

METODOLOGINIAI VIEŠOJO VALDYMO DEMOKRATIZAVIMO ASPEKTAI

Alvydas Raipa

Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, LT-44239 Kaunas, Lietuva

Straipsnyje analizuojama šiuolaikinio viešojo valdymo metodologijos galimybės tobulinant viešųjų institucijų veiklą, efektyvinant viešosios politikos ir viešųjų programų bei projektų įgyvendinimą. Daugiausia dėmesio yra skiriama bendrųjų sociologinių ir specifinių viešojo valdymo teorijų vietai ir vaidmeniui demokratizuojant viešąjį valdymą šiuolaikinėmis globalizacijos sąlygomis. Valdymo demokratizavimo metodologijos problema aptariama remiantis visuotinai viešojo valdymo teorijoje priimta nuostata, kad metodologija (Ch. E. Lindblom, J. E. Lane, J. Dewey, D. Easton ir kt.) suprantama kaip mokslinių tyrinėjimų srities tyrimo logika ir kaip organizacijų bei individų praktinės-intelektualinės veiklos logika.

Pagrindinės sąvokos: metodologija, viešasis valdymas, demokratizavimas, piliečių dalyvavimas, teorinis argumentavimas.

Keywords: methodology, public governance, democratization, citizens participation, theoretical argumentation.

Įvadas

Viešasis valdymas plačiaja prasme suprantamas kaip viešosios politikos ir viešojo administravimo dichotomija (tam tikra atskirybė ir tam tikra bendrybė tuo pačiu metu). Todėl viešąjį valdymą galima traktuoti kaip viešųjų programų ir projektų rengimą bei įgyvendinimą, kaip profesiją (viešojo valdymo specialisto), kaip valstybės tarnybą (sisteminiu požiūriu) ir akademinės viešojo valdymo studijas. Autoriaus straipsnyje užsibrėžė pabandyti apžvelgti, kaip bendrosios socialinių mokslų (filosofijos, sociologijos ir kt.) teorijos sąveikauja su valdymo teorijomis. Siekiama išsiaiš-

Alvydas Raipa – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros profesorius, socialinių mokslų daktaras.

El. paštas alvydas.raipa@ktu.lt

Alvydas Raipa – Kaunas University of Technology, Department of Public Administration, Professor.

E-mail: alvydas.raipa@ktu.lt

kinti, kokia bendrųjų sociologinių ir valdymo teorijų įtaka viešojo valdymo institucijų, valstybės tarnautojų veiklai, kiek jos gali būti naudingos ne kaip atskiras vienos arba kitos metodikos elementas ar veiklos instrumentas, bet greičiau kaip ir kiek teorija reikšminga kaip metodologinis instrumentarijus demokratizuojant viešąjį valdymą, kuri (instrumentarijų) įvaldžius galima tikėtis geresnės viešojo valdymo strategijos, valstybės ateities vizijos, tobulesnio sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo bei viešųjų ir privačių sektorių sąveikos, platesnio nevyriausybinių sektoriaus vaidmens bei piliečių dalyvavimo galimybių plėtros sprendžiant viešajam sektoriui iškeltus visuomenės lūkesčius.

Teorijos vieta viešojo valdymo praktikoje

Valdymo praktika yra sena kaip civilizacija. Vergovinės valstybės sąrangos evoliucija į feodalinės valstybės sistemą bei jos transformacija į nacionalines valstybes leido vis labiau centralizuoti viešosios politikos formavimą. Antra vertus, centralizuotų valstybių vystymasis nėra atskiriamas nuo politikos įgyvendinimo (viešųjų reikalų administravimo). Tai matome studijuodami kolonijinę centralizavimo ir decentralizavimo politikos istoriją, svarbiausias valstybės institucijas bei veiklos formas, tokias kaip valdžios institucijų sąveika, teismų funkcionavimas, socialinių, ekonominių, karinių valstybės funkcijų instaliavimas ir plėtra. Viso to reikalavo civilizacijos raida, arba kaip priimta sakyti – istorinis vystymasis. M. Weberio nuomone, XX a. pradžioje istorinis vystymasis suponavo tiesioginį poreikį reglamentuoti valdymo sistemas, įtvirtinti visa apimančius teisinius reikalavimus, regulaminus, taisykles ir standartus, tobulinti biurokratijos kompetencijas, tarnautojų specializaciją, hierarchinio valdymo nuostatas, diegti naujas organizacijų valdymo (finansų, personalo ir kitų išteklių valdymo) technologijas.

Tačiau viešojo valdymo teorija ir jos studijos yra gana jauna mokslo sritis, siejama su XIX a. pabaigoje padidėjusiu mokslo žinių, kurios rėmėsi profesionalios praktikos patirtimi, poreikiu. Taip pat teorijos studijos, kaip akademinės veiklos subjektas, viešosios politikos teorinis modeliavimas, kaip dirbtinė realybės rekonstrukcija [2], yra palyginti jauna mokslo teorijos plėtros sritis, kadangi šios srities idėjos, konceptai, reformos, sisteminis institucinis ir individualus analizės lygmenys daugiau remiasi teisiniais, vadybiniais, politiniais tyrimo metodais, t. y. iš esmės sukuria interdisciplininę tyrimo sferą, todėl neretai (ypač teoretikų – vadybos specialistų) ši sfera yra kvestionuojama bei sutapatinama su vadybine metodologija, neišskiriant esminių viešojo administravimo ir viešosios politikos, kaip viešojo valdymo visumos, elementų, kaip savarankiškos mokslo krypties, su savo tyrimo metodologija, apeliuojant į tai, kad šios krypties tyrimo metodai yra arba vadybinės, arba bendrosios sociologinės pakraipos. Tai yra teisinga tik iš dalies. Viešojo valdymo teorija, kaip jau minėta, vystėsi bei vystosi remdamasi ir bendrosiomis sociologinėmis, ir vadybinėmis, ir politinėmis, ir teisinėmis paradigmomis. Egzistuoja ne tik bendrieji viešojo valdymo principai. Gerai yra žinomi dar XX a. pirmojoje pusėje suformuoti esminiai – specifiniai, tik viešajam valdymui būdingi principai, teorinės nuostatos,

leidžiančios taikyti įvairias analizės formas, faktų ir geriausios praktikos modelių analizę, teorinės bei faktinės medžiagos panaudojimo galimybių metodus. Dabar egzistuojantys tyrimo metodai padeda suprasti šiuos faktus bei taikant teorinio modeliavimo, eksplanacijos, analogų, prognostinius ir kitus metodus pateikti jų interpretavimo galimybes. Tam tikslui yra pasitelkiamos bendrosios socialinių mokslų teorinės nuostatos – epistemologija, fenomenologija, hermeneutikos paradigmos galimybės, įvairios interpretacinių teorijų (taip pat realaus tinkamumo, ribų analizės ir kt.) variacijos, leidžiančios naujai pažvelgti į tradicinių teorijų, ne visada išvengiančių stereotipinių, fatalistinių požiūrių įvairovės (tam tikro šabloniškumo ir kategoriškumo), netgi dogmatizmo, įvairių tyrimo metodų (metaanalizės arba empirinių metodų) suabsoliutinimo, pernelyg didelę reikšmę teikiant tyrimo metodų universalizacijai arba atvirkščiai, – specifiniam jų pobūdžiui.

Galima teigti, kad visos universaliausios bendrosios sociologinės teorijos (biurokratijos, sprendimų priėmimo, sistemų, racionalizmo ir kt.) turi savo stipriąsias ir silpnąsias puses, todėl itin svarbu suvokti, kokie minėtų teorijų bruožai yra nuolat kintantys ir kurie yra ilgalaikiai bei pastovūs (statiški). Todėl analizuojant teorinius postulatus būtinas visapusiškas metodologinis pasirengimas, vienos arba kitos epochos ar laikotarpio kontekstualumo (istorinio, politinio, ekonominio, kultūrinio ir kt.) supratimas, nebandant teorinių nuostatų paversti „įrankių dėže“ arba suteikti jiems labiau praktinių sprendimų instrumentų funkcijas. Teorijos analizės paskirtis – naujų metodologinių instrumentarijų, kurie plėtotų ir toliau vystytų teorines nuostatas bei argumentus, sudarytų prielaidas naujoms teorinėms paradigmoms atsirasti ir vystytis, paieškos, o tam reikalinga tam tikra politinė, teorinė, ekonominė, vadybinė terpė. Taip galima siekti viešajam valdymui tinkamų teorijų gilesnio conceptualizavimo, nuolatinio jų viešosios vadybos, organizacinės elgsenos, viešosios politikos sričių atsinaujinimo.

Valdymo teorija ir globalūs pokyčiai

Šiame straipsnyje nesiekama (o ir neįmanoma) aptarti viešojo valdymo teorijų visumos reikšmės, o bandoma išsiaiškinti bendriausius esminių demokratinio viešojo valdymo teorijų (biurokratijos, viešojo pasirinkimo, piliečių dalyvavimo, demokratinio valdymo sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo) vietos ir vaidmens viešojo valdymo praktikos evoliucionavimui bei tolesniam teorinių požiūrių vystymui. Dabartiniu metu tai sunkiai įmanoma be globalizacijos analitinio konteksto, globalių procesų įtakos teoriškai modeliuojant viešąsias sistemas, veiklos procesus, t. y. globalizacijos priežasčių, jos poveikio visuomeniniams procesams suvokimo. Analizuodami globalizacijos poveikį socialinių mokslo teorijos vystymui ir socialinės praktikos eigai teoretikai ne visada sugeba pažvelgti į globalius pasikeitimus, iššūkius, net paradoksalius reiškinius bei elementus, kaip žmonijos istorinio vystymosi produktą ir dažniausiai globalius pokyčius bei jų poveikį traktuoja kaip XX–XXI a. sandūros fenomeną, dažnai užmiršdami, kad jau XX a. pradžioje sociologijos ir filosofijos Vakarų elitas (O. Špengler, A. Šveicer, M. Weber) įvairiai traktavo globalizacijos struktūrą, dina-

miką, poveikį ir pasekmes. Nors minėtų autorių pozicijos dėl globalių procesų poveikio kultūros (plačiaja prasme) plėtrai buvo nevienodos, tačiau aišku, kad juos (ir ne tik juos) globalizacijos procesai tiesiogiai suponavo savo filosofines doktrinas pakeipti tų procesų analizės linkme, siekiant išsiaiškinti esminį klausimą – ar žmonija sugebės priimti globalių problemų sprendimo iššūkius ir juos suvaldyti, ar civilizacijos laukia didžiulis nuosmukis ir netgi susinaikinimas. Jau 1918–1922 m. žinomas filosofas O. Špengleris abejojo, ar tokios bendražmogiškos vertybės, kaip humanizmas, demokratija, švietimas, žmonių teisės ir laisvės, galės išlikti pamatiniais principais bei vertybėmis. Analizuodami jo žinomą veikalą „Europos saulėlydis“ matome, kad O. Špenglerio išvalgos buvo pažangesnės nei metafizinės suabsoliutintos E. Kanto, G. Hegelio ir K. Markso istorijos vystymosi supratimo filosofinės konstrukcijos, kurių esminis bruožas buvo galutinės – geriausios visuomenės sąrangos ir valdymo formų paieškos. Tai leido O. Špengleriui formuoti savo pesimistines žmonijos ateities vystymosi nuosmukio vizijas. O. Špengleris pirmiausiai prognozavo civilizacijos kultūros nuosmukį, plačiaja prasme susijusį su ekologinėmis katastrofomis, globaliais religiniais prieštaravimais, sukurtų mokslinių technologijų nesuvaldymu ir kitomis apokaliptinėmis nuostatomis [21, p. 32–33]. O. Špengleris sunkiai įsivaizdavo (nors visuomeninės santvarkos transformacijas jis pripažino), kad po Europos kultūros nuosmukio žmonija kada nors ras konstruktyvų receptą ryškiau ir tobuliau atnaujinti kultūrą, o kitas žymus to meto filosofas A. Šveiceris savo kultūros ir etikos darbuose tikėjo humanistiniu civilizacijos pradū bei žmonijos gebėjimu atsitiesti ir kurti pažangesnes kultūros (taip pat ir valdymo kultūros) formas bei tradicijas. Tai buvo pozityvi nuostata, nes vakarietiškos kultūros plačiaja prasme kolapsą įvairiais XX a. laikotarpiais konstatavo ir analizavo tokie korifėjai kaip M. Heidegeris, K. Jaspersas ir daugelis kitų.

Kaip atsvara tokioms globalizacijos neigiamo poveikio konstrukcijoms XX a. pradžioje, t. y. 1920 m., pasirodė vieno iš žymiausių XX a. teoretikų M. Weberio darbas „Protestantiškoji etika ir kapitalizmo dvasia“, kurio esminė idėja yra ta, kad europietiškos kultūros pagrindas – valstybės ir teisės teorija bei kitos kultūros formos remiasi senąja filosofine universalaus racionalizmo teorija, kurios ištakų reikia ieškoti naujųjų laikų ir net antikos filosofijoje. (Beje, M. Weberis turėjo istoriko ir teisininko išsimokslinimą). Būtent, racionalistinės civilizacijos vystymosi pradai yra vakarietiškos valstybės valdymo, gamybos, mokslo ir kultūros vystymo instrumentarius [23].

Šiuolaikinės globalizacijos poveikio suvokimas iš esmės adoruoja daugiau A. Šveicerio ir M. Weberio pozityvias nuostatas, tačiau O. Špenglerio svarstymai apie pasaulio civilizacijos susinaikinimo pavojų yra itin aktualūs, nes esminiais šiuolaikinių globalių procesų struktūriniais elementais galima laikyti kardinalius daugelio visuomeninio gyvenimo sferų (gamybos, mokslo, valdymo ir kt.) pokyčius, visuomeninio gyvenimo paradoksus ir nesibaigiančius (etninius, religinius, regioninius ir kt.) konfliktus, apie kuriuos kalbėjo M. Weberis, kurio socialinės-dvasinės veiklos racionalumo bei formaliojo racionalizmo konflikto idėjos aktualios ir dabar [20, p. 27].

Todėl analizuojant viešojo valdymo istorines formas – tradicinį viešąjį administravimą, naująjį viešąjį administravimą, naująją viešąją vadybą, t. y. jų transformaci-

jas, – neabejotinai svarbiu metodologiniu instrumentu tampa ir O. Špenglerio visuomeninės valdymo sąrangos tęstinumo pripažinimas, ir A. Šveicerio tikėjimas žmonijos civilizuoto prado tobulėti galimybe, ir, be abejo, M. Weberio suabsoliutintos, bet kartu išstobulintos racionalistinės paradigmos [1, p. 529–530].

Šiame straipsnyje istorinis globalizacijos rakursas nėra atsitiktinis, tačiau tai nėra pagrindinis autoriaus tikslas. Kaip jau buvo minėta, bendrasociologinės teorijos, filosofinis universalizmas yra tik kontekstualus atramos taškas šiuolaikinių viešojo valdymo teorijų analizės kokybiniais parametrams išlaikyti.

Todėl galima teigti, kad globalizacijos teorija bei praktika yra viešojo valdymo kontekstas, pasižymintis prieštaravimais, vertybių kaita ir kt. Globalius požūrius čia reikia suderinti su vietinėmis vertybėmis, strateginiais interesais bei taktiniais tikslais, centralizacijos ir decentralizacijos tendencijomis, ugdyti viešojo valdymo sistemų bei tarnautojų gebėjimus apdorojant didžiulius informacijų srautus veikti ne tik lokaliu, bet ir globaliu lygiu.

Anksčiau analizuota globalių procesų metodologija, teorinės nuostatos leidžia skirti globalizacijai veikiant viešojo valdymo sferoje vykstančių pokyčių determinantus, tokius kaip socialinė stratifikacija, socialinių jėgų ir sluoksnių transformacijos, viešosios politikos formulavimo bei įgyvendinimo sudėtingumas, viešojo sektoriaus veiklos metodų ir procedūrų kaita, organizacijų lankstumas, kaip gebėjimas efektyviai derinti savo struktūrinę sąrangą ir funkcinę veiklą prie besikeičiančių viešojo sektoriaus bei visuomenės pokyčių [19, p. 368].

Metodologinis tyrinėtojo lygmuo, jo gebėjimas suprasti tyrimo logiką ir ją taikyti praktikoje leidžia greičiau pastebėti besikeičiančias valdymo sistemas (dabartiniu metu mes matome aiškia naujosios viešosios vadybos paradigmos transformaciją į „gerąjį“ viešąjį valdymą), tobulinti demokratišų procesų plėtros, piliečių įtraukimo į valdymą, personalo veiklos profesionalizaciją, geriau numatyti naujas viešojo valdymo strategines perspektyvas, keičiant organizacijų kultūros ir jų filosofijos supratimą [3, p. 62].

Tai neišvengiamai bus susiję su viešųjų paslaugų sferos tobulinimu, politinės atsakomybės įvairovės didėjimu, viešojo ir privataus sektorių santykių tobulinimu. Tai suponuoja naujas teorines viešojo valdymo procesų analizės galimybes, nors jas visada riboja laiko ir finansiniai apribojimai, lemiantys kompromisų neišvengiamumą [7, p. 34].

Todėl galima teigti, kad dabartiniu metu stiprėja tikėjimas, kad valdžia net ir sunkmečio sąlygomis gali geriau tvarkyti viešuosius reikalus, priešintis oligarchizacijos procesams, modernizuojant valstybinio reguliavimo mechanizmus, geriau valdyti valstybės išteklius, derinti valstybių pastangas stabdant tarptautinį terorizmą.

Teorijos ir viešojo valdymo demokratizavimo sąveika

Bendrosios sociologinės teorijos dabartiniu metu demokratiją interpretuoja dvejopai. Pirma, demokratijos plėtra siejama su regioninėmis tendencijomis ir nacionaline valstybe bei jos viešojo valdymo sistemų veikla. Antra, demokratiją dabartiniu metu neišvengiamai mėginama inkorporuoti į globalias sistemas. Žinoma, galime da-

ryti išvada, kad susiduriame su tam tikromis demokratijos ribomis ir galimybėmis bei nedemokratinio valdymo formomis [5, p. 158].

Be abejonės, klasikinės, antikinės ir naujųjų laikų atstovaujamosios demokratijos formos ir toliau išlieka tuo metodologiniu pagrindu, kuris leidžia plėtoti teorines nuostatas, susijusias su regioninėmis ir globaliomis demokratinio valdymo tendencijomis, centralizacijos ir decentralizacijos galimybėmis [9, p. 353–358]. Tai leidžia kalbėti apie XX a. valdymo demokratizavimą jau kaip apie tam tikrą paveldą bei fenomeną, ir iš dalies suvokti XXI a. valdymo demokratiją kaip globalią sistemą.

Klasikinės demokratijos teorijos yra esminis pagrindas visapusiškiau išanalizuoti ir suprasti valdžios bei valdymo legitimumo, valdymo sąrangos, partinių-politinių sistemų tikslus, bandymus ir esmines demokratinio valdymo reformas. Kaip pavyzdys galėtų būti klasikinis A. de Tokvilio veikalas „Demokratija Amerikoje“, kur išsamiai ir išvalgiai analizuojamos ekonominių, finansinių, politinių ir socialinių procesų valdymo problemos [22, p. 164–171].

Šiuolaikinė valdymo demokratizavimo metodologija remiasi demokratines vertybes išpažįstančiomis teorijomis (racionalizmo, piliečių dalyvavimo, viešojo pasirinkimo, demokratinų procesų plėtos organizacijose), kurios tampa savotišku konstitucinio valdymo indikatoriumi piliečių teisių ir lygių galimybių santykiuose su valdžios institucijomis. Valdymo demokratizavimo teorijos reikalauja iš politinių administracinių darinių apsaugoti piliečius nuo valdžios institucijų savivaliavimo, neadekvataus reagavimo į piliečių lūkesčius, neteisėtų valdžios struktūrų sprendimų reikalavimo, netinkamo įstatymų interpretavimo, o kartais ir tiesioginio piliečių, jų grupių viktimizavimo. Todėl galima teigti, kad vienas iš svarbiausių viešojo valdymo kokybės ir efektyvumo kriterijų yra jų sąveika su demokratinėmis vertybėmis ir tradicijomis. Todėl viešojo valdymo teorija detalizuoja daugelį dimensijų, leidžiančių giliau suvokti valdymo sistemų vietą ir vaidmenį demokratinėje visuomenėje. Tai atsakomybė, valdžių padalijimas, teisėtumas, valdymo procesų viešumas ir kitos. Jų lemiamas vaidmuo formuojant ir įgyvendinant viešąją politiką, priimant sprendimus, nepažeidžiant esminių demokratinio valdymo reikalavimų visose valdžių šakose ir visais lygiais [17, p. 335–336].

Užtikrinant valdymo demokratiją naujaisiais laikais itin svarbios D. Loko ir Š. Monteskje išplėtos valdžios padalijimo principinės nuostatos, kurios dabartiniu metu yra esminis konstitucingumo užtikrinimo ir demokratinio valdymo garantas. Jo dėka gali būti užtikrinamas ir horizontalus valdžios padalijimas valdžios šakoms, ir vertikalus padalijimas subnacionaliniams teritoriniams vienetams, įtvirtinama visų rūšių valdymo struktūrų politinė ir administracinė atsakomybė [18, p. 48–49].

Jau minėtas dvejopas (horizontalus ir vertikalus) valdžios galių padalijimas leidžia formuotis ir sėkmingai funkcionuoti valdžios savikontrolės bei kontrolės realiam įgyvendinimui, užtikrina prielaidas plėsti bendruomeniškumą, stabilizuoja savivaldos institucijų veiklos galimybes ir, žinoma, suponuoja aktyvesnę piliečių bei nevyriausybinių organizacijų dalyvavimą viešajame valdyme bei sėkmingesnę viešojo valdymo reformų ir struktūrinių pokyčių įgyvendinimą [15, p. 49, 105–106].

Demokratijos plėtos sąlygomis visuomenės dalyvavimas valdyme reiškia, kad teikti viešąsias prekes ir paslaugas turi būti įtraukti ir piliečių, šiuo atveju vartotojų,

klientų, atstovai [4, p. 213]. Žinoma, piliečių dalyvavimo kontekstas yra daug platesnis, siejamas su teisinės valstybės ir pilietinės visuomenės definicijomis bei praktika. Todėl valdymo struktūrų funkcinė veikla dabartiniu metu dažniausiai tapatinama su atstovaujamos demokratijos šiuolaikinėmis praktinio įgyvendinimo formomis [17, p. 335].

Įvairios valdymo demokratizavimo teorijos reikalauja iš viešųjų institucijų užtikrinti įvairių rūšių atsakomybės ugdymą. Visų pirma, tai praktinė atsakomybė, kuri reiškia vykdomosios valdžios atsakomybę legislatūros institucijoms. Administracinė atsakomybė suprantama itin plačiai – tai institucijų atsakomybė už vykdomą viešosios ir privačios partnerystės politiką, jos segmentų įgyvendinimo kokybę, tolesnį šių sektorių bendradarbiavimo galimybių tobulinimą [11, p. 252–254].

Konstitucinės atskaitomybės principai reikalauja, kad valdymo tikslai, uždaviniai, visų lygių valdžios projektai, programos, veiklos metodai ir procedūros neprieštarautų konstitucinėms nuostatoms. Civilizacijos praktika rodo, kad tai įmanoma, kai visuomenės demokratinė kultūra yra vienas svarbiausių veiksnių, apibrėžiančių piliečių santykius su valdžia, valdžios su interesų grupėmis, kurios yra pakankamai artikuliuavę savo pozicijas, kaip sutelkti intelektualias pajėgas, narių energiją kolektyviniams veiksams, įvairiomis formomis sugeba priversti valdžios struktūras žinoti interesų grupių pozicijas, atsilipti į jų poreikius, lūkesčius ir reikalavimus [10, p. 311–317].

Nepaisant piliečių nuostatų viešosios institucijos (ypač pokomunistinėse šalyse) dažnai nepakankamai vertina visuomenės dalyvavimo reikšmę, pilietinės struktūros ir iniciatyvos atribojamos (kartais net apkaltinamos priešišku valdžios institucijų veiklai) nuo valdymo reformų rengimo, jų nuomonė geriausiu atveju dažnai priimama tik kaip rekomendacinė. Bendroji demokratijos teorija ir valdymo demokratizavimo nuostatos reikalauja besąlygiško visuomenės dalyvavimo, susijusio su valstybės institucijų ir verslo struktūrų partneryste, valstybės susirūpinimo klientelos ugdymu, nepaisant galimų korupcijos, neskaidrumo bei viešojo intereso pažeidimo galimybių.

Biurokratija ir demokratijos teorija

Demokratinio valdymo proceso plėtros neišmanoma įsivaizduoti be šiuolaikinių biurokratinio valdymo tobulinimo procesų, visų pirma, atstovaujamosios biurokratijos veiklos racionalizavimo. Biurokratinių darinių galimybės priimant bei įgyvendinant ir esminius, ir lokalinius sprendimus yra svarbiausias viešojo valdymo sistemos elementas, todėl konceptualūs šiuolaikinės biurokratijos tyrimai (D. Thompson, F. Rurke, R. Stillman ir kt.) bei teoriniai teiginiai tampa svarbūs demokratizuojant viešąjį valdymą.

Dabartiniu metu modernios visuomenės vis atsargiau vertina valdymo institucijų biurokratijos galimybes, daugiau yra orientuojamasi į evoliucinį debiurokratizavimą, kuris lemia viešojo valdymo demokratizavimo kompleksiskumą, t. y. valstybės institucijos įgauna specifinius, vis platesnius ryšius su privačiomis struktūromis, nevy-

riausybiniomis organizacijomis, interesų grupėmis, plėtojant racionalia elgsena pagrįstus demokratinio valdymo multiorganizacinius tikslus ir uždavinius, siekiant įgyvendinti racionalią viešąją politiką.

Racionalumą R. Denhardtas įvardija kaip tikslingą elgseną, siekiant organizacinių tikslų, o konstruojant teorinius modelius – siekį atskirti faktus nuo teorinių postulatų kūrėjų išpažįstamų (dažnai itin subjektyvių) vertybių [6, p. 110–111].

Reikia pažymėti, kad naujoji viešoji vadyba kaip paradigma XX ir XXI a. sandūroje savo teorinėmis nuostatomis, valdymo modernizavimu turėjo įtakos (tam tikra prasme) viešojo sektoriaus debiurokratizavimo procesų tobulinimui. Buvo parengti klasterizacijos, sutarčių valdymo ir kitų sričių teoriniai politikos tinklų ir vadybos tinklinių struktūrų plėtros modeliavimo pagrindai. Taip pat viešojo ir privataus sektorių partnerystės poveikis demokratinio valdymo procesams tobulinti dabartiniu metu yra vertinamas gana kontroversiškai. Tai priklauso ir nuo konkretaus regiono socialinio, ekonominio išsivystymo, politinės sąrangos lygmens, biurokratinio valdymo tradicijų bei tendencijų, viešojo sektoriaus personalo gebėjimų ir kitų faktorių.

Daugelis šiuolaikinių viešojo valdymo tyrinėtojų pažymi, kad pernelyg didelis viešojo sektoriaus segmentavimas sukelia valdymo aparato, t. y. biurokratinio personalo, gausėjimą, nes kuriami nauji valdymo dariniai – komisijos, laikinos ir nuolatinės viešosios įstaigos, agentūros, komitetai bei kitos institucijos, kurias išlaikyti būtinas solidus papildomas finansavimas. Todėl dabartiniu metu, vertinant pasitelkus istorinę medžiagą, tampa aišku, kodėl Jungtinėje Karalystėje nebuvo itin populiariau praktiškai įgyvendinti naująją viešąją vadybą, nors jos diegimo procesas čia prasidėjo anksčiausiai. Tai rodo neseniai paskelbti Jungtinės Karalystės archyvai. Jie atskleidžia 1979–1980 m. parlamente vykusių diskusijų pobūdį, kai konservatorių vyriausybė ilgai nesugebėjo įstatymiškai įtvirtinti numatyto visuotinio privatizavimo programų įgyvendinimo, kol galop M. Thatcher asmeniniu autoritetu ir konservatorių politikos pastangomis maža persvara pasiekta, kad buvo leista pradėti pirmąsias reformas, privatizuojant viešojo sektoriaus įmones, jų veiklos restruktūrizavimą. Šis procesas tik po 10 metų (1990–1992 m.) teoretikų buvo pradėtas traktuoti kaip naujoji viešoji vadyba [13, p. 15–16].

Viešojo sektoriaus privatizavimas buvo tik dalis naujosios viešosios vadybos reformų, siekiančių kompleksiščiau formuoti organizacijų visapusiškos veiklos restruktūrizavimo vektorius, tuo suteikiant biurokratijos veiklai daugiau policentrinį aspektą, priešingai M. Weberio biurokratijos monocentrinei sampratai, kurią įgyvendinant tradicinio viešojo administravimo epochoje dažnai nebūdavo pasiekiamas laukiamas efektyvumas. Tačiau biurokratija kaip ir valstybė, anot antikos klasiko, yra „geriausias blogis“, kuriam lygiaverčių alternatyvų, organizuojant visuomenės valdymą, nėra. Ne visai teigiamai vertinant anksčiau aptartą naujosios viešosios vadybos adoruojamą viešojo sektoriaus fragmentaciją (segmentavimą) reikia pripažinti, kad naujoji viešoji vadyba (kaip instrumentų, metodų, procedūrų visuma) leidžia panaudoti įvairresnes ir lankstesnes priemones valdymo stabilumui, įvairių rūšių išteklių dislokacijai, organizacinės elgsenos pokyčiams, plėsti neformalių struktūrų ir neformalios elgsenos organizacijose formas, o tai racionalumo, individualizmo, moralumo ir kitais požūriais taip pat traktuojama nevienareikšmiškai.

Todėl šiuolaikinis naujasis (gerasis) viešasis valdymas siekia išryškinti XX a. pabaigos viešojo valdymo (naujosios viešosios vadybos) biurokratinio organizavimo pokyčių reikšmę, pozityvius ir negatyvius antibiurokratinių reformų padarinius. Šiuolaikinėje viešojo valdymo teorijoje vis plačiau vartojamas „konstitucinės biurokratijos“ terminas, stiprėja teoretikų pastangos plėtojant politinės biurokratijos kontrolės teorines nuostatas [8, p. 27–31].

Vystantis teorinei argumentacijai amžių sandūroje kaupėsi ir praktinė patirtis įvairiuose regionuose stiprinant biurokratijos kontrolę. Biurokratinės mašinos politinė kontrolė įvairiuose valdžių lygiuose itin stiprėjo (ir stiprėja) Prancūzijoje, Švedijoje, Australijoje, Jungtinėje Karalystėje. Šiose valstybėse susiklostė nauji viešojo valdymo organizavimo lygių ir tipų koordinavimo būdai (jau minėta viešojo ir privataus sektorių partnerystė, sutartiniai mechanizmai bei kt.). Itin sparčiai plito vykdančiųjų agentūrų institucionalizacija, suponavusi valstybės tarnautojų veiklos biurokratinių suvaržymų mažinimą, taip pat ribojant valstybinių biurokratinių organizacijų veikimo laisves, siekiant didesnės jų atskaitomybės ir atsakomybės, suteikiant daugiau galių klientams-vartotojams kontroliuoti biurokratinių struktūrų veiklą [15, p. 184–186].

Mėgintos apžvelgti antibiurokratinės valdymo reformų tendencijos tik patvirtina teiginį, jog šiuo metu reikalinga nuosekli permanentinė viešojo valdymo demokratizavimą skatinanti reforma. Apie ją dar 1989 m. kalbėjo V. Ostromas, įvesdamas „gero“ viešojo administravimo terminą [14, p. 24–25].

Teoretikai yra parengę (ir rengia) daugybę demokratinio valdymo plėtros modelių, tačiau teoriniai modeliai, kaip žinoma, dažnai praktikoje arba neįgyvendinami, arba net nebandoma jų įgyvendinti. Tai priklauso nuo teorinio modelio konceptualizavimo lygmens, kontekstualumo jį įgyvendinant, hierarchinių santykių viešojoje erdvėje išsigalėjimo, darbuotojų dalyvavimo rengiant sprendimus, t. y. būtina suprasti, kad valdymo demokratizavimo procesas – tai ne tik procedūrų, regulaminų, standartų ir taisyklių visuma. Valdymo demokratizavimas turi tiesiogiai optimizuoti viešojo valdymo procesus, t. y. valdymo procesų efektyvumą [3, p. 187–189]. Pats terminas „demokratizavimas“ analizuojant valdymo procesus yra vartojamas dažniau nei itin daugiaplanis, daugiaparaigminis „demokratijos“ terminas, nes demokratizavimas leidžia plačiau atskleisti organizacijų veikloje įgyvendinamas valdymo technologijas, individų elgseną, veiklos procedūrų transformacijas, t. y. apibrėžimas „demokratizavimas“ labiau siejamas su subjektyvių faktorių – interesų grupių, partijų, individų, institucijų pastangomis, siekiant ilgaamžes demokratinės vertybes pritaikyti šiuolaikiniam viešojo valdymo etapui. Todėl galima teigti, kad demokratinėmis vertybėmis yra pagrįstos svarbiausios šiuolaikinės bendrosios sociologinės ir specifinės valdymo paradigmos, kurių universaliausia – sistemų teorija, įvairios grupių teorijos, racionalistinės doktrinos, valdymo sprendimų bei kitos viešosios politikos ir viešojo administravimo teorinės paieškos [12, p. 36–39].

Tačiau demokratinės vertybės nėra lengvai įgyvendinamos ir įtvirtinamos, kadangi dažnai susiduriama su skirtingais požiūriais, interesų grupių konfliktais, biurokratinių struktūrų patologija, netinkamu bendruomenės bei organizacijų psichologiniu klimatu, sunkumais taikant viešosios politikos stuktūrizavimo, viešojo specifi-

nių kvazikolektyvinių arba kolektyvinių vertybių pasirinkimu [7, p. 236–237]. Todėl galima tvirtinti, kad demokratinio valdymo teorinių postulatų praktinis taikymas viešajame valdyme negali būti suprantamas kaip vien valdymo modelių atranka. Modelių paieškos itin svarbus veiksnys, tačiau koks valdymo demokratizavimo modelis bus pasirinktas priimant sprendimus, rengiant projektus, įgyvendinant viešąją politiką, prižiūrint viešojo valdymo procesus, nelengva prognozuoti, turint galvoje itin platų galimų taikyti modelių spektrą. Daugelis modelių gali suteikti nemažai galimybių parengti instrumentarijų, kaip efektyviau įtvirtinti demokratinio valdymo normas ir standartus – piliečių dalyvavimą, demokratinį nuostatų įtvirtinimą darbo vietoje bei kitus.

Tačiau reikia suprasti, kad nėra idealių modelių, kaip nėra ir idealių tų modelių įgyvendinimo sąlygų, todėl esminis viešųjų institucijų veiklos vektorius šiuo metu turi būti nukreiptas tobulinti patikrintas antibiurokratinių teorijų prioritetinio taikymo praktikoje sąlygas.

Išvados

1. Viešojo valdymo demokratizavimas, kaip daugiaplanis, daugiaparadigminis reiškinyss ir procesas, reikalauja išsamaus metodologinio pagrindimo, kurio struktūroje svarbią vietą užima ir bendrosios filosofinės, sociologinės koncepcijos bei doktrinos, ir specifinės viešojo valdymo organizacijų teorijos. Abiejų rūšių metodologijų sąveika moksliniuose tyrimuose leidžia tikėtis tam tikrų galimybių kuriant metodologinį instrumentarijų ir geriau panaudoti įvairias jo variacijas (modelius, metodus, procedūras) viešųjų institucijų veikloje plėtojant demokratinį valdymą.

2. Viešojo valdymo teorija, kaip multiorganizacinė, pasižymi ir interdisciplininė veiklos sfera, kurioje sėkmingai taikomi politiniai, vadybiniai, teisiniai veiklos metodai. Juos interpretuojant ir siekiant pritaikyti tyrimuose naudojamosi įvairiomis modeliavimo, prognozavimo, simplifikavimo, eksplanavimo ir kitomis procedūromis, leidžiančiomis plačiau remtis klasikinėmis socialinių mokslų – epistemologijos, fenomenologijos ir kitų – nuostatomis. Šios bazinės socialinių mokslų doktrinos leidžia geriau pasireikšti universalioms sprendimų, sistemų ir kt. teorijoms, išvengti trūkumų tiriant vienos arba kitos viešojo valdymo problemos kontekstualumą, pasižymintį įvairiausiomis formomis (istorine, kultūrine, politine ir kt.).

3. Valdymo teorijos ir praktikos evoliucijoje dabartinėje aplinkoje svarbiausia dimensija tampa globalūs pokyčiai, paradoksai, įvairių lygių bei rūšių konfliktai. Suprantant globalizaciją kaip objektyvų visuomenės vystymosi rezultatą, būtina visapusiškai suvokti šiuolaikinių globalizacijos procesų genezę, kurios ištakos prasideda XX a. pradžioje ir analizuojamos žymiausių to meto teoretikų tyrinėjimuose, kuriuose globalizacija bei jos pasekmės, kaip fenomenas, buvo traktuojami nevienareikšmiškai. Analizuodami globalizacijos teorinį pagrindimą šiuo metu globalius pokyčius laikome vienu iš svarbiausių viešojo valdymo teorinių konstrukcijų ir valdymo praktikos kontekstų.

4. Šiuolaikinė valdymo demokratizavimo metodologija remiasi naujųjų laikų mąstytojų ir XX a. teorinėmis nuostatomis. Jomis remiantis šiuolaikinė valdymo demokratizavimo praktika įgauna galimybes plėtoti bendrademokratinės (atstovavimo ir kt.) nuostatas bei specifines viešojo valdymo demokratizavimo kryptis, išreikštas valdymo decentralizavimo, legitimumo, partinės-politinės sistemos sąrangos tobulinimo problemomis. Valdžios galių padalijimas, valdymo teorijų koncentravimas į piliečių dalyvavimo valdyme plėtrą gali labai padėti stabilizuoti bendrųjų demokratinių procesų įtvirtinimą jaunose valdymo demokratijose, suponuoti klientelizmo, nevyriausybinių-neformalių darinių veiklos galimybes, užtikrinti viešojo valdymo biurokratizavimo evoliucines transformacijas (ir struktūriniu, ir funkciniu lygiu) į įvairių valdymo lygių debiurokratizavimo tendencijų plėtojimą.

Literatūra

1. Aron R. *Etapy razvitiya sociologičeskoj mysli*. M.: Progres, 1993.
2. Berger P., Lucman's T. *The Social Construction of Reality*. New York: Doubleday, 1967.
3. Bovaird T., Löffler E. *Public Management and Governance*. London: Routledge, 2009.
4. Cívinskas R. Pilietis kaip klientas naujoje viešojoje vadyboje. Kn.: *Naujoji viešoji vadyba*. Ats. red. A. Raipa. Kaunas: Technologija, 2007.
5. Dahl R. *Demokratija ir jos kritikai*. Vilnius: Amžius, 1989.
6. Denhardt R. *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001.
7. Dunn W. *Viešosios politikos analizė*. Vilnius: Homo liber, 2006.
8. Fredericson G., Smith K. *The Public Administration Theory Primer*. Westview Press, 2003.
9. Held D. *Demokratijos modeliai*. Vilnius: Eugrimas, 2002.
10. Janda K., Bery J., Goldman J. *The Challenge of Democracy*. Boston: Houghton Mifflin, 1989.
11. Klijn E. H, Edelenbos J., Kort M., Twist M. „Facing Management Choices in 18 Complex Environmental Public-Private Partnership Projects“ in *International Review of Administrative Sciences*. 2009. Nr. 74 (2).
12. Lane J. E. *State Management*. London: Routledge, 2009.
13. Laughlin K. Mc., Osborne S. P., Ferlie E. *New Public Management*. London: Routledge, 2005.
14. Ostrom V. *The Intellectual Crisis in Public Administration*. Tuscaloosa: Alabama Press, 1989.
15. Pollitt Ch., Bouckaert G. *Viešojo valdymo reforma*. Vilnius: Algarvė, 2003.
16. Raipa A. Viešasis administravimas ir demokratinės vertybės. *Viešasis administravimas*. 2002. Nr. 1.
17. Raipa A. Viešasis administravimas ir piliečių dalyvavimas demokratiame valdyme. *Viešojo administravimo efektyvumas*. Monografija. Kaunas: Technologija, 2001.
18. Raipa A., Backūnaitė E. Fiskalinės decentralizacijos tikslai ir instrumentai. *Viešasis administravimas*. 2002–2003. Nr. 3.
19. Raipa A., Smalskys V. Šiuolaikinio viešojo administravimo raidos tendencijos. *Viešojo administravimo efektyvumas*. Monografija. Kaunas: Technologija, 2001. P. 352–369.
20. *Sociology*. Orlando. University of Central Florida, Mc. Grow Hill, 1999.
21. Špengler O. *Zakat Evropy*. Novosibirsk: Naūka, 1993.

22. Tokvil A. *Demokratija v Amerike*. M.: Progres, 1992.
23. Weber M. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. London: Allen and Unwin, 1947.

METHODOLOGICAL ASPECTS OF THE DEMOCRATIZATION OF PUBLIC GOVERNANCE

Alvydas Raipa

Summary

The methodology of public governance has only been analysed recently. The methodology of public governance consists of a collection of concepts, ideas, reforms, degrees and other problems of theory. The role of methodology is important in the field as applied, practical and interdisciplinary as public governance. The study analyses how public administration theory developed at the end of the twentieth and at the start of the twenty-first century. The article examines the theories of public sector practice, such as theories on public organization behaviour, public management, and public policy implementation in a global environment. Theories on bureaucratic politics seek to explain how the politics-administration dichotomy is transforming from the traditional theoretical framework to the new democratic systematic framework and to a new understanding of public governance democratization, which is central in today's organizational theory. The primary issue addressed in the article is the development of public administration and governance theory in the period of globalization and modernization, and changes in the definition of the role of theory in public governance.