal pranešimą konferencijoje *Viešojo sektoriaus žmogiškieji išteklių transformacijų laikmetyje* 2002 m. gruodžio 6 d. Konferencijos organizatoriai – Kauno technologijos universitetas ir Kauno apskrities viršininko administracija; rėmėjas – Atviros Lietuvos fondas.

viešojo administravimo studijų programų raidos laikotarpiu.

Dar 1967 m. paskelbtame J.Honey straipsnyje [7], kritikuotos tuometinės viešojo administravimo studijų programos dėl to, kad jos netenkina valdžios įstaigų poreikių absolventų parengimo praktinei veiklai aspektu. Akcentuota, kad toms programoms nėra standartizuotų reikalavimų, trūksta kvalifikuotų dėstytojų, per menkas bibliotekų aprūpinimas, nepakankamai bendradarbiavimo universitetai su valdžios institucijomis, įskaitant ir nepakankamą valdžios institucijų dėmesį tų programų (ypač mokslinių tyrimų) finansavimui.

Siekiant tobulinti studentų rengimą praktinei veiklai, buvo siūloma sudaryti sąlygas aukštųjų mokyklų dėstytojams stažuoti ar net dirbti valdžios įstaigose, tokiu būdu gerinti pačių dėstytojų profesinį pasirengimą. Ta idėja plėtota ir H.Sherman straipsnyje: čia iškelta būtinybė sumažinti atotrūkį tarp profesorių ir praktikų, sudarius sąlygas praktikams dėstyti ir vykdyti tyrimus universitetuose, o profesoriams – dirbti valdžios įstaigose [8]. Autoriaus teigimu, praktikai turėtų dalyvauti studijų programų vertinimuose, o praktikai ir dėstytojai rengti bendras konferencijas. Kai kuriose to meto publikacijose buvo skatinama į viešojo administravimo magistrantūra daugiau priimti įvairaus profilio, o ne vien politikos ar socialinių mokslų, pagrindines studijas baigusių asmenų, kartu akcentuojama, kad magistrantūros programose plačiai turi būti studijuojami vadybos ir politikos dalykai.

Tuo metu būta ir kitokių nuomonių: kai kurie mokslininkai teigė, kad viešojo administravimo studijos turėtų būti orientuotos į bendrąjį išsilavinimą, o ne į specialisto ugdymą. Pavyzdžiui, R.Miles [9] akcentavo, kad universitetinės programos turi remtis platų požiūrį formuojančiomis humanitarinių dalykų, etikos ir kt. disciplinomis, be to į jas turi būti įtraukti administracinės ir konstitucinės teisės, mikro- ir makroekonomikos dalykai bei tiriamasis darbas.

Atliepiant į tas diskusijas ir siekiant viešojo administravimo studijų programų raidą derinti su to meto reikalavimais, 1970 m. JAV įkurta Nacionalinė viešųjų reikalų ir administravimo mokyklų asociacija (NASPAA; angl. *National Association of Schools of Public Affairs and Administration*), kuri iki šiol vaidina didelį vaidmenį reglamentuojant šios šalies viešojo administravimo programų struktūrą ir turinį, kad jos geriausiai atitiktų įstaigų ir jose dirbančių asmenų poreikius. Ši asociacija nemažai nuveikė ir skatindama universitetus aktyviau dalyvauti rengiant ir įgyvendinant dirbančiųjų valstybės tarnautojų kvalifikacijos kėlimo programas.

Nesunku pastebėti, kad daugelis aptartų diskusijos akcentų aktualūs ir dabartiniame Lietuvos viešojo administravimo studijų programų raidos

etape. Didžiąją dalį tada akcentuotų problemų vienu ar kitoku būdu bandoma spręsti visose aukštosiose mokyklose, kuriose pastarąjį dešimtmetį pradėtos realizuoti viešojo administravimo studijų programos. Pavyzdžiui, nesant dėstytojų, turinčių bazinį viešojo administravimo srities išsimokslinimą, nemažai dabar dirbančių dėstytojų gilino teorines žinias stažuotėse užsienio universitetuose, o praktinė patirtis atitinkamose katedrose kaupiama priimant į darbą asmenis, turinčius darbo viešojo administravimo įstaigose patirtį. Deja, iki šiol dar reti atvejai, kad praktikai dėstytojų aukštųjų mokyklų viešojo administravimo programose, o dėstytojai stažuotų valdžios įstaigose. Siekiant absolventų praktinio parengimo, dar per mažai naudojamosi studentų praktikomis. Daugumos aukštųjų mokyklų studijų programose studentų praktika valdžios įstaigose iš vis nėra numatyta, o ten, kur yra, – per mažą jų trukmę.

Absolventų (ypač magistrų) parengimas praktinei veiklai yra vienas svarbiausių aukštosios mokyklos uždavinių. Tačiau, pirmumo tvarka aptarus studijų programų absolventų rengimo praktinei veiklai akcentus, jokia būdu nenorima menkinti teorinio parengimo svarbos. Tai padaryta, laikantis nuomonės, kad dabartiniame Lietuvos viešojo administravimo studijų programų raidos etape daugelyje programų pasiektas gana geras teorinio rengimo lygis, artimas kitų išsivysčiusių šalių universitetų rengimo lygiui, ir todėl diskusijoms lieka mažiau erdvės.

Naujaisi požiūriai į teoriją ir praktiką viešajame administravime

Pasak R.B.Denhardt, viešajame administravime tvyro įtampos laukas tarp politikos ir administravimo, o viešojo administravimo studijose stipriausia įtampa – tarp teorijos ir praktikos [10]. Tai atspindi apibendrinanti šiuolaikinį požiūrį į teorijos ir praktikos santykį viešojo administravimo studijose, kuris suponuoja, kad teorija ir praktika yra neatsiejamos, nors tam tikra prasme ir konfliktuojančios, studijų proceso dalys. Dabartiniu laikotarpiu nesistengiama įrodinėti vienos ar kitos šių sudedamųjų dalių prioritetų, o tik bandoma įvairiais aspektais įvertinti jų sąveiką, kartu išryškinant akademinių studijų svarbą valstybės tarnautojų profesionalumo ugdymo procese. Pavyzdžiui, O.C.McSwite¹ teigia, kad „... klausimas, kaip tinkamai teorija siejama su praktika, yra viena iš nuolatinių ir erzinančių viešojo administravimo srities problemų. Šita problema ryškiausiai pasireiškia viešojo administravimo magistrantūroje dėstomų dalykų arenoje“ [11]. Šiame darbe nurodoma, kad teorinė kompetencija gali būti vertinama kaip sisteminio mąstymo ir analizės būdas, grindžiamas samprata, jog

¹ O.C.McSwite pseudonimu pasirašo Orion F.White ir Cyntia J.McSwain.

būtina įvertinti: sąryšius ir sąveikas; struktūrinius veiksmus, darančius įtaką esamai situacijai ir tolimesnės veiklos rezultatams; socialinių laukų sąveikai; dialektinei raidai; tikimybiniam daugelio procesų pobūdžiui ir kt. Konkretizuodami teorinės kompetencijos sampratą šie autoriai įrodinėja, kad teorinę kompetenciją nusako ne atskirų dalykų teorinės žinios, o mąstymo būdas, leidžiantis geriausiai įvertinti esamą situaciją ir įsitikinti būsimųjų veiksmų būtinybe. Siekiant to kompetencijos lygmens, studijų programose turi būti ugdoma požiūrių įvairovė, dėmesio lankstumas (nagrinėjamas platus alternatyvų tinklas ir prireikus keičiamos ankstesnės nuostatos), taip pat kuklumai. Pastarosios savybės svarba siejama su tuo, kad būtina išsiklaudyti ir į kitų nuomonę. Suprantama, kad visų šių savybių ugdyti neįmanoma trumpalaikiuose kursuose. Tam reikalingos gilios ir plačios akademinės studijos ir atitinkamas išankstinis pasirėngimas.

Minėtame R.B.Denhardt straipsnyje [10] teigiama, kad, daugelio mokslinių publikacijų autorių nuomone, kad viešojo administravimo teorijos mokymasis yra šios srities „logikos“ įsisavinimas, ir suprasti tą logiką yra svarbiau negu įsigilinti į praktikos detales. Tačiau nemažai autorių yra kitos nuomonės: šie akcentuoja, kad labai svarbu ne tik mokytis logikos, bet ir išmokyti, kaip tą logiką taikyti praktiškai [12]. Šie skirtingi požiūriai sąlygoja gilesnes diskusijas, kuriose siekiama išsiaiškinti, kas yra pirminis – teorija ar praktika, t.y. ar teorija iš esmės veikia praktiką ir atveria naujas galimybes, ar teoretikai savo darbuose tik apibendrina praktiką patirtį. Į tuos klausimus vienareikšmio atsakymo nėra ir turbūt negali būti.

Pastebima, kad neturintys praktinės darbo patirties ir dirbę ar dirbantys viešojo administravimo sistemoje studentai skirtingai vertina teorinių ir praktinių žinių poreikį. Pirmieji dažniau akcentuoja, kad jiems reikėtų daugiau praktinių žinių, kadangi jie intuityviai jaučia, jog akademinės studijos labiau orientuotos į teoriją; antrieji, turėdami praktinio darbo patirtį, neretai labiau vertina teorines žinias, siekdami geriau suprasti praktiškai vykstančius procesus.

Teorinės kompetencijos ir praktinės patirties junginį apibendrintai galima vadinti profesionalumu. Pasak [13], profesionalumas viešajame administravime, skirtingai negu kitose veiklos srityse, turi ir kai kurių specifinių bruožų, kuriuos lemia:

- šios sistemos tarnautojų vaidmens ir jų vykdomų funkcijų įvairovė dėl skirtingo viešojo administravimo organizacijų hierarchinio lygmens (centrinės ir vietos valdžios institucijos) ir skirtingų pareigų tose organizacijose;

- būtinumas suderinti demokratinę valdymą ir atskaitomybę su profesionalumu grindžiama, politikos neveikiama vadyba;
- socialinių ir politinių procesų kaita, taip pat naujųjų informacinių technologijų taikymo ypatybės.

Apibendrintai viešojo administravimo sistemos tarnautojų profesionalumą galima vertinti pagal tai, kaip jie sugeba efektyviai dirbti sistemoje, kuriai būdinga:

- *įvairios, politikos veikiamos funkcijos*, kuriomis turi būti palaikomos politinės sistemos demokratinės vertybės;
- *konstitucinis reguliavimas*, kuriuo siekiama įgyvendinti piliečių (tarp jų ir valstybės tarnautojų) lygybės, teisėtumo, visuomenės interesų bei žmogaus teisių gynimo ir atsakomybės bei atskaitomybės principus;
- *teisinis reguliavimas*, kuriuo apriojamos valdžios įstaigų kompetencijos ribos ir tų įstaigų tarnautojų funkcijos;
- *socialinis funkcijų pobūdis*, pasireiškiantis tuo, kad viešasis administravimas būtinas visuomenės poreikiams tenkinti, ir valstybės tarnautojai tiesiogine žodžio prasme turi tarnauti visuomenei.

Dirbant skirtingo veiklos pobūdžio organizacijoje ir einant skirtingas pareigas, reikalingos ir skirtingo lygmens specialiosios teorinės žinios bei patirtis. Apibendrintai galima teigti, kad reikalingų žinių ir patirties kiekis priklauso nuo to, kokiame lygmenyje – *techniniame, koncepciniame* ar *socialiniame* – dirbama. Dirbant *techniniame lygmenyje*, taikomos iš anksto aprobuotas, žinomos priemonės, kurių esmė yra reguliavimas, priežiūra ir prievarta. Todėl tuo atveju teorinė kompetencija nėra labai svarbi. Tarnautojai, dirbantys *koncepciniame lygmenyje*, priima sprendimus, koku keliu turėtų būti einama, siekiant užsibrėžtų tikslų tam tikrose veiklos srityse. Jie turi turėti teorinę kompetenciją, leidžiančią geriausiai įvertinti esamą situaciją ir įsitikinti būsimųjų veiksmų būtinybe. Dirbant *socialiniame lygmenyje*, pasak J.Kooiman [14, p.3], daugiausia dėmesio turi būti skiriama programų dalyvių sąveikai ir ryšiams, viešosios politikos įgyvendinimo procesą traktuojant kaip socialinį-politinį valdymą, kuriam būdinga daugiau ar mažiau nuolatinė sąveika tarp socialinių partnerių, interesų grupių, nevyriausybinių organizacijų bei kitų institucijų ir valdžios. Todėl darbui šitame lygmenyje reikalinga cituotame O.C.McSwite straipsnyje akcentuota aukščiausia teorinė kompetencija, kurios išraiška yra sisteminis mąstymas ir analizė, įvertinant sąryšius ir sąveikas bei struktūrinius faktorius, veikiančius esamą situaciją ir tolimesnės veiklos rezultatus.

Veikla techniniame lygmenyje daugiausia būdinga vykdančiosios grandies tarnautojams. Ministrų, apskrities viršininkų ir jų pavaduotojų, merų ir jų pavaduotojų bei kitų aukščiausiosios vadovaujančiosios grandies asmenų veikloje paprastai dominuoja socialinis lygmuo, o vidurinės grandies vadovai dažniausiai veikia koncepciniame arba techniniame lygmenyse.

Būdingos organizacijų vadovų funkcijos yra situacijos analizė, politikos alternatyvų formulavimas, programų ir projektų planavimas, finansų, personalo ir informacinių sistemų kūrimo ir tobulinimo gairių nustatymas; vidurinės grandies vadybininkų – pasirinktos politikos alternatyvos įgyvendinimas, pavaldinių motyvavimas ir pan.

Organizacijų vadovų ir vidurinėsios grandies vadybininkų funkcijoms atlikti reikalingas skirtingas mokslingumo lygmuo [15].

Vadovai dažniausiai analizuoja bendrąsias situacijas ir su jomis susietas problemas, kurioms spręsti būtinas platus sisteminis požiūris bei sugebėjimas pasitelkti taikomąsias ir bendrąsias teorijas, taip pat naudotis techninio lygmens informacija. Į tokio pobūdžio žinias bei gebėjimus orientuojama dauguma universitetinio lygio studijų programų.

Vidurinės vadybos grandies darbuotojai paprastai sprendžia konkrečius uždavinius, dirbdami su sau tiesiogiai pavaldžiais žmonėmis. Todėl jiems labai svarbios konkrečios atitinkamos veiklos srities žinios bei žinios žmogiškųjų santykių, lyderiavimo, derybų, organizacijų elgsenos ir kt. srityse. Tokios žinios gaunamos studijuojant specialiuosius dalykus aukšto-

siose mokyklose, taip pat specializuotuose mokymo kursuose, seminaruose ir pan.

Realiam gyvenime retai tepasitaiko, kad atitinkamo valstybės tarnautojo (pareigūno) veiklą būtų galima vienareikšmiai priskirti tik vienam lygmeniui. Kompleksinėje valstybės tarnautojų veikloje dažniausiai esama įvairiems sampratos lygmenims atitinkančių bruožų. Tai siejasi ir su tuo, kad darbo viešojo administravimo organizacijose specifika rengiant ir įgyvendinant sprendimus dažnai reikalauja komandinio darbo.

Daugelis viešojo administravimo studijų programų absolventų praktinę veiklą pradeda dirbdami techniniame lygmenyje ir tik vėliau gauna pareigybes, kurioms būdingesnė veikla koncepciniame ir socialiniame lygmenyse. Pradiniuose tarnybos etapuose paprastai užtenka konkrečių situacijų analizės gebėjimų, o vėlesniuose prisireikia vadybos įgūdžių. R.B.Denhardt [10], remdamasis J.Thompson veikalu [16], valstybės tarnybos karjeros lygmenis skirsto į *techninį*, *vadybinį* bei *institucinį* (žr. 1 lentelę) ir kelia klausimą, į ką turi būti orientuojamos studijų programos: ar į parengimą darbui pradinėje tarnyboje (angl. *pre-service*), ar parengimą tolesniam darbui (angl. *in-service*), kylant karjeros laiptais, ypač tais atvejais, kai viešojo administravimo magistrantūroje studijuoja asmenys, tęsdami darbą valstybės tarnyboje. Jis net siūlo sudaryti skirtingas magistrantūros studijų programas turintiems praktinio darbo patirties ir jos neturintiems. Tai gera idėja, deja, sunkiai įgyvendinama ir todėl mokslinėje literatūroje apie ją atsiliepiama gana santūriai [17].

1 lentelė. Asmeninės patirties ir karjeros lygmenų ryšiai (pagal R.B.Denhardt [10])

	<i>Techninis</i>	<i>Vadybinis</i>	<i>Institucinis</i>
Pažinimas (žinios)	Pagrindiniai analitiniai įgūdžiai ir žmogiškųjų resursų, biudžeto ir finansų, informacijos vadybos (apimant kompiuterinį raštingumą) sričių metodikos išmanymas bei viešosios politikos ir organizacijų elgsenos supratimas.	Žinios apie organizacijų struktūrą ir vadybos sistemas bei vykdomas funkcijas, taip pat valdžios ir įtakos, motyvacijos delegavimo ir palaikančių ryšių sukūrimo svarbos suvokimas.	Tarporganizacinių ryšių ir organizacinės aplinkos, apimant vykdomąją ir viešosios politikos dalį, išmanymas,
Tarp-asmeninio bendravimo patirtis	Pagrindiniai bendravimo įgūdžiai (kalbėjimas, rašymas, klausymas) ir sugebėjimas dirbti tipiniuose organizacijų dariniuose bei komandose ir kitose grupėse.	Įgūdžiai ir gebėjimai, reikalingi viešųjų organizacijų vidinei vadybai ir viešosios politikos procesams palaikyti, apimant sugebėjimą daryti įtaką kitiems, palaikyti ryšius ir kt.	Sugebėjimas tinkamai nukreipti organizacijos veiklą į visuomenę ir derėtis bei siekti konsensuso už organizacijos ribų.
Savęs pažinimas	Pakankama branda ir pasitikėjimas savo galimybėmis efektyviai ir atsakingai dirbti viešosiose organizacijose.	Didėjanti apmąstymų ir savikritikos patirtis; didėjantis žinių bagažas ir savęs bei kitų supratimas.	Tvirtas psichologinis pagrindas, sudarantis prielaidas nepriklausomiems požiūriams į organizacijos vidaus ir išorės ryšius bei visuomenės organizacijų vaidmenį valdymo sistemoje.

Suprantama, kad pagrindinių studijų ir magistrantūros, o juo labiau doktorantūros, programose teorijos ir praktikos santykio problema pasireiškia skirtingai. Bakalauro studijas galima priskirti žinių kaupimo asmeninės patirties etapui, kuriame nedaug lieka laiko gilesnei įvairių teorijų analizei bei jų sugretinimui su realiais procesais. Tai daroma aukštesnėse studijų pakopose.

J.Gargan nuomone [18], teorija ir praktika susijungia tokia grandine: teorijos generavimas, teorijos aiškinimas bei advokatavimas ir teorijos diegimas bei rutinizavimas. Teorijų generavimas – mokslinių tyrimų veiklos rezultatas – būdingiausias doktorantūros programoms. Teorijos diegimas yra ne kas kita, kaip teorijos ir praktikos integravimas tiek studijų programose, tiek praktinėje veikloje. To etapo patirtis neretai grįžtamuoju ryšiu sąlygoja naujų teorijų atsiradimą. Teorijos aiškinimas yra ir pagrindinių studijų, ypač magistrantūros studijų vienas svarbiausių uždavinių. Aukščiau cituotame straipsnyje [17] T.J.Barth rašo, kad jeigu studentas teigia, jog realiaje pasaulyje yra kitaip negu nurodo teorija, tai reiškia, kad reikia daugiau arba išsamiau aiškinti, bet tai neįrodo, jog ta teorija nėra svarbi. Antra vertus, teorijų kūrimas ir aiškinimas negali būti savitiksli: tik teorijos ir praktikos dermė yra prielaida viešojo administravimo personalo profesionalumui ugdyti ir visai viešojo administravimo sistemai tobulinti.

Studijų formos ir priemonės, skatinančios teorijos ir praktikos vienovę

Siekiant rengti viešojo administravimo specialistus, kuo geriau atitinkančius to laikotarpio reikalavimus, visose pažangiose valstybėse ne tik nuolat tobulinamas studijų programų turinys, bet ir ieškoma naujų studijų formų bei metodų. Daugelyje valstybių taikomos visos trys pagrindinės studijų formos – diennė ir vakarinė bei neakivaizdinė.

Pastaraisiais metais vis daugiau dėmesio skiriama nuotolinių studijų formai [19, p.649]. Ši šiuolaikinėmis telekomunikacijų technologijomis grindžiama studijų forma gana entuziastingai palaikoma daugelyje mokslinių publikacijų, tačiau esama ir atsargesnių šios studijų formos vertinimų. Pavyzdžiui, R.B.Denhardt, akcentuodamas dėstytojų ir studentų sąveikos studijų procese svarbą ir teigdamas, kad studijos turi būti abipusė (tarp dėstytojų ir studentų) informacijos mainų procesas, palieka atvirą klausimą, ar nuotolinės studijos nepažeis būtinų sąveikų dėstytojas-studentas ir studentas-studentas [10]. Jis pripažįsta, kad šiuolaikinės telekomunikacijų priemonės bei medžiagos pateikimo būdai sudaro prielaidas net geriau perteikti žinias studentams, negu tai įmanoma padaryti dėstytojui bendraujant su studentais auditorijoje, tačiau nurodo, kad nuotolinio mokymo forma gerokai

susiaurina ugdymo galimybes tarpasmeninio bendravimo ir savęs pažinimo aspektais.

Įvertinant labai netolygų viešojo administravimo studijų programų absolventų pasiskirstymą Lietuvoje ir siekiant visų regionų pageidaujantiems gyventojams sudaryti palankias sąlygas studijuoti viešąjį administravimą, nenutraukiant darbinės veiklos, šios srities nuotolines studijas labai aktualu plėtoti ir Lietuvoje. Atsižvelgiant į paminėtuosius telekomunikacines priemones grindžiamų nuotolinių studijų trūkumus, Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedra šios katedros pirmojo vedėjo prof. Edvardo Jasaičio iniciatyva jau ketvirtus metus įvairiuose Lietuvos regionuose vykdo viešojo administravimo magistro tęstinių studijų programas, kuriose išlieka tradicinis dėstytojų ir klausytojų tiesioginis bendravimas, o internetas naudojamas tik informacijos tarp dėstytojų ir studentų pasiekimui.

Tai pasiekama tokiu būdu. Katedros dėstytojais savaitgaliais vyksta skaityti paskaitų ir vesti kitų magistro studijų programoje numatytų užsiėmimų į miestus, kuriuose susiformuoja tęstinių studijų grupės. Rengdami kursinius ir baigiamuosius darbus klausytojai paprastai konsultuojasi su dėstytojais internetu; baigiamųjų darbų rengimo konsultacijoms taip pat organizuojamos dėstytojų išvažiuojamosios sesijos. Studijos vyksta pagal tas pačias programas, kaip ir dieniniame ir vakariniame skyriuje. KTU viešojo administravimo magistro diennės ir vakarinės formos studijų programos yra dvejų metų trukmės; tęstinės studijos pora mėnesių ilgesnės. Pirmoji šios formos tęstinių studijų grupė Utenoje baigė viešojo administravimo magistro studijas 2002 metų pabaigoje. Dabar tokia pat forma studijuoja klausytojų grupės Alytuje, Marijampolėje, Kretingoje ir Telšiuose. Patirtis rodo, kad tokia studijų forma, grindžiama tiesioginiu klausytojų bendravimu su dėstytojais, gana gerai motyvuoja klausytojus laiku vykdyti programas užduotis, o klausytojų tarpusavio bendravimas padeda ir praktinės patirties sklaidai. Todėl galima laikyti, kad ši studijų forma pasitvirtino.

Reikalavimų viešojo administravimo sistemos darbuotojų profesionalumui kaita skatina aukštesias mokyklas nuolat analizuoti, kurie studijų metodai geriausiai tinka siekiant teorinio ugdymo ir praktinių įgūdžių lavinimo vienovės. Pripažįstant, kad viešojo administravimo studijų programose labai svarbu ugdyti teorija grindžiamą kritinį ir kūrybingą studentų mąstymą, pastaraisiais metais vis daugiau dėmesio skiriama praktiniams įgūdžiams ugdyti. Siekiama, kad viešojo administravimo studijų programose būtų ugdomi daugiau kaip prieš dešimt metų R.Hambrick akcentuoti įgūdžiai dešimtyje sričių: rašymo, viešo kalbėjimo, informacijos paieškos, interviu, tarpasmeninių ryšių, tyrimo metodų, statistikos ir duomenų

analizės, kompiuterių naudojimo, grupių procesų analizės ir teorijos taikymo [20, p.307]. Tų įgūdžių ugdymas inkorporuojamas į dėstomus dalykus, praktikas, kursinių bei baigiamųjų darbų rengimą ir kt.

Analizuojant praktinių įgūdžių formavimo problemas, dabartinėje mokslinėje spaudoje gana daug dėmesio skiriama studentų praktikai atitinkamose organizacijose ir baigiamųjų darbų rengimui. Tačiau čia irgi esama požiūrių įvairovė. Baigiamieji darbai įtraukti į daugumos išsivysčiusių šalių aukštųjų mokyklų viešojo administravimo bakalauro ir magistro studijų programas, ir mokslinės diskusijos vyksta ne dėl jų reikalingumo, o dėl turinio ir tų darbų rengimo metodų. O dėl studentų praktikos esama kategoriškesnių diskusijų: diskutuojama net dėl jų reikalingumo universitetinėse studijų programose. Tai lemia atskirų valstybių aukštųjų mokyklų ir tos pačios valstybės atskirų aukštųjų mokyklų tų programų organizavimo tradicijos.

Pavyzdžiui, daugelis JAV universitetų praktiką valdžios įstaigose yra įtraukę į viešojo administravimo magistro studijų programas, o kai kurie net reikalauja, kad baigiantieji šias programas būtų turėję vietos, valstijos ar federalinės valdžios institucijose etatinės pareigas [19, p.649]. Jungtinės Karalystės kai kuriose aukštosiose mokyklose (buvusiose *polytechnics*) yra ketverių metu kombinuotos (angl. *sandwich*) viešojo administravimo bakalauro programos, kuriose studentai vienerius metus turi dirbti viešojo sektoriaus organizacijose, kad įgytų praktinės veiklos viešojo administravimo srityje patirtį, o senųjų universitetų studijų programose praktika paprastai nėra numatyta [21]. Praktikos yra įtrauktos į Olandijos ir Estijos universitetų viešojo administravimo bakalauro programas [22; 23].

Kai kurie Lietuvos universitetai viešojo administravimo bakalaurams taip pat organizuoja praktikas viešojo sektoriaus organizacijose. Pavyzdžiui, Kauno technologijos universiteto viešojo administravimo bakalaurai atlieka vieno mėnesio trukmės praktiką, tačiau (kaip liudija studentų ir priimančiųjų organizacijų atsiliepimai) per tą laiką studentams sunku suvokti visus praktinės veiklos niuansus ir todėl jos trukmę būtų tikslinga bent dvigubai padidinti. Kol nebuvo išleistos pirmosios viešojo administravimo bakalauro laidos, į šios krypties magistrantūra paprastai buvo priimami turintys praktinio darbo patirtį, įvairių aukštąjį pagrindinį išsimokslinimą įgiję asmenys. Dabar, magistrantūroje daugėjant neturinčių praktinio darbo patirties asmenų, darosi aktualus ir praktiškų ar stažuotų magistrantams organizavimas.

Kaip minėta, baigiamųjų darbų rengimas yra įtrauktas į daugumos išsivysčiusių valstybių aukštųjų mokyklų viešojo administravimo studijų programas. Tiek bakalauro, tiek magistro studijų baigiamieji darbai laikomi efektyvia priemone, skatinančia teorijos ir

praktikos vienvė, kadangi juos rengiant studentai (ypač magistrantai) ne tik atlieka įvairių su viešoju administravimu susietų procesų, struktūrų, raidos tendencijų ir pan. teorinę analizę, bet ir nagrinėja praktikai svarbius klausimus.

Daugelyje darbų akcentuojama, kad baigiamieji darbai sudaro galimybę integruoti tarpdisciplinines žinias, įgūdžius, gebėjimus ir kompetenciją, ir todėl jie užpildo tarpą tarp teorijos ir praktikos, tampa praktinio mokymo ekvivalentu ir patikimai nusako studijų programų (ypač magistro studijų) kokybę [24-26]. Laikoma, kad geriausiai baigiamojo darbo tikslai pasiekiami, kai jo rengimo procese yra tyrimo fazė, o darbas rengiamas tokiais etapais: problemos identifikavimas ir esminių tos problemos dalių išskyrimas, tyrimo uždavinių informacijai gauti suformulavimas ir metodų parinkimas, formaliosios analizės procesas ir rezultatų apibendrinimas bei rekomendacijų parengimas [24]. Tokios baigiamųjų darbų rengimo struktūros laikomasi ir Lietuvos universitetuose. Suprantama, kad bakalauro ir magistrų studijų baigiamieji darbai būna skirtingo lygmens: pirmieji paprastai apsiriboja siauresnės srities problemų analize ir būna labiau referatyvinio pobūdžio, o antrieji remiasi gilesnių teorinių ir (arba) eksperimentinių tyrimų rezultatais.

Pavyzdžiui, Kauno technologijos universiteto viešojo administravimo magistro studijų programoje yra numatyta, kad pradedant pirmuoju semestru, dėstytojų vadovaujami visi magistrantai vykdo tiriamąjį darbą ir tokiu būdu (pradedant mokslinės literatūros ir kitų informacijos šaltinių analize bei kursinių darbų rengimu ir baigiant tyrimo rezultatų apibendrinimu) kaupia medžiagą baigiamajam darbui. Tokia darbo rengimo metodika taikoma ir kai kuriuose kitų šalių universitetuose [26]. Toks rengimasis magistro baigiamajam darbui per visą studijų laikotarpį padeda magistrantams geriau pasiruošti darbo rengimo baigiamajam etapui ir todėl galima teigti, kad ta metodika pasitvirtino. Tačiau patirtis rodo, kad ir taikant šią metodiką tik mažuma magistrantų atlieka eksperimentinius tyrimus, o dauguma apsiriboja mokslinės literatūros ir kitų informacijos šaltinių analize bei tos analizės rezultatų apibendrinimu.

Toliau tobulinant viešojo administravimo studijų baigiamųjų darbų rengimo metodus, būtina atsižvelgti ir tai, kad aukštųjų mokyklų nustatyti formalūs reikalavimai baigiamiesiems darbams neužgožtų studentų kūrybinės autonomijos, o pasirenkamos temos nebūtų vienpusiškai orientuotos į teoriją ar praktiką. Suprantama, kad sėkmingam baigiamųjų darbų rengimui daug įtakos turi ir dėstytojų-vadovų kompetencija. Todėl kai kuriais atvejais gali kilti problemų derinant studentų ir dėstytojų interesus.

Išvados

1. Teorija ir praktika viešojo administravimo studijose yra neatsiejamos, nors tam tikra prasme ir konfliktuojančios, studijų proceso dalys. Dabartiniu laikotarpiu nebesistengiama įrodinėti vienos ar kitos šių sudedamųjų dalių prioritetų, o tik bandoma įvairiais aspektais įvertinti jų sąveiką, kartu išryškinant akademinį studijų svarbą valstybės tarnautojų profesionalumo ugdymo procese.

2. Dirbant skirtingo veiklos pobūdžio viešojo administravimo organizacijose ir einant skirtingas pareigas reikia ir skirtingo lygmens specialiųjų teorinių žinių bei patirties. Reikalingų žinių ir patirties kiekis priklauso nuo to, kokiame lygmenyje dirbama. Dirbant techniniame lygmenyje, taikomos iš anksto apčiuotos, žinomos priemonės. Todėl tuo atveju teorinė kompetencija nėra labai svarbi. Tarnautojai, dirbantys koncepciniame lygmenyje, priima sprendimus, koku keliu turėtų būti einama, siekiant užsibrėžtų tikslų tam tikrose veiklos srityse. Jie turi turėti teorinę kompetenciją, leidžiančią geriausiai įvertinti esamą situaciją ir įsitikinti būsimųjų veiksmų būtinybę. Dirbant socialiniame lygmenyje, daugiausia dėmesio turi būti skiriama programų dalyvių sąveikai ir ryšiams, viešosios politikos įgyvendinimo procesą traktuojant kaip socialinį-politinį valdymą, kuriam būdinga daugiau ar mažiau nuolatinė socialinių partnerių, interesų grupių, nevyriausybinių organizacijų bei kitų institucijų ir valdžios sąveika. Todėl darbas šiame lygmenyje reikalauja aukščiausios teorinės kompetencijos, kurios išraiška yra sisteminis mąstymas ir analizė, įvertinant sąryšius ir sąveikas bei struktūrinius faktorius, veikiančius esamą situaciją ir tolimesnės veiklos rezultatus.

3. Diskutuotinas kai kurių autorių siūlymas organizuoti skirtingas viešojo administravimo magistrantūros studijų programas asmenims, turintiems praktinio darbo patirties ir jos neturintiems. Tokių studijų įgyvendinimas ekonomiškai netikslingas tuo atveju, kai yra nedaug studentų.

4. Įvertinant labai netolygų viešojo administravimo studijų programų absolventų pasiskirstymą Lietuvoje ir siekiant visų regionų pageidaujantiems gyventojams sudaryti palankias sąlygas studijuoti viešąjį administravimą, nenutraukiant darbinės veiklos, tikslinga Lietuvoje plėtoti šios srities nuotoline studijas. Todėl Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedra įvairiuose Lietuvos regionuose vykdo viešojo administravimo magistro tęstinių studijų programas, kurios nuo kitų studijų programų skiriasi tuo, kad katedros dėstytojai savaitgaliais vyksta skaityti paskaitų ir vesti kitų magistro studijų programoje numatytų užsiėmimų į miestus, kuriuose susiformuoja tęstinių studijų grupės, o papildoma informacija tarp dėstytojų ir klausytojų keičiamasi

internetu. Pa-tirtis rodo, kad tokia studijų forma, grindžiama tiesioginiu klausytojų bendravimu su dėstytojais, gana gerai motyvuoja klausytojus laiku vykdyti programos užduotis, o klausytojų tarpusavio bendravimas padeda ir praktinės patirties sklaidai.

5. Formuojant viešojo administravimo tarnautojų praktinius įgūdžius, svarbi vieta tenka studentų praktikai viešojo sektoriaus organizacijose ir baigiamųjų darbų rengimui. Baigiamieji darbai įtraukti į daugumos išsivysčiusių šalių aukštųjų mokyklų viešojo administravimo bakalauro ir magistro studijų programas, ir mokslinės diskusijos vyksta ne dėl jų reikalingumo, o dėl turinio ir tų darbų rengimo metodų. Tai lemia atskirų valstybių aukštųjų mokyklų ir tos pačios valstybės atskirų aukštųjų mokyklų tų programų organizavimo tradicijas. Lietuvos aukštosiose mokyklose jau sukaupta studentų praktinių organizavimo ir baigiamųjų darbų rengimo tam tikra patirtis, tačiau veiklą tose srityse dar teikia tobulinti.

Literatūra

1. Chlivickas E. Valstybės tarnautojų lavinimo efektyvumo strateginiai elementai. Kn. A.Raipa (Ats. red.). *Viešojo administravimo efektyvumas*. Kaunas: Technologija, 2001, 162-177.
2. Raipa A. ir Velička A. Valstybės tarnautojų mokymo-lavinimo turinio ir formų pokyčiai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2002, Nr.5, 76-83.
3. 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.
4. Verheijen, T. and Nemeč, J. (Eds.). *Building Higher Education Programmes in Public Administration in CEE Countries*. NISPAcee and EPAN, 2000.
5. Domarkas V. Viešasis administravimas akademinį programų raidos aspektu, *Viešoji politika ir administravimas*. 2002, Nr.1, 21-32.
6. Domarkas, V., and Gineitienė, D. Public Administration Education: Lithuania. In T.Verheijen and J.Nemeč (Eds.). *Building Higher Education Programmes in Public Administration in CEE Countries*. NISPAcee and EPAN, 2000, 162-184.
7. Honey, J. A Report: Higher Education for Public Service. *Public Administration Review*, Vol.27, No 4, 1967, 294-320.
8. Sherman, H. Some questions about the Question. *Public Administration Review*, Vol.27, No 4, 1967, 337-339.
9. Miles, R. The Search for Identity of Graduate Schools of Public Affairs. *Public Administration Review*, Vol.27, No 4, 1967, 343-356.
10. Denhardt, R.B. The Big Question of Public Administration Education. *Public Administration Review*, Vol.61, No 5, 2001, 526-534.
11. McSwite, O.C. Theory Competency for MPA-Educated Practitioners. *Public Administration Review*, Vol. 61, No 1, 2001, 111-115.
12. Hummel, R.P. On the Usefulness of Theory to practitioners. *Journal of Public Administration Education*, Vol. 3, No 3, 1997, 375-382.

13. Cayer, N.J, and Parkes, S.J. Human Resource Management Change in State and Local Government. In Kuotsai Tom Liou (Ed.). *Handbook of Public Management Practice and Reform*. New York, Basel: Marcel Dekker, Inc., 2001, 183-203.
14. Kooiman, J. (Ed.). *Modern Governance: New Government–Society Interaction*. London: Sage Publications, 1993.
15. Cunningham, R., and Weschler, L. Theory and the Public Administration Student/Practitioner. *Public Administration Review*, Vol. 62, No 1, 2002, 104-111.
16. Thompson, J. *Organizations in Action*. New York: Wiley, 1967.
17. Barth, T.J. Reflections on Building an MPA Program: Faculty Discussions Worth Having. *Journal of Public Administration Education*, Vol. 8, No 4, 2002, 253-262.
18. Gargan, J.J. The Public Administration Community and the Search for Professionalism. In J.Rabin, B.W.Hildreth, and G.J.Miller (Eds.). *Handbook of Public Administration*. New York: Marcel Dekker, 1998.
19. Vocino, T., and Wilson, L.C. Changes and Reforms in Public Administration Education. In Kuotsai Tom Liou (Ed.). *Handbook of Public Management Practice and Reform*. New York, Basel: Marcel Dekker, Inc., 2001, 637-661.
20. Hambrick, R. Incorporating skills development into the MPA curriculum. *International Journal of Public Administration*, Vol.13, No 1,2, 1990, 305-324.
21. Chandler, J.A. Deregulation and the Decline of Public Administration Teaching in the UK. *Public Administration*. Vol.80, No 2, 2002, 375-390.
22. Raadschelders, J.C.N., and Van Nispen, 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, 259-292.
23. Randma, T. Public Administration Education: Estonia. In T.Vareheijen and J.Nemec (Eds). *Building Higher Education Programmes in Public Administration in CEE Countries*. NISPAcee and EPAN, 2000, 81-118.
24. McGraw, D., and Weschler, L. Romancing the Capstone: The Jewel of Public Value. *Journal of Public Administration Education*, Vol. 5, No 1, 1999, 89-106.
25. Roberts, G.E., and Pavlak, T. Designing the MPA Capstone Course: A structured-Flexibility Approach. *Journal of Public Administration Education*, Vol. 8, No 3, 2002, 179-187.
26. Shields, P.M. A Pragmatic Teaching Philosophy. *Journal of Public Administration Education*, Vol. 9, No 1, 2003, 7-12.

Vladislavas Domarkas

The Problem of Theory and Practice in Public Administration Education

Summary

The article focuses on the analysis of the emerging synergy among the various aspects of public administration and its impact on the students of public administration in Lithuania. Besides that the tendency to focus academic study programmes on preparing graduates for practical work in public sector is reviewed as well. The changing approach to the graduation requirements and specifically the thesis that usually is the final test of the knowledge and skills of the graduating student is discussed.