

## Kontinentinės Europos viešojo administravimo genezė

Vainius Smalskys

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

*Siekiant geriau išsiaiškinti šiuolaikinės viešojo administravimo tendencijas ir įvertinti dabar pasaulyje įsigalinčio anglosaksiškojo (amerikietiškojo) viešojo administravimo modelio atsiradimo priežastis, šiame straipsnyje analizuojama europietiškojo viešojo administravimo genezė per austrų-vokiečių ir prancūzų administravimo mokyklos raidos prizmę. Akcentuojama, kad, įsigalint vadyba grindžiamai amerikietiškajai viešojo administravimo koncepcijai, tiek austrų-vokiečių, tiek prancūzų administravimo mokyklų patirtis tyrinėtojams dar yra gana platus tyrimų laukas. Atlikta analizė apibendrinta išvada, kad Europos kontinentinėje tradicijoje įsigalėjusi nuostata, kad žmogus, viešųjų paslaugų vartotojas, yra teisės ir pareigų subjektas, kurio pagrindinės vertybės yra jo teisės, laisvės, teisiniai interesai ir teisiškai apibrėžtos pareigos, yra svarbi tolesnės viešojo administravimo raidos prielaida.*

Raktažodžiai: *viešojo administravimo genezė, Europos viešojo administravimo mokyklos.*

Keywords: *genesis of public administration, European schools of public administration.*

### Įvadas

Šiuolaikiniame pasaulyje vis labiau įsigalint anglosaksiškajam (amerikietiškam) viešojo administravimo modeliui, susidaro išpūdis, kad per mažai dėmesio beskirama europinio viešojo administravimo genezei ir jo patirties analizei. Antra vertus, europinio viešojo administravimo ištakos ir jo raida gali būti patikimas atramos taškas, vertinant dabartinę viešojo administravimo raidą ir bandant numatyti tolesnės jo raidos tendencijas. Pastarasis teiginys grindžiamas ir kai kuriomis pastaraisiais metais Lietuvos mokslinėje spaudoje pasirodžiusiomis publikacijomis. Pavyzdžiui, E. Jasaitis teigia, kad viešasis administravimas yra palyginti jauna mokslo sritis ir kad ją galima laikyti XIX a. pabaigos prancūzų ir vokiečių mokslininkų pastangų vaisiumi [1, p.6-7], o S. Puškorius nurodo, kad tradicinio viešojo administravimo mokslas sukurtas per pirmuosius du XX a. dešimtmečius [2, p.111-119].

Amerikietiškoji viešojo administravimo mokykla, kaip dominuojančioji postindustrialiniame Vakarų pasaulyje, daugiau remiasi vadybiniais administravimo metodais, ir tai kartais verčia abejoti, ar viešasis administravimas yra savarankiškas mokslas, ar tik vadybos mokslo šaka.

Kontinentinėje Europoje viešasis administravimas savo ištakose rėmėsi teise ir finansų mokslu, o kiek mažiau vadybos, sociologijos ir politikos mokslais. Ir tik pastaraisiais dešimtmečiais daugelyje Europos valstybių viešojo administravimo studijose labiau imta akcentuoti politikos ir vadybos mokslai.

Kadangi iki šiol Lietuvos mokslinėje spaudoje mažai tenagrinėtas austrų-vokiečių ir prancūzų administravimo mokyklų indėlis į viešojo administravimo praktiką bei tyrimus, šiame straipsnyje pagrindinis dėmesys skiriamas šių mokyklų idėjų ir tų šalių viešojo administravimo patirties analizei, bandant tos analizės rezultatus susieti su dabartinėmis viešojo administravimo raidos aktualijomis.

### Senovės ir viduramžių Europos valstybių administravimo metodai

Kaip praktinė valstybės tarnybos veikla, administravimas yra senas kaip ir valstybė. Administravimo metodai priklauso nuo šalies socioekonominių sąlygų, pasirinktos ideologijos ir t.t.

Europinį valstybės raidos kelią pagrindė graikai ir romėnai. Dėl graikų aristokratų ir demoso kovos aristokratinės respublikos ar tironijos virsdavo demokratinėmis. Valstybės valdymo reikaluose dažnai dalyvaudavo visi socialiniai sluoksniai, išskyrus vergus, ir administraciniai sprendimai būdavo kolektyvinių pastangų vaisius. Didelės gyventojų dalies nepriklausomybę nuo valdžios sprendimų garantavo privatinė žemės nuosavybė. Roma ir jos privatinė teisė padėjo pagrindus vakarietiškai savininkų civilizacijai, kuri gyveno iš savo darbo, o ne iš valdžios sprendimų malonės. Šių valstybės ir piliečių santykių neįstengė pakeisti ir feodalizmas.

Viduramžių Europa formavosi veikiama romėnų kultūros. Didelę įtaką administraciniams sprendimams turėjo hierarchinė Katalikų Bažnyčios organizacija. Beveik visi išlikę romėnų miestai (*civitates*) tapo vyskupų buveinėmis; bažnytiniai sinodai užėmė buvusių romėnų provincijų susirinkimų vietą. Dažnai šalia bažnytinių buvo sprendžiami administraciniai ir socialiniai klausimai. Būtent viduramžiais atsirado pirmosios nuo valdžios nepriklausomos socialinės karitatyvinės organizacijos.

Feodalinės viduramžių valstybės administracinis valdymas ir suskirstymas perėjo tris etapus. Ankstyvojo feodalizmo laikotarpiu valstybiniai junginiai buvo dideli, bet trapūs, paremti skirtingų genčių ir tautų sąjungomis (pvz., Karolio Didžiojo imperija). Vėliau, X–XII a., feodalinio susiskaldymo laikotarpiu, vyravo smulkūs politiniai junginiai – kunigaikštystės, hercogystės, grafystės ir t.t., kurie turėjo didelę politinę valdžią ir visišką poli-

*Vainius Smalskys* – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros doktorantas.

El. paštas: [smk@ltukf.lt](mailto:smk@ltukf.lt)

Stripsnis įteiktas redakcijai 2001 m. rugsėjo 21 d.

tinio bei administracinio valdymo savarankiškumą, ir kartais tik nominaliai priklausė nuo silpnos karaliaus valdžios.

Padėtis ėmė keistis XIII–XV a. Tada daugelyje Vakarų Europos šalių prasidėjo centralizacijos procesas, išgalėjo luominė monarchija, kur stipri karaliaus valdžia veikė kartu su luomų atstovybėmis (parlamentais). Galiausiai vėlyvuosiuose viduramžiuose luominė monarchija virto absoliutine. Centralizacijos procesas padėjo pamatus tautinėms valstybėms susikurti ir administravimui išbulinti: mokesčių bazei praplėsti, biurokratiniam aparatui ir jo atliekamoms funkcijoms pagausinti.

Plečiantis absoliutinės monarchijos galioms ir tobulėjant administracinių sprendimų „technikai“, į administravimą imta žiūrėti kaip į mokslinę sritį, kuri protestantizmo epochoje susidarė palanki terpė vokiečių mokslinėse mokyklose.

Administravimo kaip mokslinės disciplinos ištakos siekia N.Machiavelli laikus (jo knygoje „Valdovas“ pirmą kartą aprašyta valdymo „technika“). Tačiau administravimo teorija naujaisiais amžiais vystėsi itin lėtai. Moksliniai tyrinėjimai orientavosi daugiau į politinius ir teisinius metodus (atsirado politinės doktrinos, išsivystė teisės šakos, kurios apėmė įvairias valstybės veiklos sritis, taip pat viešosios administracijos veikimą). Efektyvus valdymas XVII, XVIII ir net XIX amžiais buvo savotiškas „menas“ ir priklausė nuo praktinių administratorių sugebėjimų. Praktika tapdavo pavyzdžiu kitiems. Karinės organizacijos modelis išliko pavyzdžiu hierarchinei organizacinei struktūrai, kuri buvo priimtina absoliutinei monarchijai.

Administravimo kaip mokslinės disciplinos pagrindus padėjo kameralistai<sup>5</sup>, dar kitaip vadinami policistai – organizacijų teorijos pradininkai. Besiformuojanti administravimo mokslinė kryptis nebuvo vieninga. Įvairių šalių (kontinentinės Europos ir anglosaksų) doktrinos skirtingai suvokė administravimo dalyką ir šios krypties tyrimo metodus. XIX a. susiformavo kelios administravimo mokyklos. Kai kurie autoriai, kaip antai prancūzų ir lenkų tyrinėtojai G.Langrod [3, p.17] ir F.Longchamps [4, p. 16] tvirtina, kad tada viešajame administravime susiformavo dvi mokyklos ir doktrinos. Pirmoji – vokiečių-austrų administracijos mokykla, antroji – amerikiečių. Tačiau realiai egzistavo ir trečioji – prancūzų administravimo mokykla, kuri buvo tam tikra jungiamoji vokiečių - austrų ir amerikiečių mokyklų grandis. Kaip minėta, kai kurie autoriai šios prancūziškosios „jungiamosios grandies“ mokyklos nelinkę vadinti mokykla, o tik jungiamąją minėtųjų dviejų mokyklų grandimi. Visos tos mokyklos iki XX a. vidurio kontinentinėje Europoje buvo pagrindinės ir darė didelę įtaką aplinkiniams kraštams.

## Kameralizmas

Analizuodami austrų-vokiečių administravimo mokyklą ir kryptis, tyrinėtojai jos ištakų ieško kameralistų, arba policistų, darbuose. Nuo XVII iki XIX a. *politija* buvo suprantama kaip įvairių administracinių funkcijų vykdymas [3, p.17]. Tiesa, Prancūzija taip pat turėjo savus

<sup>5</sup> Lotyniško žodžio *camera* viena iš reikšmių – karalių valstybės išdinė; įstaiga, tvarkiusi karaliaus pajamas. *Kameralistika* – specialus administravimo ir ekonomikos žinių disciplinų ciklas, dėstytas viduramžių Europos universitetuose.

„policistus“, tačiau jie nesuvaidino tokio vaidmens, kaip austrų ir vokiečių kameralistai, kurių įtaka administravimo srityje siekė Centrinę Europą.

Kameraliniai mokslai, kaip juos pradžioje vadino, ir buvo valdymo teorijos Europoje pradžia. Šie mokslai buvo susieti su karalių ir kunigaikščių išdais ir jų pajamomis. Vėliau jie apėmė bendrąsias žemės ūkio, miško, kasyklų, pramonės ir amatų disciplinas ir primityvius teorinius ekonomikos pagrindus. Iš kameralizmo išsirutuliojo ne tik administravimo disciplina, bet ir modernūs ekonomikos, finansų ir statistikos mokslai. Kameralizmo ideologijos pradininkais laikomi XVI–XVII amžių teisės profesoriai Obrecht ir Besold, Bornitz ir Klock. Didžiausią įnašą į kameralinius mokslus įnešė Seckendorf. XVIII a. Gossen, Daries, Dithmar, Zincke ir Justis kameralinius mokslus susistemino ir pritaikė universitetinėms studijoms. 1727 m. Prūsijos imperatorius Frydrichas Vilhelmas I įsteigė kameralizmo katedras Frankfurto (prie Oderio) ir Halės universitetuose, vėliau ir kitose aukštosiose mokyklose. Tų katedrų uždavinys buvo rengti finansų ir valstybės įstaigų administravimo personalą.

Vakarų Europos ekonominės raidos plačiąja prasme kameralizmas buvo vokiškasis merkantilizmo variantas. Jis apibendrino XVII–XVIII amžių vokiečių absoliutizmo valstybinės ekonominės politikos teorijų ir praktikos visumą, siekiant centralizuoti ir sukurti vieningą Vokietijos valstybę. Šis mokslas apėmė valdymą, ekonominę politiką, finansus, mokesčius, gyventojų reproduktivumą, teisinius ir techninius gamybos, prekybos ir gėrybių paskirstymo reikalus ir priemones, orientavosi į merkantilistinės ekonomikos raidą. Tai buvo teorija ir praktika, labai daug dėmesio skyrusi viešojo ūkio pajamoms, ypač mokesčiams kaip materialinės tautos gerovės pagrindui. Kameralizmo teorijos rėmė politinės valdžios intervenciją į ūkį ir pabrėžė technologijų reikšmę siekiant valstybės gerovės. Kameralizmas buvo grindžiamas bendruomenės intereso pirmenybe: jis reikalavo individualius interesus palenkti valstybės ir visuomenės interesams. Laikyta, kad valstybė dominuoja virš visų kitų tikslų. Kameralizmo teorijos atspindėjo prūsiškojo absoliutizmo siekius sukurti vieningą, centralizuotą Vokietijos imperiją ir sustiprinti valstybės kontrolę daugeliui piliečių socialinio gyvenimo sričių. Šia prasme kameralizmas buvo artimas XX a. autoritarinėms Europos politinėms sistemoms.

Vokiečių politinis filosofas S.Putendorf (1632–1694) prigimtinių teisių koncepciją bandė suderinti su valstybės absoliutizmu ir tuo padėjo idėjinius Vokietijos suvienijimo pamatus. Ši koncepcija pagrindė valdovo paternalizmą ir pateisino valdžios intervenciją į ūkį.

Teisiškai, ekonomiškai ir finansiškai savarankiškų vokiečių valstybių jungimasis prasidėjo Prūsijoje valdant Frydrichui Vilhelmui I, o Austrijoje – Marijai Terezai. Šiam procesui buvo būdingas administracijos centralizavimas, municipalinių įstatymų vienodinimas ir t.t. Austrijoje ypač išryškėjo finansų teisėkūros centralizavimas, visai Austrijai galiojančių mokesčių potvarkių paskelbimas, centrinės vyriausybės mokesčių agentūrų įsteigimas, karaliaus išdo pertvarkymas į visos imperijos išdą. Kameralizmas reikalavo reguliuoti ekonominį ir socialinį gyvenimą, varžyti importą ir skatinti eksportą. XVII–XVIII amžių austrų ir vokiečių monarchai, veikiami kameralistų, pertvarkė pinigų ir kreditų sistemą, įvedė ūkio kontrolę ir

skatino savos pramonės susikūrimą. Tai, aišku, prisidėjo prie Vokietijos ir Austrijos (vėliau Austrijos–Vengrijos) pažangos.

Nors XVIII a. daugelyje Centrinės Europos valstybių buvo žavimasi kameralizmo idėjomis, Lietuvoje jos didelės įtakos nedarė. Tai paaiškinama tuo, kameraliniai mokslai pasisakė už stiprų centralizuotą, absoliutinę monarchiją paremtą šalies administravimą, o Lenkijos–Lietuvos valstybėje vyravo elekinė monarchija. Tuo turbūt galima paaiškinti ir faktą, kad Vilniaus universiteto teisės ir ekonomikos profesorių J.Stroinovskio (1752–1815) ir J.Marchlevskio (1752–1832) darbuose atsispindėjo fiziokratizmo teorijos<sup>6</sup> (Quenet, Turgot) ir A.Smith mokslinių darbų įtaka.

Prancūzų fiziokratai buvo absoliutinės monarchijos šalininkai ir rėmė neribotą karaliaus valdžią. Vilniaus universiteto profesorius J.Stroinovskis šiek tiek modifikavo fiziokratams būdingą absoliutinės valdžios sąvoką. Veikale „Prigimtinė teisė“ [10, p. 119-129] jis tvirtino, kad administravimas yra glaudžiai susijęs su kiekvienos tautos gyvenimo sąlygomis, ir nurodė, jog centrinė valdžia turi būti stipri, tačiau nebūtinai turi būti stiprus valdovas, kadangi stiprios valdžios esmė yra pagrindinis tautos įstatymas – konstitucija. Tuo metu Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje stiprėjo ne absoliutizmo, bet konstitucinės monarchijos idėjos.

J.Stroinovskio idėjose atsispindėjo reforminės Ketverių metų Seimo (1788–1792) nuotaikos, bandant konstitucija sustiprinti vykdomosios valdžios vertikale. Tačiau dėl išorinių (Rusijos) veiksnių to padaryti nepasisekė. Apie J.Marchlevskio darbus yra mažai žinių [11, p.41].

Kameralistai kartais skirstomi į dvi grupes. Pirmajai, XVII amžiaus grupei, priskiriami kameralinių mokslų autoritetai Seckendorf, Becher, Hornick, kurie administravimą siejė su politiniais ir ekonominiais aspektais. L.Seckendorf siūlė skatinti gyventojų dauginimąsi ir racionalizuoti valstybės valdymą. J.Becher smerkė importą ir siūlė valstybei perimti iš savo rankas eksportą. Panašiai mąstė ir P.Hornick. Pasak jo, viską reikia gaminti savo valstybėje, o ne importuoti.

Antrajai, XVIII amžiaus kameralistų grupei, priskiriami vokiečių ir austrų mokslininkai Justis, J.Daries bei J.Sonnenfels. Jie siekė pagrįsti gausias valdžios funkcijas. Būtent Daries ir Sonnenfels suformulavo ir suakademinio ekonominius kameralizmo principus ir perkėlė juos į valstybės administravimo teoriją. J.Sonnenfels darbuose vyravo socialinės politikos aspektai. Jis siūlė valstybei globoti ligonius bei liberalizuoti bausmes [5, p.383]. Tai turbūt galima paaiškinti tuo, kad jis gyveno XVIII a. pabaigos Europos revoliucijų laikotarpiu.

Kameralistų indėlis į administravimo teoriją tas, kad jie pagrindė nuostatą, jog administravimo procese reikia jungti įvairių mokslų žinias – ekonomiką, politinę filosofiją, teisę. Jie valstybės valdymą suprato absoliutizmo prasme – didelį vaidmenį skyrė finansiniam aspektui (valstybės monetarinei politikai). Tai dar nebuvo susistemintos, moksliniais metodais paremtos viešojo administravimo

žinios, o tik tam tikri apmąstymai, kaip reikia sutvarkyti valstybės aparatą. Kameralistai tam tikra prasme kūrė to laikotarpio administracinės politikos pagrindus.

Išskiriami trys kameralistikos periodai:

- merkantilizmo įtakos,
- prigimtinių teisių,
- XIX a. konstitucinės doktrinos [4, p.23].

Pirmuoju laikotarpiu kameralistai daugiausia rūpinosi ūkiniais valstybės reikalais: buvo dedami pagrindai ūkiniam šalies administravimui. Antruoju laikotarpiu kameralizmui įtaką darė prigimtinių teisių teorija. Šios teorijos propagavimas atitiko apsišvietusiųjų vokiečių absoliutizmo siekius: viena – sustiprinti absoliutinės valdžios vertikale, antra – apriboti vienvaldiškumą švietimo epochos filosofiniais postulatais, kurie atitiko individualius turtingų miestiečių siekius. Būtent antruoju laikotarpiu buvo suformuluota „valstybės intervencijos“ koncepcija, pagal kurią valstybė turi daryti įtaką žmonių socialiniam gyvenimui. Trečiasis laikotarpis padėjo pagrindus vadinamajai Vienos normatyvinei, arba vokiečių-austrų administravimo, mokyklai.

### **Vienos normatyvinė arba vokiečių-austrų administravimo mokykla**

Konstitucinės doktrinos laikotarpio pradžia siejama su vieno iš iškiliausių vėlyvojo periodo kameralistų R.Mohl (1799–1875) veikla. Jis iki šių dienų vadinamas vokiečių liberalizmo tėvu. Dirbdamas aukštuose valdžios postuose (buvo Reichstago narys ir teisingumo ministras), šis teisininkas stengėsi Vokietijoje įvesti konstitucinę tvarką. Savo darbuose jis sujungė kameralinius mokslus su konstitucinės teisės dogma ir ragino į administravimą žiūrėti per konstitucionalizmo prizmę [6, p.9-17].

Vienos normatyvinės, arba vokiečių-austrų administravimo, mokyklos kūrėju laikomas Vienos universiteto profesorius L.von Stein (1825–1890). Šis vokiečių teisininkas ir ekonomistas savo mokslinę karjerą pradėjo Kylio universitete, bet, bijodamas danų valdžios persekiojimo, 1855 m. persikėlė į Vieną ir ten profesoriavo iki pat mirties. Jis žymiai anksčiau negu F.W.Taylor, kuriam paprastai priskiriami mokslinės vadybos pirmtako laurai, į administravimą bandė pažvelgti moksliniu aspektu: jo 7 dalių knyga „Administracijos mokslas“ (Die Verwaltungslehre) išleista 1865-1868 metais, o F.W.Taylor savo knygą „Moksliniai valdymo principai“ [7] išleido 1911 m. L.von Stein teigė, kad administracija apima beveik visą valstybės veiklą, išskyrus įstatymų leidybą, o administracijos mokslas apima visas administravimo sritis. Bandydamas sukurti viešojo administravimo lyginamosios analizės tyrimų metodą, į viešąjį administravimą jis žiūrėjo besiformuojančios industrinės visuomenės ir jos socialinių prieštaravimų kontekste. Vientiso tyrimų metodo jam nepasisekė sukurti, tačiau jo ir jo pasekėjų idėjos – kad administravimo mokslas turi ekonomines, politines ir teises sąsajas – vėliau pradėtos vadinti Vienos normatyvine, arba vokiečių-austrų administravimo mokykla [6, p.9-17].

XIX a. pabaigoje ir XX a. pradžioje administravimo kaip atskiros mokslo šakos raida sustojo. Kai kurie vokiečių tyrinėtojai (E. Forsthoft ir H. Peters) tai aiškina tuo, kad XIX a. pabaigoje ir XX a. pradžioje buvo pereinama iš

<sup>6</sup> Fiziokratizmas – klasikinės plitinės ekonomikos kryptis, kurioje ekonominiai tyrimai iš cirkuliacijos sferos buvo perkelti į gamybos sferą, laikant, kad žemė ir žemdirbystė yra vienintelis turto šaltinis, o darbas žemės ūkyje – vienintelis gamybinis darbas.

administracijos mokslinės teorijos į administracinę teisę. Tada atgimė teisinės valstybės idėja. Todėl sutvirtėjo viešosios teisės pozicijos. Ši teisė buvo pavadinta administracine teise. Daugelyje kontinentinės Europos šalių reikėjo įgyvendinti valstybės įstaigų reformas, todėl ir išaugo administracinės teisės vaidmuo. Be to, intensyvėjant įvairių mokslo šakų specializacijai, besiformuojantis administracijos mokslas „susmulkėjo iki administracinės teisės normų“ [4, p.27-36].

Iš XX a. pradžios vokiečių mokslininkų, vėl atkreipusių dėmesį į administravimo teoriją, paminėtini I.Jastrow ir F.Stier-Somlo. Teisininkas I.Jastrow nagrinėjo socialinės politikos ir administracijos ryšius ir tvirtino, kad reikia išskirti administracijos mokslą iš administracinės teisės. Jis akcentavo, kad administracijos mokslas turi nagrinėti dvi problemas: tai, kaip yra administruojama, ir tai, kaip reikia administruoti. Be to, jis pirmasis pasiūlė administracinę politiką paversti sudedamąja administracijos mokslo dalimi [4, p.37-36].

F.Stier-Somlo siūlė išskirti tris disciplinas: administracinę teisę, administracijos mokslą ir administracinę politiką. Jis tvirtino, kad administracijos mokslas yra aprašomojo pobūdžio, supažindinantis su administracine valdymo sistema, administracijos veikimu, jos istorija, ir kad tam tikram istoriniam administravimo procesui praverstų mokslinė kritika. Pasak jo, administracijos disciplina, nors ir paremta praktika, vis dėlto turi mokslinius tikslus [6, p.9-17].

Iki šiol plačiausiai žinomi žymaus vokiečių istoriko, sociologo ir ekonomisto M.Weber darbai, parašyti XIX a. Pabaigoje ir XX a. pradžioje. Nors jo mokslinė veikla nebuvo tiesiogiai susijusi su viešuoju administravimu, tačiau jo koncepcijos ir šiandien turi didelę įtaką viešajam administravimui. Jo sukurtas „biurokratinės organizacijos“ modelis padėjo pagrindus sociologiniams valdžios įstaigų tyrimams.

Valstybės administravimo modelį M.Weberis formuluavo „legalaus valdymo“ sistemoje, kurią supriešino su paveldimu (patrimonialiniu) valstybės administravimu. Biurokratinę organizacijos modelį jis tyrinėjo politinių partijų kovos ir valdymo kontekste, laikydamas, kad dėl partinės kovos valstybėje gali įvykti politinės valdžios pasikeitimų, tačiau biurokratinis aparatas turi likti nepakitęs. M.Weber teigė, kad valstybės raidai būtinas dalykiškumas, specializacija, hierarchija, organizacinė struktūra ir tikslumu paremtas administracinis aparatas, akcentuodamas, kad tik toks aparatas yra stiprus ir gali įvesti valstybėje tvarką. Tokioje biurokratinėje organizacijoje pagrindinis vaidmuo skiriamas profesionaliems valdininkams.

M.Weber, remdamasi vien tik Prūsijos valdymo pavyzdžiais, suabsoliutino formalųjį administracinės organizacijos aspektą, neįvertino neformalių struktūrų įtakos administraciniams procesams, ir todėl šiuolaikinės viešojo administravimo raidos kontekste jo idealios biurokratijos modelis turi nemažai trūkumų. Tačiau jo darbai svarbūs, nes jo pažiūros ir tyrinėjimai padarė didelę įtaką viešojo administravimo organizacijų teorijos raidai. M.Weber – teisinės-normatyvinės valdžios ir prūsijos administracinio modelio šalininkas. Todėl jį galima rikiuoti greta tokių austrų-vokiečių administracinės mokyklos atstovų kaip I.Jastrow, J.Kelsen, F.Stier-Somlo ir kt., kuriems teisinė ir administracinė tvarka buvo pažangos pagrindas [4, p.27-36].

Po Antrojo pasaulinio karo (tiksliau – šeštajame XX a. dešimtmetyje) Austrijoje ir Vakarų Vokietijoje vėl prasiėjo spartesnė administravimo mokslo raida. 1947 m. prancūzų okupacinėje zonoje Vokietijoje buvo įsteigta Vokietijos aukštoji administracinių mokslų mokykla (pagal Prancūzijos Paryžiaus administracijos mokyklos pavyzdį). Šioje mokykloje susibūrė pagrindinės vokiečių ir austrų administravimo tyrinėtojų pajėgos (E.Forsthoff, H.Peters, W.Antonioli ir kt.). Tuo metu „teisinės valstybės“ koncepcija pradėjo užleisti vietą „administracinės valstybės“ koncepcijai. Tai buvo susiję ir su tuo, kad šiuo laikotarpiu JAV viešojo administravimo vadybinė teorija plačiau ėmė skverbtis į kontinentinę Europą, nublokšdama į šalį Vienos mokyklos administravimo koncepcijas, sukurtas daugiausia administracinės teisės mokslininkų. Be to, šeštajame ir septintajame dešimtmetyje ir pačiose Jungtinėse Amerikos Valstijose ėmė bręsti administracinės permainos [9, p.637].

Dėl viso šito kontinentinės Europos administravimo raidos teorija ir praktika tapo dinamiška galinga jėga, į kurią jau nebuvo galima nekreipti dėmesio [6, p.9-17]. Teisė tapo pagalbine administravimo priemone. Kartu atsirado būtinybė atnaujinti administravimo tyrinėjimus ir priderinti administracinę teisę prie naujų reikalavimų.

Administracinę teisę derinant prie modernaus viešojo administravimo, nemažą indėlį įnešė italų ir prancūzų tyrinėtojai. Italų teisininkai pradėjo teisinės administravimo struktūros tyrinėjimus ir ėmė domėtis praktinėmis administravimo reformomis, tuo panaikinę ribą, skiriančią viešąjį administravimą ir administracinę teisę. Italų viešojo administravimo mokyklos kūrėju laikomas Palermo universiteto konstitucinės teisės profesorius V.E.Orlando. Panašūs procesai vyko ir Prancūzijoje [8, p.265-267]. Prancūzų teisininkas G. Deroche savo darbuose pradėjo taikyti socialinės psichologijos metodus.

Italų administracinės teisės tyrinėtojai laikėsi nuostatos, kad teisės mokslas turi tyrinėti teisinių normų pozityvizmo esmę, bet kartu remtis ir konkrečiais empiriniais faktais, pasitelkus sociologinių tyrimų metodus. Pasielkta, kad administracinė teisė tapo atviresnė kitiems socialiniams mokslams, neužsisklendė formaliai dogminiuose teisės tyrimų metoduose ir tapo atviresnė organizacijų teorijai [8, p.265-267]. Italų mokslininkų administracinės teisės tyrinėjimai sudavė skaudų smūgį austrų-vokiečių administravimo mokyklos tradicijoms ir kryptims.

Austrų-vokiečių administravimo mokykla, turėjusi didelę įtaką kitiems kontinentinės Europos kraštams, pastaraisiais dešimtmečiais užleido savo pozicijas: viešojo administravimo tyrimų centrai persikėlė į JAV, Prancūziją ir kitas šalis. Tai lėmė, žinoma, ne vien minėtoji italų mokslininkų veikla. Ta mokykla „užsikonservavo“: teisinio pozityvizmo įtaka ją skatino vykdyti formalius teisinius tyrimus, ji vengė empirinių tyrimų, taip pat laiku nesuvokė, kad konstitucinio biurokratizmo epocha su industrine era eina į pabaigą, o modernusis viešasis administravimas reikalauja netradicinių „techninių“ sprendimų. Tos mokyklos atstovai (W.Antonioli, H.Peters, L.Adamovich, E.Forsthoff) administravimo teoriją toliau siejo su administracine teise, t.y. valstybės veiklą suvokė kaip teisės aktų įgyvendinimą bei vykdymą, pasiremiant politiniais, ekonominiais ir sociologiniais metodais, laikant, kad viešojo valdymo ir administracinės teisės negalima nagrinėti atskirai [13, p.31-45]. Septintajame–devintajame dešimtmetyje ir

Vokietijoje atsirado naujų viešojo administravimo tyrimų kryptių. Pavyzdžiui, kai kurios mokslininkų grupės (W.Thieme, N.Luhmann, R.R.Grauhan) administravimą ėmė nagrinėti politiniu aspektu, tyrimus orientuojant į politines administravimo funkcijas. Antra vertus, austrų-vokiečių administravimo mokyklos idėjos iki šiol gana populiarios Vokietijoje ir Austrijoje. Tose valstybėse viešąjį administravimą stipriai veikia administracinė teisė, skirtingai negu JAV, kur pirmumas teikiamas vadybai ir politikai.

### Prancūzų administravimo mokykla

Laikoma, kad, palyginti su kitomis kontinentinės Europos valstybėmis, didžiausią pažangą viešojo administravimo tyrimų srityje XX a. šeštajame–septintajame dešimtmetyje pasiekė Prancūzija. Kai kurie mokslininkai teigia, kad tuo metu susiformavo atskira prancūzų administravimo mokykla, kiti – kad tie tyrimai tik padėjo suformuoti jungiamąją grandį tarp Vienos normatyvinės administravimo mokyklos ir amerikiečių viešojo administravimo mokyklos, paremtos organizacijų vadyba [4, p.23].

Dar XX a. pradžioje svarų indėlį į administravimo teoriją ir praktiką įnešė H. Fayol. Jis administravimo mokslą papildė kai kuriais naujais sociologijos bei žmogaus pažinimo elementais, tačiau neatskyrė pramonės įmonių ir viešųjų įstaigų administravimo, ir todėl tuo metu H.Fayol darbai nesuvaikino didelio vaidmens Prancūzijos ir kitų Europos valstybių viešajame administravime. Jis agitavo už verslo vadybos patirties įdiegimą viešųjų įstaigų darbe, o tada dar vyravo nuostata, kad viešajame administravime turi dirbti teisininkai. Europos teisės mokyklos tuo metu valdymo „technikos“ nemokė [6, p.9-17] ir todėl H.Fayol nuostatos nerūpėjo nei universitetams. Labiau negu Europoje jis buvo vertinamas JAV.

Svarbus įvykis Prancūzijos viešojo administravimo raidoje buvo 1966 m. pasirodžiusi kolektyvinė monografija „Traite de science administrative“; jos autoriai – to meto administravimo autoritetai M.Crozier, R.Catherine ir kt.

Prancūzų administravimo tyrinėtojai viešąjį administravimą sieja su valstybės ir teisės problemomis (panašiai kaip ir Vienos mokykla), tačiau jie pasitelkia kitokius tyrimo metodus nei teisės moksluose. Administravimo procesas čia tiriamas socialinės aplinkos politikos ir teisės kontekste. Labai daug dėmesio skiriama viešosios organizacijos „misijai“, jos vaidmeniui šiuolaikinėje valstybėje. Tyrinėjamos tokios viešojo administravimo problemos kaip valdymo aparato struktūra ir jos kitimas, biurokratijos įtaka sprendimams, darbo valstybinėse įstaigose technika, materialinis aprūpinimas, administracijos kontrolė ir kt. Taigi Prancūzijos viešojo administravimo mokyklos atstovai tyrinėja tai, kas būdinga austrų-vokiečių mokyklai (teisinis administravimo kontekstas ir socialinių, ekonominių bei politinių faktorių įtaka viešajam sektoriui), taip pat tai, kas artima amerikietiškam viešajam administravimui (viešųjų įstaigų vadyba, administravimo technika ir procedūros) [6, p.9-17].

Prancūzų viešojo administravimo tyrinėtojai administravimą sieja su sociologine ir politine problematika. Tai būdinga ir kai kurioms kitoms Pietų Europos šalims. Garsus prancūzų viešojo administravimo autoritetas B.Gournay tvirtina, kad administravimo tyrinėjimus galima

priskirti viešojo administravimo sociologijai, kadangi tų tyrimų koncepcijos ir metodai yra paimti iš sociologijos.

Prancūzijoje tyrinėtojai taip pat mato viešojo administravimo ir politikos mokslų tiesioginį ryšį. Tas pats B.Gournay tvirtina, kad kai kuriose srityse administracijos tyrinėjimai yra integrali politikos mokslų dalis, nes administravimas tiesiogiai susijęs su politika. Prancūzijos mokslininkai neturi vienos nuomonės, ar viešasis administravimas yra savarankiškas mokslas, ar ne.

Prancūzų mokykla yra linkusi akcentuoti administravimo tyrimų socialinį ir politinį kontekstą, laikant, kad santykiyje su administracine teise „...viešasis administravimas administracinei teisei yra tas pats, kaip konstitucinei teisei yra politikos mokslai“ [6, p.9-17]. Kitaip tariant, viešasis administravimas yra integralus su administracinės teisės disciplina. Tokia situacija yra vadinama viešosios politikos proceso „suteisinimu“ (*juridicization*), kas Vokietijoje ir Prancūzijoje ir daug kur kitur Europos kontinente gali būti paaiškinama keturiais tarpusavyje susijusiais faktoriais: 1) atskirai įgyvendinamas trijų valdžios šakų konstitucinės tvarkos modelis; 2) tai naudinga politikams, bet ne viešajai politikai; 3) teisinis aktyvumas ir lydintis šį procesą valdžios galių augimas sukelia techninių problemų teisėkūroje; 4) griežta teisinė aplinka bei valdininkų iniciatyvos apribojimas [12, p.30-41]. Būtent toks viešosios politikos „suteisinimas“ gali būti vadinamas „*regime administratif*“, ir jis prieštarauja šiuolaikiniams demokratijos procesams bei suteikia galimybę amerikietiškamai viešojo administravimo teorijai įsigalėti Europos kontinente. Amerikos viešasis administravimas, yra orientuotas į biznio vadybos elementus, todėl geriau prisitaiko prie naujų techno-ekonominių paradigmu, kadangi ekonomikos valdymo procesai visada aplenkia administracinius pertvarkymus.

XX a. pradžioje austrų-vokiečių ir prancūzų administravimo tyrinėtojai amerikiečius paniekinamai vadino „technikais“, tačiau pasirodė, kad abi šios mokyklos yra nelanksčios ir nepakankamai sugebėjo prisitaikyti prie besikeičiančių socialinio gyvenimo sąlygų.

Pastarųjų dešimtmečių viešojo administravimo raida kontinentinėje Europoje rodo, kad XX ir XXI amžių sandūroje Vienos normatyvinė ir prancūzų administravimo mokyklos užleidžia savo pozicijas amerikiečių viešojo administravimo mokyklai.

### Išvados

1. Išanalizavus kontinentinės Europos viešojo administravimo genezę, galima tvirtinti, kad vokiečių kameralistai ir prancūzų policistai padėjo Europos viešojo administravimo pagrindus. Šie administravimo modeliai buvo grindžiami daugiausia teisiniu ir ekonominiu bei sociologiniu aspektais.

2. Austrų-vokiečių ir prancūzų administravimo sistemos genezė įrodo, kad teise paremtoje valstybėje ji nėra išskirtinė prakseologinė konstrukcija, apsiribojanti vien tik ją kuriančiomis individų organizacijomis. Jeigu taip būtų, nesuprantami taptų tų organizacijų tikslai, kurie galutiname etape visada formuluojami subjektų – pagrindinių veikėjų viešojo administravimo organizacinėje struktūroje – atžvilgiu.

3. Administracijos veikimo rezultatas austrų-vokiečių ir prancūzų tyrinėtojams visada juk buvo ir yra pilietis (individas), lokalinė bendruomenė ar piliečių grupė. Visi jie yra teisės subjektai. Jie turi savo teisinius interesus, pareigas, įgaliojimus, taip pat konstitucijos jiems suteiktas laisves.

4. Viešojo sektoriaus tyrimai kontinentinėje Europoje visada vyko platesniame kontekste (įtraukiant ir teisę), negu JAV ir kitose anglosaksų kraštuose, kur precedentinės teisės aplinka ir sistema suteikia daugiau iniciatyvos ir novatoriškumo administratorių sprendimams.

5. Kontinentinėje tradicijoje pilietis viešųjų paslaugų vartotojas visada buvo ir yra teisės ir pareigų subjektas, o pagrindinės vertybės yra jo teisės, laisvės, teisiniai interesai ir teisiškai apibrėžtos pareigos. Tai siejasi ir su M. Weber pastebėjimu, kad viena iš pagrindinių viešojo administravimo vertybių yra legalus veikimas valstybės ir piliečių labui.

6. Įsigalint vadyba grindžiamai amerikietiškajai viešojo administravimo koncepcijai, ir toliau išlieka aktualūs viešojo administravimo tyrimai, besiremiantys ne tik administracinės teisės, bet ir kitų socialinių mokslų metodais.

#### Literatūra

1. Jasaitis E. Įvadas į viešąjį administravimą Kn. *Viešasis administravimas* (ats. red. A. Raipa). Kaunas: Technologija, 1999, 6-7.
2. Puškorius S. Valdymo ir viešojo administravimo aktualijos Lietuvoje. *Jurisprudencija*, 2000, Nr. 15(7), 111-119.
3. Langrod J.S. *Institucje prawa administracyjnego*. Krakow, 1948, 17.
4. Longchamps, F. *Zalozenia nauki administracji*. Wroclaw, 1991, 16-18, 19, 23, 27-36.
5. *Lietuvių enciklopedija*. T.10. Boston, 1957, 381-383.
6. Leonski, Z. *Nauka administracji*. Warszawa, 1977, 9-17.
7. Taylor, F.W. *The Principles of Scientific Management*. New York, 1911.
8. Longchamps, F. *Wspolczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego*. Warszawa, 1968, 265-267.
9. Cigler, B. Public Administration and Paradox of Professionalization: *Public Administration Review*, November/December 1990, 637-653.
10. Makarevičius A. Ekonominės teorijos Vilniaus universitete 1783-1832 m. *Ekonomika*, 1960, T1, 119-129.
11. Marchlewski, J.B. *Fizjokratyzm w dawnej Polsce*. Warszawa, 1897, 41.
12. Jackson, D.W. and Tate, N.C. *Comparative Judicial Review and Public Policy*. Westport, Connecticut, London, 1992.
13. Blas, A. Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji. Wroclaw. *Acta Universitatis Wratislavenensis. Prawo*. 1998, 39-45.

Vainius Smalskys

#### Genesis of Public Administration in Continental Europe

##### Summary

Currently Anglo-Saxon models of public administration are dominant. These models are based on business management and public policy approach. The discussion in this article focuses on the legalistic models of public administration which were formerly used in continental Europe and are still valid in many countries. These models come from Austrian, German and French schools of public administration and are used in practice. This article provides an overview of the traditional administration genesis and assessment of its impact on administrative processes in continental Europe.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.1.27279