

## PAPILDOMUMO MODELIO ANALIZĖ VIEŠOJO VALDYMO REFORMOS ASPEKTU

**Aleksandras Patapas, Laura Bakinaitė**

Mykolo Romerio universitetas  
Valakupių g. 5, LT-10101 Vilnius, Lietuva

***Anotacija.** Politikos ir administravimo santykių analizė išlieka viena aktualiausių temų viešajame administravime. Normatyvinis politikos ir administravimo atribojimas atrodė prasmingas, nes siūlė nubrėžti aiškią ribą tarp biurokratų ir politikų veiklos, siekiant išvengti korupcijos, protekcionizmo, kyšininkavimo. Buvo manoma, jog tokia atskirtis yra demokratiškai teisinga, tačiau praktikos analizė atskleidė didėjančią biurokratų vaidmenį sprendimų priėmimo procese, stiprėjančius santykius tarp politikų ir biurokratų. Tradicinis normatyvinis šių santykių traktavimas praktikoje neįsitvirtino, todėl iškilo poreikis sukurti naują modelį, kuris pagrįstų ir įteisintų praktikoje vyraujančią jų pobūdį. Tokį modelį sukūrė J. H. Svara. Modelio pavadinimu išreiškiama viešajame sektoriuje įsitvirtinusi santykių praktikos specifika – papildomumas. Tačiau šis modelis susilaukė kritikos iš politikos ir administravimo dichotomijos modelio šalininkų. Šiame straipsnyje analizuojamos politikos ir administravimo dichotomijos bei papildomumo modelių formulavimo prielaidos, apibrėžiamas jų konceptualinis turinys bei nustatomi šių modelių trūkumai, atliekama papildomumo modelio analizė viešojo valdymo reformos aspektu. Šio straipsnio tikslas yra viešojo administravimo vaidmens sprendimų priėmimo procese ir to vaidmens legitimumo tolesnis problematizavimas politikos ir administravimo santykių modeliavimo kontekste.*

***Raktažodžiai:** politikos ir administravimo dichotomija, papildomumo modelis, dichotomijos – dvilypumo modelis, viešojo valdymo reformos modelis.*

***Keywords:** policy – administration dichotomy, complementarity model, dichotomy – duality model, model of public governance reform.*

### **Įvadas**

Politikos ir administravimo santykių temą pradėjo plėtoti W. Wilson ir M. Weber, nors ne vienas iš šių mokslininkų tiesiogiai neįvardino dichotomijos termino. Veikiami skirtingų valdymo sandarų, abu mokslininkai iš esmės analizavo politikos ir administra-

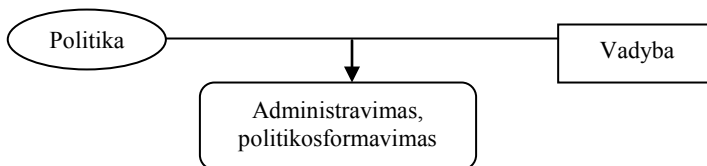
vimo santykių problematiką. Tačiau buvo skirtingai žvelgiama į dichotomijos priežastis: JAV valdžia buvo konceptualizuojama kaip racionalus darinys, kurio pagrindinės vertybės yra asmens laisvė, lygybė ir nuosavybė [9, p. 548], o biurokratija buvo traktuojama kaip grėsmė laisvei; tuo tarpu vokiškoje sampratoje, biurokratija buvo laikoma kaip visavertė valstybės dalis, piliečiai save identifیکavo kaip dalį išbaigtos ir laisvos visuomenės [9, p. 548]. W. Wilson valstybę suprato kaip gyvą organizmą, o M. Weber – kaip mechanizmą [10, p. 1137], todėl M. Weber biurokratiją regi kaip mechaniskai, pagal taisykles veikiančią, darinį, o W. Wilson priskiria jai vadybines savybes.

Vis dėlto esminis skirtumas yra tai, kad M. Weber siekė apsaugoti politiką nuo didėjančios biurokratijos grėsmės bei sumažinti jos mastus, tuo tarpu W. Wilson pabrėžė harmoningus santykius tarp administravimo ir politikos, kur politika neturėtų kištis į administravimą [10, p. 1137]. Šių dviejų funkcijų atskyrimas buvo naudingas, kadangi nubrėždavo aiškias veikimo ribas, tačiau ilgainiui administravimo vaidmuo sprendimų priėmimo procese augo, kartu intensyvėjo sąveika su politika. Tradicinis politikos ir administravimo dichotomijos modelis nebeatitiko vykstančių procesų, todėl svarbu buvo sukurti modelį, kuris įteisintų šių santykių egzistavimą.

Pirmuosius bandymus sukurti modelį pradėjo Šiaurės Karolinos universiteto mokslininkas James Svara. 1987 – 1989 metais atliko išsamius tyrimus Šiaurės Karolinos ir Ohajo valstijose, lygindamas dviejų tipų miestus – Tarybos – administratoriaus (*Council – Manager*) ir Mero – Tarybos (*Mayor – Council*) [15, p. 1069 – 1071]. Gauti rezultatai ne tik parodė sąveikos tarp politikų ir biurokratų egzistavimą, bet ir buvo panaudoti kuriant papildomumo modelį. Pastarajame politika ir administravimas traktuojami kaip viena kitą papildančios funkcijos: pabrėžiama tarpusavio priklausomybė; paklusnumas kartu su nepriklausomybe; pagarba politikos viršenybei kartu su išsipareigojimu inicijuoti ir formuoti politiką; skaitymasis su tautos išrinktaisiais atstovais, bet ir paklusimas įstatymams; politikos vertinimas kartu su profesionalumo standartų palaikymu [14, p. 179].

### Papildomumo modelis kaip alternatyva politikos ir administravimo dichotomijai

Pirmieji svarstymai, kaip apibrėžti politikos ir administravimo sąveiką prasidėjo nuo minties, jog vis dėlto politika ir administravimas turi būti atskirti, kaip dvi dedamosios dalys, tačiau du atskyrimo poliūs sudarė politika ir vadyba, bet ne politika ir administravimas.

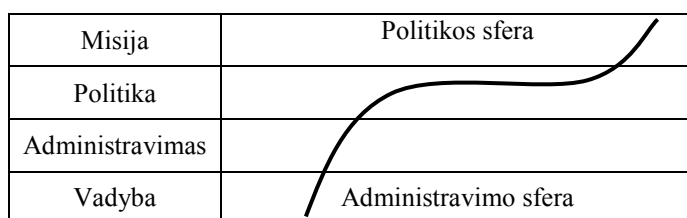


**1 pav.** Politikos ir administravimo kontinuumas

Šaltinis: Demir, T. *The Complementarity View: Exploring a Continuum in Political – Administrative Relations*// *Public Administration Review*, 2009 September/ October. p. 876

Politikos ir administravimo kontinuumas pasižymi tuo, kad dėmesys yra sutelkiamas į administravimo vaidmenį, kuris traktuojamas iš trijų pagrindinių pozicijų: administravimo kaip politikos formuotojo, kaip politikos vykdytojo ir kaip vadybos. Centrinė ašį sudaro administravimas ir politikos formavimas, kurią formuoja politika ir vadyba (administravimas). Šioje ašyje sąveikauja abu poliai. Tačiau nepamiršamas ir politikos vaidmuo. Pastaroji gali ištraukti į administravimo darbą; prižiūri politikos įgyvendinimą ir vykdymą; atidžiau nagrinėja skundus dėl administravimo veiklos [3, p. 876].

Remiantis politikos ir administravimo kontinuumu buvo sukurtas dichotomijos – dvilypumo modelis (*dichotomy – duality model*). Šis modelis yra padalintas į keturias veikimo sferas: pirmoji ir antroji sfera (misija ir politika) remiasi M. Weber legalios hegemonijos idėja, o trečioji ir ketvirtoji sferos (administravimas ir vadyba) – biurokratijos funkcijomis [6, p. 735]. Ryški vertikali linija žymi politikų ir biurokratų veikimo ribas.



2 pav. Dichotomijos – dualumo modelis

Šaltinis: Hansen K. M., Ejersbo N. *The Relationship Between Politicians and Administrators – A Logic of Dichotomy* // *Public Administration*, 2002, No. 4, Vol. 80. p. 736

Šis modelis atmeta būtent politikų legalios hegemonijos sprendimų formavime idėją, tačiau taip pat suvaržo ir biurokratų laisvę jos funkcijose. Skiriamoji linija ne tik pabrėžia demokratinės kontrolės svarbą, bet ir atskaitingumą vienos institucijos prieš kitą, tačiau pats administravimas yra nuodugniau prižiūrimas. Didžiausia sąveika vyksta trečiojoje politikos sferoje. Vis dėlto išlieka polemėnis klausimas, kokios turi būti sąveikos ribos, kadangi priklausomai nuo situacijos kiekvieno sąveikos polio veikimo sfera gali kisti.

Papildomumo modelio pagrindą sudaro dichotomijos – dualumo modelis, tačiau pastarasis yra patobulintas ir papildytas naujais elementais [15, p. 1084]. Pagrindiniais atskyrimo elementais yra laikomos skirtingos perspektyvos, vertybės ir formali pozicija [3, p. 876]. Papildomumas suteikia administravimui platesnes galimybes veikti nustatant tikslus ir formuojant politiką, tačiau numato galimybes politikai kištis į tokias administravimo sferas, kurias biurokratai mieliau paliktų savo kompetencijai [15, p. 1084]. Pagrindinė savybė, kuo skiriasi papildomumo bei politikos ir administravimo dichotomijos modeliai tai, kad politika ir administravimas dalinasi atsakomybės sritimis, sąveikauja ir abipusiai veikia vienas kitą.

Administravimas ištraukia į politikos formavimą, suteikdamas ypatingos informacijos apie tai, kaip politika yra vykdoma, kokia linkme ją geriau pakreipti, ką

keisti bei su kokiomis problemomis yra susiduriama. Tai palengvina abiejų sąveikos polių darbą, o leidžiami teisės aktai tampa geriau atspindintys tikrovę ir numatantys daugiau įvairių sąlygų. Tuo pačiu biurokratams yra lengviau įgyvendinti numatytus tikslus ir uždavinius.

Nors sąveikos poliai yra atskirti, tačiau jų funkcijos viena kitą papildo ir tarsi „uždengia“ (*overlap*): politika prižiūri administravimo veiklą, o pastarasis yra įtraukiamas į politikos formavimą, tačiau tik tiek, kiek leidžia dalyvauti tautos išrinkti atstovai. Administravimui nėra suteikiami beribiai įgaliojimai, bet kada politikai gali pašalinti juos iš politikos formavimo proceso, jei biurokratai daro nepagrįstą spaudimą.

Nemažiau svarbi yra tarpusavio priklausomybė. Siekiant sąveikos polių balanso, papildomumo modelis pabrėžia, jog abi pusės paisytų viena kitos interesų: politikai turi gerbti biurokratų profesionalumą ir kompetenciją, o pastarieji turi laikytis konstitucijos ir įstatymų bei suprasti, kad atskaitomybė yra būtina, jei yra teikiamos paslaugos visuomenei, palaikoma demokratinė santvarka [13, p.3]. Svarbu pabrėžti, kad papildomumo modelio nubrėžtuose politikos ir administravimo santykiuose, vyresniųjų partnerių vaidmuo tenka politikams. Tai tampa tarsi savisaugos mechanizmas tuo atveju, jei atsiranda perdėtas administravimo vaidmuo, todėl šį autoritetą turi gerbti ir profesionalūs biurokratai [3, p. 878].

Papildomumo modelis numato ne tik, kokius vaidmenis turi užimti politika ir administravimas, bet ir pastarojo funkcijas politikos formavimo procese: konfliktų sprendimas, vadovavimas politikai, politikos inicijavimas ir formulavimas, tikslų iškelimas, išteklių paskirstymas, politikos analizė ir tąsa [3, p. 878]. Vadovavimas politikai leistų administravimui mokyti, informuoti ir įtikinti įvairias puses, kurios formuoja politiką, nes jis turi pakankamai informacijos siūlyti įvairius sprendimo būdus. Taip pat svarbu, jog biurokratija sąveikauja ne tik su politika, bet ir su kitais politikos formavimo veikėjais – interesų grupėmis, piliečiais. Būtina paminėti, jog administravimas analizuoja politiką, renka ir koncentruoja informaciją, supažindina piliečius su politikos pasekmėmis, taip pat teikia informaciją politikos formuotojams. Suformuotos politikos vykdymas yra ilgalaikis procesas, todėl net į valdžią atėjus naujiems politikams, biurokratai užtikrina, jog prieš tai suformuota politika bus įgyvendinta. Politikų įtraukimas į politikos vykdymą sustiprina tarpusavio ryšius, leidžia geriau pažinti vykdymo procesus ir priimti logiškesnius sprendimus administravimo atžvilgiu.

### **Papildomumo modelio kritika**

Papildomumo modelis buvo sukurtas kaip atsakas į politikos ir administravimo dichotomijos modelio trūkumus, tačiau ir naujasis modelis sulaukia mokslininkų kritikos. Šio modelio oponentai teigia, kad papildomumo modelio vienas iš trūkumų yra nulinės sumos žaidimas (*zero sum game*). Kiekvieno iš sąveikos polių tikslas yra gauti vieneto sumą – jei politikai mano, kad jie turėtų patys vieni priimti svarbų sprendimą,

biurokratams paprasčiausiai nelieka veikimo laisvės ištraukti į šio sprendimo priėmimą. Politikų elgesys lemia biurokratų ir atvirksčiai [6, p. 737].

Ne mažiau svarbus ir kitas trūkumas – per didelis privataus sektoriaus elementų įtraukimas į valstybės valdymą [6, p. 737]. Valstybę valdo tautos išrinkti atstovai, bet ne skirti į pareigas tarnautojai. Oponentai teigia, kad suteikus didesnę valdžią administravimui iškyla grėsmė demokratinėms vertybėms, nes suteikiami įgaliojimai priimti sprendimus tokioms institucijoms, kurioms nėra patikėta tautos teisė tai atlikti.

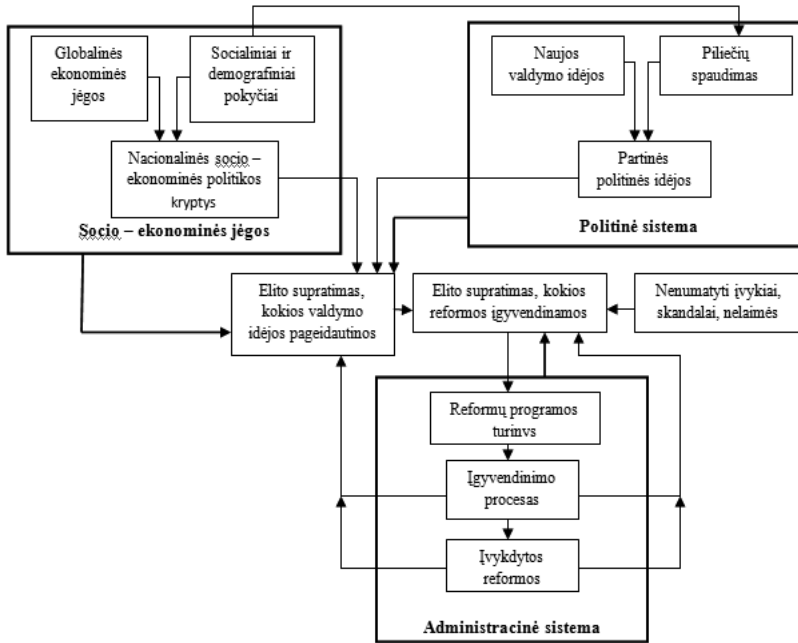
Kitas svarbus trūkumas – neišryškinama politikos formavimo dimensija. Nors dichotomijos – dualumo modelyje minima, jog administravimas atliktų iš esmės patariamąją funkciją, papildomumo modelyje ši sritis nėra plačiai diskutuojama. Tai palieka daug diskusinių klausimų – kaip turėtų sutarti, ieškoti kompromiso arba bendrai nuspręsti formuodami sprendimus.

Intensyvi politikų ir biurokratų sąveika gali suteikti negatyvų atspalvį šiems santykiams. Tai gali sudaryti sąlygas politinei korupcijai ir/ ar administravimo tironijai [2, p. 517]. Nei vienos iš pusių per didelis aktyvumas nėra pageidautinas, tačiau tai yra neišvengiama, kadangi tiek politikai, tiek biurokratai siekia didinti naudą sau. Biurokratai, įgiję teisę formuoti politiką, įvairiais būdais stengsis apsaugoti savo veikimo sferą nuo politikų intervencijos, tačiau papildomumo modelis neteikia atsakymo į šią problemą. Tokia pati situacija gali susiklostyti ir politikų pusėje, kadangi jiems deleguota kontroliuoti biurokratiją.

Papildomumo modelis neteikia informacijos apie kitus politikos formuotojus – interesų grupes, mokslininkus ir pan. Neminiama, kokie santykiai gali klostytis tarp šių trečiųjų veikėjų ir biurokratų, nors pripažįstama, kad sąveika tarp šių pusių egzistuoja.

### **Viešojo valdymo reformos modelis**

Papildomumo modelis yra analizuojamas remiantis Ch. Pollit ir G. Bouckaert sukurtu viešojo valdymo reformos modeliu. Šis modelis buvo sukurtas remiantis įvairių šalių, tokių kaip JAV, Jungtinės Karalystės, Australijos, Naujosios Zelandijos, Prancūzijos, Vokietijos, Švedijos ir kt. patirtimi [5, p. 94]. Jo pagrindą sudaro reformų jėgų ir varžančių elementų schema. Pagrindinės reformą formuojančios jėgos yra keturios – socio-ekonominės jėgos, politinė, administracinė sistemos ir elito sprendimų priėmimo procesas. Šių konstrukčių tarpusavio sąveika sudaro sąlygas valdymo pokyčiams [8, p. 42]. Elito išskyrimas nėra atsitiktinis. Būtent šiuo dariniu remiasi visas modelis – viešojo valdymo reformą formuoja politikai ir vyresnieji valstybės tarnautojai, todėl reforma vykdoma „iš viršaus į apačią“ [8, p. 41].



3 pav. Viešojo valdymo reformos modelis

Šaltinis: PollitCh., Bouckaert G. *Problemos ir atsakymai: viešojo valdymo reformos modelis// Viešojo valdymo reforma.* – Vilnius: Algarvė, 2003. p. 43.

Socio-ekonominės jėgos, skirtingai nei politinė ir administracinė sistemos, yra daugiausiai susijusios su valstybės tarptautine padėtimi. Atsirandantys nauji valstybių tarpusavio bendradarbiavimo ryšiai, priklausymas įvairioms tarptautinėms organizacijoms daro didelę įtaką valstybės vidaus politikai, todėl paprastai ši reformos jėga varžo valdančio elito veiksmus. Ne mažiau svarbūs yra šalies socialiniai ir demografiniai pokyčiai, kurie didžia dalimi priklauso nuo ekonominio šalies išsivystymo.

Kita viešojo valdymo reformos modelio jėga yra politinė sistema. Ji, kaip ir administracinė sistema, priskiriama prie vidinių valstybės veiksmų. Viešasis sektorius tampa daug atviresnis naujovėms, todėl palankiau žvelgiama į naujas valdymo idėjas, kurias pateikia įvairūs konsultantai, ekspertai, mokslininkai. Tačiau ir pačios politinės partijos turi politinių idėjų. Vienų prioritetu galėtų būti naujovių diegimas, tuo tarpu kitų – labiau konservatyvios idėjos. Taip pat svarbu atsižvelgti ir į partijų siūlomas programas. Įvairūs visuomenės judėjimai, kompetentingų ekspertų nuomonės gali daryti įtaką partijų lyderių formuojamoms programoms. Kitas svarbus veiksnys yra piliečių spaudimas. Piliečių nuomonė nėra viena iš pagrindinių jėgų, skatinančių reformuoti, tačiau kartais viešojo nuomonė nusako problemines sritis.

Suformuotos reformos keliauja į administracinės sistemos lygmenį. Čia pirmiausiai susiduriama su reformų programų turiniu. Pastarasis paprastai būna daugiau retorinis, nes reformą formulavo ne viena konkreti institucija, todėl išryškėja turinio aiškumo ir tikslumo stoka; kartais reformos gali prieštarauti viena kitai [8, p. 49 – 53]. Ne mažiau svarbus yra ir reformos įgyvendinimo lygmuo. Kadangi reformos formuluotė nėra itin griežta, todėl kiekvienas jos įgyvendintojas tampa tarsi jos šeimininku ir gali pakreipti tokia linkme, kuri atitinka susidariusias sąlygas [8, p. 53]. Reformos įgyvendinimo rezultatai gali skirtis nuo pradinių siekių. Tokiu atveju, įgyvendinta reforma gali pateikti informaciją valdančiajam elitui, kokių veiksmų reikia imtis – keisti ar vykdyti toliau suformuotą reformą.

Viešojo valdymo reformos modelyje išskiriamas ir dar vienas veiksnys – nenumatyti įvykiai, nelaimės, skandalai ir pan. Šis faktorius nedaro tiesioginio poveikio reformoms [8, p. 49], tačiau kartais jų mastas gali sutrukdyti išvis vykdyti reformas.

### **Papildomumo modelio analizė**

Vieni iš pagrindinių reformų tikslų paprastai būna viešųjų paslaugų tiekimo gerinimas, biurokratijos masto mažinimas, siekiant veiklos produktyvumo, viešųjų institucijų tarpusavio konkurencijos skatinimas, siekiant pateikti piliečiams didesnę pasirinkimo laisvę bei įtraukti juos į valdymo procesą [1, p. 104]. Šie tikslai siekia suformuoti demokratiškesnį viešąjį valdymą, tačiau padaryti jį jautresniu piliečių pageidavimams nėra taip paprasta. Šiai sąveikai užtikrinti reikalingas nuolatinis ryšys su piliečiais. Tačiau ilgėjant gyvenimo trukmei, gerėjant sąlygoms ir kitiems demografiniams rodikliams, valstybėje daugėja gyventojų. Piliečiai tampa heterogenine visuomene, todėl vienas iš svarbiausių prioritetų yra visų piliečių interesų paisyimas, tolerancija, diskriminacijos mažinimas.

Paprastai manoma, kad ryšys tarp piliečių ir valdžios institucijų yra užtikrinamas per politikus. Tačiau tokį supratimą veikiausiai suformavo politikos ir administravimo dichotomijos šalininkai. Iš tiesų biurokratija disponuodama turima informacija, formuoja viešąją nuomonę [4, p. 18]. Biurokratija kaupia ir analizuoja gaunamas žinias iš piliečių, kurių dėka išryškina visuomenėje egzistuojančias problemas. Tuo tarpu dichotomijos modelis šią svarbią grandį ignoruoja, teigdamas, kad ji prieštarauja demokratijos principams, todėl šiame modelyje administravimas yra atskirtas nuo bendravimo su piliečiais ir interesų grupėmis.

Papildomumo modelis administravimo sąveiką su piliečiais aiškina tuo, kad tai teikia naudos. Išaugusi socialinių paslaugų reikmė reikalauja esminių ir greitų sprendimų. Atlikdama apklausas, rinkdama statistinius rodiklius, kaupdama įvairių nevyriausybinių organizacijų, interesų grupių, profesinių sąjungų ir kt. nuomonę bei tiesioginiai bendraudama su piliečiais, biurokratija susintetina informaciją ir teikia ją sprendimų priėmėjams. Pastarieji turi visapusišką informaciją, kuri padės pateikti priimtinausią sprendimą.

Viešojo valdymo reformos modelis politikos ir administravimo sąveiką išryškina juos sujungdamas elito sprendimų priėmimo procese. Čia sutinkamas pirmasis prieš-

taravimas dichotomijai, kadangi reformos ir sprendimai nėra priimami vien tik politikų. Ši elitą sudaro visi tautos išrinkti atstovai, tuo tarpu iš administracinės sistemos dalyvauja tik vyresnieji valstybės tarnautojai. Tokios proporcijos nesukelia prieštaravimų, nes galutinį sprendimą lemia dauguma, kurią ir sudaro politikai. Tuo tarpu įtraukti visus valstybės tarnautojus į šį procesą tiesiog būtų neįmanoma vien dėl biurokratijos masto.

Politikai sudaro įvairias partijas ir frakcijas. Kuo daugiau šių darinių egzistuoja, tuo daugiau sąlyčio taškų yra su administracine sistema; ir atvirkščiai, kuo homogeniškesnė politinė sistema, tuo siauresni ir koncentruoti santykiai sieja abi puses [7, p. 305]. Galima daryti prielaidą, kad kuo įvairesnes struktūras sudaro politikai, tuo geriau yra formuojamos reformos, nes gaunama informacija yra visokeriopa. Šis privalumas pasitarnauja papildomumo modeliui, nes dichotomijos modelis sąveiką tarp politikų ir administravimo eliminuoja.

Tačiau galima išvelgti ir prieštaravimą. Politikai, kurie užima centralizuotą ir formalizuotą poziciją, bus labiau įtraukti į administravimo darbą nei eiliniai parlamento nariai; tuo pačiu ir vyresnieji valstybės tarnautojai sąveikaus su politikais labiau nei užimantys žemesnes pareigas [7, p. 307]. Tačiau tokia pozicija nėra žalinga, nes sprendimų priėmimo procese dalyvauja visi politikai, todėl jų nuomonės yra paisoma. Net ir dichotomijos modelyje, kur sprendimų priėmimo procesas priskiriamas tik politikai, ne visi tautos išrinkti atstovai tiesiogiai pasinaudoja tokia teise, vadinasi, tai dar kartą grindžią mintį, jog kuo didesnis partijų ir frakcijų skaičius, kuo mažiau homogeninė politinė sistema, tuo daugiau sąveikos taškų yra tarp politikų ir biurokratų.

Kita vertus, ne mažiau svarbu yra suprasti, kokiomis vertybėmis, paskatomis veidini politikai ir biurokratai formuoja sprendimus.

	<b>Politika</b>	<b>Administravimas</b>
<b>Veikla</b>	Žaidimas	Problemos sprendimas
<b>Žaidėjai</b>	Tautosatstovai	Ekspertai
<b>Ištekliai</b>	Interesai/ simboliai	Informacija, pinigai, žmonės, daiktai
<b>Valiuta</b>	Jėga	Žinios
<b>Pokalbis</b>	„Ką Tu girdi?“	„Ką Tu žinai?“
<b>Dinamika</b>	Konfliktas, kompromisas	Harmonija, kooperacija, tąsa

**1 lentelė.** Politikos ir administravimo vertybės.

Šaltinis: Smith K. B., Frederickson H. G. *Theories of Political Control of Bureaucracy// The Public Administration Theory Primer*. Westview Press, 2003. p. 30.

Vykdydami sprendimų priėmimo elito funkcijas, politikai ir biurokratai visų pirma skirtingai jas traktuoja. Politikai į šias funkcijas žvelgia kaip į žaidimą - jų tikslas yra priimti tokius sprendimus, kurie padės būti išrinktiems kitai kadencijai. Tuo tarpu vyresnieji valstybės tarnautojai yra suinteresuoti spręsti iškilusias problemas. Puiku,

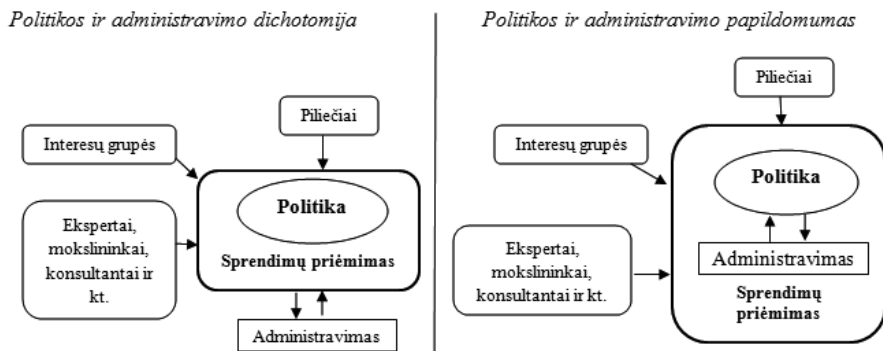


jei politikais tampa prieš tai buvę valstybės tarnautojai, ir atvirkščiai. Tai sustiprintų tarpusavio sąveiką, nes abi pusės turi patirties ir žino, su kokiomis problemomis susiduria kiekviena iš pusių.

Disponuodami įvairiais ištekliais, tiek politika, tiek administravimas sujungia šias žinias sprendimų priėmimo procese. Taip sukuriama informacijos bazė, kurios pagalba formuojamos, taisomos ar nutraukiamos reformos. Svarbu tai, kad tiek viena, tiek kita pusė gali reikalauti kompromisų, spręsti konfliktus.

Pagrindinė politikų paskata – būti perrinktiems kitai kadencijai. Vedini tokių tikslų, politikai yra linkę priimti populistinius sprendimus, taip apsunkinant administravimo darbą. Jei rentis dichotomijos pozicija ir tik politikams suteikti teisę spręsti, ilgainiui biurokratai tiesiog nesusitvarkytų ir nepajęgtų įgyvendinti visas numatytas reformas. Tačiau ir biurokratai turi savų paskatų – jų tikslas yra didinti savo institucijos biudžetą. Paprastai administravimas įvairiais būdais stengiasi įrodyti, kad būtent jų institucija atlieka nepamainomas funkcijas, kurios teiks daug naudos tik tuo atveju, jei bus skirta pakankamai lėšų. Vis dėlto abiejų pusių paskatos yra žalingos tuo atveju, jei tik vienai iš jų yra suteikiama galia priimti sprendimus. Šią problemą gali išspręsti politikos ir administravimo kooperacija. Per šią sąveiką abi pusės sieks kompromisų, harmonijos, nes nei viena neleis savivaliauti kitai.

Dabar vertėtų apžvelgti, kokia ir iš kur informacija pasiekia sprendimų priėmimo elitą, nes būtent jos dėka elitas supranta, kokios valdymo idėjos yra pageidautinos. Remdamiesi tuo, kad dichotomijos modelyje tik politika priima sprendimus, o administravimas tiesiogiai nesąveikauja su piliečiais, interesų grupėmis ir pan., pažvelkime į informacijos srautus iš dviejų perspektyvų – dichotomijos ir papildomumo modelių.



4 pav. Informacijos srautai politikos ir administravimo dichotomijos ir papildomumo modeliuose (sudaryta L. Bakinaitės)

Dichotomijos centrą sudaro politika, kuri priima sprendimus. Tuo tarpu administravimas yra traktuojamas kaip informacijos šaltinis, bet užimantis kitokią vietą nei kiti šaltiniai, nes politika, gautą informaciją paverčia sprendimais, kuriuos perduoda

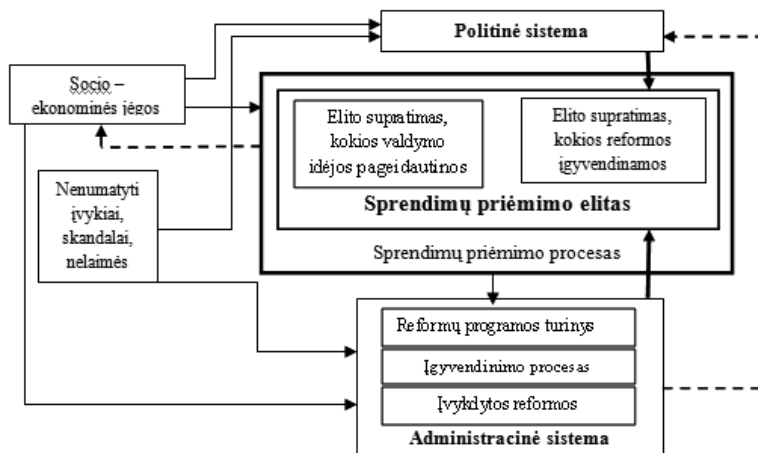
administravimui vykdyti. Papildomumo modelyje centrą sudaro politikos ir administravimo darinys, į kurią suplaukia informacija. Tačiau nepamiršamas ir tarpusavio informacijos apsikeitimas, kuris sukuria įvairiapusę informacinę bazę sprendimų priėmimo procesui.

Nors viešojo valdymo reformos modelyje informacija yra gaunama iš socio – ekonominių jėgų, politinės ir administracinės sistemų ir suplaukia į vieną centrą, taip tapdamas panašus į dichotomijos modelį, tačiau patį centrą sudaro dviejų sistemų dalyviai – politikos ir administravimo. Galima būtų teigti, kad toks centras gauna tiesioginę informaciją iš administracinės sistemos apie problemas, su kuriomis susiduriama dar prieš reformų vykdymą, tačiau pats modelis tokios sąveikos neišryškina (nėra nurodytas ryšys tarp elito supratimo, kokios valdymo idėjos yra pageidautinos ir reformų programų turinio). Tačiau būtent šioje grandyje kyla diskusiniai klausimai.

Papildomumo modelio šalininkai teigia, kad politika ir administravimas yra neatskiriami dėl to, kad administravimo teisės aktai turi politinių pasekmių; jis iniciuoja ir formuoja politiką po to, kai ji yra patvirtinama; valstybės tarnautojai nėra politiškai neutralūs; politikai išitraukia į administravimo procesą [11, p. 552]. Šie argumentai atspindi prieš tai minėtą trūkstantą grandį viešojo valdymo reformos modelyje. Administravimas net du kartus formuoja politiką: pirmą kartą sprendimus priima politikai kartu su vyresniaisiais valstybės tarnautojais, antrą kartą – tie valstybės tarnautojai, kurie nedalyvavo pirmajame etape. Vadinasi, būtina užtikrinti tarpinę sąveiką tarp vyresniųjų ir žemesniųjų valstybės tarnautojų, siekiant išvengti reformų dviprasmiškumą, prieštaravimo kitoms reformoms ir neįgyvendinamumo. Užtikrinus šią grandį, vyresnieji valstybės tarnautojai, su politikais formuodami sprendimus, turės ne tik bendrų, bet ir specifinių žinių apie kasdienį administravimo darbą.

Jeigu sprendimų priėmimo procese dalyvauja biurokratai, kurie kaip žinoma nėra išrinkti tautos atstovai, bet skirti į pareigas, vadinasi, reikia užtikrinti jų kontrolę. Viešojo valdymo reformos modelis kontrolę užtikrina per informacijos srautus, t.y. kol reforma yra vykdoma ir tada, kai ji jau įgyvendinama. Žinios apie reformą yra nuolat perduodamos valdančiajam elitui. Tačiau patiems biurokratams nėra paranku, kai kišamasi į kasdienę jų veiklą, kadangi bet kokia intervencija į jų reikalus sukelia problemas ir apsunkina jų darbą [6, p. 740]. Dichotomijos šalininkai teigia, kad apsaugą nuo politikų būtent užtikrina politikos ir administravimo atskyrimas; tai suteikia pastarajam identitetą, kuris padeda išlaikyti pusiausvyrą tarp profesionalumo autonomijos ir demokratinės atskaitomybės [2, p. 506]. Tačiau papildomumo modelio šalininkai į šią poziciją žvelgia kiek kitaip: jie teigia, kad politikai turi būti skatinami bendradarbiauti su biurokratais, taip padedant siekti jiems efektyvumo [3, p. 880]. Jei politikai dalyvauja kasdienėje biurokratų veikloje, jie turi tiesioginę informaciją apie sprendimų įgyvendinimą. Tai padeda sukurti teigiamą aplinką, remiantis abipusiais lūkesčiais ir plėtojant tarpusavio supratimą, kokie sprendimai yra būtini. Kita vertus, politikams paprasčiausiai gali neužtekti laiko atlikti visas jiems priskirtas funkcijas, todėl itin svarbu nubrėžti ribas, kiek politikai gali kištis į administravimo veiklą.

Atliktą analizę perkelsime į schemą, kuri yra adaptuota pagal anksčiau minėtą Ch. Pollit ir G. Bouckaert viešojo valdymo reformos modelį.



5 pav. Papildomumo modelis viešojo valdymo reformos aspektu.

Šaltinis: adaptuota pagal Pollit Ch., Bouckaert G. *Problemos ir atsakymai: viešojo valdymo reformos modelis*// *Viešojo valdymo reforma*. – Vilnius: Algarvė, 2003. p. 43.

Vizualiai ši schema yra panaši į pradinę viešojo valdymo reformos schemą. Išskiriamos keturios dedamosios dalys – socio – ekonominės jėgos, politinė ir administracinė sistema ir sprendimų priėmimo elitas. Pastarąjį sudaro politikos ir administravimo sistemų atstovai. Kokios reformos yra reikalingos ir, kokios vykdomos, iš esmės yra nulemiamos žiniomis, kurias į sprendimų priėmimo procesą atsineša abi sąveikos pusės. Svarbu paminėti, kad socio – ekonominės jėgos veikia abi sistemas – tiek politinę, tiek administracinę. Gaunama informacija ne tik kaupiama, sisteminama ir pateikiama sprendimų priėmimo elitui, bet ir pasitarnauja interpretuojant administracinei sistemai pavestas vykdyti reformas. Socio – ekonominės jėgos, darydamos įtaką kiekvienai sistemai atskirai, veikia ir patį sprendimų priėmimo procesą, todėl valstybės išpareigojimai veikia ne tik politikus ir jų priimamus sprendimus, bet ir administracinę sistemą.

Skandalai, nelaimės ir nenumatyti įvykiai, kaip ir socio – ekonominės jėgos, veikia abi sistemas. Tačiau svarbų vaidmenį šiuo atveju vaidina administracinė sistema. Ji gali numalšinti neramumus, kilusius skandalus. Be to, atsakomybę piliečiams dalinasi su politikais, tuo pačiu išvengia perdėtų politikų kaltinimų.

Informacija, ateinanti iš administracinės sistemos yra labiau koncentruota ir atspindinti realybę. Šią informaciją teikia patys vyresnieji valstybės tarnautojai, kurie į sprendimų priėmimo elitą ateina spręsti susidariusių problemų, todėl netiksli ar neišaiški informacija šiuo atveju yra žalinga pačiai administravimo sistemai. Jei administracinė sistema teikia informaciją tik kaip atskaitomybės dalį, ji paprastai yra iškraipoma. Tačiau papildomumo modelis nenusako, kaip vyresnieji valstybės tarnautojai gauna patikimą informaciją iš žemesniųjų valstybės tarnautojų.

Kitas svarbus veiksnys yra atskaitomybė. Kadangi visi politikai sudaro sprendimų priėmimo elitą, todėl būtent šis darinys yra atskaitingas piliečiams. Tačiau šia atsakomybe jie dalinasi ir su vyresniaisiais valstybės tarnautojais. Pastarieji, kaip ir visa administracinė sistema, yra atskaitingi taip pat ir politikams. Administravimas yra pakankamai suvaržytas atskaitomybe, todėl neturės galimybes savivaliauti.

## Išvados

1. Papildomumo modelio pagrindą sudaro dichotomijos – dualumo modelis, kuris yra papildytas naujais elementais, suteikiančiais didesnę laisvę administratoriams įsitraukti į valstybės valdymą.

2. Papildomumo modelis yra pagrįstai kritikuojamas dėl nulinės sumos žaidimo, per didelio privataus sektoriaus elementų įtraukimo, mažo dėmesio skyrimo politikos formavimo dimensijai, biurokratijos santykiams su interesų grupėmis ir, dėl sąveikos metu galinčios atsirasti politinės korupcijos ir/ arba administravimo tironijos.

3. Papildomumo modelis numato, kad tiek politikai, tiek biurokratai gauna naudingos informacijos iš piliečių, todėl sprendimų priėmimo procesas pagrįstai gali būti vertinamas kaip našesnis.

4. Administratorių bendradarbiavimas su piliečiais, interesų grupėmis ir kt. teikia teigiamų rezultatų. Vykdomos apklausos, renkami statistiniai rodikliai suteikia koncentruotą informaciją sprendimų priėmimo elitui. Kita vertus, per šį bendradarbiavimą, biurokratija gali malšinti neramumus, skandalus.

5. Viešojo valdymo reformos modelis įtraukia biurokratiją į sprendimų priėmimo elitą, taip patvirtindamas, jog politika ir administravimas sąveikauja. Tačiau pastarąjį sudaro visi politikai ir tik dalis biurokratų, todėl priimant sprendimą lemiamą balsą vis dėlto turi tautos išrinkti atstovai.

6. Priimant sprendimus, politikai ir biurokratai vadovaujasi skirtingomis vertybėmis ir paskatomis. Politikai siekia likti valdžioje, o biurokratai – išspręsti susidariusias problemas. Tačiau abiejų pusių paskatos yra žalingos tik tuo atveju, jei tik vienai iš jų yra suteikiama galia priimti sprendimus. Šią problemą gali išspręsti tik nuolatinė politikos ir administravimo sąveika.

7. Iš administravimo praktikos gaunama informacija visada tikslesnė, nes, kai biurokratija dalyvauja sprendimų priėmimo procese, jai nėra naudinga teikti klaidingas ar klaidinančias žinias.

## Literatūra

1. DeLeon L. Public Management, Democracy, and Politics// The Oxford Handbook of Public Management [ed. Ferlie E., Lynn L. Jr., Politt Ch. – USA: Oxford University Press, 2005.
2. Demir T. Politics and Administration. Three Schools, Three Approaches, and Three Suggestions// Administrative Theory and Praxis, 2009 December, No. 4, Vol. 31.
3. Demir T. The Complementarity View: Exploring a Continuum in Political – Administrative

- Relations// Public Administration Review, 2009 September/ October.
4. Denhardt R. B., Denhardt J. V. Issues in Public Administration Theory and Practice// Public Administration, An action orientation/ 5<sup>th</sup>ed. – Wadsworth Pub Co, 2006.
  5. Gudelis D. Viešojo valdymo reforma: idėjos, procesai ir rezultatai// Viešoji politika ir administravimas. 2006, Nr. 6.
  6. Hansen K. M., Ejersbo N. The Relationship between Politicians and Administrators – A Logic of Disharmony// Public Administration, 2002, No. 4, Vol. 80.
  7. Jacobsen D. I. The Relationship between Politics and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography, and Time// Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. – Oxford: Blackwell Publishing, 2006, No. 2, Vol. 19.
  8. Pollit Ch., Bouckaert G. Viešojo valdymo reforma. – Vilnius: Algarvė, 2003.
  9. Rosser Ch. Woodrow Wilson's Administrative Thought and German Political Theory// Public Administration Review, 2010 July/ August.
  10. Sager F., Rosser Ch. Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy// Public Administration Review. 2009 November/ December.
  11. Skelley B. D. The Persistence of the Politics – Administration Dichotomy: An Additional Explanation// Public Administration Quarterly. – Malden: Wiley-Blackwell publishing, 2008, No. 4, Vol. 32.
  12. Smith K. B., Frederickson H. G. Theories of Political Control of Bureaucracy// The Public Administration Theory Primer. Westview Press, 2003.
  13. Svara J. H. Complementarity and Balancing Political and Administrative Leadership// PA Times, 2002 September.
  14. Svara J. H. The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration// Public Administration Review, 2001, No. 2, Vol. 61
  15. Svara J. H. The Search for Meaning in Political – Administrative Relations in Local Government// Intl Journal of Public Administration, 2006, No. 29.

## ANALYSIS OF COMPLEMENTARITY MODEL IN THE CONTEXT OF PUBLIC GOVERNANCE REFORM

**Aleksandras Patapas, Laura Bakinaitė**

### Summary

*Analysis of relationship between public policy and administration remains one of the most relevant issues in public administration. Normative distinction of public policy and administration seemed to be plausible as proposed to draw a clear line between bureaucrats and politicians in order to avoid corruption, protectionism, bribery. It was argued that such demarcation is justified by the demands of democracy. But the practice has revealed the growing role of bureaucrats in decision-making process, the strengthening relations between politicians and bureaucrats. The tra-*

*ditional normative approach to this relationship has not been prevailing in practice, and formed a need to develop a new model. As a result, the complementarity model was developed by J. H. Svava, however, it has received criticism from the proponents of policy and administration dichotomy model. This article examines formulation assumptions of the policy-administration dichotomy and complementarity models, defines their conceptual content, sets out the limitations of these models, and analyses the complementarity model in the context of public governance reform. The aim of this article is a further problematization of the role of public administration in decision-making process and the legitimacy of this role in the context of modeling of the relationship between public policy and administration.*

*Aleksandras Patapas* – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas.

E. paštas: patapas@mruni.eu

*Aleksandras Patapas* is an Assoc. Professor at the Department of Public Administration, Faculty of Politics and Management, Mykolas Romeris University.

E-mail: patapas@mruni.eu

*Laura Bakinaitė* – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo bakalauras.

E. paštas: bakinaite.laura@gmail.com

*Laura Bakinaitė* is a bachelor of Public Administration, Faculty of Politics and Management, Mykolas Romeris University.

E-mail: bakinaite.laura@gmail.com

Straipsnis įteiktas redakcijai 2011 m. gegužės mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2011 m. gegužės mėn.