


Viešojo administravimo naratyvai ir ateities tendencijų vystymasis: neo - vėberinės valstybės link

Adomas Vincas Rakšnys, Arvydas Guogis

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

 <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppa.15.1.14698>

Anotacija. Autoriai straipsnyje pateikia reikšmingiausių viešojo administravimo naratyvų istorinę-kultūrinę analizę ir probleminiu aspektu nubrėžia jo ateities projekcijas. Peržvelgę viešojo administravimo istorinį kontekstą kultūrologiniu probleminiu požiūriu, jie nustato tą kultūrinę stadiją (etapą), kuriame dabar yra atsidūręs viešasis administravimas, įvardindami jį kaip „post-post-modernistinį“. Šiam etapui būdingos ne naujosios viešosios vadybos teorinės ir praktinės paieškos, o inkrementinė evoliucija naujojo viešojo valdymo link, kurios eigoje išryškėja savotiškas grįžimas prie vėberinio modelio naujomis sąlygomis. Šis neo-vėberinis modelis tampa jungiamąja grandimi pereinant nuo Naujosios viešosios vadybos prie vertybinio Naujojo viešojo valdymo įgyvendinimo, nes jis pasižymi aiškiais principais ir praktiškesniais elementais, kurie prisideda prie stiprių valstybės institucijų suformavimo, o jų poreikį determinuoja dabartinės istorinės-kultūrinės aplinkybės. Nepaisant Naujojo viešojo valdymo modelio kritikos, socialiniu požiūriu jis lieka nepralenkiamu modeliu ir, autorių manymu, yra būtina siekti jo praktinio įgyvendinimo.

Raktažodžiai: naratyvas, kultūra, viešasis valdymas, viešasis administravimas, naujoji viešoji vadyba, naujasis viešasis valdymas, post-modernizmas, post-post modernizmas, neo-vėberinė valstybė.

Keywords: narrative, culture, public governance, public administration, new public management, new governance, post-modernism, post-post modernism, Neo-Weberian state.

Įvadas

Efektyvus viešosios politikos įgyvendinimo sistemų modernizavimas, vidinių institucijų instrumentarijų tobulinimas, praktinių uždavinių kaita, sklandus pagrindinių valstybės funkcijų savo piliečiams užtikrinimas, neatsiejamas nuo viešojo valdymo sistemos atviro pobūdžio ir jos sugebėjimo optimaliai ir kompleksiskai

sąveikauti su išorės aplinkos veiksniais. Tradiciškai analizuojant viešojo administravimo naratyvų pokyčius remiamasi teisinių – ekonominių, ar politinių dimensijų analize, tačiau neskiriamas pakankamas mokslinis dėmesys kultūrinių veiksnių supratimui ir jų poveikio vertinimui bei ryšio su viešojo administravimo naratyvų evoliucija nustatymui. Neatsižvelgiant, arba ribotai atsižvelgiant į kultūrinius veiksnius didėja takoskyra tarp normatyvinio ir deskriptyvinio viešojo administravimo, atsiranda atskaitomybės, korupcijos problemos, skirtingame geografiniame lauke analizuojant įvairių valdymo praktiką daugėja žlugusių valstybių („failed states“) pavyzdžių. Todėl problema formuluojama klausimu - kaip kultūriniai pokyčiai, pereinant nuo modernizmo prie post – modernizmo ir nuo post-modernizmo prie post-post modernizmo, paveikė viešojo administravimo naratyvų vystymąsi? *Straipsnio tikslas* atskleisti šių pokyčių eigą neo-vėberines valstybės link, kaip tarpinio modelio siekiant naujojo viešojo valdymo įgyvendinimo. Analizuojant temos iširtumą užsienyje, paminėtini tokių autorių darbai kaip H. T. Miller, C. J Fox [22], H. T. Miller [20], R. B. Denhardt [9], D. Farmer [13]. Lietuvos moksliniame diskurse būtų galima išskirti A. Raipos pastarųjų metų publikacijas, kuriose paliečiami tam tikri neo-vėberizmo aspektai. Analizuojant viešojo administravimo naratyvų kaitos tendencijas kultūriniu požiūriu paminėtinos A.Minkevičiaus ir A.V. Rakšnio [24], A. Guogio ir A.V. Rakšnio [15] publikacijos. Ši tema yra aktuali, nes Lietuvoje viešojo administravimo naratyvų raidos aspektų analizės neo-vėberizmo naratyvo link remiantis išskirtinai kultūriniu pokyčių prieiga nepavyko aptikti. Siekdami atsakyti į probleminį klausimą autoriai naudosis literatūros analizės, sintezės ir palyginamaisiais metodais.

Viešojo administravimo ir jo kultūrinio konteksto kaita

Nagrinėjant specifinių viešojo administravimo naratyvų kaitą, ypatingas dėmesys dažniausiai skiriamas jų turinio analizei, esminių principų išaiškinimui ir palyginimui. Taip pat būtina paminėti tuo metu dominuojančio modelio disfunkcijų identifikavimą ir tariamai naujojo naratyvo pripažinimo ir įgyvendinimo praktikoje argumentacijos formulavimą, kuriais remiantis valstybės valdymo modelis galėtų būti transformuotas ir modernizuotas atitinkant ekonomines, politines ir naujausias administravimo realijas [32, p. 2-3]. Visgi tik maža dalis viešojo administravimo tyrinėtojų šių modelių kaitą sieja su pokyčiais vykstančiais visuomeninėje kultūroje, bendrąja prasme analizuojant tokius elementus kaip konkrečiame laikotarpyje dominuojančios filosofinės pozicijos, vyraujančios vertybės, kintanti visuomenės psichologinė sąranga ar elgsenos modeliai [17, p. 6]. Retrospektyviai siekiant suprasti Vakarų civilizacijos valdymo principų kaitą kultūriniu požiūriu bendrąja prasme, būtų pravartu panagrinėti pokyčius prasidėjusios, XIX a. pabaigoje – XX. a. pradžioje pereinant prie modernizmo laikotarpio, kuomet vykstantys socialiniai pokyčiai kaip mokslinis, technologinis, ekonominis progresas, švietimo epochos vertybių reintegracija, racionalumo ir vientisumo kaip pamatinių visuomenės vystymosi principų adaptacija, gerėjanti paprastų žmonių gyvenimo kokybė ir augantis sekuliarizmas paskatino valdymo pokyčius, o kartu ir tradicinio, stabilaus, centralizuoto, racionalumu,

hierarchija, įstatymais ir taisyklėmis, biurokratiniais santykiais ir procedūrinio darbo pobūdžiu paremtu viešojo administravimo naratyvo susiformavimą. Šis valdymo naratyvas, apie tai kokiais principais turėtų pasižymėti ir kaip idealiomis sąlygomis turėtų funkcionuoti viešasis administravimas, pretendavo į universalaus pritaikomumo pobūdį [1, p. 12; 35]. Visgi XX a. pabaigoje dėl nuolatinės biurokratinio valdymo modelio plėtros ir jo augančio ekonominio krūvio, viešojo pasirinkimo teorijos veiksnių, nelankstumo, uždaro sisteminio pobūdžio, dėl augančio nusivylimo biurokratų ekspertize ir viešųjų paslaugų teikimo problemomis, prasidėjo tradicinio viešojo administravimo naratyvo dekanonizacija ir nusistovėjusio identiteto demontavimas, akcentuojant pokyčius prasidėjusius anglo – saksiškuose kraštuose 1980 - 1990 metais, kuris buvo lydimas euforiškos marketizacijos nuotaikos, visuotinės debiurokratizacijos, kontraktavimo, valstybės vaidmens mažinimo daugelyje tradicinių sferų [18, p. 129]. Neoliberalizmo ideologija skatino valstybių struktūrų nuostatų kaitą pereinant prie tarpinstitucinės konkurencijos, ekonominio rezultatyvumo, decentralizacijos ir vadybinių instrumentų, kurie išpopuliarėjo privačiajame sektoriuje. Šias transformacijas apimantis viešojo administravimo naratyvas, kaip vėlyvojo kapitalizmo ir vartotojiškos visuomenės produktas įgavo naujosios viešosios vadybos vardą [12, p. 36–40; 15]. Reikšminga, kad šie viešojo valdymo pokyčiai sutapo su istoriškai itin svarbaus reiškinio - postmodernizmo pradžia, kuris kultūrinėje dimensijoje siauresne prasme (t.y. mene) prasidėjo apie 1960-uosius metus, o po to įgavo pagreitį ir išsiplėtė į kitas sferas. Aštuntajame praėjusio amžiaus dešimtmetyje post-modernizmas, skatindamas tradicinių vertybių bei jungiančių gyvenimo formų kvestionavimą ir demontavimą bei įvairių protesto judėjimų susiformavimą, koncentravosi ties identiteto, rasės, lyties, religijos, ar politinių nuostatų klausimais. Pradedant multikultūralizmu, feminizmu ar hipių judėjimais postmodernizmas paskutiniajame XX-o amžiaus dešimtmetyje jau tapo nauja intelektualine mada, kuri persismelkė į daugumą gyvenimo sričių, o kartu ir į viešojo valdymo sferą, formuodamas normatyvinius naratyvus apie viešąjį administravimą. Neišvengiamai juose atsispindėjo ir atskirų post-modernizmo elementų įtaka [36, p. 190; 6, p. 69]. Klasikiniam modernizmo laikotarpiui būdingos paradigmos ir nusistovėjusios sąvokos bei monistinės nuostatos buvo kvestionuojamos ir perkainuojamos. Tokie prancūzų intelektualai, kaip J. F. Lyotard, J. Derrida, M. Foucault, J. Baudrillard skelbė savo idėjas, kurios neišvengiamai paveikė ir visą Vakarų intelektualinę sąmonę. Abejojimas tradicinėmis mąstymo formomis ir sąvokomis kaip tiesa ar objektyvumas, nuolatinė ironija, bet kokių universalaus pritaikomumo siekiančių teorijų kvestionavimas, visuomeninių skirtumų ir marginalizuotų grupių išryškkinimas, stabilumo ir nekintamumo bruožų, kurie pasireiškėdavo per institucionalizuotas hierarchijas nepripažinimas, tapo to laikotarpio dominuojančiais diskursais [7, p. 148]. Todėl nederėtų stebėtis, jog klasikiniai valdymo modeliai kaip Vėberinis, tradicinis viešasis administravimas, dažniausiai neatsiejamas nuo valstybės stabilumo, legalumo, patikimumo veiksnių buvo traktuojamas kaip istorinis artefaktas, kuris neatitiko tuometinio kultūrinio proveržio reikalavimų.

Paradoksalu, tačiau naujosios viešosios vadybos modernizacijos etapas paremtas autonomijos didinimu ir emancipaciniu perėjimu nuo Vėberinio „geležinio narvo“ decentralizacijos link, taip pat neišvengė kritikos ir demontavimo būtinumo. Tiek akademiname, tiek politiniame lygmenyje buvo pradėta abejoti dėl naujosios viešosios vadybos idėjų universalumo, nutolimo nuo tradicinės gerovės valstybės funkcijų, augančios socialinės nelygybės, kiekybinių rezultatų hiperbolizavimo ir jų išmatuojamumo bei visuotinės valstybės institucijų ekonomizacijos ir jų neprognozuojamumo [34, p. 67; 8]. Kaip aiškina W. Dunn ir D. A. Miller [11, p. 350], pirmasis ir, tikriausiai, svarbiausias kritiškas požiūrio akcentas naujosios viešosios vadybos atžvilgiu yra tas, kad šis naratyvas nesukūrė stiprios valstybės, kuri galėtų atitinkamai pasitikti iššūkius, išskylančius tiek vidinėje, tiek išorinėje aplinkoje. Todėl viešajame valdyme išryškėjo tokie negatyvūs požymiai, kaip valstybės tarnyboje auganti nesantaika, negatyvus konkurencinis pliuralizmas, silpnas ekonomikos, sveikatos ir aplinkosaugos reguliavimas. Nacionalinės ekonomikos buvo praktiškai bejėgės prieš išorinę tokių organizacijų kaip Tarptautinis valiutos fondas, ar Pasaulio Bankas intervenciją ir kontrolę. Tai nulėmė, jog naujoji viešoji vadyba kaip ir tradicinis viešasis administravimas, neišvengė beveik metafizinės viešojo administravimo pokyčių logikos. Simboliškai, kaip krikščioniškajam Dievui kontinentinės Europos filosofinėje tradicijoje, taip ir naujajai viešajai vadybai, savo struktūroje įforminusiai naująją sekuliarią neo-liberalizmo ideologiją, buvo paskelbta mirtis [10], todėl viešojo administravimo teoretikai ir praktikai, atsižvelgdami į naujosios viešosios vadybos sukeltas valdymo įtampas, pradėjo formuoti naują teorinį XXI a. naratyvą, turintį pakreipti viešojo administravimo vystymosi kryptį didesnio bendruomenių ir nevyriausybių organizacijų dalyvavimo, tinklaveikos, skaidrumo, viešojo sektoriaus institucijų atvirumo, etinės dimensijos linkme. Šis normatyvinio pobūdžio naratyvas įgavo naujojo viešojo valdymo pavadinimą [27, p. 381-384]. Tačiau būtina suprasti, kad naujasis viešasis valdymas, priešingai nei prieš tai dominavę viešojo administravimo naratyvai, pasižymi labiau retoriškai patraukliais akcentais, kurie stokoja realių įgyvendinimo instrumentarijų. Taip pat jis turi vieninteliu geriausiu būdu išspręsti daugelį naujosios viešosios vadybos ar tradicinio viešojo administravimo kontekstuose nusistovėjusių viešojo administravimo problemų, ir todėl pirminėje jo stadijoje, jį būtų tinkama įvardinti, pasitelkiant Ch. Pollitt ir P. Hupe [31, p. 3] siūlomą terminą – kaip dar vieną viešojo valdymo „magišką koncepciją“. Kita vertus, būtina suprasti, kad post-modernistinė aplinka per daugiau nei dešimtmetį įsivyravusi politinėje ir administravimo kultūroje, nesukūrė tiesioginės terpės naujojo viešojo valdymo įgyvendinimui praktikoje. Siekiant konstruktyviai įdiegti naujojo viešojo valdymo modelį, pirmiausiai derėjo formuluoti ir kolektyviai rasti atsakymus į šiuos klausimus:

- *Kokia organizacinė architektūra naujojo viešojo valdymo kontekste geriausiai atitiktų viešųjų paslaugų teikimą pliuralistinėje valstybėje?*
- *Kokios vertybės palaiko viešosios politikos įgyvendinimą ir viešųjų paslaugų teikimą tokio pobūdžio sistemose?*
- *Koks yra atskaitomybės pobūdis fragmentuotose, pliuralistinėse sistemose ir*

kaip ją įvertinti?

Žinoma, šių klausimų galima suformuluoti ir daugiau [26, p. 9], nepaisant to, fiktyvus, labiau dokumentinis bendruomenių įtraukimas į valdymą, biurokratų ir politikams parankių, jų interesus atitinkančių nevyriausybinių organizacijų įtraukimas į valstybės institucijų ir visuomenės dialogą, (suteikiant jos galimybę išskirtinai monopolizuoti prieigą prie viešosios politikos sferų), ar socialinis teisingumas, išlikęs tik kaip deklaratyvus, diskursyvinis idealas rinkimų kampanijų metu bei moralinė dimensija, kurioje dominuoja kapitalistine, vartotojiška logika paremti politikų, biurokratų ir privataus sektoriaus atstovų ryšiai – tai tie naujojo viešojo valdymo aspektai, kurie viešojo administravimo praktikoje sukėlė abejones dėl tiesioginio naujojo viešojo valdymo galimybių. Būtina paminėti ir tai, kad tinklaveikos principais paremtam modeliui būti įgyvendintam praktikoje tokioje epochoje, kurioje daugiau nebėra stabilios ir patikimos komunikacijos, o vyrauja vien informaciniai netikrumai ir manipuliacija, yra itin sudėtinga [21, p. 88]. Post-modernizmo sukurtas nepasitikėjimas universaliais valdymo projektais jau apriori formavo negatyvias intelektualų pozicijas naujojo viešojo valdymo atžvilgiu, kuomet kritika buvo naudojama ne kaip konstruktyvus korekcinis instrumentas, o kaip pasipriešinimo bet kokioms inovacijoms veiksnys. Kita vertus, būtina atkreipti dėmesį į tai, kad nepasitikėjimas universalumu viešajame administravime sukūrė intelektualinius pamatus tam, kad atkreipti dėmesį į lokalias, decentralizuotas valdymo struktūras, kurių veikimo lauke dominuoja bendri interesai, kultūriniai panašumai ir poreikiai. Šis principas galioja ne bendresniam visuomenės traktavimui – kaip vieningų tikslų ir poreikių sistemos, o kaip skirtingų ir unikalių vienetų visumos, į kurių poreikius turėtų atsižvelgti, viešasis administravimas [28, p. 18]. Visgi, derėtų įvertinti ir tai, kad post-modernizmo, kaip intelektualinės srovės, potencialas nebuvo išnaudotas deramai. H. Bertens [3, p. 19] prognozavo, kad post-modernizmas atliks gaivinančios paimavos vaidmenį, turėdamas potencialo suteikti svarbius impulsus, kurie „atidarytų naujas teritorijas“ intelektualiniams tyrinėjimams. Visgi, modifikavus esamas tradicines, bet stabilias valdymo struktūras, piliečių gerovės užtikrinimo prasme atsiradusi autonomija ir nuolatinis, niekada nesibaigiantis institucijų modernizavimas taip pat sukūrė atskaitomybės problemas. Atsirado palankesnės sąlygos plėtotis korupcinei elgsenai [29], o naujos metodologijos paieškos, kaip nuolatinio reformų naratyvo kūrimas viešajame valdyme, įtvirtino dvi tikroves – vieną, kuri įforminta dokumentuose (dažniausiai fikcija, neatitinkanti realybės), o kitą – faktinę, esančią realioje darbo praktikoje. Šių tikrovių vystymosi trajektorijos dažniausiai išsiskiria. Akcentuoti ir parodomąjį (simuliacinio) viešojo sektoriaus tarnautojų darbo elementai, netikrumo būsena, destruktvyvios ekonominės konkurencijos sąlygos, kurios valstybės valdyme pirmiausiai buvo svarbios pačių biurokratų ir jų institucijų gerovei, o ne viešajam interesui užtikrinti. Dėl post-modernizmo genezės atsiradusios intelektualinės tuštumos visuomenėje įsigalėjo tradicinių vertybių, identiteto ir praeities neigimas, kuris didino destabilizaciją, o kartais net skatino deteritorizaciją [9; 2]. Reliatyvistinės vertybės, tarptautinės teisės laužymas, propagandos naratyvų kūrimas, politinis cinizmas ir radikalizmas bei manipuliavimas rinkėjais kartu su

realpolitik pseudo demokratizavimo apraiškomis įvairiose pasaulio geografinėse platumose tapo norma, ar net siekiama vertybe. Būtent todėl kultūros tyrinėtojai pradėjo kelti klausimus, ar mes tikrai vis dar gyvename post-modernioje epochoje ir ar matome jos esminių bruožų įprasminimą praktikoje, ar dabartinė situacija yra perėjimas prie post-postmodernios visuomenės, daug intensyvesnės post-modernizmo mutacinės versijos su visomis minėtomis negatyviomis charakteristikomis? [25].

Jeigu post-post-modernizmo diagnozė teisinga, kultūrinė prasme yra būtina formuoti naujas teorines gaires, viešojo valdymo metodologiją, kuri atitiktų šiuolaikinius valdymo iššūkius ir visuomenėje įsitvirtinusių mąstymo ir elgsenos modelius.

Post-modernizmo įtaka žlugusios valstybės sampratai ir neo-vėberinės valstybės poreikio pagrindimas

Nagrinęjant mokslinę literatūrą akivaizdu, kad post-modernizmo reikšmė valstybės valdymui gali būti vertinama dviprasmiškai. Dėka post-modernizmo projekto, centralizuotos valdymo struktūros buvo transformuotos decentralizacijos linkme, nuasmenintus ir instrumentinius darbo santykius papildė humanistine psichologija grįstos žmogiškųjų išteklių mokyklos, hierarchinį, autokratinį valdymo pobūdį pakeitė pliuralistinės, įvairių visuomenės suinteresuotų pusių (NVO ir bendruomenių) įtraukimas į valdymo procesus. Nebeliko vieno dominuojančio politinio metanaratyvo, atsiskleidė daugybės skirtingų naratyvų raiška. Taip pat viešųjų organizacijų kontekste buvo pradėta akcentuoti mikro procesų svarba makro rezultatams. Šie reiškiniai prisidėjo prie optimistinio demokratizavimo diskurso susiformavimo [16; 19; 15]. Tačiau, kita vertus, būtina atskleisti negatyvius post-modernizmo padarinius valstybės valdymui, tokiu būdu sukuriant teorinį pagrindimą kultūriniu požiūriu neo-vėberines koncepcijos susiformavimui. Minėtos post-modernistinės emancipacijos tendencijos padėjo pamatus silpstančiai centrinių vyriausybių (valstybių) įtakai, institucijų ir valstybės tarnautojų atskaitomybės ir lojalumo valstybei praradimui, viešųjų paslaugų teikimo perleidimui privačiam sektoriui (privatizacijos keliu), todėl padidėjo valstybės pažeidžiamumas įvairių kataklizmų, užsienio šalių intervencijų, terorizmo grupių veiklų bei ekonominių-socialinių problemų atžvilgiu [29; 23]. Svarbu ir tai, kad silpstant valstybės galioms ir reguliavimui, stiprėjo privačių verslo struktūrų įtaka visuomeniniams procesams bei išaugo monopolinio verslo galia. Visuotinis demokratizavimo, pliuralizmo diskursas iš principo sutapo su tinkamos plotmės valstybių destabilizavimui sukūrimu bei tam tikrais atvejais net anarchijos įsigalėjimui ir žlugusios (angl. failed state) arba trapios (angl. fragile state) valstybės koncepcijų paplitimui [33]. Tai galima patvirtinti remiantis pavyzdžiais iš Sirijos, Irako, Ukrainos, Libijos, Jemeno, Somalio ar kitų šalių, pvz. tokių Centrinės Amerikos valstybių, kaip Haitis, Honduras ar Nikaragva. Šių valstybių nesėkmės tampa globalia problema su kuria susiduria daugelis išsivysčiusių valstybių, tiek Europos Sąjunga, tiek anglosaksiškos demokratijos (JAV, Australija, Naujoji Zelandija ir kt). Todėl pirmiausia yra būtina apibrėžti ką šios koncepcijos reiškia? Ir kokius kriterijus turėtų atitikti sėkminga, idealaus tipo

valstybė? Žlugusios valstybės koncepcija gali būti suprantama kaip ryškus neatitikimas, kaip valstybingumo spraga, kuri egzistuoja tarp *de_jure* suverenumo, gaunamo iš tarptautinės sistemos, ir *de_facto* valstybės gebėjimo tarnauti savo piliečiams [14, p. 3]. Kiti mokslininkai pateikia daugiau bruožų, kuriais remiantis, būtų galima įvertinti realias valstybės galimybes. Remiantis S. M. Miner [23, p. 6–7] išskirtais aspektais, galima apibrėžti būtinus kriterijus, kuriais valstybė turėtų pasižymėti siekiant išvengti perėjimo prie žlugusios valstybės sampratos.

- *Gebėjimas pasitelkti prievartą savo teritorijoje (reaguojant į vidaus, ar išorės grėsmes),*
- *Svarbiausių viešųjų paslaugų teikimas,*
- *Saugios ir stabilios aplinkos piliečiams užtikrinimas,*
- *Įstatymo, teisinio saugumo užtikrinimas, kova su korupcija ir nusikalstamumu,*
- *Sienų kontrolės užtikrinimas,*
- *Privataus sektoriaus reguliavimas.*

Todėl apibendrinant galime teigti, kad post-modernizmo projektas pasižymi dvejopa reikšme. Viena vertus, jis atskleidė fragmentacijos svarbą daugelyje viešosios politikos bei vadybos ir administravimo sričių, tačiau, kita vertus, jis parodė valstybės reikšmės aktualumą. Šiuolaikinių nuolatos besikeičiančių sąlygų ir grėsmių kontekste valstybė yra tiesiog būtina ir egzistencinė sąlyga darniam visuomenės funkcionavimui ir išlikimui.

Post-postmodernizmas ir Neo-vėberinė valstybė

Pirmiausiai derėtų atsakyti į klausimą, kodėl derėtų pereiti prie post – post - modernizmo sąvokos? Siekiant suvokti, link kur einama po post-modernizmo, nagrinėjant Vakarų kultūros tradiciją, tampa akivaizdu, kad šiuolaikiniu laikotarpiu mes nebegalime griežčiau remtis tokiais kultūrinėmis opozicijomis kaip privatus ir viešasis lygmuo, mokslas ir religija, objektas ir subjektas, žmogus ir mašina, realybė ar tikrovė. Tačiau, kita vertus, vargu ar galime kalbėti ir apie privataus ir viešojo sektoriaus persiliejimo intensyvėjimą, visišką lokalizaciją, emancipaciją, valstybės galių fragmentaciją, augančią decentralizaciją, jungiančių visuomenės grandžių sunykimą, hierarchijos pakeitimą visuotine tinklaveika, aktyvesnę neoliberalizmo ekspansiją, ir ar tai, kad hiper, fiktyvios realybės taps tikresnės, nei tikrovė, kaip prognozavo postmodernizmo projektas? [5, p. 63; 2; 3]. Tampa akivaizdu, kad šiuolaikinė būklė pasižymi kitokiais elementais nei post-modernizmo būvis, todėl šiuolaikinį laikotarpį vadinti post-modernizmu būtų netikslu. Siekiant pagrįsti post – post-modernizmo sąvokos atsiradimą, būtina atkreipti dėmesį į tai, kad post-modernistinės emancipacijos ir decentralizacijos tendencijos, kurios buvo nukreiptos į centralizuotų struktūrų demontavimą, varžomos globalių institucijų ar valstybių sąjungų įtakos, kaip Europos Sąjunga, Tarptautinis Valiutos Fondas, Europos Centrinis ar Pasaulio bankas bei Pasaulio Prekybos Organizacija [4, p. 102]. Taip pat jos varžomos augančios terorizmo grėsmės, kaip 2015 m. įvykiai prieš Prancūzijos

savaitraščio „Charlie Hebdo“ redakciją. Tai kvestionuoja ir esminį post-modernizmo bruožą multikultūralizmo akcentavimą. Šiuolaikinis terorizmas, auganti Islamo valstybės (IS) įtaka skatina islamofobiją Europoje, o tokių organizacijų, kaip „Pegida“ raiška, stiprina nacionalizmo jausmus. Taip pat svarbu pabrėžti, kad atsižvelgiant į minėtas terorizmo grėsmes, visuotinį demokratizavimą ir bendradarbiavimą keičia nuolatinio sekimo programos, o jas pateisina kovos su terorizmu koncepcijos [25, p. 15]. Dėl intensyvėjančio militaristinio konflikto nacionalizmo apraiškos pastebimos tokiose šalyse kaip Ukraina ir Rusija, sunkioje finansinėje būklėje atsidūrusioje Graikijoje bei kitose Pietų Europos šalyse, susiduriančiose su emigrantais iš Libijos, Sirijos, ar Irako ir stengiančiais palikti karinių konfliktų zonas bei ieškoti geresnio gyvenimo Europoje. Nacionalizmas stiprėja ir Ispanijos autonominiame regione Katalonijoje, vienoje iš Jungtinę Karalystę sudarančių šalių Škotijoje. Šis aspektas vertas dėmesio, nes, apibrėždamas post-modernų būvį, post-modernizmo klasikas J. F. Lyotardas [19] skelbė apie nepasitikėjimą modernizmo metanaratyvais, įskaitant ir nacionalizmą, o šiuolaikiniu laikotarpiu nacionalizmas atgimsta ir įsitvirtina. Todėl tai yra dar vienas papildomas argumentas šiuolaikinės būklės įvardinimui kaip post-post-modernizmo. Atskiruose pasaulio regionuose, kaip Pietų Amerikoje ar Azijoje, nuo šio amžiaus pradžios dedamos intensyvios pastangos įvairiais būdais sustiprinti valstybės vaidmenį. Tampa matomi ir to rezultatai, kaip, pvz. kairiųjų vyriausybių valstybinės socialinės apsaugos formavimas Pietų Amerikoje ar sėkminga Rytų Azijos valstybių užsienio investicinė politika. Kitas svarbus argumentas dėl visuomenės intelektualinės fragmentacijos, kuri buvo būdinga post-modernizmo paradigmai, yra naujų holistinių diskursų, kaip, pavyzdžiui, institucijų socialinės atsakomybės poreikis. Dabartiniu laikotarpiu keičiasi ir technologijų vaidmuo. Individai, užuot susikoncentravę vien į virtualias realybes, siekdami atsiriboti nuo realaus veiksmo ir aktyvumo gyvenime post-modernizmo kontekste, post-post-modernizmo sąlygomis išnaudoja augančias technologijas, tapdami pilietiškai aktyviais, išreikšdami savo autonomiją, dalyvaudami e-valdžios rinkimuose ar gaudami viešąsias paslaugas internetu [5, p. 63]. Technologiniai aspektai, kaip viešųjų konkursų skelbimas internetinėje erdvėje, tampa konstruktyvia valdymo dalimi ir demokratizavimo instrumentu. Ypač tai būdinga Rytų Europos valstybėse su įsišaknijusia korupcine aplinka.

Visgi, jeigu post-modernizmas buvo perkainojimo ir netikrumo laikotarpis, post—post-modernizmo kontekste viešajame administravime pastebimas judėjimas stiprios valstybės link, ir legalumo, reguliacijos, profesionalumo aspektų akcentavimas. Todėl galima teigti, kad post-modernizmas, kaip pereinamoji fazė, kada senosiomis vertybėmis daugiau nebepasitikima, o naujosios dar nėra susiformavusios, eina į pabaigą. Kaip galima alternatyva post-post-modernizmo akivaizdoje, vienas iš besiformuojančių jungiamųjų teorinių naratyvų siekiant naujojo viešojo valdymo įgyvendinimo viešajame valdyme yra neo-vėberizmas, kurio teorinių aspektų pritaikomumo vertinimui būtina skirti atitinkamą dėmesį. Siekiant apibrėžti šio naratyvo teorinius aspektus galima remtis viešojo administravimo klasikų Ch. Pollitt ir G. Bouckaert išskirtais principais monografijoje „*Viešojo valdymo reforma:*

lyginamojo analizė. *Naujoji viešojo vadyba, valdymas ir Neo – Vėberinė valstybė*“ [30, p. 118–119]:

- *Tai toks valstybės vaidmens perkūrimas, kuris užtikrintų sprendimus dėl globalizacijos, technologinių pokyčių, besikeičiančios demografijos ir grėsmių aplinkosaugai.*
- *Valstybės vaidmens perkūrimas kaip atstovaujamosios demokratijos (centrinės, regioninės ir vietinės) legitimumo elementas valstybės aparate.*
- *Tinkamas ir naujoviškas administracinės teisės vaidmens performulavimas – išsaugant tokius svarbiausius principus, kaip piliečių - valstybės santykių atitikimą, įskaitant lygybę prieš įstatymą, privatumą, teisinį saugumą ir teisinį valstybės veiksmų atitikimą.*
- *Valstybės tarnybos idėjos išsaugojimas, turint omenyje jos ypatingą statusą, kultūrą ir, mažiau, negu anksčiau – terminus bei sąlygas.*

Tačiau, kaip jau įsitikinta naujosios viešosios vadybos ir pirmiausiai teoriniais naujojo viešojo valdymo atvejais, kai pirmuoju atveju be principų reiškesi ir konkrečiais elementais paremti metodai, o antruoju atveju toliau principų mažai pasistūmėta, neo-vėberizmas remiasi eile konkretesnių komponentų, kuriuos tinkamai išvysčius, galima turėti ir atitinkamus metodus:

- *Tai – posūkis nuo vidinio biurokratinio taisyklių ir procedūrų laikymosi link išorinės orientacijos į piliečių poreikius ir norus. Pirminis kelias link to veda neseikant rinkos mechanizmais (nors ir jie gali kartais pasireikšti), tačiau kuriant profesinę ir paslaugų kultūrą.*
- *Atstovaujamosios demokratijos vaidmens papildymas (ne pakeitimas) tokiais konsultacijų instrumentais, kurie kartu su piliečių tiesioginiu dalyvavimu, atspindėtų jų požiūrius (šis aspektas labiau matomas Šiaurės Europos ir Vokietijos vietiniame lygyje.*
- *Atitinkami įstatymai atnaujinami taip, kad skatintų greitesnę orientaciją į rezultatų pasiekimą, negu į taisyklingą sekimą procedūromis. Tai išreiškiama balanso pokyčiu iš ex-ante į ex-post kontrolę, tačiau pirmosios visiškai neatsisakant. Tai gali taip pat turėti veiksmingos veiklos valdymo laipsnio formą.*
- *Tokia viešosios tarnybos profesionalizacija, kad „biurokratas“ taptų ne tik savo veiklos ekspertu, bet taip pat ir profesionaliu vadybininku, orientuotu į piliečio/vartotojo poreikių užtikrinimą [30, p. 118–119].*

Pateikus neo-vėberinės valstybės įgyvendinimo mechanizmus, kyla natūralūs klausimai dėl Naujojo viešojo valdymo likimo – jeigu socialinius ir humanistinius žmonijos pasiekimus ribojančios naujosios viešosios vadybos atsisakymas yra suprantamas dėl savo „išsunkiančiųjų“ (extractive) ir iš esmės tik į kiekybinius rezultatus orientuotų recidyvų, tai kyla didelių abejonių, ar nebus atsitraukta nuo atvirumą, skaidrumą ir socialines dimensijas akcentuojančio naujojo viešojo valdymo? Ar galima suteikti mažesnę reikšmę tokiems socialinės kokybės elementams kaip socialinis-ekonominis saugumas, socialinė įterptis, socialinė sanglauda ir socialinis įgalinimas? Ar socialinė atsakomybė ir socialinis teisingumas

nebėra tos aukščiausio lygio vertybės, kurių siekimas galėtų tapti savitiksliu dalyku kuriant darnią visuomenę? Dabartinė tarptautinių įvykių seka suponuoja kur kas didesnę socialinės ir kultūrinės dimensijos svarbą. Manytume, kad naujojo viešojo valdymo galimybės nėra išsemtos, ir neo-vėberinis modelis gali tapti ta priemone kuria remiantis būtų galima priartėti prie šių aspektų praktinio įgyvendinimo. Bet kokių atveju neo-vėberinio modelio komponentų suformulavimas yra reikšmingas teoriniu požiūriu, nes jis leidžia pateikti papildomą vidutinio lygio teoriją, o tokių teorijų trūkumas viešojo administravimo moksle buvo akivaizdus visą XX-ąjį amžių, kai jį pradėjo M. Vėberis su savo idealaus biurokratijos tipo meta – teorija, o po to šiame moksle dominavo empiriniai aprašomieji atvejų tyrimai (case studies). Galima teigti, kad pagal vidutinio lygio interpretacines aiškinimo schemas ir teorijas viešojo administravimo mokslas po vėberinės meta-teorijos buvo aiškiai atsilikęs nuo kitų socialinių mokslų, tokių, kaip sociologija, politologija, ekonomika, kurių teoriniam vystymuisi XX-as amžius buvo „aukso amžiumi“. Todėl bet koks naujos viešojo administravimo teorijos ar modelio suformulavimas, kuris dar turi ir praktinį taikomąjį pobūdį, yra reikšmingas ir sveikintinas pats savaime, kaip demonstruojantis žmogaus mąstymo galimybes ir tokius sugebėjimus, kurie yra orientuoti į veikimą ir praktinį žmonių problemų sprendimą.

Išvados

1. Naujomis istorinėmis sąlygomis daugelyje pasaulio valstybių formuojasi post-post-modernizmo aplinka, kuriai viešojo administravimo srityje yra būdingesnės vėberizmo paieškos.

2. Viena vertus, post-modernizmas atskleidė fragmentacijos svarbą daugelyje viešosios politikos bei vadybos ir administravimo sričių, tačiau, kita vertus, jis skatino įvertinti valstybės reikšmės sumažėjimą ir jos valdymo instrumentų kaitą, kurie paspartino kai kurių valstybių destabilizavimą ir perėjimą prie žlugusios valstybės koncepcijos.

3. Neo-vėberizmo modelis pasižymi ne tik aiškesniais principais perkuriant valstybės vaidmenį ir administracinę teisę, bet ir tokiais komponentais, kurie gali vesti prie konkretesnių administravimo metodų sukūrimo, didesnės viešosios tarnybos profesionalizacijos, realios, o ne formalios demokratijos vystymo ir labiau į ex-post kontrolę orientuotą valdymo formą.

4. Neo-vėberinė valstybė, kaip tarpinė, jungiančioji grandis tarp naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo, yra ta praktinė ir teorinė alternatyva vis labiau krizių alinamai šiuolaikinei žmonijai, jeigu ji nori pasiekti geresnių darnaus vystymosi rezultatų ir realaus naujojo viešojo valdymo įgyvendinimo.

5. Pirmiausia dėl praktinio pritaikymo stokos mažai realizavęsis naujasis viešasis valdymas nėra išsėmęs savo galimybių, ir prie jo į socialinius aspektus orientuotų vertybių verta sugrįžti, norint pilniau atliepti piliečių socialinio teisingumo ir socialinės atsakomybės lūkesčius.

Literatūra

1. Allmendinger, P. *Planning in a Postmodern Age*. Florence: Routledge, 2000.
2. Baudrillard, J. *Simuliakrai ir simuliacija*. Vilnius: Baltos lankos, 2002.
3. Bertens, H. *Idea of Postmodern : A History*. Florence: Routledge, 1994.
4. Best, S., Kellner, D. Dawns, Twilights, and Transitions: Postmodern Theories, Politics, and Challenges. *Democracy & Nature: The International Journal Of Inclusive Democracy*, 2001, Vol. 7, No. 1, p. 101-117.
5. Brooks, C. K. *Beyond Postmodernism: Onto the Postcontemporary*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2013.
6. Burbach, R., *Globalization and Postmodern Politics : From Zapatistas to High Tech Robber Barons*. London: Pluto Press, 2001.
7. Crawford, P. *Politics and History in William Golding : The World Turned Upside Down*. Columbia: University of Missouri Press, 2002.
8. Delanty, G. *Modernity and Postmodernity: Knowledge, Power and the Self*. London: Sage Publications, 2000.
9. Denhardt, R. B. *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001.
10. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. Tinkler, J. New Public Management is Dead: Long Live Digital Era Governance. *Public Policy and Services*, 2005, No. 4.
11. Dunn, W, Miller, D. A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review*, 2007, Vol. 7, No. 4, p. 345-358.
12. Fabian, A. New Public Management and what comes after. *Issues of Business and Law*, 2010, No. 2, p. 36 – 45.
13. Farmer, D. J. *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*. University of Alabama Press, 1995.
14. Ghani, A., Lockhart, C. *Fixing Failed States : A Framework for Rebuilding a Fractured World*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
15. Guogis, A., Rakšnyš, A. V. Viešojo administravimo modelių vystymosi perspektyvos modernizmo ir postmodernizmo idėjų šviesoje. *Tiltai*, 2014, Nr. 2, p. 19-30.
16. King, C. S. Postmodern Public Administration: In The Shadow Of Postmodernism. *Administrative Theory & Praxis*, 2005, Vol. 27, No. 3, p. 517-532.
17. Kulatunga, U. *Impact of Culture towards Disaster Risk Reduction. School of the Built Environment*. Salford: University of Salford, 2010.
18. Lane, J. E. *New Public Management*. London: Routledge, 2000.
19. Lyotard , J.F. *Postmodernus būvis*. Vilnius: Baltos lankos. 1993.
20. Miller, H. T. *SUNY Series in Public Policy: Postmodern Public Policy*, Albany: State University of New York Press, 2002.
21. Miller, H. T., Fox, C. J, Marshall, G.S.. *Postmodernism, Reality and Public Administration: A Discourse*. Omaha: University of Nebraska, 1997.

22. Miller, H. T., Fox, C. J. *Postmodern Public Administration*. Armonk: M.E. Sharpe, Inc., 2007.
23. Miner, S. M., Trauschweizer, I. *Failed States and Fragile Societies: A New World Disorder?*. Athens: Ohio University Press, 2014.
24. Minkevičius, A., Rakšnys, A. V. Bendruomenė naujojo viešojo valdymo kontekste. *Viešasis administravimas*, 2013, Nr. 4 (40), p. 51 – 60.
25. Nealon, J. *Post-Postmodernism : Or, the Cultural Logic of Just-in-Time Capitalism*. Palo Alto: Stanford University Press, 2012.
26. Osborne, S. P. *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge, 2010.
27. Osborne, S.P. Editorial: the new public governance?. *Public Management Review*, 2006, Vol. 8, p. 377-387.
28. Ozcan, K., Agca, V. Traces of Postmodernism in the New Public Management Paradigm. *TODAYE's Review of Public Administration*, 2010, Vol. 4, No. 3, p. 1-3.
29. Pollitt, C., Bouckaert, G.. *Public Management Reform: a Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
30. Pollitt, Ch., Bouckaert, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo – Weberian State*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
31. Pollitt, Ch., Hupe, P. Talking About Government: The Role of Magic Concepts. *Public Management Review*, 2011, Vol. 13, No. 5, p. 641-658.
32. Steurer, R. Strategic Public Management as Holistic Approach to Policy Integration. *Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration*. Berlin, 2004.
33. Stewart, F. and Brown, G.. *Fragile States. CRISE Working Paper No. 51*, United Kingdom, Oxford. Centre for Research On Inequality, Human Security and Ethnicity, 2009.
34. Van de Walle, S., Hammerschmid, G. The Impact of the New Public Management: Challenges for Coordination and Cohesion in European Public Sectors.” *Halduskultuur*, 2011, Vol. 12, No. 2, p. 190-209.
35. Weber, M. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkley: California Press, (1922, 1978).
36. Wilterdink, N. A. The Sociogenesis of Postmodernism. *European Journal of Sociology*, 2002, No. 43, p. 190-216.

Adomas Vincas Rakšnys, Arvydas Guogis

Public Administration Narratives and the Deveopment of Future Tendencies: Towards Neo-Weberian State

Abstract

The authors present in the article the historic-cultural analysis of the most important public administration narratives and problematically define their future projections. Having

done cultural public administration analysis, they define the cultural epoch, in which public administration now develops, and call it as post-post-modernism. The return to Weberian model under new conditions, as the intermediary, connecting stage from New Public Management to values based New Governance, is characteristic to the present situation. This Neo-Weberian model implies in itself not only more clear principles, but also more practical elements (components), which may lead to more concrete implementation methods, the lack of which is felt under the search for New Governance, but not for New Public Management. In the end of the article the authors argue for the positive evaluation of New Governance, because its social dimensions are not overcome, and according to the authors opinion, it is necessary to return to them back as well.

Adomas Vincas Rakšnys – Mykolo Romerio universiteto, Viešojo administravimo instituto doktorantas.

E. paštas: e_cnv@yahoo.com

Arvydas Guogis – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo instituto profesorius.

E. paštas: arvydasg@mruni.eu

Adomas Vincas Rakšnys is a Post-graduate student at Public Administration Institute, Mykolas Romeris university.

E-mail: e_cnv@yahoo.com

Arvydas Guogis, Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Institute of Public Administration, Professor.

E-mail: arvydasg@mruni.eu

Straipsnis įteiktas redakcijai 2015 m. birželio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2016 m. vasario mėn.