

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO MODELIŲ VYSTYMOSI PERSPEKTYVOS MODERNIZMO IR POSTMODERNIZMO IDĖJŲ ŠVIESOJE

Arvydas Guogis, Adomas Vincas Rakšnys

Mykolo Romerio universitetas

Anotacija

Straipsnyje analizuojama tradicinio viešojo administravimo paradigma, siekiant modelio kritiką pakreipti kultūrinės dimensijos linkme, identifikuojant esminius modernizmo elementus, kurie, autorių požiūriu, turėjo įtakos formuojantis šiam modeliui. Atskleidžiama ir modernizmo parametrų metanaratyvinių teorijų racionalumo, kaip pamatinės teorinės nuostatos, technologiškumo, instrumentalumo sąveika su tradicinės paradigmos principais, išskiriant hierarchizuotą valdymą, biurokratinis santykius, kontrolės mechanizmus, racionalią organizacinę struktūrą ir funkcijų pasidalijimą bei profesionalumą. Išskystalizavus pamatinius tradicinės paradigmos bruožus, apžvelgiami ir postmodernizmo organizacijų aspektai bei tendencijos, siekiant atsakyti į klausimą, ar tradicinis viešojo administravimo modelis postmodernioje epochoje dar gali būti aktualus.

PAGRINDINIAI ŽODŽIAI: modernizmas, postmodernizmas, viešasis administravimas, kultūra.

Abstract

In the article the paradigm of traditional public administration is analysed by trying to accomplish the critique of the model in the cultural dimension direction and by identifying the crucial elements of post-modernism which, according to the authors, had made an impact for the formation of such a model. There are also revealed the parameters of post-modernism in metanarrative theories of rationality, as the grounded technological and instrumental relation towards traditional paradigm principles by stressing the hierarchical governance, bureaucratic relations, control mechanisms, rational organisational structure and functional division with professionalism. By identifying the main traits of traditional paradigm, the aspects and tendencies of post-modernist organisations are revealed and the controversial answer to the question about the relevance of traditional public administration model is presented.

KEY WORDS: modernism, postmodernism, public administration, culture.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15181/tbb.v67i2.844>

Įvadas

Tradicinis viešasis administravimas dažniausiai suprantamas kaip racionalusis, hierarchinis, centralizuotas, formalizuotas, administracine teise paremtas valdymo būdas, valstybės tarnautojui suteikiantis patikimą, saugių ir stabilių karjeros galimybių. Tradicinė paradigma nukreipta į beasmeniu santykiu, kontrolės ir plataus masto organizacinėmis struktūromis apipintą profesionalų viešosios politikos įgyvendinimą. Tradicinę viešojo administravimo sistemą postmodernioje epochoje siekiama diskredituoti ir pakeisti pasitelkiant įvairius argumentus, tuo tarpu populistiniame lygmenyje dažniausiai pataikaujama viešajai nuomonei. Tai susiję tiek

su globaliomis ekonominėmis šalių problemomis, tiek su politinėmis simpatijomis. Kaip teigia M. Alvenssonas ir P. O Bergas, „suskaitytame pasaulyje, kuriame didieji religiniai, politiniai ir gamtos mokslų naratyvai nebepriimtini, o mokslinė tiesa tampa pasitikėjimo klausimu, pasiūlymas ar argumentas vertinamas atsižvelgiant į tai, kokio socialinio pritarimo gali tikėtis“ (Alvensson, Berg, 2011, p. 223). Todėl tampa akivaizdu, kad siekiant pagrįsti viešojo valdymo reformų būtinumą, akademinėje ir viešojoje erdvėje išryškėja įvairiausių „demonizacijos“ tendencijų. Ypač akcentuotinas priešrinkiminių mesianistinių pažadų patrauklumas „reformuojant“ neefektyvią ir brangiai mokesčių mokėtojams kainuojančią sistemą, kuri išlaiko saugiai įsitvirtinusią biurokratiją. Paminėtinas ir dirbtinių įtampų bei dichotomijų tarp privilegijuotų valdininkų ir viešosiomis paslaugomis nepatenkintų piliečių kūrimas. Tuo tikslu, pasitelkus socialinę inžineriją, bandoma manipuliuoti žmonių sąmone, manichėjiškai lyginant dvi besiskiriančias valstybinio aparato būkles: esamą ir po reformų būsimą, taip užsitikrinant piliečių socialinį pritarimą. Tačiau čia, straipsnio autorių nuomone, kyla problema, susijusi su tuo, kad tradicinė viešojo administravimo paradigma neturėtų būti nei viešosios neapykantos objektas, į kurią derėtų sufokusuoti visas ekonomines ir politines problemas, nei „amžinas“ valdymo būdas, kurio nereikia modifikuoti. Keičiantis gyvenimo formoms ir vertybėms priešasčių, kodėl nebeaktualūs tradiciniai valdymo metodai, bus ieškoma kultūriniu požiūriu. Straipsnyje keliamas tikslas kritinę tradicinio modelio analizę pakreipti kultūrinės dimensijos linkme, valdymo modelių transformacijas paaiškinant kaip natūralų reiškinį, siejant jį su perėjimu iš modernizmo (angl. *modernism*) į postmodernizmą (angl. *postmodernism*). Siekiant išvengti netikslumų ir galimų interpretacijų, kurios susijusios su modernizmo ir postmodernizmo apibrėžimais (Zima, 2010, p. 4), autoriai šias sąvokas traktuos labiau kaip teorines nuostatas, atskleidžiančias pokyčius, kurie būdingi konkrečiai apibrėžtam istoriniam periodui (Hassard, 1996, p. 56).

Straipsnio praktinį aktualumą pirmiausiai norima pagrįsti atskleidžiant alternatyvias valdymo reformų priežastis identifikuojant ir įvertinant kultūrinius veiksnius, kaip galimų reformų priežastis. Todėl straipsnio autoriai siekia pademonstruoti, kad kultūriniai pokyčiai, dėmesį sutelkiant į perėjimą iš modernizmo į postmodernizmą, turi tęstinumą ir valdymo teorijose, atsižvelgiant į modernizmo instrumentų ir vertybių kvestionavimą postmodernioje epochoje. Teoriniame lygmenyje analizuojama tema yra svarbi, siekiant išryškinti sociologinio-filosofinio diskurso mokslinę svarbą, kurio analizei pastaruoju metu akademinėje bendruomenėje skiriama vis mažiau dėmesio, labiau pasikliaujant pozityvistine metodologija ir kiekybiniais metodais.

Kita vertus, būtina atkreipti dėmesį ir į tai, kad, S. Linsteado teigimu, „postmodernios organizacijos diskursas yra produktyvus būdas atsisakyti priimti praeities

taisykles ir jos reprezentacijas, nors jos suteikė patogumo, saugumo ir stabilumo“ (2003, p. 6–7). Atsižvelgiant į tai, straipsnyje bus siekiama atsakyti į klausimą, ar postmodernioje epochoje yra vietos tradiciniam modernizmo bruožais pasižyminčiam viešajam administravimui ir ar postmodernios organizacijos diagnozė yra tik noras atsiriboti nuo to, kas tikra ir patikima, pritaikant naujus, į panacėjos statusą pretenduojančius metodus, ar vis dėlto nepasitikejimas tradiciniu viešuoju administravimu bei ortodoksiniu modernistiniu racionalumu yra realus kultūrinės postmodernizmo paradigmos atspindys praktikoje? Siekdami atsakyti į šiuos klausimus, autoriai taikys literatūros analizės metodą.

1. Esminiai modernizmo kultūros bruožai

Norint suprasti modernizmo vertybėmis paremtą tradicinio viešojo administravimo struktūrą, pirmiausia tikslinga panagrinėti modernizmo kultūros elementus. Autoriai šiame straipsnyje nesiekia išnagrinėti visų modernizmo aspektų, o tik tuos, kurie, jų požiūriu, yra svarbiausi, tuos, kurie gali būti aktualūs tradicinei viešojo administravimo paradigmai. Modernizmo koncepcijos bruožus išsamiai apibendrina K. J. Gergen (1991, p. 266–275), jo teigimu, modernizmo era gali būti apibūdinama remiantis keturiais imperatyvais: 1) švietimo epochos pozicijų atgimimu, tikėjimu racionalumu ir stebėjimu; 2) fundamentalių, svarbiausių principų paieškoms; 3) tikėjimu pažanga ir universaliais projektais ir 4) pasinėrimu į technologiskumą. Tačiau šiuos aspektus taip pat reikia detaliau išanalizuoti.

Pirmoji išskirtina pozicija susijusi su švietimo epochos (angl. *the Enlightenment*) pozicijų reintegracija modernizmo kontekste. E. Vittenbergas taikliai pastebi, kad atsižvelgiant į M. Vėberio indėlį į tradicinės biurokratijos modelį, jį galima būtų laikyti „švietimo epochos vaiku, kuris gimė per vėlai“ (Vittenberg, 1989, p. 112). Todėl, sutinkant su autoriumi, pravartu iškristalizuoti ir apibrėžti švietimo epochos tradiciją bei jos esmines, intelektines ir moralines laikysenas. Taip pat atsakyti į klausimą, modernizmo epochoje tikrai atgimsta pirminiai švietėjų idealai ar tik daliniai jų principai, atsižvelgiant į interpretacinį diskursą, kai pasirenkama, kuriais elementais remtis, o kuriuos paprasčiausiai užmiršti bei ignoruoti, taip iškraipant švietimo ir pačios modernybės projektą. Švietimo epochą galima traktuoti kaip istorinį idėjinį judėjimą, sietiną su revoliucijomis moralės, kultūros, politikos srityse, kurios ryškiai transformavo tuometinės visuomenės gyvenimą, pakeitė socialines struktūras ir sukėlė abejonių dėl tradicinių mąstymo formų (Israel, 2006, p. 3–11). Šią mintį linkę papildyti ir kiti mokslininkai, kurių teigimu, švietimo epochos utopiniai užmojai taip pat turėjo savo antagonistus, išskiriant tradiciją, iracionalumą, paveldimą galią ir autoriteto aspektus (Grey, Wilimott, 2005, p. 65). Ne mažiau svarbu identifikuoti ir detalizuoti švietimo epochos vertybes,

kurios akademiniam diskurse dažniausiai įvardijamos kaip pamatiniai modernizmo kultūros elementai. P. Allmendinger juos apibendrina ir teigia, kad „esminiais švietimo epochos komponentais tapo racionalumas, empirizmas, mokslas, universalizmas, progresas, individualizmas, tolerancija, laisvė, žmogiškosios prigimties vienodumas ir sekuliarizmas“ (Allmendinger, 2000, p. 12). Taigi galima teigti, kad esminiais modernizmo instrumentariais tapo racionalumas ir mokslinis metodas, turėję išlaisvinti žmoniją nuo prietarų ir tradicinės, religinės pasaulio sampratos neaiškumų, sukuriant užtikrinto saugumo viziją. Tikėtasi, kad išsivadavus iš transcendencijos poreikio ir fatalistinių nuostatų, bus pasirinktos tolerantiškesnės ir tobulesnės gyvenimo formos. Juk būtent religijos – ikišvietėjiškos būsenos – dažniausiai tapdavo neapykantos formų, karinių konfliktų ir socialinės diferenciacijos priežastimi.

Saugumo ir racionalumo poreikis tampa akivaizdus, nagrinėjant ir valstybės valdymo sritį. Modernizmo ir švietėjiškų vertybių kontekste svarbu išskirti poreikį atsiriboti nuo tradicinių, monarchinių valdymo formų, viliantis, kad taip bus užtikrintos žmogiškosios teisės, demokratinės valdžios principai ir profesionali valdymo struktūra, orientuota į visuomenės interesus. Todėl būtina paminėti, kad būtent monarchijos problemų analizė, favoritizmo, nepotizmo, korupcijos klausimai, M. Vėberio dėka, tapo pamatinėmis tradicinės viešojo administravimo paradigmos atraminėmis struktūromis (Lane, 2000, p. 51–52). Tradicinė paradigma, pasižyminti biurokratų profesionalumu, santykiu nuasmeninimu ir teisiniais metodais, turėjo tapti opozicine jėga paveldimai ir susikompromitavusiai valdžiai. Švietimo epochos vertybių įsigalėjimą, akcentuojant proto ir racionalumo svarbą valstybės valdyme, taip pat galima sintezuoti su profesionalumo imperatyvu. Esminiu veiksniu tapo individų gebėjimai ir jų savybių tinkamumas eiti konkrečias pareigas, o ne paveldimi ryšiai ar asmeninis autoritetas.

Vis dėlto, koncentruojantis ties švietimo epochos tradicija, neaišku, ar laikui bėgant neatsirado gili praraja, lyginant normatyvines švietimo epochos vertybių teorines konstrukcijas ir deskriptyvines modernizmo gaires. Straipsnio autoriai linkę ginčyti, kad modernistinėje praktikoje ties švietimo epochos vertybėmis susikoncentruota tik iš dalies, pabrėžiant mokslškumo, racionalumo, individualizmo ir sekuliarizmo aspektus, vis labiau atsiribojant nuo dvasinių vertybių, tokių kaip tolerancija, moralė, žmogiškoji laisvė ar individų prigimties vienodumas.

Antrasis autoriaus išskiriamas veiksnys akcentuoja žmogaus tikėjimą ir viltį atrasti svarbiausius dėsnius bei principus tiek gamtos, tiek žmogaus gyvenime. Kaip tai taikliai reziumuoja C. Grbich, „modernybė buvo optimizmo era, protas ir progresas tapo dominuojančiais diskursais, tikėta, kad žinių gavimo pamatu taps mąstymas. Mokslinės žinios, paremtos logika, turėjo pakeisti nežinojimą ir prietaringumą, šių žinių formų tąsa socialiniame gyvenime tapo siekiamybe“ (Grbich,

1998, p. 3). Vis dėlto, kalbant apie mokslinių žinių tąsą socialiniame gyvenime, tampa akivaizdu, kad mokslinis instrumentalumas gali būti mažai naudingas analizuojant vidinį, vertybinį individų gyvenimą. Priešingai, nauji patirties tipai ir mąstymo modeliai, pagrįsti pozityvistinėmis, racionaliomis pozicijomis, susiejus jas su F. Nietzches (1910) imperatyvu „valia siekti galios“ (vok. *der wille zur macht*), moralinėje dimensijoje gali sąlygoti visiškas deformacijas ir abejingumą moralinio jautrumo klausimais. Todėl būtina suprasti, kad mokslinių principų adaptavimas visose gyvenimo srityse nebūtinai lemia visuomeninį progresą ir geresnį rytojų. Ypač gerai tai atsiskleidžia nagrinėjant istorinę patirtį, pvz., holokaustą, kaip visuomenės instrumentalumo ir racionalizacijos kulminacinį modernizmo produktą, pasitelkus lenkų sociologo Z. Baumano retoriką ir M. Vėberio metaforą apie geležinį narvą, pakeičiant jį duju kamera (Delanty, 2000, p. 67). Todėl nederėtų stebėtis, kad būtent holokaustas akademiniam diskurse indikuojamas kaip esminis socialinis įvykis, pagreitinęs perėjimą iš modernizmo į postmodernizmą. Kaip pastebi S. M. Feldmanas, „žmonijos išradingumas atrodė neišblėsiantis, pradėta tikėti, kad visas socialines problemas galima išspręsti ir pasaulis taps geresnis. Holokaustas šią puikybę sužlugdė. Turint omenyje nacių žiaurumą, tik keli intelektualai ir toliau užtikrintai galėjo tvirtinti, kad racionalumas bei žinios neabejotinai padarė pasaulį geresnį“ (Feldman, 2000, p. 41). Šią mintį būtų galima sugretinti ir su C. Casey deklaruojama pozicija, kad „modernizmo objektyvumo projektas, universalūs paaiškinimai ne tik įkvėpė technologinius laimėjimus, pagerindami Vakarų žmonių gyvenimo kokybę, bet šios epochos technokratinis racionalumas lėmė Holokausto siaubus“ (Casey, 2002, p. 115).

Trečiasis modernizmo imperatyvas fiksuoja tai, kad modernizmo visuomenėms buvo nubrėžtos orientacinės kryptys tobulėjimo ir geresnio gyvenimo link, tai turėjo užtikrinti pažanga, pagrįsta žmogaus proto laimėjimais. Optimistinius pažadus stiprino tikėjimas istorinių įvykių progresu, pabrėžiant, kad istorinė laiko tėkmė tampa orientuota į žmogų, o ne į Dievą, traktuojant ją kaip linijinę kryptį ir taip atskleidžiant švietimo epochos mąstymo būdą (Driscoll, 2010). Ši mąstymo pozicija galėjo sužadinti žmogiškojo egocentrizmo jausenas, transcendentines orientacijas keičiant humanistinėmis. Šiuos jautimus stiprino ir tai, kad pradėtos kurti universalios teorijos, kurios galėjo tapti bendraisiais modernistinės civilizacijos progreso įrankiais. Ne paslaptis, kad šios teorijos modernizmo kultūroje traktuotos kaip metanaratyvai, didieji pasakojimai, turėję susieti pavienes žinias, pateikdami universaliai pritaikomus principus ir objektyvios tiesos kriterijus tiek epistemologiniame, tiek ontologiniame lygmenyje. Kaip pastebi R. B. Denhardtas (2001, p. 238), šių teorijų lauke išskirtini dialektinis materializmas, loginis pozityvizmas, hierarchinė biurokratija, psichoanalizės slopinimo teorija ir daugelis kitų. Tai implikuoja, kad objektyvumo ir tiesos ambicijos lėmė racionalizmo sklaidą.

da, kuri apima įvairias žmonijos gyvenimo sritis, pradedant mokslo filosofija ir metodologija bei organizacijų valdymu, baigiant mechaniniu požiūriu į individo psichikos struktūras.

Ketvirtasis autorių išskirtas veiksnys išryškina hiperbolizuotas modernizmo nuostatas technologiškumo klausimais. Technologiniai laimėjimai, palengvinę daugelį individų gyvenimo sričių, gamtos mokslų pasiekimai sustiprino jausmą, kad galima absoliuti tiek natūralių, tiek socialinių reiškinių racionalizacija ir galima juos pritaikyti individų labui. Vis dėlto problema išryškėja tada, kai šios nuostatos perkeliamos ir į „žmogiškąją sritį“. Analizuojant tradicinį viešojo administravimo modelį, tampa akivaizdu, kad valstybės tarnautojas taip pat traktuojamas kaip mechanizmas, turintis pasižymėti teisiškai reglamentuotomis funkcijomis. Norint užtikrinti šių mechanizmų stabilų funkcionavimą ir progresą, institucijose būtina pasitelkti įvairius kontrolės mechanizmus, kurie apriboja žmogiškąją kūrybinę potencialą ir laisvę. Tuo tikslu, kaip įrankis, pasitelkiamas hierarchizuotas valdymas, atskleidžiantis tai, kad kiekvieną technologiją būtina kontroliuoti iš aukščiau, o mažesni valdymo aparato elementai privalo besąlygiškai paklusti aukštesnių sluoksnių nurodymams. Tiek trečiojo, tiek ketvirtojo K. J. Gergeno modernizmo imperatyvų logiką, kaip aktualią tradicinei viešojo administravimo paradigmą, taikliai apibendrina P. Leonardas, jo teigimu, „tvarka, o ne netvarka ir painiava, progresas ir inovacijos, o ne stagnacija, paremta tradicijomis, taip pat aukščiau visko esantis racionalumas, o ne iracionalumas ir prietarīgumas, buvo modernizmo diskurso skiriamieji ženklai, kurie įgavo konkrečias praktikos formas kaip modernioji biurokratija“ (Leonardas, 1997, p. 104).

Apibendrinant galima teigti, kad švietimo epocha suformavo tradicinės viešojo administravimo valdymo paradigmos vertybes. Kaip opozicines dichotomijas ikimodernioje ir modernioje stadijose valdymo aspektu galima išskirti paveldimą galią ir biurokratinį valdymą, autoritetą, paremtą tradicija, ir profesionalumą, pagrįstą teisiniu reglamentavimu, racionalumą bei iracionalumą. Taip pat ir mąstymo formų, kaip fakto, vertybės, dvasingumo bei racionalumo dichotomijas. Ne mažiau svarbūs ir technologinių, mokslinių nuostatų, kurios turėjo užtikrinti saugumą, stabilumą ir aiškumą valstybės valdyme, suabsoliutinimas. Būtent technologinės laikysenos atskleidžia valstybės tarnautojų nuasmeninimą ir racionalius darbo funkcijų pasidalijimo veiksnius.

2. Postmodernios organizacijos aspektai ir tradicinės paradigmos galimybės

Pirmojoje straipsnio dalyje atskleidę esminius modernizmo paradigmos bruožus ir jų santykį su tradiciniu, hierarchizuotu viešuoju administravimu, pabandy-

sime panagrinėti, kokiais bruožais pasižymi postmodernios organizacijos, siekdami atsakyti į klausimą, ar tradicinis modelis dar gali būti reikšmingas. Siekiant suprasti postmodernizmą, pravartu pasiremti J. F. Loytardo (1979) mintimi, kad postmodernioje epochoje nebeapsitiks didžiaisiais modernizmo metanaratyvais mūsų analizuojamame kontekste, ypač svarbu tai tampa išskiriant švietimo epochą ir jos vertybę – racionalumą, kaip modernistinės organizacijos pagrindą. Nepasitikėjimas vienijančiomis modernizmo schemomis, moksliniu metodu, tradicija, objektyviais kriterijais, implikuoja įvairias problemas institucijų valdymo kontekste. Straipsnio autoriai pabandys paanalizuoti minėtas problemas ir paaiškinti, kodėl, siekianti į jas atsakyti, tradicinė viešojo administravimo paradigma, kaip instrumentas, nebėra aktuali.

Pirmasis argumentas susijęs su tuo, kad postmodernioje epochoje nyksta tradicinės organizacijų ribos ir funkcijos. Modernybėje tradicinės organizacijos viešajame sektoriuje rėmėsi aiškiais funkcijomis ir hierarchizuotu valdymu. Riba tarp valstybinių institucijų ir privataus individų verslo daugeliu aspektų buvo aiški. Valstybinės organizacijos užtikrindavo viešosios politikos įgyvendinimą, teikdamos viešąsias paslaugas, besiremdamos įstatymu, o privatūs asmenys vykdavo individualią veiklą, siekdami generuoti pelną. Aiškiai apibrėžta veiklos sritis ir specifika nulemdavo atitinkamus organizacijos modelius ir struktūras. Vis dėlto postmodernioje epochoje nebelieka standartinio organizacijos valdymo ar vienos teisingos ir optimalios valdymo formulės. Viešojo ir privataus sektorių samplaiką puikiai išryškina anglosaksiškose šalyse prasidėjusios naujosios viešosios vadybos reformos, akcentavusios privatizacijos, decentralizacijos svarbą, siekiant daugelį tradicinių valstybės funkcijų perduoti verslo struktūroms. Anot M. Albrowo, „normali organizacijų būseną tapo pokyčiai ir restruktūrizacija. Panašiai susiliejo skiriančios ribos tarp viešojo ir privataus kapitalo, sumenko idėja, kad egzistuoja viena, tinkama viešojo sektoriaus organizacijos forma. (...) Daugiau nebėra didelės standartinės organizacijos formos, kaip nėra ir mažo verslo, standartinės šeimos ar karjeros“ (Albrowo, 1997, p. 157). Sutinkame su autoriumi ir teigiame, kad aiškiai apibrėžtos tradicinio viešojo administravimo ribos, centralizuotas valdymas, teisiškai apibrėžta didelės apimties biurokratinė struktūra, paslaugų teikimo galimybės konkurencijos požiūriu postmodernioje epochoje neišvengiamai praranda turėtas pozicijas. Dabartinėse organizacijose įsivyrąja decentralizacijos, savarankiškumo tendencijos, stengiamasi sukurti mažas ir iš dalies autonomines struktūras, kurios turi daugiau laisvės, siekiant padidinti jų efektyvų funkcionavimą ir reagavimą į nuolat besikeičiančias socioekonominės sąlygas. Organizacijos vykdo restruktūrizacijos procesus, keičia savo funkcijas, padalinius, mažina darbuotojų skaičių, derina įvairius valdymo būdus. Paminėtinas ir kitas postmodernus procesas, pasireiškiantis valstybinių institucijų ir verslo struktūrų hibridizacija, siekiant

valstybinėms paslaugoms suteikti verslo dvasios pojūtį ir privataus sektoriaus instrumentus, sukuriant naują postmodernią organizacijos formą, paremtą nei vien tradicinės paradigmos viešojo valdymo bruožais, nei grynai verslo modelių principais.

Antrasis argumentas nukreiptas į tris tradicinio viešojo administravimo modelio aspektus, siekiant palyginti šių teorinių nuostatų aktualumą postmodernioje epochoje. Pirmiausia tradicinis viešojo administravimo modelis kritikuotinas dėl negebėjimo veiksmingai reaguoti į nuolat kintančius aplinkos veiksnius, taip pat dėl itin didelio masto kontrolės mechanizmų ir valstybės tarnautojų ribotų teisiškai reglamentuotų funkcijų, kurios teikiant viešąsias paslaugas tam tikrose situacijose gali lemti lankstumo ir moralinio jautrumo piliečiu atžvilgiu trūkumą. Taigi turime pastebėti, kad postmoderniame organizacijų diskurse pažymėtinas organizacijų refleksyvumo poreikis. Nuolat kintanti išorės aplinka lemia tai, kad organizacijos, siekiamos išlikti, turi lanksčiai prisitaikyti prie pokyčių. Kaip pastebi J. Garrick ir C. Rhodes, „organizacijos tampa refleksyvios, įvardijusios save kaip besimokančias organizacijas. Gebėjimas reflektuoti ir mokytis iš savo praktikos, tampant lankstesnėmis, efektyvesnėmis ir pelningesnėmis, tampa pagrindiniu organizacijų bruožu“ (Garrick Rhodes, 2000, p. 51). Nors autoriai, analizuodami besimokančios organizacijos koncepciją, dėmesį sutelkia ties privataus sektoriaus organizacijomis, akivaizdu, kad besimokančios organizacijos ir jų vidinis refleksyvumas yra ne mažiau svarbūs ir viešajam sektoriui. Tai puikiai atsiskleidžia siekiant užtikrinti efektyvų viešosios politikos įgyvendinimą, atliekamų procedūrų kokybę, gerinant valstybės tarnautojų kompetencijas ar integruojant naujus technologinius veiksnius, kurie gali būti naudingi viešojo sektoriaus organizacijoms, kaip, pvz., e-valdžios koncepcija. Vis dėlto tradicinis viešasis administravimas labai priklauso nuo teisinės aplinkos, todėl būtina suvokti, kad pagal įstatymus pokyčiai trunka gana ilgai, be to, šiame kontekste ne mažiau svarbiu veiksmu tampa ir politinė valia arba jos trūkumas, todėl postmodernioje epochoje šie veiksniai gali tapti tradicinio viešojo administravimo stagnacijos priežastimi.

Ne mažiau svarbus ir tradicinio viešojo administravimo modelio kontrolės aspektas, kuris atsižvelgiant į postmodernioje stadijoje vyraujančias „laisvesnio“ (liberalesnio) valdymo tendencijas gali tapti viešojo sektoriaus personalo valdymo disonansų priežastimi. Postmodernioms organizacijoms būdinga mažesnė kontrolė nei tradiciniame modernizmo „geležiniame narve“, patys darbuotojai kreipiami prižiūrėti patys save. Paminėtina ir tai, kad postmodernizmo kontekste darbuotojai pasižymi ne viena ar keliomis, o kartais netgi multifunkcijomis (Clegg, 1990, p. 180–181). Tai implikuoja, kad, remiantis hierarchizuotu modernistiniu požiūriu, vadovas privalo kontroliuoti kiekvieną savo pavaldinių veiksmą, o tai, straipsnio autorių nuomone, neatitinka dabartinių vertybinių ir moralinių pozicijų individo

atžvilgiu. Postmodernioje epochoje darbuotojas nebėra vien tik nuasmenintas mechanizmas didesnėje organizacinėje schemeje. Tuo tarpu modernistinė laikysena iš darbuotojo atima bet kokią kūrybinę laisvę, minimizuodama galimybę tobulinti individualias savybes ir rodyti asmeninę iniciatyvą. Svarbu akcentuoti ir tai, kad, remiantis tradicine modernistine paradigma, darbuotojai turi būti orientuoti į specifinių funkcijų įgyvendinimą, o postmodernizmo laikotarpiu tai nebeaktualu. Dabartinės postmodernios organizacijos ir nuolat besikeičiančios gyvenimo sąlygos darbuotojams kelia reikalavimus atitikti multifunkcinius kriterijus, vertinama plataus spektro kompetencija. Viešajame sektoriuje tai sietina su anglosaksiškų šalių valstybės tarnybos tradicija, kurios postų sistemose vertinamas dženeralistinio tipo išsilavinimas, vyrauja viešojo sektoriaus vadybininkai universalai. Tačiau šią postmodernią tendenciją derėtų vertinti atsargiai, pasvarstant, ar neatsitiks taip, kad atsisakius profesionalumo ir aiškiai reglamentuotų funkcijų bei kompetencijų, pereinant prie plataus spektro specializacijų, nukentės darbo kokybė? Ar tikrai geriau mokėti „daryti viską“, o ne susikoncentruoti į vieną ar kelias sritis ir dirbti profesionaliai? Ar funkcijų gausa valstybinio valdymo srityje tikrai gali būti prilyginta jų kokybiniam universalumui?

Trečiuoju argumentu autoriai siekia atkreipti dėmesį į organizacijos instrumentų kaitą modernistinėje ir postmodernistinėje perspektyvoje. Tai susiję su ortodoksiniu požiūriu į modernistinio racionalumo klausimus, kuris pasižymi minimizuotomis galimybėmis priimti iššūkius, kurie kyla dėl postmodernios būklės netikrumo ir apima daugelį organizacijos procesų. Remdamiesi daugelio autorių atlikta analize, galime teigti, kad modernizmas buvo aiškumo ir proto epocha, kuri pasižymėjo mokslinėmis žiniomis, fiksuotomis prasmėmis, objektyviais faktais ir vieninteliais bei teisingais problemų sprendimo metodais. Vis dėlto postmodernioje epochoje, atsisakius senųjų kanonų, organizacijų gyvenime kyla įvairių problemų, kurių spręsti tradicinės paradigmos instrumentai nebepajėgūs. „Konfliktai ir prieštaravimai yra centriniai postmodernių organizacijų sampratos elementai. Postmoderni perspektyva pažymi, kad organizacijų gyvenimas yra fragmentuotas, bendros prasmės yra susilpnėjusios, be to, daugeliui organizacijų narių trūksta aiškaus tikslo. Šiomis sąlygomis konfliktai yra neišvengiami. Vis dėlto racionalūs konfliktų sprendimo būdai gali nebetikti, suvokiant, kad kalba ir prasmės nuolat kinta“ (Bess ir kt., 2012, p. 98). Tai implikuoja, kad postmodernistinės globalizacijos veikiuose organizacijose vyrauja pliuralizmo ir reliatyvizmo tendencijos. Pliuralizmo sąlygomis, siekiant surasti optimalius sprendimus, nuolat besikeičiančiuose multietniniuose, multireliginiuose kontekstuose, būtina integruoti įvairius metodus, tačiau tradicinei paradigmai būdingos griežtai reglamentuotos organizacinės sąlygos ir kompetencijos ribos, kurios nesuteikia papildomų instrumentų reaguoti į šias besikeičiančias situacijas, o jeigu ir suteikia, inovacijų požiūriu, vals-

tybei tam ne visada pavyksta atrasti būtinų lėšų. Todėl natūraliai kyla klausimas, ar yra kitų instrumentinių alternatyvų? Postmodernioje perspektyvoje, D. Farmeris, kaip alternatyvą racionalumo teorinei nuostatai, siūlo įvertinti kūrybiškumą, kuris modernybėje vyravo tikrai estetinėje dimensijoje. Postmoderni perspektyva akcentuoja atvaizdų ir vaizduotės svarbą, todėl kūrybiškumas organizacijose galėtų tapti atsvara racionalumui, taip prisidedant prie inovacijų, konfliktų sprendimo būdo, modernizavimo, idėjų generavimo (Farmer, 1995).

Apibendrinami galime teigti, kad postmodernizmo epochoje prarandamos aiškios ribos tarp privataus ir viešojo sektoriaus. Postmodernioje stadijoje nebėra vienos tinkamos organizacijos formos, o tai lemia valdymo instrumentų supanašėjimą, organizacijų struktūrų hibridizaciją. Paminėtina ir tai, kad tradicinės viešojo administravimo paradigmos teisinis aspektas, modernizavimo ir nuolat besikeičiančios išorinės aplinkos kontekste gali tapti viena iš viešojo sektoriaus stagnacijos priežasčių. Modernistinis kontrolės mechanizmų suabsoliutinimas ir hierarchinis valdymas, valstybės tarnautojų technologizacija gali tapti viešojo valdymo disfunkcijų priežastimi, ypač atsižvelgiant į postmodernistines decentralizacijos tendencijas, savarankiškumo principų skatinimą, siekį valstybės tarnautojams sudaryti galimybę parodyti individualią iniciatyvą ir atskleisti asmeninę vidinį potencialą. Taip pat aiškiai apibrėžtos modernistinio tradicinio modelio valstybės tarnautojų funkcijos ir jų diferenciacija valdymo kontekste gali neatitikti postmodernių, multifunkcinių imperatyvų, determinuotų nuolat besikeičiančios, postmodernistinio chaotiškumo persismelkusios išorės aplinkos. Racionalumas, kaip modernistinis įrankis ir teorinė pamatinė nuostata, postmodernioje epochoje taip pat nebepajėgus optimaliai reaguoti į vidinius organizacijos procesus, pažymint konfliktų sprendimus, kurie atsižvelgiant į postmodernizmo fragmentaciją ir reliatyvizmą yra labai dažnas reiškinys. Todėl postmodernistinė perspektyva kaip alternatyvą siūlo įvertinti kūrybiškumą, kaip pamatinę valdymo vertybę.

Taigi natūraliai kyla klausimas, ar atsižvelgus į išvardytus aspektus, tradicinei paradigmai yra vietos postmodernioje epochoje? Atsiribojant nuo politinės retorikos ir viešosios erdvės „demonizacijos“ tendencijų, straipsnio autorių nuomone, šis valdymo būdas galėtų ir toliau išlikti galios struktūrose, kuriose pati veiklos specifika lemia šių metodų organišką adaptaciją, tačiau platesniame valstybinio valdymo kontekste būtina ieškoti naujų valdymo alternatyvų, kurios galėtų priimti postmodernistinės netikrumo epochos keliamus iššūkius.

Šiuo istoriniu modernizmo ir postmodernizmo epochų palyginimu autoriai nori pabrėžti XX ir XXI amžių kapitalizmo sistemos pokyčius. XX amžiaus viduryje Vakarų pasaulyje žymėjo modernistinį gerovės valstybės įsigalėjimo etapą, kuris aštuntajame ir devintajame praėjusio amžiaus dešimtmečiais pasiekė savo „aukso

amžių“. Dešimtajame praėjusio amžiaus dešimtmetyje individualizacijos, globalizacijos ir neoliberalizmo dominavimas svariai prisidėjo prie tradicinės gerovės valstybės Vakaruose demontavimo, kai pradėta atsisakinėti ir atsitraukti nuo labiausiai į socialumą nukreiptų nacionalinių valstybių vertybių bei praktikos, įtraukiant vis daugiau privatizacijos, kontraktavimo ir į kiekybinius rezultatus nukreiptų viešojo administravimo sprendimų. Be to, ištiesai keistos ir pavienės švietimo, socialinės ir sveikatos apsaugos bei valstybės tarnybos struktūrinės dalys, peržiūrimos arba apribojamos įvairios viešųjų paslaugų funkcijos. Postmodernistinis projektas, kuris keliais dešimtmečiais anksčiau pradėjo formuotis kultūroje ir buvo skatinamas kultūros intelektualų. Nuo postmodernistinių Andy Warholo paveiklų ar Žoržo Pompidu centro architektūros Paryžiuje postmodernizmas persikėlė į administracinę sritį, kur sukūrė naujo tipo konkurencinį ir individualistinį naujosios viešosios vadybos modelį. Naujoji viešoji vadyba generavo postmodernistinį liberalų marginalinį gerovės modelį, o šis savo ruožtu generavo ir stiprino naująją viešąją vadybą. Francis Fukuyama šį istorinį laikotarpį pavadino liberalizmo idėjų triumfu ir „istorijos pabaiga“ (Fukuyama, 1992). Bent jau šio etapo pradžioje jis neklydo. Tačiau vėlesnio tarptautinio ir vietinio antagonizmo bei kylančių prieštaravimų masto F. Fukuyama nenumatė ir vertindamas epochą iš esmės suklydo. Realtyvistinės laikmečio vertybės, nebetikėjimas tradicinėmis lygybės ir kitomis dar švietimo amžiuje įtvirtintomis vertybėmis lėmė vis didėjančią tarptautinę ir nacionalinę nelygybę bei kitas sunkiai sprendžiamas ekonomikos, politikos ir kultūros problemas. 2014 metais pagilėjus Ukrainos krizei, pasaulis atsidūrė iki tol daugelį metų neregėto pasaulinio karinio konflikto grėsmės situacijoje, kai prognozuoti tolesnius tarptautinius ir vietinės politikos klausimus tapo vis sunkiau įmanomu dalyku. Paaštrėję prieštaravimai pasaulyje stūmė visuomenes prie teisinio nihilizmo, ciniško stipresniųjų valios diktavimo ir moralinių-etinių normų nepaisymo. Dar taip neseniai teoriškai suprasta naujojo viešojo valdymo būtinybė, kai akcentuotos atvirumo, skaidrumo, demokratijos, pliuralizmo, socialinės kokybės, socialinio teisingumo ir socialinės atsakomybės vertybės, praktikoje susidūrė su vis didesniu šių vertybių ignoravimu ar net visišku jų nepaisymu. Naujasis viešasis valdymas, pažangi tradicinio vėberiško ir naujosios viešosios vadybos modelio alternatyva kol kas yra labiau normatyvinio, į teorines refleksijas nukreipto pobūdžio. Jeigu Naujasis viešasis valdymas be savo puikių teorinių principų neatras praktinių atitikmenų valdymo ir ekonomikos srityse, jam gali grėsti tokia pati lygybės, bendradarbiavimo ir kitų socialinių vertybių „mirtis“, kokia pastebėta po 1968 metų Minnowbrooko valdymo konferencijos rezultatų (angl. *Minnowbrook Conference*) JAV, kai socialinių vertybių reikšmė viešajam administravimui buvo tik iškelta ir suformuluota (Denhardt, 2001, p. 153–155), tačiau nerado didesnio praktinio

pritaikymo, nes vėliau neoliberalizmas pasaulyje buvo puolamas. Ar taip bus ir ši kartą, parodys artimiausi įvykiai pasaulyje ir konkrečiose valstybėse bei teorinės refleksijos akademikų ir intelektualų bendrijoje.

Išvados

1. Tradicinio vėberinio viešojo administravimo modelio principai neatsiejami nuo švietimo epochos vertybių integracijos. Pamatinėmis modernizmo laikotarpiu susiformavusios tradicinės valdymo paradigmos vertybėmis tapo švietimo epochos principai: racionalumas, instrumentalumas, technologiškumas ir moksliskumas. Todėl galime teigti, kad tradicinis viešojo administravimo modelis įkūnija modernistinį siekį racionalizuoti visas gyvenimo sritis, valdymo srityje sukuriant „geležinio narvo“ struktūrą. Siekiant reaguoti į postmodernios visuomenės poreikius, derėtų ieškoti lankstesnių ir dvasingesnių valdymo alternatyvų.
2. Identifikavus racionalumą kaip pamatinę modernistinio tradicinio viešojo administravimo vertybę, postmodernioje epochoje autoriai nesūlo jo atsisakyti, o įvertinti ir kitus ne mažiau viešajam administravimui svarbius aspektus, kaip teisingumas, lygybė, moralumas ir pilietiškumas, atsisakant tradicinių modernizmo kultūroje susiformavusių fakto ir vertybės, dvasingumo ir racionalumo dichotomijų.
3. Racionalumą, kaip esminę teorinę modernizmo organizacijos nuostatą, postmodernioje epochoje siūloma papildyti alternatyviu kūrybiškumo veiksmu. Kūrybiškumas galėtų užtikrinti sprendimų priėmimo procesų lankstumą, tapti konfliktų sprendimo instrumentu, prisidėti prie naujų idėjų generavimo, kurios galėtų būti naudingos modernizuojant viešąjį sektorių.

Gauta 2014 04 23

Pasirašyta spaudai 2014 07 01

Literatūra

- Albrow, M. (1997). *Do Organizations Have Feelings?* London, GBR: Routledge.
- Allmendinger, P. (2000). *Planning in a Postmodern Age*. Florence, KY, USA: Routledge.
- Alvesson, M., Berg, P. O. (2011). *De Gruyter Studies in Organization: Corporate Culture and Organizational Symbolism: An Overview*. Meuchen, DEU: Walter de Gruyter.
- Bess, J. L., Dee, J. R., Johnstone, D. B. (2012). *Understanding College and University Organization: Theories for Effective Policy and Practice*, vol. 2: *The Dynamics of the System*. Sterling, VA, USA: Stylus Publishing.
- Casey, C. (2002). *Critical Analysis of Organizations: Theory, Practice, Revitalization*. London, GBR: SAGE Publications Ltd. (UK).
- Clegg, S. (1990). *Modern Organizations: Organization Studies in the Postmodern World*. London, GBR: SAGE Publications Ltd. (UK).

- Delanty, G. (2000). *Modernity and Postmodernity: Knowledge, Power and the Self*. London, GBR: Sage Publications.
- Denhardt, R. B. (2001). *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001.
- Driscoll, C. (2010). *Modernist Cultural Studies*. Gainesville, FL, USA: University Press of Florida.
- Farmer, D. J. (1995). *The language of public administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*. University of Alabama Press.
- Feldman, S. M. (2000). *American Legal Thought from Premodernism to Postmodernism: An Intellectual Voyage*. Cary, NC, USA: Oxford University Press.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.
- Garrick, J., Rhodes, C. C. (2000). *Research and Knowledge at Work: Perspectives, Case-Studies and Innovative Strategies*. London, GBR: Routledge.
- Gergen, K. J. (1991). Organization Theory in the Postmodern Era. In: M. Reed (ed.). *New Directions in Organization Theory and Analysis*. London: Sage, p. 266–275.
- Grbich, C. (1998). *New Approaches in Social Research*. London, GBR: SAGE Publications Inc. (US).
- Grey, Ch., Willmott, H. (2005). *Critical Management Studies: A Reader*. Oxford, GBR: Oxford University Press.
- Hassard, J. (1996). *Exploring the Terrain of Modernism and Postmodernism in Organization Theory*. In: D. Boje, R. Gephart, J. Tojo (eds.) *Postmodernism and Postmodern Organization Theory*. Thousand Oaks: Sage, p. 56.
- Israel, J. I. (2006). *Enlightenment Contested: Philosophy, Modernity, and the Emancipation of Man 1670–1752*. Oxford, GBR: Oxford University Press, UK.
- Lane, J. E. (2000). *Public Sector: Concepts, Models and Approaches* (3rd edition). London, GBR: SAGE Publications Ltd. (UK).
- Leonard, P. (1997). *Postmodern Welfare: Reconstructing an Emancipatory Project*. London, GBR: SAGE Publications Ltd. (UK).
- Linstead, S. (2003). *Organization Theory and Postmodern Thought*. London, GBR: SAGE Publications Inc. (US).
- Loytard, J. F. (1979). *La condition postmoderne: Rapport sur le savoir*. Paris: Editions de Minuit.
- Nietzsche, F. (1910). The will to power. An attempted transvaluation of all values. Books one and two. In: O. Levy. *The complete works of Friedrich Nietzsche*. Edinburgh and London: T.N. Foulis (revised third edition 1925, published by The Macmillan Company).
- Wittenberg, E. (1989). The Crisis of Science in Germany in 1919. In: P. Lassman, I. Velody, H. Martins (eds.). *Max Weber's "Science as a Vocation"*. London: Unwin Hyman, p. 112–121.
- Zima, P. V. (2010). *Modern/Postmodern: Society, Philosophy, Literature*. London, GBR: Continuum International Publishing.

THE PERSPECTIVES OF PUBLIC ADMINISTRATION MODELS DEVELOPMENT IN THE LIGHT OF MODERNISM AND POSTMODERNISM IDEAS

Arvydas Guogis, Adomas Vincas Rakšnys

Summary

In the article the attention is paid to the essential modernism culture features in philosophical and sociological discourse by trying to understand the traditional public administration model which is based on modernism ideas. As the theoretical research has revealed, the metanarrative theories are the essentially important modernism epoch features, as they unite knowledge by comprising universal explanations and reach enlightenment epoch values integration by stressing

scientific method and belief in progress. There is accentuated the significance of rationality as the essential modernist theoretical assumption, by which are rationalized many societal spheres, including the state governance. Irrationalism from the one side and tradition and authority from another side became the antagonists of modernist era, which implied favoritism and nepotism aspects. The grounded traditional paradigm values imply their importance because of Max Weber described governance situation with its professional, unpersonalized, hierarchical and controlling mechanisms rooted bureaucracy. From the other side we have to notice that the modernist technological aspect began to prevail in traditional governance, by which the state employees are evaluated as unpersonalized governance mechanisms, which possess clearly and by laws regulated functions. From the other point of view the development of instrumentalism in the context of social life and public sector paradigm have entailed certain disfunctions. The amplitude of control mechanisms and clearly defined employees functional boundaries ceased to demonstrate the personal employees initiative and minimized the possibilities for inner creative human potential revealing.

Instrumentalism also had implications for public services provision, which is no less important for moral sense and social justice aspects. So, it is possible to maintain that modernist thinking forms in the context of public administration have raised tensions between the fact and the value by creating iron cage governance structures.

From the other side, because of the modernist epoch embrace of the distrust in the big modernist schemes and their universal explanations and values, the authors suggest to evaluate the possibilities of traditional paradigm for the present epoch. In the first place that is happening because of disappearance of differences between private and public sectors and services provision and organization models resemblance. In the postmodernist academic discourse there is not found one defined sector any more and one just organization or true governance form as well. The modernist hierarchical academic discourse indicates the drift of modernist hierarchical governance to decentralization, when the employees themselves are fostered to take greater responsibility and look after themselves. Post-modernism is not a clear era with its permanently changing outside factors making impact for organizations situation. The constant adjustment to changes is necessary. Traditional model is united with its legal environment and the laws constraints and the lack of political will for modernization. The lack of organizational flexibility may become the main reason for traditional model's stagnation. While conducting analysis, it came clear that post-modernist organizations accentuate the concept of constantly learning organizations and their need for inner reflexion by stressing the survival possibilities and competition. In post-modernism there appear also the needs for

employees multifunctional existence, contradicting with the traditional paradigm, which is clearly reglamented by laws and division of functions. We have to notice also that rationalism, as the essential modernist instrumental element is no more effective in the conflictual and decisions producing situations. In post-modernist perspective the new alternative aspects as justice, equality, morality and civic duties are considered. From the other side the authors in the article do not suggest to leave aside the rationality, but in addition to evaluate other important public administration aspects as above mentioned social quality aspects. It is necessary not only to adapt the old traditional paradigm in the power structures, but also to search for new governance alternatives which can enable the answers to postmodernist era challenges.

