

Lietuvos viešojo valdymo reformų retorika

Žilvinas Židonis, Neringa Jaskūnaitė

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

crossref <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppa.10.3.644>

Anotacija. Straipsnyje nagrinėjama Lietuvoje beveik visiškai netyrinėta tema – viešojo valdymo reformų diskurso retorika. Akcentuojama, kad XX a. devintajame dešimtmetyje į ekonomikos, vadybos ir administravimo teoriją bei praktiką ėmė skverbtis postmodernizmo idėjos apie žinių kūrimą ir taikymą, remiantis ne objektyvios tiesos paieška, bet alternatyvių realybių kūrimu ir jų interpretacija. Tiek racionalusis, tiek riboto racionalumo modeliai buvo įvardyti kaip vadybos anachronizmas, o vietoje jų siūlomas naujas požiūris – realybės interpretacija, t. y. naujų, alternatyvių paradigmų, tarp jų naujosios viešosios vadybos (NVV), kūrimas. Pastaraisiais metais NVV dažnai kritikuojama dėl menko moksliskumo ir konceptualumo stokos, tačiau beveik niekas neatkreipė dėmesio, kad postmodernios vadybos požiūriu NVV, kaip tam tikro reformų tipo propagandinės retorikos atvejis, buvo gana sėkmingas. Šio straipsnio tikslas – atskleisti, kaip viešojo valdymo diskurse naudojamos retorikos priemonės, siekiant įtikinti visuomenę apie viešojo valdymo reformų būtinumą ir planuojamų veiksmų pagrįstumą.

Raktažodžiai: *viešojo valdymo reforma, retorika, propaganda, mitas.*

Keywords: *public management reform, rhetoric, propaganda, myth.*

Įvadas

D. McCloskey [16], buvo vienas iš pirmųjų tyrėjų, iškėlęs mintį, kad ekonomikoje ir vadyboje mokslinius argumentus pakeičia įtikinančio kalbėjimo ir rašymo menas, kai pagrindinį vaidmenį atlieka metaforos, istoriniai precedentai, autoritetų (mokslo) galia. Kitaip tariant, postmoderniame pasaulyje retorikos priemonės tampa mokslinio pažinimo būdu, o vietoje žinių, kurias mokslinė bendruomenė priimdavo kaip objektyvią tiesą, įsigali įtikinamai ir populiariai nuomonei. Anot D. McCloskey, retorika yra menas apie tai, kuo žmonės tiki ir kuo turėtų tikėti, o ne apie tai, kas yra tiesa. Tai būdas, kaip atrasti tinkamus argumentus, kurie leistų suformuluoti daugiau ar mažiau įtikinamas išvadas.

Retorika ir naratyvai jau seniai papildė šiuolaikinės vadybos instrumentarijų ir tapo vadybos ir administravimo mokslo tyrinėjimo objektu. XX a. devintajame dešimtmetyje vadybos ir administravimo teorija bei praktika patyrė stiprų postmodernizmo idėjų poveikį. H. Mintzberg, K. Weick, G. Morgan [18; 19; 20; 30] darbuose buvo pateiktas

naujas supratimas apie vadovo darbo uždavinius ir sprendimų priėmimą. Tiek racionalus, tiek riboto racionalumo modeliai buvo įvardyti kaip vadybos anachronizmas, o vietoje jų siūlomas naujas požiūris – realybės interpretacija, t. y. naujų, alternatyvių paradigmų, kurias vadovas, panaudodamas retorikos priemones, perduoda savo pavaldiniams, kolegoms ir visuomenei, kūrimas. 2011 m. kovo mėn. ESADE (Barcelona) verslo mokykloje įvyko ketvirtoji tarptautinė konferencija „Retorika ir naratyvai kaip vadybos tyrimų objektas“.

Retorika viešajame sektoriuje paprastai siejama su politikų gebėjimu įtikinti ir valdyti auditoriją, o valstybės tarnautojai lieka „nebylūs“ viešosios politikos įgyvendintojai. Tačiau naujoji viešojo administravimo paradigma – viešasis valdymas apima gerokai daugiau veikėjų [6]. Tarpusavyje komunikuojant valstybės institucijoms, privačiam sektoriui ir pilietinei visuomenei, kuriamas dabartinis viešojo sektoriaus reformų diskursas. Kiekviena iš pagrindinių veikėjų grupių siekia pateikti tiek oponentams, tiek visuomenei savo realybės interpretaciją, kuri, kaip ir vadybos atveju, nėra racionali, tačiau privalo būti įtikinama. Šio straipsnio tikslas – atskleisti, kaip yra naudojamos retorikos priemonės, siekiant įtikinti visuomenę apie viešojo valdymo reformų būtinumą ir planuojamų veiksmų pagrįstumą.

Retorika ekonomikoje ir vadyboje

Klasikinės retorikos tikslas buvo pilietinis ir profesinis žmonių švietimas. Dabartinės ekonominės krizės sąlygomis tai taip pat yra aktualu. D. McCloskey knygoje „The Bourgeois Virtues: Ethics for an Age of Commerce“ (liet. „Buržuazijos dorybės: prekybos amžiaus etika“) [15] teigia, kad A. Smith buvo ne tik ekonomistas, bet ir retorikos bei moralės filosofas. Jo knygoje „Theory of Moral Sentiments“ (liet. „Jausmų teorija“) teigiama, kad dorybės yra būtinos laisvai visuomenei, o knygoje „The Wealth of Nations“ (liet. „Tautų turto prigimties ir priežasčių tyrinėjimas“) grindžiama mintis apie ekonomikos išmintingumą. Vėlesni mąstytojai redukavo A. Smito teoriją iki ekonominės naudos maksimizavimo koncepcijos, kuri atsispindi anglosaksų valstybės modelyje. Anglosaksų šalių tradicija, skirtingai nei kontinentinės Europos, remiasi principu, kurį dar XVIII a. pabaigoje apibrėžė anglų utilitaristas J. Benthamas. Valdžios pagrindas yra ne sutartis, o žmonių poreikiai. Žmonių poreikių patenkinimas yra vienintelis valdžios pateisinimas [25, p. 638]. Šios idėjos giliai įsišaknijo vadybos moksle ir praktikoje. P. Kotleris knygoje „Public Sector Marketing“ (liet. „Viešojo sektoriaus marketingas“) beveik žodis į žodį pakartoja ankstyvojo liberalizmo utilitarinio mąstymo principą: „<...> viešojo sektoriaus marketingo principai ir metodai padeda apibrėžti tikslus ir veiksmus, kuriais siekiama sukurti kuo didesnę gėrybių kiekį kuo didesniai žmonių skaičiui“ [10, p. 5].

Anot D. McCloskey, toks dorybių redukavimas tik iki ekonominės naudos siekimo turėjo didelių pasekmių, nes komercijos visuomenėje visos dorybės yra reikalingos. D. McCloskey remiasi klasikinėmis moralės dorybėmis – išmintimi, teisingumu, draša, savikontrolė, taip pat teologinėmis dorybėmis – lemtimi, viltimi, meile. Vienos vertybės akcentavimas pasinaudojant kitomis baigiasi katastrofa, taigi, anot D. McCloskey, vadybininkams reikia ekonominės ir socialinės išminties, drašos ir kitų vertybių. Straipsnyje „The Rhetoric of Economics“ (liet. „Ekonomikos retorika“) D. McCloskey

įrodinėjo, kad ekonomistai visiškai nesilaiko mokslinių tyrimų metodo-logijos taisyklių, kad savo moksliniuose darbuose jie vartoja ekonomines metaforas, istorinius precedentus, apeliuoja į galią ir moralę [16]. Ekonomikos mokslo mokslinių tyrimų metodologija negali būti tokia, kokia, anot pozityvistų, yra fizikos arba matematikos mokslų. Mokslinis metodas, anot D. McCloskey, pirmiausia yra sąžiningumas, aiškumas ir tolerancija. Ekonomikos mokslas liautųsi progresavęs, jeigu tikrai būtų taikoma pozityvistinė gamtos mokslų metodologija. Taigi retorika, anot D. McCloskey, yra ekonomikos tyrimų metodas. Tai menas apie tai, kaip atrasti teisėtus įsitikinimus ir juos patobulinti diskurse. O tai atitinka ekonomistu veiklos apibūdinimą: „Mes tikime, kad tarpusavio įtikinėjimas yra mūsų gyvenimo būdas, mes gyvename nuo konferencijos iki konferencijos.“ Taigi retorika atskleidžiama pokalbiais. Aristotelio, Cicerono ir Kvintiliano retoriką pasmerkė R. Dekartas [4], kuris teigė, kad tikrai neabejotini dalykai yra tiesa. Tačiau praėjus 300 metų filosofai J. Dewey ir L. Wittgenstein pradėjo kritikuoti R. Dekarto dogmas teigdami, kad įsitikinimas yra skepticizmo pagrindas. R. Rorty žodžiais tariant, žinių paieškos būdas, kurio šalininkai buvo R. Dekartas, J. Lokas, D. Hjumus, I. Kantas – tai tikrumo paieškos triumfas prieš išminties paiešką. Taigi siekiant sugrąžinti retoriką reikia išplėsti ir pagilinti žinių kūrimo būdus.

Retorika kaip vadybos įrankis

Įtikinėjimas yra pagrindinis ryšys tarp klasikinės retorikos teorijos ir postmodernios vadybos srities. Aristotelis retoriką apibūdina kaip gebėjimą kiekvienoje situacijoje matyti įtikinėjimo būdus. Įtikinėjimas apima įvairiausias asmeninio, socialinio, viešojo gyvenimo sritis. Įtikinėjama žmones priimti naujas idėjas arba imtis tam tikrų veiksmų. Šia prasme retorika yra laikoma tiek žodine veikla, tiek logika, kuri įgalina įvairių rūšių veiksmus. Vadybininkai įtikinėja savo pavaldinius, kolegas ir viršininkus. Jie ir patys yra įtikinėjami kitų ir įtikinėja patys save. Vienas iš pirmųjų vadybos srities darbų, kuriame buvo pateikti empiriniai faktai apie tai, kad vadybininko darbas remiasi kalba ir naratyvo kūrimu, buvo H. Mintzberg knyga „The Nature of Managerial Work“ (liet. „Vadybinio darbo prigimtis“). Kitame veikalė „The Rise and Fall of Strategic Planning“ (liet. „Strateginio planavimo iškilimas ir nuosmukis“) H. Mintzberg pabrėžė, kad strateginiai planai niekada nebūna iki galo įgyvendinti, todėl strategijų kūrimą ir įgyvendinimą reikėtų nagrinėti kaip nuolatos plėtojančią procesą, kurio metu retorika atlieka svarbų vaidmenį: aiškinama, įtikinėjama, kuriami mitai. Kita vertus, reikšmių, prasmų ir simbolių kūrimas sieja retoriką su postmoderniaja vadyba. G. Mead knygoje „Minds, Self and Society“ (liet. „Mintys, asmenybė ir visuomenė“) pabrėžė prasmų ir simbolinės sąveikos reikšmę socialiniuose veiksmuose. Ši knyga padarė didelę įtaką tam tikroms vadybos teorijoms. K. Weick knygoje „Sense-making in Organizations“ (liet. „Prasmės kūrimas organizacijose“) pabrėžė, kad viena iš pagrindinių vadybininko priedermių yra objektų, situacijų ir įvykių reikšmių ir prasmų kūrimas. Jis įrodinėjo, kad prasmė atsiranda iš veiksmo, o ne atvirkščiai. Taigi, atlikus vadybos darbus, atsigręžus atgal ir įvardijus šiuos veiksmus kaip strategiją, mokomasi iš praeities ir suteikiama jai prasmė. Ši sukurta prasmė kaip naratyvas retorikos priemonėmis yra perteikiama kitiems organizacijos nariams. Taigi vadybininkai yra prasmų kūrėjai, istorijų pasakotojai ir retorikai.

Argumentacijos teorija rodo svarbų ryšį tarp retorikos, mokslo epistemologijos ir mokslinių tyrimų. Aristotelis pabrėžė, kad vienas iš svarbiausių žodinio įtikinėjimo būdų yra *logos*, kitaip tariant, argumentai, kuriuos pateikia kalbėtojas. Tęsdamas šią mintį, jis sukūrė argumentacijos teoriją, kuri remiasi šiomis idėjomis: egzistuoja paralelė tarp loginių įrodymų ir retorikos argumentų; loginės dedukcijos atveju, jeigu prielaidos yra teisingos, tai ir išvados būtinai turi būti teisingos. Taigi argumentuojant galima teigti, kad jeigu prielaidos yra teisingos, tai oponentas turi sutikti, kad išvados yra teisingos. Remiantis epistemologija, mokslinės žinios yra apibrėžiamos kaip įsitikinimas, formuluojamas naudojant tikslas prielaidas, kurios yra teisingos ir kurių teisingumas yra tiksliai įrodytas. Šiuo atveju atrodo, kad retorikai moksle nelieka jokių galimybių. Tačiau, pažvelgus į kitus mokslus, pavyzdžiui, mediciną, matyti, kad jie yra sukurti naudojant pagrįstus argumentus arba, kitaip tariant, naudojant retorinį įtikinėjimą. Vadybos teorijos, kurios remiasi reikšmių ir vertybių interpretavimu, grindžiamos retorika. Mokslas yra „paskendęs“ nuolatinuose retoriniuose debatuose. Geriausias to pavyzdys yra T. Kuhn knyga „The Structure of Scientific Revolutions“ (liet. „Mokslų revoliucijų struktūra“), kuri lėmė retorikos pradžią moksle. Retorika yra svarbi komunikacijos, kuri remiasi įtikinėjimu, prasmų kūrimu ir argumentais, priemonė. Istoriniu požiūriu tai yra viešosios kalbos, kurios padarė didelę įtaką viešajame gyvenime. Retorika remiasi humanistiniu požiūriu į mokslą ir vadybą, nes žmonių įtikinėjimas ir prasmų kūrimas reikalauja ne tik logiškų ir pagrįstų argumentų, bet ir supratimo apie žmonių jausmus, motyvaciją, tikslus, interesus ir vertybes.

Retorika ir vadyba turi vieną bendrą bruožą. Retorika siekia įtikinti, o vadybos tikslas – taip pat įtikinti žmones, kad jie atliktų tam tikrus darbus. Esminė prielaida yra ta, kad ne prievarta, o įtikinėjimas yra pagrindinis valdymo būdas. Tai yra postmodernus požiūris. Anksčiau, pavyzdžiui, mokslinės vadybos mokyklos buvo teigiama, kad pakanka pakelti darbuotojams atlyginimą ir motyvacijos problema bus išspręsta. Taigi šiuo požiūriu santykiai tarp vadovo ir pavaldinio grindžiami pinigineis ir kitomis paskatomis. Tačiau po mokslinės vadybos „saulėlydžio“ taip paprastai aiškinti jau nėra tinkama, todėl atsiranda vietos retorikai.

Tai visiškai skiriasi nuo vyraujančios vadybos tradicijos, kuri remiasi racionaliuoju ir riboto racionalumo sprendimų priėmimo modeliais. Šie modeliai suponuoja, kad yra iškelti tam tikri tikslai ir egzistuoja įvairūs būdai jiems pasiekti. Būdai gali būti daugiau arba mažiau racionalūs, daugiau arba mažiau efektyvūs, arba kaip teigė H. Simon [27], pakankami tikslams pasiekti. Tradicinis požiūris remiasi prielaida, kad įmanoma sukurti modelius, kuriuose galima vykdyti tam tikrus eksperimentus, t. y. pasižiūrėti, kaip tam tikri veiksmai skatina tam tikrus rezultatus. Tačiau daugelyje vadybos sričių reikia žinių, kurios gaunamos ne analize ir dedukcija, o interpretacijomis. Svarbu ne realybės modelių kūrimas ir ne skaičiavimai, bet interpretacijų kūrimas, o tai yra susiję su įtikinėjimo veiksmais. Įtikinėjimas remiasi prielaida, kad egzistuoja bendra arba intersubjektyvi realybės interpretacija. Taigi pagrindinis vadovo uždavinys yra interpretuoti situacijas ir kurti jų prasmes.

Svarbi retorikos sritis yra organizacijų mokymasis (angl. *organizational learning*). P. Senge knygoje „The Fifth Discipline“ (liet. „Penktoji disciplina“) [26] pabrėžia kalbą, kurios užtikrina mokymąsi ir žinių dalijimąsi vadybinėje veikloje, reikšmę.

Organizacijose, kurios remiasi intensyviu žinių panaudojimu ir kuriose skirtingos darbuotojų komandos dirba prie skirtingų tyrimų projekto dalių, pastebima tai: skirtingai nei projektuose, kuriuose reikia aiškių veiklos taisyklių, tokiems tyrimo projektams reikia ilgų retorinių pokalbių, kurių metu aiškėja tikslai ir reikšmės, skatinančios kūrybiškumą.

Klasikinė sprendimų priėmimo teorija remiasi naudos funkcijos didinimu esant tam tikriems apribojimams. Šis racionalus požiūris yra labai naudingas ekonomikos ir technikos srityse, pavyzdžiui, operacijų tyrimuose. Tačiau dažnai sprendimai priimami, įsitraukus į retorinius debatus su kitais žmonėmis ir su savimi. Šią mintį pagrindė J. March knygoje „A Primer on Decision Making: How Decisions Happen“ (liet. „Sprendimų priėmimo pradžiamokslis: kaip tai atsitinka“) [13].

P. Berger ir T. Luckman knygoje „Socialinės tikrovės konstravimas“ [2] išsopulirino *socialinio konstruktyvizmo koncepciją*, nurodanti, kad reikšmės, vertybės ir institucijos konstruojamos naudojant retorikos priemones, netgi jei tame procese dalyvaujantys asmenys to ir nežino. Prasmų kūrimu ir simboline sąveika remiasi daugelis šiuolaikinių vadybos teorijų. Pavyzdžiui, automobilių gamyboje kalbant apie surinkimo liniją arba technologijas nėra jokios retorikos. Problema ta, kad šios inovacijos yra labai greitai nukopijuojamos kitų kompanijų. Siekdamos to išvengti, kūrybingos kompanijos siekia išlaikyti klientus, kurdamos prekės ženklus, kurie yra ne kas kita kaip prasmų sistemos, ir yra susijusios su organizacijos identitetu.

Naujosios viešosios vadybos mitologija ir retorika

Viešajam valdymui, dėl ekonominių ir socialinių pokyčių atsidūrusiam krizinėje situacijoje buvo siūlomas naujas pokyčių būdas – naujoji viešoji vadyba (toliau – NVV), kurią galima laikyti savotišku reformų mitu. Mitas yra reikalingas, kai atsitinka tai, kas yra sunkiai paaiškinama, nesuprantama. Valstybės ekonomikos ir valdymo krizės priežastys ir jų šalinimo būdai dažnai būna tokie sudėtingi ir nevienareikšmiški, kad jiems aiškinti naudojama mitologija. „Mitologija yra diskursas, kurio mums prireikia patekus į ribinę situaciją. Privalome būti pasirengę leisti mitui pakeisti mus visiems laikams“ [1, p. 48]. Tačiau mitas aiškina pasaulio arba tam tikrų reiškinių raidą ir sandarą, remiantis ne moksliniais įrodymais, o tikėjimu.

Nors NVV kaip reformų programa ir kaip teorija yra jau pasenusi ir plačiai kritikuojama, tačiau šis požiūris į viešojo administravimo pertvarkymą paliko gilų pėdsaką tiek teoriniame, tiek praktiniame viešojo administravimo diskurse. Todėl yra įdomu pažvelgti į NVV kaip į vadybinės retorikos ir mitologijos atvejį. O. E. Hughes [8] pabrėžia, kad NVV neturi nei aiškios koncepcijos, nei turinio ir netgi tikslo, ji interpretuojama skirtingai, derinant ją prie interpretatoriaus tikslų. Tęsiant O. E. Huges mintį, galima teigti, kad NVV yra retorikos priemonių visuma, kuria siekiama įtikinti auditoriją.

Vienas iš žymiausių NVV retorikos pavyzdžių yra D. Osborne ir T. Gaebler knyga „Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector“ (liet. „Iš naujo išrandant valdžią: kaip verslininkiškas protas keičia viešąjį sektorių“) [23]. C. Pollitt ir G. Bouckaert pastebi, kad „jeigu kas nors Osborne ir Gaebler „valdžios perkūrimą“ bandys perskaityti kaip neutralią mokslinę knygą, patirs nemenkų sunkumų“ [24, p. 38]. A. Tumėnas [28] teigia, kad D. Osborne ir T. Gaebler nesilaiko net

minimalių mokslinių reikalavimų atlikdamas savo atvejų analizės studiją. Jie maksimaliai panaudoja atvejų analizės mokslinį ribotumą, kiekvienam savo siūlomam vadybos principui parinkdami jį iliustruojantį atvejį, „nutylėdami“, kad kiekvienam iš jo principų galima rasti ne vieną ir ne du priešingus principus.

Tačiau į šią knygą galima žvelgti kitaip – kaip į kūrinį, kuriame yra taikomi klasikiniai retorikos principai. Knygos tekste vartojami epitetai, metaforos, palyginimai. Kaip ir antikos oratoriai D. Osborne ir T. Gaebler, norėdami įtikinti skaitytojus, remiasi ne loginiais argumentais, o praktiniais pavyzdžiais (istorijomis) apie Amerikos viešojo administravimo atvejus. Jau pačiame knygos pavadinime vartojamos alegorijos ir metaforos: a) valdžią reikia išrasti iš naujo (t. y. pakeisti, reformuoti); b) versliniškia dvasia (t. y. pažangi, išradinga, dinamiška, įžvalgi politinė valia). Knygoje pateikta 10 valdžios reformos principų tarsi 10 Dievo įsakymų iš Senojo Testamento, kuriais turėtų vadovautis „kiekvienas NVV bažnyčios narys“: 1) katalitinė valdžia – vairuoti, o ne irkluoti; 2) bendruomenės valdžia – įgaliojimas, o ne tarnavimas; 3) konkurencinė valdžia – konkurencija įtraukiama į paslaugų teikimą; 4) valdžia, kurios varo-moji jėga – misija transformuoti organizacijas, o šių varomoji jėga – taisyklės; 5) valdžia, orientuota į rezultatus – finansuoti rezultatus, o ne sąnaudas; 6) valdžia, kurios varomoji jėga – klientas: patenkinti kliento, o ne biurokratijos poreikius; 7) valdžia kaip įmonė – uždirbanti, o ne išleidžianti; 8) prevencinė valdžia – užuot taisykus padėtį, užkirsti kelią; 9) decentralizuota valdžia – nuo hierarchijos prie dalyvavimo ir komandinio darbo; 10) į rinką orientuota valdžia – kaita reguliuojama rinkos svertais.

Kai kurie iš šių principų yra retorinės metaforos, pavyzdžiui, „vairuoti, o ne irkluoti“. Kiti principai yra teiginiai, kurie veikia klausytojų valią ir veiksmus, pavyzdžiui, „patenkinti kliento, o ne biurokratijos poreikius“, arba nurodo veiklos kryptį – „nuo hierarchijos prie dalyvavimo ir komandinio darbo. Dauguma teiginių yra sudaryti tarsi iš dviejų dalių: pirmoji dalis apibrėžia, kokia turi būti valdžia (prevencinė, katalitinė, decentralizuota, o antroji dalis trumpai paaiškina, remiantis logika (uždirbanti, o ne išleidžianti) arba alegorijomis (vairuoti, o ne irkluoti).

NVV retorika plačiai taiko reformų gerosios patirties atvejus. Pavyzdžiui, tiek moksliniame, tiek praktiniame viešojo administravimo diskurse dažnai minimas „Tilburgo modelio“ taikymo atvejis [7, p. 29]. Tilburgo savivaldybės atvejis yra tipiška „sėkmės“ arba „išsigelbėjimo“, iš sunkios padėties istorija. Retorikos požiūriu sėkmės istorijos kartoja Senojo Testamento pasakojimą apie pranašą Mozę ir izraelitų gentį. Izraelitai Egipte buvo vergai, kuriuos Mozė išlaisvino atveddamas juos į Pažadėtąją žemę. Mozė priėmė radikalų sprendimą, nutarė eiti prieš Egipto faraono valią (nors iš pradžių faraonas ir leido jiems išeiti, bet vėliau persigalvojo), tačiau jį įkvėpė Dievas, apsireiškęs liepsnojančio krūmo pavidalu. Ta pati pasakojimo schema matyti ir Tilburgo „išsigelbėjimo“ istorijoje. Savivaldybė patyrė sudėtingų finansinių problemų ir buvo priversta ieškoti drąsių sprendimų, tačiau po radikalių reformų jai pavyko tapti vieninteliu miestu Olandijoje, pelningai dirbusiu šešerius metus iš eilės. Esant gerosios praktikos atvejams siekiama motyvuoti viešojo valdymo praktikus taikyti aprašytus metodus vietos savivaldybėse. Antra vertus, kiekviena „sėkmės istorija“ yra unikali, ji paaiškina, aprašo, kaip vyko viena ar kita reforma, tačiau nepateikia svarių argumentų, įrodančių, kad pakartojus šiuos metodus kitos šalies savivaldybėje bus gaunamas panašus efektas.

NVV mitologijos ir retorikos ypatumus gerai išnagrinėjo A. Tumėnas straipsnyje „Naujoji viešojo vadyba ir jos mitai“ [28], kuriame pagrįsta, kad NVV yra mitologizuojama arba, kitaip tariant, siekiama retorikos priemonėmis įtikinti auditoriją, kad NVV turi pranašumų. Šiame straipsnyje išskiriami šeši NVV mitai, tačiau juos galima sutrumpinti į du pagrindinius:

1. NVV yra vienintelis kelias į moderniąją valstybę. Žaidžiamas retorinis žaidimas, pagrįstas terminu „modernizavimas“. Anot A. Tumėno, terminas „modernus“ yra toks pat tuščias akademinė prasme, kaip ir žodžiai „geras“, „gražus“, „malonus“. Tačiau praktinės vadybos prasme terminas „modernus“ vertinamas pagal tai, kokią įtaką jis daro darbuotojams ir visuomenei, todėl panaudojant jį kaip retorikos priemonę puikiai įtikinami klausytojai. Modernizavimo, pažangos naratyvai remiasi Prometėjo, ugnies nešėjo žmonijai, mitu, todėl jie yra nepaprastai įtaigūs ir kartu „talpūs“ – „modernizavimo“ formą gali sudaryti bet koks turinys.

2. NVV yra tradicinio viešojo administravimo antipodas. Gėrio (NVV vadybininkų) ir blogio (biurokratų) kova yra viena iš retorikos priemonių, kuria siekiama dramatinizuoti situaciją ir atkreipti klausytojų dėmesį.

Anot A. Tumėno [29], pagrindinė retorinė priemonė yra įvairių istorijų kūrimas, kurios pirmiausia yra skirtos žadinti emocijas, o ne kritinį mąstymą. Tačiau vadybos praktikos požiūriu NVV yra tinkama priemonė, kuria siekiama motyvuoti ir įkvėpti viešojo sektoriaus darbuotojus. Kaip teigia G. Morgan [20], geri vadovai ir lyderiai yra visų pirma geri situacijų interpretatoriai ir jų paaiškinimų kūrėjai. Vadovai kuria mitus, kurie ne mokslinė, bet darbuotojams (auditorijai) suprantama kalba aiškina jų organizacijos raidą, perspektyvą, tikslus ir uždavinius. Šiuo požiūriu NVV taip pat yra mitas, tačiau jis naudojamas kaip vadybos priemonė, kuria siekiama įtikinti kolegas, pavaldinius ir visuomenę, kad viešojo valdymo reformos yra būtinos ir kad tokios reformos, kurias siūlo vadovai, yra reikalingos.

Propagandinės retorikos atvejai Lietuvos viešajame valdyme

Kaip teigia G. Mažeikis [14 p. 19], propaganda yra viešas, instituciškai reglamentuotas, tinklinis, pasikartojantis masių ar socialinių grupių įtikinėjimas. Propaganda – tai socialinio diskurso atmaina, kuria siekiama kuriti naują individo pasaulio suvokimą. Tačiau propagandinės kampanijos gali siekti ir mažesnių tikslų: suformuoti nuomonę apie vieną ar kitą reiškinį, įtraukti tam tikras temas į viešąjį diskursą, sutelkti visuomenės dėmesį į tam tikrus objektus (reiškinius). Pavyzdžiui, kalbant apie viešojo sektoriaus reformas, liberalių ideologinių nuostatų formuotojai įtikinėja, kad valstybinių įmonių privatizacija yra geriausias ir efektyviausias viešųjų paslaugų kokybės gerinimo būdas. Naudojami tokie retoriniai palyginimai: „valstybė yra blogas šeiminkas“, „Lietuvoje valstybė yra didžiausias kapitalistas“ ir pan. Privačiojo verslo atstovai taip pat nevengia pabrėžti, kad tik jie moka ir žino, kaip valdyti įmones, nes rizikuoja „savo“ pinigais, o valstybės įmonių ir įstaigų vadovai *a priori* paskelbiami kaip prieš piliečius neatsakingi, jokios rizikos neprisiimantys ir linkę švaistyti pinigus. Tokia retorika yra patogi, nes ji slepia kitus, tikruosius, tikslus, apie kuriuos visuomenė neturėtų žinoti. Pavyzdžiui, kuriant „Leo LT“ buvo taikoma retorika, kuria siekiama įtikinti visuomenę, kad tik Lietuvos privatūs

kapitalas sugebėtų įgyvendinti tokį sudėtingą projektą. LNK televizijos laidoje buvusios „NDX energija“ valdybos narys Ž. Marcinkevičius kalbėjo: „<...> Aš nuo jūsų, čia visų sėdinčių, skiriuosi vienu dalyku – aš realiai eisiu statyti atominės elektrinės kartu su savo kolegomis. Antra, aš vienintelis iš jūsų čia sėdinčių rizikuoju savo reputacija, rizikuoju savo asmeniniais pinigais, savo kolegų pinigais. <...> Valstybės pinigai yra ne jūsų pinigai ir neikiškite rankų į svetimą kasą“ [5].

Kita plačiai naudojama retorikos priemonė yra apeliavimas į istorinį precedentą, t. y. „antiprecedentą“ – tarybiniais laikais visas įmones valdė valstybė ir darė tai labai blogai (prekių deficitas, vagytės iš įmonių ir pan.). O „pamirštami“ atvejai, kai jau privatizuotos įmonės tyčia ar dėl kompetencijų trūkumo taip pat buvo valdomos labai prastai. Tačiau, kaip jau buvo teigiama šio straipsnio pradžioje, retorika yra menas apie tai, kuo žmonės tiki ir kuo turėtų tikėti, o ne apie tai, kas yra tiesa.

Viešojo valdymo reformų diskurse susiduriame su propagandine retorika, kuri, G. Mažeikio [14] žodžiais tariant, yra viena svarbiausių įtikinėjimo, propagandos subjekto ugdymo, motyvavimo, simbolinio pasaulio plėtros priemonių. Retoriniai argumentai savo forma ir turiniu artimai susiję su logika, tačiau įtikinimo procedūra naudoja įvairius, ne tik loginius argumentus. Vienas iš dažniausiai naudojamų argumentų yra nuoroda į precedentus ir autoritetus.

Žinių ekonomikos kūrimo atvejis yra vienas iš geriausiai propagandinę retoriką atspindinčių atvejų Lietuvos viešajame valdyme. Dar 2000 m. Lisabonoje vykusio Europos vadovų taryba išklė strateginį Europos Sąjungos tikslą – per 10 metų paversti ES ekonomiką dinamiškiausia ir konkurencingiausia, žiniomis grįsta ekonomika pasaulyje. Tais pačiais metais Lietuvoje įkurta asociacija „Žinių ekonomikos forumas“ (toliau – ŽEF). Šio forumo tikslai buvo kelių tipų. Visų pirma lobizmas – žinių ekonomikai ir jos plėtrai palankios aplinkos kūrimo skatinimas, antra – propaganda, žinių ekonomikos idėjų skleidimas, žinių ekonomikos vertybių ir mąstysenos įtvirtinimas visuomenėje. V. Naktinis, ŽEF valdybos narys, teigė: „Mes paliekame pramonės amžių už nugarų ir, norime to ar ne, judame į žinių amžių, į žinių ekonomikos amžių“ [21].

Jau dešimtmetį kalbant apie „žinių amžių“, „žinių visuomenę“, „žinių ekonomiką“, siekiama sukurti tai, ką G. Mažeikis [14] apibrėžia kaip predispoziciją – pirminį, ikirefleksyvų polinkį manyti, kad Lietuva sėkmingai žengia žinių ekonomikos kūrimo keliu, slopindama visuomenėje vyraujančią nuomonę, jog šalies ekonomika yra mažą pridėtinę vertę kurianti ir neinovatyvi. Naujausias ES šalių inovacijų indeksas rodo, kad Lietuva iš 27 valstybių užima 25 vietą aplenkdamą tik Latviją ir Bulgariją. Loginės argumentacijos, kodėl Lietuva nepažengė kuriant žinių ekonomiką, trūkumas kompensuojamas simboliais. 2002 m. pradžioje buvo įkurtas mokslo ir studijų branduolys (angl. *cluster*) – Saulėtekio slėnis, kurio pavadinimas, steigėjų nuomone, turėtų asocijuotis su JAV Silicio slėnio pavadinimu (angl. *Silicon valley – Sunrise valley*)⁵.

Retoriškai suformuoti pamatiniai teiginiai lemia vėlesnę, jau beveik neabejotiną, viešą, loginę argumentaciją, įvykių chronologizaciją, aktualių vietų vizualiaciją [14]. Pamatinių teiginių sistema veikia kaip visuomenės nuomonės „platforma“,

⁵ Kai vienos iš garsiausių IT inovacijų „Skype“ sukūrimas Estijoje siejamas su gana prozišku ir neįkvepiančiu pavadinimu – Talino technologijos parku „technopolis“.

ant kurios galima konstruoti kitus, išvestinius, projektus. 2002 m. kovo 8 d. Vilniaus meras A. Zuokas ir Kauno meras E. Tamašauskas pasirašė bendradarbiavimo ketinimų protokolą, kuriame numatyta, kad Vilniaus ir Kauno savivaldybės kartu kurs Europinės reikšmės urbanistinį centrą, skatinantį verslo, aukštojo mokslo ir valdžios bendradarbiavimą, didinant šalies urbanistinių centrų socialinį-ekonominį potencialą ir valstybės tarptautinį konkurencingumą. 2005 m. buvo pristatyta dvimiesčio rinkodaros programa, kurioje siekiama formuoti visuomenės nuomonę ir įtikinti auditorijas: „Įtikinti Baltijos jūros šalis ir Lietuvos vidaus regionus, kad Vilniaus miestas, o dabar ir Vilniaus ir Kauno dvimiestis yra atviras, pa-trauklus ir pajėgus žinių ekonomikos darinyms, galintis tiek teikti intelektualius produktus ir paslaugas, tiek tapti patogią vietą naujam žiniomis grįstam verslui. Įtikinti Vilniaus miesto, o dabar Vilniaus ir Kauno dvimiesčio gyventojus ir čia veikiančias įmones, kad jos gali ir turi pasinaudoti žinių ekonomikos pranašumus ir transformuotis į daug labiau žinioms imlias struktūras, organizacijas ir individus, nei yra dabar“ [12].

Vilniaus ir Kauno dvimiesčio kūrimo programa buvo grindžiama jau neabejotinu įsitikinimu apie žinių ekonomikos egzistavimą Lietuvoje. „Žinių ekonomika Lietuvoje jau realybė, ne tik vizija“ – taip skelbiama *Investicijų į žinių ekonomiką Vilniaus ir Kauno dvimiestyje vadove* [9, p. 5]. Žinių ekonomikos dvimiesčio propagandinė retorika buvo taikoma siekiant laimėti viešųjų ryšių karą dėl investicijų konkuruojant su daugiau gyventojų ir didesni ekonominių potencialą turinčiais miestais: Ryga, Varšuva, iš dalies Minsku. Dvimiesčio retorika buvo siekiama neutralizuoti ir pakeisti potencialių investuotojų ir visuomenės nuomonę apie tai, kad tiek Vilnius, tiek Kaunas dėl savo dydžio yra nepatrauklūs investicijoms.

Šie pavyzdžiai atspindi asociacijos „Žinių ekonomikos forumas“ ir Vilniaus ir Kauno savivaldybių siekį dalyvauti viešajame valdyme, rengiant atitinkamus projektus. Kiekviena iš šių veikėjų grupių tiek oponentams, tiek visuomenei siekė pateikti savo realybės interpretaciją, kuri nėra racionali, tačiau privalo būti įtikinama. ŽEF propagandine retorika buvo siekiama suformuoti visuomenės ir viešosios politikos formuotojų ir vykdytojų predispoziciją tam, kad tam tikri valdžios sprendimai būtų lengviau įteisinti ir palankiau priimti. Šio forumo veikla žymėjo Lietuvos viešojo valdymo siekį skatinti viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimą, steigiant mokslo ir verslo technologijų slėnius ir taikant naujus šiuolaikinių technologijų įmonių pritraukimo į Lietuvą būdus. Dvimiesčio projektas rodo situaciją, kada savivaldybės taiko naujus veiklos metodus: viešųjų ryšių akcijas, miestų marketingą, tam panaudodamos pamatinius teiginius apie žinių ekonomiką ir sistemos formavimo strategiją.

Išvados

1. XX a. devintojo dešimtmečio pradžioje ekonomikos, vadybos ir viešojo administravimo diskurse vis labiau įsigaliojo mintis, kad mokslinę, paremtą logika vienu ar kitu teiginių argumentaciją keičia įtikinančio kalbėjimo ir rašymo menas, kai svarbiausia yra metaforos, istoriniai precedentai, autoritetų galia. Retorikos, kaip įtikinančio kalbėjimo ir rašymo, priemonės tampa mokslinio pažinimo būdu.

2. H. Mintzberg, K. Weick ir G. Morgan buvo vieni iš pirmųjų vadybos praktikos tyrinėtojų, kurie įtvirtino nuostatą, kad vadovo ir vadybininko užduotis – kurti organizacijos naratyvą, prasių ir simbolių sistemą. Postmodernios vadybos požiūriu tiek racionalūs, tiek riboto racionalumo modeliai nėra tinkami valdymo būdai. Vietoj jų taikoma realybės interpretacija, t. y. naujų, alternatyvių paradigmų, kurias vadovas, pasinaudodamas retorikos priemonės, perduoda savo pavaldiniams, kolegoms ir visuomenei, kūrimas. Todėl postmodernios vadybos požiūriu, viešojo valdymo reformos tikslas yra ne rasti optimalų, visų suinteresuotųjų grupių poreikius tenkinantį sprendimą, o kurti visuomenę įtikinantį reformos naratyvą.

3. Naujoji viešojo vadyba dažnai kritikuojama dėl nemoksliskumo ir konceptualumo stokos, tačiau vadybos praktikos požiūriu NVV yra būdas, kuriuo siekiama motyvuoti ir įkvėpti viešojo sektoriaus vadovus ir formuoti viešąją nuomonę apie vykdomas reformas. Reformų mitologija ir propagandine retorika pirmiausia siekiama pateikti savo viešojo sektoriaus padėties interpretaciją, antra – išėjimo iš krizės būdus. Šiam tikslui pasiekti vartojamos tokios retorikos priemonės: kaip apeliavimas į precedentes, kai reformos buvo įvykdytos sėkmingai, remiamasi autoritetais, žymiais žmonėmis, metaforomis. Viešojo valdymo reformų diskursas kuriamas pagal dvi pagrindines mitologines schemas: pirmoji – gėrio (pažangiųjų reformatorių) ir blogio (biurokratų) kova, antroji – modernizacijos, progreso ir pažangos mitologinė schema, kuri remiasi Prometėjo mitu.

4. Viešojo valdymo veikėjai taiko propagandinės retorikos priemones, siekdami įtikinti visuomenę apie reformų būtinumą ir planuojamų veiksmų pagrįstumą. Kiekviena iš šių veikėjų grupių tiek oponentams, tiek visuomenei siekia pateikti savo realybės interpretaciją, kuri nėra racionali, tačiau privalo būti įtikinama. Pavyzdžiui, ŽEF veikla žymėjo Lietuvos viešojo valdymo siekį skatinti viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimą, steigiant mokslo ir verslo technologijų slėnius ir diegiant naujus aukštųjų technologijų įmonių pritraukimo į Lietuvą būdus. Todėl šio forumo veikla prisidėjo prie valdymo reformų, t. y. naujų viešosios politikos įgyvendinimo būdų kūrimas. Vilniaus ir Kauno dvimiesčio projektas rodo situaciją, kada pačios savivaldybės, panaudodamos predispozicijų apie žinių ekonomiką kūrimo strategiją, taiko naujus veiklos metodus: viešųjų ryšių akcijas ir miestų marketingą.

Literatūra

1. Armstrong, K. *Trumpa mito istorija*. Vilnius: Alma Litera, 2007.
2. Berger P. L., Luckman T. *Socialinės tikrovės konstravimas*. Vilnius: Pradai, 1999.
3. Bielinienė J. *Iškalbos menas*. Vilnius: Vilniaus dailės akademijos leidykla, 2000.
4. Bonet, E., Sauquet, A. Rhetoric in Management and in Management Research. *Journal of Organizational Change Management*, 2010, Vol. 23, No 2, p. 120–133.
5. Damulytė J. Ž. *Marcinkevičius apie piliečių indėlį į „Leo LT“: nekiškite rankų į svetimą kasą*, 2008. <http://verslas.delfi.lt/energetics/zmarcinkevicius-apie-pilieciu-indeli-i-leo-lt-nekiskite-ranku-i-svetima-kasa.d?id=15940099> [2011-05-20].
6. Domarkas V. Viešojo administravimo paradigmos kaitos atspindžiai dešimtmečio pabaigos publikacijose. *Viešoji politika ir administravimas*, 2011, T. 10, Nr. 1, p. 9–17.

7. Gudelis D., Guogis A. Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2003, Nr. 4, p. 26–34.
8. Hughes, O. E. *Public Management and Administration*, 3rd ed. New York, N. Y.: Palgarve Macmillan, 2003.
9. *Investicijų į žinių ekonomiką Vilniaus ir Kauno dvimiestyje vadovas*, 2006. http://www.vilnius.lt/dipolis/dok/investuotojo_i_ze_vilniaus_kauno_dvimiestyje_vadovas_2007_lt.pdf [2011-05-03].
10. Kotler, P. *Marketing in the Public Sector. A Roadmap for Improved Performance*. Wharton School Publishing, 2007.
11. Kuhn, T. S. *Mokslo revoliucijų struktūra*. Vilnius: Pradai, 2003.
12. Leichteris E., Eimontaitė B., Kirvaitienė S. *Žinių ekonomika: marketingo programa Vilniaus-Kauno dvimiestyje*, 2005. www.vilnius.lt/dipolis/doc/zef_vkd_marketingo%20programa_20051128.ppt [2011-06-05].
13. March, J. G. *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: N. Y.: The Free Press, 1994.
14. Mažeikis G. *Propaganda ir simbolinis mąstymas*. Kaunas: VDU, 2010.
15. McCloskey, D. N. *The Bourgeois Virtues: Ethics for an Age of Commerce*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2006.
16. McCloskey, D. N. The Rhetoric of Economics. *Journal of Economic Literature*, 1983, Vol. 21, No 2, p. 481–517.
17. Mead, G. *Minds, Self and Society*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1934.
18. Mintzberg, H. *The Nature of Managerial Work*. New York, N. Y.: Harper & Row, 1973.
19. Mintzberg, H. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York, N. Y.: The Free Press, 1994.
20. Morgan, G. *Images of Organization*. SAGE publications, Inc., 2006.
21. Naktinis V. *Žinių ekonomika Lietuvoje: problemos ir perspektyvos*. Pranešimas Lietuvos Respublikos Seimo Informacinės visuomenės plėtros komisijos ir Žinių ekonomikos forumo organizuotoje diskusijoje, 2001, www3.lrs.lt/owabin/owarepl/inter/owa/U0037010.ppt [2011-06-01].
22. Nilsson, T. The Reluctant Rhetorician: Senior Managers as Rhetoricians in a Strategic Change Context. *Journal of Organizational Change Management*, 2010, Vol. 23, No 2, p. 137–144.
23. Osborne, D., Gaebler, T. *Reinventing Government*. Wokingham: Addison Wesley, 1992.
24. Pollitt, C., Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma: Lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė, 2003.
25. Sabine, G. H., Thomson, T. L. *Politinių teorijų istorija*. Vilnius: Margi raštai, 2008.
26. Senge, P. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York, N. Y.: Doubleday, 1990.
27. Simon, H. *Administracinė elgsena*. Vilnius: Knygiai, 2003.
28. Tumėnas A. Naujoji viešoji vadyba ir jos mitai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2008, Nr. 25, p. 38–49.
29. Tumėnas A. *Valstybinių organizacijų reformų ir pokyčių teorinė analizė*. Daktaro disertacija. Vilnius: MRU, 2010.
30. Weick, K. E. *Sensemaking in Organizations*. California, CA: Sage, Thousand Oaks, 1995.

Žilvinas Židonis, Neringa Jaskūnaitė

The Rhetoric of Public Management Reforms in Lithuania

Abstract

This paper makes an attempt to show the New Public Management in the light of rhetorical managerial activities. From this perspective, the New Public Management is neither a scientific school nor a normative theory. It is a system of “myths“ based on two main narratives: the struggle between the good (public sector reformers) and the evil (bureaucrats) and the theft of fire by Prometheus (modernisation of public sector). New Public Management myths are communicated by employing rhetorical tools, such as comparisons, metaphors, synecdoches, hyperboles. Furthermore, the paper argues that the rhetoric of public management reforms aims to form understanding and opinion of the masses about what are “the real problems of our society“, and what are the best ways to solve these problems. In other words, it is propaganda – rational, purposeful and institutionalised persuasion to manipulate, mobilise and govern citizens. By employing new rhetoric, propaganda creates predispositions, which are pre-reflexive tendencies to believe about certain social-economic phenomena. Based on the Knowledge Economy Forum case, the paper shows how knowledge economy predispositions are created and employed as a “platform“ for other projects, such as the “Sunrise Valley“ technology park and Vilnius-Kaunas „bipolar metropolis“.

Žilvinas Židonis – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras.

E. paštas: zzidonis@mruni.eu

Neringa Jaskūnaitė – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros doktorantė.

E. paštas: neringa.jaskunaite@gmail.com

Žilvinas Židonis, Doctor of Social Sciences, is an Associate Professor at the Department of Public Administration, Faculty of Politics and Management, Mykolas Romeris University.

E-mail: zzidonis@mruni.eu

Neringa Jaskūnaitė, Doctoral student at the Department of Public Administration, Faculty of Politics and Management, Mykolas Romeris University.

E-mail: neringa.jaskunaite@gmail.com

Straipsnis įteiktas redakcijai 2011 m. birželio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2011 m. rugsėjo mėn.