www.mruni.eu

Mantas BILEIŠIS

DAKTARO DISERTACIJA

# Institucinis Vyriausybės veiklos aspektas Lietuvos viešajame valdyme

SOCIALINIAI MOKSLAI,
VADYBA IR ADMINISTRAVIMAS (03 S)
VILNIUS, 2012

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

**Mantas Bileišis**

# INSTITUCINIS VYRIAUSYBĖS VEIKLOS ASPEKTAS LIETUVOS VIEŠAJAME VALDYME

Daktaro disertacija
Socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas (03 S)

Vilnius, 2012

Disertacija rengta 2008–2012 metais Mykolo Romerio universitete.

Mokslinis vadovas:
doc. dr. Vainius Smalskys (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S).

ISBN 978-9955-19-457-6
© Mykolo Romerio universitetas, 2012

# TURINYS

NAUDOJAMOS SĄVOKOS ..... 6

ĮVADAS ..... 10

1. METODOLOGINIAI VYRIAUSYBĖS VEIKLOS ANALIZĖS ASPEKTAI ..... 18

1.1 Skirtingos socialinių mokslų ontologijos viešojo valdymo institucijų tyrime ..... 18
1.2 Paradigmos termino naudojimo socialiuose moksluose trūkumai ..... 28
1.3 Fronetinių socialinių mokslų samprata viešojo administravimo požiūriu ..... 31
1.4 Viešojo valdymo institucijų tyrimo remiantis grindžiamaja teorija ypatybės ..... 36
1.5 Strateginis reliacinis požiūris atliekant institucionalizmo meta-analizę ..... 39
1.6 Politinės sistemos analizės išplėtimas institucionalizmo įžvalgomis ..... 42
1.6.1 Organizacinio elgesio logika: racionalaus pasirinkimo institucionalizmas ..... 45
1.6.2 Institucijų autonomijos pripažinimas: istorinis institucionalizmas ..... 47
1.6.3 Kultūra kaip institucijos: sociologinis institucionalizmas ..... 48
1.6.4 Institucinė organizacinio lauko analizė ir „naujesnieji“ naujieji institucionalizmai ..... 51
1.6.5 Skirtingų institucionalistinių požiūrių įžvalgų integravimas ..... 54
1.7 Viešojo valdymo sistemos legitimacija ir autonomija ..... 56
1.8 Dokumentai kaip institucijas apibūdinantys duomenys ..... 58

2. VIEŠOJO VALDYMO INSTITUCIONALIZACIJOS TEORINĖ ATRANKA ..... 63

2.1 Hobbes ir Rousseau visuomenės prigimties aiškinimų implikacijos demokratinio viešojo valdymo institucionalizacijai ..... 63
2.2 Valstybės kaip institucijos apibrėžimo problemos ..... 67
2.3 Vykdomoji valdžia: biurokratijos ir demokratijos paradoksas ..... 72
2.4 Demokratijos biurokratizacijos ir biurokratijos demokratizacijos teoriniai modeliai ... 74
2.5 Politikos ir administravimo santykis skirtingose viešojo administravimo tyrimų tradicijose ..... 78
2.6 „Naujųjų“ iššūkių tradiciniam administravimo modeliui vertybiniai aspektai ..... 83
2.7 Viešojo valdymo modelių pozicionavimas socialinio organizavimo tipo požiūriu ..... 90
2.8 Institucinio viešosios valdžios apibrėžimo ypatybės ..... 99

3. VYRIAUSYBĖS VEIKLOS YPATYBĖS EUROINTEGRACIJOS IR DEMOKRATINIO VALDYMO SĄLYGOMIS ..... 104

3.1 Posovietinės viešojo valdymo aplinkos kaitos įtaka Vyriausybės instituciniam potencialui ..... 104
3.2 Valstybės vaidmens kaita viešojo valdymo teorijų požiūriu ..... 107
3.3 Konstituciniai Vyriausybės veiklos rėmai: Europos Sąjungos dimensija ..... 110
3.4 Vyriausybės institucinis statusas turimų gebėjimų ir legitimacijos kontekste ..... 117
3.5 Vyriausybės veiklos organizavimo ypatybės: agentūrizacija vs. biurokratizacija ir politizacija vs. profesionalizacija ..... 123

4. VYRIAUSYBĖS VAIDMUO VIEŠOJO VALDYMO INSTITUCIONALIZACIJOS PROCESE ..... 129
4.1 Tyrimo kontekstas: Lietuvos Respublikos Vyriausybių genezė atkūrus Lietuvos Nepriklausomybę ..... 129
4.2 Vyriausybių programų ryšys su teisiniu kontekstu ..... 134
4.3 Vyriausybės programos: tarp pasakojimo ir plano ..... 139
4.4 Valdymo sritys: Vyriausybės programų ypatybė ..... 144
4.5 Viešojo valdymo samprata Vyriausybių programose ..... 147
4.6 Strateginis planavimas ir viešojo valdymo kaita ..... 152
4.7 Viešojo valdymo tobulinimo programos iki 2020 metų vertinimas ir apibendrinančios pastabos: viešojo valdymo modelio apibrėžties principai ..... 157
IŠVADOS ..... 162
LITERATŪRA ..... 167
PRIEDAI ..... 183
SANTRAUKA ..... 186
SUMMARY ..... 202

# PAVEIKSLAI IR LENTELĖS

**Paveikslai**

1 pav. D. Easton (1957) politinės sistemos veikimo modelis (p. 384). ..... 44

2 pav. Socialinė legitimacija kaip organizacinis resursas (Hatch & Cunliffe, 2006, p. 88). ..... 56

3 pav. Viešojo administravimo kokybės lygiai (Toonen, 2007, p. 306). ..... 89

4 pav. Vyriausybių tipai pagal programą, sudėtį ir palaikymą parlamente. ..... 131

**Lentelės**

1 lentelė. Socialinių mokslų ontologijos. ..... 19

2 lentelė. Ritzerio pagrindiniai (angl. *major*) socialinės analizės lygmenys. ..... 20

3 lentelė. Alexanderio integruojantis modelis. ..... 21

4 lentelė. Teoriniai žmogiškosios agentūros apibūdinimo požiūriai. ..... 53

5 lentelė. Tinklo grupės kultūros modelis. ..... 60

6 lentelė. Socialinio organizavimo tipai. ..... 86

7 lentelė. Skirtingos administracinės vertybės. ..... 88

8 lentelė. Didieji modeliai-didžiosios pretenzijos, pagrindiniai teiginiai. ..... 92

9 lentelė. Rinkų, hierarchijų ir tinklų charakteristikos. ..... 98

10 lentelė. Skirtingi viešojo valdymo teoriniai modeliai racionalumo ir valdančiosios posistemės poreikio požiūriais. ..... 99

11 lentelė. Institucijos veiklos priklausomai nuo iškeltų tikslų ir turimų gebėjimų. ..... 103

12 lentelė. Keturi vykdomosios valdžios vaizdiniai (angl. *images*). ..... 126

## NAUDOJAMOS SĄVOKOS

**Abipusiškumas (angl. *reciprocity*)** – tarpasmeninių santykių tipas, kuriam būdingas lygus susitarimas dėl veiklos tarp veikėjų.

**Administracinės vertybės** – Ch. Hood išskirtos trys vertybių grupės, akcentuojančios tikslingumą ir taupumą; sąžiningumą ir teisingumą; bei tvirtumą ir atsparumą. Jos leidžia apibrėžti, kas yra tinkamas viešasis administravimas. Skirtingoms vertybėms įgyvendinti būtina institucionalizuoti skirtingus socialinio organizavimo tipus.

**Agentūra (angl. *agency*)** – struktūros agentūros problemos požiūriu yra veikėjo savybė elgtis savo nuožiūra ir neprognozuojamai, t. y. nedeterminuojant struktūrai (gali būti laikoma „laisva valia", tačiau taikoma ne tik individams, bet ir organizacijoms).

**Autoriteto struktūros** – sisteminiame požiūryje į valstybę yra organizacijos (pareigūnai), kurios priima visiems privalomus sprendimus.

**Babelio bokštas** – idioma, reiškianti nesusikalbėjimą. Disertacijoje konstruojama nuostata, kad tai yra vienas daugiaparadigmio požiūrio socialiniuose moksluose sukuriamų efektų.

**Bendroji valia** – Daugumos visuomenės narių nuostata kokiu nors valstybės gyvenimo klausimu J. J. Rousseau socialinio kontrakto filosofijoje.

**Bendrojo naudojimo gėrybės (angl. *commons*)** – resursai, kurie, nebūdami kieno nors nuosavybe, yra naudingi visiems juos naudojantiems (pvz., vanduo, švarus oras, organizacijos ar institucijos reputacija).

**Bendruomenė** – socialinio koordinavimo tipas, kuriame santykis tarp veikėjų nebūtinai lygus, tačiau struktūruojamas ne vieno veikėjo nurodymu kitam, bet remiantis nusistovėjusia tradicija. Galimi veikėjų indėlio į bendro tikslo siekimą skirtumai.

**Civilizuota būsena (*status civilis*)** – žmonių gyvenimas valstybingose visuomenėse socialinio kontrakto filosofijoje.

**Daugiaparadigmiškumas** – požiūris socialiniuose moksluose, kad vienu metu disciplinoje gali veikti kelios paradigmos.

**Didžioji visuomenė** – XX a. 2 pusės pradžioje JAV inicijuota socialinių ir plėtros programų visuma, kuria siekta įveikti skurdą.

**Diferenciacija** – organizacijų polinkis kurti specializuotas struktūras joms susiduriant su aplinkos keliamais iššūkiais.

**Dramblio kaulo bokštas** – idioma, reiškianti akademinės veiklos atotrūkį nuo praktinių visuomenės poreikių.

**Dviguba kontingencija** – N. Luhmann terminas, kuriuo aiškinamas socialinių mokslų negebėjimas prognozuoti socialinių procesų ir kodėl neįmanoma išskirti objektyvių veiksnių, leidžiančių pasitikėti kitu veikėju.

***Episteme*** – viena iš trijų intelektualinių dorybių Aristotelio Nikomacho etikoje, reiškianti abstrakčių dėsnių suvokimą.

**Etatocentrizmas** – požiūris, kad valstybė formuoja visuomenę, priešpriešinamas sociocentrizmui.

**Geležinis narvas** – prielaida M. Weberio sociologijoje, kad reikalavimas didinti socialinio organizavimo racionalumą neišvengiamai veda prie visuotinės socialinio gyvenimo biurokratizacijos, kurios neįmanoma išvengti.

***Governmentality*** – M. Foucault terminas, reiškiantis, kad valstybė ne tik valdo, tačiau ir formuoja visuomenės mentalitetą, t. y. nustato, ko iš valstybės reikia tikėtis ir ko nereikia.

**Habitualizacija** – P. Bordieu termnas, turiniu artimas įpročiui – *habitus* įgijimo procesas.

**Hierarchija** – socialinio koordinavimo tipas, kuriame santykis tarp veikėjų nelygus, vienas veikėjas vykdo kito nurodymus. Arba analogiškas tarpasmeninių santykių tipas.

**Institucija** – socialinė norma, kurios laikymasis užtikrinamas tam tikra organizacine forma: šeima, rinka, valstybė. Valstybės atveju egzistuoja atskiros organizacijos, kurios realizuoja tam tikras normas, todėl didele dalimi institucija kaip organizacija ir institucija kaip taisyklė sutampa. Tačiau pats organizacijos egzistavimas gali struktūruoti kitų veikėjų veiklą aptariamai organizacijai nesiimant aktyvių veiksmų.

**Instituciniai gebėjimai** – organizaciniai institucijos pajėgumai realizuoti turimą legitimaciją arba veikti nepaisant socialinės legitimacijos stokos.

**Institucinis posūkis** – naujojo institucionalizmo susiformavimas siejamas su March ir Olson (1983) publikacija. Naudojamas apibūdinant socialinius mokslus per biheviorizmo ir institucionalizmo priešpriešą: klasikinį institucionalizmą keitė biheviorizmas, kurį vėliau keitė naujasis institucionalizmas.

**Institucionalizmas** – požiūris daugelyje socialinių mokslų, kad socializacijos procese individas yra ribojamas įvairių taisyklių, kurių turinys nepriklauso nuo jo valios. Priešpastatomas biheviorizmui, kuriame taisyklės yra veikėjų preferencijų pasekmė.

**Internalizacija –** išorės normų (institucijų) perėmimas ir jų laikymasis nepriklausomai nuo to ar normos užtikrinamos sankcijomis.

**Izomorfizmas** – organizacijų formų panašėjimas (geležinio narvo formavimasis). Naujajame institucionalizme teigiama, kad pastaraisiais dešimtmečiais stebimas ir priešingas procesas.

**Kelio (tako) priklausomybė (angl. *path dependency*)** – institucijų polinkis vykdant naują veiklą vadovautis organizacine patirtimi ir institucionalizuotomis praktikomis.

**Klasikinis institucionalizmas** – institucionalistinė analizė, akcentavusi valstybinio reguliavimo įtaką visuomenių raidai (pvz., konstitucinė lyginamoji analizė). XX a. viduryje su šiuo požiūriu konkuravo biheviorizmas.

**Kontingencija** – prielaida institucionalizme, kad institucijos formuojasi veikiamos atsitiktinių istorinių faktorių.

**Kritinis atvejis (angl. *critical juncture*)** – neprognozuojamas įvykis istoriniame institucionalizme, kuris pakeičia institucijos raidos kryptį.

**Legitimacija** – socialinė parama institucijos veiklai.

***Lex parsimoniae* (Occamo skustuvas)** – pažodžiui iš lot. „taupumo dėsnis“. Euristika taikoma vertinant mokslines teorijas, pagal kurią esant dviems fenomeno aiškinimams, tinkamesiu reikia laikyti paprastesnį, t. y. tą, kuris remiasi mažesniu skaičiumi prielaidų.

**Mema (angl. *memo*) –** metodinis instrumentas grindžiamojoje teorijoje, leidžiantis sieti kategorijas teksto kodavimo procese ir yra vėlesnio, teorijos konstravimo, etapo pagrindas.

**Ministerinė atsakomybė** – parlamentinės kontrolės būdas, kai ministras atsako už jam priskirtą valdymo sritį, o tuo pačiu Vyriausybei kolektyviai tokia atsakomybė neimplikuojama.

**Naujasis institucionalizmas** – XX a. 9 deš. susiformavusi institucinės analizės srovė, praplėtusi institucijos sampratą ir tokiu būdu reabilitavusi institucionalistinę analizę bei ją papildžiusi kai kuriomis biheviorizmo įžvalgomis.

**Organizacinis laukas** – organizacijų visuma, apimanti tam tiktų institucijų raišką (pvz., valstybė kaip institucija apima daugelį viešųjų organizacijų).

**Patenkinamumas (angl. *satisfysicng*)** – H. Simono terminas, kuriuo aiškinamas *administracinio žmogaus* racionalumas, jis siekia ne geriausio įmanoma rezultato, o pakankamo rezultato, kuris tenkintų jo viršininką. Laikoma, kad toks administracinio elgesio modelis yra ir realistiškesnis, ir racionalesnis.

***Phronesis*** – viena iš trijų intelektualinių dorybių Aristotelio Nikomacho etikoje, reiškianti praktinę išmintį.

**Pozityvioji laisvė** – galimybė dalyvauti valstybės valdyme (civilizuotame procese) J. J. Rousseau socialinio kontrakto filosofijoje.

**Praxis** – *phronesis* intelektualinės dorybės įgijimo būdas per veiklą vadovaujantis savo žiniomis ir jų tobulinimas kaupiant patirtį.

**Prigimtinė būsena (*status naturalis*)** – žmonių būsena iki valstybės susiformavimo socialinio kontrakto filosofijoje.

**Progresyvizmas –** politinės minties srovė, susiformavusi JAV XIX a. antrojoje pusėje (dažnai siejama su demokratų partija), kuri remiasi tikėjimu, kad visuomenė evoliucionuoja (progresuoja) ir kad valdymo metodai turi atitikti jos išsivystymo lygį.

**Racionali legalistinė legitimacija** – viena iš trijų M. Weber autoriteto legitimacijos formų, būdinga biurokratiniam valdymui.

**Racionalumas** – veikėjų savybė apibrėžti tikslus ir jų siekti vadovaujantis protu. Priklausomai nuo teorinės perspektyvos, samprata gali labai skirtis.

**Rinka** – socialinio koordinavimo tipas, kuriame veikėjai lygūs, o jų santykis nustatomas per konkurenciją. Tipiškai naudojamas abstraktus mediumas – pinigai. Arba analogiškas tarpasmeninių santykių tipas.

**Savireferentiškumas (*autopoiesis*)** – socialinių sistemų (veikėjų) savybė reaguoti į savo pačių veiksmus.

**Simbolių emancipacija** – N. Elias terminas, kuriuo aiškinamas veikėjų (agentų) gebėjimas elgtis neprognozuojamai. Žmonėms būdinga kalba leidžia atsieti simbolius nuo jais žymimų objektų ir elgtis vadovaujantis subjektyviu suvokimu, nestebimu iš šalies.

**Socialinio koordinavimo tipas** – santykių tarp socialinių veikėjų būdas. Disertacijoje skiriami keturi baziniai tipai.

**Sociocentrizmas** – požiūris, kad valstybė yra visuomenės raidos išraiška, priešpriešinamas etatocentrizmui.

**Strateginis reliacinis požiūris** – požiūris į valstybę, kuriame ji konceptualizuojama kaip santykinai autonomiškų veikėjų struktūra, o joje veikiančios institucijos (veikėjai) nors ir gali elgtis kaip agentai, tačiau dėl struktūros ypatybių imasi selektyvių veiksmų įgyvendindamos turimas strategijas.

**Tarporganizacinis tinklas** – organizacijų visuma, kurios yra svarbios tiriamai organizacijai siekiant sėkmingai vykdyti savo veiklą.

**Tinklaveika** – socialinio koordinavimo tipas, kuriame santykis tarp veikėjų lygus, o veikla organizuojama abipusiu sutarimu ir sutikimu.

**Vakarai (*Occident*)** – Vakarų krikščionybės tradicijoje susiformavusi civilizacija (tautos, valstybės). Disertacijoje viešojo administravimo požiūriu skiriamos Anglakalbiškoji (Versminsterio ir Amerikietiškoji) ir Kontinentinė (Europos, dar skiriama į Napoleoniškąją, Vokiškąją, kartais atskirai Skandinaviškąją) tradicijos.

**Valdysena** – angl. *governance* vertinys, sutinkamas akademinėje literatūroje lietuvių kalba, naudojamas kaip viešojo valdymo sinonimas.

**Valstybinė valdžia** – konstitucinis terminas, apimantis visas valdžios institucijas, atskirtas pagal valdžių padalijimo principą.

**Viešasis valdymas** – angl. *governance* vertinys, kuris gali būti apibrėžiamas skirtingai, priklausomai nuo teorinio konteksto. Siauriausiu požiūriu – absiriboja hierarchinio valdymo (angl. *government*) kritika, kad politikos ir administravimo dichotomija yra nerealistiškas modelis, plačiausiu – viešoji valdžia kaip tokia suprantama ne kaip valdymo šaltinis, o tik kaip visuomenės saviorganizacijos elementas ir yra neįmanomas be valdomųjų visuomenės grupių dalyvavimo.

**Viešoji valdžia** – platesnė sąvoka už valstybinę valdžią, apimanti formalias institucijas skirtinguose viešojo valdymo lygmenyse: savivaldą, regionus, tarptautines organizacijas.

**Viešojo valdymo modelis** – teorinis modelis, kuriame normatyviškai apibrėžiama, koks turėtų būti viešasis valdymas. Disertacijoje aptariami: Tradicinis (administracinis), Naujosios viešosios vadybos, Naujojo viešojo valdymo, Gerojo valdymo, Neoveberistinis, Naujosios viešosios tarnybos modeliai.

# ĮVADAS

**Tiriamoji problema**. „*Tiek daug metų, tiek mažai pažangos!*“: taip Wamsley (1996, p. 351) apibendrina tris dešimtmečius viešojo administravimo teorijos raidos per jo akademinę karjerą. Viešojo administravimo disciplina pastaruosius šešis dešimtmečius išgyvena gilią krizę, kuriai suteikiami tapatybės (Kirwan, 1977; Rutgers, 1998), intelektualinės (Ostrom, 2008 [1973]), patikimumo (*credibility*), pasitikėjimo (*confidence*) ir normatyvinės (*normative*) krizių (Haque, 1996) epitetai. XXI a. pirmasis dešimtmetis, kaip ir pusšimtis metų, buvusių iki jo, pasižymėjo integruojančios administracinės teorijos paieškomis ir ginčais, kokia ji turėtų būti (pvz., Harmon, 2006). Tačiau situaciją apsunkina ne tik specialieji viešojo administravimo disciplinos teoriniai klausimai, bet ir teoriniai bei metodologiniai pažinimo platesniame socialinių mokslų kontekste klausimai, tokie kaip socialinio konstravimo *vesrus* evoliucinio determinizmo arba metodologinio individualizmo *versus* metodologinio holizmo.

Ypatingai ryškūs šie klausimai tampa analizuojant dvi klasikines teorines viešojo administravimo problemas, leidžiančias pozicionuoti šią discipliną kitų socialinių mokslų atžvilgiu: i) politikos ir administravimo santykį bei ii) socialinių procesų valdymo ir adaptavimosi prie jų pokyčių santykį kalbant apie valdžios institucijų vaidmenį visuomenėje. Viešojo valdymo[1] modernizavimas yra abiejų šių teorinių problemų sankirtoje. Teiginys, kad viešąjį valdymą reikia modernizuoti, tam tikra prasme yra paradoksalus. Modernizacija suponuoja adaptaciją aplinkos pokyčiams, tuo tarpu valdymas (ypatingai viešasis) suponuoja aplinkos keitimą. Kyla pagrįstas klausimas, kokia apimtimi viešojo valdymo organizacijos turi siekti keisti savo veiklą ir kokia apimtimi turi siekti keisti visuomenę (ir ar tai išvis įmanoma)? Politinė ir administracinė šio proceso dimensijos yra aktualios ir tuo, kad tradicinė (arba biurokratinė) valdymo sistema (kuri ir yra modernizavimo proceso atskaitos taškas) reikalauja, jog viešojo valdymo procedūros ir institucijos būtų įtvirtintos teisėje. Demokratinėse valstybėse tokius įgaliojimus turi tik politikai. Ir jų priimami sprendimai dėl viešojo valdymo modernizavimo niekada nesuteikia teisinio reguliavimo diskrecijos administraciniam aparatui. Vyriausybė[2] šioje situacijoje yra unikali institucija ta prasme, kad jos nariai vienu metu yra ir politinę atskaitomybę turintys reguliatoriai (tiek kolektyviai, tiek individualiai), ir tiesioginiai administracinio aparato vadovai. Tai reiškia, kad ši institucija yra vienintelė, turinti pakankamus teisinius svertus ir priimti, ir įgyvendinti tokius sprendimus, kuriuos galime priskirti ir visuomenės valdymui, ir adaptacijai prie socialinės kaitos.

Vyriausybės terminas nepriklausomoje Lietuvoje yra tapęs neatsiejamu viešojo diskurso elementu. Vyriausybė minima kiekvienos žiniasklaidos priemonės kiekviename

---

[1] Šiame tyrime terminas viešasis valdymas suprantamas kaip platesnis už viešąjį administravimą. Šių terminų santykis ir turinys analizuojami 2 dalyje.

[2] Lietuvos Respublikos Konstitucijoje Vyriausybė apibrėžiama kaip ministrų kabinetas, kurį sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai. Šiame tyrime Vyriausybė analizuojama dvejopai, t. y. tiek kaip institucija, kurios veikla turi būti suprasta kaip tęstinė ir nepriklausanti nuo kabinetų kaitos, tiek kabinetų kaitos vysktančių pokyčių požiūriu. Abiem atvejais Vyriausybės tekste rašomos didžiąja raide, tačiau kalbant apie kabinetus, jos yra numeruojamos lotyniškais skaitmenimis (pvz., V Vyriausybė, X Vyriausybė ir t.t.).

leidime. Priežasčių, kodėl Vyriausybė taip domina žiniasklaidą, yra daug. Iš jų svarbiausios, ko gero, yra paplitusi idėja, kad socialiniai reiškiniai yra valdomi ir tikėjimas, kad Vyriausybė yra svarbus šio proceso veikėjas. Tokį tikėjimą sustiprina tai, kad i) Vyriausybė yra institucija, esanti didžiosios dalies (apie 80 proc.) administracinio aparato viršuje[3]; ii) ji veikia nenutrūkstamai (plg. Seimas dirba sesijų principu ir dalį metų jo veikla nevyksta); iii) ji yra institucija, kuri priima daugiausiai viešųjų sprendimų (ir daugiausiai jų pasiūlo Seimui bei dalyvauja kiekvieno įstatymo priėmimo procese)[4;] v) jos nariai yra rinkimus laimėjusių partijų lyderiai, taigi savotiškas politinio „elito elitas"; iv) galiausiai Vyriausybė yra atsakinga už sprendimų įgyvendinimą, taigi tinkamų ar netinkamų valdžios sprendimų sukeliama piliečių reakcija neišvengiamai yra adresuojama ne tik „gatvės lygmens" biurokratams, bet ir jų politiniams bosams, t. y. Vyriausybei.

Viena iš žiniasklaidos ypatybių yra ta, kad didelė dalis jos pateikiamos informacijos yra vertinimai. Tą patį daro ir viešieji komentatoriai bei apskritai žiniasklaidos vartotojai. Žinios apie Vyriausybės veiksmus tampa daugiamačio vertinimo rezultatu, kadangi vertindami viešųjų komentatorių ir žiniasklaidos pateikiamus vertinimus esame atskiriami nuo faktiškai vykstančių procesų keliais interpretacijų lygmenimis. Viešojoje erdvėje randami vertinimai paverčia juose esančios informacijos analizę problematiška gilinantis į Vyriausybės veiklos ypatybes (tai galioja tais atvejais, jei siekiame mokslinio validumo). Be to, viešojoje erdvėje yra atskleidžiami ne tik faktai, bet ir vertinimų autorių nuostatos ir/ar interesai. Abu šiuos informacijos elementus yra itin sudėtinga atskirti. Atmetę viešojoje erdvėje sukonstruotą ar juo labiau kiekvieno piliečio mintyse susiformavusį vaizdinį kaip nepakankamą socialinio pažinimo šaltinį (dėl jo objektyvumo stokos), kuris galėtų atskleisti Vyriausybės veiklos ypatybes ir turinį, turime rasti alternatyvų pažinimo būdą. Šio būdo paieškos reikalauja, kad išskleistume tiriamąją problemą į dvi dimensijas: i) metodologinę, ii) institucinę.

Pirma, viešojo administravimo akademinės disciplinos kontekste galime rasti keletą požiūrių į tyrimus, kurie yra nesuderinami ontologiniame ir epistemologiniame lygmenyse. Siekiant bet kokio tyrimo validumo, ši aplinkybė iš tyrėjo reikalauja konstruoti tyrimo metodiką remiantis ne *a priori* tipo prielaidomis apie socialinę realybę, o atsižvelgiant tiek į tiriamojo objekto empirines ypatybes, tiek į akademinį tokių tyrimų kontekstą. Antra, Vyriausybės kaip institucijos veikia platesniame organizaciniame lauke, kur jų galios yra ribojamos kitų institucijų bei jų pačių legitimacijos. Tiksliai apibūdinti Vyriausybės institucinę poziciją visuomenėje įmanoma tik atliekant empirinius tyrimus. Tačiau siekiant identifikuoti Vyriausybės institucinį pajėgumą[5] susiduriama su strateginio pozicionavimo ir realių galių neatitikimu. Vyriausybės, jos

---

[3] Valstybės tarnybos departamento prie LR Vidaus reikalų ministerijos tinklalapyje pateikiama detali valstybės tarnybos registro duomenų suvestinė (žr. http://www.vtd.lt/index.php?833724017 [2012-05-01]).

[4] Palyginimui: pagal Teisės aktų registre (http://tar.tic.lt/ [2012-05-09]) esančius duomenis per 15 metų (1996–2011) LR Seimas priėmė 5.784 Įstatymus, Vyriausybė 24.251 nutarimus, o visi ministrai 30.500 įsakymų.).

[5] Terminas pajėgumas kitose tyrimo dalyse bus naudojamas sinonimiškai terminui gebėjimai (angl. *capacity*). Institucinių gebėjimų termino analizė yra pateikiama vėliau tekste (žr. 2.8 skyrių). Šiuo atveju autorius laikosi pozicijos, kad žodžio pajėgumas naudojimas leidžia aiškiau apibūdinti, kas turima omenyje kol nėra išnagrinėtas terminas gebėjimai.

narių, taip pat kitų institucijų nuomonė apie tai, ką Vyriausybė geba ir turi daryti, gali nesutapti su realiomis jos galimybėmis. Todėl Vyriausybės veiklos, susijusios su viešojo valdymo organizavimu, tikslų ir rezultatų tyrimas gali apibrėžti jos institucinę būseną ne tik institucinės retorikos, bet ir platesnio institucinio pajėgumo požiūriu. Tačiau turime pripažinti, kad retorinė (arba simbolinė) valdžios funkcija yra sudedamoji tokio pajėgumo dalis. Simbolinė valdžios funkcija yra retai artikuliuojama valdžios atstovų viešuosiuose pasisakymuose ar valdžios institucijų dokumentuose, tačiau ją galime laikyti vienu iš (ir net būtinu) valdymo įrankių. Todėl specifiniai veiksmai, keičiantys valdymo praktiką ir retorika, kuri apeliuoja į keitimą, yra du skirtingi Vyriausybės veiklos aspektai, kuriuos viešojo administravimo studijų požiūriu būtina tinkamai atskirti.

Taigi tyrimo problemą galime suvesti į tokius du tiriamuosius klausimus: i) kokios yra pagrindinės metodologinės prielaidos, leidžiančios atlikti Vyriausybės veiklos institucinio aspekto tyrimą ir ii) koks yra egzistuojančios Vyriausybės veiklos institucionalizacijos poveikis Lietuvos viešajam valdymui?

**Tyrimo aktualumas.** Nors viešojoje erdvėje Lietuvos Respublikos (toliau LR) Vyriausybė, jos vadovai ir sprendimai yra nuolatinio dėmesio objektas, tiek žiniasklaida, tiek gyventojai jos veiklą tipiškai vertina gana prastai. Lietuvoje per pirmąjį šio tūkstantmečio dešimtmetį yra atlikta eilė tyrimų, susijusių su viešojo valdymo problematika, įvairiose socialinių mokslų disciplinose. Be abejonės, viešojoje erdvėje konstruojamas valdžios veiksmų neadekvatumo visuomenės poreikiams diskursas skatina ir toliau plėtoti akademinius tyrimus šia kryptimi. Viešojo administravimo disciplinos požiūriu viešojo administravimo teorija plėtojasi vadybos, teisės ir politikos mokslų sandūroje (pagal (Rosenbloom et al., 2009). Taigi visose šiose disciplinose atlikti tyrimai gali būti laikomi svarbiais besiformuojančios akademinių viešojo administravimo praktikos studijų aspektais. Tyrimai, kurių objektas yra viešoji valdžia ir jos veiksmai (ir konkrečiai Vyriausybė), taip pat yra atliekami tokiose disciplinose kaip sociologija ir ekonomika. Tačiau Vyriausybės veiksmų tyrimų daugiadisciplinišKumas nebūtinai reiškia tarpdisciplinišKumą. Viešojo administravimo teorija, kurios objektu pirmiausia gali būti laikomas viešojo valdymo procesas, o ne turinys, suteikia galimybes paaiškinti ne tik politinius viešojo valdymo procese dalyvaujančių veikėjų tikslus, bet ir mechanizmus, dėl kurių tie tikslai pasiekiami arba nepasiekiami.

Galime pateikti tris tarpusavyje susijusius argumentus, pagrindžiančius šio tyrimo aktualumą: i) „daugiaparadigmiškumas“ socialiniuose moksluose neleidžia identifikuoti universalių socialinių procesų dėsnių, todėl siekiant apibūdinti kaip veikia Vyriausybė būtinos empirinės žinios; ii) toks tyrimas leistų apibrėžti, kokias valdymo (sprendimų priėmimo) strategijas renkasi Vyriausybė ir kokius tai duoda rezultatus; iii) tai leistų veikėjams (agentams) tiek viešajame sektoriuje, tiek už jo ribų susidaryti geresnį suvokimą ne tik apie tai, ką Vyriausybė *turėtų daryti*, o ir apie tai, ką ji *daro* ir svarbiausia ką *gali padaryti*. Toks žinojimas suteiktų galimybę tinkamai vertinti politines programas (darbotvarkes, pasisakymus ir kitokią politinę retoriką) atsižvelgiant į jose apibrėžiamų tikslų realizavimo administracines ir organizacines galimybes.

**Tyrimo mokslinis naujumas.** Viešojo administravimo akademinė disciplina susiduria su daugeliu iššūkių: i) pasitikėjimo socialiniuose moksluose pasiektais rezultatais visuomenėje stoka veikia ir šią discipliną; ii) tuo pačiu viešąjį administravimą sudėtinga apibrėžti kaip savarankišką mokslo šaką; o iii) Lietuvos kontekste šios globalios viešojo administravimo problemos reikalauja ypatingai gilios refleksijos, dėl akademinės tradicijos stokos. Viešojo administravimo teorijoje viešojo administravimo kaita dažnai aiškinama epochų ar paradigmų pasikeitimais, tačiau kiekviena „nauja" epocha ar paradigma nepanaikina senesnių viešojo administravimo tyrimų tradicijų. Dėl to disciplina pasižymi kompleksiška teorijų įvairove, kurių santykį apibūdinti dažnai yra sudėtinga. Šioje disertacijoje plėtojamas *phronesis* požiūris, kuris leidžia įveikti ontologines skirtingų viešojo administravimo teorinių modelių priešpriešas. Taip pat disertacijoje pateikiamas institucionalistinis požiūris į viešąją valdžią ir vadovaujantis strateginio reliacinio požiūrio įžvalgomis sukonstruojamas teorinės analizės būdas, leidžiantis pozicionuoti skirtingus viešojo valdymo modelius vienas kito atžvilgiu. Institucinė viešosios valdžios samprata leidžia aiškiau apibrėžti ir viešojo administravimo tyrimų lauką. Dominuojanti viešojo valdymo institucija viešojo administravimo požiūriu Lietuvoje yra Vyriausybė. Vyriausybės ir kitų aukščiausiųjų valstybinės valdžios institucijų sąveika dažnai yra bihevioristinių tyrimų objektas. Tuo tarpu administraciniame lygmenyje Vyriausybės ir kitų vykdomosios valdžios organizacijų santykiai yra palyginti stabilūs ir nepriklausomi nuo politinės konjunktūros. Nepaisant Vyriausybės svarbos viešajame administravime, šioje disciplinoje trūksta sisteminių tyrimų ir iki šiol nebuvo atliktas Vyriausybės veiklos institucinio aspekto apibūdinimas.

**Tyrimo metodologija.** Tyrime konstruojama originali metodologija. *Phronesis* požiūris nors ir numato tam tikras mokslinio tyrimo gaires socialiniuose moksluose, jo negalima laikyti metodologija. Konstruojant institucinį požiūrį į viešąjį valdymą reikia pripažinti, kad nėra vienos viešojo valdymo sampratos. Institucionalizmas irgi pasižymi didele įvairove. Šios dvi aplinkybės reikalavo tyrime atlikti teorinės literatūros meta-analizę. Vieningą institucionalistinę sampratą galima pateikti vadovaujantis strateginiu reliaciniu požiūriu, kuriame skirtingos institucionalistinės teorijos suprantamos kaip viena kitą papildančios, o ne antagonistiškos. Turint unifikuotą institucionalizmo sampratą vėliau atliekama skirtingų viešojo valdymo modelių tarpusavio santykių analizė.

Empirinė tyrimo dalis yra grindžiama teorinėje dalyje išdėstytomis įžvalgomis. Kadangi Lietuvos Respublikos Vyriausybės institucinis veiklos aspektas iki šiol nėra tirtas, tyrimui atlikti pasirinkta *grindžiamoji teorija* (Glaserio versija). Nors *phronesis* vadovaujasi nuostata, kad jos kontekste galima naudoti įvairius tyrimo metodus, kiekybinis tyrimas reikalauja kelti hipotezes. Dėl išankstinių duomenų stokos tai daryti šiame tyrime būtų buvę netikslinga. Grindžiamosios teorijos privalumas šiuo atveju yra tas, kad ji leidžia įprasminti didelį kiekį empirinės medžiagos susiejant ją su šioje disertacijoje sukonstruota skirtingų viešojo valdymo modelių santykius apibūdinančia teorija. Empirinė analizė buvo atlikta *trimis ciklais*, įvertinant Vyriausybių programų, svarbiausių viešąjį valdymą charakterizuojančių įstatymų ir strateginio planavimo sistemos reglamentavimo nuostatas.

**Tyrimo objektas** – Vyriausybės veiklos institucinis aspektas.

Tiriamoji problema ir tyrimo aktualumas reikalauja mus apibrėžti **tyrimo tikslą** dvejopai: i) konceptualizuoti viešojo valdymo institucijas tokiu būdu, kuris leistų jas analizuoti integruojant skirtingų teorinių viešojo valdymo modelių įžvalgas; ii) apibūdinti Vyriausybės institucinės veiklos ypatybes, kurios įtakoja viešojo valdymo institucionalizaciją Lietuvoje.

**Tyrimo uždaviniai:**

1. Atlikti teorinę analizę, leidžiančią nustatyti kriterijus, kuriais vadovaujantis būtų įmanoma integruoti skirtingų viešojo valdymo modelių įžvalgas bei nustatyti šių modelių santykius;
2. Sukonstruoti teorinį modelį, leidžiantį konceptualizuoti viešojo valdymo institucijas įvertinant skirtingų viešojo valdymo teorinių modelių normatyvines prielaidas;
3. Įvertinti skirtingų istoriškai susiklosčiusių veiksnių įtaką teorinių viešojo valdymo modelių formavimesi;
4. Susieti viešojo valdymo teorinius modelius su Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos instituciniu aspektu ir įvertinti Vyriausybės vaidmenį viešojo valdymo institucionalizacijos procese po nepriklausomybės atkūrimo Lietuvoje;
5. Išskirti pagrindinius veiksnius, lemiančius Vyriausybės veiklą viešojo valdymo institucionalizavimo požiūriu.

**Ginamieji teiginiai:**

1. Socialinių veikėjų (tiek individų, tiek organizacijų) gebėjimas elgtis strategiškai sąlygoja socialinių mokslų negebėjimą konstruoti socialinę realybę aiškinančius dėsnius. Tačiau socialinės institucijos gali būti suvoktos kaip socialinių veikėjų strateginės veiklos „topografija“, kuri yra santykinai stabili ir kurią įmanoma stebėti bei tirti. Todėl institucijų apibūdinimas yra būtina sąlyga ieškant validžių aiškinimų, kokių strategijų imasi konkretūs socialiniai veikėjai ir kodėl juos lydi sėkmė arba nesėkmė (jų pačių išsikeltų tikslų požiūriu).
2. Viešąjį valdymą galime konceptualizuoti įvairiai, priklausomai nuo pasirinktos ontologinės pozicijos. Tačiau net ir plačiausia viešojo valdymo samprata, integruojanti skirtingus viešojo valdymo teorinius modelius, reikalauja pripažinti, kad valdomoji posistemė (valstybė, visuomenė, bendruomenė, tinklas) ir valdančioji posistemė reaguoja ne tik viena į kitą, bet veikia ir savireferentiškai (autopoetiškai). Dėl šios priežasties neįmanoma institucionalizuoti jokio viešojo valdymo modelio, kuris visada veiktų tik sėkmingai.
3. Socialinės realybės aiškinimas atsisakius paradigmų diskurso ir jį pakeitus praktine išmintimi (*phronesis*) grįstais tyrimais viešajame administravime leidžia integruoti skirtingomis ontologijomis grįstus viešojo valdymo modelius. Taip atsiranda galimybė paaiškinti praktikoje dominuojančio modelio ir jį papildančių, bet ontologiškai su juo nesuderinamų praktikų koegzistavimą.

4. Strateginis reliacinis požiūris yra patogus euristinis instrumentas vertinant viešojo valdymo institucijų vaidmenį struktūrizuojant skirtingų socialinių veikėjų veiksmus. Šio požiūrio privalumai tiriant viešąjį valdymą yra trejopi: i) lyginant su kitomis struktūros/agentūros problemą integracijos būdu sprendžiančiomis teorijomis, šis požiūris yra specifiškai orientuotas į valstybę; ii) yra suderinamas su siauresnėmis naujojo institucionalizmo teorijomis ir abstraktesne Bordieu „*habitus* ir lauko“ teorija, ir iii) leidžia konstruoti tokius analitinius įrankius, kuriais galima įvertinti viešojo valdymo institucijų kaitą.
5. Kompleksiški viešojo valdymo modeliai gali būti susieti su tarpasmeniniais (mikrosocialiniais) santykių tipais. Dėl šios priežasties galime teigti, kad įmanoma konceptualizuoti tik ribotą „idealių“ viešojo valdymo formų skaičių. Nepaisant to, viešojo valdymo institucijos gali remtis kelių kompleksiškai tarpusavyje sąveikaujančių modelių elementais (heterarchija). Tokių modelių įvairovė yra neaprėpiama, tačiau praktikoje jų kaitą riboja skirtingų socialinių veikėjų galios ir vaizduotės ribos, kurias lemia gilesniuose nei reguliatyviniame (formaliame reglamentavime) egzistuojanti nusistovėjusių praktikų institucionalizacija.
6. Lietuvoje vykusi posovietinė ekonomikos transformacija ir viešojo valdymo modernizacija yra du atskiri procesai. Viešojo valdymo modernizacija nepaisant kai kurių priešingų teiginių LR Vyriausybių programose nuosekliai rėmėsi tradicinio administracinio viešojo valdymo modelio institucionalizavimu. Egzistuojančiam viešojo valdymo modeliui būdingi ne vien tradicinio administravimo elementai, bet ir bendruomenine tapatybe bei ekonominiu efektyvumu besiremiančios valdymo priemonės. Pirmieji elementai gali būti siejami su specifinėmis viešosios politikos sritimis, antrieji yra integruojami į bendrąjį viešojo valdymo reglamentavimą. Tačiau šie procesai yra vėlesni ir subordinuoti stojimo į Europos Sąjungą proceso metu įtvirtintam viešojo valdymo modeliui. Europos Sąjungos lygmeniu atskiros nacionalinės viešojo valdymo organizacijos dažnai turi galimybę dalyvauti veikloje, paremtoje netradiciniu valdymo modeliu, tačiau tai neapima privalomų viešųjų sprendimų priėmimo.

**Disertacijos struktūra.** Disertacijos struktūros loginė schema pateikiama 1 priede. Disertaciją sudaro 4 dalys. Pirmojoje dalyje, remdamiesi tyrimo aktualumu, galime identifikuoti tris tarpusavyje susijusias teorines problemas, kurias būtina išspręsti prieš rengiant tyrimo metodiką ir atliekant empirinę analizę. Šių problemų sprendimas sudaro 1 dalies branduolį. 1.1 skyriuje apžvelgiami abstrakčiausiai suprantami požiūriai į socialinę realybę – aptariamos bazinės socialinės realybės prielaidos (ontologijos), kurias galime sutikti socialiniuose moksluose. Tyrėjo užimama ontologinė pozicija yra atskaitos taškas siekiant jį pozicionuoti vienoje ar kitoje socialinių mokslų paradigmoje. Tačiau paradigmų diskursas socialiniuose moksluose turi rimtų trūkumų, kurie aptariami 1.2 skyriuje. Paradigmų diskursui 1.3 skyriuje pateikiama alternatyva (*phronesis*), leidžianti integruoti skirtingas socialinių mokslų ontologijas ir turinti svarbių implikacijų tyrimo metodikos parinkimui. Atliekant empirinę analizę, vadovaujamasi grindžiamosios teorijos principais. Šios teorijos negalime laikyti nusistovėjusia metodologija, skirtingų autorių darbuose jos taikymo procedūros ir tikslai skiriasi. 1.4 skyriuje

analizuojami šie grindžiamosios teorijos aspektai ir apibrėžiama tyrimo atlikimo strategija disertacijos tyrimo tikslo požiūriu. Viešojo valdymo tyrimų kontekste taikoma atskira terminija. Nepaisant to, viešasis valdymas domina ne tik viešojo administravimo, bet ir daugelį kitų disciplinų atstovų. Taikant *phronesis* įžvalgas viešojo valdymo institucijų tyrime būtina nustatyti specifinių tyrimo objektui teorijų ryšius. Šiame tyrime vadovaujamasi strateginiu reliaciniu požiūriu, kuris leidžia konceptualizuoti institucinių veikėjų ir platesnio jų veiklos organizacinio lauko dinamišką, kompleksišką ir abipusišką sąveiką (1.5 skyrius). 1.6 skyriuje atskirai analizuojamos skirtingos institucionalistinės teorijos. Jas galime sieti su specifinėmis socialinių mokslų ontologijomis. Tačiau strateginiame reliaciniame požiūryje institucionalistines teorijas galime susieti taip, kad jų įžvalgos papildytų viena kitą. Integruojant šiuos požiūrius strateginiame reliaciniame požiūryje reikia pripažinti, kad viešojo valdymo sistemą skirtinguose lygmenyse galime laikyti ir organizaciniu lauku (kuriame reiškiasi daug institucijų), ir institucija, ir veikėju. 1.7 skyriuje aptariami šie viešojo valdymo sistemos konceptualizavimo aspektai. Institucionalizacija vyksta daugeliu lygmenų; lygmuo, kuriame institucijos gali būti tapatinamos su atskiromis organizacijomis, yra reguliatyvinis. Šiame lygmenyje nuolatos veikia organizacijos, kurios užtikrina institucionalizuotų taisyklių laikymąsi, o taip pat inicijuoja institucijų kaitą. Viešojo valdymo požiūriu reguliatyvinės institucionalizacijos šaltinis yra oficialieji valstybės ir jos institucijų dokumentai. Šis požiūris detaliau pateikiamas 1.8 skyriuje.

Antroje disertacijos dalyje remiantis pirmoje dalyje suformuluotais metodologiniais tyrimo atlikimo principais atliekama teorinė skirtingų viešojo valdymo modelių analizė ir sukuriamas jų tarpusavio santykių nustatymo mechanizmas. Modernus viešasis valdymas pastaraisiais dešimtmečiais nebėra siejamas išimtinai su valstybine valdžia, tačiau ankstyvajame modernių visuomenių formavimosi etape valstybė ir jos organizavimas turi būti laikomi viešojo valdymo sampratos formavimosi atskaitos tašku. Tinkamas viešasis valdymas neatsiejamas nuo viešosios valdžios veiklos racionalumo. 2.1 skyriuje analizuojamos klasikinės racionalumo sampratos valstybinio valdymo kontekste. 2.2 skyriuje dėmesys atkreipiamas į pačios valstybės konceptualizavimą. Moderniose visuomenėse, kur viešoji valdžia depersonifikuojama (atsiejama nuo absoliučios karališkosios teisės valdyti) ir išskaidoma (sukuriamas valdžių padalijimas), valstybės kaip vientiso darinio konceptualizavimas tampa problemiškas. 2.3 skyriuje analizuojami labiau specifiški vykdomosios valdžios veiklos organizavimo principai ir kylančios problemos. Istoriškai viena ryškiausių modernaus viešojo valdymo problemų buvo ir išlieka demokratinio valdymo ir valstybinės valdžios įgyvendinimo prievartinio pobūdžio problema. 2.4. skyriuje plėtojama istorinių viešojo administravimo modelių analizė. Kartu su viešojo administravimo modelių formavimusi, lygiagrečiai plėtojosi akademinės viešojo administravimo tradicijos, siekiančios konceptualizuoti tinkamą viešąjį administravimą ir pateikti priemones jam tobulinti (2.5 skyrius). Šios tradicijos gali būti siejamos su alternatyvių arba „naujųjų" normatyvinių viešojo valdymo modelių kūrimu (jie aptariami 2.6). 2.7 skyriuje pateikiamas skirtingų teorinių viešojo valdymo modelių santykis apibendrinant atliktą teorinę atranką. O 2.8 skyriuje šis santykis susiejamas su institucionalistine perspektyva.

Trečioji dalis (kalbant apie viešojo valdymo praktikos kaitą) reikalauja atkreipti dėmesį į tai, kad Lietuva kaip ES narė jau gali būti laikoma teritorija, kurioje veikia Naujasis viešasis valdymas, kadangi ES teisę turime pripažinti autonomine teisine sistema, egzistuojančia Lietuvos Respublikoje lygiagrečiai su nacionaline. Šis tarptautinis lygmuo šalia 2 dalyje aptariamų Vyriausybės veiklos lauką apibūdinančių principų reikalauja papildomos analizės ją susiejant su viešojo administravimo modeliais, kurie dažniausiai yra orientuoti į valstybinio valdymo lygmenį. Ketvirtoje dalyje atliekama empirinė reguliatyvinio viešojo valdymo Lietuvoje institucionalizavimo analizė. 4.1 skyriuje apibendrinamas teorinis empirinio tyrimo kontekstas ir pateikiama Vyriausybės raidos po nepriklausomybės atkūrimo apžvalga. 4.2 skyriuje išskiriamas Vyriausybės veiklos teisinis kontekstas ir Vyriausybės vaidmuo jo formavime. Galime identifikuoti du procesus – retorinį ir institucinį. Vyriausybių programos, kurios yra Vyriausybių veiklos legitimacijos šaltinis negali būti laikomos viešojo valdymo institucionalizavimo elementu. Veikiau tai yra Vyriausybės legitimios veiklos apibrėžimo ir intencijų šaltinis, kuris nebūtinai turi materializuotis (4.3 ir 4.4 skyrius). Viešąjį valdymą charakterizuojantys materialūs tyrimo empirinės medžiagos šaltiniai, kaip parodė teorinė atranka, glūdi pagrindiniuose nacionalinį viešąjį valdymą apibūdinančiuose įstatymuose (4.5 skyrius), o Vyriausybės autonomiškos veiklos rėmuose – strateginio planavimo reglamentavime (4.6 skyrius). Paskutiniajame disertacijos skyriuje pateikiamas apibendrinimas, Viešojo valdymo tobulinimo programos iki 2020 m. vertinimas ir jo ryšys su empirinėje dalyje apibūdintais viešojo valdymo instituciniais procesais.

# 1. METODOLOGINIAI VYRIAUSYBĖS VEIKLOS ANALIZĖS ASPEKTAI

## 1.1 Skirtingos socialinių mokslų ontologijos viešojo valdymo institucijų tyrime

Mokslas yra modernios visuomenės produktas, tačiau jam suteikta socialinė funkcija – nustatyti objektyvią tiesą apie realybę – iš jo reikalauja atsiribojimo nuo socialinio konteksto. Šią užduotį – žvelgti į socialinius procesus „iš šono" – apsunkina keletas mokslo ypatybių: i) mokslui reikia mokslininkų, o šie yra žmonės, dirbantys, gyvenantis ir svajojantys socialiniame kontekste; ii) mokslas gauna resursus iš visuomenės, kurių skyrimas yra grindžiamas socialiniu aktualumu. Šios aplinkybės leidžia kelti pagrįsta klausimą: ar mokslas gali būti objektyvus nepaisant tiek mokslininko turimų išankstinių nuostatų, tiek dėl finansuojančių institucijų spaudimo?

Šioje dalyje siekiama įrodyti, kad jei gamtos mokslų atveju įmanoma rasti argumentų, kurie leistų apginti mokslo apeliaciją į objektyvumą, tai socialinių mokslų atveju šie argumentai turi būti papildyti naujais, kuriuos rasti yra nepaprastai sunku. Tačiau jų neradus neišvengsime būtinybės atsitraukti nuo objektyvių žinių gavimo ambicijos. O tai savo ruožtu diskredituoja mokslą, kadangi jis nebegali realizuoti jam priskirtos socialinės funkcijos ir jo taptų nebeįmanoma atskirti nuo kitokių žinojimo rūšių, pvz., astrologijos ar mitologijos.

Pažvelgus į socialinius mokslus, galima apibendrintai teigti, kad visos socialinių mokslų teorijos remiasi išankstinėmis prielaidomis apie socialinę realybę. Tačiau panašų apibendrinimą galima padaryti ir apie mokslą bendrai. Perfrazuojant Kuhn (2003 [1962]) – teorija nustato, kokius empirinius duomenis rinkti, o tai reiškia, kad joje apibrėždama ne tik tai, kas mokslui yra įdomu, bet tuo pačiu atmetama visa kita. Laikui bėgant gali aiškėti, kad teorijos apibrėžtas empirinių duomenų rinkimo spektras yra nepakankamas siekiant paaiškinti realybę. Kuhn [1962], oponuodamas prielaidai, kad mokslo žinios plėtojasi kumuliatyviai aiškino šį periodiškai pasitaikantį teorijų neadekvatumo realybei reiškinį, apibūdindamas mokslo raidą kaip revoliucijų pertraukiamą stabilumą. Ši Kuhn [1962] idėja, kad stabilūs mokslo raidos periodai, kuriuos charakterizuoja dominuojanti teorija (paradigma) apie realybę, leidžia išspręsti (bent retoriškai) aukščiau įvardintas problemas: i) paradigma mokslininkui suteikia ne tik metodinį, bet ir vertybinį orientyrą apie tai, kas yra mokslas ir taip leidžia atskirti mokslininką nuo pseudomokslininko; ii) paradigmoje funkcionuojanti mokslinė disciplina pasižymi tuo, kad visa mokslinė bendruomenė sutaria dėl pagrindinių prielaidų apie realybę. Šios aplinkybės leidžia mokslui nepaisant jo didelės organizacinės įvairovės visuomenės akyse sukurti regimybę, kad jo pateikiamos žinios yra objektyvios ir todėl tokių tyrimų finansavimas yra pagrįstas.

Tačiau akademinė bendruomenė dėl to, kokia yra realybė socialiniuose moksluose, niekada nebuvo sutarusi ir, Kuhn [1962], terminais tokios padėties negalima vadinti mokslu. Geriausiu atveju tai yra ikimokslas (*prie-science*), kuriame paradigma dar tik formuojasi. Paradigmos nebuvimas sukuria eilę metodologinių problemų, kurių

**1 lentelė. Socialinių mokslų ontologijos.**

| | Aiškinimas (Pozityvizmas) | Supratimas |
|---|---|---|
| **Holizmas** | *Sistemos (Racionalizmas)* | *„Žaidimai“* |
| **Individualizmas** | *Veikėjai (Empiricizmas)* | *Vaidmenų atlikėjai* |

*Šaltinis*: Hollis, 2000, p. 30.

svarbiausia yra atliekamo tyrimo mokslinio validumo klausimas. Nors šiame tyrime nesiekiama detaliai išanalizuoti visų metodologinių požiūrių socialiniuose tyrimuose privalumų, trūkumų bei santykių tarp jų ar juo labiau sukonstruoti naujos paradigmos, tačiau siekiama pademonstruoti, kad nesant paradigmos būtina atsižvelgti į skirtingų socialinių mokslų teorinių ir metodologinių požiūrių pagrindines prielaidas, kadangi tai yra būtina sąlyga siekiant pateikti validžius teiginius apie tiriamąjį objektą.

Paradigmų terminą šiek tiek kitokia prasme naudoja Guba & Lincoln (2004), teigdami, kad paradigmas socialiniuose moksluose galima suprasti kaip logiškai nuoseklius ontologinių, epistemologinių ir metodologinių prielaidų modelius. Anot jų, taip suvokiant socialinius mokslus, šią mokslinių tyrimų sferą tenka traktuoti kaip daugiaparadigmę. Nors sutikti su idėja, kad mokslas ir prieštaringi to paties objekto aiškinimai, yra sunku, toks požiūris leidžia konstruoti meta-teorinę socialinių mokslų požiūrių analizę. Pagal pačius Guba & Lincoln (2004) paradigmas pirmiausia galima išrikiuoti ontologinių įsitikinimų kontinuume tarp realizmo ir reliatyvizmo (p. 21-22). Realizmas čia remiasi prielaida, kad socialinė realybė egzistuoja nepriklausomai nuo individo patyrimo. Tuo tarpu reliatyvizmas remiasi prielaida, kad realybė yra nepažini net jei tokia ir egzistuotų. Todėl visas žinojimas yra socialinis konstruktas. Guba ir Lincoln skiria tris realistines paradigmas: i) pozityvizmo, ii) postpozityvizmo ir iii) kritinės teorijos. Pozityvizmą ir postpozityvizmą charakterizuoja eksperimentinis metodas, kadangi šiems požiūriams būdingas tikėjimas, kad socialiniai dėsniai yra tapatūs gamtos dėsniams (epistemologinis objektyvizmas). Tuo tarpu kritinės teorijos epistemologija remiasi prielaida (ir tuo yra artima reliatyvistinei epistemologijai), kad realybė yra subjektyvi, t. y. jos suvokimas priklauso nuo individo vertybių. Atitinkamai kritinei teorijai, kaip ir konstruktyvizmo (reliatyvistinei) paradigmai yra būdingi interpretaciniai metodai.

Guba & Lincoln (2004) socialinių mokslų paradigmas konstruoja remdamiesi dualistinių, ontologinių, epistemologinių ir metodologinių kategorijų derinimu. Tačiau be realizmo/konstruktyvizmo priešpriešos galima skirti bent keletą kitų ontologinių socialinės realybės dimensijų. Hollis (2000) vietoje paradigmos naudoja tradicijos terminą. Šias tradicijas jis skirsto pagal tokį patį ontologinių, epistemologinių ir metodologinių skirtumų principą ir taipogi skiria keturias tradicijas. Tačiau Hollis (2000) tradicijos ir Guba & Lincoln (2004) paradigmos nėra tapačios. Skirtingai nuo Guba & Lincoln (2004) paradigmų, kurios išdėstomos kontinuume, Hollis (2000) pateikia matricą, skirdamas Aiškinimo/Supratimo tradicijas ir Holistines/Individualistines tradicijas (1 lentelė). Aiškinimo tradicijai priskiriamos teorijos remiasi natūralistine ontologija, prielaida, kad socialinė realybė yra natūraliojo pasaulio tęsinys (p. 21). Tuo tarpu Supratimo tradicija grindžiama interpretacine ontologija, kurioje teigiama, kad socialinė realybė priklauso nuo socialiai konstruojamų prasmių (konteksto) (p. 27).

**2 lentelė. Ritzerio pagrindiniai (angl. *major*) socialinės analizės lygmenys.**

| | Objektyvusis | Subjektyvusis |
|---|---|---|
| **Makroskopinis** | *Pvz.: biurokratija, teisė, architektūra, technologija, kalba* | *Pvz.: kultūra, normos, vertybės* |
| **Mikroskopinis** | *Pvz.: elgesio dėsningumai, veiksmas, sąveika* | *Pvz.: įsitikinimai, suvokimas* |

*Šaltinis:* Ritzer, 2008, p. 377.

Holistinei ontologijai būdingas tikėjimas, kad egzistuoja tam tikra socialinė struktūra, kuri lemia (ar bent įtakoja) individų veiksmą (principas „iš viršaus į apačią"). Tuo tarpu individualistinė ontologija teigia, kad socialinė realybė yra individualių veikėjų veiksmų suma (principas „iš apačios į viršų"). Šios ontologinės nuostatos atitinkamai turi epistemologines ir metodologines implikacijas.

Hollis (2000) netenkina keturių skirtingų tradicijų egzistavimas (arba koegzistavimas). Nepaisant tradicijų ar paradigmų vidinio nuoseklumo, stebėtojo (ir tokio mokslo vartotojo) iš šalies tai negali tenkinti, kadangi visos jos gali būti taikomos aiškinti tą patį objektą, bet visų jų išvados skirsis. Šių skirtingų tradicijų suderinimas gali būti įmanomas, kadangi Holizmo/Individualizmo skirtumai nėra kategoriniai. Klausimas čia tėra kas sąlygoja ką ir yra įmanoma sukurti integruojančias teorijas, kurios numato abipusę įtaką. Tuo tarpu Aiškinimo/Supratimo tradicijų nuostatų integravimo problemą yra kur kas sudėtingiau išspręsti.

Panaudodamas kitokias kategorijas Ritzer (2008) pateikia artimą Hollis (2000) modeliui integruotos sociologinės paradigmos analitinį modelį (2 lentelė), kuriame skiria Mikro/Makro dimensijas bei Objektyvios/Subjektyvios socialinės analizės dimensijas. Šį modelį jis gretina su Alexander (1985 cit. Ritzer, 2008, p. 379-380; 3 lentelė) modeliu. Visi šie trys socialinių mokslų fundamentalias ontologines, epistemologines ir metodologines problemas atspindintys modeliai pripažįsta, kad ieškant įtikimo socialinių reiškinių paaiškinimo būtina vertinti visus skirtingų tradicijų akcentuojamus aspektus. Tačiau Alexander suvokia šį procesą kaip tiriamo objekto aiškinimą atsispiriant nuo teorijos viename iš kvadratų ir tada ja remiantis siekti paaiškinti procesus likusiuose (Ritzer, 2008, p. 380). Toks požiūris tapatus požiūriui, kurį Hollis (2000) vadina „šokimu aplink stiebą" kai pradėjus į tiriamąjį objektą žvelgti viename kvadrate susiduriama su aiškinimo nepakankamumu, kurį, atrodytų, gali išspręsti teorija kitame, kuri savo ruožtu susiduria su naujomis problemomis (p. 297). Ritzer (2008) nuomone tokio tipo analizė gali išvengti užburto rato, kadangi yra pajėgi atlikti vieno laiko taško „nuotrauką" visais pjūviais iškart. Tačiau toks siekis reikalauja, kad visų čia aptariamų tradicijų, Ritzer vadinamų analitinių lygmenų, prielaidos būtų suderinamos (p. 377).

Daugiamačių analitinių lygmenų konstravimas nors ir sukuria įspūdį, kad ontologijos gali būti integruojamos, jos išlieka pagrindine akademinio nesusikalbėjimo priežastimi – iš skirtingų realybės apibrėžimų kylančios teorijos konstruojamos taip, kad galėtų apibūdinti objektą be papildomos analizės. Nepaisant šios aplinkybės, integracinio požiūrio paieškos įmanomos dėl to, kad skirtingumas dar nereiškia prieštaringumo. Pati idėja, kad visuomenę galima analizuoti visais pjūviais išskiriant skirtingus analizės lygmenis yra labai patraukli. Tačiau to siekdami privalome išspręsti

**3 lentelė. Alexanderio integruojantis modelis.**

| | | Veiksmas | |
|---|---|---|---|
| | | Instrumentinis | Normatyvinis |
| **Tvarka** | Kolektyvinė | *Materialios struktūros* | *Normos* |
| | Individuali | *Racionalus veiksmas* | *Laisva valia (agentūra)* |

*Šaltinis*: Ritzer, 2008, p. 379.

tiek Individualizmo/Holizmo, tiek Aiškinimo/Supratimo priešpriešas. Mikro/Makro dimensijos yra nepatogus tokiam darbui įrankis, kadangi šios dimensijos yra reliatyvios. Veikėjai sąveikaujantys tarpusavyje viename lygmenyje ir sukuriantys kokią nors sistemą yra tos sistemos mikro-lygmuo, tačiau tie patys veikėjai gali būti sudaryti iš smulkesnių veikėjų. Hollis (2000), pavyzdžiui, pateikia bent keturis tokius lygmenis: i) tarptautinė sistema; ii) tautinė valstybė; iii) biurokratija; iv) individas (p. 133). Kyla klausimas: ar veikėjų ir sistemos sąveika viename lygmenyje yra panaši į veikėjų ir sistemos sąveiką kitame? Į šį atsakymą galima atsakyti įvedus dar vieną teorinę dimensiją. Ritzer (2008) identifikuoja dvi geografines sociologinės teorijos erdves: Amerikietiškąją, kurioje dominuoja Mikro/Makro lygmenų integracijos ir Europietiškąją, kurią domina Struktūros/Agentūros lygmenų analizė (p. 373). Struktūros/Agentūros požiūris skiriasi nuo Mikro/Makro požiūrio keletu svarbių aspektų: i) Struktūros/Agentūros požiūriu, kultūra ir struktūra nėra atskiriamos; ii) Struktūros/Agentūros ontologinėje perspektyvoje dominuoja supratimo (Hollis terminais kalbant) ontologija (subjektyvizmas, normatyvizmas); iii) tiek agentas (veikėjas), tiek struktūra gali reikštis visuose lygmenyse (Ritzer, 2008, p. 418-419). Šios aplinkybės lemia tai, kad Struktūros/Agentūros požiūris akcentuoja istorinį kontekstą bei pateikia tiriamų praktikų ir institucijų moralinį vertinimą, tuo tarpu kai Amerikietiškoji tradicija labiau remiasi mechanistiniu požiūriu į socialinę realybę bei universalių dėsnių paieška.

Struktūros/Agentūros santykį analizuojančios teorinijos teigia, kad visuose lygmenyse veikėjus galima identifikuoti pagal keletą pagrindinių savybių: i) veikėjai turi turėti galią kažką pakeisti; ii) veikėjai turi turėti galimybę rinktis; iii) veikėjai turi būti refleksyvus, t. y. stebėti savo veiksmų pasekmes ir atitinkamai keisti elgesį (Dietz ir Burns 1992 cit. Ritzer, 2008, p. 418). Šios veikėjų savybės yra būdingos tiek individams, tiek institucijoms ir reiškia tai, kad veikėjų elgesys ir motyvai yra neprognozuojami ir nestebimi iš išorės. Tokio teiginio pripažinimas, atrodytų, reikalauja atmesti natūralistinę ontologiją apskritai. Ypatingai modernybės ir juo labiau postmodernybės sąlygomis, kur informacijos ir komercijos sklaida bei individualizacija, pasireiškianti per žmogaus teisių apsaugos institucionalizaciją, mažina galimybes kontroliuoti veikėjus. Bet tokią ontologiją galima priimti tik su išlygomis, kadangi ji nepakankama siekiant konceptualizuoti veikėjų galią.

Galime teigti, kad tarp aptariamų meta-teorinių kvadrantų skirtumai nėra kategoriniai. Greičiau jie yra to paties reiškinio aspektai, kurių balansas nustatomas dialektiškai. Struktūros/Agentūros integravimo teorinius mechanizmus siūlo tokie autoriai, kaip Giddens [1986] Struktūracijos, Habermas [1987] Gyvenamųjų-pasaulių (*lifeworld*)

ir Sistemos bei Bordieu [1989] Habitus ir Lauko (*field*) teorijos. Visų jų teorijos yra skirtingos, o pačius autorius domina skirtingi klausimai. Giddens struktūracijos teoriją galime laikyti abstrakčiausia ir tuo pačiu plačiausia, kuria siekiama rasti visa apimantį socialinių procesų aiškinimą (Ritzer, 2008, p. 400); Bordieu pagrindiniai argumentai gali būti suvesti į Objektyvizmo/Subjektyvizmo skyrimo atmetimą (p. 401). O Habermas teorija yra specifiškiausia, aiškinanti kaip šiuolaikinės kapitalistinės sistemos kolonizuoja žmonių sąmones (p. 415). Šio tyrimo požiūriu, Bordieu teoriją verta paanalizuoti detaliau. Bordieu Habitus ir Lauko teorija remiasi prielaida, kad veikėjai žaidžia tam tikrame kontekste, kurį galima tapatinti su futbolo lauku (Thomson, 2008, p. 68). Tame lauke galioja tam tikros žaidimo taisyklės, o veikėjai mobilizuoja keturių tipų kapitalą: ekonominį (pinigus ir materialines vertybes), socialinį (pažintis, profesiją, šeimą, religiją, kultūrinį palikimą), kultūrinį (skonį, žinias) ir simbolinį (dalykai, simbolizuojantys kitus kapitalus, kuriais galima įgyti kapitalo kituose laukuose, pvz., titulas) (Thomson, 2008, p. 69). Pagal Bordieu, veikėjų elgesį lauke lemia jų interesai (Grenfell, 2008, p. 165). Tačiau Bordieu nuomone interesai yra determinuoti *Habitus*, kurį veikėjai perima iš *Lauko.* Pagrindinė tokio perėmimo priežastis yra labai ilgas laikas užimant tą pačią socialinę poziciją (Ritzer, 2008, p. 405). *Habitus* yra gana sudėtinga apibrėžti dėl vienos pagrindinės priežasties: *habitus* yra dinamiškoje abipusėje sąveikoje su lauku, todėl nuolatos keičiasi (Maton, 2008, p. 52). Tačiau galima skirti keletą habitus savybių. Pirmiausia, *habitus* nėra įprotis, o yra išorės struktūrų internalizacija, kažkas ką veikėjas laiko sveiku protu (angl. *common sense*) (Holton 2000, cit. Ritzer, 2008, p. 405). Habitus veiksmo nedeterminuoja, o tik jį riboja pateikdamas „siūlymus" veikėjui (Ritzer, 2008, p. 406). Habitus taip pat veikia priklausomai nuo konteksto (turimo kapitalo bei lauko padėties konkrečiu laiku) (Maton, 2008, p. 51).

*Habitus* ir *Lauko* teorija yra sufokusuojama į veikėjo (agento) ir struktūros sąveiką. Tačiau šiame tyrime (kalbant apie valstybinę valdžią bendrai ir Vyriausybę konkrečiai kaip *laukus*) yra svarbu aptarti ir kelis šios teorijos neatsakomus klausimus: i) lauko ribų; ii) lauko kaitos ir iii) sąveikos tarp laukų (Thomson, 2008, p. 79-80). Šiuos klausimus (išskyrus sąveikos tarp skirtingų laukų) galima išspręsti atsisakius reikalavimo, kad socialiniai mokslai generuotų teorijas, kurios apibūdintų socialinę realybę natūralistiškai. Svarbu pažymėti, kad Bordieu kaip refleksyvios sociologijos kūrėjas lauko teoriją siūlo vertinti kaip euristinį įrankį (arba teorinį žvilgsnį, angl. gaze), kuris padeda konceptualizuoti socialinius procesus, bet neprimeta metodologinio recepto. Mokslas pats gali būti suvoktas kaip laukas, kurio teiginiai visada turi būti vertinami jo interesų šviesoje (Grenfell, 2008, p. 169). Taigi patys socialiniai mokslai yra „eufemizuotas galios įtvirtinimas" (Robbins 1991:139 cit. Ritzer, 2008, p. A-6). Laikydamiesi prielaidos, kad struktūra ir agentūra yra dialektiškai sąveikaujantys vienos socialinės realybės aspektai, kurių skyrimą galime pateisinti nebent kaip analitinį įrankį galime teigti, kad i) lauko ribos yra apibrėžiamos veikėjų praktikų, ii) jo kaita įmanoma, kai veikėjai reflektuoja tas praktikas. Į trečiąjį sąveikos tarp laukų (valstybinės valdžios ir

valdomos visuomenės)[6] klausimą atsakyti yra sudėtingiausia ir didelė dalis teorinės analizės šiame tyrime yra skiriama siekiant sukonstruoti tokius empirinių duomenų analizės įrankius, kuriais būtų galima nustatyti validžius teiginius apie Vyriausybės vaidmenį viešajame valdyme.

Struktūros/Agentūros ontologinės integracijos teorinė tradicija menkai konceptualizuoja materialinį visuomenės pagrindą[7]. Nors Bordieu kapitalo samprata į šią aplinkybę atsižvelgia per kapitalo kategoriją, tačiau čia kapitalas yra valdomas individų, o paties kapitalo prigimtis yra objektyvizuojama makro-lygmenyje. Šiame modelyje nėra abipusės sąveikos tarp individo ir kapitalo. Hollis (2000) atkreipia dėmesį, kad institucijos nėra vien tik abstraktūs taisyklių rinkiniai, bet visada turi ir organizacinį aspektą. Jos mobilizuoja materialius resursus, siekdamos užtikrinti tų taisyklių laikymąsi (p. 304), Bordieu terminais kalbant, *laukas* gali veikti žmogų ne tik per ilgą laiką kurdamas habitus, bet ir prievartiniu būdu. Ritzer (2008) atkreipia dėmesį į biologinius žmogaus ribotumus (p. 418), kurių negalima ignoruoti. Taigi šie autoriai mano, kad tarp Supratimo/Aiškinimo tipo ontologijų galima rasti bendrą erdvę, kurią sudėtinga įžvelgti Struktūros/Agentūros požiūrį integruojančiose teorijose. Ši bendra erdvė galėtų išspęsti ir sąveikos tarp analizės lygmenų problemą. Jei galime teigti, kad Subjektyvizmo/Objektyvizmo skyrimas tėra analitinis įrankis, kuriuo siekiama aiškiau suprasti tiriamą objektą, turime pripažinti, kad toks skirstymas gali tapti ir trukdžiu (vadovaujantis Bordieu jis daugiausia kenksmingas), tai galima kelti panašią prielaidą, kad ir Natūralizmo/Interpretacijos skyrimas tėra analitinis įrankis. Įrodyti, kad socialinė realybė yra sukonstruota arba natūrali (tik ypatingai kompleksiška) neturime priemonių[8]. Lygiagrečiai, neuromokslų (angl. *neuroscience*) plėtra po magnetinio tomografo atsiradimo pastaraisiais dešimtmečiais atgaivino Individualistinę/Aiškinamąją ontologiją, kuri anksčiau rėmėsi kontraversiška ekononominio racionalumo idėja (ekonominio žmogaus). Dabar, papildžius šią idėją biologinės evoliucijos idėja, tampa įmanoma paaiškinti žmonių nematerialią motyvaciją arba neracionalų elgesį (naujosios disciplinos apima elgsenos ekonomiką, angl. *behavioral economics,* evoliucinę ir pozityviąją psichologiją) ir bando konceptualizuoti laimės[9] terminą (pvz., tėkmė, angl. *flow* psichologijoje arba laimės ekonomika ekonomikoje). Šie tyrimai, atrodytų, geba atskleisti mūsų emocijų kilmę ir su ja susijusią motyvaciją, tačiau negeba paaiškinti, kodėl emocijos keičiasi skirtingose istorinėse epochose. Kadangi evoliucija yra

---

6 Čia naudojami valstybinės valdžios ir visuomenės terminai yra santykiniai. Valstybinės valdžios, savivaldos ir tarptautinės valdysenos lygmenų atskyrimas yra socialinio konstravimo pasekmė ir geriau apibrėžiamas per viešosios valdžios terminą. Taigi valstybinės valdžios terminas naudojamas atsižvelgiant į teisinio reglamentavimo Lietuvoje ypatumus. Visuomenės samprata ir jos kaip analitinės kategorijos poreikis irgi priklauso nuo teorinės perspektyvos, taigi čia taipogi termino vartojimą reikėtų suprasti tik teisinės jurisdikcijos ribose.

7 Atmesti idėją, kad kapitalizmas yra glaudžiai susijęs su technologijomis arba kad žmonių mityba yra objektyvus biologinis poreikis, o ne iš lauko perimtas įprotis būtų gana sudėtinga. Atitinkamai tokios prielaidos leidžia laikytis pozicijos, kad socialinis veiksmas kyla iš „objektyvių" impulsų, kurie nėra susiję su subjektu.

8 2 šio tyrimo dalyje detaliai aptariama institucionalistinė perspektyva atskleidžia teorinį mechanizmą leidžiantį integruoti analitinių lygmenų kvadrantus „horizontaliai", t. y. Aiškinimo/Supratimo ontologinės priešpriešos sprendimą.

9 Laimė taip pat vis dažniau suprantama ir kaip viešojo valdymo tikslas (žr. (Monkevičius, 2011).

ypatingai lėtas procesas, sunku paaiškinti, kodėl vienoks elgesys ir reakcija skirtingose situacijose yra skirtingi tarp kultūrų ir tarp epochų.

Vienas iš galimų sprendimų, kuris gali paaiškinti patiriamų emocijų priklausomybę nuo istorinio ir kultūrinio konteksto, yra Elias (1994) „civilizavimo proceso" idėja. Galime teigti, kad kai kurie žmonių elgesio motyvatoriai yra išimtinai arba beveik išimtinai sąlygojami biologijos, tuo tarpu kiti priklauso nuo aplinkos. Ši idėja yra artima (Maslow, 2009 [1954,1970]) poreikių piramidei, pagal kurią individas, patenkinęs biologinius poreikius, siekia įprasminti savo egzistenciją, o ši yra priklausoma nuo egzistencijos konteksto, t. y. kitų individų reakcijų (taip jo elgesys tampa subordinuojamas makro-lygmens socialiniams procesams). Tačiau Elias (1994) parodo, kad ir žemiausių (fiziologinių) poreikių patenkinimas nėra be kultūrinio konteksto. Pavyzdžiui seksas, užstalės manieros ar nosies pūtimas. Visa tai yra apaugę ritualais ir prasmėmis, kitaip tariant yra socialiai priimtini ir nepriimtini būdai šiems užsiėmimams. Civilizavimo procesas labai priklauso nuo aplinkos, kuris skatina susilaikymą nuo impulsų. Individo elgesio įvairovę riboja ne tik jo kūniškumas, bet ir tai, ką aplinka laiko priimtina. Tokio savęs ribojimo svarba istoriškai nuolatos didėjo dėl daugelio priežasčių. Tačiau viena svarbiausių yra ta, kad technologijų plėtra užtikrino galimybę siekti aukštesnių poreikių (pagal Maslow hierarchiją). O šių pasiekimas priklausė nuo aplinkinių vertinimo. Taigi geros manieros tapo būtina sąlyga siekiant socialinės sėkmės. Tokiu būdu tezę „civilizavimo procesas" galime apibendrinti taip – galimybė tenkinti aukštesnius poreikius keilia reikalavimus ir žemesniųjų tenkinimui. Šių, fiziologinių, poreikių tenkinimas laikantis socialinių reikalavimų yra internalizuojamas (pasinaudojus Bordieu, habitualizuojamas) iki tokio lygio, kad jų nesilaikymas sukelia fiziologines reakcijas, tokias kaip nerimą arba gėdos jausmą ir tokių praktikų laikymosi kontrolei nebereikalinga visuomenė (Ritzer, 2008, p. 388). Šiam mechanizmui paaiškinti Elias naudoja „simbolių emancipacijos" terminą. Visuomenės „civilizavimo procese" įvykusi simbolių emancipacija (t. y. žmonių gebėjimas kalbą naudoti „plastiškai" (angl. *plasticity*), kuris pasireiškia kalbos atsiejimu nuo ja žymimų objektų) leidžia įdiegti visuomenės nariams taisykles (pvz., gėdos jausmą dėl sekso ar nosies pūtimosi viešai – vaikams) ir tuo pačiu sudaro prielaidas abejoti tokiomis taisyklėmis. Tokiu būdu žmogus, naudodamas kalbą, gali kurti ir naikinti biologinius apribojimus[10]. Taigi Elias požiūryje materialaus (biologinis) ir simbolinio (kultūrinis) žmogaus būties aspektų skirtis išnyksta (Newton, 2007, p. 80).

Pastaruosius du dešimtmečius socialiniuose moksluose plėtojosi teorinis požiūris, dažniausiai vadinamas naujuoju institucionalizmu (angl. *new institutionalism),* kurio prielaidos neprieštarauja aukščiau pateiktai meta-teorinei (ontologinei) diskusijai. Organizacijų teorijoje plėtojama institucionalistinė (dar vadinama sociologiniu institucionalizmu) teorija remiasi prielaida, kad normų stabilumas (ir kintamumas) priklauso nuo to, kaip jos yra institucionalizuojamos. Pvz., ankstyvojoje vaiko socializacijoje išmoktos normos, kad tuštintis viešai negalima ir tai yra gėdinga, reiškia, kad suaugęs žmogus jomis vargu ar kada abejos. Tuo tarpu kitame institucionalizacijos kontinuumo

[10] Akivaizdu, kad toks naikinimas yra ribotas, tačiau šiuolaikinėje visuomenėje gali būti labai reikšmingas, pvz.: šeimos sampratos kaita ir to, kas laikoma tinkama ir socialiai priimtina seksualine praktika (jos laisvėjimo prasme), viešojo valdymo požiūriu, gali lemti didelius viešosios politikos pokyčius.

gale galime pateikti pavyzdį, kai Vyriausybės įvedama nauja šilumos kainų skaičiavimo metodika gali sulaukti didžiulio pasipriešinimo ir nebūti institucionalizuota. Lietuvoje viešojo valdymo[11] tyrimų srityje Tumėnas (2010) pateikia plačią institucionalistinių požiūrių diskusiją. Joje prieinama prie išvados, kad institucionalizmui kaip teorijai trūksta aiškinamosios ir numatančios galios (Tumėnas, 2010, p. 127). Tačiau aukščiau pateikiama analizė socialinių mokslų kontekste leidžia tokį argumentą pritaikyti bet kuriai teorijai. Pakankama sąlyga yra ta, kad kritika turi remtis skirtinga ontologija nei remiasi teorija. Tokią poziciją galime pavadinti „ontologiniu ekstremizmu", t. y. laikymasi nuostatos, kad ontologija yra kategorinių teiginių apie realybę rinkinys atmetantis alternatyvius teiginius apie ją. Tačiau tuo pačiu visų šių teiginių savybė yra ta, nei vieno iš jų negalima pagrįsti racionaliais argumentais[12]. Taigi galime ginčyti ir tai, kad visos ontologijos gali būti neteisingos (arba visos teisingos). Aukščiau pateikta alternatyvi, integruojančio, požiūrio diskusija reikalauja pripažinti, kad ontologinis teorijos pagrindas negali būti priimamas kaip realybės prigimtį žymintis teiginių rinkinys. Jis turėtų būti traktuojamas kaip analitinis įrankis, leidžiantis konstruoti metodologijas. Tokiu būdu, visų ontologijų galimumo pripažinimas gali praplėsti tyrimų socialinės realybės suvokimą, o ne susiaurinti. Tačiau ši nuostata taip pat implikuoja tai, kad socialiniai mokslai turi atsisakyti konstruoti teorijas, kurios apibrėžtų socialinę realybę ir įvykius joje per kažką, kas būtų dėsnių atitikmuo gamtos moksluose.

Mokslo metodologijos požiūriu, ontologijų suabsoliutinimo atmetimas yra problemiškas dar vienu aspektu – nesiremiant nė viena ontologija, visi tyrimai negali turėti ir išankstinių prielaidų. Blaikie (2010) skiria tris mokslinio tyrimo klausimus: „kas?", „kaip?" ir „kodėl?", kiekvienas iš jų yra vis kompleksiškesnis ir apima ankstesniuosius (p. 10). Klausimas „kas?"[13] siekia aprašyti reiškinį; „kaip?" – paaiškinti jo veikimo mechanizmą; o „kodėl?" – jį įprasminti. To, kas aukščiau pasakyta požiūriu, klausimas „kodėl?" socialiniams mokslams yra nepažinus, nes jam reikia ontologinio atskaitos taško, kuris kontekstualizuotų tiriamą objektą. Kitaip tariant, neapsibrėžę kodėl egzistuojame, negalima dedukcijos būdu nustatyti, kodėl egzistuoja tiriamas objektas ar reiškinys. Su šia problema susiduria tėvai, bendraudami su „kodėlčiuko" amžiaus vaiku, ir turbūt visiems šis procesas yra baigęsis panašiai[14]. Šiame tyrime siekiama atsakyti į „kas?" tipo tiriamąjį klausimą. Šis darbas yra prasmingas, kadangi Lietuvoje

---

11 Viešojo valdymo terminas viešojo administravimo disciplinoje gali būti suvokiamas labai įvairiai. Čia jis vartojamas plačiausia įmanoma prasme kaip visos autoriteto formos, kurias implikuoja valstybinis suverenitetas. Detalesnė viešojo valdymo samprata, kuri operacionalizuojama empiriniame tyrime, yra konstruojama 3 šio tyrimo dalyje.

12 Alternatyvus požiūris prielaidai, kad realybė turi būti apibrėžta kategoriniais teiginiais yra atsisakymas socialiniuose kontekstuose reikalauti baigtinio realybės apibrėžimo. 1.3 šio tyrimo skyriuje pateikiama fronetinė socialinių mokslų samprata, leidžianti išvengti galimo integruojančio požiūrio prieštaringumo, tuo pačiu neprarandant tyrimo validumo ir rezultatyvumo.

13 Blaikie (2010) naudojamas angl. *what?* lietuvių kalboje gali būti verčiamas ir ką? (daro), ko? (siekia) ir pan.

14 Chalmers (2005), pateikiantis mokslo filosofijos apžvalgą, susiduria su tokiu pačiu klausimu ir yra priverstas konstatuoti, kad priežastys, dėl kurių atsiranda reiškiniai (jo atveju, tai energijos tvermės dėsnio poveikis sistemoms) yra nepaaiškinamos: „Nežinau jos tiesiog taip veikia. Aš nesu visiškai patenkintas tokiu atsakymu, bet nežinau kaip jo išvengti" (p. 250) bei apibendrina, kad ir įžvalgas fizikos moksle reikia „papildyti <…> aiškinimu, pagrįstu detaliomis konkrečių atvejų studijomis" (p. 276).

Vyriausybės, kaip institucijos vaidmuo, nėra detaliai tirtas viešojo valdymo požiūriu. Viešojo administravimo disciplinos kontekste galioja bendresni socialiniams mokslams būdingi ontologiniai ginčai. Vienos ar kitos ontologinės pozicijos laikymasis lemia požiūrių (požiūrių ar paradigmų)[15] viešajame administravime konstravimą, kurie vėliau tampa pagrindu kurti viešojo valdymo modelius ir inicijuoti jų taikymą. Tačiau praktikoje tokie modeliai retai kada realizuojami nuosekliai, o jų rezultatai sutampa su lūkesčiais. „Ontologinio pliuralizmo" požiūriu tokius modelius galime vadinti valdymo institucionalizavimo strategijomis, t. y. valdymo modeliai, remiantis tam tikromis prielaidomis, yra konstruojami taip, kad realizuotų tam tikrus tikslus kylančius iš tų prielaidų. Tokiu atveju, jei nesutinkame su prielaidomis, yra tikėtina, kad laikysime ir tikslus netinkamais ir todėl modelis, mūsų akimis, bus netinkamas.[16]

Šiame tyrime bus apsiribota „kas?" tipo tiriamųjų klausimų kėlimu ir siekiu į juos atsakyti. Vyriausybės yra formalios valstybinės valdžios institucijos ir kaip tokios demokratijos sąlygomis legitimiai gali siekti tik viešai įvardintų tikslų. Analizuodami viešai paskelbtus Vyriausybės tikslus ir juos gretindami su stebimais veiksmais (strategijomis) jiems įgyvendinti galime tikėtis apibūdinti viešai neskelbiamą (ir greičiausiai Vyriausybės viduje esančių veikėjų nereflektuojamą) institucionalizuotą veiklos praktiką bei jos ryšį su iš skirtingų ontologijų kylančiais modeliais. Visa tai leistų apibrėžti Vyriausybę kaip instituciją (nustatyti „kas?" yra Vyriausybė[17], „ką?" ji daro ir padaro bei „ko?" nedaro ar nepadaro). Tokiu tyrimu gauti duomenys yra svarbi sąlyga užduodant kompleksiškesnius „kaip?" tyrimo klausimus, kuriais būtų siekiama paaiškinti Vyriausybės veiklos mechanizmus ir galimybes juos keisti bei juose pasiekti savo tikslų įvairiems veikėjams. Jau minėta fronetinė socialinių mokslų samprata akcentuoja tyrimo produktyvumą, jo naudą tyrimo užsakovui. Šiame tyrime dėl galimos tyrimo apimties, kaštų, metodologinio kompleksiškumo ir neaiškių tyrimo rezultatų naudotojų ir jų poreikių nėra keliami „kaip?" tipo tiriamieji klausimai (pvz., kaip Vyriausybė kelia tikslus, kaip parenka veiklos strategijas ir kaip jas įgyvendina?). Tokie klausimai reikalautų plataus tyrimo, apimančio veikėjų sąveiką įvairiuose lygmenyse (*laukuose*), kadangi Vyriausybė gali būti suvokta ir kaip *lauko* (valstybės) dalyvė, ir kaip *laukas* (politinių partijų, jų lyderių bei biurokratijos sąveikos). Valstybė taip yra tarptautinių santykių lauko veikėjas, o politinės partijos ar biurokratijos pačios yra jose esančių veikėjų laukai ir t.t.

Apibendrindami galime teigti, kad šiame skyriuje pateikta meta-teorinė diskusija nėra išsami, tačiau pakankama tyrimo tikslams pasiekti, kadangi pagrindžia tyrimo

---

[15] Požiūris (angl. *approach*) ir paradigma (angl. *paradigm*) šiame tyrime daug kur naudojami sinonimiškai. 1.2 skyriuje yra pateikiama termino paradigma kritika ir vėliau tekste dažniausiai naudojamas požiūris.

[16] 1.5 skyriuje pateikiamoje strateginio reliacinio požiūrio analizėje išplėtojama pozicija, kad naudodami strategijos terminą galime produktyviai tirti ir vertinti viešojo valdymo modelius praktiniame jų taikymo kontekste. Strateginis reliacinis požiūris leidžia įvertinti valdymo lauką (Borieu terminais), kuriame formalios valdžios institucijos gali siekti keisti egzistuojančias institucionalizuotas praktikas, tačiau tokie veiksmai sukelia egzistuojančių institucijų reakciją, kuri yra refleksyvi ir dėl to neprognozuojama.

[17] LR Konstitucija (Žin., 1992, Nr. 33-1014, 91 str.) Vyriausybę apibrėžia kaip ministrų kabinetą (Ministrą Pirmininką ir ministrus). Ši institucija neturi nuolatinės organizacijos, todėl jos veiklą galima tirti per spendimus ir teisinį reglamentavimą, kitaip tariant Vyriausybė.

apimtį ir keliamus tiriamuosius klausimus. Šiuo tyrimu sukurtas žinias galima apibūdinti per topografijos metaforą. Pagal ją galime teigti, kad Vyriausybė veikia organizaciniame lauke, kur ji yra viena iš institucijų, kitaip tariant, vienas iš lauko topografijos elementų. Vyriausybė, kaip ir bet kuris kitas veikėjas šiame lauke, užsiima tam tikra veikla, kuri yra grindžiama jos (i) tikslais ir (ii) turimais resursais bei (iii) ribojama kitų institucijų. Vyriausybė kaip veikėjas (agentas) turi tikslus (ko ji siekia) ir motyvaciją (kodėl jai tai svarbu), kurių negalime stebėti. Tą patį galime pasakyti ir apie Vyriausybės narius bei ją aptarnaujančią administraciją (jiems pati Vyriausybė kaip formali institucija yra profesinės veiklos *lauko* elementas). Galiausiai agentų tikslai (net, kaip čia, juos apibrėžiant ne kaip asmenis, o kaip formalią instituciją) gali būti prieštaringi ir nenuoseklūs, dažnai nereflektuojami ir vertinami ambivalentiškai. Todėl net jei Vyriausybės veiksmai, kaip ir bet kurio kito veikėjo (institucijos), sukelia kitų lauko dalyvių reakciją, niekada negalime būti tikri, kokia ta reakcija bus. Šių veiksmų turinys priklauso nuo daugelio faktorių, kurių (i) iš vienos pusės negalime operacionalizuoti (dėl socialinių situacijų kompleksiškumo), (ii) iš kitos – mokslininkas negali jos stebėti „iš viršaus“[18].

Nors stebėtojui iš šalies (mokslininkui) stebint veikėjo veiksmus sunku (ar neįmanoma) įvertinti jo tikruosius tikslus (kadangi agentas yra ir refleksyvus, ir impulsyvus), tačiau yra įmanoma įvertinti jo turimus resursus: galią ir legitimaciją (taip pat žr. 2.8 sk.). Legitimacija leidžia imtis tam tikrų veiksmų, o galia[19] sudaro sąlygas siekti savo tikslų (kurie gali būti ir nelegitimūs). Taigi remdamiesi čia pateikta diskusija, galime tikėtis sukonstruoti tyrimą, kuris leistų apibūdinti Vyriausybės veiklą jos viešai skelbiamų (taigi ir legitimių) tikslų požiūriu ir įvertinti jų realizavimo sėkmę priklausomai nuo pasirinktų veikimo strategijų. Tyrimo papildymas galimų nelegetimių Vyriausybės tikslų paieška ir turimos galios naudojimu jiems pasiekti galėtų būti priskiriamas „kaip?“ tipo tiriamiesiems klausimams, kuriais būtų siekiama išsiaiškinti ar turimos galios naudojimas nelegetimiems tikslams neriboja galimybių pasiekti legitimiųjų.

---

[18] Įsivaizduokime, kad mus dominantis laukas yra kortų žaidėjai, o mokslininkas yra stebėtojas, kuris gali vaikščioti aplink stalą ir matyti visų žaidėjų kortas. Tokiu atveju galima įsivaizduoti, kad mokslininkas į socialinę situaciją gali žvelgti "iš viršaus" ir surinkti objektyvią informaciją apie žaidėjų turimus resursus. Tačiau tai, kokia būtų geriausia strategija kiekvienam žaidėjui, priklausys nuo to, kaip žaidėjai apibrėš savo tikslus. Tarkime, pasirėmęs prielaida, kad žaidėjų tikslas yra laimėti, mokslininkas sukurs geriausią strategiją kiekvienam žaidėjui. Tačiau tą pačią akimirką, kai jis publikuotų savo atradimus (o tai mokslui būtina), žaidėjų strategija pasikeistų iš esmės. Žaidėjai, suvokdami, kad partijos nugalėtojas jau yra žinomas, gali nuspręsti siekti alternatyvių tikslų: minimizuoti savo nuostolius, maksimizuoti laimėtojo nuostolius ir/arba kitoje partijoje neberodyti savo kortų mokslininkui. Kitaip tariant mokslininko atradimas padidino žaidėjų turimos informacijos kiekį, tačiau galutinio žaidimo rezultato neatskleidė nei to, kas laimės, nei to, kokia šio žaidimo prasmė, požiūriu. Taigi toks Švietimo epochos tikėjimas proto nešališkumu, objektyvumu bei gebėjimu pakilti virš visuomenės yra netinkama prielaida konstruojant socialinį tyrimą (plačiau žr. Holis, 2000, p. 11-13).

[19] Galia (angl. *power*) yra sudėtingas ir platus terminas. Kai kurie jo naudojimo ir operacionalizavimo aspektai aptariami 1.3 sk.. Kadangi šiame tyrime apsiribojama formaliu Vyriausybės veiklos aspektų tyrimu, tuo pačiu apsiribojama nuo gilesnio galios konceptualizavimo naudojant siauresnį pajėgumo arba gebėjimų (angl. *capacity*) terminą.

## 1.2 Paradigmos termino naudojimo socialiuose moksluose trūkumai

Socialiniuose moksluose praktika reflektuoti ir įvardinti tyrimo paradigmą nebūtinai turi būti laikoma netinkama (Sartori, 2009, p. 66). Nors sąvoka yra naudojama labai dažnai, socialinių mokslų kontekste ji sukuria keletą svarbių problemų, kurias galima apibendrinti taip: paradigmos sąvokos naudojimas (i) neprisideda prie visuomenės ir mokslo bendruomenės dialogo skatinimo bei (ii) nekuria vieningo mokslinio diskurso, kuris užtikrintų socialinių mokslų autoriteto stiprinimą.

Paradigmos neigiamą vaidmenį gali padėti atskleisti „bendrojo naudojimo gėrybių tragedijos" (angl. *tragedy of the commons*) koncepcija[20]. „Bendrojo naudojimo gėrybių tragedijos" idėja, apibrėžta Hardin (1968), remiasi prielaida, kad įmanomos situacijos, kurios yra priešingos Adamo Smitho „nematomos rankos" efektui. Rinkos ekonomikoje, kaip ją apibūdino Adamas Smithas, žmonės (rinkos dalyviai) yra savanaudžiai, tačiau produktų mainų situacijose siekiant geriausio galimo produkto už mažiausią kainą šis savanaudiškumas sukuria padėtį, kurioje ūkio plėtra tampa optimali. Tokiu būdu rinkos dalyviai pasitarnauja visos visuomenės gerovei. Tačiau kaip pastebi Hardin (1968) ne visi resursai gali būti lengvai suprekinami. Bendrojo naudojimo gėrybių atveju Hardin (1968) pateikia ganyklų, kuriomis galėjo naudotis keletas piemenų, pavyzdį. Ganykla, būdama bendrojo naudojimo gėrybė, sudarė prielaidas atskiriems piemenims auginti vis daugiau karvių. Siekis auginti didesnę bandą piemeniui individualiai buvo naudingas, tačiau visiems piemenims siekiant savanaudiškų tikslų, toks elgesys privedė prie situacijos, kai ganykla buvo nualinta ir nebetinkama ganymui. Savanaudiškas elgesys galiausiai sukėlė didelę ir nebūtiną žalą visiems dalyviams, tačiau šį aplinkybė net ją suvokus niekaip neskatino keisti individualių veikėjų elgesio.

Žvelgdami į mokslą kaip į instituciją, kurios teikiamos produkcijos vertingumą lemia objektyvumo prielaida (kad mokslinės žinios vertybiškai neutralios) turime pripažinti, jog paradigmos sąvoka įvedė daug abejonių net tiksliuosiuose moksluose. Pats Kuhnas ilgainiui atsitraukė nuo kai kurių savo teiginių dėl to, kad tiksliųjų mokslų atstovai aktyviai gynė objektyvumo idėją moksle (Ritzer, 1975, p. 156). Socialiniuose moksluose paradigma yra tapusi patogi sąvoka tyrėjams, kadangi ji padeda apsiginti nuo galimos kritikos. Tačiau tyrėjų savęs priskyrimas paradigmai turi vieną svarbų trūkumą: jokia paradigma negali pretenduoti į absoliučią tiesą aiškinant socialinę realybę. O tai reiškia, kad žinios, sukurtos paradigmoje, negali būti laikomos nekvestionuojamu autoriteto šaltiniu šiomis žiniomis besinaudojančiam sprendimų priėmėjui. Paradigmai priskirtų tyrimų rezultatų patariamoji vertė negali tapti „techniniu" pakaitalu, pakeičiančiu sprendimų priėmėjų funkciją organizacijose ir atitinkamai negali panaikinti su priimamais sprendimais susijusios rizikos ir atsakomybės. Taigi nors tyrėjas, priskirdamas savo tyrimą kokiai nors paradigmai, ir apsaugo savo teiginius nuo kritikos, kurią gali paskatinti šių teiginių analizė kitų paradigmų kontekste, tokio tyrimo rezultatų naudingumas tampa abejotinu. Kaip pažymi Sil & Katzenstein (2010),

[20] Čia angl. *commons* verčiamas kaip bendrojo naudojimo gėrybė, kadangi alternatyvus vertimas, kurį galima sutikti Peters (2003a) „liaudies tragedija" (p. 36) gali sukelti neaiškumų dėl aptariamų gėrybių savybių. Prasmė, pagal kurią naudoja šį terminą Hardin (1968), nėra susijusi su viešosios valdžios teikiamomis gėrybėmis.

cituodami Hirschman [1970], „siekis įsprausti tyrimą į paradigmos rėmus labai lengvai gali tapti kliūtimi suprasti tiriamąjį objektą“ (p. 1).

Paradigma, kaip fizinių mokslų genezei aiškinti sukonstruota sąvoka, yra padariusi „meškos paslaugą“ socialiniams mokslams. Poreikis pereiti recenzavimo procesą, kuris socialiniuose moksluose vadovaujasi tais pačiais dėsniais, kaip ir fiziniuose, t. y. mokslinis tyrimas turi patenkinti validumo, patikimumo ir pakartojamumo reikalavimus. Taigi tyrėjas dažnai gali atsidurti padėtyje, kai žinių „vartotojo“ ir žinių „vertintojo“ reikalavimai nesutampa. Priėmus prielaidą, kad tyrėjas, priimdamas sprendimus dėl tyrimo konstravimo ir turinio, vadovaujasi racionalia nuostata, reikia pripažinti, jog esant konfliktui tarp mokslą vartojančiųjų už institucijos ribų ir tyrėjo institucijos, tyrėjas teiks pirmenybę institucijos keliamiems reikalavimams. Taip yra todėl, kad institucija, o ne išorės „vartotojai“ lemia tyrėjo sėkmę organizacijoje.

Klausimas kodėl gali kilti tokie konfliktai nėra šio tyrimo objektas, tačiau ši diskusija yra svarbi konstruojant tyrimą ir tuo pačiu išvengiant bent apriorinio jo pozicionavimo kurioje nors paradigmoje. Galimo konflikto priežastį tarp mokslinius tyrimus palaikančios visuomenės ir mokslininkų bendruomenės galima apibrėžti per fundamentaliųjų/taikomųjų tyrimų skirtumo prizmę. Visuomenė lengvai priima taikomuosius tyrimus, nes juos atliekantiems tyrėjams dažniausiai nėra sudėtinga paaiškinti jų naudą. Tipiškai šiuos tyrimus remia verslas. Tačiau taikomieji tyrimai visada remiasi fundamentaliais atradimais. Fundamentaliųjų tyrimų veikla savo ruožtu yra brangi, o taikomoji vertė nežinoma. Tokiose situacijose sunku įtikinti visuomenę/verslą fundamentaliųjų tyrimų plėtros nauda ir atsiperkamumu.

Mokslinė bendruomenė, veikianti egzistuojančios vieningos paradigmos rėmuose, tokiose situacijose gali pasiremti moksliniu konsensusu, gindama savo teisę į fundamentalius tyrimus. Tuo tarpu situacijose, kai vieningos paradigmos nėra, mokslinio konsensuso argumentas tampa neįmanomas. Todėl atsiranda didelis potencialas kilti nesutarimams dėl vykdomų tyrimų tarp visuomenės ir tyrimus atliekančios institucijos. Tokiais atvejais institucijos susiduria su dilema: iš vienos pusės, jei mokslinė institucija rems fundamentaliuosius tyrimus nepaisant neigiamo visuomenės veikėjų vertinimo, jos veikla rizikuoja būti suvoktai kaip gyvenimas „dramblio kaulo bokšte“; iš kitos – jei institucija paisys tik tiesiogiai apibrėžtų tyrimų užsakovų poreikių, ji rizikuoja prarasti akademinį potencialą (ši „institucinė“ dilema yra panaši į 1.6.1 poskyryje aptariamą politiko dilemą užsakovo-agento teorijoje).

Čia kyla klausimas, ar įmanomi fundamentalieji tyrimai situacijose, kai mokslinėse disciplinose nėra vieningos paradigmos? Remiantis Kuhn (2003), galime teigti, kad taip. Netgi galime teigti, kad tikrai fundamentalūs atradimai visada įvyksta tik už paradigmos ribų. Tačiau šis faktas negali išspręsti aukščiau apibūdintų mokslinėse institucijose kylančių konfliktų dėl specifinių tyrimų atlikimo. Galime teigti, kad priklausymas „paradigmai“ tyrėjui leidžia veikti institucijoje su tam tikru saugumu, kadangi jis žino, kokie mokslinio tyrimo standartai egzistuoja jo institucijoje ir gali iš anksto nuspėti savo teiginių vertinimą. Tačiau, vadovavimasis paradigma platesniame socialinių mokslų kontekste, kuriam būdingas „daugiaparadigmiškumas“, tyrėjas rizikuoja prisidėti prie „bendrojo naudojimo gėrybių tragedijos“ kūrimo, t. y. mokslininkas, dirbdamas paradigmoje, palengvina savo darbo sąlygas, bet tuo pačiu prisideda

prie visuomenės požiūrio stiprinimo, kad socialinių mokslų rezultatai yra ginčytini ir nepatikimi.

Kitas šioje diskusijoje svarbus klausimas yra susijęs su „paradigmos“ termino naudojimo tinkamumu. Paradigmai būdingas ne tik informacinis turinys (kurį, priklausomai nuo vertintojo vertybinės pozicijos, galima laikyti ideologija, teorija ar meta-teorija), tačiau jai būtina ir materialius resursus galinti mobilizuoti bendruomenė, kuri gintų ir propaguotų paradigmos idėjas (plačiau žr. Bileišis, 2010). Jei socialinių mokslų daugiaparadigmiškumas tam tikrose situacijose gali būti laikomas trukdžiu visuomenės ir mokslo bendruomenės dialogui, tai konstatuoti faktą, kad egzistuoja realios integruotos mokslo bendruomenės, veikiančios tų paradigmų pagrindu, yra atskiro tyrimo objektas, kurio negalima laikyti teisingu iš anksto (ypatingai telekomunikacijų eroje, kai priklausomybė organizacijai neturi sutapti su priklausomybe mokslinei bendruomenei). Socialinių mokslų disciplinų skirstymas, kuris daugeliu atveju remiasi objekto, o ne metodo skyrimu, mokslo kontekste gali būti laikomas dirbtiniu ir tarnauja daugiau biurokratinėms mokslo organizavimo reikmėms nei mokslinių tyrimų plėtrai. Žinių laikymo mokslinėmis kriterijus remiasi ne objekto „mokslišKumu“, o bet kurio įmanomo objekto pažinimo mokslišKumu. Kitaip tariant, mokslą iš kitų žinojimo rūšių skiria mokslinis metodas (Chalmers, 2005, p. 19). Kadangi daugelio socialinių tyrimų disciplinos susiduria su tokiomis pačiomis socialinių situacijų aiškinimo problemomis, galime teigti, kad tam tikri socialinių tyrimų metodologijos klausimai yra aktualūs visoms socialinių mokslų disciplinoms.

Nepanašu, kad šiame kontekste bandymai ieškoti paradigmų socialiniuose moksluose, yra prisidėję prie paradigmas atstovaujančių bendruomenių atsiradimo. Greičiau galima įtarti, kad tyrėjai ar jų grupės grindžia savo tyrimus „kūrybingu“ paradigmų konstravimų. Tai liudija ta aplinkybė, kad skirtingos socialinių tyrimų disciplinos ir net autoriai tų disciplinų viduje paradigmas apibrėžia skirtingai, pvz., politologijoje: Sil & Katzenstein (2010) skiria liberalizmą, konstruktyvizmą ir realizmą kaip pagrindines tarptautinių santykių paradigmas (p. 27); Hay (2002) savo ruožtu ontologinį ir epistemologinį paradigmų skyrimo kriterijus papildo istoriniu ir įžvelgia daugiau tarptautinių santykių paradigmų (postmodernizmą, neorealizmą, idealizmą, neoliberalizmą) (p. 27). Taip pat jis skiria savitas „analitines“ paradigmas, kurios būdingos visiems politikos mokslams: racionalizmą, naująjį institucionalizmą, konstruktyvizmą ir biheviorizmą (p. 29). Panašią situaciją galima identifikuoti platesniame socialinių tyrimų metodologijos kontekste: jau aptarti Guba & Lincoln (2004) skiria keturias socialinių tyrimų paradigmas; Ritzer (2008) – tris „meta-socialines“ paradigmas (p. A-11); tuo tarpu Blaikie (2010) – net vienuolika paradigmų, suskirstytų į dvi grupes pagal epochas (klasikines ir šiuolaikines) (p. 96-104). Paradigmos termino neapibrėžtumas paties Kuhno tekste (Masterman, 1970, p. 61-65) leidžia autoriams šį terminą labai lanksčiai taikyti savo reikmėms. Tačiau paradigmos kaip analitinės kategorijos perkėlimo iš tiksliųjų mokslų istorijos studijų į metodologinių ginčų socialiniuose tyrimuose sferą nauda yra abejotina. Šį teiginį galima pagrįsti dviem argumentais: (i) toks lankstus terminas kaip paradigma sudaro prielaidas manipuliuoti šiuo terminu siekiant apginti darbe pateikiamą vertybiškai angažuotą poziciją jos neįvardinant, (ii) labai sunku apibrėžti konkrečias akademines bendruomenes, kurios peržengtų pavienių institucijų

ribas (nes tokiu atveju puikiai tinka ir „mokyklos“ terminas kaip pakaitalas „paradigmai“). Taigi galime teigti, kad diskusijos apie paradigmų panašumus ir skirtumus potencialiai yra daugiau blaškantis tyrėją procesas nei jam padedantis ir tuo pačiu jis potencialiai pasitarnauja socialinių mokslų diskreditavimui. Šioje situacijoje svarbu atlikti galimų alternatyvų „paradigmos“ sąvokai socialiniuose tyrimuose vertinimą.

## 1.3 Fronetinių socialinių mokslų samprata viešojo administravimo požiūriu

Negalima teigti, kad mokslinių tyrimų autoriai visada reflektuotai priskiria save kuriai nors paradigmai. Paradigmos terminas, išpopuliarėjęs tik praėjusio amžiaus aštuntajame dešimtmetyje, visada turėjo kritikų. Ši kritika remiasi fundamentalia epistemologine problema, kuri išlieka aktualiu mokslo filosofijos objektu nuo antikos laikų: t. y. kas yra mokslas ir kuo jis skiriasi nuo kitų žinojimo rūšių? Aristotelis skyrė tris intelektines vertybes: praktinę išmintį (*phronesis*), mokslą (*episteme*) ir meną, amatą (*techne*). *Phronesis* yra vertybė, kuriai būtini tiek „amatininko“, tiek „mokslininko“ įgūdžiai (Moskop, 2003). Galime teigti, kad tiksliųjų mokslų pagrindas yra išimtinai *episteme* vertybė, kurią įtvirtina vieningos paradigmos idėja. Pripažindami, kad mokslas negali būti laikomas tokiu neturėdamas paradigmos, turime susitaikyti su negebėjimu socialinių mokslų generuojamų žinių sieti išimtinai su *episteme*.

Episteme terminą šiek tiek kitokiame kontekste naudoja Foucault [1969]. Anot Piaget (1971, p. 132) Foucault laikė *episteme* terminą artimu paradigmos terminui. Pats Foucault įžvelgia, kad net tikslieji mokslai (kurie tapatinasi su viena paradigma) *episteme* požiūriu nėra neproblemiški. Skirtingai nuo paradigmos, *episteme* kaip savotiška tam tikros epochos „epistemologinė pasąmonė“ yra platesnis terminas. Pagal Foucault, gali egzistuoti daugiau nei viena *episteme* vienu metu, ji gali būti prieštaringa kitoms *episteme* ir su jomis sąveikauti sudėtingiausiais būdais. *Episteme* šiame kontekste geriausia suprasti kaip strategijas, kurios leidžia jas naudojantiesiems identifikuoti, tai kas yra arba nėra mokslas (Foucault, 1980, p. 197). Taigi pagal šią interpretacija, *episteme* gali būti pripažinta mokslu nepaisant to, kad yra konkuruojančių *episteme* tuo atveju, jei šis diskursas įtikins visuomenę savo tikrumu. Tačiau vadovaujantis tokia, galios, logika negalime išvengti etinio klausimo, kuris reikalauja, kad pateikiamų žinių versija būtų ne tik priimtinausia didžiausiai (ar galingiausiai) visuomenės daliai, bet tinkamai įvertintų ir galimas alternatyvas. Todėl paradigmos pakeitimas *episteme* nesprendžia aukščiau aptarto klausimo apie socialinių mokslų kuriamų žinių patikimumą ir poreikį.

Prielaidos, kad *episteme* yra vienintelė intelektinė vertybė, sudaranti mokslo pagrindą, problemiškumą iliustruoja pačių mokslininkų požiūris į jų daromą darbą, kuris nesutampa su šia prielaida. Gilbert ir Mulkay ([1984] cit. Bryman, 2008, p. 502), atlikę diskurso analizę tarp to kaip mokslininkai komunikavo neformaliai ir kaip pateikė savo žinias moksliniams straipsniams skirtuose žurnaluose, atskleidė, kad mokslininkams neformalioje aplinkoje yra būdingas daugiau *techne* akcentavimas negu *episteme*. Mokslininkai žurnaluose atradimus pateikdavo kaip lengvai atkartojamus, o žinių atsiradimo procesą – kaip visiškai nepriklausantį nuo mokslininko. Tačiau bendraudami

neformaliai mokslininkai akcentuodavo praktines problemas, su kuriomis susidurdavo, t. y. jų vykdomo darbo kūrybingumą ir įgūdžių poreikį (Bryman, 2008, p. 503). Neįmanoma paneigti, kad net tiksliųjų mokslų atstovams yra būtinas *techne* elementas jų darbe.

Net ir atsižvelgus į tai, kad paradigmos terminas yra problemiškas, reikia pripažinti, kad jo naudojimas tyrimuose atlieka būtiną tyrimo problemos apibrėžimo funkciją. Todėl prieš atsisakant paradigmos būtina turėti lygiavertį orientyrą. Flyvbjerg (2001), apibendrindamas *episteme* keliamas problemas socialiniams mokslams konstatuoja būtinybę iš esmės keisti socialinių mokslų pozicionavimą. Flyvbjerg (2001) užkliūva tai, kad Aristoteliškajai tradicijai būdinga *phronesis* vertybė neturi modernaus atitikmens (nors tokį turi ir *episteme* ir *techne*) (p. 4). Šią aplinkybę Flyvbjerg (2001) identifikuoja kaip vieną iš pagrindinių priežasčių, dėl kurių atsiranda nesusikalbėjimas tarp tiksliųjų mokslų ir socialinių mokslų. Flyvbjerg (2001) pažymi, kad socialiniai mokslai, siekdami būti mokslu *episteme* prasme, beviltiškai pralaimi. Taip yra dėl to, kad socialiniai mokslai paprasčiausiai negali sukurti aiškinamosios teorijos, kuri leistų prognozuoti ateities socialinius reiškinius. Flyvbjerg (2001) socialinio mokslo kaip *phronesis* idėją apibendrina suformuluodamas metodologines gaires, kurios leistų socialiniams mokslams atkurti savo svarbą. Viešojo administravimo tyrimų kontekste svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad Flyvbjerg naujai konceptualizuoja du terminus, kurie viešojo administravimo disciplinoje gali būti laikomi pagrindiniais ontologinių ginčų objektais, tai: (i) racionalumas ir (ii) galia[21].

Racionalumo termino apibrėžimas priklauso nuo konkrečios socialinės teorijos ontologinių prielaidų ir šio termino taikymas atitinkamai įtakoja tų teorijų apibendrinimus. Racionalumo termino apibrėžimą viešojo administravimo kontekste galima susieti su keliomis klasikinėmis socialinėmis teorijomis: A. Smitho laisvosios rinkos; M. Weberio racionaliosios-legalistinės biurokratijos ir H. Simono administracinės elgsenos. Visas šias tris teorijas galime laikyti turinčiomis pozityvistinių aspiracijų, t. y. pretenduojančių į *episteme*. Tačiau visos jos prieina prie skirtingų išvadų dėl to, ką galima vadinti racionalumu. A. Smitho jau minėta „nematomos rankos“ idėja remiasi prielaida, kad žmogaus prigimčiai būdingas savanaudiškumas, kuris laisvos rinkos sąlygomis yra tapatus racionalumui. Kitaip tariant žmogus, dalyvaudamas produktų mainuose ir pasirinkdamas tik sau palankiausius produktus, sukurs geriausias įmanomas gamybos ir atitinkamai gyvenimo sąlygas visuomenėje (Čičinskas & Rybelis, 2004, p. 498-9). M. Weberis nepriėmė tokios „decentralizuotos“ idėjos, kad individualių asmenų savanaudiškumas gali reikšti socialinį racionalumą. Weberiškajame požiūryje autoritetas kaip galios šaltinis yra būdingas visoms visuomenėms ir todėl racionalus elgesys visuomenėje įmanomas tik socialiai koordinuojamose aplinkose. Jo manymu, racionalumas yra neatsiejamas nuo autoriteto, kurio stabiliausia forma yra biurokratija, besivadovaujanti visiems galiojančiomis rašytinėmis taisyklėmis. Ji sukuria sąlygas, kuriose kiti socialiniai veikėjai gali veikti stabiliose ir numatomose sąlygose (Weber, 2004a, p. 254). Tik toks stabilumas gali išspręsti informacijos asimetrijos problemą A. Smitho teorijoje ir paversti „nematomos rankos“ mechanizmo veikimą realybe. Šios dvi teorijos sudaro li-

[21] Čia pateikiama tik trumpa Weber racionalios-legalistinės ir Simon administracinės elgsenos teorijų apžvalga ir paaiškinamas jų tarpusavio santykis. Detaliau Weberio teorijos aspektai susiję su šiuo tyrimu aptariami 2.3 skyriuje, o Simon – 2.6 skyriuje

beralistinių ir etatistinių argumentų pagrindą ginčuose dėl valstybės apimties ir funkcijos. Liberalams pripažįstant, kad valstybės funkcija yra būtina, lieka neaišku kokia konkreti jos apimtis yra tinkama ir pakankama. Šios diskusijos, ko gero, visada gali būti tik iš dalies „mokslinės“, nes valstybės veiklos masto tinkamumo vertinimą lemia vertybinės visuomenės narių (politikų) orientacijos, kurios labiau siejasi su emocijomis nei moksliniais faktais. H. Simono (2003 [1947]) teorija siekia paaiškinti mechanizmą, pagal kurį biurokratijos (ir ne tik viešosiose organizacijose) formuoja politiką. H. Simonas teigia, kad racionalusis pasirinkimas yra įmanomas tik turint visą informaciją apie pasirinkimo kontekstą. Praktikoje tokių situacijų nepasitaiko, tačiau tai nereiškia, kad žmonės atsisako racionalumo nuostatos ir sprendimus priima be jokio pagrindo. Paprasčiausiai jie juos priima remdamiesi turima informacija ir siekia naujos informacijos tik tol, kol pajėgia patenkinti minimalų priimtiną standartą atitinkantį sprendimą (H. Simon naudojo terminą *satisficing*). Taigi H. Simono nuomone, individo, veikiančio organizacijoje (administracinio žmogaus), racionalumo matas nėra siekis rasti geriausią sprendimą (koks yra Smitho ekonominis žmogus), kuris labiausiai tenkintų visuomenę, o rasti sprendimą, reikalaujantį mažiausių resursų patenkinant sprendimo užsakovo poreikius.

Įtikinamus kontrargumentus viešojo administravimo kontekste aukščiau išdėstytam pozityvistiniam racionalumo aiškinimui suformulavo D. Waldo (2007 [1948]). D. Waldo, atmesdamas viešojo administravimo moksliškumą, teigia, kad sprendimus viešajame administravime diktuoja vertybės, kurios yra iracionalios pagal apibrėžimą ir jų neįmanoma vertinti pasitelkus „mokslinius“ metodus (Stivers, 2008). Flyvbjerg (2001) savo ruožtu nemato prieštaravimo tarp vertybinės ir racionalistinės pozicijų. Anot jo, racionalumą galima suprasti kaip vertybinį (Weberis jį vadino substantyviuoju) ir instrumentinį (p. 53). Jei instrumentinį racionalumą galima suprasti kaip pozityvistinį siekį kurti priemones tikslams pasiekti, tai vertybinis-racionalumas yra būdas iškelti tinkamus tikslus. Klausimai apie vertybinį racionalumą yra svarbūs veiksniai, grindžiantys postmodernistinį mąstymą (Wilson, 2003, p.145). Šioje vietoje Flyvbjerg (2001, p. 88) teigia, kad į *phronesis* yra būtina integruoti galios sąvoką kaip elementą, kuris paaiškintų vertybinę racionalizaciją praktikoje. Nenaudodami galios kaip rodiklio nesugebėsime tyrime išvengti voliuntarizmo, kai tyrėjas pats siekia racionalizuoti socialinio reiškinio priežastis. Apibendrindamas savo argumentus, Flyvbjerg (2001) pateikia metodologines gaires. Jomis vadovaujantis galima praktikuoti socialinį mokslą kaip *phronesis*, kuris leistų paaiškinti socialinius reiškinius ir būtų tinkamas pagrindas priimti vertybiškai angažuotus sprendimus:

- koncentruotis į vertybes;
- galią paversti pagrindiniu analizės rodikliu;
- priartėti prie realybės;
- atkreipti dėmesį į detales;
- analizuoti atvejus ir kontekstus;
- praktikai teikti pirmenybę prieš diskursą;
- sujungti struktūrą ir agentūrą;
- aprašinėjant duomenis užduoti „kaip?“ klausimus;
- diskutuoti su „balsų polifonija“ (p. 129-140).

*Phronesis* idėja yra artima keletui kitų metodologinių požiūrių. Juos galima sutikti tokiais pavadinimais: pragmatinė metodologinė paradigma (Harmon, 2006; Gudelis, 2007), mišrių tyrimo metodų požiūris (Bryman, 2008), metodologinė eklektika (Sil & Katzenstein, 2010) grindžiamoji teorija (Glaser & Strauss, 1967). Šios sąsajos atsiskleidžia detaliau analizuojant Flyvbjerg (2001) pasiūlytų metodologinių gairių turinį.

Vertybių terminą galima sieti su kultūros terminu. Toks susiejimas yra naudingas, nes leidžia vertybes įprasminti socialiniame kontekste. Vertybių terminą Scheino modelyje galime apibrėžti kaip nematerialųjį kultūros lygmenį, kurio nešėjai yra individai ir kuriam būdingas normatyviškumas (nusakoma kaip kažkas turėtų būti) (Schein, 2010 [1985], p. 13). Vertybės taip pat tipiškai nėra reflektuojamos. Nors vertybes neša individai, jie jas perima socializacijos metu, ypatingai vaikystėje (Almond et al., 2008, p. 52). Tačiau tai, kad didelė dalis visuomenės gali turėti tapačias vertybes vis tik kelia metodologinių problemų bandant perkelti žinias, įgytas tiriant vertybių formavimąsi mikro-lygmenyje, į makro-lygmens teorijas. Bandymai mikro-lygmens psichologinę analizę atsieti nuo interpretacijos ir socialinio konstravimo nebuvo sėkmingi (Fox, 1985). Tuo pačiu galime argumentuoti, kad bandymai makro-lygmens procesus aiškinti ignoruojant žmonių individualias psichologines ypatybes irgi yra netinkami. Būdas įveikti šią mokslų, orientuotų į individą (idiografinių) ir kolektyvą (nomotetinių) skirtį jų objektų susikirtimo vietose, reikalauja į vertybes žiūrėti kaip į tapačias faktams, t. y. tam į tam tikrą socialinių faktų rūšį. Vertybės, būdamos vidine pavienių individų savybe, yra toks pat pagrindas žmonėms veikti kaip ir aplinkos teikiamos galimybės ir ribojimai. Taigi konkretus stebimas elgesys visada yra abiejų veiksnių pasekmė.

Ar įmanoma naudoti galią kaip pagrindinį rodiklį socialiniuose moksluose yra ginčytinas klausimas. Vieno rodiklio, susijusio su visais kitais rodikliais, funkcija moksle yra labai svarbi siekiant apginti mokslo „moksliškumą“ (pvz., fizikoje tokiu rodikliu laikoma masė. Jos kilmės paaiškinimas leistų suformuluoti „visko teoriją“). Socialiniuose moksluose tokio rodiklio paieškos išlieka egzistenciniu kiekvienos mokslo disciplinos klausimu. Nemokslinėje literatūroje galima rasti daug „svarbiausių“ gyvenime dalykų: tai ir laimė, ir pinigai, ir meilė,.. Tačiau tokio tipo rodiklius yra labai sudėtinga operacionalizuoti (viešajame administravime išimtimi galime laikyti „pinigus“, buvusius pagrindine prielaida Naujosios viešosios vadybos (toliau – NVV) teorijai susiformuoti, kurios objektas – viešojo sektoriaus ekonominis efektyvumas). Dabartinė ekonomikos teorijos krizė puikiai iliustruoja, su kokiomis problemomis susiduria socialiniai mokslai, ieškantys vieno viską paaiškinančio rodiklio. Ekonomikoje pinigai kaip pasiūlos ir paklausos modelį operacionalizuojantis rodiklis, kuriuo aiškinamas savanaudiško individo, siekiančio maksimizuoti turimų pinigų kiekį, elgesys šiuo metu yra atsidūręs aklavietėje. Ekonomikos teorija po 2008 metų pasaulinės finansų krizės yra pasidalinusi daugeliu požiūrių. Tačiau daugelio požiūrių atstovai sutinka, kad ankstesnės ekonomikos teorijos įžvalgos, buvusios pagrindu formuoti politikai (arba jos atsisakyti), buvo per siauros ir neatsižvelgė į visą realaus pasaulio kompleksiškumą (Kates, 2011, p. 13).

Pripažindami, kad socialiniuose moksluose yra pavojinga pasikliauti vienu rodikliu, galime galios terminą sieti su jau aptartu vertybių terminu. Abiejų terminų naudojimas leidžia sukurti teorinį modelį, kuris yra ir adaptyvus, ir atsparus (angl. *robust*)

validumo užtikrinimo požiūriu, kitaip tariant, turi ir didelę taikomąją, ir aiškinamąją naudą. Šį modelį galime apibendrinti taip: socialinėse situacijose žmonės vadovaujasi savo vertybėmis, nustatydami sau priimtiną elgesio modelį, tačiau pačios vertybės nėra lengvai stebimos, jų pažinimas brangus, neefektyvus ir sudėtingas. Siekdami įvertinti individų galimybes (galią) veikti tam tikrose situacijose, galime identifikuoti tyrimui svarbias kryptis. Taigi galios termino funkcija *phronesis* kontekste leidžia identifikuoti tyrimo problemą remiantis dviem aspektais: (i) tyrimo užsakovo, taip išsprendžiant objektyvumo klausimą ir apibrėžiant tyrimo objektą; (ii) teoriniame lygmenyje integruoti mikro- ir makro- aiškinimus (angl. *accounts*).

Kituose Flyvbjerg (2001) keliamuose metodologiniuose reikalavimuose akcentuojamas tyrimo praktinis pritaikymas. Gudelis (2007) pragmatinę paradigmą sieja su veiklos tyrimais (angl. *action research*) (p. 104). Sil & Katzenstein (2010) taip pat akcentuoja taikomąją tyrimų svarbą. Žinių taikymas yra neišvengiamai susijęs su jų sklaida, kuri motyvuoja veikėjus keisti savo elgesį remiantis nauja informacija. Tokiu būdu žinių sklaida keičia galios santykius socialinėse situacijose. Kaip yra pastebėjęs Popper (Checkland, 2007, p.70), žinių sklaida moksle neleidžia socialiniams mokslams turėti prognostinės vertės. Panašius aiškinimus apie žinių funkciją pateikia pvz., Parkinson (1998) mikrolygmenyje ir Castells (2005, 2006, 2007) makrolygmenyje. Parkinson (1998) aprašo socialiniuose vakarėliuose atsirandančią žmonių judėjimo dinamiką ir pateikia patarimų, kaip lengviau priartėti prie „svarbių" žmonių. Tačiau įspėja, kad šie patarimai galioja tik tol, kol apie juos nežino kiti (p. 46). Castells (2007), aiškindamas Sovietų Sąjungos žlugimo priežastis, argumentuoja, kad naujų telekomunikacijos technologijų plėtra užtikrino Vakarams lemiamą ekonominį pranašumą, atsiradusį dėl atviroje visuomenėje įmanomų inovacijų (p. 39). Sovietinė santvarka, ribodama informacijos mainus, negalėjo plėtoti šių technologijų vaidmens visuomenėje ir ekonomikoje. O bandymas taip padaryti per *glasnost* atvedė prie pačios sistemos žlugimo, kadangi jis buvo panaudotas tautų apsisprendimo teisei (Castells, 2006, p. 59). Tokiu būdu socialiniai tyrimai yra ir tegali būti atviras procesas. O jų nauda gali būti suvokta tik kaip nauda tyrimo užsakovams siekiant įgyti trumpalaikį pranašumą socialinėse situacijose ir taip pasiekti savo tikslų. Tyrimo proceso atvirumas ir kontekstualumas yra svarbūs ne tik *phronesis* požiūriui, bet ir „pragmatinei paradigmai", „metodologinei eklektikai", ar „grindžiamajai teorijai".

*Phronesis* kontekste kyla klausimas ar galima galią tapatinti su žiniomis? Galios ir žinių tapatumas nėra absoliutus. Tačiau nekyla abejonių, kad šiuolaikinėje visuomenėje fizinė jėga gali būti laikoma alternatyva žinioms tik nedaugelyje sričių. Dialektinė mokslo prigimtis leidžia rasti būdus neutralizuoti fizinės jėgos vaidmenį įvairiausiose socialinėse situacijose. Moderniose visuomenėse, kurių organizavimas remiasi darbo pasidalijimu būtent žinios yra lemiamas sėkmės faktorius (Elias, 1994). Mokslą šiame kontekste galima suprasti kaip instituciją, kurios funkcija yra kaupti ir kurti naujas žinias ir šių žinių vartotojams leisti įgyti daugiau socialinės galios. Apibendrindami galime teigti, kad socialinį mokslą įmanoma suvokti kaip atvirą procesą, kuris nors ir nesuteikia galutinių atsakymų yra geriausia įmanoma alternatyva priimant sprendimus. Čia galima išvesti paralelę su medicina: susirgę kreipiamės į gydytoją, nes žinome (tikime), kad, nors gydytojas ir negali garantuoti pasveikimo, jis yra tos profesijos atstovas, kuris vienintelis gali maksimizuoti išgijimo šansus.

## 1.4 Viešojo valdymo institucijų tyrimo remiantis grindžiamaja teorija ypatybės

Flyvbjerg (2001) fronetinio tyrimo gaires pateikia tik kaip rekomendaciją, kurios laikymasis visada turi būti subordinuotas praktiniams tyrimo poreikiams. Fronetinių socialinių mokslų metodologinė orientacija į žinių konstravimą remiantis patirtimi ir surinktais duomenimis yra tapati grindžiamosios teorijos principams. Aukščiau pateikiamą *phronesis* analizę galima pagrįsti jos naujumu Lietuvos akademiniame kontekste, tačiau tuo pačiu, kaip jau užsiminta, svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad fronetinių socialinių mokslų ir pragmatistinės filosofijos pagrindinės nuostatos yra labai artimos[22]. Tyrimo metodikos praplėtimą grindžiamosios teorijos[23] įžvalgomis šiame tyrime galima paaiškinti dviem argumentais: i) artumu *phronesis* požiūriui ir ii) santykinai didesniu metodologiniu išplėtojimu.

Grindžiamoji teorija pirmąkart suformuluota 1967 m. knygoje „*The Discovery of Grounded Theory: Strategies for qualitative Research*“. Ji tapo vienu labiausiai cituojamų socialinių mokslų darbų (Bryman, 2007, p. 541)[24]. Tačiau grindžiamoji teorija kaip metodologinė struktūra (angl. *methodological framework*) pasidalino į du porūšius: Strausso ir Glaserio. Pirmiausia svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad Glaserio ir Strausso grindžiamosios teorijos skirtis remiasi metodiniu griežtumu: Strauss (ir Corbin) vėlesniuose savo darbuose siekė nustatyti aiškesnę tyrimo vykdymo procedūrą, tuo tarpu Glaser manė, kad tokiu būdu iškraipoma pati grindžiamosios teorijos idėja ir menkinamas jos potencialas (Morkevičius et al., 2008, p. 51). Čia nepateiksime detalios šių dviejų grindžiamosios teorijos variantų skirtumų analizės, taip pat kitų su grindžiamaja teorija siejamų metodologinių požiūrių (pvz., konstruktyvistinė ar postmodernistinė grindžiamoji teorija). Tačiau tuo pačiu būtina pripažinti, kad grindžiamoji teorija kenčia nuo tam tikro apibrėžimo neaiškumo. Grindžiamosios teorijos ypatybė yra ta, kad tai yra metodas, dėl kurio dažniausiai diskutuojama, ginčijamasi, polemizuojama (D. Walker ir F. Myrick cit. Petružytė 2008:76).

Šio tyrimo pradžioje pateikta mokslo filosofinė diskusija, kuri leidžia laikytis prielaidos, kad mokslas yra institucija, negalinti į socialinę realybę žvelgti „iš šono“. Tai reiškia, kad mokslinių tyrimų atlikimo procedūrų nustatymas kitoms institucijoms leidžia aktyviais veiksmais falsifikuoti tyrimų rezultatus, todėl šiame straipsnyje laikomasi plačiausios įmanomos grindžiamosios teorijos sampratos. Ją galima laikyti artimesne Glaserio grindžiamosios teorijos versijai, tačiau toks teiginys gali būti taikomas su išlygomis. Grindžiamosios teorijos platumas, kuris pasireiškia jos apibrėžimo

---

[22] Čia pateikiama analizė leidžia daryti prielaidą, kad pragmatizmas ir fronetika yra artimi požiūriai. Tačiau pragmatizmas, kuris detaliau šiame tyrime neanalizuojamas, yra filosofinė srovė, apimanti platesnį objektą negu tik mokslas ir tuo pačiu turinti gilias akademines tradicijas. Čia taikomas fronetikos terminas yra daug specifiškesnis ir leidžia išvengti galimų ginčytinų pragmatizmo nuostatų interpretacijų.

[23] Petružytė (2008) pateikia grindžiamosios teorijos terminų apžvalgą. Literatūroje lietuvių kalba galima rasti tokius šio termino sinonimus: pagrįsta teorija, pagrįstoji teorija, faktais grįstoji, faktais pagrįsta, pamatinė, panardintoji, grounded teorija, įžeminta teorija, duomenimis grindžiama teorija, duomenimis pagrįsta teorija, empiriškai pagrįsta teorija, įtvirtinta teorija ir kt.

[24] Tai, kad ši teorija yra susiformavusi panašiu metu kaip ir Kuhn [1962] paradigmų teorija, rodo, kad paradigmų diskursas niekada nebuvo tapęs išimtine socialinių tyrimų pozicionavimo strategija.

problemiškumu, tuo pačiu suteikia privalumų. Strausso metodologija nors ir griežtesnė tačiau pakankamai atvira, kad į ją būtų galima integruoti atskirų disciplinų (angl. *field of Stundy*) specifines kategorijas (Kelle, 2011). Dar vienas svarbus argumentas, skatinantis laikytis tokio tokio plataus požiūrio yra tas, kad tiriamas socialinis reiškinys turi aiškias geografines ir istorines koordinates. Viešojo valdymo modelio naudojimas praktikoje šalies mastu reiškia, kad jis apima konkrečius viešosios valdžios institucijų veiksmus. Atskirų pareigūnų (tarnautojų) interpretacijos, kaip ir kodėl veikia institucijos, gali skirtis nuo oficialiosios juos įdarbinančios organizacijos pozicijos. Tokių skirtumų aiškinimasis reikalautų kitokios metodikos negu šiame tyrime pasirinkta dokumentų analizė. Strausso grindžiamosios teorijos versija, būdama konkretesnė, nustatydama tyrimo procedūras ir nevengdama pripažinti, kad ji atsirado veikiama pragmatizmo ir simbolinio interakcionizmo, šiuo požiūriu yra kiek ribojanti. Priešinga, Glaserio, pozicija pozicionuoja grindžiamąją teoriją kaip savarankišką metodologiją (atitinkamai su unikaliu filosofiniu pagrindimu) ir net atsisakančią kiekybinių ir kokybinių metodų atskyrimo (Petružytė, 2008, p. 87). Tai savo ruožtu gali apsunkinti tyrimo atskaitos taškų paiešką. Strauss numatoma procedūra reikalauja sąvokas, kurios formuluojamos analizuojant tiriamus duomenis, būtinai kategorizuoti prieš teorijos konstravimą. Ši metodika, dar vadinama „kodavimo paradigma", Glaserio nuomone yra pagrindinis šios teorijos trūkumas, kadangi ji primeta (angl. *forcing*) teorinių kategorijų atsiradimą, o ne leidžia joms iškilti (angl. *emerging*). Toks primetimas atitinkamai atitolina teorijas nuo duomenų. Strausso grindžiamosios teorijos versija šį atitolimą sprendžia per ciklišką naujų duomenų rinkimo ir teorinės analizės kartojimą įtraukiant ir dedukcijos elementus bei formuluojant hipotezes. Situacijoje, kai eksperimentiniu arba pakartotinio stebėjimo būdu negalime nustatyti, ar kategorijos yra tinkamos (kaip yra šiame tyrime), toks reikalavimas atrodo netinkamas.

Linkdami prie atviresnės ir tyrėjo kūrybingumu labiau pasikliaujančio Glaserio grindžiamosios teorijos versijos, turime pripažinti, kad konkretesnių kategorijų išskyrimas yra svarbus tyrimo rezultatyvumui. Taigi nenorėdami, kad grindžiamosios teorijos metodiniai rėmai ribotų galimybes įtraukti specifines (ir tokiu būdu siaurinančias tyrimą) viešojo administravimo teorijas, kurios leistų tinkamai interpretuoti gaunamus duomenis akademinės disciplinos kontekste, vis tik turime pripažinti tyrimo procedūros tam tikro struktūrizavimo privalumus.

Toliau aptarsime pagrindinius grindžiamosios teorijos tyrimo etapus. Dauguma autorių sutaria, kad grindžiamoji teorija turi šiuos tyrimo elementus: duomenų rinkimo, teorinės atrankos ir teorijos prisotinimo, duomenų kodavimo bei teorijos vystymo (Petružytė, 2008, p. 75). Tačiau esama nesutarimų tarp to, kokia turėtų būti duomenų kodavimo procedūra ir to, kokią vietą turi užimti teorinė atranka. Šiame tyrime naudojamos pagrindinės grindžiamosios teorijos gairės pirmiausia remiasi pragmatistine prielaida, kad neįmanoma sukurti ant teorijos „švarios lentos" ir kad svarbu remtis jau egzistuojančiais tyrimų duomenimis bei teorijomis (Strübing, 2011, p. 580-602). Teorinė atranka gali būti suprasta ir kaip būdas parinkti gautus duomenis (Charmaz, 2011, p. 96), ir kaip pirminis duomenų rinkimo būdas (Bryman, 2008, p. 545). Šiame tyrime yra laikomasi antrosios, suderinamos su pragmatistizmu, nuostatos. Toliau pateikiama bendresnių institucionalistinių požiūrių (žr. 1.6-1.8 skyrius) ir viešojo

administravimo disciplinoje aktualių viešojo valdymo teorijų (žr. 2 dalį). Pateikiama ir specifinius Vyriausybės veiklos procesus aiškinančių teorijų (žr. 3 dalį), kurias galima sieti su institucionalizmu analizė.

Duomenų rinkimas šiame tyrime atliekamas tik po teorinės atrankos, tokiu būdu identifikuojant kokius duomenis reikia rinkti. 4 dalyje pateikiama analizė pirmiausia remiasi Vyriausybių programomis, kurios yra politiniai dokumentai (jų kaip duomenų pirmumą pagrindžia teorinė atranka). Vėliau ši analizė papildoma kai kurių svarbių validiems tyrimo rezultatams gauti teisės aktų turinio ir kaitos analize. Duomenų kodavimas yra pagrindinis dviejų aukščiau aptariamų grindžiamosios teorijos požiūrių nesutarimo objektas. Nesutarimą atskleidžia skirtingi požiūriai į kodavimo etapus. Abiejose požiūriuose tyrimas pradedamas atviru kodavimu, kai turimiems duomenims suteikiami kodai (žodžiai, kuriuos galima papildyti memomis arba kodavimo metu atsirandančiais įspūdžiais apie duomenis). Tolesniame etape Strausso grindžiamosios teorijos versija reikalauja atlikti ašinį kodavimą, kurio esmė – susieti po atviro kodavimo gautus kodus su kategorijomis, apimančios egzistuojančių kodų grupes. Šios kategorijos formuojamos atsižvelgiant į priežastinius ryšius, tiriamo objekto kontekstą, stebimus dėsningumus ir jų priežastis. Trečiajame etape atliekamas atrankinis kodavimas, kurio metu atrenkama pagrindinė kategorija, kuriai yra subordinuojama ir kitų kategorijų (Bryman, 2008, p. 543). Glaserio versija atmeta ašinio kodavimo poreikį, palikdama tik atvirą ir atrankinį kodavimą. Tuo pačiu yra išskiriamas dar vienas teorinio kodavimo etapas, kuris atliekamas po pirmųjų dviejų, kai pradeda ryškėti turimų kodų ryšiai (Petružytė, 2008, p. 80).

Šiame tyrime pasirinkta tyrimo schema atliekant teorinę atranką pirmiausia reikalauja atsižvelgti į teorijos prisotinimo klausimą. Teorinis prisotinimas yra teorinės analizės ypatybė, kai nebeįmanoma rasti naujų teorinių ryšių tarp duomenų elementų (sąvokų, kategorijų) (Bryman, 2008, p. 416). Prielaida, kad teorinis prisotinimas įmanomas viename tyrime yra sunkiai suderinama su *phronesis* idėja, kadangi čia žinių generavimas įmanomas tik mokantis ir yra užtikrinamas per praktinį jų taikymą. Nepaisant šio ribotumo, konstruojant Vyriausybės veiklos analizės kategorijas laikantis strateginio reliacinio požiūrio, buvo siekiama kiek galima labiau priartėti prie teorijos prisotinimo idealo. Empirinio tyrimo metu taip pat paaiškėjo, kad teorinis kodavimas būtų prasmingas tik tuo atveju, jei keltume „kaip?“ tipo tiriamuosius klausimus (žr. 1.1 skyrių). Todėl buvo pasirinktas atrankinis kodavimas, kuris ir leido apibūdinti Lietuvoje vyraujantį tradicinio administracinio modelio institucionalizacijos mechanizmą bei Vyriausybės vaidmenį jo formavimesi.

Apibendrinant svarbu pažymėti, kad viena iš grindžiamosios teorijos stiprybių yra tai, kad ji numato tyrimo ciklišumą. T. y. kai naujos, iš duomenų atsirandančios, tyrimo kategorijos reikalauja naujos teorinės atrankos tol, kol teorija priartės prie realybės. Tačiau šio tyrimo apimtyje bet koks ciklišumas gali reikalauti užduoti sudėtingesnius tyrimo klausimus ir taikyti kitas duomenų rinkimo metodikas, todėl tokių veiksmų atlikimą turėtume laikyti atskiru tyrimu.

## 1.5 Strateginis reliacinis požiūris atliekant institucionalizmo meta-analizę

Kaip matėme, pirmajame šios dalies skyriuje analizuojamų skirtingų socialinių mokslų atstovų ontologiniai įsitikinimai yra svarbus tyrimo rezultatus lemiantis elementas. Šiame darbe laikomasi pozicijos, kad teorinių kategorijų generavimas turi būti tyrimo pasekmė, o ne priešingai. Tuo pačiu turime pripažinti, kad toks procesas sunkiai įmanomas be teorinės atrankos. Taigi galimų įtampų tarp skirtingų teorinėje analizėje sutinkamų teorijų ontologijų sprendimas turi remtis integraciniu požiūriu į mikro/makro, holistizmo/individualizmo ir struktūros/agentūros priešpriešas.

Vyriausybė tiek viešojoje erdvėje, tiek teisiniame reglamentavime tipiškai vadinama institucija. Tačiau priešpriešinant institucijos terminą kitiems, pvz., įstaigos arba organizacijos terminams, tampa akivaizdu, kad šio termino apibrėžimas reikalauja atskiros analizės. Tačiau institucionalizmas kaip teorinis požiūris socialiniuose tyrimuose turi daug atmainų, kurios dažnai remiasi skirtingomis ontologijomis. Dėl to tiek pačios institucijos apibrėžimas, tiek institucijų kaitos ir inercijos bei sąveikos tarp institucijų sampratos gali reikšmingai skirtis. Tuo pačiu galime teigti, kad šie skirtumai nebūtinai yra prieštaravimai. Strateginis reliacinis požiūris, išplėtotas Jessop (2008), leidžia institucionalizmą ir skirtingas jo atmainas vertinti kaip vienas kitą papildančius, o ne konkuruojančius požiūrius (p. 210).

Vyriausybės tyrimo kontekste tyrimui yra svarbios tos teorijos, kurios naudojamos konceptualizuojant Vyriausybės statusą ir jos santykį su ją įtakojančiais socialiniais reiškiniais bei procesais. Apibrėžę Vyriausybę jos konstitucine prasme, kad Vyriausybė yra vykdomoji valstybinės valdžios institucija, turime pripažinti, jog kelia neaiškumų ne tik jau minėtas institucijos terminas. Valstybinės valdžios ir vykdomosios valdžios terminai irgi nėra nekvestionuojami. Viena iš pagrindinių socialinių mokslų temų po Antrojo pasaulinio karo tapo ir išlieka klausimas, kas yra valstybė ir kokia ji turėtų būti. Samprata, kad valstybė kyla iš tautų apsisprendimo teisės ar dieviškosios apvaizdos, vaidina svarbų visuomenę telkiantį ideologinį vaidmenį. Tačiau valstybės valdymą sutapatinti su tolydžiu tautos ar dievo valios realizavimo mechanizmu yra naivu. Šiame procese valstybės institucijose vykstantys procesai gali būti konfliktiški, o jų rezultatai – tenkinti specifinių grupių interesus, kurie nebūtinai sutampa su tuo, ką galėtume įvardinti terminais „tautos“ arba „dievo valia“. Taip pat reikia turėti omenyje, kad ir pats tautos valios terminas yra akademinių ginčų objektas.

Vykdomosios valdžios ir jos vaidmens visuomenėje klausimas yra siauresnis už valstybės sampratos analizę, tačiau jis irgi yra tapęs akademinių ginčų objektu. Naujos viešojo valdymo idėjos ir jų pagrindu vykdytos reformos visada buvo grindžiamos nusistovėjusių teorijų kritika. Tuo pačiu šios iniciatyvos irgi neišvengiamai tampa kritikos objektu. Viešojo valdymo teorijoje ir praktikoje galime įžvelgti normatyvinių požiūrių kaitos ciklą, įvykusi Vakarų pasaulyje XX a. Demokratinę konsolidaciją ir ją po Antrojo pasaulinio karo sekusios „didžiosios visuomenės“ kūrimo iniciatyvos stipriai išsiplėtė valstybės reguliacinį ir socialinį vaidmenį. Vėliau buvo jį buvo siekiama pakeisti dereguliavimo ir privatizavimo reformomis, dėl kurių savo ruožtu buvo grįžta

prie klausimo, ar jos atitinka demokratijos standartus, ar teikia naudos tik nedidelei daliai piliečių (Pierre & Peters, 2000, p. 2).

Strateginis reliacinis požiūris šiame tyrime turėtų būti laikomas meta-teoriniu pagrindu. Kadangi strateginis reliacinis požiūris kaip ir šios dalies pirmajame skyriuje minėtos (bet detaliau nenagrinėti) Habermas komunikacinio veiksmo ir Giddens struktūracijos teorijos apima plačią socialinės sąveikos sferą, jos visos pasitelkia socialinių sistemų terminą. Tačiau šis terminas skirtingų teorijų suprantamas skirtingai. Habermas komunikacinio veiksmo teorijoje skiria du socialinės realybės aspektus: gyvenamuosius pasaulius (angl. *lifeworld*) ir socialinę sistemą (Baxter, 2011, p. 148). Habermas, būdamas kritinės teorijos atstovu, akcentuoja, kad sistema moderniose santvarkose pavojingai riboja (kolonizuoja) žmogaus gyvenamuosius pasaulius ir siūlo imtis veiksmų juos išsaugoti. Struktūracijos teorijoje (Giddens, 1984) socialinės sistemos terminas apibrėžiamas kaip pastovių praktikų visuma, kuri remiasi taisyklėmis ir resursais (p. 25). Stabilios socialinės struktūros kaip ir nėra, tačiau galią įgiję ar ją turintys veikėjai (angl. *agents*) gali įtakoti praktikų kaitą. Abi šios teorijos pripažįsta, kad socialinė realybė yra sukonstruota, tačiau kolektyvinis visos visuomenės konstravimas sukuria tam tikrą normų sistemą, kuri riboja pavienių individų galimybę veikti.

Sistemų terminas naudojamas daugelyje, ne tik socialinių mokslų, disciplinų. Sisteminį mastymą galime apibrėžti per priešpriešą analitiniam mastymui. Analitiniame mastyme pagrindinis tyrimo tikslas ir būdas yra priežasties pasekmės nustatymas. Tuo tarpu sisteminiame mastyme yra svarbus ir grįžtamasis ryšys. Kitaip tariant pasekmė yra priežasties kaitos veiksnys. Toks pasaulio kompleksiškumo pripažinimas yra svarbus, tačiau sisteminiam mastymui tuo pačiu yra būdingi sinergijos ir ontologinio holizmo elementai (Skaržauskienė, 2010, p. 17). Šiuo požiūriu sisteminis mastymas kelia rimtų problemų kalbant apie institucijas ir institucinę analizę. Kadangi, kaip matysime 1.6 skyriuje, institucijos nėra tapačios organizacijoms, jas tampa sudėtinga apibrėžti kaip sistemas. Tiriant organizacijas įmanoma identifikuoti tam tikrus organizacijoms būdingus materialius elementus ir tuo pagrindu atriboti jas nuo aplinkos. Institucijų atveju tai gali būti sudėtinga, kadangi jų skiriamasis bruožas yra taisyklės, kurių laikosi individas. Tai reiškia, kad individas gali vienu metu būti saistomas ne tik sinergetiškai bet ir konfliktiškai veikiančių taisyklių. Bandant šią problemą išspręsti apibrėžiant visą visuomenę (pvz., *homo sapiens* populiaciją) kaip sistemą, neišvengiamai tenka pripažinti tokio požiūrio trūkumus, kadangi vertinant istoriškai jie gali būti laikomi „institucinį posūkį“ paskatinusiu veiksniu.

Šiame kontekste strateginis reliacinis požiūris yra teorinis instrumentas leidžiantis konceptualizuoti tiriamos institucijos sąveiką su aplinka sisteminės analizės kategorijomis, tuo pačiu nebandant jų apibrėžti kaip tolydžių sistemų. Pirmąkart strateginis reliacinis požiūris (angl. *strategic-relational approach*) buvo konceptualizuotas Bob Jessop kaip kapitalistinės valstybės aiškinimo mechanizmas, apimantis ekonominius režimus ir jų reguliarizaciją, tačiau vėliau imtas taikyti kitoms socialinės teorijos problemoms spręsti (Jessop, 2008, p. 229). Strateginis reliacinis požiūris yra formuluojamas kaip dialektinis modelis, kuris paaiškina agentų vietą socialinėje struktūroje ir yra plačiai taikomas įvairiose politinės analizės tradicijose (Hay, 2006b, p. 75-6; 2002, p. 131-4). Šios požiūrio konstravimas glaudžiai siejamas su Jessop kritika Giddens struktūracijos

teorijai. Jessop požiūriu, Giddens struktūracijos teorijoje veikėjai (agents) ir struktūros yra suvokiamos dualistiškai. Jessop nuomone, socialinė struktūra neegzistuoja virš realybės, o yra joje. Struktūra ir veikėjų sąveika yra abipusė, ko, anot Jessop, nesugeba pripažinti struktūracijos teorija, kur santykiai tarp veikėjų ir struktūros yra apibūdinami vienakryptiškai (Jones, 2007, p. 31-2). Strateginiame reliaciniame požiūryje individų ir institucijų elgesį riboje ne kažkokia sunkiai apibrėžiama išorinė struktūra, bet pačios institucijos struktūros sąlygotas „strateginis selektyvumas" ir „strateginiai skaičiavimai". Šiuos teiginius geriau suprasti kaip euristinius, padedančius analizuoti institucijas. Šių teiginių esmė yra, kad egzistuojančios taisyklės nebūtinai gali keistis nepaisant veikėjų noro ir reflektyvaus suvokimo, kad jos yra sukonstruotos. Kitaip tariant, Elias „simbolių emancipacija" nereiškia išsivadavimo iš institucijų primetamų taisyklių. Pagal šį požiūrį, institucijų vidinė struktūra lemia tam tikrą jų šališkumą veikėjų atžvilgiu. Tai reiškia, kad veikėjų strateginis skaičiavimas imtis keisti instituciją gali būti demotyvuotas tuo, kad pakeistų institucijų veiklos strateginis selektyvumas nebebus jų naudai. Čia Jessop atkreipia dėmesį, kad veikėjų gebėjimai (angl. *capacity*) keisti institucijas skiriasi. Pasak jo institucijos keičiasi priklausomai nuo veikėjų gebėjimų ir refleksijos (Jessop, 2008, p. 217). Dėl šios priežasties strateginis reliacinis požiūris leidžia konceptualizuoti institucijų kaitą (kas sunkiai sekasi atskiroms naujojo institucionalizmo atmainoms). Pvz., dėl institucijų negebėjimo dėl savo struktūros integruoti didžiausius gebėjimus turinčius veikėjus, joms gali atsirasti pasipriešinimas visuomenėje.

Strateginiame reliaciniame požiūryje valdžios institucijoms yra suteikiamas ypatingai svarbus vaidmuo. Valdžia tampa „instituciniu kraštovaizdžiu", kuriame veikėjai turi ieškoti optimalių strategijų siekti savo tikslams. „Institucinio kraštovaizdžio" metafora leidžia išvengti apriorinių prielaidų, kurių reikalauja socialinio konflikto ar struktūrinio funkcionalizmo paradigmos (ir paradigmos apskritai). Strateginiame reliaciniame požiūryje socialiniai veikėjai gali rinktis konflikto ar bendradarbiavimo strategijas priklausomai nuo savo tikslų. Tuo pačiu šis modelis leidžia suvokti institucijas kaip dinamiškus, o ne kaip statiškus darinius, kurios pačios yra adaptyvūs socialiniai veikėjai (Hay & Lister, 2006, p. 10-1). Šis dinamiškumas reikalauja, kad tiriami objektai būtų apibūdinami remiantis empiriniais duomenimis, nes jų veikimo trajektorijos priklauso nuo veiksnių, kurie abstrakčiai negali būti apibrėžti.

Problema, kuri vis tik kyla naudojant strateginį reliacinį požiūrį siauresnėse nei visos valstybės galios analizėse, yra atsiradusi painiava dėl institucijos termino naudojimo. Politikos moksluose tradicija, pavertusi institucijas centriniu analizės objektu, yra vadinama institucionalizmu. Tačiau šios tradicijos rėmuose nėra aiškaus sutarimo net dėl pagrindinių institucionalizmo atmainų ir pačios institucijos sampratos. Galime įtarti, kad institucionalizmo klasifikavimas yra tapęs minėto „kūrybingo" paradigmų konstravimo epizodu. Hall & Taylor (1996) teigia, kad šalia tradicinio institucionalizmo egzistuoja trys „naujojo" institucionalizmo atmainos, iš kurių yra viena „racionaliojo pasirinkimo". Šį požiūrį galime laikyti artimu ekonomikos moksluose naudojamam „naujojo institucionalizmo" terminui, kadangi abu šie požiūriai remiasi veikėjo ekonominio racionalumo prielaida. Peters (2005) skiria šešias institucionalizmo atmainas, išskirdamas normatyvinį ir sociologinį institucionalizmus, kur normatyvinis yra

artimesnis Hall ir Taylor (1996) sociologiniam institucionalizmui (p. 19-20). Immergut (1998) įžvelgia tris naujuosius institucionalizmus, tačiau sociologinį institucionalizmą vadina organizacine teorija. Hay (2002) racionalaus pasirinkimo teoriją skiria kaip atskirą ir ankstyvesnę tradiciją nei naujieji institucionalizmai (p. 11). Čia galime teigti, kad Hay (2002) sampratoje racionalaus pasirinkimo teorija siejama su ekonomikos moksluose plėtotomis institucionalistinėmis idėjomis. Parsons (2001) viešojo pasirinkimo teoriją (angl. *public choice*) mato kaip integralią institucionalizmo dalį; tuo pačiu Hindmoor (2006) šią teoriją išskiria kaip atskirą požiūrį ir naudoja sinonimiškai su racionaliojo pasirinkimo teorija (p. 79). (V. Schmidt, 2006) konstruoja diskursyvinį institucionalizmą, juo papildydama Hall ir Taylor (1996) analizę ir pateikia jį kaip visus institucionalizmas integruojančią perspektyvą.

Padėtį, susidariusią dėl institucionalizmo, kaip dėl daugelio kitų teorijų, galima sieti su ta aplinkybę, kad mokslo disciplinos formuojasi pagal socialinį užsakymą, kuris yra istoriškai kontekstualus (Norkus, 2008a, p. 53). Socialiniuose moksluose konkrečioms mokslinėms disciplinoms priskirti objektai turi ypatybę keistis, taip pat patekti į kitų disciplinų domėjimosi sferą. Tokiu būdu statomas „Babelio bokštas" ir neaišku ar to įmanoma išvengti tokioje egalitarinėje, dinamiškoje ir kompleksiškoje aplinkoje kaip mokslas.

Siekdami supaprastinti institucijos termino rekonstravimą, šioje vietoje galime nurodyti dvi savybes, kurios būdingos visų institucionalizmo atmainų institucijų apibrėžimams – (i) institucijos veikia remdamosi viešai žinomomis normomis, (ii) kurių laikymąsi jos užtikrina pasitelkdamos organizacinius resursus. Viešai žinomos normos arba formalusis institucijų aspektas yra siejamas su „tradiciniu" institucionalizmu[25]. Domėjimasis antruoju elementu yra akcentuojamas „naujojo" institucionalizmo atmainose. Naujojo institucionalizmo prigimtis yra (Kuhno terminais) nebendramatė (Parsons, 2001, p. 295). Todėl jo rekonstrukcijai reikalingas instrumentas, kuris apimtų visų požiūrių aspektus. Šioje vietoje galime pasinaudoti strateginiam reliaciniam požiūriui prieinama galimybe naudoti sisteminės analizės elementus tuo pačiu nesiekdami apibrėžti tiriamojo objekto kaip sistemos. Galime teigti, kad strateginis reliacinis požiūris yra teorinė struktūra leidžianti paaiškinti institucijų dinamiką, kai tuo tarpu atskiros naujojo institucionalizmo teorijos paaiškina struktūrinę institucijų selektyvumą lemiančią logiką.

### 1.6 Politinės sistemos analizės išplėtimas institucionalizmo įžvalgomis

Institucionalizmą konceptualizuojantys autoriai tipiškai skiria „senąją" ir „naująją" institucionalizmo atmainas. Marsh & Stoker (2002) teigia, kad politikos mokslų genezę galima pradėti nuo dviejų politikos mokslų šakų: (i) normatyvinės teorijos ir (ii) institucionalizmo (p. 313). Normatyvinė teorija siejama su politine filosofija. Tačiau taip pat galime rasti aiškinimų, kad institucionalizmą XX a. I-oje pusėje galime tapatinti su politikos mokslais kaip tokais (Lowndes, 2002, p. 90). Ši, tradicinė, institucionalizmo atmaina apėmė:

[25] Svarbu pažymėti, kad viešas žinomumas nebūtinai reiškia, kad instituciją reguliuojančios normos yra publikuotos, institucijos dažnai veikia kaip „nerašytos taisyklės". Tačiau tradicinis institucionalizmas šį aspektą ignoravo ir koncentruodavosi į formalių (teisinių) normų analizę.

> <…> taisykles, procedūras ir formalias valdžios (angl. *government*) organizacijas. Jis naudoja teisininko ir istoriko įrankius, siekdamas paaiškinti politinio elgesio ir demokratijos veiksmingumo (angl. *effectiveness*) ribas ir puoselėja Westminsterio demokratinio atstovavimo modelį (Rhodes, 1997, p. 68).

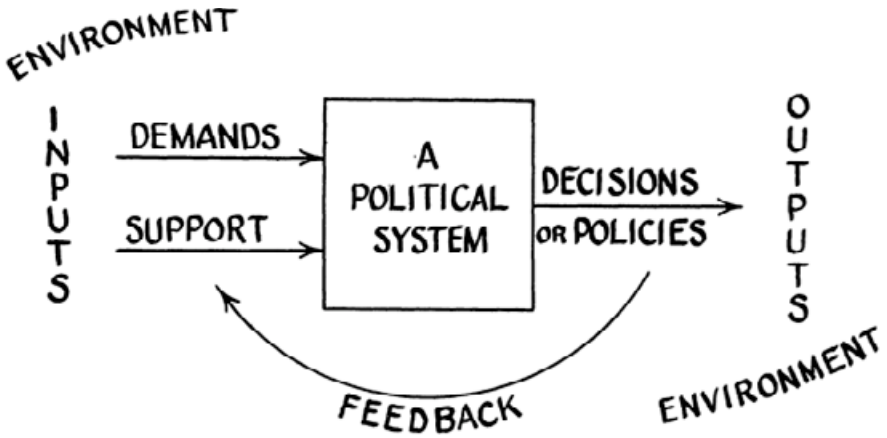
Toks institucionalizmo apibrėžimas, nepaisant jo nekritiško atsidavimo Westminsterio modeliui, yra artimas kontinentinei viešojo administravimo tyrimų tradicijai, siejamai su M. Weberio formalių administracinių organizacijių tyrimais (Smalskys, 2002, p. 58).

Tradicinis institucionalizmas anglo-amerikietiškoje tradicijoje ilgainiui susilaukė kritikos iš biheviorist ų mokyklos, nors kontinentinėje Europoje jis išliko įtakinga viešojo administravimo studijų tradicija (Hay, 2002, p. 11). Biheviористai kritikavo institucionalizmą dėl (i) nemoksliškumo, kadangi jo šalininkų aprašomuoju metodu atliekamų tyrimų išvados remiasi tik „sveiko proto“ kriterijumi; (ii) siauro formalizmo, kuris pasireiškė tikėjimu, kad taisyklių analizė pasako kažką apie „realaus gyvenimo“ praktiką; bei (iii) tyrimų sistemiškumo stokos (Lowdnes, 2002, p. 92). Nepaisant šių kritikos strėlių, tradicinis institucionalizmas išliko aktualiu įrankiu viešojo administravimo ir konstitucinės analizės studijose[26].

Biheviorizmui išstūmus institucionalizmą iš vyraujančios politikos mokslų paradigmos pozicijų, institucijų samprata pasikeitė iš esmės. Tuo metu išpopuliarėjo Easton (1957) pateiktas sisteminės analizės modelis, kuriuo buvo siekiama paaiškinti politikos procesą ir pasekmes. Šis modelis akcentavo politikos procesą, o ne taisykles kaip politikos rezultatus determinuojantį veiksnį. Dėl to politinių sistemų analizę galime priskirti platesniam funkcionalizmo (arba struktūrinio funkcionalizmo) požiūriui socialiniuose moksluose (Blyth, 2002, p. 297; Parsons 2001, p. 37). Easton modelyje institucijos, vadinamos autoriteto struktūromis (angl. *structures of authority*), egzistuoja tik tam, kad patenkintų tam tikrą socialinę funkciją (Easton, 1966, p. 13). Autoriteto struktūras – valdžios institucijų visumą – Eastonas laiko „juodosiomis dėžėmis“ (angl. *black box*) (Susser, 1992, p. 184). Tuo siekiama parodyti, kad institucijos yra politinio proceso pasekmė ir dėmesys pavienių institucijų procesams nėra būtinas siekiant paaiškinti politinį elgesį (Easton, 1966, p. 4).

Struktūrinis funkcionalizmas remiasi prielaida, kad visuomenėms modernėjant didėja darbo pasidalijimas ir atsiranda vis didesnis poreikis kurtis naujoms institucijoms (Blyth, 2002, p. 297). Politinių sistemų koncepcija šiame kontekste pateikia schemą, aiškinančią kaip naujų institucijų poreikis baigiasi jų sukūrimu realiame pasaulyje. Easton (1966) politinės sistemos analizė susideda iš dviejų fundamentalių elementų: politinės sistemos ir jos aplinkos (p. 5-6). Sąveika tarp sistemos ir aplinkos yra paremta įeigų/išeigų modeliu: sistema yra skatinama veikti gaunant iš aplinkos įeigas (paramą ir reikalavimus), juos transformavusi, ji generuoja išeigas. Įeigų transformacija sistemoje yra vadinama reakcija į aplinkos poveikį. Tačiau ir aplinka reaguoja į išeigas, ši reakcija vadinama grįžtamuoju ryšiu (1 pav.). Taip suformuluojamas kibernetinis modelis, kuriame vyksta ciklišką informacijos ir kitų išteklių apykaita tarp politinės

[26] Pvz. tradicinio institucionalizmo požiūriu Lietuvos viešojo valdymo tyrimu *par excelance* galime laikyti Bakavecko (2007) monografiją, kuri yra priskiriama administracinės teisės disciplinai.




**1 pav. D. Easton (1957) politinės sistemos veikimo modelis (p. 384).**[27]

sistemos (autoriteto struktūrų) ir jos aplinkos (kitų socialinių posistemių). Šiame modelyje nebelieka poreikio tyrinėti vidinius institucinius mechanizmus, nes institucijų funkcionalumą arba nefunkcionalumą demonstruoja jų sąveikos su aplinka, tokiu būdu institucinė analizė tampa pertekline.

Tačiau visose trijose „didžiosiose" socialinių mokslų disciplinose (sociologijoje, politologijoje, ekonomikoje) (Norkus, 2008a, p. 53) XX a. II-oje pusėje vykęs susitelkimas ne į institucijas, o į socialinius procesus (struktūrinis funkcionalizmas politologijoje ir sociologijoje (Ritzer, 2008, p. 75) ir neoklasikinės ekonominės teorijos iškilimas ekonomikoje (Yonay, 1998, p. 200-201), susidūrė su rimta kritika. Šios teorijos (paradigmos), kurios iš esmės yra skirtingų disciplinų variacijos, panašiai aiškinančios socialinę realybę, į valstybę (ir jos pavienes institucijas) žiūri kaip į instrumentą, o ne kaip į savarankišką veikėją. Tačiau toks valstybės ir jos institucijų nuvertinimas ir jų galimos autonomijos (net ir santykinės) atmetimas nepasiteisino bandant paaiškinti empiriškai stebimus procesus (Blyth, 2002, p. 297). Ritzer (2008) apibendrina šio požiūrio pagrindinius trūkumus: (i) negebėjimas paaiškinti istorinių variacijų, atsirandančių skirtingose socialinėse sistemose; (ii) negebėjimas paaiškinti socialinės kaitos mechanizmų; ir su juo susijęs (iii) negebėjimas paaiškinti, kodėl kyla socialiniai konfliktai (p. 120-121). Šalia sisteminių makro-lygmens aiškinimų, bihevioristiniai mikro-lygmens aiškinimai, kurie orientavosi į sociologines apklausas ir bandė kvantifikuoti socialinę elgseną, irgi susidūrė su sunkumais (Schmidt, 2006, p. 101). Bihevioristiniame požiūryje atliekami tyrimai viešojo administravimo studijų kontekste, irgi yra problemiški. Pvz., yra žinoma, kad gyventojai gali būti patenkinti jiems teikiamomis konkrečiomis viešosiomis paslaugomis, tačiau tuo pačiu apskritai valdžios pasiekimais organizuojant šias paslaugas jie gali būti nepatenkinti (Pollitt & Bouchaert, 2003, p. 171). Tokiu būdu mes galime stebėti ambivalentišką gyventojų nuostatą valstybės atžvilgiu, kurios bihevioriz mas negali paaiškinti, kadangi remiasi individų racionalumo prielaida.

[27] Terminų vertimai: environment – aplinka; inputs – įeiga; demands – reikalavimai; support – parama; a political system – politinė sistema; decisions or policines – sprendimai arba politika; outputs – išeigos; feedback –grįžtamasis ryšys.

Šios kritikos akivaizdoje susiformavo naujas akademinis judėjimas, siekiantis „grąžinti“ dėmesį institucijoms ir įgavo „naujojo“ institucionalizmo pavadinimą. Naujasis institucionalizmas, kaip jau buvo pažymėta, nėra vieninga idėjinė srovė, skirtingose mokslinėse disciplinose, subdisciplinose ir akademinėse organizacijose institucijos klasifikuojamos ir vadinamos vis kitaip. Institucionalistines sroves vienija neigiamas apibūdinimas, t. y. jos susiformavo kaip biheviorizmo kritika. Tačiau tarp šių požiūrių ir pavienių jų atstovų egzistuoja didžiulė skirtumų skalė. Yra netgi tokių skirtumų, kuriuos galėtume vadinti „paradigminiais“, kaip požiūris į holistinius apibendrinimus ir konstruktyvizmą (Schmidt, 2006, p. 101). Nepaisant šios įvairovės, galime teigti, kad skirtingos institucinės perspektyvos yra priklausomos nuo mikro-lygmens aiškinimų. Šiuo požiūriu į jas galima žvelgti kaip į dialektiškai papildančias makro-lygmens sisteminės analizės modelį.

Taigi grįždami prie institucionalizmo klasifikacijos įvairovės, galime teigti, kad institucionalizmai orientuojasi į skirtingus sisteminio proceso aspektus: (i) transformacijos ypatybių aiškinimo, (ii) sistemos autonomijos aiškinimo ir (iii) interesų apibrėžimo aiškinimus. Transformacijos ypatybes, kurios lemia skirtumus tarp keliamų reikalavimų institucijoms ir jų pateikiamų rezultatų, aiškina racionalaus pasirinkimo institucionalizmas (arba ekonominis (Parsons, 2001), valstybės ir kitų institucijų autonomišką nuo aplinkos veikimą ir jo logiką aiškina istorinis institucionalizmas (arba politinis (Parsons, 2001), o institucijų tarpusavio sąveiką per interesų terminą aiškina sociologinis institucionalizmas.

### 1.6.1 Organizacinio elgesio logika: racionalaus pasirinkimo institucionalizmas

Racionalaus pasirinkimo institucionalizmą galime laikyti Naujosios viešosios vadybos teoriniu pagrindu (žr. pvz., Lane & Ersson, 2000). Negalime teigti, kad Naujoji viešoji vadyba yra vieninga teorija. Greičiau ją turėtume laikyti filosofija, kurią apima trijų teorijų įžvalgos: viešojo pasirinkimo (angl. *public choice*), transakcijų kaštų (angl. *transaction costs*) ir užsakovo-agento (angl. *principal-agent*) teorijos (Christopher Hood, 1991). Viešojo pasirinkimo teorija politikos moksluose siejama su neoklasikine ekonomika (Hindmoor, 2006, p. 83).

Ta aplinkybė, kad viešojo pasirinkimo ir racionalaus pasirinkimo terminai naudojami sinonimiškai (Hindmoor, 2006, p. 79) arba kad viešojo pasirinkimo teorija gali būti laikoma racionalaus pasirinkimo teorijos sritimi, aiškinančia viešosios valdžios veikimo arba neveikimo logiką (Ward, 2002, p. 66), įneša šiek tiek painiavos suvokiant šią teoriją institucionalizmo požiūriu. Šią kategorijų nesuderinamumo problemą galima paaiškinti tuo, kad viešojo pasirinkimo teorija buvo politinio neokonservatizmo („reigonomikos“ JAV) ir neoliberalizmo („tečerizmo“ Jungtinėje Karalystėje) ideologinis pamatas (Ward, 2002, p. 67). Šios ideologijos atmetė socialinių institucijų kaip tokių egzistavimo prielaidą[28]. Tačiau akademiniame kontekste viešojo pasirinkimo teorija sudarė prielaidas kritiškai analizuoti egzistuojančių institucijų veiksmus ir jų logiką.

[28] Šios ideologijos esmę perteikia M. Thatcher (1987): „Nėra tokio dalyko kaip visuomenė. Yra individualūs vyrai ir moterys <…>“.

Racionalaus pasirinkimo institucionalizmo kaip savitos akademinės teorijos susiformavimą galima sieti su problemomis, kurios kilo taikant racionalaus pasirinkimo teorijas, neatsižvelgus į institucinį kontekstą. Institucijų atsisakymas realiose situacijose nebūtinai veda prie geriausių ekonominių rezultatų. Tokie reiškiniai, kaip „kalinio dilema" ir „bendrojo naudojimo gėrybių tragedija" reikalauja, kad egzistuotų socialinį elgesį koordinuojančios struktūros (Schmidt, 2006, p. 102).

Racionalaus pasirinkimo institucionalizmas lieka prie *homo economicus* vaizdinio apie individualų visuomenės veikėją: šis veikėjas yra savanaudiškas, naudą jis suvokia kaip kapitalo maksimizavimą. Tačiau institucinėje aplinkoje toks veikėjas veikia strategiškai siekdamas maksimizuoti turimą kapitalą. Viešojo pasirinkimo teorija ypatingai daug nuveikė aiškindama rinkimų modelius (Ward, 2002, p. 67). Supaprastintą viešojo pasirinkimo schemą galima pateikti kaip sceną iš turgaus. Rinkimus sugretinus su rinka (arba turgumi nuo angl. *market*) politikus galime suvokti kaip prekeivius, o rinkėjus kaip pirkėjus. Politikų prekė yra pažadai, o rinkėjų valiuta yra balsai. Vadovaujantis racionalumo prielaida, rinkėjai sieks gauti geriausią pažadų rinkinį, o politikai – daugiausiai balsų. Situacijoje, kai yra institucionalizuoti periodiniai rinkimai, politikai negalės žadėti to, ko negalės įvykdyti, kadangi jie rizikuos prarasti reputaciją ir galimybę būti išrinktais per kitus rinkimus, o rinkėjai rinksis tik geriausią pažadų kombinaciją.

R. Coase (1937) suformuluota transakcijų kaštų teorija yra fundamentalioji dedamoji ekonomikos institucionalizme (Scott, 2008b, p. 28). Daugelį ekonomistų XIX-XX a. trikdė vienas klausimas į kurį negalėjo atsakyti klasikinė ekonomikos teorija: kodėl egzistuoja organizacijos jei yra rinkos? Klasikinis ekonomikos modelis teigė, kad tobulos konkurencijos sąlygomis organizacijos yra nereikalingos (Hindmoor, 2006, p. 85). Tačiau nepaisant to atrodė, kad organizacijos atsiranda net ir tobulos konkurencijos sąlygomis. R. Coase (1937) suformulavo idėją, kad ekonominės gamybos procese egzistuoja dvi kaštų rūšys: transformacijos, t. y. pati gamyba ir transakcijų t. y. kaštai, susiję su susitarimais (angl. *contracts*), kurių reikia prekėms parduoti ir žaliavoms pirkti. Transakcijų kaštai yra neišvengiami, kadangi veikėjai rinkoje turi surinkti informaciją apie žaliavų pasiūlą ir prekių paklausą ir tos informacijos pagrindu įgyvendinti derybas su žaliavų pardavėju ir paslaugų pirkėju. Natūralu, kad tokie kaštai gali būti labai dideli, tačiau vienintelis būdas gamintojui išvengti šių kaštų yra internalizuoti žaliavų tiekimą ir produkcijos platinimą į organizaciją (firmą, arba angl. *firm*) (Parsons, 2001, p. 299). Firmos viduje kaštai, susiję su informacijos rinkimu siekiant gauti optimalius kontraktus, tampa niekiniai, kadangi patys kontraktai tampa nereikalingi. Sprendimai priimami hierarchinio nurodymo principu ir remiasi visiems žinomomis ir visuotinai galiojančiomis taisyklėmis. Taigi rinkos ir firmų apimtį diktuoja transakcijų kaštai kiekvienoje konkrečioje situacijoje. Jei informacija apie tiekėjus arba pirkėjus yra lengvai prieinama kontraktų mechanizmas yra patrauklesnis. Jei naudingų kontraktų sudarymas yra susijęs su dideliais transakciniais kaštais, tada prioritetas bus teikiamas organizacijos formavimui (Coase, 1937, p. 390-398). Institucionalizmo požiūriu Coase (1937) idėjos yra svarbios. Jos atkreipia dėmesį į poreikį matuoti vidinius organizacijos (firmos) procesus siekiant įvertinti ar jie yra racionalesni nei kontraktiniai ir kokios normos (institucijos) gali įtakoti šį racionalumą. Coase (1937) įveda svarbias veikėją apibūdinančias analitines sąvokas kaip „ribotas racionalumas", „oportunizmas",

„informacijos asimetrija“ (Židonis, 2006, p. 25-26). Instituciją šiame kontekste turime suprasti ne tik kaip organizacijų vidinio organizavimo klausimus, bet ir kaip normas, kurios reguliuoja pačias rinkas ir organizacijų tarpusavio santykius (Peters, 2005, p. 53). Dažnai tokios normos yra užtikrinamos valstybių ar tarptautinių organizacijų ir pasitraukimas iš šių institucijų gali būti neįmanomas. Tokiu būdu šioje teorijoje įmanoma konceptualizuoti net pačias valstybines organizacijas kaip susiformavusias transakciniame procese ir teikiančias naudą jų organizatoriams. Iš kitos pusės tokia institucionalizacija gali būti kritikos valstybei išeities taškas vertinant jos iškraipantį konkurenciją rinkose efektą (Peters, 2005, p. 67).

Užsakovo-agento teorija remiasi tomis pačiomis racionalaus ir savanaudiško veikėjo prielaidomis. Institucionalistiame požiūryje tai sudaro prielaidas atlikti analizę, kuri leistų paaiškinti, kaip ribojami tam tikrų taisyklių elgsis racionalūs veikėjai ir kokios bus tos veiklos pasekmės (Schmidt, 2006, p. 102). Pagal šią teoriją bet kokioje situacijoje, kai yra būtinas darbo pasidalinimas, nesvarbu ar santykis yra hierarchiškas, ar kontraktinis, galima skirti du veikėjus: užsakovą ir agentą. Užsakovas siekia, kad agentas atliktų užsakovui reikalingą veiklą, kuri būtų geriausios kokybės ir už mažiausią kainą. Tuo tarpu agentas yra suinteresuotas gauti kuo didesnį atlygį už kuo mažiau veiklos. Šiame santykyje rinkos sąlygomis pasireiškia „informacijos asimetrija“, kurioje agentas visada turės daugiau informacijos už užsakovą. Vadovaujantis racionalumo prielaida kitaip būti negali, nes jei užsakovas turės visą reikiamą informaciją, jis gebės pats atlikti norimą veiklą. Taigi pagal užsakovo-agento teoriją visi veiksmai rinkoje remiasi konfliktine situacija. Institucionalistinėje perspektyvoje tai reikalauja plėtoti tyrimus, leidžiančius nustatyti, kaip institucijos riboja arba „atriša rankas“ agentui veikti ne užsakovo naudai ir taip tobulinti agento kontrolės priemones.

Racionalaus pasirinkimo institucionalizmas turi esminių trūkumų, kurie siejasi su reduktyvistiniu požiūriu į žmogų. Vienas iš galimų sprendimų siekiant apeiti šią problemą reikalauja suvokti racionalumą kaip intenciją elgtis racionaliai, t. y. riboto racionalumo prielaida (Fountain, 1994, p. 271). Riboto racionalumo idėja pripažįsta, kad absoliutus racionalumas neįmanomas. Tačiau tuo pačiu teigia, kad elgesio racionalizavimas yra labai svarbus bet kokios sąveikos elementas (Ward, 2002, p. 72-73). Užsakovo-agento situacijoje agento gebėjimas pademonstruoti, kad jis gali elgtis racionaliai yra būtina sąlyga sąveikai pradėti. Taigi apibendrindami galime teigti, kad racionalaus pasirinkimo institucionalizmas sisteminiame institucinės analizės modelyje siekia įvertinti tai, ko galime tikėtis iš sistemos išeigų vertindami taisykles (institucijas), kuriomis ji vadovaujasi.

### 1.6.2 Institucijų autonomijos pripažinimas: istorinis institucionalizmas

Istorinis institucionalizmas yra tapęs populiariu tyrimų požiūriu. Tačiau jo populiarumą reikia vertinti jo eklektiškumo šviesoje (Hall & Taylor, 1996, p. 940). Svarbi aplinkybė, išskirianti šį institucionalizmą iš kitų, yra ta, kad istorinis institucionalizmas turi tvirtų sąsajų su „senuoju“ institucionalizmu (Schmidt, 2006, p. 104). Istorinį institucionalizmą charakterizuoja „senojo“ institucionalizmo domėjimosi formaliomis institucijomis, struktūrinio-funkcionalizmo domėjimosi struktūromis ir Marksistinės

analizės dėmesio galios santykiams integravimas (Hall & Taylor, 1996, p. 938). Valstybė skirtingai nuo „tradicinio" institucionalizmo, nebėra laikoma neutraliu monolitiniu dariniu, o laikoma aktyviu veikėju, kuriame egzistuoja vidiniai prieštaravimai.

Istorinio institucionalizmo požiūryje dirbančius autorius vienija kelio[29] priklausomybės (angl. *path dependency*) prielaida (Peters, 2005, p. 71). Kelio priklausomybės modelis daug kuo panašus į Kuhn [1962] paradigmų kaitos modelį. Kelio priklausomybės modelis numato institucijų elgesį kaip istorišką, kitaip tariant institucijos siekia veikti nuosekliai, neprieštaraudamos anksčiau atliktiems veiksmams ir priimtiems sprendimams. Tačiau tam tikrais kritiniais atvejais (angl. *critical junctures*) įmanomos situacijos, kai institucijos tampa savo pačių istorijos įkaitėmis ir nebegali adaptuotis prie pasikeitusios struktūros (pvz., ekonominių ar karinių krizių atvejais) (Hall & Taylor, 1996, p. 942).

Istorinis institucionalizmas yra kritikuojamas dėl dviejų priežasčių. Viena iš problemų yra jo teorinis eklekticizmas (Parsons, 2007, p. 85). Jau ontologiniame lygmenyje galime teigti, kad istorinis institucionalizmas arba siekia generuoti savitą ontologinę samprata apie tai, kaip funkcionuoja institucijos (Hall & Taylor, 1998, p. 962), arba siekia šlietis tiek prie racionalaus pasirinkimo institucionalistų prielaidų, arba prie „kultūralistinių" sociologinio institucionalizmo prielaidų (Schmidt, 2006, p. 106). Tačiau dėk šiame tyrime taikomos metodologijos tokia įvairovė neturėtų būti laikoma problemiška, kadangi šioje analizėje integruojame abu požiūrius. Daug svarbesnė kritika istorinio institucionalizmo atžvilgiu yra tai, kad tako priklausomybės prielaida, nors ir turi tam tikrą prognostinę vertę, negali lengvai paaiškinti priežasčių, dėl kurių įvyksta institucinė kaita. Kitaip sakant atlikus institucinį tyrimą šiame požiūryje negalime įvertinti ateities rizikų ir to, kas lemia kritinius atvejus. Nors kritinių atvejų idėja ir leidžia deskriptyviai aprašyti institucijos kaitą, ji neatskleidžia mikro-socialinių šios kaitos priežasčių (Schmidt, 2006, p. 105). Pripažindami šį trūkumą, galime teigti, kad istorinis institucionalizmas vis tik leidžia nušviesti institucijos raidos procesą platesniame struktūriniame kontekste, kurį galima apibūdinti per: (i) darbo organizavimą; (ii) kapitalo organizavimą; (iii) valstybės organizavimą; (iv) politinės sistemos organizavimą ir (v) struktūrine šalies padėtimi tarptautinėje sistemoje (Parsons, 2001, p. 304). Tuo pačiu kelio priklausomybės procesas rodo, kad institucijų rėmuose veikiantys agentai yra labiau linkę būti ištikimi toms institucijoms. Schematiškai istorinio institucionalizmo aiškinimo ypatybes sisteminiame institucinės analizės modelyje galime pavaizduoti kaip institucijos savireferentiškumo procesą, kai nusistovėjusių taisyklių laikymasis patvirtina pačios institucijos sankcionuojamas elgesys.[30]

### 1.6.3 Kultūra kaip institucijos: sociologinis institucionalizmas

Sociologinis institucionalizmas kildinamas iš organizacijų teorijos sociologijoje (Immergut, 1998; Schmidt, 2006, p. 107). Organizacijų egzistavimo įprasminimas: kodėl jos yra ir kodėl jos tokios, o ne kitokios iki atsirandant sociologiniam institucionalizmui

[29] Vertimuose į Lietuvių kalbą galima rasti „tako" (Norkus 2008a) ir „kelio" (Tumėnas 2010) priklausomybės terminus.

[30] Plg. istorinio institucionalizmo įžvalgas galime gretinti su R. Merton (1948) „save išpildančių pranašysčių" teze.

neturėjo patenkinamo paaiškinimo. Institucijų termino sociologijoje ir vadyboje prireikė dėl to, kad racionalaus pasirinkimo ir technologijų plėtros argumentai apibūdinant organizacijų formavimąsi ir gyvavimą nebuvo pakankami (Scott, 2008a). Sociologinis institucionalizmas yra plačiausias požiūris, kuriame galima aiškinti įvairiausius socialinius reiškinius. Parsons (2007, p. 69-75), siekdamas susintetinti skirtingų institucionalistinių požiūrių pateikiamus institucijų apibrėžimus, atskiria žmonių sukurtas institucijas nuo materialios visuomenės struktūros. Individai sprendimus priima tiek vadovaudamiesi taisyklėmis, kurios yra sukurtos socialinėje aplinkoje, tiek ir remdamiesi juos ribojančiais gamtos dėsniais. Asmenys tarpusavio santykiuose vadovaujasi racionalia nuostata, tačiau materialios struktūros pokyčių neprognozuojamumas reikalauja iš jų suformuoti sudėtingas tarpasmenines normas (kultūrą). Iš pirmo žvilgsnio specifinėse situacijose veikėjų elgesys gali atrodyti neracionalus, tačiau žvelgiant į normų atsiradimo kontekstą galima pastebėti, kad jų principas yra universalistinis. Dėl kelio priklausomybės universalių normų kaita yra problematiška ar net neįmanoma. Kad institucija imtų keistis, ji turi priešintis materialiai struktūrai iki tam tikro įtampos lygmens, kuriame materialioji struktūra įveiktų žmogiškąją instituciją. Parsons (2007) pateikia tokį pavyzdį: tarkime firma nusprendžia steigti gamyklą rytų Azijoje. Yra dvi galimos vietos: Kinija ir Indonezija. Jos abi yra panašios, tačiau dėl neesminių priežasčių nusprendžiama steigti gamyklą Indonezijoje. Sprendimas tai padaryti neišvengiamai ves prie firmos investicinių įsipareigojimų Indonezijoje didėjimo, kadangi tiek darbuotojai, tiek rangovai bus indoneziečiai. Bet įsivaizduokime, kad Indonezijoje išsiveržė ugnikalnis, kuris pažeidė šalies infrastruktūrą ir sukėlė socialinius neramumus. Pagal racionalią nuostata, Kinija tapo patrauklesne, tačiau institucionalistinė logika dėl jau egzistuojančių firmos įsipareigojimų skatins firmą likti Indonezijoje. Kitaip tariant institucijoje atsiradusias ir nusistovėjusias normas gali pakeisti tik išorės spaudimas. Šį procesą gali paaiškinti kiekvienas iš čia aptariamų institucionalistinių požiūrių skirtingais aspektais. Racionalaus pasirinkimo atveju šią situaciją galima aiškinti kaip informacijos asimetrijos problemą: firma nežino žalos tikrosios kainos dėl ugnikalnio, tačiau žino persikėlimo į Kiniją kaštų kainą. Istorinio institucionalizmo atveju aiškinimas remtųsi arba racionalaus pasirinkimo ontologija, arba sociologinio. Pastaruoju atveju, reikėtų įvertinti gilesnes priežastis dėl kurių firma nuspręstų likti Indonezijoje, tokias, kaip susiformavę bendravimo tinklai, darbuotojų įgyta kvalifikacija, nenoras ją keisti ir pan.

Sociologiniam institucionalizmui būdingas esminis bruožas – institucijos ir kultūros terminų tapatinimas (Hall & Taylor, 1996, p. 948). Šis tapatinimas leidžia institucijas apibrėžti kaip tvarką kuriančias taisyklių sistemas, nustatančias tinkamą individų elgesį (angl. *rules of appropriateness*). Šios taisyklės lemia ne tik tai, kokius vaidmenis prisiims institucijos (suprantamos kaip formalūs veikėjai; individai ar organizacijos), bet nustato ir tų veikėjų priimtino veiksmo gaires bei vertinimo pagrindus (Hague & Harrop, 2010, p. 26-27). Ši ypatybė sociologinį institucionalizmą aiškiai skiria nuo racionalaus pasirinkimo institucionalizmo. Tačiau sociologinis institucionalizmas, tutbūt net labiau nei istorinis kenčia nuo skirtingų šio požiūrio interpretacijų. Sociologinio institucionalizmo pradininkai March & Olsen (1984) susilaukė daug skirtingų interpretacijų dėl to, kaip jų teorijos įsipaišo į bendrą institucionalizmo kontekstą. Hall ir

Taylor (1996, p. 946) pažymi, kad institucionalizmas sociologijoje ėmė formuotis gerokai iki March & Olsen (1984). Todėl šiuos autorius greičiausiai reikėtų laikyti sociologinio institucionalizmo politikos moksluose pradininkais. Tačiau ir tokiu atveju kyla neaiškumų dėl March ir Olsen (1984): juos galima suprasti ne tik kaip sociologinio, bet ir kaip istorinio institucionalizmo (Schmidt, 2006, p. 107) arba normatyvinio institucionalizmo atmainas (Peters, 2005, p. 25). Viena iš šio nesusikalbėjimo priežasčių gali būti ta, kad March ir Olsen (1984) teorija yra labiau orientuota į metodologinį holizmą. Tuo tarpu institucionalizmas sociologijoje nemato įtampos tarp mikro-makro aiškinimų, o greičiau juos suvokia kaip vieno ir to paties aspektus (Scott, 2008b, p. 43). Scott (2008b) šioje situacijoje pateikia integracinę perspektyvą, kuri leidžia išeiti iš „Babelio bokšto" situacijos, teigdamas, kad skirtingos institucinės perspektyvos ieško dėsningumų skirtinguose socialinės analizės lygiuose (p. 89).

Sociologinis institucionalizmas kelia svarbų klausimą. Jei struktūra ir agentūra kuria viena kitą, tai (i) kodėl normos išlieka palyginti stabilios laike ir (ii) kodėl organizacinės formos modernioje visuomenėje yra stebėtinai panašios Scott (2008a, p. 428-430). Per pastaruosius trisdešimt metų kultūrą kaip institucijas konceptualizuojantys tyrėjai revizavo keletą esminių savo prielaidų, kuriomis rėmėsi ankstyvosios institucionalistinės teorijos. Ankstyvasis institucionalizmas rėmėsi prielaida, kad institucijos determinuoja organizacines struktūras ir dėl to pasireiškia izomorfizmas. Tačiau vėlesni tyrimai parodė, kad realiose situacijose institucinė kaita gali atsirasti „iš apačios į viršų" principu, o pačios institucijos kaip taisyklių sistemos formuojasi ne be organizacijų, kurios veikia instituciniuose rėmuose, pastangų. Tokiam abipusiam institucijų konstravimui paaiškinti galime pasitelkti organizacinio lauko terminą. Jau ankstyvieji institucionalizmo atstovai (pvz., Selznik (1949) sociologijoje, Wiliamson (1975) ekonomikoje) koncentravosi į organizacijų atvejų studijas, siekdami išryškinti aplinkos (institucinį) poveikį joms ir jų reikšmę. Organizacinis laukas yra apibrėžiamas kaip organizacijų populiacija, veikianti bendroje kultūrinėje arba socialinėje posistemėje (Scott, 2008a, p. 434). Organizacinio lauko studijos leidžia apibrėžti, kaip institucijos yra suvokiamos visų lauko veikėjų, ne tik vienos organizacijos. Tai sudaro prielaidas prognozuoti lauko reakcijas į tiriamos organizacijos veiksmus.

Tiriant institucijas organizacinio lauko lygmenyje svarbu įvertinti šias lauko ypatybes:

- organizacijos veikia aplinkoje, kurioje organizacijos veikia tiek su panašia, tiek su skirtinga organizacine forma;
- organizacijos veikia aplinkoje, kurioje pasireiškia tiek bendradarbiavimas, tiek konkuravimas;
- „aplinka", kurioje veikia organizacija, yra pati organizuota ir pasižymi savita kultūra ir struktūra;
- skirtingų laukų sąveika leidžia organizacijoms save pozicionuoti priklausomai nuo aplinkybių;
- organizacijos yra veikiamos ne tik „artimų", bet ir „tolimų" veikėjų ir jėgų;
- organizacijos su kitomis organizacijomis sąveikauja tiek horizontaliai (bendradarbiauja/konkuruoja), tiek vertikaliai (paklūsta galiai ir autoritetui);
- organizacijas veikia ne tik santykiai, kuriuose dalyvauja jos pačios, bet ir sistemų (struktūriškai tapačių šioms organizacijoms) egzistavimas.

Organizacinio lauko prielaida yra radikaliai anti-deterministiška, čia institucijų įprasminimas tampa kontekstualus ir dinamiškas. Šioje situacijoje, anot Scott (2008a), nebegalima atsisakyti prielaidos, kad veikėjai institucijose veikia racionaliai, tačiau institucijos nustato „repertuarus" pagal kuriuos strateginis veiksmas tampa priimtinu. Taip pat tenka pripažinti, kad institucijos kinta ir kad jų kaitai turi įtakos aktyvi pavienių veikėjų veikla (p. 437).

Apibendrindami galime teigti, kad įvairių institucionalistinių požiūrių atstovai siekia integruoti kitų institucionalizmo srovių teiginius. Sociologinis institucionalizmas kaip giliausias ir plačiausias tradicijas turinti institucionalistinė pakraipa, panašu, sėkmingiausiai vykdo tokią integracinę programą. Tačiau mūsų sisteminėje institucinės analizės schemoje jį galime pademonstruoti kaip procesą, kurio metu pats institucijos egzistavimas struktūruoja aplinkos elgesį. Organizacijos įeiga, nors ir priklauso nuo aplinkos lūkesčių, tačiau pati organizacija didele dalimi apibrėžia tuos lūkesčius tiek per grįžtamąjį ryšį, tiek per simbolinę sąveika su aplinka, kuri grįžtamąjį ryšį įprasmina. Taigi sociologinio institucionalizmo esmę galime suvesti iki teiginio, kad jei aplinkos veikėjas mano, jog institucija yra vienokia, jis elgiasi atsižvelgdamas į šią nuostatą nepriklausomai nuo realių institucijos sukuriamų išeigų. Tokiu būdu sociologinis institucionalizmas leidžia paaiškinti įvairių „mitų" tvarumą (arba institucinę inerciją). Pvz., negatyviai valdžios atžvilgiu nusiteikusi visuomenė, kurioje paplitusi nuostata, kad tarnautojai yra nesąžiningi, net ir atsiradus patikimai informacijai, įrodančiai priešingą faktą, požiūris į tarnautojus gali nesikeisti.

### 1.6.4 Institucinė organizacinio lauko analizė ir „naujesnieji" naujieji institucionalizmai

Scott (2008b, p. 51) identifikuoja tris institucinius lygmenis, per kuriuos reiškiasi institucijos: (i) reguliacinį, (ii) normatyvinį ir (iii) kultūrinį-kognityvinį. Visi jie yra skirtingo formalumo laipsnio ir atitinkamai skiriasi organizacijų galimybės juos įtakoti. Kultūrinis-kognityvinis institucijų lygmuo yra giliausias ir sunkiausiai pakeičiamas, jis apibrėžia „vaizduotės" ribas organizaciniame lauke ir sukuria bendrą „realybės" suvokimą. Tuo tarpu reguliacinis lygmuo yra formalios normos, kuriomis galima manipuliuoti. Normatyvinis lygmuo apsprendžia, koks veikimas yra tinkamas tam tikroje institucinėje aplinkoje. Skirtingos institucijos skirtinguose lygmenyse pasireiškia skirtingai. Pvz., šeimos arba religinių santykių lauke formalus reguliavimas nėra svarbiausias, kadangi šie santykiai institucionalizuojami kultūriniame-kognityviniame lygmenyje ir reguliatyviniai veiksmai vargu ar gali juos greitai pakeisti. Tuo tarpu reguliavimas gali turėti lemiamos reikšmės kokios nors naujos technologijos lauko plėtrai šalyje, pvz., genetiškai modifikuotų organizmų tyrimuose. Kultūrinis-kognityvinis lygmuo čia svarbus tik tiek, kiek jis gali įtakoti sprendimus dėl reguliavimo turinio. Kultūrinis-kognityvinis institucijų lygmuo gali būti prilygintas mentaliteto sąvokai. Tokiu atveju susiduriame su diskusija, kuri dažnai turi ir ideologinę dedamąją, t. y. kiek reikėtų keisti gyventojų mentalitetą ir ar išvis tai įmanoma reguliacinėmis priemonėmis. Tokioje situacijoje galime kelti klausimą dėl to, ar autoriteto struktūros (šio tyrimo kontekste jas galime apibrėžti ir kaip valstybę, ir kaip Vyriausybę) visuomenėje

turėtų naudoti turimus resursus tik tenkindamos piliečių (klientų ar gyventojų) poreikius, ar tuo pačiu imtis aktyvių veiksmų formuojant vertybines piliečių orientacijas. Net ir priimdami radikalią libertaristinę poziciją, kad valdžios funkcija yra tik aptarnauti rinkas, praktiškai galime teigti, kad autoriteto struktūros pagal apibrėžimą imasi ir „auklėjamosios" funkcijos.

Aukščiau aptartos institucinės analizės variacijos neišsemia „naujojo institucionalizmo" požiūrio. Vienas iš kitų aptartųjų institucionalizmų kritikos aspektų yra tai, kad jie pasižymi statišku institucijų suvokimu ir negeba atskleisti institucijų kaitos dinamikos (Schmidt 2006, 2008). Anot Schmidt (2008), institucinę kaitą sėkmingiau gali atskleisti tai, ką ji vadina diskursyviniu institucionalizmu. Diskursyviniame institucionalizme laikomasi prielaidos, kad vien reguliacinės aplinkos tyrimai politikos moksluose yra neproduktyvūs, būtina atkreipti dėmesį ir į normatyvines bei kognityvines aplinkos dedamąsias. Schmidt artimą poziciją plėtoja Hay (2006a), pateikdamas konstruktyvistinio institucionalizmo (kurį tapatina su ideaciniu (angl. *ideational*) ir diskursyviniu institucionalizmais) idėją. Jo tikslas, panašiai kaip ir Schmidt (2008), yra analizuoti, kaip politinis elitas naudoja idėjas konstruojant politiką (Hay, 2006a). Tačiau tiek konstruktyvistinis, tiek diskursyvinis institucionalizmai jų autorių neatmeta sociologinio institucionalizmo įžvalgų. Jau 1995 metais sociologinio institucionalizmo kontekste identifikuotos normatyvinė ir kultūrinė-kognityvinė institucinės analizės dedamosios (Scott 2008a). Tai leidžia daryti prielaidą, kad skirtumai tarp šių institucionalizmų koncentruojasi metodologiniame, ne ontologiniame lygmenyje. Pats Scott (2008a) modelis susilaukia kritikos iš Heiskala ir Husso (2009) dėl to, kad šis kultūrinį-kognityvinį institucijų lygmenį pernelyg supaprastina. Jie siūlo į institucinę analizę žiūrėti kaip į vienas kitą papildančius požiūrius, kurie išsidėsto kontinuume nuo biologinio determinizmo iki įpročių (4 lentelė). Šiame modelyje habitualinis (angl. *habitual*) ir diskursyvinis institucionalizmai yra kultūrinio-kognityvinio instucijų lygmens aspektai.

Ypač kritiškai institucionalizmo atmainų plėtrą vertina Weiner (2007), teigdamas, kad institucionalistų debatai politikos moksluose tapo „feodalinių valdų dalybomis". Weiner (2007) atkreipia dėmesį, kad konstruktyvistinis institucionalizmas, sutelkdamas dėmesį į tai, kaip elitai naudoja diskursą ir pagrįsti savo sprendimams idėjas, neatsižvelgia dėmesys į legitimacijos procesą. Savo ruožtu pats Weiner (2007) legitimacijos procesui paaiškinti institucionalizmo kontekste pateikia tinklaveikos (angl. *network*) institucionalizmo koncepciją. Tinklaveikos institucionalizmas siekia atkreipti dėmesį į tai, kad diskursų konstravimas nėra absoliučiai nepriklausomas, o priklauso nuo aplinkos veikėjų keliamų apribojimų. Mūsų kibernetiniame institucinės sąveikos modelyje apibendrinta visų institucinių perspektyvų analitinė schema šį reikalavimą taip pat siekia tenkinti. Tačiau laikoma, kad ši įžvalga nereikalauja papildomos teorinės analizės, pakanka suderinti trijų „senųjų" „naujųjų institucionalizmų" prielaidas.

Vėlgi, „naujesniųjų" naujųjų institucionalizmų plėtrą galima iš dalies aiškinti idėjų perkėlimo ir dalinimosi jomis tarp akademinių disciplinų problemiškumu dėl naudojamos terminijos skirtumų (detaliau žr. 1.2 sk.). Tačiau institucionalizmo kaip vieningo požiūrio tiriant socialinę realybę sukūrimo siekis išlieka svarbus daugeliui autorių (pvz., čia analizuojamiems Schmidt 2008, Scott 2008a,b, Weiner 2007, Heiskala ir Husso

**4 lentelė. Teoriniai žmogiškosios agentūros apibūdinimo požiūriai.**

| | 1. Biologija | 2. Racionalus pasirinkimas | 3. Reguliatyvinis institucionalizmas | 4. Normatyvinis institucionalizmas | 5. Diskursyvinis institucionalizmas | 6. Habitualinis institucionalizmas |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Paklusimo pagrindas | Natūralus polinkis | Nauda | Tikslingumas (angl. *expedience*) | Socialinė pareiga | Savaime suprantamumas, bendras suvokimas | Bendras (angl. *shared*) polinkis |
| Tvarkos pagrindas | Biologinė determinacija | Racionalus pasirinkimas | Reguliacinės taisyklės | Saistantys lūkesčiai | Esminės (angl. *constitutive*) schemos | Savaime suprantami, įprastiniai veiksmai |
| Mechanizmai | Natūralioji atranka | Naudos maksimizavimas | Prievarta | Notmatyvumas | Mėgdžiojimas (angl. *mimetic*) | Įprotis |
| Logika | Išlikimas | Išskaičiavimas | Intrumentiškumas | Tinkamumas (angl. *appropriateness*) | Tradicija (angl. *orthodoxy*) | Pragmatika |
| Rodikliai | Paplitimas gamtoje | Paplitimas skirtingose kultūrose | Taisyklės, įstatymai, sankcijos | Pareigos | Bendri įsitikinamai, žinios | Įpročiai |
| Legitimacijos pagrindas | Gamtos dėsniai | „Nematoma ranka“ | Teisėtumas | Moralė | Suvokiamumas, kultūrinė parama | Veiksmo sklandumas |

*Šaltinis:* Husso & Heiskala, 2009, p. 21.

2008). Aukščiau pateikta diskusijas leidžia teigti, kad Weiner (2007) siekis integruoti institucionalizmus juos papildant legitimacijos proceso aiškinimu iš esmės nėra prieštaringas Scott (2008b) kelių institucinių lygmenų sampratai. Institucinė teorija gali būti laikoma sistemų teorijos išplėtimu materialinės sąveikos analizę papildant simbolinės analizės elementais (Hatch & Cunliffe, 2006, p. 77). Tokiu atveju legitimacija, kuri vyksta per simbolinę komunikaciją, tikrai turi tapti būtinu institucinės teorijos elementu. Tai pripažindami, galime teigti, kad Scott (2008a) organizacinio lauko analizė yra sunkiai atskiriama nuo Weiner (2009) tinklaveikos analizės. Abiem atvejais tiriamą organizaciją (ar instituciją) supa tai, ką Hatch & Cunliffe (2006), remdamosi bendrąja sistemų teorija, vadina tarporganizaciniu tinklu (angl. *interorganizational network*). Šis tinklas lemia specifinę (unikalią organizacijos poziciją) organizacijos ir bendrąją organizacijos aplinka (angl. *general environment*), (aktualią visoms organizacijoms veikiančioms toje pačioje geografinėje erdvėje) (p. 65-68). Ir ši aplinka turi ne tik materialiąją, bet ir simbolinę dedamąsias.

### 1.6.5 Skirtingų institucionalistinių požiūrių įžvalgų integravimas

Institucinė analizė naudojant sisteminės analizės instrumentus leidžia integruoti skirtingų institucionalizmų įžvalgas į vieną modelį. Nors „tradicinis" institucionalizmas ir sistemų teorija formavosi ir vystėsi lygiagrečiai, pagrindiniai jų principai yra stebėtinai panašūs. Tačiau šiuos du požiūrius skiria viena fundamentali savybė. Bendroji sistemų teorija yra „bendroji" pačia plačiausia šio žodžio prasme. Bendrosios sistemų teorijos autorius L. von Bertalanfy siekė sukonstruoti ją taip, kad būtų galima pasiekti tokį abstrakcijos laipsnį, kuris leistų išryškinti viso mokslinio žinojimo esmę (Hatch & Cunnlife, 2006, p. 37). Retrospektyviai žvelgiant L. von Bertalanfy siekė sukurti visuotinę mokslinę paradigmą, tačiau sistemų teorijai nepavyko pasiekti šio tikslo dėl keleto svarbių aplinkybių: (i) žinios yra konstruojamos laike; (ii) mokslinio pažinimo procesas ir institucijos irgi yra socialinės sistemos dalis. Pirmąją prielaidą kaip žmogiškosios agentūros variaciją iškėlė Popper, teigdamas, kad socialiniuose moksluose dėsnių, kurie leistų ekstrapoliuoti ateities procesus, negalima išvesti, kadangi visuomenių elgesys priklauso nuo naujų žinių įgijimo (Checkland, 2007, p. 70). Pats žinių įgijimo procesas nepaklūsta mokslinei įžvalgai, o yra jos padarinys. Antrąją prielaidą apibūdino N. Luhmann socialinių sistemų teorija, kurioje teigiama, kad mokslinis pažinimas apibrėžiant visuomenę kaip sistemą pats yra tokios sistemos dalis. Visuomenė negali į save pažvelgti „iš šono", todėl ji save suvokia per savireferenciją (*autopoesis*). Luhmann teorijoje socialinis tyrėjas negali teigti, kad jo supratimas apie visuomenę yra geresnis dėl jo naudojamo metodo, lygiai tokį pat socialinio žinojimo validumą turi ir laikraščio skaitymas ar pokalbis su draugu. Socialinis mokslas negali įprasminti pirminių socialinių procesų, t. y. to, kaip socialiniai veikėjai juos suvokia, bet gali ieškoti „semantinių koreliacijų" tame, kaip visuomenė pati save apibūdina (Ritzer, 2008, p. 209). Taigi čia susiduriame su strategiškai besielgiančio veikėjo problema: bandydami tiesiogiai išgauti žinias apie tiriamojo veikėjo patirtis, niekad negalime žinoti, ar jo pateikiama informacija yra tikra. Luhmann siūlo išeitį, labai artimą institucionalistinei perspektyvai: socialiniai mokslai turi tirti žinias apie veikėjų stebėjimus – legendas, mitus, ir kita (Ritzer, 2007, p. 212). Taigi originaliąją, visa apimančią, sistemų teorijos ambiciją šiuolaikiniai sistemų teorijos apologetai atmeta (Checkland, 2007, p. 285), tačiau sistemų teorijos pateikiamas analitinių įrankių inventorius gali būti prasmingai panaudotas labai plačioje socialinių tyrimų sferoje.

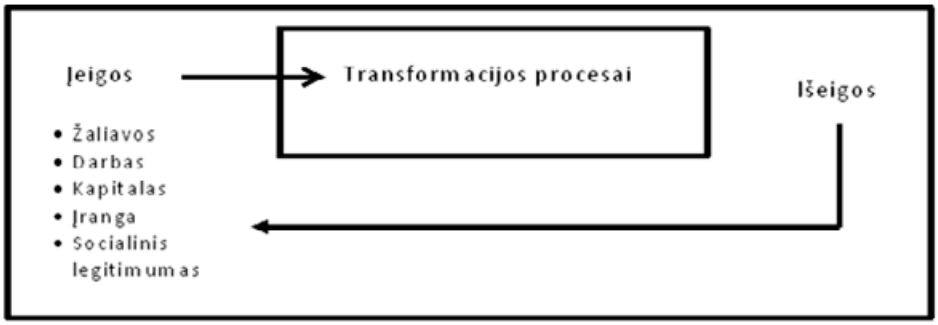
Ginčas, ką svarbiau tirti, elgesį (angl. *behavior*) ar prasmes (angl. *meaning*), yra klasikinis ginčas tarp pozityvistinės ir interpretacinės epistemologijų (Bryman, 2008, p. 589-591). Tačiau teigti, kad šis ginčas yra nesutaikomų paradigmų lygmenyje, negalima, todėl naudodami įvairius metodus galime daryti išvadas tiek apie tiriamųjų veikėjų elgesį, tiek jų suvokimo apie juos supančią aplinką ypatybes (Bryman, 2008, p. 594). Sisteminė analizė kaip instrumentas leidžia atsiriboti nuo metodologijos ir epistemologijos susiejimo. Hatch & Cunliffe (2006) skirdamos modernistinę, simbolinę-interpretacinę ir postmodernistinę perspektyvas, pastebi, kad modernistinė perspektyva, kuriai priskiriama bendroji sistemų teorija, pasižyminti pozityvistine epistemologija (p. 14). Pozityvizmas neįvertina to, kad tyrėjas, tirdamas savo objektą socialiniuose moksluose, pats tampa tiriamuoju (arba stebimuoju) tiriamųjų akyse, o tai gali įtakoti

tiriamųjų elgesį (p. 42). O įmantrūs būdai neutralizuoti šią aplinkybę yra pasmerkiami publikavus tyrimą. Simbolinėje-interpretacinėje perspektyvoje įmanoma taikyti sistemų teoriją pakeičiant kiekybiškai išmatuojamų rodiklių matavimą, informacijoje užkoduotų prasmių vertinimu.

Prasmę kaip tyrimo objektą tiriant socialinius reiškinius moderniose visuomenėse pagrindžia šie argumentai: (i) modernybės savirefleksija ir (ii) „civilizavimosi" procese susiformavęs simbolinės galios prioritetas fizinei. Modernybė su jai priskiriamais dinamizmo elementais pasižymi tuo, kad socialiniai veikėjai yra refleksyvūs. Šis refleksyvumas leidžia jiems išsilaisvinti nuo struktūrinių apribojimų (Ritzer, 2008, p. 431). Todėl stebėjimui, kaip su tiriamu objektu susiję veikėjai įprasmina tiriamo objekto veikimą, turi būti teikiamas prioritetas. Elias (1994:xiii) pastebi, kad „civilizavimo" procesas yra neatsiejamas nuo galios fizinės jėgos monopolizavimo. Fizinės jėgos monopolizacija valstybėje reikalauja iš valstybinių veikėjų pereiti prie simbolinio bendravimo. Simbolinis bendravimas leidžia atsirasti „simbolių emancipacijai", kuri per kalbą (Elias [1991], cit. Newton, 2007, 73) sukuria prielaidas didėjančiam socialinių procesų dinamiškumui. Simbolinės komunikacijos įvairovės didėjimas, tikėtina, suteikia daugiau galimybių pavieniams veikėjams vaidinti svarbesnį vaidmenį socialinėje kaitoje.

Institucionalizmo ir sisteminės analizės įžvalgų integravimą galime priskirti jau Selznick (1949) institucinei teorijai, kadangi ji, vadovaudamasi sisteminės analizės logika, integruoja komunikacijos tyrimus (Denhardt & Denhardt, 2006, p.173; Hatch & Cunliffe 2006, p. 65). Tačiau sisteminės analizės terminas, kaip ir institucionalizmas, gali būti suvoktas labai įvairiai. Dažnai terminas „sistema" skirtingų autorių yra naudojamas skirtinguose kontekstuose ir tai veda prie didelio nesusikalbėjimo (Luhmann, 1995, p. 1). Luhmann (1995) remiasi realistiniu požiūriu, kad sistemos yra tikros (p. 5). Tačiau yra įmanomas ir alternatyvus požiūris, kuris į sisteminę analizę žiūri kaip į analitinį įrankį ir nedaro išankstinių prielaidų apie sistemų egzistavimą. Shaw & Stacey (2000), tirdami sistemų teorijos intelektualinę kilmę, šiuos du požiūrius suveda į Kanto ir Hegelio ginčus. Kanto tikėjimas ateities nuspėjamumu gali būti priešpastatomas Hegelio dialektikai, kur ateitis yra nežinoma (Shaw & Stacey, 2000, p. 36). Dialektinio požiūrio ir sistemų teorijos gretinimas rodo, kad sistemų teoriją galima greičiau suvokti kaip analitinę priemonę, kuria galima nuosekliai tirti pasirinkto objekto raidą, vidinius procesus ir sąveiką su aplinka (Ritzer, 2008, p. 195).

Sisteminę analizę suprantant kaip euristinę priemonę, kuria vadovaudamiesi galime apibrėžti tiriamąjį objektą, leidžia mums naudoti jos instrumentus neperimant pozityvistinės epistemologijos. Institucionalistinėje perspektyvoje riba tarp sistemos ir aplinkos yra santykinė. Formali organizacija per jos darbuotojus yra integruota į aibę institucijų, kurios gali būti prieštaringos, teikti naudą arba žalą organizacijai. Sistema, pagal von Bertalanfy apibrėžimą, nuo aplinkos skiriasi tuo, kad jos kaip daikto struktūra susideda iš tarpusavyje susijusių dalių, nuo kurių veikimo priklauso visos sistemos funkcionavimas (Hatch & Cunliffe, 2006, p. 37). Ribos tarp objekto (sistemos) ir aplinkos tiriant socialines sistemas nubrėžimas dažnai yra labai sudėtingas (Hatch & Cunliffe, 2006, p. 63). Šią problemą lemia tai, kad socialinės sistemos yra kompleksiškesnės nei kitos. Klasikinę sistemų klasifikaciją pateikęs K. Boulding (1956) pasirinko šį kriterijų siekdamas identifikuoti sistemas vienijančias savybes. Žemiausiame, schemų,




**2 pav. Socialinė legitimacija kaip organizacinis resursas (Hatch & Cunliffe, 2006, p. 88).**

lygmenyje sistemos yra uždaros, joms būdingi tik vidiniai tarpusavio ryšiai tarp elementų. Sistemoms tolydžio didėjant, jos darosi vis atviresnės, o jų tarpusavio elementų sąveika remiasi daugiau informaciniais ryšiais nei mechaniniais (Ritzer, 2008, p. 194). Tuo pačiu didesnio kompleksiškumo sistemos susideda iš mažesnio kompleksiškumo sistemų arba subsistemų. Pvz., kapitalistinė ekonomika neįsivaizduojama be transporto, kuris neįsivaizduojamas be ratų. Tačiau tuo pačiu pati kapitalistinė ekonomika gali būti suvokta kaip modernios visuomenės subsistema. Taigi objekto pasirinkimas didele dalimi lemia tai, ką mes laikysime sistemos dalimi ir tai, ką aplinkos.

Socialinių sistemų, kaip jas beapibrėžtume, atvirumą charakterizuoja ne tik išorės veiksniai, bet ir socialinės institucijos. Atviros sistemos ir aplinkos sąveikos mechanizme galime skirti keturias analitines kategorijas: įeigas, išeigas, transformaciją ir grįžtamąjį ryšį (2 pav.). Įeigos – tai aplinkos poveikis sistemai. Institucionalistinėje perspektyvoje skiriami dviejų tipų resursai: materialieji ir nematerialieji (legitimacija) ir resursai, leidžiantys sistemai veikti (Hatch & Cunliffe 2006, p. 88). Suvokdami legitimaciją kaip resursą turime atkreipti dėmesį, kad sisteminėje perspektyvoje institucijos negali būti atsiejamos nuo materialių (organizacinių) mechanizmų, kurie užtikrina institucijų veikimą. Kitaip tariant, institucijos negali egzistuoti be agentų, kurie jas sergsti ir siekia užtikrinti, kad kiti veikėjai paklustų institucionalizuotoms praktikoms. Toks principinis modelis leidžia suvokti tiriamo objekto dinamiką.

## 1.7 Viešojo valdymo sistemos legitimacija ir autonomija

Suvokdami legitimaciją kaip argumentus, pagrindžiančius nusistovėjusius valdymo-pavaldumo santykius, turime pripažinti, kad šie argumentai ne visada įtikina valdomuosius, jog valdžia yra tinkama ir tuo pačiu vis tiek valdymo santykiai gali būti išlaikomi. Formalios valdymo struktūros gali egzistuoti ir neturėdamos pakankamos legitimacijos, o remtis kitais resursais, taip pat ir simboliniais (pvz., kai demokratinėje santvarkoje valdžia neturi gyventojų pasitikėjimo, tačiau gali veikti, nes nesuformuluojama jokia alternatyva). Taigi nors valdžia ir atvira sistema, turime pripažinti tam tikrą jos autonomiją, kuri jai leidžia veikti priešiškoje aplinkoje. Sistemų teorijoje laikomasi prielaidos, kad socialinės sistemos su didėjančiu aplinkos kompleksiškumu kovoja pačios didindamos savo kompleksiškumą per diferenciacijos procesą, kuriuo siekiama

sukurti adekvačius reakcijos į aplinką procesus. Tačiau begalinis kompleksiškumo sistemos viduje didinimas yra neįmanomas, nes begalinis vidinių ryšių kiekis sistemą paverstų nefunkcionalia. Sistemos kompleksiškumas visada yra mažesnis nei aplinkos, kitu atveju nebūtų įmanoma suvokti jos kaip sistemos. Burges ([1964], cit. Ritzer, 2008, p. 197) pateikia pavyzdį, kuriame karalius liepė sukurti visiškai tikslų jo karalystės žemėlapį. Tačiau pastangos parengti tokį žemėlapį baigėsi tuo, kad jis prilygo karalystės dydžiui ir buvo bevertis kaip žemėlapis. Į klausimą, kodėl sistemos keičia vidines savybes, galime rasti keletą bandymų atsakyti: Luhmann (1995) autopoetinių sistemų idėją ir Katz & Kahn (1966) atvirų sistemų modelį. Pagal Luhmann, socialinės sistemos yra autopoetinės, t. y. joms būdinga: (i) vidinių sistemos elementų gamyba; (ii) saviorganizacija; (iii) savireferencija (autopoezė); (iv) uždarumas (Ritzer, 2008, p. 198). Luhmann, kaip ir Katz ir Kahn požiūriu bei skirtingai nuo struktūrinio-funkcionalizmo atstovų naudojamos sistemos sampratos, sistemos yra savarankiški ir stipriai autonomiški veikėjai. Socialinės sistemos gali kurti pačios savo elementus (pvz., moderni ekonomika kuria pinigus, be jos pinigai būtų beprasmiai, nes patys savaime neturi vertės) ir pačios spręsti dėl vidinės organizacijos, remdamosi pačių generuojamomis išeigomis. Tačiau įdomiausia Luhmann prielaida yra ta, kad socialinės sistemos yra uždaros ir tai priešpastato jo poziciją Katz & Kahn (1966). Anot Luhmann, socialinė sistema sąveikauja ne su aplinka, o su jos reprezentacijomis pagal pačios sistemos nusistatytus standartus. Biurokratijos atveju, biurokratija „supaprastina" realius klientus (piliečius) iki pateikiamų dokumentų turinio ir niekada nekontaktuoja su tais klientais. Lygiai taip pat biurokratija redukuoja savo pačios darbuotojus suteikdama jiems pareigas, o jų žmogišką kompleksiškumą paversdama aplinkos elementu. Bet kokie nukrypimai nuo standarto sistemoje yra priimami itin neigiamai ir sistema pirmiausia bando susidoroti su šiuo nukrypimu jį panaikindama (pvz., nubausdama netinkamai užpildžiusį formą pilietį arba atleisdama neracionaliai besielgiantį darbuotoją) (Ritzer, 2008, p. 199).

Abiejuose požiūriuose sutinkama, kad sistemos raidą charakterizuoja jos diferenciacija. Katz ir Kahn perspektyvoje sistemos raidą lemia ne autopoezė, o „techninio branduolio" poreikiai ir aplinkos reikalavimai. Techninis branduolys čia suprantamas per verslo vadybos kategorijas kaip bazinės organizacijos kompetencijos, kurios leidžia jai užsitikrinti sėkmingą išgyvenimą. Todėl techninio branduolio apsaugojimas yra pagrindinė organizacijos kaitą lemianti veikla. Organizacija plėtojasi dviem kryptimis: (i) branduolio aptarnavimo plėtros ir (ii) adaptacijos. Branduolio aptarnavimas yra tos organizacijos veiklos, kurios yra skirtos aprūpinti jį resursais (pvz.: personalo vadyba, buhalterinė apskaita, patalpų ir įrengimų priežiūra). Adaptaciniai procesai yra tokie procesai, kuriais siekiama įvertinti organizacijos prisitaikymo prie aplinkos poreikį, kad „techninis branduolys" veiktų maksimaliai efektyviai (pvz.: strateginis planavimas, tyrimai ir produktų plėtra, viešieji ryšiai) (Hatch & Cunliffe 2006, p. 122). Pagal šį modelį diferenciacija neįmanoma be integracijos, kuri suprantama kaip hierarchinio valdymo organizacijoje formavimas, turintis užtikrinti diferencijuotų funkcijų padalinių koordinuotą veikimą.

Gretinant su biologine evoliucija, socialinei evoliucijai yra būdinga: (i) variacija, (ii) selekcija ir (iii) stabilizacija. Variacija, kaip ir evoliucijos veikimas per bandymus ir nesėkmes, pateikia galimų veikimo alternatyvų pasirinkimą. Vėliau selekcijos procese

yra nustatomas geriausias pasirinkimas ir įvyksta stabilizacija (Ritzer, 2008, p. 202). Atsižvelgdami į Luhmann (1995) nuostatą, kad socialinės sistemos bazinis elementas yra komunikacija, galime teigti, kad socialinės sistemos stabilizacijos samprata yra tapati institucionalizacijai. Luhmann pateikiama dvigubos kontingencijos idėja yra artima institucionalistiniams aiškinimams, kodėl institucijos formuojasi (žr. 1.6.2). Kitaip tariant, vertinant ar asmenys, su kuriais bendraujame, elgiasi tinkamai mums reikia taisyklių (institucijų) kaip atskaitos taško. Tačiau nepaisant institucinių apribojimų visada išlieka galimybė šiems asmenims elgtis strategiškai (t. y. mums nenuspėjamai).

Apibendrindami, galime teigti, kad institucijų ribojančią funkciją būtina papildyti ir įgalinančia. Nors ir ribojamos institucijų organizacijos visada turi tam tikrą autonomiją nuo aplinkos. Taigi legitimaciją galima suprasti ne tik kaip suinteresuotų pusių palaikymą arba nepalaikymą konkrečioje situacijoje tiriamai organizacijai, bet ir kaip suinteresuotų pusių pripažinimą, kad institucionalizuotos praktikos yra neišvengiamos (pvz., parlamentas, neturintis visuomenės pasitikėjimo, gali veikti, kadangi visuomenėje nėra matoma alternatyvų). Atskyrę tiesiogines aplinkos įeigas nuo legitimacijos taip pat galime teigti, kad organizacinis laukas yra organizacijos veikimo superstruktūra, kuriai būdinga įtampa ir vidiniai prieštaravimai ir kuriuos organizacija gali sėkmingai išnaudoti.

Tuo pačiu legitimacija paklūsta kelio priklausomybės dėsniams ir yra organizacijos praktikų institucionalizavimą lemiantis veiksnys. Galima kelti prielaidą, kad organizacijų (ar net stambesnių socialinių sistemų) negebėjimą adaptuotis ar net žlugimą šioje perspektyvoje galima aiškinti aplinkos reikalavimų kaita, tuo tarpu kai organizaciją legitimuojančios normos neleidžia jai keisti veiklos. Tačiau konkretūs mechanizmai, kaip vienos ar kitos organizacijos vystosi, reikalauja atlikti specializuotus tyrimus.

## 1.8 Dokumentai kaip institucijas apibūdinantys duomenys

Luhmann (1995) ribą tarp socialinės sistemos ir jos aplinkos laiko komunikacijos tarp asmenų buvimą. Jo požiūriu, nekomunikuotos nuomonės, nuostatos ir kita, kuriuos žmonės pasilaiko sau, gali būti laikomos socialinės sistemos aplinka. Tuo tarpu komunikacija yra tai, kas apibūdina socialinę sistemą. Komunikacija socialinės sistemos kontekste yra prasmių, kurios sudaro pagrindą veikti, kūrimas ir todėl gali būti laikoma pagrindiniu tyrimo objektu. Galima pateikti tokį pavyzdį: „labas“, „sveikas“, „laba diena“ yra pasisveikinimai. Tačiau jei žmogus, kuris visada sveikinasi „sveikas“, vienąkart pasivaikina „laba diena“, jis komunikuoja tam tikrą prasmę, kuri ir yra pagrindas veikti kitaip nei įprasta (Ritzer, 2008, p. 200).

Daliai socialinių tyrėjų kalba nustojo būti tiesiog mediacine priemone, o pati tapo socialinių tyrimų objektu (Bryman, 2008, p. 493). Kalba gali pasirodyti įdomi, nes ji yra priemonė aprašyti patiriamą realybę, tuo pačiu jos struktūra yra barjeras, ribojantis mūsų realybės suvokimą. Postmodernizme šis barjeras yra suvokiamas kaip neįveikiamas ir dėl to pati kalba tampa socialiai sukonstruota realybe, kurioje mes gyvename (Bogason, 2007, p. 238). Šiame tyrime yra koncentruojamasi į oficialius dokumentus, todėl būtina aptarti kai kurios kalbinių simbolių studijų įžvalgas, kadangi jų ryšys su fronetinių tyrimų perspektyva reikalauja papildomo dėmesio. Laikantis *phronesis*

pozicijos, pirmenybė turi būti teikiama veiksmo, o ne kalbos tyrimui (Flyvbjerg, 2006, p. 377-378). Galime skirti du skirtingus požiūrius tirti kalbai: struktūralizmą ir postmodernizmą. Struktūralizmą galime laikyti pozityvistine perspektyva. Pripažindama aplinkybę, kad žmonės tarpusavio santykiuose remiasi kalba, ši tyrimų pakraipa remiasi prielaida, kad egzistuoja tam tikri dėsniai, pagal kuriuos formuojasi kalba ir kurie lemia socialinę sąveiką (Moses & Knutsen, 2007, p. 189). Tačiau prielaida, kad kalboje jos raidos metu užkoduojamos universalios socialinės sąveikos taisyklės, tapo poststruktūralizmo (ir plačiau postmodernizmo) kritikos atskaitos tašku. Struktūralizmui būdingą hermeneutinį siekį tekstus tirti įvertinant jų istorinius, politinius, kultūrinius kontekstus postmodernizmo požiūriu (J Derrida) reikia laikyti neįgyvendinamu, kadangi rekonstruoti kontekstus yra neįmanoma. Taigi kiekvienas naujas teksto skaitymas iš tikrųjų yra ir naujas prasmių konstravimas (Hatch & Cunliffe, 2006, p. 53). Vienas iš tyrimo metodų, išlikusių įvykus „lingvistiniam posūkiui", yra diskurso analizė. Diskurso termino išpopuliarėjimas yra siejamas su M. Foucault darbais (Moses & Knutsen, 2007, p. 212-214; Hatch & Cunliffe, 2006, p. 51; Bryman, 2008, p. 499). Diskursas Foucault tyrimuose yra suprantamas kaip: „būdas, kuriuo konkretus lingvistinių kategorijų rinkinys yra susijęs su objektu ir būdais kuriais jis apibrėžia mūsų supratimo rėmus apie tą objektą". Diskursas sukuria objekto versiją ir laikui bėgant lieka vienintele jo reikšme (Bryman, 2008, p. 499).

Diskurso studijų įžvalgos gali reikšmingai pasitarnauti diferencijuojant jau sukonstruoto analitinio modelio instrumentus. Bryman (2008) pastebi, kad diskurso analizės epistemologija yra anti-realistinė ir konstruktyvistinė (p. 500). Taigi ji atmeta prielaidą, kad pažįstant socialinę realybę diskursas gali atskleisti gilesnes prasmes, glūdinčias už jo. Tačiau toks radikalus požiūris į diskursą nėra būtinas. Jis taip pat gali būti suvoktas instumentiškai kaip socialinių veikėjų priemonė pasiekti savų tikslų. Šis požiūris yra priimtinas kritinės diskurso analizės pakraipai (Bryman, 2008, p. 508-9). Apibrėžus diskursą kaip praktiką arba veiksmą, kuriuo kažko siekiame, neprieštarautume mūsų aukščiau sukonstruotai strateginio reliacinio požiūrio sampratai. Tiesiog laikytume, kad komunikacija irgi yra veiksmas ir institucionalizuoto elgesio forma. Apibrėžę diskursą kaip instrumentą, kurį naudoja tiek organizacijos, tiek individai, galime teigti, kad institucinė kaita gali būti paskatinta ne tik materialiosios aplinkos kaitos ar technologijų kaitos, bet ir per strategišką refleksyvių veikėjų komunikavimą.

Taigi integruojant diskurso analizės prielaidas į mūsų pasirinktą institucionalistinę schemą reikia įtraukti retorikos terminą. Retorika kaip mechanizmas, kuriuo siekiama įtikinti (Bryman, 2008, p. 698), yra svarbus politinio (ir kitų valdymo formų) veikimo elementas. Retoriniais mechanizmais institucija gali siekti suformuoti tam tikrą požiūrį į jos sukurtas išeigas arba vengti atlikti kokią nors veiklą, nurodydama „negalimumo" priežastis.

Retoriką galime suprasti ne tik kaip viešo kalbėjimo, bet ir kaip tekstinių dokumentų savybes. Ją apima: etosas (*ethos*), patosas (*pathos*) ir logos (Smullen, 2011, p. 45-46). Etosas yra teksto autoriaus argumentai, nusakantys jo teisę kalbėti į auditoriją. Patosas yra jausmų, kuriuos turėtų sukelti tekstas, komunikavimas, pvz., ar tai, kas yra sakoma reikalauja susitelkti, susitaikyti, džiaugtis ir pan. Logos yra tekste pateikiami argumentai, leidžiantys konstatuoti, kad teiginiai yra teisingi. Hood (1998)

**5 lentelė. Tinklo grupės kultūros modelis.**

| | Grupė | |
|---|---|---|
| Tinklas | Aukšta | Žema |
| Aukštas | Fatalizmas | Hieararchija |
| Žemas | Individualizmas | Egalitarizmas |

*Šaltinis*: Douglas [1982]; Ellis Wildavsky [1990] cit. Smullen, 2011, p. 56.

įžvelgia keturias viešosios valdžios retorines strategijas, kurias sieja su „tinklo grupės kultūrine teorija“ (angl. *Grid group cultural theory*). Pagal ją galime skirti keturis „gyvenimo būdus“ (angl. *way of life*): fatalizmą, hierarchiją, egalitarizmą, individualizmą. Šiems gyvenimo būdams apibūdinti skiriami du viešojo valdymo retorikos tipai skirti: tinklas (angl. *grid*) ir grupė (angl. *group*). Tinklą galime suprasti kaip taisykles, ribojančias veikėjus: jos yra arba griežtos ir nekintamos, arba lanksčios. Grupę galime suprasti per ryšius tarp veikėjų, kurie gali būti glaudūs, kai individai yra bendruomenės dalis, arba ne (Smullen, 2011, p. 56; 5 lentelė). Iš vienos pusės galime teigti, kad kiekvienas iš šių tipų gali charakterizuoti bet kurio individo gyvenimo būdą, iš kitos – viešosios valdžios atstovai neišvengia savo retorikoje pozicionuoti savęs taip, kad pirmenybės neteiktų kuriam nors vienam gyvenimo būdo tipui. Atitinkamai galime įžvelgti keletą tokios viešosios retorikos ypatybių. Fatalistinėje retorikoje akcentuojamas valdymo aplinkos nenuspėjamumas ir netikėti rezultatai, o kaltė verčiama likimui. Hierarchinėje retorikoje akcentuojamos ekspertinės žinios, prognozavimas, vadyba, o kaltė dėl nesėkmių verčiama taisyklių ir procedūrų nesilaikymui, profesionalumo stokai. Individualistinėje retorikoje akcentuojamas individų savanaudiškumas, o kaltė dėl nesėkmių verčiama netinkamoms motyvacinėms struktūroms, kurios neleidžia įvertinti tikrųjų kaštų. Egalitaristinė retorika akcentuoja grupės ir galios santykius, o kaltę verčia piktnaudžiavimui valdžia, korupcijai (Hood, 1998 cit. Smullen 2011, p. 58-61).

Taigi kalbėjimas valdymo kontekste gali būti suvokiamas ne tik kaip informavimas apie kokius nors veiksmus ir problemas, bet ir kaip pačios problemos bei jų sprendimas. Hatch & Cunliffe (2006) pateikia pavyzdį apie retorikos vaidmenį iš viešojo administravimo srities. Jos aprašo decentravimo (angl. *decentering*) diskurse efektą. Pagal šį efektą tam tikros kategorijos valdymo realybėje gali egzistuoti tik tol, kol jos egzistuoja diskurse. Taip jos brėžia liniją, kur Naujosios viešosios vadybos (NVV) ir demokratinio valdymo (angl. *governance*) iššūkis tradiciniam viešajam administravimui visiškai pakeitė vadybininko (administratoriaus) sampratą. Tradiciniame administravimo modelyje centralizuota ir valstybės prievartos galia paremta biurokratija buvo apibūdinama kaip svarbiausias tinkamai veikiančios valstybės veiksnys. Tačiau pasikeitus diskursams ir pavertus klientą (pilietį) centriniu gero valdymo diskurso objektu, atsiranda prielaida decentruoti administracinę galią. Diskursyvinis pasikeitimas reikalauja keisti politinio diskurso klausimą iš „kodėl demokratinis valdymas negalimas“ į „kaip jį padaryti įmanomu“. Toks institucinės raidos aiškinimas turi keletą pranašumų: (i) kadangi diskursas yra formuojamas viešojoje erdvėje, jis gali būti lengvai stebimas bei (ii) nereikalauja daryti išankstinių prielaidų apie socialinę struktūrą.

Tiriant Vyriausybę iškyla keletas svarbių praktinių klausimų dėl to, kokius duomenis įmanoma rinkti dar prieš pradedant kelti klausimus apie jų analizės validumą.

Siekiant apibūdinti tiriamąjį objektą yra laikomasi nesikišimo nuostatos dėl dviejų priežasčių: (i) tai nėra įmanoma šio tyrimo apimtyje ir (ii) kadangi tai galėtų sukelti tiriamųjų elgesio kaitą. Iš Bryman (2008) pateikiamų metodų, kuriais galima tirti objektus nesikišant (pėdsakai, dokumentai, paprastasis stebėjimas, stebėjimas paveikus aplinkybes), prieinama yra tik dokumentų analizė (p. 309). Kadangi tiriamoji medžiaga susidarys tik iš diskursyvinių duomenų, materialiosios Vyriausybės veiklos aspektų įtaką bus galima įvertinti tik netiesiogiai.

Kaip pažymėta aukščiau (žr. Įvadą), šio tyrimo klausimas remiasi kas? teiginiu. Lietuvoje nėra atlikta daug tyrimų, ypatingai vadybos ir administravimo srityje, apie Vyriausybės ir ją supančių suinteresuotųjų pusių sąveiką. Čia suformuluota institucinė perspektyva mums leidžia apibūdinti Vyriausybės kaip institucijos vaidmenį. Tik turint tokius duomenis yra įmanoma tinkamai vertinti kitų institucijų ir organizacijų galią viešajame valdyme bei jų strategines galimybes keisti egzistuojančias viešojo valdymo institucijas. Žvelgiant į dokumentus kaip į pagrindinį duomenų šaltinį svarbu apibrėžti dokumento sąvoką. Į pasaulį galima žvelgti kaip į tekstą, kuris kuria prasmes ir atitinkamai suvokti tam tikrus jo elementus kaip dokumentus (Bryman, 2008, p. 296). Šiame tyrime apsiribosime Vyriausybės generuojamais oficialiais dokumentais siekdami apibūdinti jos veikimo modelį. Nors, užbėgdami už akių empirinio tyrimo rezultatų aptarimui, turime pažymėti, kad LR Seimo sprendimai yra būtina sąlyga daugelio analizuojamų procesų eigoje. Čia svarbu daryti išlygą – kadangi dokumentai visada yra kontekstualūs, tai dažniausiai reiškia ir jų intertekstualumą. Kitaip tariant, visi dokumentai atsiranda kaip reakcija į kitus dokumentus (Bryman, 2008, p. 297). Tačiau laikydamiesi induktyvios nuostatos kontekstą apibrėžiančius dokumentus analizuosime pagal poreikius. Dokumento konteksto analizei atlikti labiausiai yra išplėtotas hermeneutinis požiūris. Hermeneutinis požiūris siekia išsiaiškinti tekstų autorių perteikiamas prasme (Bryman, 2008, p. 532). Institucionalistinėje perspektyvoje tai yra ypatingai svarbu. Šis požiūris potencialiai gali atsakyti ir į sudėtingesnius tyrimo klausimus, tačiau, neturėdami aprašomosios teorijos apie LR Vyriausybės veiklos modelį, negalime kelti jokių hipotezių apie konkrečius jos veiklos mechanizmus.

Baigiant dalį ir prieš pradedant analizuoti specifines viešojo administravimo disciplinos teorijas bei empirinio tyrimo rezultatus, svarbu atkreipti dėmesį į tai, kaip buvo siekiama užtikrinti šio tyrimo validumą. Iš vienos pusės, tyrimo validumas atsiskleidžia per tekste dėstomus teiginius ir pateikiamus duomenis, iš kitos – papildomai atkreipiamas skaitytojo dėmesys į procedūras, kuriomis siekta užtikrinti tyrimu padarytų atradimų validumą negali pakenkti. Creswell (2009) pateikia tokias procedūras, kurios leidžia užtikrinti tyrimo atradimų validumą ir duomenų patikimumą: transkripcijos tikrinimas; kodų prasmių išlaikymas; gautų kodų lyginimas su kituose panašiuose tyrimuose gautais kodais; duomenų trianguliacija (skirtingų šaltinių apie tą patį objektą paieška); duomenų aptarimas su duomenis pateikusiais tyrimo dalyviais; tankus (angl. *thick*) aprašymas; galimo asmeninio autoriaus šališkumo tyrime ir informacijos nesutampančios su pagrindiniais atradimais pateikimas; ilgalaikis buvimas tiriamoje aplinkoje (angl. *field*); naudojimasis kolegų (angl. *peer*) apklausinėjimais apie tyrimo rezultatus (angl. *debriefing*); naudojimasis išorinio auditoriaus paslaugomis (p. 190-192).

Pirma, kadangi duomenų šaltiniai šiam tyrimui yra oficialūs, transkripcija, duomenų aptarimas su pateikėjais ir trianguliacija negali būti taikomi. Antra, šis tyrimas yra rengiamas kaip daktaro disertacija ir rengimo procese periodiškai, nuo 2010-ųjų du kartus per metus, buvo pristatomas katedros akademiniam personalui ir aptariamas. Galutinis šio tyrimo tekstas bus vertinamas disertacijos gynimo procedūroje ir gali būti tapatinamas su išorinio auditoriaus paslaugomis. Trečia, asmeninė tyrėjo pozicija socialinių mokslų atžvilgių atskleidžiama ir argumentuojama 1.1 ir 1.3 skyriuose. Tuo pačiu svarbu papildyti, kad tiriamojo objekto, LR Vyriausybės, veikla tiesiogiai įtakoja tyrėją, kadangi jis yra valstybės pilietis, gyvenantis šalyje. Iš vienos pusės, šią aplinkybę galime laikyti privalumu (kadangi tai gali būti prilyginama buvimui tiriamoje aplinkoje, nors ir netiesiogine prasme). Iš kitos pusės, visada išlieka rizika vertinti Vyriausybės veiksmus pagal jų poveikį asmeniniam gyvenimui. Ketvirta, tyrimo aprašymo „tankumas“ visada turi atsižvelgti į teksto stilistikos reikalavimus. Tačiau tais atvejais, kai buvo aptariamos pagrindinės tiriamosios kategorijos, siekta jas apibūdinti skirtinguose tiriamuosiuose kontekstuose. Deja, šiame tyrime nėra galimybės lyginti turimus kodus su panašiais tyrimais. Kadangi su LR Vyriausybe susiję tyrimai nesiremia grindžiamąja teorija, jie tik netiesiogiai gali būti siejami su institucionalistine perspektyva ir viešojo administravimo disciplina.

## 2. VIEŠOJO VALDYMO INSTITUCIONALIZACIJOS TEORINĖ ATRANKA

Apibrėžę ir detalizavę pasirinktą metodologinį, strateginį reliacinį, požiūrį ir pripažindami, kad socialinė struktūra ir agentūra gali būti atsiejamos nebent konceptualiai, turime atkreipti dėmesį į tai, kad šiuolaikinio viešojo valdymo institucijos formavosi švietimo epochoje. Viešojo valdymo normatyvinės teorijos viešojo administravimo kontekste turi laikytis demokratizacijos procese institucionalizuotų vertybių. Viešojo administravimo discipliną įvardindami kaip instituciją turime atsižvelgti į dvi vertybes: teisinės valstybės ir tautos suvereniteto. Šių imperatyvų viešojo valdymo teorijoje laikymąsi turime suvokti kaip kultūrines-kognityvines viešojo administravimo disciplinos normas, kuriomis galima apibrėžti kas yra ir kas nėra tinkama normatyvinė viešojo valdymo teorija. Šioje dalyje siekiama apibūdinti, kodėl šie du terminai gali būti laikomi pagrindiniais disciplinoje. Tuo pačiu jie leis apibūdinti valstybę kaip Vyriausybės veiklos lauką ir apibrėžti teorinės „vaizduotės" viešajame administravime ribas viešojo valdymo įvairovės požiūriu. Šis tikslas gali būti pasiektas toliau plėtojant ankstesnėje dalyje pradėtų analizės kategorijų paieškas.

### 2.1 Hobbes ir Rousseau visuomenės prigimties aiškinimų implikacijos demokratinio viešojo valdymo institucionalizacijai

1.5 skyriuje Vyriausybę apibrėžėme kaip valstybės vykdomosios valdžios instituciją. Ankstesnėje dalyje išanalizavome galimų institucijos sampratų ir jų kaitos aiškinimo įvairovę. Viešojo administravimo discipliną tiesiogiai domina tik formalios, t. y. reguliatyviniame lygmenyje esančios, institucijos. Tačiau, institucinė analizė reikalauja pripažinti, kad reguliatyvinių institucijų galiojimas priklauso ne tik nuo reguliatyvinių, bet ir nuo kitokių normų institucionalizavimo gilesniuose lygmenyse. Suprasdami institucijas kaip taisyklių sistemas, turinčias jos laikymąsi užtikrinančius organizacinius išteklius, turime identifikuoti tiek Vyriausybę apibūdinančias ir jų veiklą ribojančias specifines socialines taisykles, tiek valdomus išteklius. Pagrindinės iš Vyriausybės apibrėžimo kylančios kategorijos, kurias turime aptarti atlikdami teorinę tyrimo atranką yra: (i) valstybė ir (ii) vykdomoji valdžia.

1.6 skyriuje sukonstruota analitinė schema yra patogi atlikti duomenų analizę, tačiau siekiant duomenims suteikti prasmę konkretesniame, valstybinio valdymo, kontekste, kuris atitiktų viešojo administravimo disciplinos reikalavimus, yra būtinas specifinių viešajam administravimui idėjų aptarimas. Kalbant apie valstybę ir jos formavimąsi svarbu aptarti keletą aspektų: (i) suvereniteto vaidmenį šiuolaikinės valstybės formavimesi ir (ii) valstybės funkcijų genezę. Kalbant apie valstybės atsiradimą ir jo priežastis, šis klausimas išlieka aštrių antropologų ginčų objektų (Nelson, 2006, p.10). Problemų kyla net dėl pačios sąvokos: valstybė vienų autorių suvokiama kaip „tuščia" kategorija, nežyminti nieko reikšmingo, o kitame kontinuumo gale ji gali būti suvokiama kaip pagrindinė modernaus pasaulio būties struktūra, kurios nesuvokus, neįmanoma bandyti aiškinti jokių kitų socialinių procesų (Hay & Lister, 2006, p. 10). Taip pat tai, kas yra vadinama valstybe, pasireiškia per labai didelę institucijų įvairovę.

Nepaisydami šių ginčų, atskaitos tašku tolimesnei analizei galime pasirinkti M. Weber valstybės apibrėžimą, kuriame teigiama: „valstybė yra legitimios jėgos naudojimo monopolija konkrečioje apibrėžtoje teritorijoje“ (Weber, 2004b) [1919], p. 33).

Kaip teigia Nelson (2006, p. 2), valstybės kaip savarankiško aktoriaus politiniame procese pripažinimas negali būti suvoktas atskirai nuo teorijų, kurias akademinė bendruomenė kuria pasiremdama savo supratimu (ideologija) apie tos dienos aktualijas. Vakarų civilizacijoje valstybės svarbos politiniame procese ( atitinkamai ir kaip politinio proceso analizės kategorijos) vertinimai tarp JAV (galime teigti, kad ir platesniame anglakalbių kraštų kontekste) ir Europos akademinių tradicijų skiriasi. JAV akademinėje bendruomenėje šis klausimas buvo atviras nuo pat jų susikūrimo, tuo tarpu kai Europoje valstybės svarba buvo suabejota palyginus neseniai kartu su neoklasikinės ekonomikos ir kai kurių globalizacijos teorijų plėtra (Eppler, 2009). Tačiau be valstybės koncepcijos viešojo administravimo disciplinos suvokti neįmanoma. W. Wilson, dažnai laikomas viešojo administravimo disciplinos tėvu, žymiajame savo straipsnyje įvardijo profesionaliosios biurokratijos funkciją būtent kaip valstybinės valios įgyvendinimo procesą (W. Wilson, 1887). Nepripažindami valstybės, negalime apginti ir viešojo administravimo disciplinos. Nelson (2006) siūlo į modernią valstybę žiūrėti kaip į kompleksą politinių, socialinių ir ideologinių struktūrų (p. 127). Šių struktūrų sąveiką įmanoma suvokti tik per struktūrizuojantį suvereniteto principą, kuris yra kertinė valstybių egzistavimą laiduojanti institucija.

Suverenitetas savo ruožtu yra sąvoka, kurios empirinė reikšmė ir analitinė vertė irgi yra ginčų objektas. Tačiau galime teigti, kad analitiškai yra įmanoma skirti juridinį ir faktinį suverenitetą (Kurtulus, 2005, p. 58). Juridinis suverenitetas yra savybė, kurią valstybės įgyja tarptautinio pripažinimo procese ir jis daugeliu atveju sudaro sąlygas atsirasti faktiniam suverenitetui, kurį galima apibrėžti kaip institucinio veikėjo ir teritorijos santykį, kuriame institucija tampa sprendimų monopolininke dėl tos teritorijos valdymo. Tačiau faktiniam suverenitetui egzistuoti juridinis suverenitetas nėra būtinybė net ir situacijose, kai teritoriją valdo institucijos, kurios neturi juridinio suvereniteto. Hobsiškasis „visų karas su visais“ yra greičiau išimtis nei taisyklė valstybėse, kur tarptautiniu mastu pripažinta valdžia išnyksta (Kurtulus, 2005, p. 191). Visada atsiranda socialinės struktūros, kurios gali perimti suverenių funkcijų vykdymą. Taigi suverenitetas faktine jo prasme yra artimas legitimacijai, o šią savo ruožtu galime suvokti kaip institucinės galios funkciją (plačiau žr. 1.7 ir 2.8 sk.). Tačiau vėlgi faktinis suvereniteto ir institucijos legitimacijos santykis nėra vienareikšmis ir turi būti aptariamas detaliau.

Nesant sutarimo dėl valstybės istorijos (Jacobsen, 2008, p. 349) ir net jos empirinio egzistavimo fakto bei to, kaip ją derėtų vertinti mūsų teorinei analizei galime pasitelkti dviejų skirtingų (teigiamo ir neigiamo) požiūrių į valstybę palyginimą siekdiant išgauti analitines kategorijas, kurios leistų paaiškinti suvereniteto ir legitimacijos santykį. Almond et al. (2008, p. 3) klasikinius teigiamą ir neigiamą požiūrius į valstybę priskiria Hobbes ir Rousseau. Aiškindami valstybės formavimąsi, riek Hobbes, tiek Rousseau pasitelkia socialinio kontrakto terminą (Richardson, 2009, p. 12).

Hobbeso „Leviatanas“ (1976 [1651])[31] yra klasikinis valstybės nepakeičiamumą racionalizuojantis veikalas. Hobbesui yra priskiriama šiuolaikinės valstybės suverenumo sampratos autorystė (Nelson, 2006, p. 67). Ankstesnieji apie valdymą mastę autoriai nesugebėjo sukonstruoti tokio valstybės modelio, kuris būtų pritaikomas bendriausia prasme. Hobbeso „Leviatanas“, nors ir buvo tekstas, kuriuo siekta pagrįsti absoliutinių monarchijų legitimumą, išlieka svarbių idėjų šaltiniu iki pat šių laikų, kadangi šis veikalas yra modernios valstybės koncepcijos pagrindas. Hobbesui „Leviatanas“ nėra natūralus darinys (kaip pvz., karaliaus asmens ir valstybės tapatinimas ankstesnėse teorijose), o dirbtinis mechanizmas: „absoliuti galios technologija“ (Neocleous, 2003, p. 21). Cromartie (2003, p. 97) Hobbeso teorijos pasiekimu laiko valstybės abstrahavimą, t. y. sugebėjimą suformuluoti politinės galios koncepciją kaip realybę, skirtingą nuo natūralios būsenos. Hobbeso modelyje prielaida, kad žmogus gali veikti nesavanaudiškai, yra laikoma nerealistiška. Naudodamasis natūralios (*status naturalis*) ir civilizuotos (*status civilis*) būsenų terminais, jis pateikia skirtingas galios ekologijos schemas, kurios, anot jo, neabejotinai demonstruoja valstybės privalumus lyginant su situacijoms, kuriose valstybės nėra.

Hobbeso natūralioje būsenoje žmonės yra vedini nepasotinamo savanaudiško apetito (Cromartie, 2003, p. 97). Kiekvienas individas, turėdamas savo galios dalį visuomenėje, ją naudoja smurtu siekdamas gauti kuo didesnę dalį ribotų išteklių. Tokioje visuomenėje žmogaus gyvenimas yra labai nemalonus, neturtingas ir trumpas. Joje neįmanomas ir žinojimas kaip toks, kadangi nėra jokių galimybių akumuliuoti patirtį. Žinios Hobbesui yra tvarkos atributas, o galia ir yra žinios. „Leviatano“ galia slypi būtent jo sugebėjime kurti ir reguliuoti žinias (Neocleous, 2003, p.48). Hobbesui atrodo akivaizdu, kad valstybė yra vienintelė ir alternatyvų neturinti organizacinė forma, kuri gali užtikrinti, kad visuomenė ne tik funkcionuotų, bet ir apskritai egzistuotų.

„Leviatano“ modelis yra sukonstruotas remiantis prielaidomis apie mikrosocialines žmonių sąveikos ypatybes ir pačiam Hobbesui tai yra jo teorijos „moksliškumo“ pagrindas (Cromartie, 2003, p. 96). Taip pat tai yra pirmasis modelis, kuriam nereikia remtis metafizika, kitaip tariant dieviškąja karaliaus teise valdyti, o pakanka pozityvistinės teisės interpretacijos (Nelson, 2006, p. 62). Leviatano idėją galima apibendrinti taip: žmonės turi perduoti savo turimą galią suverenui (valstybei), kurio tikslas – užtikrinti, kad žmogaus teisė į gyvybę būtų apsaugota (Kriegel, 1995, p. 44). Valstybė pasiimdama visų individų galią, tačiau ji neprivalo užtikrinti visuomenei nieko daugiau kaip saugumą, o priimdama sprendimus yra nepriklausoma nuo visuomenės narių. Sprendimų, kaip teisėkūros suverenitetas yra teisės kūrėjų suverenitetas, teisė ir jos įgyvendinimas visada priklauso nuo konkrečių žmonių ir jų grupių (Schmitt, 2007, p. 67).

Įdomus yra aiškinimas, kodėl valstybė įgyja savo galias. Šiame modelyje laikomasi prielaidos, kad žmonės iš prigimties yra racionalūs ir dėl to geba sudaryti socialinį kontraktą, kuris, nors ir atima iš jų individualiai turimą galią, sudaro sąlygas formuotis visuomenei. Kartą žmonėms atsisakius savo galios valstybės naudai, bet koks iššūkis ar pasipriešinimas valstybės galiai negali būti legitimus (Kriegel, 1995, p. 39). Hobbes

[31] Leviatanas yra biblinė (Senojo testamento) jūrų pabaisa, kurios nasrai yra pragaro vartai. Pabaisa paskutinę teismo dieną praris visus nusidėjėlius. Hobbes Leviatano metaforą naudojo pirmiausia siekdamas parodyti valstybės kaip paskutinės instancijos žmonių santykiuose vaidmenį.

gebėjimas išvesti valstybės susiformavimą iš žmonių individualių (prigimtinių) savybių sukūrė sąlygas diskusijai apie valstybės prigimtį socialinio kontrakto kategorijos rėmuose.

Jei Hobbesui socialinis kontraktas – nuolankumo paktas, tai Rousseau jis yra susitarimas dėl asociacijos (Kriegel, 1995, p. 31). Šio skirtumo pagrindinė priežastis yra ta, kad Rousseau supratimas apie žmogiškąją prigimtį yra priešingas Hobbeso supratimui. Rousseau toks dalykas kaip prigimtinės žmogaus savybės neegzistuoja, o yra sukuriamos socialinėje sąveikoje. Jo nuomone, tiek Hobbeso absoliutaus suverenumo, tiek Locke'o absoliučios individo laisvės (suprantamos per privačios nuosavybės teisės neliečiamumą) teorijos, kuriomis aiškinamas socialinis kontraktas, remiasi neteisingomis prielaidomis apie racionalią žmogaus prigimtį. Natūralioje būsenoje žmonės neturi socialinių tokių bruožų kaip racionalumas ar nepasotinamas godumas, kurie yra būdingi civilizuotoje visuomenėje. Žmonės natūralioje būsenoje tėra neracionalūs gyvūnai. Ir, kadangi socialumas ir žmogaus savybės formuojasi visuomenėje (valstybėje), jais logiškai negalima pagrįsti valstybės egzistavimo legitimumo (Nelson, 2006, p. 76). Rousseau įsivaizduoja natūralią būseną kaip žmones, susitinkančius tik reprodukciniais tikslais. Tačiau pradėjus žmonėms gyventi kartu ir atsiradus darbo pasidalijimui, žmonės pradėjo lyginti vieni kitus. Būtent šis lyginimas ir skirtumų suvokimas paskatino žmones siekti „tuštybės" bandant parodyti savo pranašumą (Richardson, 2009, p. 94). Rousseau požiūryje legitimacija ir suverenitetas nėra absoliučiai susieti. Suverenitetą gali turėti ir nelegitimi valdžia. Jei iš natūralios būsenos žmonėms konkuruojant dėl išteklių susiformavo galios centrai, tai jų galios koncentracija yra ne socialinio kontrakto, bet socialinio konflikto pasekmė. Taigi kalbant apie legitimaciją, ji įmanoma tik per pozityviosios laisvės visiems žmonėms užtikrinimą. Valstybė Rousseau nėra absoliutus gėris, greičiau ji yra priemonė užtikrinti laisvei. Rousseau nuomone, natūrali socialinė raida riboja laisvę ir lygybę. Absoliutinė monarchinė valstybė yra būtent natūralios raidos, o ne kažkokio priešistorinio socialinio kontrakto, pasekmė, priešingai šios raidos ydas būtina taisyti socialiniu kontraktu. Priimant visų žmonių lygybę kaip vertybę, valstybė turi remtis socialiniu kontraktu kaip būdu ištaisyti prigimtinį netolygų galios pasiskirstymą. Kalbant apie valstybės legitimaciją, ji įmanoma tik per bendrosios valios (angl. *general will*) paisymą (Cromartie, 2003, p. 101). Bendrosios valios paisymas yra sąlyga valstybei užtikrinti pozityviąją laisvę, be kurios valstybės legitimacija neįmanoma (Cartier, 2003, p. 5). Pozityvioji laisvė turėtų būti suprantama kaip galimybė dalyvauti civilizuotame politiniame procese, tuo tarpu kai negatyvioji laisvė yra laisvė „daryti ką nori". Bendrosios valios kaip viešojo intereso sampratos konceptualizavimas yra vienas svarbiausių Rousseau indėlių į vakarietiškąją mintį. Pagal Rousseau, individuali laisvė gali būti ribojama bendro gėrio labui, kuris būtų nustatomas per politinį dalyvavimą. Todėl bet kokia valdžia (angl. *government*) yra gera tik tol, kol paiso viešojo intereso. Rousseau skiria valstybę nuo valdžios. Valstybė turi būti demokratiška, kad būtų legitimi, tuo tarpu valdžios formos nebūtinai turi būti tokios (Nelson, 2006, p. 79). Apibendrindami Hobbes ir Rousseau socialinio kontrakto sampratas, jų skirtumus galime suvesti į joms pagrįsti naudojamų racionalumo sampratų skirtumų. Hobbeso modelyje valstybė yra iš prigimties racionalaus žmogaus sprendimo gyventi kartu ir paklusti jos autoritetui pasekmė, o Rousseau modelio valstybė yra ne racionalumo

išraiška, bet priešingai – neracionalaus natūralios būsenos evoliucijos rezultatas. Čia valdžios tinkamumas yra matuojamas pagal dalyvavimo valdyme lygmenį, nes racionalumas formuojasi būtent socialinėje aplinkoje, taigi tik dalyvavimu pasižyminčioje politinėje aplinkoje visuomenė bus racionali.

## 2.2 Valstybės kaip institucijos apibrėžimo problemos

Nuo Hobbeso ir Rousseau veikalų publikavimo prasidėjęs principinis ginčas dėl to ar visuomenės elgesį lemia individų savanaudiškumas, ar susiklosčiusi kultūra, tebevyksta. To priežastimi iš dalies galime laikyti klausimą ar racionalumas yra vertybė savaime, ar ne. Vakarų visuomenėse racionalumo kaip vertybės pozicijos yra stiprios[32]. Tačiau tuo pačiu akivaizdu, kad absoliutus racionalumas yra neįmanomas. Todėl racionalumo ar neracionalumo mastą socialinių veikėjų elgesyje galime vertinti tik tirdami atskirus atvejus, o tyrimų rezultatų perkėlimas kitų situacijų analizei visada išlieka problemiškas. Be 2.1 skyriuje pateiktos diskusijos apie valstybės prigimtį, egzistuoja teorinių srovių, kritikuojančių abu požiūrius. Tiek Hobbeso, tiek Rousseau modeliuose natūrali būsena suprantama kaip autoriteto struktūros nebuvimas ir tuo pačiu pripažįstamas autoriteto struktūros (pasireiškiančios valstybės organizavimu) civilizuotoje visuomenėje poreikis. Tačiau valstybės būtinumą kaip socialinio būvio elementą galima kvestionuoti. Požiūrius, kad valstybė visuomenėms yra nebūtina, galima suskirstyti į dvi grupes: (i) kad valstybė tėra viena iš valdymo formų, kuria galima užtikrinti visuomenės egzistavimą ir (ii) kad autoriteto struktūros visuomenės egzistavimui apskritai nėra būtinos.

Kalbant apie valstybę ir jos vaidmenį akivaizdu, kad jos egzistavimas yra istorinė kontingencija (Poggi, 2001, p. 98). Taigi lygiai taip pat negalima atmesti prielaidos, kad istorijos eigoje valstybės vaidmuo visuomenėje keisis ir galbūt ji ilgainiui visai išnyks. Tačiau tai nereiškia, kad visuomenė nusiris į hobsišką anarchiją. Socialinės evoliucijos teorijos, teigusios, kad valstybė yra kompleksiškiausia valdymo struktūra, būdinga išsivysčiusioms visuomenės, susidūrė su prieštaringais antropologinių tyrimų rezultatais. Yra žinoma, kad ikivalstybiniai socialiniai dariniai pasižymi dideliu socialiniu koordinavimu ir sudėtingomis institucijomis net „primityviausiose" visuomenėse (Hatch & Cunliffe, 2006, p. 48). Taigi prielaida, kad socialiniam koordinavimui valstybė nėra būtina, neatrodo neteisingas teiginys. Iš kitos pusės, A. Smitho „nematomos rankos" idėja daro prielaidą, kad socialinis koordinavimas kaip visuomenės funkcija gali vykti savaime, be autoriteto struktūrų. A. Smithui struktūruojantį efektą sukelia rinkos mechanizmas. Radikalesnės už A. Smitho idėjas yra kai kurių anarchizmo ir marksizmo atstovų teiginiai, kuriems valstybės ir rinkos yra to paties blogio skirtingi aspektai (Pante, 2009, p. 32).

Norint klasifikuoti požiūrius į valstybę nepakanka apsibrėžti tik pačių požiūrių ypatybes, bet svarbu apibūdinti ir tų požiūrių atstovų nuostatas dėl jų teorijų taikymo. Nelson (2006, p. 108) įžvelgia dvi svarbias požiūrių į valstybę dimensijas, kurių rėmuose galima apibrėžti daugelį teorinių ginčų apie valstybę. Šie ginčai siekia Marxo ir

[32] Tokiu būdu pripažįstame, kad racionalumas kaip tinkamo elgesio standartas yra institucionalizuotas gilesniame nei reguliatyvinis lygmuo.

Weberio teorijų nesuderinamumą ir remiasi: (i) valstybės autonomiškumo masto klausimu bei (ii) požiūrių į teorijos vaidmenį skirtumais. Antruoju klausimu galime teigti, kad Vakaruose veberistinė analizė tapo įtakingesne, kadangi ji buvo artimesnė „moksliniam" požiūriui. Weberiui socialinis tyrimas yra žinių gavimo būdas. Teorijų autoriai turi griežtai laikytis vertybinio neutralumo. Tuo tarpu marksistinis *praxis* principas reikalauja, kad teoretikas taptų aktyviu veikėju ir remdamasis savo įžvalgomis siektų keisti socialinę situaciją (Denhardt, 2008, p. 24). Tai reikštų, kad tyrėjas priima tiriamą socialinę situaciją kaip tinkamą arba netinkamą, vadovaudamasis vidinėmis vertybinėmis preferencijomis.

Aristotelio filosofijoje *praxis* yra *phronesis* tipo žinių įgijimo procesas (Eikeland, 2007). Socialinis žinojimas įmanomas tik per socialinę interakcija, kuri atskleidžia vertybines socialinių dalyvių orientacijas. Tyrėjas negali turėti absoliučiai objektyvios perspektyvos į socialinį fenomeną, nes pats yra visuomenės dalis. Tyrėjo atliekami tyrimai gali būti sėkmingi tik tuo atveju, kai jam suprantamas jo tiriamų reiškinių vertybinis pagrindas. Kitaip tariant, *phronesis* perspektyvoje reikia pripažinti, kad ne tik tyrėjas įtakoja tyrimo procesą, bet ir tyrimo metu padaromi atradimai įtakoja tyrėjo vertybines orientacijas. Tokiu būdu priartėti prie validžių žinių *phronesis* kontekste įmanoma tik per *praxis*. Ir tyrėjas *phronesis* perspektyvoje nėra vienintelis užsiimantis *praxis*, jį galime laikyti nebent unikalios perspektyvos turėtoju, nes jo *praxis* turinys yra susijęs ne tik su teorijos taikymu, bet ir su jos reflektavimu (Flyvbjerg, 2006a, p. 68).

*Praxis* kaip neatsiejamo socialinio pažinimo elemento pripažinimas neleidžia daryti prielaidos, kad galime priimti klasikinę marksistinę valstybės sampratą. Klasikinėje marksistinėje analizėje valstybė yra suvokiama tik kaip dominuojančios socialinės struktūros instrumentas, tuo tarpu veberistinėje perspektyvoje valstybė yra struktūrizuojantis (netgi lemiantis) visuomenę mechanizmas, turintis kone absoliučią (hobsiškojo „Leviatano") autonomiją. Valstybės autonomiškumo masto tiriant vieną iš jos institucijų (šiuo atveju Vyriausybę) nustatymas turi lemiamų ne tik teorinių, bet ir metodologinių pasekmių. Marksistinė analizė per savo egzistavimo šimtmetį tolydžio atsisakė prielaidos, kad valstybė tėra kapitalistų klasės instrumentas. Pagrindinės atsisakymo priežastys buvo tos, kad ši analizė negebėjo paaiškinti valstybių kaitos XX a. antrojoje pusėje, kaip pvz., gerovės valstybės plėtros Vakaruose ir sovietinės sistemos biurokratizacijos. Tuo pačiu akivaizdu ir tai, kad Leviatanas dažnai nesusitvarkydavo su sau iškeltomis užduotimis. Labai dažnai valstybinės viešojo valdymo programos nepasiekdavo nusistatytų tikslų (Migdal, 2001, p. 9). Iki šiol negalime teigti, kad esama patikimų rodiklių, kurie leistų spręsti apie valstybės kaip „realaus", o ne tik analitinio darinio egzistavimą. Nelson (2006) pastebi, kad valstybė, ko gero, išliks svarbia analitine socialinių tyrimų kategorija, tačiau tikintis etatocentristinių (angl. *state-centered*) tyrimų sėkmės būtina pripažinti, kad veberistinė analizė turi atsižvelgti į marksistinės analizės teiginius. Valstybei kaip socialiniam dariniui veikti būtinos sąlygos, kurios apima ne tik teritoriškumą, suverenumą, centralizuotą formalią institucijų struktūrą, visuotinai privalomą teisinę bazę, tačiau ir tam tikrą socialinę stratifikaciją bei egzistuojantį režimą legitimuojančius mitus (Nelson, 2006, p. 8). Būtent paskutiniosios dvi kategorijos kelia problemas veberistinėje perspektyvoje. Tiek socialinė stratifika-

cija, tiek ir valstybę legitimuojantys mitai yra dinamiški, kompleksiški, o jų formacija peržengia formalių valstybės institucijų ribas.

Socialinė stratifikacija ir valstybę legitimuojantys mitai yra glaudžiai susiję, tačiau ne visada suderinami. Migdal (2001), adaptuodamas Bordieu „lauko" sampratą ir pritaikydamas ją valstybės analizei (p. 22), teigia, kad egzistuoja du kintamieji socialinėje valstybės realybėje: valstybės vaizdinys (angl. *image*) ir valstybės praktika (angl. *practice*) (p. 16). Šie du kintamieji gali veikti vienas kitą stiprindami arba silpnindami. Modernios valstybės vaizdinio (arba mito) svarbiausi atributai yra tai, kad valstybė suprantama kaip vienintelis visuomenės autoriteto centras. Tai reiškia, kad valstybės vaizdinys turi būti konstruojamas kaip viduje koherentiškas, nuo aplinkos autonomiškas, socialinių taisyklių šaltinis visuomenei, turintis pasižymėti griežtu viešojo ir privataus sektoriaus atskyrimu (Migdal, 2001, p. 17). Kad palaikytų šį vaizdinį valstybės imasi aktyvių veiksmų, tokių kaip sienų demarkavimas, jų saugojimas, pasų ir vizų išdavimas. Šį vaizdinį gali palaikyti ir kitos socialinė struktūros, pvz., Jungtinės Tautos, suteikdamos narystės teisę valstybėms. Vidinis viešojo ir privataus sektorių demarkavimas valstybėms irgi yra lemiamas vaizdinio palaikymo veiksnys. Jis yra vykdomas per: inauguracijos ceremonijas; ypatingų erdvių vešiesiems reikalams tvarkyti kūrimu (pvz., teismo ar parlamento rūmai); specialios viešosios teisės kūrimu, kuri konceptualiai atskiria valstybę nuo visuomenės, ją nuasmenina bei išaukština lyginant su visuomene (Migdal, 2001, p. 17-18). Tačiau tokio mito palaikymas yra problemiškas ir tai sudaro sąlygas kitiems socialiniams veikėjams įsiterpti į galios kovas. Tą mitą gali griauti atvejai, kai tarnautojai naudojasi padėtimi, siekdami sėkmės versle sau ar artimiesiems. Tokiu būdu valstybė tampa personifikuojama ir nutrinamas viešojo-privataus sektoriaus skirtumas. Liberalios valstybės mitas turi ir kitą svarbią problemą: jis yra paradoksalus. Šį liberalios valstybės mito paradoksalumą galima apibrėžti per lygybės idėja. Liberalios valstybės mitas remiasi prielaida, kad valstybė kuriama savanorišku ir lygių socialinio kontrakto sukūrimo akto metu visuomenės narių, nepaisant to fakto, kad visuomenės nariai pilietinės visuomenės kontekste nėra ir niekada nebuvo lygūs. (Nelson, 2006, p. 126). Valstybė nuo pat Vestfalijos taikos siekė, bet nesugebėjo transformuoti visuomenės taip, kad išspręstų šį paradoksą, kai valstybė tuo pačiu yra ir visuomenės dalis ir virš visuomenės (Migdal, 2001, p. 263). Šio paradokso sprendimas implikuoja lygybės platesniu nei teisiniu mastu sukūrimą. Nelson (2006), reziumuodamas Habermas valstybės legitimacijos krizės koncepciją, teigia, kad valstybės bandymai kurti gerovės valstybę pakerta kapitalistinio kaupimo principą, todėl ji susiduria su neįveikiamu prieštaravimu: liberalios valstybės mitas reikalauja palaikyti kapitalistinę santvarką, tuo tarpu lygybės principas reikalauja reaguoti į plačiųjų piliečių masių ekonominius reikalavimus. Tai rizikuoja sukelti politinį visuomenės skilimą pagal ekonomines klases ir delegitimuoti valstybę (p. 122).

Apibrėždami valstybės sampratą per socialinės stratifikacijos ir ją legitimuojančio mito sąveiką, galime teigti, kad legitimuojantys valstybę mitai (vaizdiniai) formuojasi įtakojami socialinių veikėjų, kurių negalima priskirti valstybės institucijoms, tačiau vėliau šie vaizdiniai tampa pagrindu valstybės institucijoms veikti nebeatsižvelgiant į tiesioginį tų mitų kūrimą palaikiusių socialinių grupių poveikį. Valstybė patiria adaptacijos procesus kai dėl jos praktikos ir vaizdinio neatitikimo atsiranda galimybė įsiterpti

kitiems socialiniams veikėjams ir modifikuoti mitus arba praktiką.[33] Tuo pačiu valstybės adaptacija yra ribojama pačios valstybės susikurto teisinio mechanizmo. Viešoji teisė šiuolaikinėje liberalioje valstybėje gali būti laikoma valstybės vaizdinį apibrėžiančiu šaltiniu. Apibendrindami aukščiau išdėstytą diskusiją, galime teigti, kad valstybė gali būti suprasta kaip meta-institucija (lyginant jos santykį su Vyriausybe), kurios veikimą apibrėžia institucijoms būdinga logika. Valstybės organizacinis laukas nėra tik formaliai pripažįstamos institucijos, bet ir tie socialiniai veikėjai, kurie turi galimybę veikti tokiu būdu, kuris nesuderinamas su valstybę legitimuojančiu vaizdiniu. Tai reiškia, kad pati valstybė viduje yra prieštaringa ir konfliktiška. Dėl kompleksiškos skirtingų institucijų sąveikos visuomenėje, galime teigti, kad net siauresnės formaliosios viešosios valdžios institucijos gali pasižymėti minėtomis savybėmis.[34] Tam tikra prasme tokio nekoherentiškumo pripažinimas yra neišvengiamas. Skirtingai nuo Hobbeso, negalėdami pripažinti prigimtinio žmogaus racionalumo, turime sutikti su teiginiu, kad žmogus kaip toks negali būti suvokiamas mechaniškai kaip unifikuota asmenybė, turinti aiškias ir hierarchiškai išdėstytas preferencijas. Empiriniai duomenis verčia mus apibūdinti žmogų kaip pasižymintį vidiniu konfliktiškumu, kuris priklausomai nuo aplinkybių gali keisti savo preferencijas, dalyvauti prieštaringose veiklose, vienu metu patirti priešingas emocijas to paties objekto atžvilgiu (Migdal, 2001, p. 191).

Nekoherentiškos ir nuo aplinkybių priklausomos žmogaus asmenybės prielaidą kelia ir Friedland & Alford (1991, p. 238), jų nuomone, mikro-lygmenyje žmogaus agentūros redukavimas iki keleto bazinių principų yra nepagrįstas. Teigti, kad pvz., institucijų konstravimą ir raidą lemia racionalūs individai, būtų tolygu sumaišyti priežastis su pasekmėmis. Racionalumas yra institucijų transformacijos pasekmė, o ne priešingai. Antikinės Graikijos pavyzdys iliustruoja akivaizdžią tokio proceso logiką. Homero „Iliadoje" ikiklasikinis Graikijos žmogus suvokiamas ne kaip unikali asmenybė, kurio elgesį lemia jo motyvacija, bet kaip vidujai fragmentuota ir valdoma išorės jėgų (dievų). Individai čia suprantami kaip savo atliekamų socialinių rolių išraiška. Procesas, per kurį žmogus tapo racionaliu veikėju, kurio asmuo buvo vertingas, truko tris šimtmečius ir gali būti siejamas su keletu esminių institucinių transformacijų, kurios labai artimos modernios valstybės atsiradimo procesui: valiutinė komercinė ekonomika, kur turto akumuliavimas atskirimas nuo paveldėjimo teisės; romantinės meilės koncepcijos susiformavimas; valstybės, besiremiančios rašytiniais įstatymais, kurie numatė kaltę individui, o ne giminei atsiradima; demokratizacija, kurioje įstatymai galioja tik esant piliečių sutikimui; į asmens atsakomybę orientuotos religinės sistemos susiformavimas (Friedland & Alford 1991, p. 239). Taigi nors valstybė neįmanoma be individo, be valstybės individas nebūtų tuo, kuo jis yra valstybėje. Toks kultūros ir formalių institucijų ryšys reikalauja žiūrėti į racionalumą kaip į kultūrinę kategoriją, kuri

---

[33] Valstybės kontekste šis mechanizmas detalizuoja strateginį reliacinį institucijų kaitos dinamikos modelį pateikiamą 1.5 ir 1.6 skyriuose.

[34] Šioje vietoje svarbu priminti, kad institucijos šiame tyrime suprantamos ne tik kaip normos, bet ir kaip tas normas užtikrinantys organizaciniai ištekliai. Viešojoje valdžioje formaliosios institucijos dažnai gali sutapti su organizacijomis, tačiau tai nėra būtinybė. Pvz. vykdomoji valdžia gali būti laikoma institucija, tačiau ją detalizuojančios taisyklės yra užtikrinamos aibės valstybės įstaigų, kurios vienu metu gindamos kai kurias vykdomosios valdžios taisykles gali konfliktuoti dėl kitų ginimo ar atitikimo vykdomosios valdžios sampratai.

gali varijuoti ir varijuoja skirtingose valstybingose visuomenėse (Friedland & Alford 1991, p. 239). Toks apibendrinimas reikalauja įvertinti keletą kategorijų, susijusių su valstybe. Pirmasis klausimas yra susijęs su analizės lygmenimis: kokius juos galime išskirti ir kaip procesai, vykstantys viename lygmenyje, gali įtakoti procesus kitame. Antrasis klausimas yra susijęs su institucijų, kurios formuojasi už valstybės ribų, įtaka procesams valstybės rėmuose: kaip institucijų kaita įtakoja valdymo praktiką ir socialinių procesų valdymo galimybes valstybėje.

Analizės lygmenų[35] požiūriu, valstybė yra labai problematiška kategorija. Friedland & Alford (1991) organizacijų teorijoje įžvelgia galimybę atlikti analizę trijuose lygmenyse: (i) individualiajame; (ii) organizaciniame ir (iii) visuomenės (p. 241). Teorijoms, akcentuojančioms individualaus ar visuomenės lygmenų analizę, yra sudėtinga konceptualizuoti valstybės terminą. Individualiajame lygmenyje pasireiškia radikalus interpretatyviškumas, kur kiekvienos interakcijos atveju socialinė realybė apibrėžiama iš naujo. Tuo tarpu visuomenės lygmens analizės tipai kaip struktūrinis funkcionalizmas arba dialektinė marksistinė analizė socialinius procesus aiškina deterministiškai, kur individai ir organizacijos geriausiu atveju turi laisvę rinktis tarp adaptavimosi arba marginalizacijos. Savo ruožtu organizacinio lygmens analizę akcentuojančios teorijos valstybę padaro pagrindiniu veikėju. Tokio tipo analizę galima laikyti menedžeristine (Friedland ir Alford 1991, p. 241).

Menedžeristinė analizė implikuoja prielaidą, kad organizacijos turi galimybę veikti aplinką ir valdyti socialinius procesus, tačiau šios analizės silpnybė yra ta, kad susitelkus į organizacijos vykdomus procesus neįvertinamas kultūrinis kontekstas. Menedžeristinė analizė remiasi prielaida, kad tam tikri rodikliai gali būti atskiriami nuo jų simbolinės prasmės (kitaip tariant egzistuoja faktų/vertybių dichotomija). Šios teorijos vadovaujasi arba racionalaus pasirinkimo prielaida, redukuojančia visuomenę iki rinkos, arba racionalizacijos didėjimo dėl hierarchinio biurokratinio valdymo prielaida, redukuojančia visuomenę iki kalinio vaidmens Weberio „geležiniame narve“ ir neįvertina aplinkybės, kad vienu metu gali veikti prieštaringos institucijos. Tiek rinkos racionalumas, tiek valstybė yra lygiagrečiai egzistuojančios institucijos, o jų sąveika gali būti ir viena kitą palaikanti, ir ardanti. Friedland & Alford (1991) nuomone, analizė, įvertinanti institucijų raišką visuose lygmenyse, o taip pat atsižvelgianti tiek į materialinių resursų valdymo potencialą, tiek į ideologiją, gali sudaryti prielaidas vertinti bet kurio reiškinio valdomumą. Galime išskirti tokias pagrindines šiuolaikinių Vakarų valstybių institucijas: kapitalizmą, šeimą, biurokratizuotą valstybę, demokratiją ir krikščionybę. Visos jos turi simbolinį pagrindą (ideologiją), organizuotą struktūrą, ginasi politinėmis priemonėmis ir yra ribojamos technologijų bei materialių resursų (Friedland & Alford 1991, p. 248-249). Per šias institucijas apibrėžę valstybės organizacinį lauką, jį galime tapatinti su kultūra, o institucinės kaitos mechanizmų galime ieškoti bet kuriame lygmenyje, pasitelkdami politikos terminą. Vienos institucijos į kitas gali žvelgti kaip į potencialų išteklių arba kliūtį. Politinės kovos gali būti apibrėžiamos kaip institucijų konflikto ir sąveikos būdas, kuris ir skatina institucijų kaitą (Friedland & Alford 1991, p. 248-249). Tokioje perspektyvoje organizacijas ir individus

[35] Nemaišyti su institucionalizacijos lygmenimis, detalizuojamais poskyryje 1.6.4. Scott (2008a,b) pateikia integruojančią teoriją, tuo tarpu čia aptariamos teorijos, kurios remiasi tik vieno lygmens konceptualizavimu, turėtų būti laikomos Scott (2008a,b) analizę pagrindžiančiomis.

galima suprasti kaip simbolinės institucijų prasmės nešėjus ir jų organizacinį resursą, kur tas pats asmuo ar individas gali būti priskiriamas daugeliui institucijų. Taip apibrėžus visuomenę, valstybė įgyja vietą visuomenėje, kuri nėra *a priori* apibrėžta, tačiau yra reali ta prasme, kad valstybę apibrėžiančios normos remiasi organizuotais ištekliais.

## 2.3 Vykdomoji valdžia: biurokratijos ir demokratijos paradoksas

Vykdomoji valdžia yra siauresnė sąvoka už valstybę, tačiau ji išlaiko institucijos bruožus ir negali būti apibrėžta per vieną organizaciją. Vykdomosios valdžios institucinių bruožų formavimuisi lemiamos reikšmės turėjo du procesai – valstybės biurokratizacija ir demokratizacija. Tiek demokratija, tiek valstybinė biurokratija yra atskiros institucijos, kurių politinėje sąveikoje formavosi vykdomoji valdžia. Vykdomosios valdžios termino konceptualizavimą galime priskirti Montesquieu (2004 [1748]). Pagal Montesquieu, vykdomoji valdžia yra viena iš valdžios formų politinėje santvarkoje, kurioje yra įgyvendintas valdžių padalijimas. Istoriškai valdžių padalijimo įgyvendinimas praktikoje yra susijęs su pasaulinės demokratizacijos procesu, prasidėjusiu JAV ir Prancūzijos revoliucijomis XVIII a. pab. Tuo tarpu racionali biurokratija formavosi ankstesnėje epochoje egzistavusioje absoliutistinėje santvarkoje, kurios žlugimo Europoje procesas prasidėjo su ta pačia Prancūzijos revoliucija.

Biurokratija yra vienas iš absoliutinio valdymo elementų, skiriančių kurie jį nuo feodalizmo. Absoliutizmo formavimasis yra neatsiejamas nuo vestfališkojo suvereniteto principo. Nors yra ginčijamasi, kokios tiksliai priežastys sąlygojo absoliutizmo atsiradimą ir kada prasidėjo jo formavimosi procesas, galime teigti, kad daugeliui absoliutistinių santvarkų buvo būdinga biurokratizacija (Wilson, 2000, p. 20). Keli absoliutizmo elementai buvo ypatingai svarbūs biurokratijos formavimuisi: (i) didėjanti centralizacija valstybėse, kuriose sienos buvo aiškiai apibrėžtos ir (ii) karinių technologijų kaita, lėmusi poreikį kurti profesionalias nuolatines pajėgas. Abi šios aplinkybės leidžia absoliutines valstybes apibrėžti per M. Weberio valstybės sampratą, kur valstybė yra legitimios jėgos naudojimo monopolija konkrečioje apibrėžtoje teritorijoje (Wilson, 2000, p. 20). Tokia santvarka taip pat akivaizdžiai demonstravo pranašumus lyginant ją su patrimoninėmis to meto valstybėmis. Austriškasis ir Prūsiškasis biurokratinis absoliutizmas Centrinėje Europoje prisidėjo prie patrimoninės-konsitucinės Lietuvos-Lenkijos valstybės sunaikinimo ir šiame regione išsilaikė iki pat I pas. karo.

Žlungant patrimoniniam absoliutizmui Prancūzijoje biurokratija ne tik nesusilpnėjo, bet Napoleono valdymo epochoje pasiekė naujų centralizavimo aukštumų (Tilly, 2003, p. 108). Tokio biurokratijos plitimo negalima paaiškinti neatsižvelgus į racionalumo sampratos formavimosi ypatumus tiek protestantizmo, tiek Švietimo epochos sekuliarizmo sąlygomis. M. Weberio „Protestantiškoji etika ir kapitalizmo dvasia“ (1997 [1905]) išlieka vienu autoritetingiausių šaltinių aiškinant racionalumo formavimąsi modernizacijos periodu. Weberiui priežastis, kodėl protestantiškuose Vakarų (Oksidento) kraštuose suklestėjo kapitalizmas, negali būti paaiškinta nepaaiškinus mikro-lygmenyje susiformavusios modernaus vakariečio asmenybės. Moderni asmenybė, Weberio akimis, pasižymi dviem savybėmis: laisve ir racionalumu. Tačiau šios dvi kategorijos yra prieštaringos. Šis paradoksas pasireiškia tuo, kad kalvinistinėje

religinėje doktrinoje žmogus nėra apdovanotas autonomija, jo sėkmė gyvenime yra nulemta iš anksto. Taigi religinis reikalavimas būti asketiškam negali būti paaiškintas priemonės-tikslo racionalumu. Tuo tarpu sekuliarios dalyvavimo kapitalistiniame procese priemonės, kuriomis puritonas siekia šio tikslo, yra racionalios. Weberiui šis paradoksas įkūnija neracionalaus gyvenimo būdo racionalizaciją (Kim, 2004, p. 33). Toks paradoksalumas turi rimtų implikacijų institucinei modernios Vakarų visuomenės raidai. Priežastis, kodėl toks paradoksas gali gyvuoti, paaiškinama per charizmatinio dominavimo autoritetą. Charizmatinis autoritetas gali veikti tik per „antgamtines derivacijas" (Kim, 2004, p. 86). Autoriteto nešėjas, galėdamas pasitelkti bendravimo su transcendentiniu tvarkos šaltiniu argumentus, gali įtikinti bendruomenę juo sekti, tačiau charizmatinis autoritetas yra iš prigimties nestabilus, kadangi jis neturi organizuotos struktūros ir remiasi konkrečiomis nepakeičiamomis asmenybėmis (Kim, 2004, p. 88). Ilgainiui dėl charizmatinių figūrų (asmenų arba sektų) įtakos susiformuojančios socialinės praktikos pergyventų charizmatines figūras, todėl jos institucionalizuojamos per biurokratizaciją. Biurokratijos formavimasis visuomenėje buvo skatinamas trijų istorinių veiksnių: didėjančios įmonių konkurencijos rinkoje; didėjančios valstybių konkurencijos, reikalavusios valdovus didinti resursų išgavimą; ir miestiečių klasės siekis įgyti lygią apsaugą prieš įstatymą (Weber [1978], cit. Dimaggio & Powell, 1991, p. 63). Pagrindiniu iš šių trijų veiksnių turėtume laikyti pirmąjį: rinkos ekonomikos formavimąsi.

Protestantiška etika besiremianti rinka tapo savo sėkmės auka. Sėkmingam rinkos funkcionavimui buvo būtinas nuspėjamas reguliavimas, kuris pasireiškė per biurokratijų formavimąsi. Tačiau biurokratijoms būtina valdymo racionalizacija nebegali pasiremti antgamtinėmis prielaidomis ir todėl netenka pirminio vertybinio pagrindo, dėl kurio ji susiformavo. Taigi Weberio akimis, modernizacija, kurios neatsiejama dalis yra modernių valstybių formavimasis ir biurokratizacija, paneigia individualizmo ir laisvės vertybes, kuriomis remdamasi buvo formuojama (Kim, 2004, p. 174). Biurokratija tampa procedūrine logika besivadovaujančiu instrumentu, neturinčiu vertybinio turinio, kuris įkalina visuomenę „geležiniame narve" ir kuris gali tapti autoritarinio režimo įrankiu.

„Geležinio narvo" mechanizmas pasireiškia tuo, kad biurokratinė organizacinė forma išstumia kitas, nes veikia efektyviau. Šis Weberio aprašytas procesas, vadinamas organizaciniu izomorfizmu, šiais laikais išlieka aktualiu klausimu. Tačiau dabartinėje epochoje keliami institucinio dizaino klausimai, kuriais ieškoma naujų organizacinio valdymo būdų. DiMaggio & Powell (1991) identifikuoja tris šiais laikais aktualius institucinio izomorfizmo mechanizmus: prievartinį, mimetinį ir normatyvinį (p. 67). Prievartinis izomorfizmas organizacijas veikia per formalų kitų organizacijų spaudimą. Mimetinis izomorfizmas pirmiausiai yra skatinamas organizacijų veiklos neapibrėžtumo. Organizacijoms, atsidūrusioms situacijose, kuriose jos negali lengvai įsivertinti jas veikiančių aplinkos veiksnių, kitų organizacijų mėgdžiojimas dažnai yra veiksmingas ir pigus būdas spręsti iškylančius sunkumus. Normatyvinis organizacijų izomorfizmas veikia per dvejopą profesionalizacijos poveikį. Formalus universitetinis išsilavinimas kuria panašų profesionalų grupių supratimą apie tai, kaip turėtų būti organizuojami tam tikri procesai, kitas kanalas izomorfizmui yra tarporganizacinių

profesionalų tinklų formavimasis, per kuriuos organizacinės inovacijos plinta dideliu greičiu po visą organizacinį lauką.

Politinėms institucijoms izomorfizmo tendencijos taip pat yra būdingos. Tačiau vienas svarbus veiksnys, įtakojantis politinių institucijų raidą ir kaitą, yra demokratija. Demokratija kaip valdžios formavimas vadovaujantis visos visuomenės interesų agregavimu, kaip ir biurokratija, remiasi racionaliu-legalistiniu modeliu. Racionalusis aspektas čia pasireiškia per visišką autoriteto sekuliarizaciją, o legalistinis – per demokratijos procedūrizaciją konstitucijose. Kalbant apie racionalumo kategoriją, reikia pripažinti, kad kaip ir bet kuri kita kalbinė kategorija, ji ir jos turinys yra istorinė ir institucinė kontingencija (Schmitt, 2007, p. 87). Racionalumas gali būti suprantamas labai skirtingai įvairiuose organizaciniuose laukuose. Valstybės valdymo atveju, pripažindami valstybei institucinę autonomiją, taip pat turime pripažinti, kad ji savo veiklą grįs savita racionalizacija. Į šį valdymo racionalizacijos savitumą dėmesį atkreipia *governmentality* studijos[36]. Taigi demokratizacija ir biurokratizacija nors ir yra susiję procesai, tuo pačiu jie yra ir antagonistiški. Biurokratizaciją galime kildinti iš vidinių protestantiško religinio individualizmo sukurtos kapitalistinės rinkos sistemos prieštaravimų. Tuo tarpu Montesquieu valdžių padalijimo principas, tapęs šiuolaikiniu demokratinių santvarkų kertiniu akmeniu, rėmėsi sekuliariu individo laisvės nuo hobsiškosios valstybės gynimo siekiu. Tokioje, liberalioje, valstybėje valdžios institucijos veiktų galių ekvilibriume. Ši „naudinga įtampa" turėjo užtikrinti individui galimybes rasti valdžioje užtarimą vienoje institucijoje neteisėtų kitos institucijos veiksmų atveju (Eatwood, 1998, p. 22).

Montesquieu valdžių padalijimo idėjos pirmiausia buvo pritaikytos Jungtinėse Amerikos Valstijose (JAV). Valdžių padalijimo modelyje Montesquieu įsivaizdavo egzistuojančių elitų – karaliaus ir aristokratijos – galių atskyrimą. Tačiau amerikietiškasis respublikonizmas, kuris, nepaisant to, kad remiasi prigimtinės lygybės principu, taip pat sukūrė elitistinę visuomenę. R. Dahl terminais amerikietiškoji demokratija yra „poliarchija", t. y. tarp kelių mažumų fragmentuota valdžia (Dahl [1956], cit. Marinetto 2006, p. 14). Nors dėl tokios fragmentacijos poliarchiją yra problematiška konceptualizuoti hobsiškaisiais racionalumo terminais, tačiau galime teigti, kad savo veiksmus valdžios institucijos, nepaisant institucionalizuotos konkurencijos, gali legitimuoti tik racionalizuodamos ją valstybės vardu (ir iš to išplaukiančiais koherentiškumą ginančiais mitais).

## 2.4 Demokratijos biurokratizacijos ir biurokratijos demokratizacijos teoriniai modeliai[37]

Kontinentinėje Europoje požiūris į valstybę reikšmingai skiriasi nuo amerikietiškojo. JAV respublikonizmas susikūrė be biurokratijos ir sugebėjo išgyventi be jos daugiau kaip šimtmetį, tuo tarpu europietiškos respublikos kūrėsi biurokratinių arba patrimoninių monarchijų vietoje. Šis demokratizacijos ir biurokratizacijos eiliškumo

[36] Governmentality yra M. Foucault sukurtas naujadaras, apjungiantis racionalumo (angl. *rationality*) ir valdžios (angl. *government*) terminus (Marinetto, 2006, p.32). Detaliau jis aptariamas 3.3 sk.

[37] Dalis teksto šiame skyriuje parengta remiantis Bileišiu & Petukausku (2011).

skirtumas turi svarbių implikacijų Vyriausybės kaip institucijos konceptualizavimui ir jos veiklos racionalizavimui.

Jei šiuolaikinio administravimo mokslo kilmę Europoje galime atsekti iki absoliutinių valstybių formavimosi periodu atsiradusio poreikio kurti teisinę bazę užtikrinant absoliutaus valdovo valios įgyvendinimą (Smalskys, 2002, p. 56), tai anapus Atlanto, prie amerikietiškosios administravimo tradicijos ištakų yra radikalusis respublikonizmas. Respublikos idėja reikalavo absoliutaus tautos suvereniteto, kurio negalima perduoti jokiai valstybinei struktūrai. Šios idėjos rezultatu tapo amerikietiškasis federalizmas, apsiribojantis „stabdžių ir atsvarų" sistemos sukūrimu, kuria buvo siekiama užtikrinti politinę galią turinčių asmenų interesų supriešinimą. JAV „Konstitucijos tėvų" siekis ieškoti būdų, kaip sukurti radikalią respubliką, stipriai paveikė efektyvios administracijos formavimąsi, tačiau, kaip parodė vėlesnė JAV raida, administracinio aparato poreikis yra neišvengiamas didelėse visuomenėse (Stillman II, 1990, p. 159).

Šios aplinkybės JAV sudarė sąlygas atsirasti grobio administracinei sistemai[38], kurioje politinių postų laimėtojai galėjo laisvai skirti ir atleisti viešuosius tarnautojus. Šia sistema buvo siekiama išvengti profesionalių tarnautojų savivalės ir tautos suvereniteto siaurinimo. Tačiau ji pasirodė visiškai neadekvati didėjančiam viešosios valdžios vaidmeniui visuomenėje ir profesinių žinių poreikiui tam vaidmeniui realizuoti.

Visuomenės pasidygėjimo biurokratais kultūros ištakas galime atsekti iki vertybinių ginčų, vykusių būtent šiame JAV raidos etape (Karl, 1987, p. 26). JAV biurokratijos kūrimas tapo priimtinas tik ją pateikiant kaip mažesnės blogybės rinkimąsi tarp korumpuotos grobio sistemos ir tautos suvereniteto ribojimo. Administracinė valstybė JAV ėmė formuotis tik XIX-XX a. sandūroje, veikiama europinės patirties. Vienas pagrindinių jos formuotojų buvo W. Wilsonas, suformulavęs politikų ir administratorių dichotomijos idėją (Wilson, 1887, p. 209). Nors yra duomenų, kad pats Wilsonas savo prezidentavimo periodu nevengė pasinaudoti grobio sistemos teikiamomis galimybėmis, XX amžiaus viduryje jis buvo išaukštintas kaip akademinės viešojo administravimo disciplinos pradininkas (Sapru, 2006, p. 62). Amerikietiškoji politikos ir administravimo dichotomija nepaisant paveldo, perimto iš Europos, yra kokybiškai kitokia. Wilsono dichotomijos idėja teigė, kad politinė institucinė sąranga ir administracinė institucinė sąranga yra nepriklausomi kintamieji. Kitaip tariant, administravimo veiklos tyrimas ir tobulinimas yra politiškai neutralus ir jį galima tobulinti naudojant analogiškus metodus skirtingose politinėse santvarkose (Wilson, 1887, p. 207). Toks požiūris apie socialinių reiškinių pozityviąją prigimtį ir galimybę juos atskirti buvo platesnės to meto socialinės minties paradigma (Guba & Lincoln, 2004, p. 18).

Wilsono „verslininkiškas" požiūris (Denhardt & Denhardt, 2006, p. 5) paskatino D. Waldo jį pavadinti „susivokusios" viešojo administravimo disciplinos pradininku (Martin, 1988, p. 631). Dichotomijos pagrindinis atskyrimo principas remiasi politikų kaip politikos formuotojų ir administratorių kaip vadybininkų, besivadovaujančių

[38] Grobio (angl. *spoils*) terminas apibūdinti administracinei sistemai priskiriamas JAV senatoriui W. L. Marcy, kai 1828 m. išrinkus septintąjį JAV prezidentą A. Jacksoną jis pareiškė: „laimėtojui priklauso iš pralaimėjusio atimtas grobis". Iki A. Jackson valdymo prezidentų kaita nereikšdavo visos administracijos kaitos, tačiau A. Jackson už paramą rinkimų kampanijos metu 1928 m. rėmėjams žadėjo oficialias pareigas ir iki pat Pendletono akto 1883 m. tarnautojų kaita kartu su prezidentų kaita buvo tapusi priimta valdžių kaitos praktika (Beschloss & Sidey, 2009).

mokslinės vadybos atradimais, funkcijų atskyrimas (Rouban, 2007, p. 203), kuris labai skyrėsi nuo europietiškos politikų ir administratorių santykių koncepcijos. Čia profesionalios biurokratijos samprata rėmėsi administracinės diskrecijos administracinio reguliavimo rėmuose nuostata. Administracinė valdžia Europoje buvo laikoma tik vienu iš valstybės valios perteikimo kanalų. Toks organiškas požiūris reikalavo atskyrimą tikrinti praktikoje, kurias funkcijas administracija atlieka geriausiai, o kurias kitos valdžios šakos. Dichotomija čia buvo realizuojama per administracinės teisės sistemą be apriorinio tikėjimo, kad administravimui tapus efektyviu geras valdymas atsiras savaime (Martin, 1988, p. 632).

Šios dvi dichotomijos sampratos esmingai skiriasi savo trajektorijomis: amerikietiškoji susiformavo iš radikalios demokratijos siekio nesėkmės, tuo tarpu europietiškoji susiformavo iš absoliutinių valstybių demokratizacijos proceso. Nepaisant demokratinio suartėjimo, viešojo valdymo filosofijos išliko skirtingos ir apie tradicijų konvergenciją bei vieningą vakarietišką modelį negalima kalbėti (Rouban, 2007). Kai kurių Naujosios viešosios vadybos (NVV) idėjų kontekste yra abejojama net tokiais, Vakaruose visuotinai priimtais, viešojo administravimo sistemos standartais kaip meritokratija. Yra autorių, manančių, kad efektyvumo kaip aukščiausios administracinės vertybės siekis reikalauja didesnio organizacinio administracijų lankstumo ir net skyrimo į tarnybą pagal nuopelnus sistemos atsisakymas nėra priemonė, nepateisinanti šio tikslo (Maranto, 1998, p. 641).

Viešojo administravimo studijose politikos ir administravimo santykis išlieka pagrindine, netgi egzistencine, teorine problema. Dar 1948 D. Waldo pažymėjo, kad dichotomija yra nerealistiškas modelis ir kad administracinis mokslas turi ieškoti būdų adekvačiau paaiškinti politikų ir administratorių sąveiką. Tačiau siekis rasti būdų, kaip atskirti skirtingai į pareigas patenkančių pareigūnų funkcijas, pasirodė esąs labai tvarus: tai ir H. Simono vertybių-faktų dichotomija, ir A. Gore Naujosios viešosios vadybos idėjų įkvėpta reformatoriškoji vadybinė programa (Rosenbloom & McCurdy, 2006, p. 57, 97). Politikos ir administravimo dichotomija nepaisant kritikos išlieka esminiu riboženkliu, apibūdinančiu viešojo administravimo mokslinę discipliną ir yra tapusi disciplinos normatyviniu modeliu. Tačiau atlikti empiriniai tyrimai nepateikia vienareikšmių atsakymų dėl to ar politikų ir administratorių atskyrimas gerina, ar blogina valdymo rezultatus (Demir & Nyhan, 2008, p. 93). Galime teigti, kad dichotomijos modelio nepakanka, siekiant rasti gero valdymo dėsnius, tam reikia atlikti platesnio masto tyrimus, juos sieti su specifinėmis situacijomis ir veiklos sritimis (Svara, 2006, p. 1067). Viena iš esminių problemų, kurią galima išskirti šioje diskusijoje, yra ta, kad literatūroje susiformavusi atskyrimo idėja, į politikos ir administravimo procesą žiūrinti kaip į konvejerio principu veikiančius viešosios politikos etapus, neleido plėtoti teorijos, kuri leistų vertinti politikų ir administratorių veiklą kaip vienas kitą papildančius valdymo dėmenis (Svara, 1998, p. 54).

Galime teigti, kad akademinis požiūris į dichotomiją, kaip ir į daugelį kitų klausimų, formuojasi priklausomai nuo istoriškai susiklostančių socialinių realijų. Europietiškasis „organiškais“ požiūris į dichotomiją, kuriame valstybė neatsiejama nuo biurokratijos (žr. pvz., Bogason, 2008), turi vieną svarbią savybę, kurios neturi amerikietiškasis: šiame požiūryje iš administracinio mechanizmo nėra reikalaujama

teleologiškumo. Kitaip tariant, šioje perspektyvoje viešojo administravimo sistema formuojasi atsitiktinai, neprognozuojamai ir kaip visuma negali ir neturi būti aiškinama per jos tikslingumą, kadangi tokio tiesiog nėra. Toks aiškinimas yra patrauklus, kadangi tenkina *lex parsimoniae* teorijų konstravimo principą. Amerikietiškosios administracinės valstybės formavimasis, vykęs demokratinėje politinėje aplinkoje buvo „kuriamas" pasitelkiant „mokslinį" dizainą ir dėl to šioje tradicijoje biurokratijos visada buvo vertinamos pagal jų rezultatus, kurių iš jų buvo tikimasi.

Viešojo administravimo dizaino prielaida reiškia, kad viešojo valdymo organizavimas gali būti kuriamas remiantis mokslo žiniomis (t. y. už politikos proceso ribų). Tokia yra W. Wilsono pradėtos tradicijos pagrindinė idėja. Valdymo praktikos kaitos požiūriu, administracinės valstybės JAV kūrimo pradžią taip pat galime sieti su W. Wilsono atėjimu į politiką per prezidento rinkimus 1912 m.. Būtent šie rinkimai tapo progresyvizmo politinės minties nuoseklaus realizavimo praktikoje pradžia (Pestritto, 2005, p. 2). Amerikietiškasis politinis progresyvizmas remiasi istorinės kontingencijos idėja, pagal kurią Konstitucija, nors ir yra steigiamasis valstybės dokumentas, negali būti laikoma nekintama. Nors vertybiniame lygmenyje galima pripažinti tokių nuostatų kaip demokratija ir prigimtinės žmogaus teisės universalumą (transistoriškumą), negalima suabsoliutinti visų konstitucinių nuostatų kaip nekintamų. Wilsono nuomone, technologinis ir socialinis progresas tolydžio vienodina žmonių nuostatas ir interesus. Ilgainiui pagrindinės demokratinio konstitucionalizmo nuostatos, kuriomis siekiama valdžių padalijimu apsaugoti individą nuo valdžios net tais atvejais kai valdžios valią formuoja individų dauguma, taps neaktualiomis. Tuo tarpu procedūros ir institucijos, sukurtos šiam tikslui patenkinti, be reikalo apsunkina valdžios veiklą. Wilsono nuomone, stiprėjantis „nacionalinis sentimentas" (angl. *national sentiment*) mažins politinių ginčų aštrumą, modernioji era bus administracinė, kur svarbiausias valdžios užsiėmimas bus rasti geriausią būdą pasiekti tikslų, kurių pageidauja visa visuomenė (Pestritto, 2005, p. 7).

Wilsono valstybės teoriją galime laikyti „organiška" ta prasme, kad jis pripažino institucijų formavimąsi istoriniame kontekste, į valstybę žvelgė kaip į integruotą visumą ir pasisakė už didesnį centralizavimą bei valstybės galių didinimą kaip būtiną ir natūralią JAV nacionalinės raidos pasekmę (Pestritto, 2005, p. 24). Tačiau bandant integruoti biurokratinio valdymo principus į amerikietiškojo respublikonizmo konstitucinį modelį, klausimas ar tai galima padaryti „organiškai" neatrodo ne vietoje. Wilsonui šis klausimas nekyla dėl vienos priežasties: profesionali biurokratija kaip nuasmeninta „viešojo intereso" gynėja yra vertybiškai neangažuota ir dėl to gali būti adaptuota nereikalaujant konstitucinių pakeitimų. Maža to, efektyvumas, kuris būdingas biurokratijai, Wilsono požiūryje yra pakankamas saugiklis, kad nebūtų poreikio reguliuoti jos konstitucinėmis priemonėmis (Pestritto, 2005, p. 240).

Prie amerikietiškosios administracinės valstybės ištakų galime identifikuoti dvi esmines prielaidas: i) kad yra įmanomas biurokratijos nuasmeninimas per profesionalizaciją ir darbo vietos užtikrinimą ir ii) kad formalus ir racionalus politinės veiklos reguliuojamos per konstitucinę teisę, ir administracinės veiklos, reguliuojamos per administracinę teisę, atskyrimas yra įmanomas. Viešojo administravimo disciplina ilgainiui plėtojosi polemizuodama su šiomis dviem prielaidomis. Administracinės

valstybės plėtra ir kišimasis į politinę sferą D. Waldo (2007 [1948]) demonstravo vertybinį biurokratijos angažuotumą, kuris kirtosi su demokratija. Tuo tarpu administracinės elgsenos ypatybių tyrimas H. A. Simonui (2003 [1947]) leido daryti išvadą, kad viešajame valdyme svarbiau ne politikos ir administravimo, o faktų ir vertybių dichotomija, kuri, skirtingai nei Wilsono versija, galinti leisti rasti racionalaus valdymo metodus. Dabartiniame diskurse dažnai sutinkami trys viešojo valdymo modeliai (kartais dar vadinami paradigmomis, žr. pvz., Domarkas 2005, 2011; Domarkas & Jucevičienė 2007): tradicinis, naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo. Wilsono dichotomijos, Simono racionalumo ir Waldo demokratiškumo terminai viešojo administravimo kontekste gali būti siejami su kiekvienu iš šių modelių[39]. Šių trijų teoretikų idėjos tarpusavyje yra sunkiai suderinamos, tačiau jų sugretinimas yra svarbi viešojo administravimo teorijos užduotis.

## 2.5 Politikos ir administravimo santykis skirtingose viešojo administravimo tyrimų tradicijose

Viešajame valdyme institucijų raidos „organiškumu“ galime vadinti jų tolydų adaptacijos procesą, kuris formuojasi politiniame procese. Tuo tarpu „mechanine“ kaita turėtume vadinti tokius pokyčius, kurie yra institucijas ginančioms organizacijoms primetami. Šių dviejų terminų taikymo nauda institucionalizmo požiūriu yra neaiški, kadangi sudėtinga įvertinti ribą tarp reformos ir institucinės adaptacijos, juo labiau, kad retoriškai šie terminai dažnai gali būti vartojami labai įvairiai. Tačiau tokia institucinės kaitos skirstymo idėja leidžia atkreipti dėmesį į tai, kad Lietuvos kontekste apie organišką institucijų kaitą kalbėti sudėtinga. Sovietinė okupacija suardė nepriklausomoje Lietuvoje tarpukariu susiformavusias institucijas, o posovietinė transformacija suardė sovietines. Šiame tyrime iškelta tiriamoji problema nereikalauja atsakyti ar posovietinės transformacijos metu susiformavusios institucijos turėtų būti laikomos „organišku“ tarpukario Lietuvos raidos tęsiniu, ar „mechanišku“ perėjimu iš nedemokratinės socialistinės santvarkos į liberalią demokratinę. Nepaisant valstybingumo tęstinumo argumentų, institucionalizmo perspektyvoje, ko gero, rastume daugiau argumentų už tai, kad posovietinę transformaciją turėtume laikyti „mechanišku“ formaliųjų valdymo institucijų perėmimu, kurių suderinamumas ar nesuderinamumas su visuomenėje institucionalizuotomis praktikomis normatyviniame ir kultūriniame-kognityviniame lygmenyje leistų paaiškinti daugelį po 1990 m. vykusių socialinių procesų. Taigi siekis apibūdinti Lietuvos viešojo valdymo tradiciją tokiame tyrime kaip šis, būtų nekorektiškas, kadangi dviejų dešimtmečių šalies raida neleidžia teigti, kad jos metu vykusi

[39] Svarbu atkreipti dėmesį, kad Naujasis viešasis valdymas nėra vieninga teorinė srovė ir skirtingi jos modeliai nebūtinai priima D. Waldo viešojo administravimo sampratą, kuri siejama su demokratinių vertybių išaukštinimu. Detalesnę analizę žr. 2.7 ir 2.8 skyriuose.

„organiškoji“ viešojo valdymo praktika yra institucionalizuota gilesniuose nei reguliatyvinis institucionalizacijos lygmuo[40].

Iš kitos pusės, sunku pasakyti ar reguliatyvinės viešosios valdžios institucijos Lietuvoje yra suderinamos su gilesniuose lygmenyse institucionalizuotomis praktikomis[41]. Sąveika tarp kultūros ir dominuojančios ideologijos yra kompleksiška ir abipusė. Ideologijos poveikis visuomenei yra nepaneigiamas, tačiau taip pat nėra absoliutus. Totalitaristinės komunizmo ideologijos, sąmoningai siekusios sukurti „naująjį žmogų“, griovė tradicinius ir institucinius barjerus, gynusius žmones nuo valstybės. Taip sugebėjo juos „atomizuoti“, paversti lengvai manipuliuojamu, negalinčiu apsiginti ir nedalyvaujančiu kolektyvinėje atmintyje individu (Cheng, 2009, p. 5). Nors ši politika nepasiekė tvaraus tikslo (apie tai byloja komunistinio režimo žlugimas), naujai sukurtos sovietinės institucijos sudarė prielaidas didelėje visuomenės dalyje institucionalizuoti klasinę savimonę ir polinkį paklusti autoritetui bei valdžios iniciatyvai (angl. *guided action*) (Cheng, 2009, p. 220). Pokomunistinės transformacijos sąlygomis galime įžvelgti vertybinę kaitą, kuri remiasi ne išreikštomis politinėmis ideologijomis (kurios būtų demokratiškos politinių partijų konkurencijos pagrindas), bet paslėpta kapitalistine ideologija. Žiliukaitė (2008) pastebi labai stiprią ir staigią skirtį tarp visuomenės narių, socializuotų sovietmečiu ir tarpukariu (p. 13). Tuo tarpu jaunesniajai kartai būdingas stipriai išreikštos savanaudiško racionalumo, savarankiškumo ir autonomijos vertybės (Žiliukaitė, 2008, p. 19). Šios vertybės yra klasikinės ekonominės teorijos apibrėžiamo individo pagrindas. Tačiau šių savybių konstravimas Lietuvoje didele dalimi gali būti priskirtas ne pokomunistinei, bet sovietinei patirčiai, kurios ideologija, tariant Shtromo žodžiais, kūrė „godų savanaudiškumą“ su „plėšrūnišku požiūriu į bendrą gerovę“ (angl. *common good*) (Donskis & Bauman, 2005, p. 83).

Valdžios institucijų galimybės paveikti visuomenės nuostatas dabartinėje Lietuvos santvarkoje lyginant su totalitaristinių santvarkų taikytais socialinės inžinerijos metodais yra ribotos. Galime skirti dvi esmines aplinkybes, dėl kurių radikalios reformos orientuotos į pilietinės visuomenės plėtros skatinimą „iš viršaus“ yra mažai tikėtinos: i) institucijų kūrimas vyksta pagal liberalios demokratijos taisykles, įtvirtintas konstitucijoje; ii) bet kokiai radikalesnei reformai būtinas didžiosios dalies pačios visuomenės ar bent elito pritarimas, o pats politinis elitas vieningai remia liberalaus kapitalizmo atmainą, kurios institucionalizavimo faktą Lietuvoje jau galima konstatuoti (Norkus, 2008b, p. 42.

Šiame kontekste formalaus valstybės valdymo institucinio dizaino klausimas tampa ypač aktualus. Kaip pažymėta anksčiau, biurokratija Europos tradicijoje yra

---

[40] Svarbu pažymėti, kad reguliatyvinės institucijos laikui bėgant gali būti institucionalizuojamos gilesniuose lygmenyse. Pvz. normatyviniame, kai veikėjai supranta, kad egzistuojantis valdymo režimas nepasikeis, jie prisitaiko arba kultūriniame-kognityviniame, kai žmonės neįsivaizduoja, kad gali būti kokia nors kitokia, geresnė valdymo forma ar praktika. Tokiu atveju visuomenės parama tampa tuo, ką mes šiame tyrime vadiname organizuotu institucią ginančiu ištekliu.

[41] Putnam et al. (2001, p. 239) Italijos regionų lyginamojoje studijoje pademonstravo, kad už viešosios valdžios ribų institucionalizuotos praktikos formuojasi šimtmečiais ir kad jas pakeisti reguliatyvine institucionalizacija gali būti beveik neįmanoma. Tuo pačiu radikali sovietizacija leido sukurti *homo sovieticus* mentalitetą, kuris yra nesuderinamas su veiksmingomis demokratinėmis institucijomis, per santykinai trumpą laiką. Klausimas ar šis mentalitetas toks pat tvarus ir ar jis institucionalizuotas kultūriniame-kognityviniame lygmenyje, nors ir įdomus, nėra šio tyrimo objektas.

„paveldėta“ ir biurokratijos teorija yra pačios biurokratijos pasekmė, tuo tarpu JAV remdamasi šia teorija „sukūrė“ biurokratiją. Viešojo administravimo akademinis diskursas JAV išlaiko proaktyvų požiūrį į viešojo valdymo organizavimą, tuo tarpu kai europietiškasis yra kur kas konservatyvesnis. Pollitt & Bouckaert (2003) atlikta NVV teorijos įtakotų reformų Vakarų šalyse analizė parodė, kad vienas iš veiksnių, įtakojančių reformas, buvo šalyse dominuojanti valdymo filosofija (angl. *philosophy of governance*) (Denhardt & Denhardt, 2006, p. 15). Anglakalbiuose Vakarų kraštuose yra įgyvendintos kur kas radikalesnės reformos nei kontinentinėje Europoje (Pollitt & Bouchkaert, 2003, p. 60-61). Lietuvos atvejis šiame kontekste yra tarpinis. Iš vienos pusės, Lietuva nuo pat nepriklausomybės atkūrimo institucijas konstruoja demokratiškai, tai suponuoja prielaidą, kad jos yra kuriamos viešų debatų metu iškeltų tikslų pagrindu. Iš kitos pusės, Lietuva paveldėjo sovietinį biurokratinį aparatą. Taigi Lietuvos viešojo administravimo plėtra yra artima ir JAV bandymams reflektuotai konstruoti administracinę valstybę, ir tuo pačiu paveldėtas sovietinis biurokratinių institucijų tinklas yra istorinis bagažas, ribojantis veiksmų laisvę.

Aukščiau pateikta JAV ir europietiškosios administracinių tradicijų skirtumų analizė remiantis kai kuriomis istorinėmis jų raidos ypatybėmis yra nepakankama, kadangi neatskleidžia viešojo administravimo disciplinoje egzistuojančių požiūrių įvairovės ir jų kompleksiškų tarpusavio ryšių. Raadschelders (2008; 2011), apibendrindamas viešojo administravimo disciplinos raidą, įžvelgia keturias akademines administravimo tradicijas, kurios peržengia nacionalinių ir kontinentinių tradicijų ribas, tai: i) praktinė išmintis (*phronesis*); ii) praktinė patirtis; iii) mokslinis žinojimas; iv) reliatyvizmas. Tuo pačiu Europoje ir JAV išsiskiria požiūriai dėl to, kaip vertinti atskiras tradicijas: europietiškoji viešojo administravimo versija į tradicijas akademinių diskusijų lygmenyje yra linkusi žvelgti kaip į vienas kitą papildančius požiūrius, tuo tarpu JAV jie yra suprantami kaip konkuruojantys (Raadschelders, 2008, p. 925).

Raadschelders (2008) akademines viešojo administravimo tradicijas išdėsto objektyvizmo/subjektyvizmo skalėje, kur mokslinis žinojimas yra objektyviausias, reliatyvistinis – subjektyviausias (p. 928). Praktinės išminties viešąjį administravimą charakterizuoja tarpdisciplinišKumas, „patenkinamų“ atsakymų tyrimais paieškos, jam būdingas ir moralinis, ir loginis argumentavimas, refleksija, interpretacija, laiko ir konteksto lyginimas. Praktinės patirties viešasis administravimas ieško geriausio „preskriptyvaus“ būdo organizuoti tam tikrą administracinės veiklos sritį, tam naudodamas „deskriptyvius“ metodus: atvejų studijas, pavyzdžių paieškas ir eksperimentavimą. Mokslinis žinojimas yra monodisciplininis siekis naudojant eksperimentinį testavimą rasti į dėsnius panašius probabilistinius teiginius apie tiriamą viešojo administravimo aspektą. Reliatyvizmas yra postmodernizmo viešajame administravime manifestacija. Šiame požiūryje tyrėjas įsitraukia į tiriamo objekto konstravimą, siekia atskleisti ir/ar dekonstruoti jo vertybes, kultūrą, tradicijas ir visa tai atliekama nedisciplininiškai (Raadschelders, 2008, p. 941). Raadschelders (2008) siūlo į jo modelį žvelgti kaip į „idealiuosius tipus“ (p. 926). Pavieniai mokslininkai gali veikti keliose ar net visose tradicijose ir ieškoti jų sąlyčio taškų.

Raadschelders (2008) klasifikacija nėra be priekaištų. Mūsų pasirinktas *phronesis* požiūris šiame kontekste tampa nebe integruojančiu požiūriu, bet atskira tradicija.

Išties *phronesis* tokiame klasifikavime gali būti vertinama kaip idealusis tipas ta prasme, kad ji siekia integruoti ne tiek epistemologinius, kiek metodologinius požiūrius. Iš visų keturių aptariamų tradicijų, tik mokslinį požiūrį galime laikyti sunkiai sutaikomu su kitomis tradicijomis, nes jame laikomai pozityvistinės nuostatos, kad socialinė realybė yra objektyvus ir pažini. Amerikoje didelę įtaką viešajame administravime turėję H. Simono darbai leido suklestėti moksliniam požiūriui (nors šis reiškinys XX a. 2 pusės pradžioje buvo būdingas ir platesniame socialinių mokslų kontekste (Nekrašas, 2010, p. 78; t.p. žr. apie struktūrinį funkcionalizmą 1.6 sk.).

Viena iš priežasčių, kurios galėjo turėti įtakos Europietiškajam integraciniam požiūriui į viešojo administravimo tyrimus, buvo tai, kad, būdama M. Weberio įtakoje, europietiškoji viešojo administravimo tradicija išvengė idėjos, jog socialiniuose moksluose įmanoma nepaisyti vertybinio ir subjektyvistinio socialinės realybės aspektų (Nekrašas, 2010, p. 87). Siekiant suvokti viešojo administravimo teorinių pagrindų problematiką, nepakanka apsiriboti pozityvizmo *versu* postpozityvizmo diskusija ir išdėstant viešojo administravimo teorija viename subjektyvumo/objektyvumo kontinuume. Trys viešajame administravime besiplėtojančios „amerikietiškos" viešojo administravimo akademinės kryptis, kurias išskyrėme 2.4. skyriuje: neistoriškas pozityvistinis Simono biheviorizmas, Wilsono istoricizmas ir Waldo demokratinė viešojo administravimo teorija subjektyvumo/objektyvumo kontinuume negali būti lengvai atskirtos viena nuo kitos ir todėl reikalauja gilesnės analizės.

W. Wilsono teorija yra konstruojama remiantis keletu tarpusavyje susijusių prielaidų: i) istorinės modernizacijos jėgos leido atsirasti administracinei galiai; ii) administracinė galia turi būti suvokta kaip technologinis instrumentas, galintis išspręsti daugelį problemų. Wilsono nuomone, demokratija nors ir turi būti išlaikyta, tačiau turi būti atsisakoma valdžių padalijimo principo politikos/administravimo dichotomijos naudai. Tautinės savivokos plėtra, užtikrinanti žmonių interesų panašėjimą, reiškia, kad politiniai ginčai dėl politikos turinio tampa mažiau reikšmingi nei efektyvus administravimas. Kabinetinė vyriausybė (angl. *cabinet government*), veikianti ministerinės atsakomybės principu, Wilsono nuomone, buvo vienintelis būdas peržengti per visuomenę draskančias vidines politines rietenas, kurias sąlygojo JAV Konstitucijoje įtvirtintas valdžių padalijimas ir komitetinė vyriausybės forma (Cook, 2007 p. 13). Pagrindinė priemonė Wilsono siekyje suderinti demokratijos ir centralizuotos administracinės valdžios poreikius buvo ministerinės atsakomybės principo diegimas. Pagal ministerinės atsakomybės principą, administracijai vadovautų nedidelis politikų ratas (kabinetas), kuris veiktų pagal programą. Tuo atveju, jei kabinetas negautų politinio kongreso pritarimo nors vienai programos daliai, visas kabinetas turėtų atsistatydinti. Wilsono teorijoje kabinetas turi tapti pagrindine politikos figūra, nes tik taip būtų užtikrinta administracinė atskaitomybė, viešosios valdžios veiklos centralizacija ir koordinacija bei įstatymų leidybos iniciatyva (Cook, 2007, p. 113). Taigi ministerinė atsakomybė sudarytų sąlygas politiniame lygmenyje kurti (angl. *design*) geresnę viešąją politiką ir užtikrinti geresnį viešąjį valdymą. Patyrusių administratorių dalyvavimas leistų formuoti i) apgalvotus ir kas dar svarbiau ii) efektyviai įgyvendinamus sprendimus, kadangi administratoriai patys vykdytų suformuluotą politiką (Cook, 2007, p. 29). Tokiame kontekste viešojo administravimo studijos tampa viešaja vadyba.

Wilsonui valdžių padalijimo principu organizuota demokratija tebuvo tarpinė stotelė tarp individo ir nacionalinės valstybės. Naujojoje santvarkoje tikra demokratija bus ta, kuri ne tik atspindės gyventojų nuomonių įvairovę, bet ir efektyviai įgyvendins politiką. Paradoksaliai šiame modelyje mažiau demokratijos tampa daugiau demokratijos, nes maža politikų viršūnė galėtų daug geriau pajusti visuomenės nuotaikas ir operatyviau reaguoti į jos poreikius. Nors ministerinės atsakomybės modelis JAV nebuvo įgyvendintas, Wilsono dichotomijos idėja išliko ir tapo administracinės valstybės formavimosi teoriniu pagrindu.

Pozityvizmo besilaikantys autoriai kritikavo Wilsono idėjas dėl jų normatyviškumo ir moksliškumo stokos. Tuo tarpu Waldo nuomone, Wilsono dichotomijos idėja galėjo būti tik tarpinis ėjimas siekiant panaikinti valdžių padalijimą (Cook, 2007, p. 131). Administracinės valstybės plėtros nuo XIX a. pab. priežastys, D. Waldo akimis, nėra vien tik istorinė būtinybė, kokia ji yra W. Wilsonui. Be to, tam ką Waldo pavadino materialiniu pagrindu administracinei valstybei atsirasti, buvo būtinas ir ideologinis pagrindas (Waldo, 2007 [1948] p. 3). Wilsono idėjoms Waldo buvo nepalankus dėl Wilsono negebėjimo be instrumentinio administracinės valstybės turinio įžvelgti ideologinį. Waldo [1948], vertindamas administracinės valstybės plėtrą pripažįsta, kad objektyvius (arba materialinius) pagrindus administracinei valstybei atsirasti charakterizuoja centralizuota biurokratija. Tokie pagrindai tai i) „Didžiosios Visuomenės" projektas, kuris atsirado kaip reakcija į nusivylimą rinkos galimybėmis sukurti gerovę per „Didžiąją depresiją", ii) teritorinė konsolidacija pasibaigus JAV Vakarinių dalių kolonizavimui, iii) kapitalistinės santvarkos aptarnavimo poreikis, tiek paramos verslui, tiek teisinės aplinkos užtikrinimo prasme, iv) korporacijų hierarchinio modelio sėkmė, v) urbanizacija, vi) valdžių padalijimas, reikalavęs rasti būdą paversti viešąją politiką labiau integruotą, vii) darbo specializacija. Tačiau konkrečios administracinės valstybės manifestacijos priklausė ne tiek nuo šių būtinųjų prielaidų jai atsirasti, kiek nuo ideologijos, formavusios viešąją politiką XIX a. 2-oje pusėje ir XX a. 1-oje pusėje. Pirmiausia tai „demokratinės Amerikos misijos" idėja: demokratija JAV nėra tik viešosios politikos formavimo mechanizmas, bet ir romantinė nacionalinė idėja, struktūruojanti JAV nacionalinį mitą. Noras ją eksportuoti po pasaulį atkreipė dėmesį į tai, kad etiškai pranašesnės idėjos gali prigyti tik tuo atveju, jei jos yra įgyvendinamos efektyviai (Waldo, 2007 [1948], p. 13). Taigi idėja sugretinti tai, kas geriausia iš abiejų pasaulių perimant biurokratijos mechanizmus, bet ne jos dvasią ir tikslus, tapo sąmoningos biurokratizacijos politikos pagrindu. Prigimtinės teisės idėja Amerikoje, susijusi su protestantiškąja krikščionybe, yra ne tik pamatinis politinio diskurso elementas JAV, bet ir figūruoja daugelio ankstyvųjų viešojo administravimo autorių darbuose (Waldo, 2007 [1948], p. 16). Tikėjimas demokratijos atitikimu „kosminiams" dėsniams buvo svarbus kuriant konkrečias administracines formas. Trečias Waldo [1948] išskirtas elementas buvo progresyvizmo judėjimas, kuris minimas 2.4 skyriuje. Šio judėjimo politinei sėkmei įtakos turėjo du veiksniai: „efektyvumo evangelija" ir „tikėjimas mokslu" (Waldo, 2007 [1948], p. 19-20). Efektyvumas tapo pagrindiniu bet kokios industrializuoto kapitalizmo veiklos matu, kadangi tik per jį būdavo nustatomas vers-

lo organizacijos gyvybingumas ir sėkmė[42]. O tikėjimas mokslu negalėjo toleruoti to, kad viešasis ir privatusis kapitalas veiktų pagal skirtingus standartus, kadangi turėjo būti tik vienas ir geriausias kapitalo valdymo būdas. Tik visi kartu šie veiksniai sukūrė aplinką, kurioje biurokratizacija tapo įmanoma. Prigimtinė teisė leido išskirti moralinius „faktus", kurie nepriklausė nuo socialinio konstravimo ar individo nuomonės, tuo tarpu progresyvizmo jautrumas naujovėms leido kurti teorijas, kuriose būtų bandoma suderinti „tikrąją biurokratiją" su „tikrąja demokratija".

Dekonstravus idėją, kad gali egzistuoti kosminiai moraliniai imperatyvai (arba faktai), nebeįmanoma ir faktų bei vertybių dichotomija. Miller (2007) apibendrina Waldo indėlį į viešojo administravimo teoriją kaip i) kontekstualistišką, ii) neatskiriančią faktų nuo jų vertybinių aspektų, iii) apibrėžiančių menedžerizmą kaip politinę teoriją (p. xvi-xvii). Skirtumas tarp Waldo ir Simono bei Wilsono yra tas, kad mikro-lygmenyje Waldo žmogus yra vertinantis ir mąstantis subjektas ir būtent jis suteikia prasmę rodikliams, o ne priešingai. Pačiam Waldo demokratija nėra priemonė, bet tikslas, todėl šioje perspektyvoje menedžerizmas turi rasti būdų operacionalizuoti demokratiškumą, ne tik ekonominį efektyvumą kaip veiklos vertinimo rodiklį.

## 2.6 „Naujųjų" iššūkių tradiciniam administravimo modeliui vertybiniai aspektai

Waldo, skirtingai nuo Weberio, nupiešusio mums „geležinio" modernybės narvo vaizdinį, buvo nusiteikęs optimistiškai. Jis tikėjo, kad galima įveikti biurokratinį izomorfizmą, institucionalizuojantį centralizaciją, efektyvumo siekį ir instrumentinį racionalumą bei pakeisti jį pliuralizmo ir demokratijos plėtra. Tačiau neaišku ar pastarieji šešiasdešimt metų viešojo administravimo teorijos ir viešojo sektoriaus raidos tokį optimizmą pateisina (Miller, 2007, p. xviii).

Iš mūsų čia aptariamų trijų viešojo administravimo klasikų, Simonas ir Waldo yra amžininkai, polemizuojantys su Wilsonu tik kaip su istorine figūra. Abiejų autorių įtakingiausieji darbai pasirodė panašiu metu. Dešimtmečiai, sekę šių darbų atsiradimą, sukėlė krizę viešojo administravimo tapatybėje, kurią charakterizavo atviras polemizavimas tarp „simoniečių" ir „valdoniečių" (Raadschelders, 2008, p. 926). Simono pusėje buvo tokie autoriai kaip p. Drucker (Miller, 2007, p. xi), o pats Simonas savo polemikoje neapsiribojo vien Waldo, bet taip pat oponavo tokiems politikos ir vadybos atstovams kaip R. Dahl ir Ch. Argyris. Simono (2003 [1945]) „Administracinė elgsena", kuri vienintelė viešojo administravimo srityje buvo įvertinta Nobelio premija, akcentavo ne organizacinę struktūrą, bet sprendimų priėmimo procesą.

Simono ir jo šalininkų požiūris į vilsoniškąjį normatyvinį požiūrį buvo tiek pat kritiškas, kiek ir Waldo atžvilgiu. Tayloro mokslinės vadybos principų įtakotas klasikinis menedžerizmas neatitiko griežtų loginio pozityvizmo standartų ir ankstesni tyrimai daugelio pokario viešojo administravimo teoretikų buvo laikomi tik dažnai prieštaraujančių vienas kitam miglotų priežodžių rinkiniu, kurių nauda tiek teorijai, tiek praktikai yra abejotina (Kettl, 2002, p. 10). Pozityvistinis arba mokslinio žinojimo

[42] „Evangelijos" termino naudojimas ypatingai vaizdžiai parodo, kad efektyvumo vaidmuo modernioje visuomenėje atstoja tai, ką viduramžiais darė religinė dogma – t. y. žmogaus ir organizacijos vertės matas.

požiūris viešajame administravime ėmė plėtoti teorijas, kurios mikro-lygmenyje rėmėsi prielaida, kad socialinis pasaulis yra natūraliojo tęsinys, tik nepalyginamai kompleksiškesnis. Dėl šios priežasties tiek tyrėjas, tiek bet kurios socialinės situacijos dalyvis neturi galimybės įvertinti visų situaciją įtakojančių veiksnių. Tačiau tai nereiškia, kad mokslas neturi ieškoti būdų kaip situaciją ištirti kuo detaliau ir gebėti daryti išvadas, artimesnes realybei.

Simono požiūriu, socialiniuose moksluose yra šizofrenijos požymių: viena vertus, „ekonominis žmogus" pateikiamas kaip visažinis, kita vertus – jis draskomas froidiško neracionalumo (Simon, 2003 [1945], p. 110-1). Sprendimą Simonas mato ne bandyme rasti absoliutaus racionalumo receptą ar sąlygas, o pripažinti, kad žmogaus racionalumas yra ribotas, tačiau determinuotas įvairių jį veikiančių aplinkybių. Šiuolaikinėje visuomenėje „administracinis žmogus" elgiasi pagal racionalią nuostatą, tačiau egzistuojantys informaciniai ir biologiniai apribojimai neleidžia priimti absoliučiai racionalių sprendimų, todėl jis ieško tokių sprendimų, kurie būtų pakankamai geri (angl. *satisfysing*) tam tikrose situacijose. Organizacinėje aplinkoje individo ir grupės racionalumas gali skirtis. Individas, veikdamas organizacinėje aplinkoje, pirmiausia siekia patenkinti savus tikslus, o plačiau suvokiamus organizacinius tenkina tik tokia minimalia apimtimi, kuri tenkina organizaciją (Simon, 2003 [1945], p. 354-5).

Simono tyrimų įtaką viešajame administravime galime iš dalies paaiškinti tuo, kad žvelgiant retrospektyviai efektyvumas yra kultūrinė visuomenės vertybė. Kitaip sakant, racionalumas yra ne tik reguliatyviai tačiau ir normatyviškai institucionalizuotas: iš profesionalų, valdžios ir kitų organizacijų mes tikimės racionalaus elgesio, o ir patys veikėjai laikosi šios nuostatos. Laikydami teisinga prielaidą, kad efektyvumas yra viena iš socialinių vertybių, galime aiškiau suvokti Simono vertybių/faktų dichotomiją, leidžiančią suformuluoti prielaidą, kad tais atvejais, kai politinėje sistemoje egzistuoja platus konsensusas dėl tam tikros vertybės, politinių tikslų iškėlimas organizacijai gali būti įvardintas kaip „vertybių" nustatymas.

Efektyvumas yra „patogi" vertybė konsensuso požiūriu, kadangi jo apibrėžtis kaip produkto/išteklių santykio yra palyginti aiški. Kur kas sudėtingesnis yra demokratijos kaip universalios vertybės konceptualizavimas. Taigi pozityvistiniame diskurse politikų apibrėžiamos vertybės „kaip turėtų būti", jei jos yra subordinuojamos racionalumo imperatyvui, gali būti atskirtos nuo socialinių faktų. Tokiu būdu viešasis administravimas apibrėžiamas kaip išimtinai instrumentiniu racionalumu besivadovaujanti socialinė veikla. Tačiau racionalumo pranašumas prieš kitus sprendimo priėmimo būdus pats negali būti racionaliai paaiškintas. Todėl yra įmanoma (bent teoriškai), kad politinė viršūnė pateiktų administracinei sistemai tokią vertybinę orientaciją, kuri būtų nesuderinama su racionalumu. Kyla klausimas, kaip reaguotų administracinis žmogus ir administracinė organizacija jei politikai nustatytų su egzistuojančia racionalumo konvencija arba dominuojančiomis administracinėje organizacijoje vertybėmis nesuderinamą viešosios politikos darbotvarkę? Tokiame teoriniame kontekste galime apibendrinti, kad tai, ką mes sąlyginai 2.5 skyriuje pavadinome „mechaniniu" viešojo administravimo kūrimu, t. y. biurokratinio valdymo metodų integravimas į demokratiją yra problemiškas jau teoriniame lygmenyje.

Teorinės ir praktinės biurokratijos veikimo demokratijoje problemos bei lūkesčių nepatenkinantis vilsoniškasis modelis, taip pat Waldo ir Simono diskusijos tapo katalizatoriais atsirasti eilei teorijų, kurių pavadinimuose figūruoja terminas „naujasis/-oji". Tai Naujoji viešoji vadyba, Naujasis viešasis administravimas ir Naujasis viešasis valdymas (valdysena). Lietuvos kontekste šie terminai yra įsitvirtinę stipriau nei aukščiau minimi akademiniai bandymai kategorizuoti viešojo administravimo discipliną į tradicijas. Tačiau galime teigti, kad tiek viešojo administravimo skirstymas į lygiagrečiai besiplėtojančias tradicijas, tiek jo skirstymas pagal epochas, kai „seną" teoriją keičia „nauja", strateginiame reliaciniame požiūryje gali būti suvokta kaip siekis institucionalizuoti tokias valdymo praktikas, kurios pasižymėtų vienokiu ar kitokiu strateginiu selektyvumu, t. y. pirmenybę teiktų vienokiam ar kitokiam valdymo procesui.

Analizuodami „naujuosius" modelius strateginiu reliaciniu požiūriu, galime įžvelgti, kad jie yra glaudžiai susiję su visomis mūsų jau aptartomis teorijomis atliekant teorinę atranką. Hobbes ir Rousseau požiūrių į valstybę skirtumas remiasi racionalaus valdymo realizavimo galimumu. Hobbeso įsitikinimu, valstybės valdžia yra racionalios žmogaus prigimties įrodymas, tuo tarpu Rousseau teigia, kad racionalumas yra sutartinis ir iš anksto neegzistuoja. Šiuo požiūriu galime poliarizuoti ir Simono bei Waldo diskusiją. Kita dimensija, poliarizuojanti administracinę teoriją, kelia klausimą ar socialinius procesus reikia koordinuoti. Pvz., Naujosios viešosios vadybos (NVV) teorija remiasi savireguliacijos prielaida, kylančia iš idėjos, kad rinkos tipo sąveikos organizavimas savaime pasiekia optimalią būseną. Atitinkamai bet koks hierarchinis kišimasis į šią sistemą ją išbalansuoja. Peters (2000) teigimu, NVV idėjų taikymo populiarumas anglosaksų kraštuose ir daug konservatyvesnis požiūris į šias idėjas kontinentinėje Europoje gali būti paaiškinti tuo, kad valstybės samprata šiose skirtingose viešojo administravimo tradicijose skiriasi. Kontinentinėje Europoje visuomenė ir valstybė yra suvokiamos kaip vientisas organiškas darinys, kur valstybė yra trancendentiška, t. y. pasižyminti atskira realybe, nepriklausančia nuo šiuo metu esančių valdžioje asmenų. Tuo tarpu Anglosaksiškoje tradicijoje visuomenė ir valstybė yra dažniau suvokiamos kaip atskiri reiškiniai, kur visuomenė deleguoja dalį savo funkcijų valstybei, tačiau likusioji funkcijų dalis lieka privačiajai erdvei ir yra save organizuojanti. Anglosaksiškuose kraštuose laikomasi prielaidos, kad valdymo posistemė nėra neišvengiama būtinybė socialiniuose procesuose. Absoliutaus ir kontekstualaus racionalumo bei socialinės saviorganizacijos ir valstybinio valdymo būtinybės priešprieša galime laikyti 1.1 skyriuje aptartų socialiniams mokslams būdingų ontologijų atspindžiu viešojo administravimo disciplinoje. Taip žvelgdami į iki šiol pateiktą analizę, galime teigti, kad skirtingi administraciniai modeliai remiasi skirtingomis valstybės paskirties ir prigimties (ontologinėmis) prielaidomis. Pagal dvi aptariamas dimensijas galime išskirti keturias ontologijas, kurių gali būti laikomasi viešojo administravimo analizėje (6 lentelė).

Ontologija, kuri remiasi prielaidomis, kad visuomenei nereikia organizuojančiosios posistemės, o racionalumas yra kontekstualus, atmeta valdymą kaip tokį. Požiūris, kad visuomenė geba organizuotis pati, be jokių autoriteto struktūrų, yra būdingas anarchizmui. Galime teigti, kad anarchistinis požiūris viešojo administravimo disciplino-

**6 lentelė. Socialinio organizavimo tipai.**

| | | Racionalumo prigimtis | |
|---|---|---|---|
| | | Prigimtinis | Kontekstualus |
| Organizacinuojančios posistemės poreikis | Reikalinga | *Hierarchija (Biurokratija)* | *Bendruomenė* |
| | Nereikalinga | *Rinka* | *Tinklaveika* |

*Šaltinis:* sudaryta autoriaus.

je yra problemiškas[43]. Svarbu pažymėti, kad nors ir įmanoma skirtingus „naujuosius" viešojo valdymo modelius sieti su atskiromis čia skiriamomis ontologijomis, laikomės prielaidos, kad toks pozicionavimas yra nebūtinas ir ribojantis. Laikydamiesi strateginio reliacinio požiūrio ir atsisakydami prielaidos, kad visuomenės pagrindas iš prigimties remiasi kuria nors viena iš čia aptariamų ontologijų, jas galime vadinti visuomenės organizavimo tipais, kurie visi yra įmanomi. Tačiau viešoji valdžia selektyviai institucionalizuoja vieną iš atmainų. Tokiu požiūriu, skirtingi „naujieji" viešojo valdymo modeliai gali būti suvokti kaip galimos strategijos, kuriomis siekiama keisti nusistovėjusias institucijas[44].

M. Weberio idealios biurokratijos modelį šioje analizėje galime laikyti atskaitos tašku. Jis yra grindžiamas hierarchiniu socialinio organizavimo tipu, pagal kurį visuomenės racionalizacija, įvykusi dėl modernizacijos, atvedė prie valstybės biurokratizacijos. Tradicinis biurokratinis modelis, kaip žymi jo pavadinimas, yra daugelio „naujųjų" modelių antitezė. M. Weberiui biurokratizacija yra istorinė kontingencija. Jo trilypis autoriteto modelis leidžia teigti, kad modernizacija buvo istoriškai susiklosčiusi visuomenės transformacija iš bendruomeninio valdymo tipo, kuriame dominavo tradicinio autoriteto nešėjai, į biurokratiją, kurią charakterizuoja legalistinė-racionali legitimacija. Šią transformaciją užtikrino charizmatiškas autoritetas, kurio nešėjais tapo evangelikų reformatų religinės bendruomenės. Taigi M. Weberio požiūrį galime laikyti apimančiu bent dvi iš mūsų pateikiamų ontologijų.

NVV galime laikyti modeliu, kuris ryškiausiai konstruojamas per dualististinę antitezę tradiciniam administraciniam modeliui (pvz.: Thom & Ritz 2004; Lane, 2001). Tačiau ši antitezė remiasi ne tik abstrakčiais argumentais, bet taipogi pripažįsta istorinę valdymo modelių kaitą. Child (2005) argumentuoja, kad organizacijų (tiek viešų, tiek privačių) valdymo principai XX a. pab. ir, ko gero, XXI a. pr. atsisakys biurokratinio valdymo tradicijos (p. 26-28). Tokiu būdu NVV pateikiama kaip naujas viešojo valdymo modelis, ne papildantis, bet pakeičiantis biurokratiją, t. y. naujas etapas grandinėje: bendruomeninis visuomenės organizavimas → biurokratinis visuomenės organizavimas→ rinka grįstas visuomenės organizavimas. Tačiau toks „tiesinis" aiškinimas

[43] Net tokie autoriai, kaip Miller & Fox (H. T. Miller & Fox, 2006), kalbantys apie postmodernią viešojo administravimo teoriją ir skiriantys trimis kitomis ontologijomis besiremiančius modelius bei juos kritikuojantys, nesiekia konstruoti anarchistinės alternatyvos. Eppler (2009), dėstydamas valstybinio visuomenės organizavimo privalumus, polemizuoja su pilietinės visuomenės (bendruomenės) ir rinkos socialinio organizavimo tipais net neskirdamas anarchizmo. Jessop (2011) skiria keturis „valdysenos" tipus. Pagal jį, tai, ką čia vadiname tinklaveika, turėtume tapatinti su solidarumu.

[44] Kai kurios tinklaveika besiremiančios teorijos taip pat vengia apsiriboti kuria nors viena ontologija (detaliau žr. 2.7 skyrių).

NVV atveju yra problemiškas dėl keleto priežasčių. Pirmiausia dėl to, kad visuomenės biurokratizacija, nors ir būdama ilgo istorinio proceso rezultatas, yra neatsiejama nuo modernizacijos. Kyla klausimas, ar periodas per kurį plėtojosi NVV, gali būti laikomas epochos lūžio tašku, tapačiu pramonės revoliucijai? Kita problema yra susijusi su tuo, kad NVV teorija siekia dekonstruoti valstybę jos pačios rankomis. Tokia paradoksali situacija, kai iki savo logiško pabaigos atliktos NVV reformos reikštų valstybės „savižudybę", empiriškai sunkiai pagrindžiama. NVV idėjos mažai kur buvo įgyvendintos nuosekliai (Pollitt & Bouckaert, 2003).

NVV pranašaujamas izomorfizmas susilaukia daug kritikos. 2008 m. pasaulinė finansų krizė didele dalimi buvo sąlygota politikos (įskaitant NVV reformas) XX a. 9 deš., kuri rėmėsi neoklasikinės ekonomikos ideologija. Vakarų ekonomikų gelbėjimo viešaisiais finansais faktas suteikė daug argumentų valstybinio reguliavimo šalininkams. Eppler (2009), apibendrindamas rinkos ideologija grįsto viešojo valdymo rezultatus, argumentuoja, kad valstybės (klasikine, biurokratine prasme) vaidmens stiprėjimas yra neišvengiamas. Tačiau kokiu būdu ir kuriose srityse šis vaidmens stiprėjimas turėtų įvykti, akademinės bendruomenės nuomonės išsiskiria. Apart (i) NVV apologetų ir tų, kurie (ii) siūlo plėtoti biurokratinio valdymo procesus nenaikinant jų veikimo principų (Neoveberizmas), egzistuoja požiūris, kad (iii) viešasis valdymas turėtų remtis bendruomeninio tipo socialiniu organizavimu (pvz., Naujoji viešoji tarnyba) arba (iv) derinti visų socialinio organizavimo tipo pagrindu veikiančių organizacijų veiklą (Pvz., Naujasis viešasis valdymas ar Tinklaveikinis valdymas). Tokios teorinių požiūrių įvairovės akivaizdoje teigti, kad rinkos modelį galime vadinti postmodernios epochos viešojo valdymo mechanizmu, būtų per drąsu.

Viešasis administravimas kaip disciplina pagal apibrėžimą pripažįsta, kad egzistuoja ir privataus valdymo sfera – vadyba, arba verslo vadyba. Viešojo administravimo kaip valstybės įgaliotos veiklos turinys nuo privačiojo sektoriaus vadybos skiriasi keletu svarbių bruožų. Iš vienos pusės, viešasis administravimas yra remiamas valstybės prievartos aparato ir tai turėtų padaryti tikslų siekimą lengvesnį, tačiau iš kitos pusės, jis turi atsižvelgti į teisinės valstybės bei demokratinio valdymo principus, o tai apriboja tikslų siekimo priemonių repertuarą. Anglosaksiškoje tradicijoje, kur valstybė nesuvokiama kaip būtinas visuomenės atributas, neįmanoma valdymo sprendimų pagrįsti vien tik valstybės prievartos monopoliu, tačiau būtini ir papildomi argumentai, kuriais būtų galima legitimuoti viešojo sektoriaus veiklą. Valdymo efektyvumas racionalioje visuomenėje tapo tokios legitimacijos pagrindu. Tai savo ruožtu reiškia, kad viešojo sektoriaus organizacijų veikla ir jos rezultatai gali būti lyginami su privataus sektoriaus organizacijų, veikiančių rinkos sąlygomis, veikla ir rezultatais. Tačiau institucionalizmo įžvalgos neleidžia teigti, kad toks rezultatų lyginimas yra korektiškas.

Nuostata, kad viena iš visuomenės organizavimo formų yra vienintelė teisinga, o visos kitos vienokie ar kitokie teoriniai ar ideologiniai paklydimai arba istoriniai anachronizmai, yra negalima. Radikalių požiūrių į socialinį organizavimą viešojo valdymo kontekste egzistavimą leidžia paaiškinti Hood (1991) administracinių vertybių idėja, pagal kurią administracinis modelis, kurį pasirinks politikos formuotojai, priklausys nuo jų vertybinių orientacijų (7 lentelė).

**7 lentelė. Skirtingos administracinės vertybės.**

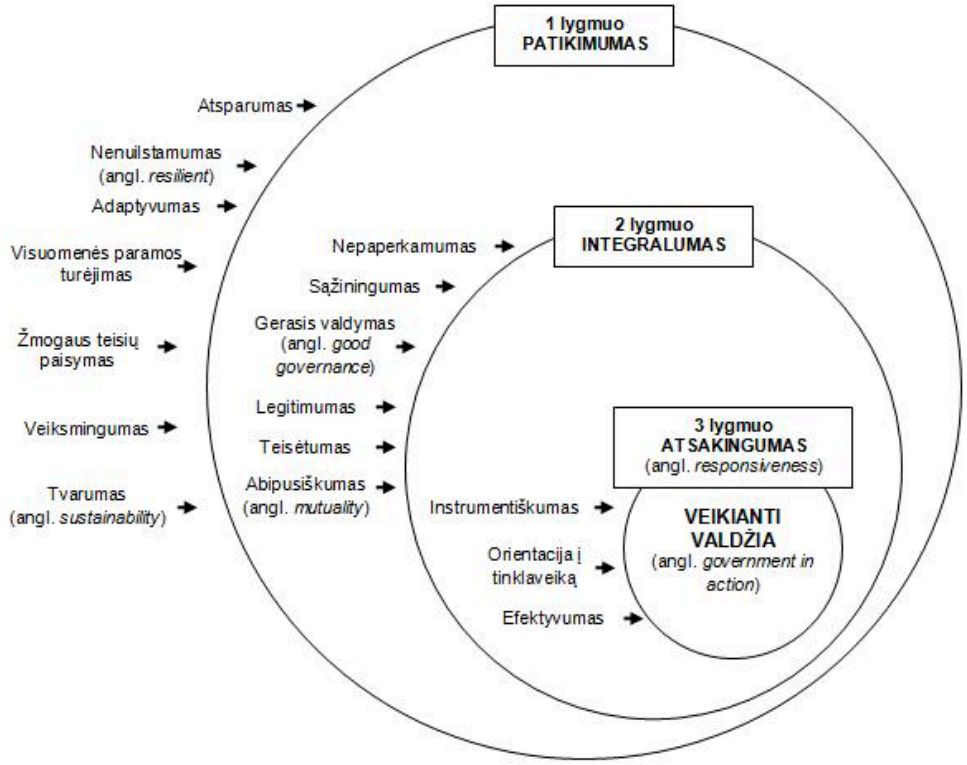
| Vertybės | *„Sigma“* | *„Theta“* | *„Lamda“* |
|---|---|---|---|
| Administravimas turi būti: | *Tikslingas ir taupus* | *Sąžiningas ir teisingas* | *Tvirtas ir atsparus* |
| Sėkmės matas | *Taupumas (ang. frugality)* | *Teisingumas* | *Atsparumas* |
| Nesėkmės matas | *Švaistymas* | *Piktnaudžiavimas* | *Žlugimas* |
| Matavimo rodikliai | *Pinigai ir laikas* | *Pasitikėjimas ir teisių suteikimas* | *Saugumas ir išgyvenimas* |

*Šaltinis:* sudaryta autoriaus pagal Hood, 1991, p. 11.

Pagal šį modelį administracinės vertybės yra projekcijos, kurios leidžia atlikti administracinės veiklos vertinimą, nustatyti standartus ir reikalauti atskaitomybės. Šios projekcijos egzistuoja tiek teisėje, tiek platesniame viešajame diskurse. Administracinės vertybės viešajame sektoriuje skirtingai nuo privataus negali būti suvestos tik į pelną (ar jo tvarumą laike). Todėl administracinių vertybių identifikavimas, kurios yra įtvirtintos teisėje, praktikuojamos administratorių, svarbios politikos formuotojams ir platesnei visuomenei yra vienintelis būdas siekiant nustatyti gero valdymo standartus.

Radikali teisinės valstybės interpretacija siekianti išlaikyti egzistuojančių institucijų disponuojamos galios *status quo*, yra tradicinio viešojo administravimo esminis bruožas, o teisės viršenybės principas yra jos legitimacijos šaltinis. Toks modelis yra priimtinas jei politikos formuotojai reikalauja iš biurokratijos užtikrinti „Lamda“ tipo vertybes. Tačiau „Lamda“ tipo vertybės yra problemiškos demokratinėje santvarkoje, kur administracinės sistemos egzistavimas pats savaime taikos metu nepatenkina elektorato. Negalima teigti, kad neįmanoma suderinti kelių vertybių vienoje administracinėje sistemoje. Teisinė valstybė, suteikdama daugiau teisinės diskrecijos administratoriams ir numatydama gero valdymo standartus, gali sudaryti prielaidas įgyvendinti kitas vertybes (Moynihan, 2009, p. 820). Tačiau jei radikalus NVV modelis, akcentuojantis „Sigma“ vertybes, gali būti įgyvendintas nuosaikesne forma išlaikant „Lamda“ vertybes, tai idėja, kad įmanoma viename administraciniame modelyje integruoti visas vertybines orientacijas, yra itin problemiška net konceptualiame lygmenyje (Hood, 1991, p. 15). Nusistovėjusios NVV ir Naujojo viešojo valdymo teorinės perspektyvos prieina kone priešingų išvadų apie administracijos sąveiką su piliečiais ir jos matavimo pagrindus (Peters, 2001, p. 50). NVV modelis priima „Theta“ vertybes kaip kultūrinę duotybę, kuri neturi būti institucionalizuota. Ši NVV nuostata tapo labai problematiška įgyvendinant pokomunistines viešojo valdymo reformas Centrinės ir Rytų Europos regione. Čia didelė administracijos politizacija ankstyvuoju reformų periodu nesudarė palankių sąlygų neutralios biurokratijos formavimuisi (Rouban 2007, p. 214). Esant tokiai padėčiai, „Sigma“ vertybių iškėlimas „Lamda“ atžvilgiu gali sukelti negatyvias pasekmes, kai NVV retorika pridengia patrimonialistinę darbotvarkę (Hyden, 2003, p. 502).

Administracinės vertybės tuo pačiu negali būti suvoktos kaip viena kitą paneigiančios. siūlo jas suvokti kaip viena kitos antstatus (3 pav.). Pagal šį modelį kiekvienos vertybės paisymas užtikrina vis kitokio tipo legitimaciją: (i) patikimumas: režimo,




**3 pav. Viešojo administravimo kokybės lygiai (Toonen, 2007, p. 306).**

(ii) integralumas: procedūrų, (iii) atsakingumas (angl. *responsiveness*): funkcijų. Tačiau naujų vertybių siekimas įmanomas tik užtikrinus žemesnių. Tuo pačiu naujų vertybių taikymas veikloje gali tiek silpninti, tiek stiprinti žemesnes, todėl gali pasirodyti, kad reformos delegitimuoja valdymą, o ne priešingai. Taigi viešojo valdymo reformos yra prieštaringos, chaotiškos ir retai atneša lauktų rezultatų[45].

Dėl to, kad viešajame valdyme siekis sukonstruoti vienokį ar kitokį viešojo valdymo modelį yra glaudžiai susijęs su vertybinėmis politikos formuotojų orientacijomis, kyla vienas svarbus klausimas: ar čia aptartos trys vertybinės orientacijos yra baigtinis administracinių vertybių skaičius. Galime įžvelgti, kad socialinio organizavimo tipus, kurie yra išskirti šiame skyriuje, galima gretinti su evoliuciškai susiklosčiusiais tarpasmeninių santykių tipais. A. Fiske (1992) skiria keturias fundamentalias tarpasmeninės sąveikos formas: (i) bendruomeninį dalinimąsi, (ii) autoriteto rangavimą (hierarchiją), (iii) rinkos kainų nustatymą, (iv) lygaus indėlio derinimą (abipusiškumą). Svarbu pažymėti, kad skirtumas tarp bendruomeniškumo ir abipusiškumo yra tas, kad bendruomeniškumas kildinamas iš ankstyvoje žmogaus raidoje egzistavusių gimininių klaninių santykių (angl. *kinship*). Tačiau tokie santykiai gali būti būdingi ir labai artimoms kitokiu pagrindu susiformavusioms grupėms. Bendruomeniškumo santykyje

[45] Tumėnas (2010) detalizuoja daugelį galimų vidinių reformų prieštarignumą aiškinančių mechanizmų.

esantys veikėjai imasi veiksmo nesitikėdami konkretaus atlygio, priklausymas grupei reikalauja iš jų atlikti tam tikras pareigas ir pats savaime yra atlygis. Abipusiškumo atveju, veiksmas visada siejamas su kitu veiksmu, t. y. grįžtamuoju veiksmu. Tačiau tam reikia institucionalizuoti labai aiškius standartus, pagal kuriuos būtų įmanoma lyginti skirtingų veiksmų vertę (Fiske & Fiske, 2007 p. 290-293). Pagal šį modelį viešojo valdymo organizavimą galime paaiškinti mikro-socialinių sąveikų institucionalizacija valstybės mastu. Tokiu atveju „naujuosius" iššūkius biurokratijai galime laikyti bandymais institucionalizuoti kitokias negu hierarchines viešojo sektoriaus organizacijų veikimo ir sąveikos su kitomis organizacijomis formas. Ta aplinkybė, kad valstybėje ir pilietinėje visuomenėje veikia daug organizacijų, o administravimo procese galima skirti daug etapų, „naujieji" viešojo valdymo modeliai gali numatyti įvairių sąveikų tarp skirtingų veikėjų ir skirtinguose administracinio proceso etapuose. Strateginiu reliaciniu požiūriu, viešoji institucija priklausomai nuo turimos legitimacijos turi apibrėžtą sąveikos su aplinka modelį, tačiau organizacijos, kurios yra įtakojamos arba gina institucijas, gali siekti šį modelį keisti. Vyriausybės atveju, LR Konstitucija ją apibrėžia aiškiai hierarchiškai santykyje su biurokratija, pagal lygybės principą santykyje su Parlamentu ir Seimu (nors ir ne visose procedūrose). Bendruomeninis kolektyvinis veiksmas Konstitucijoje nenumatytas, taigi Vyriausybė turi tam tikrą diskreciją organizuoti konsultavimąsi su visuomene bendruomeniniais pagrindais.

## 2.7 Viešojo valdymo modelių pozicionavimas socialinio organizavimo tipo požiūriu[46]

Kaip minėjome 2.6 skyriuje, viešojo valdymo modeliai gali idealizuoti nebūtinai vieną socialinio organizavimo tipą. Be mūsų detaliai nagrinėtų viešojo administravimo akademinių tradicijų, bandymai klasifikuoti įvairius viešojo valdymo požiūrius (kuriuos galima vadinti įvairiai – teorijomis, modeliais, paradigmomis ar net meniu, žr. pvz., Pollitt & Bouckaert, 2011) yra svarbi akademinė veikla viešojo administravimo disciplinoje. Šiame kontekste viešojo valdymo reformų tyrimai yra ta viešojo administravimo subdisciplina, kuri remdamasi empiriniais duomenimis siekia paaiškinti, kaip ir kodėl keičiasi viešojo valdymo pobūdis.

Analizuojant viešojo valdymo kaitą pasitelkus reformų terminą, susiduriame su reformų kaip įvykio apibrėžties problema. Tumėnas (2010) viešojo administravimo reformas apibrėžia kaip „valdančiosios posistemės veiksmus, kuriais siekiama sukurti planuojamus ar vairuojamus pokyčius" (p. 4). Toks apibrėžimas reikalauja reformą apibrėžti kaip įvykį (i) laike, (ii) erdvėje ir (iii) organizacinių dalyvių (t. y. to, kas sudaro valdančią posistemę) požiūriu. Laiko požiūriu viešojo administravimo reformų studijose pripažįstama, kad viešojo valdymo reformą galima suprasti kaip nuolatinę kaitą, kai vieną įgyvendintą reformą keičia kita. Tokiu būdu reformas galima suvokti kaip pvz., viešojo valdymo kaitos kontinuumą (Vigoda, 2002, p. 531). Tokiu atveju reformos tampa tiesiog padidėjusio socialinės kaitos dinamiškumo išraiška ir reformos terminas tampa pertekliniu.

[46] Dalis teksto šiame skyriuje parengta remiantis Bileišiu (2011, 2012).

Dinamiškumo didėjimą viešojo valdymo procesuose galima paaiškinti kaip telekomunikacijų technologijų plėtros skatinamą sąveikos tarp institucijų intensyvėjimą ir viešojo valdymo adaptaciją siekiant suvaldyti informacijos srautą. Ši adaptacija gali būti tie viešosios valdžios lyderių vizijos, tiek ir jiems primetamas interesų grupių, esančių už valstybės viešosios valdžios ribų produktas. Dunleavy et al. (2006) požiūriu, būtent internetinių komunikacijų technologijų plėtra lemia ir lems viešojo valdymo kaitą XXI a.

Nuomonė, kad viešojo administravimo reformas galima analizuoti kaip įvykius, yra neatsiejama nuo idėjos, kad NVV formavimasis moderniose valstybėse – globalus reiškinys (Aucoin, 1990; P. Dunleavy, 1994). Tačiau esama ir abejonių, ar NVV galima apibrėžti kaip „naują viešosios vadybos paradigmą", kadangi ji remiasi i) specifiniu kultūriniu kontekstu; ii) polinkiu reformose pastebėti panašumus ir nematyti skirtumų bei iii) keliantį didelį pasipriešinimą ir reformų vidinius prieštaravimus (Ch. Hood, 1995). Pollitt ir Bouckaert (2011) neprieštarauja Hood (1995) pozicijai, skirdami tris požiūrius į viešojo valdymo reformą: i) NVV; ii) Naująjį viešąjį valdymą (angl. *New Governance*), šalia kurio skiria tinklų (angl. *networks*) požiūrį ir iii) Neoveberinės valstybės idėją (p. 22). Tradicinio administracinio ir NVV modelių priešpriešą papildžius didesniu jų skaičiumi, viešojo valdymo kaitos tyrimas per reformų prizmę pasidaro dar sudėtingesnis. NVV apologetai teigia, kad pokyčiai viešojo valdymo srityje yra didėjančio dinamiškumo valdymo procesuose pasekmė. Tačiau toks požiūris nebepaaiškina atsirandančios tų modelių variacijos (juk jei pokyčius sąlygoja globalizacija, reikėtų tikėtis izomorfizmo). Galime teigti, kad taip žvelgdami į viešojo valdymo reformas stipriai sumenkiname valdžios kaip autonomiško veikėjo vaidmenį šiame procese.

Klausimas, ar įvairių viešojo valdymo modelių formavimasis yra viešojoje valdžioje esančių veikėjų lyderystės produktas, ar reakcijos į aplinkos spaudimą pasekmė, tampa ypač aktualiu, jei keliame prielaidą, kad reformatoriai yra vientisas darinys, o reforma yra logiškai nuosekli. Pollitt ir Bouckaert (2003), apibrėždami kas yra reformų veikėjai, įvardija tiek politikus, tiek tarnautojus, tačiau taip pat ir kitas suinteresuotąsias puses, kurias būtų sudėtinga laikyti valstybinio valdymo subjektais: konsultantus, mokslininkus, visuomenines spaudimo grupes (p. 35-36). Šioje situacijoje idėja, kad reformos vyksta valdančiajai posistemei (kad ir kaip ji būtų konceptualizuota) nuosekliai įgyvendinant integruotą ir logiškai nuoseklų reformų modelį, padaro reformą įtakojančių agentų skirstymą valdžios-pavaldinių požiūriu problemišku. Tiek reformų konstravimas, tiek jų įgyvendinimas (ar priešinimasis joms) tampa daugelio socialinių veikėjų vaidmens dalimi vienu metu. Taigi pagrįstai galime kelti prielaidą, kad paaiškinti viešojo valdymo kaitą galima ir atsisakius reformos termino. Tai leidžia mums atsisakyti metodologinio poreikio viešojo valdymo kaitą konceptualizuoti kaip valdžios veiksmų, apribotų laike ir erdvėje, seką, priklausančią tik nuo valdžios tikslų.

Tumėnas (2010), spręsdamas aukščiau apibrėžtą metodologinę problemą valdžią apibrėžia kaip organizaciją ir sukuria teorinį modelį, kuriame valdžios veiksmai apibūdinami priežasties-pasekmės kategorijomis (p. 147). Tačiau įmanoma ir alternatyvi analizė, kurios laikomės šiame tyrime. Apibrėždami valdžią kaip visuomenės veikėjų veiksmus struktūrizuojantį lauką, galime atsisakyti priežasties-pasekmės modelio, kadangi tokiame lauke institucionalizuotos normos neturi būti neprieštaringos. Tos

**8 lentelė. Didieji modeliai-didžiosios pretenzijos, pagrindiniai teiginiai.**

| Modelis | Pagrindinis (angl. *core*) teiginys | Dažniausiai sutinkamas koordinacijos mechanizmas | Pagrindiniai šaltiniai |
|---|---|---|---|
| Naujoji viešoji vadyba | *Paversti valdžią efektyvesne ir labiau reaguojančia į vartotojų poreikius adaptuojant privataus sektoriaus vadybos metodus.* | *Rinkos tipo mechanizmai, veiklos rodikliai, tikslai, konkurenciniai kontraktai, kvazirinkos.* | *Hood 1991; Lane 2000; Osborn & Gaebler 1992; Pollitt 1990.* |
| Neoveberistinė valstybė | *Modernizuoti tradicinį valstybės aparatą, kad jis taptų profesionalesnis, efektyvesnis ir atsiliepiantis (responsive) piliečiams. Verslininkiški metodai gali atlikti papildantį vaidmenį, tačiau valstybė turi išlikti aiškiu veikėju su savo taisyklėmis, kultūra ir veiklos metodais.* | *Valdžia (authority), kuri įgyvendinama per disciplinuotą nešališkų tarnautojų hierarchiją.* | *Dreschler & Kattel 2008; Lynn 2008.* |
| Tinklai | *Padaryti valdžią geriau informuota, lankstesne ir mažiau privilegijuota (exclusive) veikiant per save organizuojančius tinklus, o ne hierarchijos ar rinkos mechanizmus.* | *Tarpusavyje priklausomų suinteresuotųjų pusių (stakeholders) tinklai.* | *Agranoff, 2007; Castells 2010; Klijn 2005.* |
| Valdysena (governance); į kurią įeina ir Naujasis viešasis valdymas). | *Padaryti valdžią veiksmingesnę (effective) įtraukiant platesnį socialinių veikėjų ratą tiek į politikos formavimą, tiek į įgyvendinimą. Kai kurios valdysenos formos atvirai remiasi tinklų idėją ir dauguma akcentuoja horizontalios kontrolės pirmenybę vertikaliai.* | *Tarpusavyje priklausomų suinteresuotųjų pusių (stakeholders) tinklai ir partnerystės.* | *Pierre & Peters 2000; Frederickson 2005; Kaufmann et al. 2009; Belamy & Palumbo 2010; Osborne 2010.* |

*Šaltinis*: Pollitt & Bouckaert, 2011, p. 22.

pačios normos gali būti ginamos skirtingų organizacijų, o kiekviena organizacija gali remtis prieštaringomis normomis. Strateginiame reliaciniame požiūryje identifikuoti pavienes reformas (turinčias pradžią, pabaigą, aiškiai apibrėžtą mandatą ir autoritetą turinčius veikėjus) įmanoma nebent konceptualiai. Institucijų kaita vyksta ne dėl vieno veikėjo, o yra daugelio veikėjų kompleksiškos ir ilgalaikės sąveikos produktas. Tai leidžia mums išspręsti ir viešojo valdymo procese dalyvaujančių veikėjų identifikavimo problemą. Institucijos (ir jas įkūnijančios organizacijos) gali imtis strateginių veiksmų keisti institucijų turinį ir tai gali būti įvilkta į reformos retoriką, tačiau institucijų iniciatyva nereikalauja jos konceptualizuoti išimtinai kaip visos valdžios bendro siekio kažką keisti, t. y. įgyvendinti reformą. Šiame modelyje atskiras valdžios organizacijas galime laikyti santykinai autonomiškais veikėjais, o jų veikla priklausomai nuo įvairių faktorių gali būti grindžiama tiek pavaldumo, tiek konkurencijos, tiek bendradarbiavimo principais.

Atsisakius reformos termino, Pollitt ir Bouckaert (2011) skiriamus viešojo valdymo teorinius modelius (8 lentelė) galime nesunkiai susieti su vertybėmis, kurių pagrindu jie konstruojami žr. 2.6 skyrių). Neoveberinė valstybė aiškią pirmenybę teikia hierarchiniam socialinio organizavimo tipui. Neoveberinės valstybės idėja grindžiama siekiu išlaikyti tradicines viešojo valdymo vertybes, kaip būtiną viešojo valdymo pagrindą. Tradicinės administracinės struktūros ardymas NVV naudai, neoveberizmo

atstovų požiūriu, silpnina viešosios valdžios gebėjimą įgyvendinti net ir kuklesnius jai keliamus tikslus. Šiame modelyje laikomasi idėjos, kad valdžios autoriteto dekonstravimas ir pakeitimas rinkos mechanizmu yra nepriimtinas. Valstybė turi išlaikyti tam tikrus prievartos ir autoriteto svertus, kuriais galėtų reguliuoti socialinius procesus.

Tinklinio valdymo modelis ieško kompromisinio sprendimo tarp skirtingų socialinio organizavimo tipų, taip pripažindamas jų visų principinę teisę egzistuoti. Pagrindinį tinklų (viešojo valdymo (angl. *governance*) arba Naujojo viešojo valdymo) modelio teiginį yra kiek sudėtingiau apibrėžti lyginant su neoveberistinės valstybės idėja. Čia egzistuoja didelė įvairovė teorijų, kurias, panašu, vienija idėja, kad valdymas neturi remtis hierarchija, o sprendimų priėmimas ir įgyvendinimas turi būti grindžiami horizontalaus koordinavimo principu (tinklų atveju, saviorganizacijos). Galime teigti, kad Naujasis viešasis valdymas apima ir socialiniuose tinkluose atsirandančios politinės pozicijos koordinavimą ją įgyvendinant. Rhodes (2003) Naująjį viešąjį valdymą apibrėžia kaip rinkų, valstybėje esančių administracinių hierarchijų ir visuomenėje egzistuojančių politikos (angl. *policy*) tinklų koordinavimą. Šio modelio svarbiausia funkcija yra užtikrinti valdžios autoriteto panaudojimo legitimaciją įtraukiant į politikos formavimo procesą kuo daugiau suinteresuotųjų pusių (p. 73). Kitas svarbus modelis, kuris gali būti priskirtas Naujojo viešojo valdymo teorijų plejadai, yra Denhardt & Denhardt (2000, 2006) naujosios viešosios tarnybos modelis, kuris, skirtingai nuo į tinklus orientuoto viešojo valdymo modelio, reikalauja reaguoti į bendruomenės poreikius. Kitaip tariant, Denhardt modelyje yra pripažįstama, kad tam tikros visuomenės nuostatos neturi būti apibrėžiamos per tinklus, o yra nusistovėjusios, arba, kalbant Weberio terminais, egzistuoja tradicinio autoriteto formos, kurios vienija tam tikras bendruomenes ir šiame modelyje turi būti paisoma šių tradicijų. Kaip pažymi Pollitt & Bouckaert (2011), priemonių ir principų repertuaras, kurį siūlo normatyviniai viešojo valdymo modeliai, iš dalies sutampa, pvz., skaidrumo siekis vienija Naująjį viešąjį valdymą ir neoveberizmą, rezultatų matavimo siekis vienija NVV ir neoveberizmą (p. 25).

Visas čia apibūdintas teorijas galime pozicionuoti 2.6 skyriuje išskirtų socialinio organizavimo tipų atžvilgiu. Toks pozicionavimas leidžia atskleisti šių teorijų sąlyčio taškus ir kategorinius skirtumus. Ši schema atliekant empirinį tyrimą mums leistų Vyriausybės veikloje atskirti politinę retoriką nuo viešojo valdymo institucionalizacijos. O tai savo ruožtu sudarytų galimybę vertinti Vyriausybių institucinius gėbėjimus (angl. *capacity*) siejant jų viešai įvardinamus ir legitimus siekius su priemonėmis, kuriomis jie realizuojami.

Aukščiau esame minėję tokius viešojo valdymo teorinius modelius[47]: tradicinį administracinį, NVV, Naujojo viešojo valdymo, tinklinio valdymo, Naujosios viešosios tarnybos ir neoveberinį. Kaip jau yra pažymėta, mažiausiai neaiškumų kyla dėl tradicinio ir NVV modelių: jie aiškiai remiasi hierarchijos ir rinkos socialinio organizavimo tipais. Tačiau Naujojo viešojo valdymo modelis (kurio atmainomis, kaip vėliau matysime, galime laikyti ir tinklinį, ir Naujosios viešosios tarnybos modelius,

[47] Būtina priminti, kad pačių modelių autoriai gali juos laikyti teorijomis, kadangi gali remtis viena kuria ontologija. Tačiau *phronesis* perspektyvoje, kadangi toleruojame visas ontologijas, žvelgiame į šias teorijas kaip į modelius, kurių galimumas ar negalimumas praktikoje negali būti nustatytas teoriškai.

bet ne gerojo valdymo (angl. *good governance*)), kuris neturi tokio aiškaus pagrindo. Naujajam viešajam valdymui dažniausiai būdinga tai, ką Jessop (2011) heterarchija, t. y. valdymas skirtinguose etapuose organizuojamas remiantis daugiau nei vienu socialinio organizavimo tipu. Harmon (2006) sieja tokio tipo valdymo praktiką ir teoriją su žmonių brandumu ir gebėjimu priimti tam tikrą „anarchijos" viešajame valdyme elementą (p. 147). Harmon (2006) „unifikuota" (p. 143) viešojo valdymo (angl. *governance*) koncepcija reikalauja pragmatinio požiūrio į viešojo administravimo tyrimus, o tai reiškia, kad tenka pripažinti tyrėjo (teorijų kūrėjo) vaidmenį kaip sąlygotą asmeninių ir politinių motyvų (p. 154). Šiame požiūryje veiksmas ir žinojimas tampa neatskiriami, o teorijų laukas, kuriame egzistuoja disciplina, tampa pliuralistiška (Harmon, 2006, p. 155). Taip apibrėžiamas pragmatizmas yra tapatus *phronesis* perspektyvai (Harmon, 2006, p. 65).

Pozicionuodami viešojo valdymo modelius socialinių organizavimo tipų požiūriu, galime įžvelgti, kad efektyvumas kaip veiksmo vertinimo priemonė yra įmanomas tik ontologinio racionalumo perspektyvoje ir yra svarbus tiek tradiciniam, tiek NVV viešojo valdymo modeliams. Tuo tarpu pagrindinė NVV inovacija, kurios neatmeta neoveberizmas, yra iš privataus sektoriaus perimta orientacija į rezultatus. Tuo tarpu įvairios Naujojo viešojo valdymo atmainos daug atsargiau vertina racionalaus veiksmo galimybę. Tradicinis administracinis modelis visuomenės ir valstybinės valdžios santykių požiūriu leidžia aiškiai susieti hierarchiją su valstybine valdžia, tuo tarpu kitos socialinės sąveikos formos jame patenka į visuomeninės veiklos sferą. Visi „naujieji" valdymo modeliai, išskyrus `neoveberistinį tokią aiškią privačios ir viešos sferų skirtį nutrina. Neoveberizmas skaidrumą ir rezultatų matavimą priima kaip valdymo inovacijas, galinčias patobulinti tradicinį viešojo valdymo modelį nekeičiant jo organizavimo logikos ir procedūrų. Naujojo viešojo valdymo modelio atmainas vienija skeptiškas požiūris į racionalumą viešajame valdyme, tačiau skiria požiūris į tai, ar įmanoma visuomenės saviorganizacija, ar vis tik valdymo procese būtinos autoriteto struktūros. Pvz., tinklinis valdymas (žr. pvz., Goldsmith & Eggers 2004, Castells 2005 [2000]) remiasi prielaida, kad žmogiškoji prigimtis kolektyvinės veiklos sėkmei nereikalauja autoriteto, visuomenė geba save organizuoti pati, o šiuos gebėjimus išlaisvina naujųjų telekomunikacijų technologijų plėtra. Denhardt & Denhardt (2000, 2006) Naujosios viešosios tarnybos modelis, (o taip pat literatūroje sutinkami demokratinio valdymo (angl. *democratic governance*) ar įgalinto participatyvinio valdymo (angl. *democratic participative governance*) (pvz., Fung & Wright, 2003) modeliuose nesiekiama dekonstruoti viešąją valdžią, o tiesiog ieškoma būdų, kaip organizuoti sprendimų priėmimą ir įgyvendinimą taip, kad į šį procesą būtų įtraukiami piliečiai (t. y. akcentuojamas bendruomeniškumas).

Kalbėdami apie Naujojo viešojo valdymo atmainas, turime pažymėti, kad jų konceptualizavimas skiriasi priklausomai nuo autorių, kuriuos vertiname. Šį konceptualizavimą apsunkina ir tai, kad terminai „viešasis valdymas" bei „valdysena" Lietuvos akademiniame kontekste dažnai naudojami sinonimiškai, tačiau tuo pačiu pastebimas ir tam tikras selektyvumas. Todėl prasminga detaliau aptarti skirtingus Naujojo viešojo valdymo konceptualizavimo mechanizmus.

Valdysenos[48] terminą kaip angliškojo *governance* atitikmenį galime rasti daugelyje akademinių straipsnių (Pivoras & Visockytė, 2011, p. 28). Viešojo valdymo arba valdysenos terminų selektyvumą galima paaiškinti tuo, kad valdymo termino samprata yra priklausoma nuo ontologinių jo apibrėžimą sąlygojančių prielaidų. V. Domarko analizė pateikia evoliucinę viešojo administravimo disciplinos viziją, kurią sudarė keturi raidos etapai: i) tradicinio viešojo administravimo; ii) viešosios vadybos, iii) naujosios viešosios vadybos ir iv) viešojo valdymo (Domarkas 2011, p. 10). Sąvokų kaita šioje sampratoje siejama su socialine kaita: „*kintant politiniams, ekonominiams ir socialiniams veiksniams, turintiems įtakos viešajam administravimui, kinta viešajam administravimui keliami reikalavimai ir turi kisti viešojo administravimo organizacijų veiklos bruožai. Todėl tikslinga, kad būtų pritaikomos ir tam tikrą viešojo administravimo išsivystymo lygį apibūdinančios sąvokos*“ (Domarkas 2011, p. 9). Kitaip tariant, konstruojama viešojo administravimo disciplinos kaip objektyvios, istoriškai kintančios viešojo administravimo praktikos tyrimų samprata. Tačiau ontologijai, kad viešasis valdymas vystosi istoriškai ir kad viešojo administravimo disciplina yra tik šios raidos tyrimų institucija, galima rasti alternatyvų. Istoriškumo ir akademinio objektyvumo ontologija yra būdinga bihevioristiniams požiūriams, kurių pagrindinis antipodas viešojo administravimo kontekste – institucionalizmas (Hay 2002, p. 11).

Institucionalistinis požiūris atmeta idėją, kad viešojo administravimo vystymasis gali būti suvokiamas „tiesiškai“, kadangi jo raidos galutinis tikslas mums nežinomas/nesukonstruotas. Iš kitos pusės, institucionalizmas pačią akademinę visuomenę laiko institucija su savais tikslais, ideologija ir politinėmis ambicijomis. Pollitt & Buckeart (2003, p. 47) studija demonstruoja, kad akademiniai veikėjai vaidina svarbų vaidmenį kuriant reformas ir nustatant jų kryptį bei ideologiją. Taigi šiame požiūryje pripažįstama idėja, kad akademinės tradicijos viešajame administravime negali būti suvokiamos paradigmų kaitos požiūriu, o koegzistuoja visos vienu metu. Tačiau akademinėje bendruomenėje gali egzistuoti dominuojantis požiūris, kurio atstovai sugeba savo idėjomis „užkrėsti“ politikos formuotojus. Institucionalizmo nuostata, kad moksliniai tyrimai ir viešasis valdymas, nepaisant jų sąsajų, iš esmės yra dvi atskiros socialinės realybės. Tai reiškia, kad viešąjį valdymą (valdyseną) galime apibūdinti iškart keliais būdais. Ir iš tiesų angl. *governance* termino literatūroje naudojimo įvairovė ir teorinės perspektyvos yra pritrenkiančios (galime paminėti *corporate governance, public governance, multi-level governance, public governance, network governace, democratic governance, democratic network governance, local governance, new public governance, good governance, metagovernance* ir pan.).

Visas čia išvardintas sąvokas vienija stebėtinai mažai bendrų nuostatų. Valdysenos termino „elastiškumas“ reiškia, kad jį galima naudoti daugelyje kontekstų, tačiau tuo pačiu rizikuojama kalbėti neaiškiai. Net ir detalesnėse ir, atrodytų, turinčiose aiškų ideologinį pagrindą, valdysenos teorijose susiduriame su apibrėžimo problema. „Gerasis valdymas“ (angl. *good governance*) gali lengvai būti pozicionuotas istoriniame

[48] L. Duoblienė (2009) valdysenos termino autorystę priskiria politologei I. Matonytei, tačiau nenurodo aplinkybių ar šaltinio, kuriame galima būtų susipažinti su I. Matonytės valdysenos vartojimo kontekstu ir samprata, tačiau valdysenos samprata atsiskleidžia I. Matonytės ir bendraautorių parengtoje publikacijoje „Elitų Europa: ES valstybių narių politinio ir ekonominio elito europietiškumo mastai“. *Politologija* 2009/2 (54), p. 3-32.

ir organizaciniame Jungtinių Tautų ir Pasaulio Banko veiklos kontekstuose, tačiau apibrėžimo, būtent kas tai yra, ši situacija nepalengvina (Rothstein, 2012, p. 143, 151) Doornbos (2001), analizuodamas „gerojo valdymo" termino naudojimo kontekstus, skiria dvi *governance* grupes. Pirmine savo samprata valdysena buvo terminas, kuriuo buvo siekiama atkreipti dėmesį į tai, kad valdomieji ir valdantieji visuomenėje yra sąlyginės sąvokos ir tai ad valdomieji gali priešintis arba įtakoti valdančiuosius, taip siaurindami pastarųjų galimybę priimti jiems norimus sprendimus. Tuo tarpu Pasaulio Banko ir Jungtinių Tautų priimtas gerojo valdymo terminas daugiausiai orientavosi į valstybės-rinkos santykius, kur „gerasis valdymas" yra tam tikras pripažinimas, kad XX a. 9 deš. rinkos fundamentalizmas nėra įmanomas neužtikrinus reguliacinės valstybės funkcijos. Tačiau bandymas sukurti universalų visiems kontekstams „gerojo valdymo" modelį kelia rimtų abejonių dėl jo naudingumo ką nors aiškinant. Jame apibrėžiamos „politinės ir administracinės reformos sąlygos, pagal kurias „gerasis valdymas" yra ir ganėtinai platus, kad aprėptų viešąją vadybą bei politinę dimensiją, ir tuo pačiu ganėtinai miglotas, kad leistų atsirasti tam tikrai diskrecijai, kas „gerojo valdymo" požiūriu priimtina arba ne" (Doornbos, 2001, p. 97). Taigi originaliosios valdysenos studijos, kuriose buvo konstatuojama, kad formalios valdymo struktūros yra priklausomos nuo neformalių ryšių, kurie riboja šių struktūrų valdžią, pereina prie siekio reformuoti valstybę apibrėžiant specifinį valstybės-rinkos santykį.

Galime identifikuoti ir deskriptyvinių post-NVV valdysenos modelius. Dunleavy et al. (2006, p. 3) ir Goldsmith Eggers (2004, p. 1) nuomone, valdysena yra besiformuojančios valdymo praktikos rezultatas, kuris fundamentaliai skiriasi nuo rinkos, o remiasi tinklaveika. Dunleavy et al. (2006) to priežastimi įvardija e-technologijų plėtrą ir laiko valdyseną faktiškai vykstančiu reiškiniu, kuris ateityje tik plėtosis.

Dar viena svarbi valdysenos tyrimų sritis yra ES integracijos procesų kontekste. Konstitucinės teisės požiūriu, ES teisė yra atskira konstitucinė realybė (Jarukaitis, 2011, p. 22). Dviejų suverenias teises turinčių valdymo sistemų sąveika nebegali remtis hierarchiniu administravimo principu, o tampa priklausoma nuo įvairių kitų mechanizmų, tokių kaip *atvirasis koordinavimo metodas*, *komitologija*, *bendrijų metodas* ir kt. Čia taip pat didėja Europos Teisingumo teismo vaidmuo, kuris užtikrina konfliktų tarp šių institucijų sprendimą ir yra įtvirtinęs institucinio balanso tarp ES ir šalių narių vertybę (Jarukaitis, 2011, p. 41-42).

Valdysenos teorijas galima padalinti į dvi grupes: i) teorijos, kurios tiesiog konstatuoja, kad valdysena visada buvo ir ii) teorijos, teigiančios, kad valdysena atsirado (kai kurios siūlo ją kurti ir plėtoti). Pastarõsios teorijų grupės idėjos paskatino atsirasti dar vienai tyrimų sričiai valdysenos kontekste: tai valdysenos demokratiškumo. Valdysenos kaip valdančiųjų ir valdomųjų sąveikos priimant valdymo sprendimus idėja leidžia įtarti, kad ne visi valdomieji turi vienodą įtaką valdantiesiems. Demokratinių rinkimų sistema, vienas žmogus – vienas balsas, yra fundamentali konstitucinė vertybė, kuria remiantis vykdomosios valdžios sprendimų priežiūrą ir svarbiausius sprendimus priima demokratiškai rinktas parlamentas. Daugelis valdysenos teorijų išstumia parlamentą iš valdymo procesų, tačiau „pakaitalas" yra nebūtinai demokratinis, o jo demokratiškumo samprata tikrai neatitinka konstitucinio demoso sampratos[49].

[49] Detalesnę analizė žr. Sørensen, E.; Torfing, J., (eds.). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke; New York (N.Y.): Palgrave Macmillan, 2007.

R. A. W. Rhodes 25-erius metus (iki 2010) buvo žurnalo Public Administration vyriausiasis redaktorius, 2011 m. jo darbui dedikuotas visas šio žurnalo numeris[50]. Rhodes akademinis palikimas yra glaudžiai susijęs su valdysenos termino sklaida. Atskaitos tašku valdysenos konceptualizavimui Rhodes yra „tuščiavidurės valstybės" (angl. *hollow state*) tezė (Rhodes, 1997, p. 17). „Tuščiavidurės valstybės" tezė remiasi prielaida, kad globalizacijos (rinkos liberalizavimo ir tarptautinės integracijos) procesai naikina tradicines valstybės institucijas, palikdamos tik suverenią teisę, kuria naudotis gali imti naujos (nehierarchiškos) institucijos. Pagal Rhodes, valdyseną apibrėžianti ypatybė yra tinklaveika, kuri priešpastatoma rinkos ir hierarchijos mechanizmams (1 lentelė). Patys tinklai, Rhodes požiūriu, taip pat nebūna vienalyčiai ir juos galima išdėstyti skalėje pagal jų stabilumą ir narystės pobūdį (9 lentelė). Stabilūs tinklai (bendruomenės) pasižymi didele narių priklausomybe nuo tinklo ir turi ribotą galimybę įtakoti jį, nestabilūs tinklai, priešingai nei stabilūs, yra atviri narystei ir juose interesus artikuliuoti gali visi nariai.

Matome, kad „naujųjų" viešojo valdymo modelių teorinės koncepcijos atsisako imperatyvaus teigimo, kad valstybė yra būtinas socialinio koordinavimo įrankis ir kad jis turi būti (yra) racionalus. Tačiau iš kitos pusės, tai nereiškia, kad valstybė išvis atmetama kaip nereikalinga. Greičiau yra nutrinamos ribos tarp viešojo ir privataus sektorių pagal jų funkcijas. Tokiu būdu, viešasis ir privatus sektoriai (įvairiausiomis jų formomis tiek verslo, tiek pilietinės visuomenės, tiek bendruomenių) šiuose modeliuose gali perimti, tradicinio valdymo požiūriu, vienas kitam nebūdingas funkcijas. Šią idėją galime paaiškinti pasitelkdami valdymo įrankių (angl. *tools of governance*) idėją (Salamon, 2002a). Salamon (2002b) ją prilygina net naujajai viešojo administravimo paradigmai (p. 600). Pagal ją valdžios institucijos veikiamos savo vertybių ir aplinkos, renkasi valdymo įrankius, kurie, jų nuomone, gali leidžia pasiekti norimus tikslus. Įrankių pasirinkimo politizacija reiškia, kad institucija, priimanti sprendimą dėl jų, nėra visiškai laisva ir negali taikyti jokių metodų, vadovaudamasi išimtinai racionalumo principais (Peters, 2002, p. 563).

Pozicionuoti Naujojo viešojo valdymo atmainas 2.6 skyriuje išskirtų socialinio organizavimo tipų požiūriu yra palyginti sudėtinga dėl šiame diskurse egzistuojančios prielaidų apie socialinę realybę įvairovės. Tačiau tokioje perspektyvoje galime konceptualizuoti Vyriausybę kaip viešojo valdymo instituciją, kuri gali realizuoti savo tikslus per įvairius valdymo svertus. Šių svertų naudojimo tyrimas gali pademonstruoti veiksmų ir postuluotų vertybių bei tikslų atitikimą ir parodyti, kokių tikslų institucija gali pasiekti, o kokių ne. Salamon (2002a) skiria šiuos įrankius: (i) tiesioginį valdymą ir paslaugų teikimą, kurį galime laikyti tradicinio viešojo administravimo priemone, ir netiesioginį valdymą bei paslaugų teikimą, kurį sudaro: (ii) valstybinės įmonės ir valstybės remiamas verslas; (iii) ekonominis reguliavimas; (iv) socialinis reguliavimas; (v) valstybinis draudimas; (vi) informacijos sklaida; (vii) korekciniai mokesčiai, rinkliavos (angl. *charges*) ir prekyba leidimais; (viii) kontraktavimas (taip pat paslaugų pirkimo kontraktavimas); (ix) dotacijos; (x) paskolos ir paskolų garantijos; (xi) mokestinės lengvatos ir išimtys (angl. *tax expenditures*); (xii) krepšeliai; (xiii) deliktinė atsakomybė. Šioje perspektyvoje akivaizdu, kad tiesioginis valdymas yra ta veikla, kuri

[50] Žr. *Public Administration*. Vol. 89, No. 1, 2011.

**9 lentelė. Rinkų, hierarchijų ir tinklų charakteristikos.**

| | Rinkos | Hierarchijos | Tinklai |
|---|---|---|---|
| Santykių pagrindas | *Sutartys ir nuosavybės teisės* | *Įdarbinimas* | *Keitimasis ištekliais* |
| Abipusės priklausomybės laipsnis | *Nepriklausomi* | *Priklausomi* | *Abipusiai priklausomi* |
| Apsikeitimo priemonė (angl. *medium*) | *Kainos* | *Autoritetas* | *Pasitikėjimas* |
| Konfliktų sprendimo būdai ir koordinavimas | *Derybos ir teismai* | *Taisyklės ir nurodymai* | *Diplomatija* |
| Kultūra | *Konkurencija* | *Subordinacija* | *Abipusiškumas (reciprocity)* |

*Šaltinis*: Rhodes, 2003, p. 66.

charakterizuoja tradicinį administracinį modelį, tuo tarpu sprendimai dėl netiesioginio valdymo gali būti įgyvendinami per nebiurokratinį valdymą.

Galiausiai literatūroje dar sutinkamas metavaldysenos (angl. *metagovernance*) terminas, kuris siekia aprėpti visus, net ir NVV bei tradicinio viešojo valdymo, modelius, paremtas prielaida, kad visi šie procesai yra suderinami ir gali viešajame valdyme vykti lygiagrečiai (Jessop, 2011, p. 108). Tačiau kaip pastebi Jessop (2011), metavaldysena vadinama įvairiais terminais ir gali būti laikoma dar „ikiteorinių" tyrimų sritimi (p. 108). Nesiekdami aprėpti visos įmanomos viešojo valdymo teorijų įvairovės, galime apibendrinti šiame skyriuje pateiktą analizę, teigdami, kad visus minimus viešojo valdymo modelius galime priskirti, kaip ir žymi jų pavadinimai, viešajam sektoriui[51]. Tačiau tik tradiciniame administraciniame modelyje yra brėžiama griežta riba tarp viešojo ir privataus sektoriaus veikėjų, tuo tarpu kituose modeliuose veikėjais viešajame sektoriuje gali tapti ir tokios organizacijos, kurios nėra savo statusu viešosios. Taigi viešojo ir privataus sektorių atskyrimas nebepriklauso nuo veikėjų statuso, o greičiau tik nuo pačios veiklos turinio kurią turėtume laikyti viešąja veikla.

NVV modelis siekia valstybės veiklą grįsti rinkos santykiais, tuo tarpu Rhodes modelis neapsiriboja tik rinka, jo „tuščiavidurės" valstybės modelyje šalia išliekančių hierarchinių valstybės institucinių santykių bei rinkų egzistuoja ir tinklai (stabilios politinės bendruomenės ir trumpalaikia vieno klausimo tinklai) (Rhodes, 1996). Tam tikra prasme šį modelį galime laikyti metavaldysenos diskusijų prototipu. Goldsmith Eggers (2004) ir Salamon (2002a,b) taip pat pripažįsta valstybės išliekantį vaidmenį, tačiau įžvelgia jos kaitą iš valdančiosios posistemės į aptarnaujančiąją posistemę ir gali būti laikomos Rhodes modelio interpretacijomis. Tarp šių trijų viešojo valdymo modelių galime įžvelgti tarpinius Naujosios viešosios tarnybos, neoveberinį ir Gerojo valdymo modelius. Kiekvienas iš jų yra tarsi grandis tarp kurių nors dviejų aukščiau minimų modelių. Naujosios viešosios tarnybos modelis, nesiekia iš valstybės atimti autoriteto, tačiau reikalauja, kad ji vykdytų konstitucinę priedermę, tarnaudama žmonėms ta prasme, kad politikos formavimas ir įgyvendinimas būtų subordinuojamas nusistovėjusioms bendruomenėms ir jų poreikiams. Gerasis valdymas yra subordinuotas

[51] Išimtimi galime laikyti metavaldyseną, kadangi jos objektu dėl pačio termino neaiškumo gali tapti ir nevalstybinių veikėjų santykių tyrimas, kai objektu tampa nebe patys valdymo modeliai, o socialinio koordinavimo tipai.

**10 lentelė. Skirtingi viešojo valdymo teoriniai modeliai racionalumo ir valdančiosios posistemės poreikio požiūriais.**

| | Požiūris į racionalumą | Požiūris į organizacinę posistemę | Autoriai |
|---|---|---|---|
| Tradicinis (administracinis) | *Prigimtinis* | *Reikalinga* | M. Weber, W. Wilson |
| Naujoji viešoji vadyba | *Prigimtinis* | *Nereikalinga* | D. Osborne & T. Gaebler |
| Gerasis valdymas | *Prigimtinis* | *Reikalinga* | *Pasaulio Bankas* |
| Neoveberizmas | *Prigimtinis* | *Reikalinga* | W. Drechsler |
| Naujasis viešasis valdymas (tinklinis valdymas[52]) | *Požiūriai skiriasi/kontekstualus* | *Požiūriai skiriasi* | R. A. W. Rhodes<br>Ch. Eggers<br>L. M. Salamon<br>E. Sørensen & J. Torfing |
| Naujoji viešoji tarnyba | *Kontekstualus* | *Reikalinga* | R. & J. V. Denhardt |

*Šaltinis*: sudaryta autoriaus.

laisvosios rinkos idėjai. Tačiau čia pripažįstama, kad rinka tinkamai gali veikti tik esant tinkamoms pilietinėms ir valstybės institucijoms. Neoveberizmas teigia, kad valstybės suverenaus autoriteto ir teisinės valstybės principų negalima kvestionuoti, tačiau viešųjų įstaigų valdyme galime pasitelkti metodus, kuriuos siūlo kiti požiūriai (10 lentelė).

## 2.8 Institucinio viešosios valdžios apibrėžimo ypatybės

Tiriant viešojo valdymo institucijas Vyriausybę galime tapatinti ir su institucija ir su organizacija. Tapatindami Vyriausybę su valstybės vykdomosios valdžios institucija, pastebėsime, kad ji peržengia ministrų kabineto ribas, t. y. apima daugelį organizacijų. Tuo pačiu Konstitucinės teisės požiūriu už vykdomosios valdžios veiklą atsako būtent ministrų kabinetas. Vyriausybės veiklos rezultatų susiejimas su kitomis vykdomosios valdžios organizacijomis remiasi papildomu reguliavimu, detaliau nusakančiu šį ryšį, tačiau paliekančiu visą atsakomybę ministrų kabinetui ar atskiriems jo nariams. 2.7 skyriuje aptarti viešojo valdymo modeliai juos taikančiai institucijai implikuoja tai, kokius sprendimus ji priims ir kokius valdymo įrankius taikys juos įgyvendindama. Tokius sprendimus galime vadinti valdymo strategija. Taikant kokią nors valdymo strategiją, realizuojami ne tik institucijos tikslai, tačiau kinta ir egzistuojančių praktikų institucionalizacija, jis sutvirtinama arba keičiama. Tačiau strateginiai pasirinkimai dar nereiškia tikslų įgyvendinimo sėkmės. Valstybės institucijų nustatomus tikslus galime vertinti pagal jų legitimumą ir gebėjimus tuos tikslus pasiekti.

Šiame tyrime sukonstruota teorija, Raadschelders (2008) viešojo administravimo teorinių tradicijų požiūriu, yra artimiausia praktinės išminties (arba *phronesis*) akademinė tradicijai. Šios tradicijos skiriamasis bruožas yra „produktyvios administracinės teorijos“ kūrimas. Jai taip pat būdingas pragmatizmas ir tarpdisciplinišKumas

[52] Kaip matysime 3.2 ir 3.3 skyriuose, governance teorijos skirtinguose kontekstuose gali „aplipti“ įvairiais papildomais terminais, tačiau tinklaveika yra vienas dominuojančiųjų. Čia tinklinis valdymas suprantamas Rhodes darbų kontekste kaip interesų grupių gebėjimas organizuotis siekiant formuoti ir įgyvendinti politiką.

bei priskiriami tokie autoriai kaip Waldo, Fredericksonas, Rosenbloomas, Stillmanas ir Hoodas (Raadschelders, 2008, p. 928). Tačiau Raadschelders (2008) skiria ir praktinės patirties tradiciją, kuri taipogi remiasi šiais imperatyvais (prie kurios priskiriamas ir Kettl).

Praktinės išminties ir praktinės patirties viešojo administravimo tradicijas reikalauja atskiro aptarimo, kadangi jis leistų operacionalizuoti šiame tyrime Vyriausybės terminą taip, kad nebekiltų keblumų atskiriant Vyriausybės institucines ir organizacines dedamąsias. Akivaizdžiausias skirtumas tarp praktinės išminties ir praktinės patirties tradicijų yra jų kilmė, kuri savo ruožtu įtakoja tradicijose puoselėjamas administracines vertybes. Praktinės patirties klausimai gali būti siejami su viešosios vadybos plėtra XX a. 1-oje pusėje ir ta prasme jie yra daug mažiau jautrūs vertybiniam viešojo administravimo tyrimų aspketui.

Kettl (2002), apibrėždamas viešojo valdymo (angl. *governance*) transformacijos XX ir XXI amžių sandaroje ypatybes, bando įveikti aukščiau aptartas teorines problemas, akcentuodamas praktinio konteksto iššūkius viešajam valdymui. Jis identifikuoja šešias fundamentalias akademines viešojo administravimo problemas: i) politikos formavimo ir įgyvendinimo; ii) viešojo, nevyriausybinio ir privataus sektorių; iii) hierarchinių lygmenų biurokratijos viduje sąveikos; iv) vadovaujančiųjų ir dirbančiųjų viešosiose organizacijose sąveikos; v) tarporganizacinės sąveikos ir vi) sąveikos su piliečiais ribų neapibrėžtumo ir dinamiškumo (Kettl, 2002, p. 59). Visos jos yra „miglotų (angl. *fuzzy*) ribų" problemos, kurias kelia praktikos kompleksiškumo ir teoretikų noro rasti griežtą akademinį tyrimo objektų atskyrimą pasekmė. Santykiai visose šiose „pilkosiose" zonose yra nuolatinėje įtampoje ir keičiasi priklausomai nuo daugelio aplinkybių. Šios (viešojo administravimo organizacijų) ribos gali būti suskirstytos į dvi grupes: i) vidines ir ii) išorines. Galime teigti, kad Kettlui organizacija yra pagrindinis tyrimo objektas. Tiriant vieną viešąją organizaciją, toks teorijos pozicionavimas yra labai patogus, kadangi aiškiai konceptualizuoja organizacijos sąveikos su aplinka mechanizmus valdžių padalijimo ir dichotomijos sąlygomis veikiančio viešojo valdymo rėmuose. Reziumuodamas Kettl (2002) *phronesis* dvasioje teigia, kad viešasis administravimas niekada neturėjo ir niekada neturės stabilaus teorinio pagrindo, nes administracija kaip valdymo mechanizmo elementas privalo reaguoti į nenuspėjamas ir konkuruojančias ekonomines, politines ir socialines aplinkybes, kurios visada reikalauja derinimo tarp vadybinių galimybių ir politinių tikslų bei tarp administracinių organizacijų ir politinių institucijų veiklos (p. 167). Tačiau tokiame argumentavime galima įžvelgti vieną trūkumą, kuris atskleidžia Kettlo kaip praktinės patirties viešojo administravimo tradicijos atstovo polinkį į Wilsono idėją, kad konkrečios epochos kelia konkrečius iššūkius, į kuriuos būtina reaguoti reformomis.

Kettl (2002) pateikia „receptą" iš dešimties, to ką Simono tradicijos atstovai nepagarbiai pavadintų priežodžiais, kurie turėtų charakterizuoti ateities gerąjį valdymą (p. 168-71). Tokių principų išskyrimas, kokius išskyrė Kettl (2002) arba dešimčia metų anksčiau siūlė Osborne ir Gaebler (1992) vadybiniame kontekste yra būtinas, kadangi leidžia atlikti kryptingus tyrimus. Dėl to galima kurti tokias euristikas, kurios praktikams gali būti naudingos jų veikloje, tačiau tai atveria kelią ir galimybėms aktyviai falsifikuoti tokias euristikas. Taigi praktinė patirtis kaip akademinė disciplina yra

priversta nuolat „vytis“ praktiką. Praktinės išminties tradicija šioje situacijoje demonstruoja tam tikrus pranašumus, nes pripažįsta ne tik tarpdisciplininių žinių taikymą, bet ir jų socialinį konstravimą, ko negali daryti viešosios vadybos (arba praktinės patirties[53]) tradicija. Rosenbloom et al. (2009) viešojo administravimo teorinės analizės modelis leidžia įvertinti tokią viešosios vadybos ypatybę kaip poreikį „objektyvizuotai“ vertinti kokio nors reiškinio gerumą/blogumą. Vadybiniam požiūriui viešajame administravime (nesvarbu ar klasikiniam W. Wilsono, ar Naujosios viešosios vadybos) būtinas tam tikras sprendimų ir vertinimo rodiklių racionalizavimas (Rosenbloom et al., 2009, p. 38). Tačiau tokia racionalizacija yra paradoksali, kadangi racionalumas implikuoja, kad yra tik vienas geriausias valdymo būdas. Hood (2007) nuomone, viešosios vadybos tyrimai kenčia nuo jų „sureliginimo“. Viešosios vadybos tyrimuose ir literatūroje dominuoja „guru“ fenomenas. „Guru“ literatūra dažniausiai yra konsultacinės patirties apibendrinimas, kuris vėliau universalizuojamas. Taigi paradoksaliai, viešosios vadybos literatūra dažnai paneigia vadybos kaip lankstaus tikslų siekimo meno prielaidas, o pateikia valdymo „receptus“, kurie gali būti tokie pat griežti kaip ir tradicinio administravimo. Susidūrus su teorijos neatitikimu viešojoje vadyboje, vėl imamasi empirinių tyrimų, kurie veda prie naujos imperatyvios teorijos. Hood (2007) nuomone, viešojoje vadyboje vargu ar įmanoma išgyvendinti tokį „religiškumą“ (p. 23). Galime teigti, kad tokias šio tyrimo praktinės patirties tradicijos problemas iš dalies lemia tai, kad šiame požiūryje yra orientuojamasi į organizacinių tikslų įgyvendinimą, o ne į jų nustatymą ir to nustatymo legitimumą.

Pastaruosius tris dešimtmečius vadybinis požiūris viešajame administravime siejamas su NVV. Tačiau praktinės patirties tradicija, arba vadybinis požiūris, gali būti siejamas ir su Naujojo viešojo valdymo modeliais. Tokie veiksmai netiesioginiame valdyme kaip kontraktų sudarymas, naujų personalo įgūdžių poreikis ar pinigų srautų valdymas bei atskaitomybės užtikrinimas niekur neišnyksta net ir tais atvejais, kai šie vadybos mechanizmai institucionalizuojami už valstybinės ribų. Poreikiai turėti stiprius gebėjimus (angl. *capacity*) išlieka aktualūs, tačiau jų turinys keičiasi priklausomai nuo to, ko iš organizacijos tikimasi. Taigi praktinės patirties tyrimai yra galimi tik tokiais atvejais, kai galime apibūdinti egzistuojantį valdymo modelį, nes tik šiame kontekste įmanoma sukonstruoti „gero“ arba tinkamo valdymo apibrėžimą.

Apibendrindami šioje dalyje atliktą analizę, galime teigti, kad tradicinis (biurokratinis) administracinis modelis, kuris rėmėsi prielaida, kad racionalumas yra įmanomas, tačiau tik sukūrus visuomenę, kuri organizuojama hierarchiškai plėtojantis viešojo administravimo disciplinai, nuolatos buvo kritikuojamas. Iš vienos pusės, dėl to, kad tradicinis administracinis modelis prieštarauja demokratinėms vertybėms, iš kitos, kad šiuo modeliu grindžiamas viešasis valdymas neveikia taip kaip jis numato. Ši kritika, plėtodamasi skirtingomis kryptimis, sukūrė aibę alternatyvių modelių, kurių tarpusavio santykiui nustatyti yra būtina atskira analizė. Praktikoje reformos, kurios nuo XX a. 8 deš. buvo įgyvendinamos daugelyje Vakarų valstybių (ypatingai Anglo-saksų ir joms artimų), nedavė lauktų rezultatų ir neleidžia teigti, kad jos yra

[53] Rosenbloom et. al. (2009) skiriamas klasikinis (W. Wilsono) vadybinis požiūris viešajame administravime yra tapatus Raadschelders (2008) praktinės patirties tradicijai. Skirtumas tik tas, kad Raadschelders, skirtingai nuo Rosenbloom teigia, jog šis požiūris nebuvo tik viešojo administravimo raidos etapas, o plėtojasi ir po Waldo bei Simono išsakytos kritikos.

vienintelė tinkama alternatyva tradiciniam modeliui. Tai sudarė sąlygas atsirasti neoveberiniam modeliui, kuriuo siekiama reabilituoti tradicinio modelio pagrindines prielaidas ir ištisai Naujojo viešojo valdymo modelių plejadai. Socialinio organizavimo tipų požiūriu, visus modelius galime susieti su vienu ar daugiau mikrolygmenyje išskiriamų socialinės sąveikos modelių. Lyginant su tradiciniu administraciniu modeliu, visi naujesnieji viešojo valdymo modeliai praplečia viešojo valdymo sampratą, įtraukdami naujas socialinės sąveikos formas ir tuo pačiu reliatyvizuodami viešumo/privatumo bei visuomenės/valstybės ribas. Atliekant viešojo valdymo tyrimus, tai reikalauja atsižvelgti į veikėjų, veikiančių mus dominančiuose procesuose, legitimaciją.

Legitimaciją galime apibrėžti kaip aplinkos lūkesčius. Veikimas pagal aplinkos lūkesčius gali nebūti patogus institucijai ar joje esantiems veikėjams, tačiau šių lūkesčių nepaisymas sulaukia pasipriešinimo (Christensen et al., 2007, p. 58). Nežiūrint to, įmanomas ir nelegitimus institucijos veikimas, kai ji pasirenka strategijas, kurios leidžia elgtis ne pagal aplinkos lūkesčius. Šių strategijų įgyvendinimo sėkmę arba nesėkmę lemia institucijos gebėjimai. Viešosios valdžios kaip valstybės instituciniai gebėjimai labai priklauso nuo jos koherentiškumo. Tradicinio administracinio modelio ardymas reiškia, kad valstybę kaip integruotą ir tikslingai veikiantį vientisą darinį, kuris mobilizuotų socialinius ir ekonominius resursus bei visuomenės paramą siekti savo tikslų, tampa sunku apibrėžti. Tai reiškia, kad valstybė tiriamomis aplinkybėmis negali būti laikoma tokia institucija, kurią galėtume operacionalizuoti institucinių gebėjimų požiūriu. Painter & Pierre (2005) institucinius gebėjimus apibrėždia kaip valdančios sistemos struktūrines charakteristikas ir resursų išteklius (p. 4). Institucionalizmo požiūriu, galime teigti, kad Vyriausybę apibrėždami kaip instituciją, skirtingai nei valstybę, gebėjimus galime suvokti ne tik kaip valdymo, t. y. gebėjimo hierarchiškai priimti ir įgyvendinti sprendimus uždaroje sistemoje, bet ir kaip tikslų siekimo matą konkuruojant ar bendradarbiaujant su kitomis institucijomis. Tokiu atveju gauname tiriamos institucijos veiklos rezultatų, priklausomai nuo iškeltų tikslų, analitinę schemą (11 lentelė). Tokiu būdu galime teigti, kad organizacijų ir institucijų sąveika yra dinamiška. Organizacijos nebūtinai sutampa su institucijomis. Vyriausybės atveju šis sutapimas yra tik toks, koks jis yra įtvirtintas teisėje.

Ketvirtoje šio tyrimo dalyje pademonstruosime, kad yra pagrįstų priežasčių manyti, jog teisinis Vyriausybės statusas struktūruoja ne tik ministrų kabineto, bet ir kitų valdžios organizacijų veiklą. Dėl to Vyriausybės kaip organizacijos ir Vyriausybės kaip institucijos tapatinti negalime. Šiame skyriuje pagrindžiame institucinio tyrimo pirmenybę prieš organizacinį tuo, kad tik juo galime nustatyti tinkamo ir „racionalaus" ministrų kabineto elgesio koordinates, kurios vėliau leistų vertinti Vyriausybės veiklos organizavimo tinkamumą.

Ball ir Peters (2000), apibendrindami Vakarų valstybių viešojo valdymo patirtį, politinei vykdomosios valdžios daliai suteikia aukščiausios valdžios statusą (palikdami parlamentams jungiamosios grandies tarp valdžios ir visuomenės vaidmenį) (p. 197). Todėl Vyriausybės institucinė analizė yra svarbus elementas įprasminant ir kitų viešojo administravimo sistemos dalių veiklos aspektus. Ketvirtosios dalies analizėje apsiribojama tik legitimių Vyriausybės tikslų analize ir institucine viešojo valdymo kaita. Joje galime įžvelgti tiek sėkmingos veiklos, tiek lūkesčių nepateisinimo elementų. Galime

**11 lentelė. Institucijos veiklos priklausomai nuo iškeltų tikslų ir turimų gebėjimų.**

| | | Instituciniai gebėjimai | |
|---|---|---|---|
| | | Pakankami | Nepakankami |
| Tikslų legitimacija | Legitimūs | *Sėkminga veikla* | *Lūkesčių nepateisinimas* |
| | Nelegitimūs | *Nelegali veikla* | *Švaistymas* |

*Šaltinis*: sudaryta autorius.

skirti keletą faktorių, kurie leidžia teigti, kad šį skirtumą lemią kai kurios institucionalizuotos Vyriausybės veiklos praktikos, pvz., ministerinė atsakomybė, Vyriausybės programos rengimas, teisinė sistema. Tie patys faktoriai leidžia daryti prielaidą, kad siekti nelegitimių tikslų Vyriausybei yra sudėtinga. Tačiau ši aplinkybė galioja tik kalbant apie teisinį legitimumą. Tuo tarpu analizuojant Vyriausybių retoriką, galime teigti, kad kai kurios Vyriausybės įvardina tikslus, kuriuos būtų sunku realizuoti jų institucinio statuso rėmuose, tačiau teigti kad, tie tiklai nelegitimūs irgi sudėtinga dėl jų abstraktumo.

# 3. VYRIAUSYBĖS VEIKLOS YPATYBĖS EUROINTEGRACIJOS IR DEMOKRATINIO VALDYMO SĄLYGOMIS

## 3.1 Posovietinės viešojo valdymo aplinkos kaitos įtaka Vyriausybės instituciniam potencialui

Apibrėžiant Vyriausybę kaip instituciją, o ne kaip organizaciją, svarbu pažymėti, kad normos, kurios jos egzistavimą legitimuoja, yra formalios ir įtvirtintos viešojoje teisėje. Tai reiškia, kad įvairių socialinių veikėjų lūkesčiai gali nesutapti su teisėje įtvirtintomis Vyriausybės funkcijomis. Laikantis skirtingų normų institucionalizavimo prielaidų, galime konstatuoti, kad dažnai aplinka gali reikalauti iš institucijos tokios veiklos (kuri normatyviniame ar net kognityviniame lygmenyse gali būti laikoma tinkama), tačiau yra nesuderinama su reguliatyviniu aptariamos institucijos pagrindu. Eppler (2009), komentuodamas komunistinių valstybių socialinį vaidmenį, tapatina šį vaidmenį su patėviu (priešindamas jį klasikiniam Prūsiškajam valstybės paternalizmui) (p. 13-14). Toks komunistinės santvarkos nustatomas piliečio ir valstybės santykis sukūrė tai, ką Zinovyev (1986) vadina *homo sovieticus*. Valstybės paternalistinis elgesys, kartu su taikomomis represijomis žodžio laisvei vertė sovietinės visuomenės piliečius užimti socialiai pasyvią poziciją visose gyvenimo srityse. Terminą *homo sovieticus* charakterizuoja: i) abejingumas savo darbo rezultatams (kurį galima iliustruoti komentaru: „jie apsimeta, kad mums moka, mes apsimetame, kad dirbame“); ii) abejingumas bendram turtui ir menkų vagysčių iš darbo vietos toleravimas (galima iliustruoti šūkiu: „viskas priklauso kolūkiui, viskas priklauso man“); iii) izoliacija nuo tarptautinių patirčių (ji pakeičiama valstybine propaganda), kuri neleidžia plačiau kontekstualizuoti savosios patirties (šią sovietinio žmogaus savybę galima susieti su dažnai viešojoje erdvėje sutinkamu provincialumo terminu); iv) paklusnumas ir pasyvus valdžios veiksmų pripažinimas; v) vengimas prisiimti asmeninę atsakomybę bet kokiais klausimais.

Lietuvos kontekste šis procesas gali būti atsektas ir iki gilesnių socialinių patirčių, kurias sąlygojo vėlyvas baudžiavos panaikinimas (Savukynas, 2007) ir represinė Carinės Rusijos prigimtis (Staliūnas, 2007). Tokia dalies visuomenės socializacija skatina požiūrį į valdžią kaip į organizaciją, privalančią pasirūpinti socialiniu saugumu ir jos teigiamas arba neigiamas vertinimas atitinkamai priklauso nuo to, kaip tenkinami šie lūkesčiai. Šiam požiūriui priešingas yra privačios iniciatyvos diskursas, kuriame socialinės gerovės užtikrinimas asocijuojamas su „prorusiškumu“ ar „komunizmu“. Toks visuomenės susipriešinimas reikalauja iš valdžios institucijų rasti neįmanomą kompromisą. Norkus (2008a) argumentuoja, kad Lietuvos pasirinktas ultraliberalios politikos kelias yra sąlygotas to, kad abu čia apibūdinti visuomenės poliai neleidžia pasiekti visuomenės konsensuso dėl ūkio organizavimo (p. 645). Valdymo funkcijų atsisakymas leidžia bandyti nukreipti atsakomybę už dalies visuomenės lūkesčių netenkinimą kitų negu viešoji valdžia veikėjų atžvilgiu. Taigi galime daryti prielaidą, kad vyksta strateginis viešosios valdžios selektyvumas privačios iniciatyvos diskurso naudai.

Nors ekonominė liberalizacija yra dėsninga, ir, atrodytų, palanki privačios iniciatyvos diskursui, galima kelti klausimą, ar perėjimas iš sovietinės santvarkos po 1990 m. sudarė sąlygas privačiai iniciatyvai reikštis lygiu pagrindu. Viešajame diskurse galime rasti komentarų, kad pasireiškė valstybės užvaldymo fenomenas, kai sovietmečiu sukurtas kapitalas buvo sukoncentruotas sovietinės ekonominės nomenklatūros atstovų rankose taip turtą privatizuojant ne pagal rinkos vertę ir perduodant jį valdyti turintiesiems nedaugiausiai gebėjimų tai daryti. Atitinkamai šiame diskurse egzistuoja nuostata, kad vėliau politiniai sprendimai aptarnavo šią naują kapitalistinę klasę taip, kad apsunkintų kitų visuomenės narių galimybes konkuruoti su jau esančiais veikėjais (žr. pvz., Palidauskaitė & Ibenskas, 2007). Tačiau nelygybės didėjimas tarp įsitvirtinusios kapitalistų klasės ir ten siekiančiųjų patekti nėra išimtinis Lietuvai reiškinys. Neligybę galima aiškiai susieti su neoklasikinės ekonominės teorijos paskatintu liberaliu diskursu, siekusiu „sumažinti" valstybę. Taigi galime įtarti, kad privačios iniciatyvos skatinimas ir tuo pačiu lygių „starto" pozicijų reikalavimas yra paradoksalūs valstybei keliami lūkesčiai. Lygias „starto" pozicijas galima apibrėžti tik kaip vieną lygybės formą (kurią užtikrina perskirstanti valstybė). Tokiu būdu lygybė tampa kontekstuali, o ne absoliuti kategorija (pvz., nemokamas išsilavinimas. ties kuria grandimi jis patenkina „lygių" starto pozicijų sąlygą: pradinis, vidurinis, aukštasis?).

Šis paradoksas reiškia, kad efektyvumo didinamas yra ribotas. Idėja, kad valstybė geba ir turi už mažiau padaryti daugiau gali atvesti prie netvarios situacijos, kai politinė valdžia, tenkindama tokį lūkestį ir nuolatos mažindama viešojo sektoriaus sąnaudas, pagaliau pritrūks resursų užtikrinti laukiamą kokybę ir bus priversta, arba mažinti kokybę arba vėl didinti išlaidas viešajam sektoriui. Tokiu būdu valstybė vienu ar kitu požiūriu visada netenkins kai kurių lūkesčių (Eppler, 2009, p. 30-31).

Atsitraukimas nuo paternalistinės valstybės Lietuvos kontekste yra apibrėžtas Konstitucijoje, taigi reguliatyviškai institucionalizuojamas. Čia įtvirtinami tokie privatų sektorių institucionalizuojantys teiginiai: teisė į gyvybę, laisvę, asmens neliečiamybę, privatų gyvenimą (teisė turėti privačią informaciją), nuosavybę, būstą, įsitikinimus (ir žodžio laisvę), judėjimo laisvė, susirinkimų laisvė, tautinės kultūros puoselėjimo laisvė, o taip pat teisė dalyvauti valstybės valdyme (žr. 2 skirsnis žmogus ir valstybė). Šie principai leidžia apibrėžti Lietuvos Respublikos santvarką kaip liberalią demokratiją. Tuo pačiu konstitucijos 3 ir 4 skirsniai, apibrėžiantys socialinės ir ekonominės politikos rėmus, palieka didelę diskreciją valstybės institucijoms apibrėžti mastą ir pobūdį, kuriais bus šių skirsnių nuostatos įgyvendinamos.

Kalbėdami apie Konstitucijoje įtvirtintas normas (kurios yra ir Vyriausybės veiklos legitimacijos pagrindas) ir pripažindami, kad valstybinės institucijos daugelyje sričių pagal Konstituciją privalo įgyvendinti politiką, bet turi santykinai plačią diskreciją, turime atsižvelgti į tai, kad Konstitucijoje apibrėžiamos valstybės institucijos yra autonomiškos (t. y. nėra organizuotos hierarchiškai) viena kitos atžvilgiu. Tai reiškia, kad šiame lygmenyje politikos formavimo procesas priklauso nuo daugelio aplinkybių, kurių pavienės institucijos gali nekontroliuoti. Vyriausybės santykis su kitomis valstybinės valdžios institucijomis per nepriklausomybės laikotarpį išliko stabilus ta apimtimi, kurią reglamentuoja Konstitucija. Tačiau nepriklausomybę atgavusios vals-

tybės vykdomosios valdžios institucionalizacija buvo dinamiškas procesas, kuriame Vyriausybės vaidmuo buvo lemiamas.

Vyriausybė, kabinetine jos apibrėžimo prasme, skirtinguose normatyviniuose viešojo valdymo modeliuose gali būti konceptualizuojama labai įvairiai. Viena svarbi idėja, kuri gali leisti struktūrizuoti šių koncepcijų įvairovę tai XX a. pab. gyvavusi prielaida, kad globalizacijos procesas, pasireiškiantis besiplėtojančia laisvąją prekyba ir tarptautinių korporacijų galios didėjimu, atims iš valstybės galimybę vykdyti autonomišką (suverenią) politiką, paversdamas ją tarptautinės ekonominės sistemos konjunktūros įkaite. Tokioje situacijoje valstybė privalės priimti sprendimus remdamasi ne viešąją, bet tarptautinių rinkų nuomone. Ši globalizacijos idėja išlieka kontraversiška (pvz., kategoriškai su ja nesutinka Eppler (2009), o Held et. al. (2002) abejoja, kad šis procesas yra linijinis ir dabartinė tarptautinė integracija pasibaigs valstybės išnykimu (p. 479). Viešajame diskurse taip pat galima rasti nuomonių, kad rinkų paisymas yra „save išpildanti pranašystė" kai „civilizacinį nuovargį" patirianti Europos visuomenė ir jos politiniai elitai patys perleidžia viešųjų reikalų vertinimą „finansinėms rinkoms", nes lyderystė, reikalaujanti atsakomybės už novatoriškų sprendimų priėmimą, daugeliui politikų yra nepriimtina (Donskis, 2011). Taip, pvz., Europos suverenių skolų krizės metu Graikijos, Airijos ir Portugalijos politikai priimdami sprendimus, kurie netenkino rinkų, sulaukė kylančių skolinimosi palūkanų, kurios galiausiai privedė prie to, kad šios valdžios turėjo imtis kur kas radikalesnių veiksmų nei buvo pasiruošusios. Per 2010-2012 m. tokiu būdu, be jau minėtų ES šalių, žlugo Rumunijos, Italijos, Ispanijos ir Nyderlandų Vyriausybės. Taigi viešojo valdymo modelius galima kategorizuoti pagal požiūrį, ar Vyriausybės išlaiko institucinę autonomiją formuodamos politiką, priklausančią nuo jų vertybių (t. y. ar ministrų kabinetas yra politiniai lyderiai, kurie, remdamiesi savo autoritetu, įtikina visuomenę kokių nors sprendimų svarba), ar Vyriausybė gali funkcionuoti tik tol, kol paiso tarptautinės ekonominės sistemos primetamų sąlygų. Nors tenka pripažinti, kad per pastaruosius 30 metų valstybės atliekamos funkcijos išgyveno tam tikrą decentralizacijos procesą tiek savivaldos ir regionalizmo plėtros, tiek tarptautinių organizacijų kryptimis, tačiau šis procesas nebuvo nei vienareikšmis, nei visuotinis (Painter & Pierre, 2005). Svarbu pažymėti, kad pačios rinkos veikia institucijų, kurios visos yra juridiniai asmenys, pagrindu ir yra registruojami vienose ar kitose valstybėse. Pvz., trys didžiosios reitingų agentūros yra registruotos JAV ir sudaro oligopoliją. Kai kurių ES lyderių nuomone, ši aplinkybė sąlygojo tai, kad Europos suverenios skolos krizė yra gilesnė nei galėjo būti, kadangi buvo skatinama rinkos dalyvių abejonės jos sėkmingo sprendimo galimybe (EP, 2011). Tad galima teigti, kad valstybės ir rinkų sąveika yra abipusė. Viena vertus, instituciškai rinkos negali egzistuoti be valstybės, kita vertus, valstybių politinis stabilumas tampa priklausomas nuo tarptautinių rinkų. Kiekvienu konkrečiu atveju galime teigti, kad formuojant viešąją politiką jos formuotojams bent teoriškai yra galimybė reformuoti rinkos reguliavimą, o ne taikytis prie jo.

Kuris, adaptacinis ar reformatoriškas, požiūris į rinkas bus pasirinktas viešosios valdžios, priklauso nuo daugelio veiksnių, tačiau Lietuvos atveju galime teigti, kad reformatoriškasis variantas yra mažai tikėtinas dėl Lietuvos dydžio. Politikos globalizacija, kuri pirmiausiai remiasi tarptautinių organizacijų galios stiprėjimu, gana reikšmingai

menkina mažų valstybių suverenumą. Praktinėje kasdienėje politikoje, nors valstybės ir išlaiko suverenitetą, jo laikymasis retai kada būna palankiausias politiškai (Held, 2006, p. 101). Tuo pačiu turime pripažinti, kad iki šiol tarptautinė institucionalizacija yra procesas, kurio iniciatore ir lydere yra JAV ir ji yra ta valstybė, kuri gauna didžiausią naudą iš šio proceso egzistavimo (Ikenberry, 2006, p. 123-126). Laikantis nuomonės, kad dabartinis tarptautinių rinkų organizavimo modelis priklauso nuo JAV hegemonijos, galime prieiti prie išvados, kad kilus iššūkiui šiai hegemonijai, valstybės, kurios jį mes, galės imtis ir reformatoriškų veiksmų tarptautinių rinkų ir organizacijų atžvilgiu. Šiuo atveju dažniausiai minimos būsimosios supervalstybės yra Europa (ES federalizacijos atveju), Kinija ir Indija (Haseler, 2004, p. 159). Haseler (2004) nuomone, pirmiausia ES federalizacija priklauso nuo Prancūzijos-Vokietijos integracijos (p. 96). Veiksmai, kuriais artėjama link fiskalinės sąjungos 2012-aisiais, leidžia manyti, kad šis procesas, nors ir trunkantis ilgiau nei daug kas prognozavo, yra įmanomas. Tokiu atveju Lietuvos pozicija suvereniteto požiūriu taptų prieštaringa. Held (2006) ES integraciją laiko politinės globalizacijos elementu, tačiau kita vertus, federalizuota Europa galėtų dalyvauti tarptautinių rinkų organizavimo politikoje, taigi taptų aktyviu globalizacijos proceso veikėju nustatant globalizacijos tendencijas. Tačiau visos šios hipotetinės galimybės nacionalines institucijas neišvengiamai paverčia priklausomomis nuo išorės institucijų (ES, tarptautinių organizacijų ir rinkų). Svarbu pažymėti, kad pagrindinis rinkų vertinimo rodiklis yra ekonomikos augimas. Kitaip tariant, valstybė išlaiko vidaus politikos autonomiją tol, kol ji leidžia įtikinti rinkas, kad egzistuoja ekonomikos augimo potencialas. Furman (2009) tyrimas, parodęs, kad pagrindinį Vyriausybės veiklos dėmenį sudaro ekonomikos politika, leidžia daryti prielaidą, kad toks aiškinimas yra validus.

### 3.2 Valstybės vaidmens kaita viešojo valdymo teorijų požiūriu

Gerojo valdymo (angl. *good governance*) teoriją tarptautinių santykių studijų kontekste galima suprasti kaip taip vadinamą Vašingtono konsensusą (požiūrio, kad 8 deš. ekon. Vakaruose Bretton-Woods tarptautinės finansinės sistemos sukeltą krizę padėjusi suvaldyti prekybos liberalizavimo, dereguliavimo ir liberalizavimo politika turėtų būti taikoma visame pasaulyje), papildantį elementą, kuris iš esmės atsirado dėl to, kad pokomunistinėse valstybėse bei trečiojo pasaulio šalyse, kuriose rinkos santykiai neturėjo institucinio pagrindo, reikalavo praplėsti jo repertuarą kuriant veiksmingas institucijas. Šis diskursas pirmiausia buvo pradėtas propaguoti Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio Banko (Baylis et al., 2011, p. 252). Tačiau ta aplinkybė, kad šios institucijos paramą siejo su valdymo reformomis, leidžia daryti prielaidą, kad fundamentalus viešojo valdymo elementas yra jo daugialygiškumas (angl. *multi-level*). Daugialygis valdymas (angl. *multilevel governance*) yra patogesnis terminas už tinklinį tuo, kad viešojo valdymo kontekste akcentuoja valdymo teritoriškumą. Valdymo proceso skaidymasis į lygius yra laikoma pagrindine priežastimi dėl kurios menksta valstybių gebėjimai (angl. *capacity*) (Baylis et al., 2011, p. 252). Šis procesas kartu su supranacionaline integracija pasireiškia ne tik tarptautiniame lygmenyje, bet ir nacionaliniame, kadangi rinkos logika reikalauja decentralizacijos, o nevyriausybinis sektorius siekia įgyti daugiau

galios priimant sprendimus. 2.7 skyriuje apibūdinamą valstybės tuštėjimo (angl. *hollowing out*) koncepciją galime laikyti tiesiogine tokios viešojo valdymo kaitos pasekme.

Požiūris, kad naujų viešojo valdymo formų atsiradimas yra tarptautinės sistemos kaitos pasekmė yra priešingas demokratinio (arba demokratinės tinklaveikos) valdymo požiūriui, kuriame viešojo valdymo kaita aiškinama telekomunikacinių technologijų suteikiamų galimybių piliečiams dalyvauti politinėje veikloje plėtra. Pirmajam požiūriui būdinga viešojo valdymo kaitos iš viršaus į apačią, o antrajam – iš apačios į viršų sampratos. Priklausomai nuo to, kurio aiškinimo laikysimės, turėsime labai skirtingai vertinti valstybinių institucijų galimybes įtakoti viešojo valdymo modelį. Laikydamiesi principo „iš viršaus", galime teigti, kad susiklosčius tinkamoms aplinkybėms valstybė (ypatingai federalizuotos ES atveju) galėtų pasipriešinti decentralizacijos tendencijoms, tuo tarpu demokratinio tinklinio valdymo požiūryje naujų viešojo valdymo formų atmetimas grėstų valstybės delegetimacija, kadangi būtų suvoktas kaip demokratinės erdvės siaurinimas.

Laikydamiesi 2.7 skyriuje pateiktos skirtingų viešojo valdymo modelių analizės, galime teigti, kad, tradicinis (ir neoveberistinis) modeliai reikalauja valstybei prisiimti atsakomybę už sprendimus ir jų formulavimą bei pasekmes (ir atitinkamai išlaikyti valstybės autonomiją). Tuo tarpu NVV radikalios formos valstybės vaidmenį supranta tik kaip techninę efektyvumo matavimo struktūrą, o nuosaikesnės – kaip viešųjų organizacijų santykius nustatymą per civilines sutartis (pvz., Thom & Ritz (2004) vyriausybės koncerno modelis). NVV modelyje yra priimama nuostata, kad Vyriausybės vaidmens mažėjimas yra natūralus ir negrįžtamas procesas, kurį lemia technologijų kaita. Tą patį technologinės kaitos argumentą pasitelkia ir NVV kritikai, teikiantys pirmenybę bendruomeniniam arba tinkliniam valdymo modeliams, remdamiesi prielaida, kad laisvosios rinkos mechanizmo taikymas naujųjų technologijų sąlygomis neišlaiko išbandymo, o vienintelė priežastis, dėl kurios šis modelis yra propaguojamas toliau yra institucinė parama (Gray, 2006).

Taigi empiriškai konstatuoti, kad biurokratija keičiasi į kažkokį naują, bet taip pat universalų valdymo modelį, yra sudėtinga. Toffler (2001 [1990]) postbiurokratinio valdymo atsiradimo prielaida remiasi „trečiosios bangos" (t. y. žinių ekonomikos, kur pirmosios dvi buvo agrarinė ir pramonės revoliucijos) idėja, pagal kurią naujos technologijos ir gamybos metodai reikalauja iš visų organizacijų daugiau lankstumo ir hierarchijos mažėjimo (p. 14-15). Toffler (2001 [1990]) požiūriu, galia yra trilypė: smurto, pinigų ir žinių (atitinkamai dominuojanti galios forma visuomenėje sutapo su ekonominio organizavimo forma) (p. 21). Pramoninėje visuomenėje efektyviausias žinių perdavimo mechanizmas buvo biurokratija (p. 203), tačiau technologinė pažanga panaikina į biurokratijos išskirtinumą ir tokiu būdu dramatiškai sumažina organizuotos valdžios galią (p. 295). Tačiau laikantis tokios postbiurokratinės epochos sampratos negalime išvengti tos aplinkybės, kad valstybinis prievartos monopolis turi išlikti, taip pat neišnyks ir kitas galios elementas – pinigai. Tai reiškia, kad negalime perėjimą prie labiau horizontalios procesų valdymo sistemos automatiškai sieti su centralizuotos galios netekimu.

Perėjimas prie tinklų (ir kitų horizontalesnių modelių) valdymo nebūtinai reiškia, kad iš tokių valdymo santykių išnyksta prievartinės galios elementas, tiesiog gali būti,

kad formalus jos komunikavimas bus pakeistas neformaliu. Toffler požiūryje pripažįstama, kad lyderystė ir autoritetas yra natūralus žmonių santykių bruožas (2001 [1990], p. 229). Todėl viešojo sektoriaus atliekamų funkcijų privatizavimas nebūtinai turi reikšti, kad jis panaikins nusistovėjusius socialinius autoriteto ryšius. Pinigų ir smurto galią turintys socialiniai veikėjai visada turės didesnes galimybes kurti ir informacines sistemas. Kitaip tariant, žinios nebūtinai pakeičia pinigų ar prievartos galią, jos gali paprasčiausiai papildyti ankstesnes galios formas.

Jei NVV ir tradicinio administracinio modelių ginčą priimta lyginti pasitelkiant Osborne & Gaebler (1993) valstybės kaip valties metaforą, pagal kurią NVV pasisako už jos vairavimą, sakydama, kad tradicinė administracinė valstybė yra įpratusi irkluoti, nors tai daro prasčiau už privatų sektorių, tai Naujojo viešojo valdymo požiūris reikalauja atsakyti dar ir į tai, kas yra tos valties savininkai (King & Stevers [1998] cit. Denhardt & Denhardt, 2006, p. 23). Salamon (2002a), naudojantis Naujajam viešajam valdymui apibrėžti paradigmos terminą (p. 9) neapsiriboja Denhardt & Denhardt [2006] atsakymu, kad tai turėtų būti bendruomenė (žr. Salamon, 2002b, p. 609), bet apibrėžia jį per šiuos principus: i) siekį hierarchinį valdymo sprendimo metodą keisti tinklaveika (Salamon, 2002a, p. 11), ii) keisti viešojo ir privataus sektorių atskirtį ir priešpriešą bendradarbiavimu (p. 14), iii) įsakymų ir kontrolės kaitą – derybomis ir įtikinėjimu (p. 15) ir iv) tarnautojų vadybines kompetencijas keisti įgalinimo (angl. *enablement*) kompetencijomis (p. 16). Šiuos principus Salamon (2002a) grindžia tuo, kad valdžia niekada negali pasiekti savo numatytų tikslų, jeigu jai priešinasi suinteresuotosios pusės, šių pusių įtraukimas į valdymą bus produktyvesnis jei bendradarbiavimas vyks neprimetant sprendimų. Salamon (2002b) požiūriu, egzistuoja trys įgalinimo kompetencijos grupės: i) aktyvavimo, ii) dirigavimo ir iii) moduliavimo. Taigi tarnautojui šiame modelyje, nors jis ir negali įsakinėti viešojo valdymo proceso dalyviams, paliekama galia aktyvuoti atitinkamus politikos tinklus, koordinuoti jų sąveiką ir kompetentingai nustatyti su sprendimų įgyvendinimu susijusį atlygį ir sankcijas.

Naujojo viešojo valdymo modeliuose tarnautojas nors ir praranda formalius vadybinius įgaliojimus, neturėtų prarasti lyderystės. Viešojo valdymo sėkmės elementas yra lyderystės puoselėjimas tiek viešojo valdymo institucijose, tiek suinteresuotųjų pusių grupėse (pvz., bendruomenėse) (Broussine, 2009, p. 262-269). Heinrich et al. (2004) naujojo viešojo valdymo modelį papildo teiginiu, kad hierarchiją ir tinklą viešojo valdymo procese būtina suvokti ne kaip prieštaringas kategorijas, bet kaip kontinuumą (p. 10). Skirtingi viešojo valdymo proceso etapai ir elementai gali būti tvarkomi hierarchiškai, nepaneigiant bendro tinklaveikos principo.

Naujasis viešasis valdymas turi vieną ribojantį elementą – skirtingai nuo radikalios idėjos, kad globalizacija vyksta valstybės sąskaita, jame pripažįstama, jog valstybės vaidmuo, kaip jis apibrėžiamas konstituciniuose rėmuose (angl. *constitucional framework*), negali būti peržengiamas. Taigi „išcentrines" viešojo valdymo fragmentacijos ir paslaugų teikimo kompleksiškumo jėgas balansuoja „įcentrinės" politinės ir teisinės atskaitomybės jėgos (Heinrich et al., 2004, p. 17).

2.7 skyriuje ir čia išskirti viešojo valdymo sampratos ontologiniai skirtumai leidžia viešojo valdymo terminą naudoti labai įvairiai ir net prieštaringai. Ta aplinkybė, kad daugelis „naujųjų" viešojo valdymo teorijų yra normatyvinės ir remiasi sunkiai

suderinamomis teorinėmis prielaidomis leidžia manyti, kad jų praktinė nauda politikams yra palyginus menka. Demokratinėje santvarkoje politikai yra vieninteliai turintys mandatą priimti sprendimus, susijusius su viešojo valdymo organizavimu. Nesant vieningos administracinės „paradigmos“, valdžios elgesio ir jos galimybių prognozavimas tampa sudėtingas, kadangi jis vis labiau veikia *ad hoc* principu (Toffler 2001 [1990], p. 295).

### 3.3 Konstituciniai Vyriausybės veiklos rėmai: Europos Sąjungos dimensija

Lietuvoje Vyriausybės veiklos konstitucinius rėmus pirmiausia apibrėžia LR Konstitucija. Tačiau taip pat labai svarbų jos veiklos organizavimo konteksto elementą sudaro Europos Sąjungos (ES) sutartys. Būtent ši aplinkybė išskiria ES ir jos šalis nares iš visų kitų pasaulio regionų. ES teisė sudaro atskirą konstitucinę realybę (lot. *sui generis*) ir tokiu būdu šalies narystę ES galime suvokti kaip Naujojo viešojo valdymo principų institucionalizavimo faktą. Galimybė ES institucijoms tiesiogiai formuluoti ir įgyvendinti viešąją politiką leidžia konstatuoti, kad ES yra unikalus daugialygio konstitucionalizmo pavyzdys (Jarukaitis, 2011, p. 25). Tačiau šis ES konstitucionalizmo daugialygiškumas nereiškia nacionalinės teisės sistemų subordinacijos ES. ES idėjos autoriai daugeliu atveju buvo federalizmo šalininkai, tačiau šalių narių interesų derinimas ir galimybė kurti Jungtines Europos Valstijas praktikoje pasirodė labai sudėtingu procesu. Pirmiausia, ES valstybingumas yra sunkiai suderinamas su nacionalinėmis konstitucijomis, todėl integracijos procesas, nors ir labai gilus, buvo ir yra vykdomas tradicinėmis tarptautinio bendradarbiavimo formomis (Jarukaitis, 2011, p. 188). Ši aplinkybė savo ruožtu kelia daug keblumų, kurių neturi Vestfališkoji suvereniteto koncepcija, pagal kurią konkrečiose teritorijose (valstybėse) galioja konkrečios konstitucijos, kurios ir nustato, kas turi viešojo valdymo galią. Jarukaitis (2011) skiria tris konstitucinių ES integracijos teorijų grupes: unitarinę-funkcinę; unitarinę *sui generis* ir pliuralistinę (p. 189-190). Pagal unitarinės-funkcinės integracijos teorijų grupės atstovus, ES galima suvokti kaip suverenių ES šalių funkcijas, perduodamas atlikti ES lygiu grynai praktiniais sumetimais, neatsisakant savo suvereniteto. Unitarinės *sui generis* teorijų grupė remiasi prielaida, kad įvyko suvereniteto „pasislinkimas“ į ES lygmenį, kur vienos funkcijos išlieka valstybių narių kompetencijoje, kitos pereina į ES. Trečioji, pliuralistinė, teorija meta iššūkį unitariniam požiūriui, kad suverenitetas kyla iš vieno institucinio centro. Pagal šią teorijų grupę ES tampa policentrine struktūra. Konstitucinis pliuralizmas reikalauja daryti prielaidą, kad Naujojo viešojo valdymo modelis yra ES valdymo realybė.

Tas faktas, kad ES integracija išlieka dinamišku procesu, neleidžia atmesti unitarinių ES integracijos aiškinimų (tai iliustruoja pvz., fiskalinės drausmės ES iniciatyva). Pliuralistinių ES integracijos teorijų kritiką unitarinėms galima apibrėžti per tris paradoksus, kurie yra būdingi unitariniam konstitucionalizmui: i) politinės bendruomenės problema; ii) mažumos baimės problema ir daugumos baimės problema; ir iii) klausimas „kas sprendžia, ką sprendžia?“. Jei laikytumėmės prielaidų, kad: i) demokratija ir konstitucionalizmas neatsiejami (tarsi dvi medalio pusės, kurių viena susijusi su

demokratiniu viešosios valdžios organizavimu, kita su tokios valdžios ribojimu); ii) legitimumas kildinamas iš dalyvavimo ir atstovavimo; bei iii) politinės bendruomenės tikslai kildinami iš individo prioritetų ir interesų, apie kuriuos jis turėtų spręsti pats, tai klasikinis nacionalinis konstitucionalizmas tampa nelegetimus (Maduro [2003], cit. Jarukaitis, 2011, p. 246). Politinė bendruomenė ES sprendimų autonomijos atveju turi sutapti su visais ES piliečiais, tačiau unitarizmas to nenumato, siedamas *demos* tik su tautomis. Tai savo ruožtu menkina ES sprendimų legitimumą unitarinėje perspektyvoje, nes politinės bendruomenės tiesiogiai negali dalyvauti jos veikloje. O nesuvokus, kad kolektyvinio veiksmo pagrindas yra individas, nacionalinis daugumos dominavimas tarptautiniu lygmeniu gali tapti mažumos dominavimu (pvz., kai nacionalinės daugumos referendumuose Nyderlanduose ir Prancūzijoje atmetė Konstituciją Europai, kurią jau buvo ratifikavusi bendrijos dauguma).

Konstitucionalizmo (angl. *constitutionalism*) terminą galima suvokti priešpastatant jį konstitucionizmui (angl. *constitutionism*) (Murphy, 2007, p.16). Konstitucionalizmas – tai valdžios elgesys ne tik laikantis konstitucijos nuostatų, bet ir ribojant savo veiksmų laisvę siekiant apsaugoti individo laisvę neapsiribojant to susiejimu su demokratiniu procesu, bet ir įtvirtinant mechanizmus, kurie užtikrintų valdžios veiksmų ribojimą (Murphy, 2007, p. 7-10). Todėl pliuralistiniame požiūryje ES konstitucionalizmas yra įmanomas (o ES sprendimai legitimūs) ne tik pripažįstant ją kaip *sui generis*, bet ir kaip suverenios galios centrą.

Policentriškai suvokdami ES, galime teigti, kad konkrečių sutarčių turinys nenustato pastovios nacionalinių ir ES kompetencijų santykių, o tiek ES institucijos, tiek nacionalinės valstybės gali imtis priemonių keisti jį. Akivaizdu, kad eurointegracija kaip procesas vyksta link viešojo valdymo galių perėjimo į ES, tačiau šis procesas jokių būdu neleidžia teigti, kad ilgainiui tai reikš nacionalinio suvereniteto netektį. Šiuo metu galiojanti 1983-ųjų Europos Tarybos deklaracija dėl ES tai aiškiai įtvirtina (EC, 1983). Tačiau integracijos procesas net ir tais atvejais, kai pasiekiamas lyderių konsensusas, dažnai nereiškia tokių sprendimų realizavimo. Per toli žengtu žingsniu, kuris pademonstravo, kad politinių elitų ir ES šalių narių visuomenių jaučiamos europinės tapatybės ribos skiriasi, galime laikyti Konstitucijos Europai nesėkmę 2005. ES Konstitucija, kuri būtų įvedusi kvalifikuotos daugumos balsavimo Vadovų ir ministrų tarybose principą, būtų sukūrusi įrankį, kuriuo šalims narėms būtų privalomi jos sprendimai. Tai, kad Ministrų Tarybos sprendimai ir toliau turi išlikti vienbalsiai, leidžia teigti, kad formaliai valdymo sprendimų požiūriu šalys narės išlaiko autonomiją.

Toks ES ir šalių narių konstitucinių sistemų santykis leidžia teigti, kad sprendimų priėmimas remiasi tinklaveikos principu. Tačiau mechanizmas, kaip yra priimami sprendimai, skiria teoretikus į dvi stovyklas: vieni linkę laikyti, kad nauji ES valdymo mechanizmai, grindžiami lygybe, yra Naujojo viešojo valdymo eros atėjimo įrodymas, kiti, nepaisant to, kad formaliai ES šalys narės yra autonomiškos, mano, kad praktiškai egzistuoja centro diktatas periferijai ir tuo pačiu polinkis įgyvendinti priimtus sprendimus hierarchiškais metodais. Tokiu atveju Naujojo viešojo valdymo lygybės idėja tebūtų tik regimybė, tuo tarpu kai sprendimai labiausiai priklausytų nuo nusistovėjusių galios centrų. Tačiau Naujojo viešojo valdymo teorija lygiai taip pat įtikimai gali nurodyti, kad griežta hierarchija ir ministerinė atskaitomybė, kurią numato biurokratinis

modelis, irgi tėra regimybė. Net Vyriausybių kabinetų atveju, kuriuos sudaro demokratinį mandatą turintys lyderiai, turintys aiškią, teisiškai apibrėžtą formalią ir hierarchišką galią priimti sprendimus, negalima teigti, kad neegzistuoja „rūkas aplink jo ribas", kur ministras pirmininkas ir ministrai įvairiausiais sumetimais privalo atsižvelgti į įvairius interesus tiek ateinančius iš jai pavaldžios biurokratijos, tiek iš už vykdomosios valdžios ribų (Patrick Dunleavy & Rhodes, 1990). Taigi priešprieša dėl to, ar buvo kada nors biurokratijos „aukso amžius" ir ar bus viešojo valdymo „aukso amžius", labai priklauso nuo autorių ontologinių prielaidų. Tikėtina, kad „aukso amžius" yra utopinis teiginys – biurokratija visada turės neformalų aspektą, o tinklaveika niekada neveiks išimtinai dalyvių lygybės principu. Tačiau tai nereiškia, kad normų institucionalizacijos požiūriu negalime apibrėžti dominuojančios viešojo valdymo praktikos.

Laikydamies nuostatos, kad ES periferijos atžvilgiu dominuoja centras, turime apibrėžti kas yra centras. Ekonominiu požiūriu, centru galime laikyti „Mėlynąjį bananą" – turtingiausią Europos regioną, kuris ją lanku dalina į dvi dalis. Šis lankas prasideda Anglijoje ir per Londoną, Beneliukso šalis bei vakarinę Vokietiją pasiekia Vidužemio jūrą Italijoje ir tęsiasi iki Katalonijos Ispanijoje (Mau & Verwiebe 2010, p. 12). Politiškai ES centrą galime apibrėžti dviem valstybėmis: Prancūzija ir Vokietija (Goetz, 2005). Periferijos šalys, ypatingai įstojusios į ES vėliau, prie kurių turėtume priskirti ir Lietuvą, iki įstojimo turėjo harmonizuoti savo teisinę sistemą su ES *aquis communitaire*. Šiame procese Lietuvos ir kitos stojančiosios šalys buvo pasyvios keliamų sąlygų vykdytojos. *Aquis communitaire* perėmimas yra neatsiejamas nuo administracinių gebėjimų (angl. *administrative capacity*). Tai, kad administracinių gebėjimų stiprinimas yra nekintamas stojančiųjų šalių narių *acquis* (kuri yra administracinė teisė), perėmimo procesas leidžia daryti prielaidą, kad stojimo procesas iš būsimų šalių narių reikalauja tam tikros viešojo valdymo biurokratizacijos.

ES rytų plėtros metu Naujosios viešosios vadybos diskursas Vakaruose jau skaičiavo antrąjį dešimtmetį, todėl susilaukdavo politikų dėmesio būsimose ES šalyse. Lietuvoje, 1999 m. į valdžią atėjusi X-oji Vyriausybė labai palankiai vertino NVV modelį, tačiau praktikoje politiniai ginčai dėl viešojo valdymo modelio vyko ne tarp vadybinio ir biurokratinio modelių, o dėl to kaip interpretuoti biurokratinį (Dimitrova, 2002, p. 184). Panašus procesas vyko ir kitose regiono šalyse. ES plėtra į rytus vyko porevoliuciniame kontekste, kuriame politinės institucijos buvo silpnos, o biurokratinis valdymas visuomenės buvo asocijuojamas su komunistiniu režimu ir kentėjo nuo legitimacijos stokos (Dimitrova, 2002, p. 180). Tai kėlė reikalavimą administracinių gebėjimų stiprinimą sieti su reformomis, kurias galima pavadinti institucijų kūrimu. Viešasis valdymas ES turi vadovautis patikimumo, nuspėjamumo, atskaitomybės, skaidrumo, efektyvumo ir veiksmingumo principais. Šių principų įgyvendinimas pirmiausia lėmė tai, kad buvo konstruojamas biurokratinis viešojo valdymo modelis (Hille & Knill, 2006). Tačiau daugelyje šalių egzistavusi politinio konsensuso stoka (taip pat ir Lietuvoje) reiškia, kad biurokratinė viešojo valdymo sistema yra stipriai politizuota (Dimitrova, 2002, p. 183). Taigi, paradoksaliai, Naujojo viešojo valdymo propagavimas visos ES mastu, galėjo būti pritaikomas rytinei jos daliai tik įgyvendinus biurokratizaciją. Biurokratinių institucijų kūrimas, kad jos vėliau įsitrauktų į iš esmės priešingais principais organizuojamą viešąjį valdymą ES, kai kuriuos autorius skatina daryti

prielaidą, jog toks teisinės integracijos mechanizmas naująsias ES nares paverčia viešosios politikos vartotojomis (angl. *policy-takers*), o ne aktyviomis jos formavimo dalyvėmis (Iankova & Katzenstein, 2003, p. 287). Šis neatitikimas, tikėtina, išsilaikys gana ilgai, kadangi tai yra patogu tiek centrinėms, tiek periferijos valstybėms. Ypatingai šis pavyzdys galioja Bizantiškos teisinės tradicijos kultūroms (susiformavusioms Rusijos ir Osmanų imperijose). Lietuvoje (panašiai, kaip ir Graikijoje) racionalizuotos biurokratijos regimybė sugyvena su save organizuojančiomis ir į save orientuotomis autonomiškomis bendruomenėmis (Iankova & Katzenstein 2003, p. 289). Nacionaliniai politiniai elitai tokioje tradicijoje susiduria su didele legitimacijos problema, siekdami įgyvendinti politiką „iš viršaus". Tačiau ES direktyvų perkėlimui tokių problemų nekyla.

*Aquis* poveikis naujosioms ES šalims nėra vienintelis biurokratizacijos ES šaltinis. ES lygmenyje nuomonės dėl to, kas turėtų įgyvendinti politikos sprendimus, išsiskiria tarp Europos Tarybos ir Europos Parlamento. ES Taryba tipiškai siekia politiką įgyvendinti nacionaliniu lygmeniu. Kiekybiškai nuo 1958 m. daugiau kaip pusės ES teisės aktų įgyvendinime Europos Komisijai nenumatytas joks vaidmuo ir tik maždaug dešimtadalį įgyvendina išimtinai pati Komisija (Franchino, 2007, p. 292). Europos Parlamentas yra nusiteikęs priešingai ir tipiškai siekia centralizacijos, o taip pat didesnės Komisijos atskaitomybės. Tiek Taryba, tiek Parlamentas yra linkę didinti Komisijos kontrolę. Tai reiškia, kad jos veikla yra tapusi itin biurokratiška. Tais atvejais, kai šalies narės Europarlamentarų dauguma nesutampa su Ministro atstovaujama nacionaline dauguma, Parlamentas taip pat yra linkęs siekti didesnės biurokratizacijos (Franchino, 2007, 293-294). Tačiau nepaisant visų aptartų procesų, ES šalys narės išlaiko gana didelę viešojo valdymo sistemų įvairovę, o senbuvės nenori atsisakyti galimybės ją nustatyti nacionaliniame lygmenyje. Tai reiškia, kad vieningo ES šalies narės viešojo valdymo modelio *aquis communitaire* kontekste nėra ir po įstojimo į Sąjungą šalys narės yra palyginti laisvos institucionalizuoti skirtingas viešojo valdymo praktikas. ES šalių autonomiją saugo ir tai, kad kalbant apie administracinius gebėjimus kyla abejonių dėl pačių ES institucijų gebėjimų, kadangi Komisija yra santykinai maža ir nepakankamai resursų turinti struktūra, kurios vaidmuo, nors ir svarbus, dažnai yra tik palaikantysis (Franchino, 2007, p. 292).

Europos Komisija buvo ir išlieka biurokratizuota, tačiau, Kaip ir nacionalinėse valstybėse, biurokratizacijos poreikis ES kontekste yra ne tik praktinis, bet ir kai kurių autorių skatinamas normatyviniame lygmenyje (Drechsler, 2004, p 394; 2005, p 96; Peters 2003b, p. 127). Alternatyvūs viešojo valdymo modeliai šiuo požiūriu kelia rimtų keblumų. NVV koncepcija remiasi prielaida, kad biurokratinė atskaitomybė yra neįmanomas pasiekti dalykas, nors empiriniai duomenys neleidžia to teigti (Frederickson, 1997, p. 173). Tuo tarpu yra žinoma, kad NVV reformos sumažino viešųjų administracijų atskaitomybę (Peters, 2003b, p. 124). Tinklaveika grįsti viešojo valdymo modeliai tais atvejais, kai peržengia „reprezentatyvių forumų" (angl. *representative forums)* principą, taipogi tampa sunkiai suderinami su demokratinės atskaitomybės principu, todėl turėtų būti laikomi demokratinį procesą papildančiu, o ne pakeičiančiu valdymo elementu (Esmark, 2007, p. 295).

Minėtos aplinkybės leidžia teigti, kad viešosios valdžios organizavimas ES yra tapęs hierarchiškų organizacijų tinklu. Nacionalinių ministerijų ir agentūrų, bei Europos

Komisijos ir jos agentūrų sąveika yra sudėtinga ir pasireiškia horizontalumu, tačiau išlieka subordinuota nacionalinės politikos tikslams. Tinklaveikinė ES institucijų sąveika labai priklauso nuo nacionalinių agentūrų autonomijos. Didesnė nacionalinė centralizacija iš principo gali sulėtinti ar net suardyti ES ir šalių narių agentūrų bendradarbiavimą (Egeberg, 2006, p. 16).

Hall ([1986] cit. Painter & Pierre, 2005) siūlo analitinę schemą, pagal kurią valstybės gebėjimas (angl. *state capacity*) priklauso nuo trijų elementų: valstybės struktūros, valstybės ir visuomenės ryšių bei visuomenės struktūros (p. 10). ES *aquis communitaire* procesas iš esmės buvo (ir išlieka) orientuotas į valstybės struktūros keitimą. Taigi šį procesą galime laikyti reguliatyvine institucionalizacija. Todėl administracinių gebėjimų stiprinimas nebūtinai gali atitikti gilesniuose institucionalizacijos lygmenyse (normatyviniame ir kognityviniame) įsitvirtinusias socialines praktikas. Taigi didėjantys administraciniai gebėjimai nebūtinai reikš didėjančius valstybės gebėjimus. Painter & Pierre (2005) atkreipia dėmesį, kad valstybės gebėjimų daugiamatėje valdymo sistemoje negalima bendrinti, t. y. administracinių ir politikos gebėjimų suma dar nereiškia stipresnės valstybės (o gali pvz., reikšti tik geriau įgyvendinamas ES direktyvas).

Tinklaveikos logika paremtas viešasis valdymas pagal apibrėžimą neturi hierarchinio elemento. Valdymo modelis, kuris, atrodytų, įtvirtina tinklaveikos idealą, ES valdyme yra atvirasis koordinavimo metodas (angl. *open method of co-ordination* arba OMC). Tačiau be šio viešojo valdymo metodo, galima skirti dar bent keturis viešojo valdymo ES lygmeniu tipus: i) tradicinį Bendrijos metodą; ii) ES reguliacinį metodą; iii) ES perskirstymo metodą ir iv) intensyvaus tarpvyriausybiškumo (angl. *transgovernmentalism*). Patį OMC galima priskirti prie „politikos koordinavimo modelio“, kurį institucionalizavo Lisabonos sutartis (Büchs, 2007). Visus šiuos penkis viešojo valdymo metodus galima surikiuoti jų griežtumo mažėjimo tvarka. Tradicinis bendrijos metodas, tai viešojo valdymo metodas, kai Europos Taryba atlieka teisiškai privalomų teisės normų leidėjo funkcijas (pvz., Bendroji žemės ūkio politika). Reguliacinį metodą charakterizuoja Komisijos ir Tarybos nustatomi minimalūs visoje ES galiojantys ir privalomi vykdyti standartai (daugiausia taikoma bendrosios rinkos ir konkurencijos politikai). Perskirstymo metodas yra veiklų finansavimas per ES biudžetą (struktūrinė ir sanglaudos parama). Instensyvusis tarvyriausybiškumas yra veikla, kuri peržengia Sąjungos sutartyse apibrėžtas valdymo funkcijas. Ši veikla gali pasibaigti naujomis sutartimis, kurios nebūtinai apimtų visas šalis nares, bet gali apimti ir trečiąsias šalis (pvz., Norvegija ir Šveicarija yra Šengeno susitarimo dalis, o D. Britanija ir Airija – nėra). Be OMC, griežtai ES ribose esančias viešojo valdymo formas, kurios nėra supranacionalinės, kaip yra tradicinio reguliacinio metodo atveju, galime išskirti dar du viešojo valdymo metodus: komitologiją (angl. *comitology*) ir ES agentūras.

Tradicinis Bendrijų metodas turi tris pagrindines valdymo gebėjimus ribojančias problemas, kurios ir paskatino viešojo valdymo struktūros formavimąsi (angl. *governance structure*): i) kognityvinių resursų stoką, reiškiančią, kad ES institucijos neturi organizacinio tinklo (ar turi per mažą) šalyse narėse, todėl yra priklausomos nuo teikiamos informacijos iš šalių narių; ii) kontrolės mechanizmų stoką, reiškiančią, kad už ES politikos įgyvendinimo priežiūrą yra atsakingos ne ES institucijos, o pačios šalys narės; iii) ES institucijų kompetencijos viešajame valdyme yra griežtai ribotos ir

viešojo valdymo struktūros plėtra sudaro galimybes apeiti lėtas sprendimų procedūras Ministrų Taryboje bei išplėsti integracijos mastą už sutarčių ribų (Kjaer, 2010, p. 47-48). Taigi Bendrijų metodas (kurį vis labiau charakterizuoja bendras sprendimas (angl. *co-decission*), kuriame tiek Europos Parlamentas, tiek Ministrų Taryba turi patvirtinti ES reguliacinius sprendimus, o taip pat gali inicijuoti reglamentavimą, yra panašus į nacionalinės valstybės organizavimo modelį. Tuo pačiu kitos besiplėtojančios valdymo struktūros remiasi priešingu horizontalių santykių plėtros skatinimu. Šį procesą galima paaiškinti tuo, kad, iš vienos pusės, ES negalima identifikuoti funkcinio valdžių padalijimo principo (už teisės aktų leidimą atsakingos Komisija, Taryba ir Parlamentas; už jų įgyvendinimą – Komisija, Taryba ir šalys narės), iš kitos pusės, institucinis balansas tarp šalių narių ir Europos Teisingumo Teismo yra pripažintas konstitucine vertybe (Kjaer, 2010, p. 41-42).

Dėl to ES institucijos, o taip pat šalys narės (pirmiausia jų Vyriausybės) atsiduria situacijoje, kai tam tikros srities politika gali būti formuojama ir įgyvendinama labai įvairiai. ES viešojo valdymo metodus galima skirti į „kietuosius" ir „minkštuosius". Politikos koordinavimo metodai (be OMC, dar galima skiriami reguliacinius forumus ir savanoriškus susitarimus (Cichowski & Borzel, 2003, p. 14), kurie remiasi savanoriškumu, subsidiarumu ir įtraukimu bei neleidžia spręsti problemų, kurias charakterizuoja i) kalinio dilema; ii) problemoms spręsti reikalingas perskirstymas arba iii) jau egzistuojanti „gili" institucionalizacija (Héritier, 2003, p. 124). Taigi viešojo valdymo požiūriu, skirtingi valdymo metodai yra patrauklesni skirtingoms ES institucijoms ir vystėsi istoriškai gilėjant ES integracijai kaip kompromisai tarp ES institucijų. Politikos koordinavimo metodai (ypatingai OMC) yra patogūs Komisijai, kadangi leidžia geriau panaudoti turimus resursus perkeliant dalį darbo kitiems veikėjams. Komitologija plėtojosi kaip priemonė Tarybai kontroliuoti Komisiją. Agentūras galima laikyti atsaku į didėjantį valdymo kompleksiškumą ir kognityvinių išteklių stoką ES lygmenyje (Kjaer, 2010, p. 50-60).

ES integracija ir su ja susijęs viešasis valdymas nuo XX a. 2 pusės plėtojosi įvairiomis kryptimis ir buvo sąlygotas įvairių ES institucijų bei šalių narių kompromisų. Tačiau bent retoriškai nacionalinio suvereniteto principas išlieka esminiu ES institucijų veiklą apibrėžiančiu principu. Tai reiškia, kad ES institucijos turi formalizuotą autoritetą šalims narėms tik sutartyse numatytose srityse. Kitose viešojo valdymo srityse politikos formavimas ir įgyvendinimas remiasi neformalaus valdymo principais ir gali būti laikomas legitimiu tik tais atvejais, kai yra konsensuso kūrimo, bet ne sprendimo priėmimo priemonė. Tačiau neformalaus valdymo (angl. *informal governance*) atveju, kadangi autoritetas ir galia niekur neišnyksta tokio viešojo valdymo formos gali būti apkaltintos kaip turinčios „demokratijos deficitą" (Christiansen et al., 2003, p. 20). Iš kitos pusės, galima šį procesą laikyti tiesioginio dalyvavimo valdyme gilinimu ir tokiu būdu stiprinančiu demokratiją, kadangi politikos koordinavimas yra organizuotas vadovaujantis principu „iš apačios", t. y. plečiant dalyvavimą (angl. *participation*), o šis nebūtinai turi prieštarauti atstovaujamos (angl. *representative*) demoktratijos idėjai (Magnette, 2006, p. 56).

Apibendrindami galime teigti, kad Europos integracijos procesas išlieka atviras, o egzistuojanti institucionalizacija kelia eilę teorinių problemų. Viena vertus, šalių narių

suvereniteto principas reiškia, kad narystė nėra negrįžtamas procesas, kita vertus, ilgainiui politikos tinkluose nusistovinčios hierarchijos (kad ir neformalios) konkrečiose politikos srityse gali riboti šalių suverenitetą. ES būdingas kontinentinės teisės modelis lemia tai, kad naujų viešojo valdymo praktikų institucionalizavimas nebūtinai sutampa su teorinių viešojo valdymo modelių keliamais reikalavimais. Taip pat svarbu pažymėti, kad viešojo valdymo terminas gali būti naudojamas kontekstuose, kurie nesutampa su tais, kuriuos apibūdinome 2.7 skyriuje. NVV yra ypatinga į rinka orientuota viešojo valdymo forma, kurios naudojamas *governance* terminas gali būti klaidinantis. Green & Hubbell (1996, p. 60) dar Osborne & Gaebler (1993) modelyje *governance* termino naudojimą prilygino „raudonos silkės" (angl. *red herring*) idiomai, reiškiančiai, kad ten naudojama kalba yra klaidinanti ir metodologiškai nepagrįsta. Galime teigti, kad naująjį viešąjį valdymą charakterizuoja pirmiausia konstitucionalizmas.

Todėl šioje vietoje svarbu pažymėti, kad konstitucionalizmas tinkamą viešojo valdymo modelį nuo netinkamo reikalauja atskirti įvertinant jo demokratiškumą. Tačiau demokratiškumo idealas reiškia, kad viešojo valdymo modeliai lengvai gali patirti nesėkmes, kaip ir bet kurie kiti. Sørensen & Torfing skiria keturis požiūrius į demokratinės tinklaveikos valdymą (tenkinantį ir konstitucionalizmo reikalavimus, ir turintį egalitarinį, t. y. tinklaveikai būdingą pobūdį): i) tarpusavio priklausomybės; ii) valdomumo (angl. *governability*); iii) integracijos; iv) valdymo mentaliteto (angl. *governmentality*) (2007, p. 109-110). Skirtingi požiūriai skirtingai suvokia sąlygas, dėl kurių viešasis valdymas gali patirti nesėkmes, tačiau šiuos aiškinimus galime laikyti papildančiais, o ne paneigiančiais vienas kitą. Tarpusavio priklausomybės požiūriu, nepaisant to, kad veikėjai, esantys tinkle, gali būti priklausomi vienas nuo kito, dar nereiškia, kad jų interesai visada sutaps. Interesų konfliktai gali mažinti bendradarbiavimą ir neleisti tinklo dalyviams pasiekti užsibrėžtų tikslų. Valdomumo požiūriu, tarpusavio priklausomybės ir net bendravimo kanalų (infrastruktūros) egzistavimas dar nereiškia, kad tinklas veiks. Bendravimas reikalauja resursų, kurių dalyviai gali neskirti bendradarbiavimui (pvz., dėl organizacinio trumparegiškumo (angl. *myopic indiference*) arba tokio bendradarbiavimo sukeliamų neigiamų šalutinių poveikių (angl. *negative externalities*) (Sørensen & Torfing 2007, p. 102). Tinklas negali pasiekti keliamų tikslų net tais atvejais, kai į rezultatų kūrimą neįsitraukia tik dalis jo dalyvių, kadangi tinklo veiklos rezultatų negalima laikyti viso tinklo narių veiklos produktu (viešosios politikos atveju – nuomonės, pozicijos). Šiuo požiūriu, problemas įmanoma išspręsti tik kuriant pasitikėjimą ir užtikrinant metavaldymą (angl. *metagovernance*).

Integracijos teoriją domina ne tiek kliūtys, galinčios sutrukdyti tinklui pasiekti galutinį produktą, kurios kyla dėl tinklo dalyvių, kiek procesinės problemos, kylančios tinklo viduje. Veikimas tinkle (kaip ir bet kokia kita praktika) yra linkęs institucionalizuotis. Ši institucionalizacija sukuria vidines tinkamo elgesio taisykles, kurios mažina teoriškai egzistuojančius tinklo pranašumus lyginant su kitais valdymo modeliais dėl tinkle atsirandančios mokymosi gebėjimų stokos, kognityvinio uždarumo ir vidinių konfliktų. Taigi institucionalistinio požiūrio postuluojami teiginiai apie socialinę sąveiką verčia skeptiškai vertinti institucijų integravimo „neutraliame" tinkle galimybes (Sørensen & Torfing, 2007, p. 105). Vėlgi čia atsirandančioms problemoms spręsti bū-

tini autoritetingi mechanizmai, galintys numatyti motyvacinius mechanizmus, kurie skatintų tinklo adaptyvumą aplinkos požiūriu.

Foucault suformuluotą *governmentality* terminą gana sudėtinga apibrėžti, kadangi jis remiasi prielaida, kad valdžia kuria ne tik problemų sprendimus ir juos įgyvendina, bet ir formuoja visuomenės supratimą apie tai kas yra problemos. Tokiu būdu biurokratinės valstybės augimo problemas ir perėjimą prie NVV galime suprasti kaip valdžios veiksmus įtikinant visuomenę, kad viešojo ir privataus sektorių atkyrimas turi turėti kitą pagrindą. Reformatoriai gali pasiekti savo tik tada, kai visuomenėje suformuoja suvokimą apie dabartinės valdžios neadekvatumą. Taigi istoriškai moderniose visuomenėse galime skirti *laissez fair*, biurokratinį, neoliberalų, o dabar viešojo valdymo mentalitetus (Dean [1999] cit. Sørensen & Torfing, 2007, p. 107). Tai reiškia, kad tinklų veiksmingumą ir efektyvumą prasminga matuoti tik tol, kol jų veikla platesniame kontekste yra priimama kaip tinkama. Šiame požiūryje tinklai yra suprantami tik kaip nauja valdymo racionalizacijos forma, neprarandanti politinio dominavimo elemento. Tinklaveikiniam valdymui legitimuoti būtinas tikėjimas, kad tokia veikla demokratiškesnė, pigesnė ir užtikrinanti didesnę piliečių savikontrolę bei atsakomybę. Taigi galime apibendrinti, kad viešojo valdymo srityje autoritetas (paremtas organizuoto prievartos aparato), kuris, palaikomas teisiškai įtvirtinto suvereniteto principo, išlieka ir yra būtinas įprasminant bet kurią iš viešojo valdymo formų.

Tikėtina, kad biurokratinis valdymas viešojo valdymo sistemoje neišnyks (Meier & Hill, 2007). Tačiau ši aplinkybė viešosios valdžios institucijoms palieka didžiulę veikimo formų įvairovę, kurių rezultatai gali būti labai skirtingi matuojant juos įvairiais demokratijos plėtros ar visuomenės vystymosi rodikliais. ES kontekste šalys narės išlaiko gebėjimą pasipriešinti ES iniciatyvoms, tačiau dėl įvairių priežasčių integracija joms yra naudinga. Nepaisant to, dabartinės ES teisės rėmuose visada išlieka deinstitucionalizacijos, kurią inicijuotų šalis narė galimybė. Sweet et al. (2001, p. 27-28) skyrė tris galimus pavojus deinstitucionalizacijai: i) įvairovės tarp šalių narių didėjimas dėl bendrijos plėtimosi gali sukelti nacionalinį pasipriešinimą taikyti vienodą reguliavimą, ii) euro valiutos politikos koordinavimo problemos, iii) euroskeptinės partijos šalyje narėje atėjimas, kurios platforma remtųsi ES „demokratijos deficito" kritika. Konstitucijos Europai atmetimas 2005 m., pademonstravo, kad gilesnė institucionalizacija E-25 formate neatrodė patraukli Nyderlandų ir Prancūzijos visuomenėms, o 2011 m. Didžiosios Britanijos bei po to sekęs Čekijos atsisakymas pasirašyti fiskalinės drausmės sutartį (oficialiai „Sutartis dėl stabilumo koordinavimo ir valdysenos") pademonstravo, kad yra mažai tikėtina, kad valiutų sąjunga apims visą ES.

### 3.4 Vyriausybės institucinis statusas turimų gebėjimų ir legitimacijos kontekste

ES integraciją ir ES institucijų bei šalių narių santykį galime apibrėžti per du terminus: legitimaciją ir gebėjimus. Abi šios valdžios institucijų savybės nebūtinai sutampa, t. y. institucija gali gebėti daryti tai, kam neturi mandato arba gali turėti mandatą, bet neturėti pakankamų gebėjimų. Taip pat įmanoma situacija, kai egzistuoja institucija, gebanti atlikti funkcijas, kurias turi atlikti to negebanti, tačiau legitimaciją turinti

organizacija. Suvokus Europos integracijos procesą šiais terminais, viešojo valdymo daugialygiškumą ir institucinę kaitą galime konceptualizuoti kaip institucijų strateginę veiklą siekiant arba sustiprinti gebėjimus, arba išplėsti legitimaciją. Tuomet Naujojo viešojo valdymo modelį galime laikyti tokios strategijos apologetika.

M. Weberio trilypio autoriteto modelis gali būti pritaikytas ne tik modernizacijai (kai iš tradicija grįstos nemodernios valdžios autoriteto pereinama prie racionaliu-legalistiniu autoritetu grįstos valdžios legitimacijos). Institucionalistinėje perspektyvoje galime teigti, kad racionalus-legalistinis modelis, ilgai būdamas standartiniu valdžios organizavimo pagrindu, tampa tradiciniu, t. y. institucionalizuojamas jau nebe reguliatyviniame, bet normatyviniame lygmenyje. Tačiau racionali-legalistinė biurokratinės viešosios valdžios legitimacija ir jau detaliai aptarta NVV yra kritikuojamos (šia kritika galima paaiškinti ir aukščiau aptariamo tinklinio valdymo trūkumus) dar vienu mūsų neaptartu požiūriu. Bendruomeniškumą akcentuojanti Naujosios viešosios vadybos teorija teigia, kad geras valdymas (nepriklausomai nuo organizacinės formos) neįmanomas be pasitikėjimo institucijomis (Denhardt, 2004, p. 109). Prielaida, kad pasitikėjimas institucijomis yra pagrindinė tinkamo valdymo sąlyga (angl. *sound governance*) yra remiamasi daugelyje kitų, ne tik Naujosios viešosios tarnybos, modelių. Putnam et al. (2001) atlikta Italijos politinės kultūros studija parodė, kad ekonominė gerovė priklauso ne tik nuo rinkos laisvumo, bet ir nuo socialinio kapitalo, kuris sukuria pasitikėjimą institucijomis ir taip įgalina bendradarbiavimą bei geresnių rezultatų siekimą visos bendruomenės mastu. Galima daryti prielaidą, kad socialinis kapitalas visada buvo ir yra svarbus ne tik tradicines bendruomenes vienijantis reiškinys, bet taip pat stipriai įtakoja tiek kapitalistinę ekonomiką, tiek valstybinę viešąją valdžią. Tačiau socialinio kapitalo termino konceptualizavimas dėl jo platumo yra gana sudėtingas.

Imbrasaitė (2004) skiria tris socialinio kapitalo teorijas, jas priskirdama žymiausiems autoriams: Bordieu, Coleman ir Putnam (p. 39). Visos šios teorijos socialinį kapitalą apibrėžia skirtingai. Bordieu socialinis kapitalas yra ištekliai, kuriuos teikia priklausymas tarpusavio pripažinimo tinklui. Pagal šią teoriją, socialiniai veikėjai turi dirbti, kad įgytų ir palaikytų socialinį kapitalą, tačiau mainais iš to padidėja jų galimybės įgyti simbolinę ir materialinę naudą. Coleman socialinio kapitalo samprata yra siejama su socialine struktūra. Pagal šį požiūrį, socialinis kapitalas yra visuomenės organizacijos savybė (įvairios normos), leidžianti veikėjui atlikti tam tikrus veiksmus. Putnam socialinį kapitalą sieja su individo savybe: polinkiu dalyvauti asocijuotoje pilietinėje veikloje (Imbrasaitė, 2004, p. 39-41). Strateginėje reliacinėje perspektyvoje visi šie socialinio kapitalo apibrėžimai gali būti suvokiami kaip papildantys vienas kitą. Sociologinio institucionalizmo požiūriu, individo socializacija nustato normas, kurios yra tinkamos elgtis vienose ar kitose situacijose. Individų socializacija priklauso nuo daugelio dalykų ir yra skirtinga. Todėl socialinis kapitalas gali būti suvoktas tiek kaip individo vidinės nuostatos aktyviai dalyvauti socialiniuose procesuose, tiek kaip organizuoti tinklai, nustatantys tam tikrą patekimo i juos „kartelę“. Tokiu atveju individo aktyvumas dar nebūtinai reikš jo galimybes dalyvauti jį dominančiame socialiniame procese. Iš kitos pusės, tam tikrų normų internalizavimas gali neskatinti individo įsitraukti į socialinę veiklą net tais atvejais, kai institucionalizacija reguliatyviniame

lygmenyje yra tam palanki. Taigi strateginėje reliacinėje perspektyvoje socialinį kapitalą galime laikyti analitine kategorija, leidžiančia paaiškinti ne veikėjų elgesio tinkamumą, bet jų aktyvumą. Tuo pačiu ši kategorija atskleidžia dalyvavimo ir atstovavimo demokratiniame politiniame procese galimą paradoksalumą. Jei visuomenės individai nėra linkę dalyvauti viešojo valdymo procese, arba institucionalizuotas politinis procesas riboja jų galimybes įsitraukti į tokią veiklą, galime teigti, kad Naujojo viešojo valdymo metodai sukuria „demokratijos deficitą", kadangi yra nesuderinami su visų piliečių lygia teise į valdymą per Konstitucijoje įtvirtintą rinkimų procedūrą.

Socialinis kapitalas individo lygmenyje gali įgyti dvi formas: siejančią (angl. *binding*) ir saistančią (angl. *bonding*) (Putnam, 2000, p. 25). Šias dvi socialinio kapitalo formas galime susieti su abipusiškumo ir bendruomeninio socialinio santykio institucionalizacija (žr 2.6 skyrių). Pirmajame santykije individas dalyvauja savanoriškai ir jo vertinimas grupėje priklauso nuo indėlio į grupės veiklą. Antrajame – veiksmą įpareigoja priklausymas grupei, su kuria individą sieja stiprus ryšys ir kurį nutraukti gali būti sudėtinga ar net pavojinga (šeima, gentis, o taip pat uždara subkultūra ar nusikalstama grupuotė). Elgesys bendruomenės apibrėžiamas ne pagal kiekvieno nario indėlį, dėl nusistovėjusių tradicijų, kurių griežtai paisoma. Galime teigti, kad pilietinio dalyvavimo intensyvumas Lietuvoje, kaip ir kitose pokomunistinėse šalyse, yra žemesnis nei Vakarų Europoje (Žiliukaitė et al., 2006) ir tuo pačiu savitarpio pagalbos tinklai (šio tyrimo požiūriu bendruomenės), kur pasitikėjimas grindžiamas giminystės ryšiais, sovietmečiu kaip tik išsiplėtojo (žr. pvz., Angelusz & Tardos, 2009).[54] Klausimas, ar gali abipusiškumas pasiekti tokį lygį, kad sutaptu su konstitucinių *demos*, yra mažai tikėtinas žvelgiant iš evoliucinės teorijos pozicijų (Boyd & Richerson, 2006, p. 460). Abipusiškumas įmanomas tais atvejais, kai egzistuoja didelis pasitikėjimo dividendas ir mažose grupėse, kur yra nusistovėjusios praktikos, tokia situacija įmanoma. Tačiau tautos ar globalios inovatyvios ekonomikos mastu, dėl to, kad neįmanoma pažinti visų individų, o praktikos dėl technologijų kaitos nuolat kinta, įžvelgti, kaip galėtų veikti tinklaveika abipusiškumo pagrindu, yra sudėtinga. Tačiau egzistuoja filosofinis požiūris, teigiantis, kad empatijos vedina civilizacija, panaikinanti „mes" ir „jie" skirtį, yra įmanoma ir atitiktų tokią viešojo valdymo idėją (Rifkin, 2009).

Vyriausybė, siekdama institucionalizuoti Naujojo viešojo valdymo metodus, gali susidurti su jų legitimacijos problema. Tačiau ši aplinkybė nepaneigia prielaidos, kad socialinis kapitalas viešojoje valdžioje atlieka svarbią funkciją ir jo neformalizavus bei oficialiai nepavadinus „valdysena". Lietuvos Konstitucijoje normatyviškai institucionalizuotas legitimios Vyriausybės veikos laukas pasižymi keletu pagrindinių valstybinės valdžios organizavimo principų, kurie taip pat sutampa su ES politinėmis vertybėmis, išdėstytomis „Kopenhagos kriterijuose", apibrėžiančiuose sąlygas, keliamas ES šaliai kandidatei: i) demokratiškumo; ii) teisės viršenybės; iii) žmogaus ir iv) mažumų teisių apsaugos. Demokratiškumo sąlyga, Lietuvos konstitucionalizmo požiūriu, reiškia, kad viešoji valdžia gali būti legitimuojama tik per piliečių suteikiamą mandatą. Lietuvoje tokiu būdu legitimuojamos dvi valstybinės valdžios institucijos: Seimas, kuris priskiriamas įstatymų leidžiamajai valdžiai ir Prezidentas, kuris priskiriamas vykdomąjai valdžiai.

[54] Lietuvos atveju tai iliustruoja „švogerių krašto" posakis.

Seimo kaip vienintelės įstatymų leidžiamosios institucijos statusas paverčia į pagrindine Vyriausybės veiklą kontroliuojančia institucija (Žilys, 2004, p. 77). O pagrindinis Vyriausybės veiklos kontrolės objektas yra Vyriausybės programa (Kalinauskas, 2011, p. 245-248). Šiuo požiūriu, Lietuvos Vyriausybės veiklos turinys tiesiogiai nepriklauso nuo rinkimus laimėjusių politinių partijų rinkiminių programinių nuostatų. Po 1996 m. visos Vyriausybės buvo koalicinės ir todėl Vyriausybės ir koalicijų narių rinkiminių programų nuostatų sutapimas nėra savaime suprantamas dalykas. Tačiau toks Vyriausybės programos atotrūkis nuo suteikiamo Parlamentui mandato nebūtinai turi būti suvoktas kaip viešojo valdymo trūkumas. Atstovaujamosios demokratijos idėja leidžia sutapatinti parlamentinę Vyriausybės kontrolę su visuomenine Vyriausybės kontrole (Kalinauskas, 2010, p. 85).

Lietuvoje Vyriausybės atskaitomybė Seimui remiasi ministerinės atsakomybės doktrina (Nakrošis, 2004, p. 431). Ministerinės atsakomybės kontekste, Vyriausybė yra suprantama kaip politinė administracijos viršūnė, atskaitinga piliečiams per parlamentinę kontrolę. Nepaisant išskirtinio Seimo vaidmens užtikrinant Vyriausybės veiklą, Prezidento institucija taip pat vaidina svarbų vaidmenį legitimuojant Vyriausybės veiklą. Nors Konstitucija ir atskiria abi vykdomosios valdžios institucijų funkcijas, negalime teigti, kad Prezidento ir Vyriausybės institucijos yra simetriškos. Yra pastebėta, kad prezidentai, naudodamiesi Konstitucijoje numatytomis galimybėmis skirti Vyriausybę kontroliuojančių institucijų vadovus bei tvirtinti Vyriausybės narių kandidatūras, siekia sustiprinti įtaką Vyriausybei (Talat-Kelpša, 2004, p. 396). Seimo ir Prezidento santykiai gali turėti didelės įtakos Vyriausybės veiklos trukmei ir jos rezultatams. Seimo daugumos ir Prezidento santykiai įvairiais politikos klausimais gali būti konfliktiški arba sutapti. Vyriausybės, turinčios veikti Seimo ir Prezidento „sugyvenimo“ režimo sąlygomis, 1993-2000 m. periodu pasižymėjo tris kartus trumpesne veiklos trukme negu „prezidentinės daugumos“ režimo sąlygomis. Taigi nors Prezidento įtaka nustatant Vyriausybės veiklos turinį nėra formalizuota, tačiau Prezidento priešiškumas vykdomai politikai gali privesti prie Vyriausybės žlugimo (Talat-Kelpša, 2004, p. 399-406). Egzistuojantis konstitucinis Vyriausybės skyrimo mechanizmas leidžia Vyriausybes kategorizuoti pagal du skirtingus kriterijus. Vyriausybės skyrimo atveju Prezidento galios priklauso nuo Seimo daugumos stiprumo. Tais atvejais, kai Seimo dauguma nėra vieninga arba kai jos iš viso nėra, Vyriausybės legitimavimas priklauso nuo Prezidento. O kai Seimo dauguma yra vieninga, Prezidento galios formuoti Vyriausybę yra mažesnės. Tačiau net tais atvejais, kai Seimo dauguma yra vieninga ir oponuojanti Prezidentui, Vyriausybės formavimas vis tiek gali priklausyti nuo Prezidento valios (Talat-Kelpša, 2004, p. 407).

Parlamento ir/ar Prezidento parama yra pagrindiniai formalūs Vyriausybės veiklos legitimacijos elementai. Visuomenės nuomonės poveikis Vyriausybės veiklai gali būti svarbus tik ta prasme, kad ši aplinkybė gali būti naudojama kaip argumentas Seimui ar Prezidentui siekiant įtakoti Vyriausybės veiklą. Ministerinės atsakomybės doktrina lemia ir Vyriausybės (ministrų kabineto prasme) santykį su administracinėmis viešojo valdymo institucijomis: pagal Konstituciją, Vyriausybė atsako tiek solidariai, tiek ministrai asmeniškai už jiems pavestas sritis (96 str.). Tai reiškia, kad ministrų įgaliojimai jiems pavaldiems tarnautojams yra grindžiami hierarchinio valdymo principu.

Vyriausybės legitimacijos pagrindas gilesniuose institucionalizacijos (normatyviniame, kognityviniame) lygmenyse nebūtinai turi būti siejamas su visuomenės narių daugumos pasitenkinimu viešaja valdžia ar net lojalumu valstybei. Tokia pozityvi legitimacija yra būtina tik tais atvejais, kai viešojoje erdvėje egzistuoja konkuruojančios ir didelei visuomenės daliai patrauklios alternatyvios idėjos (Beetham, 2001, p. 108). Galime teigti, kad nedemokratinės alternatyvos esamam viešosios valdžios organizavimo modeliui viešojoje erdvėje nėra sukonstruotos, o egzistuojanti valdžios institucionalizacija, ypatingai narystė ES, yra ribojantis tokius procesus faktorius. Lietuviškoji parlamentinės demoktratijos versija susiformavo kaip politinis kompromisas po 1992 m. Aukščiausioje Taryboje įvykusio Sąjūdžio frakcijos skilimo (Sakalas, 2011). Tada atmesta prezidentinės respublikos idėja Lietuvos viešojoje erdvėje po 1992 m. taipogi nesulaukia daug dėmesio. Prezidento, Vyriausybės ar Seimo įgaliojimų santykio požiūriu, iki 2012 metų nebuvo įgyvendinta jokia konstitucinė reforma, tačiau negalime teigti, kad tokia neįmanoma, ypatingai dėl to, kad jai nebūtinas referendumas. Tačiau vykdomosios valdžios dvinarystės (Prezidento ir Vyriausybės) principas gali būti keičiamas tik referendumu kvalifikuota dauguma, kadangi yra įtvirtintas 1-ajame Konstitucijos skirsnyje (5 str.). Taigi tikėtina, kad egzisuotjantis aukščiausių valstybinių institucijų santykio reglamentavimas išliks stabilus. Tai leidžia teigti, kad Lietuvos politikos darbotvarkės turinį sudaro ne tiek institucinės reformos siekis, kiek siekis užtikrinti egzistuojančios demokratinės santvarkos legitimaciją ir kokybę bei didinti valdžios struktūros (nekonstituciniame lygmenyje – aut. past.) efektyvumą (Krupavičius, 2004, p. 49). Tačiau konstitucinės reformos nebuvimas, kai kurių autorių nuomone, nėra Konstitucijos sėkmingo veikimo įrodymas, o „nepelnytas <…> sąstingis“ (Bakaveckas, 2007, p. 548). Pagrindinis Konstitucijos trūkumas pagal šį požiūrį yra valdžių padalijimo doktrinos Konstitucijoje nepakankamumas. Vykdomoji valdžia kaip viena iš viešosios valdžios šakų nėra konceptualizuojama. Vyriausybė nors ir gali būti laikoma aukščiausia vykdomosios valdžios institucija, ji nėra vienintelė, o Prezidento teisinė padėtis vykdomosios valdžios atžvilgiu išlieka neaiški (Bakaveckas, 2007, p. 549). Laikantis tokio požiūrio, viešosios valdžios organizavimas yra problemiškas jau Konstitucinio reglamentavimo lygmenyje ir reikalauja Konstitucijos keitimo (Bakaveckas, 2007, p. 550). Konstitucijos reforma, jei tokia būtų inicijuota, vyktų neprognozuojamame politiniame kontekste ir potencialiai pakeistų visą vykdomosios valdžios organizavimo logiką, mechanizmą ir rezultatus.

Vyriausybės gebėjimą veikti ministerinės atsakomybės doktrinos kontekste galime suvokti kaip biurokratinio valdymo vertinimo pagrindą. Perėjimas nuo *government* (vykdomosios valdžios) prie *governance* (viešojo valdymo) sampratos reikštų Vyriausybės galių mažėjimą viešosios biurokratijos funkcijas keičiant kitokiais sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo mechanizmais, t. y. jau mūsų aptartą valstybės „ištuštinimo“ (angl. *hollowing-out*) sampratą, turinčią vidinį aspektą – privatizavimą, decentralizavimą ir funkcijų perdavimą agentūroms bei išorinį aspektą – valdymo funkcijų perėjimą į tarptautinį lygmenį dėl globalizacijos ir europeizacijos (Andeweg, 2003, p. 39). Tačiau valstybės „ištuštėjimas“ nebūtinai turi būti negrįžtamas ir nebūtinai reiškia valstybės (suprantant ją kaip Konstitucijoje įtvirtintą reguliacinę instituciją) institucinės galios silpnėjimą. Stabilios nacionalinės Konstitucijos užtikrina, kad

nacionalinės institucijos gali, bent iš principo, veiksmingai pasipriešinti šiam procesui. Europos integracijos kontekste, kalbant apie grėsmes nacionalinių viešosios valdžios institucijų galioms, prasminga skirti „kietąją" ir „minkštąją" tarptautinę politiką (Ladrech, 2010, p. 30). „Kietoji" tarptautinė politika yra grindžiama tarptautinėmis sutartimis ir yra privaloma sutartį pasirašiusioms narėms. ES atveju, direktyvų priėmimas yra įmanomas tik su nacionalinės Vyriausybės atitinkamo ministro pritarimu, tokiu būdu nacionalinėms Vyriausybėms paliekamas svertas blokuoti politiką, kuri jų netenkina. „Minkštoji" politika yra toks politikos formavimo būdas, kai nacionalinėms institucijoms paliekama galutinė teisė priimti sprendimus ir juos įgyvendinti, tačiau yra organizuojamas atviras tarptautinis, tarpinstitucinis ar tarporganizacinis konsultavimosi procesas ir taip nustatoma geroji praktika (pvz., ES atvirasis koordinavimo metodas). Taigi Vyriausybės įtaka politikos turiniui formaliuoju požiūriu išlieka stipri, o koordinuotų politikos sprendimų priėmimas ir įgyvendinimas yra įmanomas tol, kol jis suvokiamas kaip naudingas.

Regioninė ypatybė, charakterizuojanti pokomunistines ES šalis, yra netgi priešingas „valstybės tuštėjimui" procesas. ES integracija ir dėl jos spartos reikalingas aukštas nacionalinių biurokratijų veiklos koordinavimo laipsnis sustiprino Vyriausybės galias nacionaliniuose kontekstuose (Ladrech, 2010, 69). Tuo tarpu tokios nacionalinių valdymo sistemų charakteristikos, kaip skirtingos teisinės-administracinės tradicijos (Anglo-Saksų, Napoleoniškoji, Vokiškoji, Skandinaviškoji), sudėtingas ministrų atsakomybės sričių atskyrimas ES šalims narėms deleguojant ministrus į Ministrų Tarybą, prezidentinių ir pusiau prezidentinių šalių narių Prezidento ir Ministro Pirmininko galių skirtumai bei koalicinių Vyriausybių ministrų konfliktai išlaiko ES integracijos procesą viešojo valdymo praktikos požiūriu gana nuosaikų (Ladrech, 2010, p. 69). Kita regioninė pokomunistinių ES šalių narių ypatybė – Vyriausybės kaip institucijos naujumas. Komunistinėje santvarkoje veikusios ministrų tarybos nebuvo autonomiškos politiką formuojančios institucijos, o tik visiškai subordinuotos partijų politbiurams (Blondel et al., 2007, p. 3-4). Taigi šiuo požiūriu, pokomunistinės valstybės, vykdydamos agresyvias privatizavimo ir tarptautinės integracijos programas, tuo pačiu institucionalizavo stiprias Vyriausybes. Lietuvos ir kitų naujai nepriklausomų valstybių atveju, viešojo sektoriaus mažėjimas ir valstybės institucijų kūrimas bei stiprinimas buvo lygiagretūs ir papildantys vienas kitą procesai.

Apibendrindami galime teigti, kad Naujojo viešojo valdymo ir Vyriausybės veiklos organizavimo santykyje svarbu akcentuoti tai, kad akademinėje literatūroje galime aiškiai apibrėžti tradicinį viešojo valdymo modelį, kurį charakterizuoja valdžių padalijimas ir griežtai Vyriausybei subordinuota nacionalinė biurokratija. Akademinės diskusijos dėl šio modelio tinkamumo gali būti išdėstytos dvejopai: i) šis modelis niekada neegzistavo, o buvo tik formalizuota priedanga stipriųjų interesų grupių veiklai *versus* šis modelis egzistavo-egzistuoja praktikoje; ir ii) viešasis valdymas keičiasi substantyviai, keičiasi ir galios centrai, ir valdymo formos *versus* viešasis valdymas nesikeičia substantyviai, t. y. galia išlieka politinių elitų rankose. Kiekvieną iš viešojo valdymo teorijų, aptariamų 2-oje dalyje, vertintume skirtingai priklausomai nuo to, kurios pozicijos laikysimės tradicinio (administracinio) viešojo valdymo modelio atžvilgiu. Neoveberistinio modelio apologetai pripažįsta, kad tradicinis modelis egzistavo, buvo

sėkmingas, tačiau turi adaptuotis prie besikeičiančių socialinių ir ekonominių pokyčių. Ši adaptacija, iš esmės, nereikalauja keisti viešojo valdymo procesų ar struktūrų, o tik turinį.

NVV (o taip pat ir „gerojo valdymo“) kontekste, galime skirti dvi šios teorijos pagrindimo logikas: i) biurokratinis valdymas taip kaip numato teorija niekada neegzistavo praktikoje, kadangi šis valdymas negali sumažinti piktnaudžiavimo ir neefektyvumo, o priešingai, visada juos didina; ii) biurokratija egzistavo, tačiau pasikeitus ekonominei struktūrai ji tapo neefektyvi. Įvairūs Naujojo viešojo valdymo požiūriai, nepaisant jų prieštaringumo, biurokratinio valdymo atžvilgiu gali būti apibendrinti taip: i) biurokratija egzistavo/egzistuoja, tačiau ji neatitinka demokratijos/efektyvumo/ekonomikos pokyčių ir turi būti keičiama tinklaveika grįsto sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo link; ii) biurokratija niekada neegzistavo ta forma, kurią numato teorija, o rėmėsi neformaliais elitų tinklais. Naujojo viešojo valdymo teorijų pagrindinis vidinis nesutarimas kyla dėl to, ar yra įmanomas tinklaveikos viešasis valdymas be jokios valdžios (autoriteto). Bet kuriuo atveju formalioms viešosioms institucijoms yra paliekama fasilitacinė funkcija atskiriant jas nuo sprendimų priėmimo (Chhotray & Stoker, 2010, p. 46-7). Naujojo viešojo valdymo literatūroje (išskyrus „gerojo valdymo“) atsisakoma racionalistinio požiūrio, kad įmanoma sukurti tobulą ar optimalią valdymo sistemą. Tiek rinka, tiek hierarchija, tiek tinklaveika grįstas valdymas ar bet koks jų heterarchinis mišinys gali patirti nesėkmes (angl. *failure*) (Chhotray & Stoker, 2010, p. 48). Ši aplinkybė leidžia mums atkreipti dėmesį į vieną svarbų faktą, kad šiuolaikinių tautinių valstybių legitimacija negali nesiremti racionalumo nuostata. Taigi galime teigti, kad konstitucijose institucionalizuojamos valdymo praktikos turi remtis hierarchija nors vienoje viešojo valdymo grandyje. Kaip pastebi Eppler (2009), bandymai dekonstruoti hierarchiją viešajame valdyme yra bandymai dekonstruoti valstybę. Lietuvoje Vyriausybei yra institucionalizuota teisė lemti „kietąją“ politiką paliekant plačią diskreciją organizuoti „minkštosios“ politikos formavimą ir įgyvendinimą.

### 3.5 Vyriausybės veiklos organizavimo ypatybės: agentūrizacija *vs.* biurokratizacija ir politizacija *vs.* profesionalizacija[55]

Lietuvoje veikianti kontinentinė teisės sistema, kurioje pirmenybė teikiama kodifikavimui, o ne teisiniam precedentui, taip pat tai, kad Vyriausybė yra atsakinga už visos vykdomosios valdžios veiklą reiškia, jog vykdomąją valdžią įmanoma konceptualizuoti kaip hierarchiškai pavaldžių institucijų struktūrą. Tačiau šis hierarchinis pavaldumas nereiškia Vyriausybės neribotos galimybės manipuliuoti viešojo administravimo struktūra. Tiriant Vyriausybės vaidmenį viešojo valdymo institucionalizavime reikia pripažinti, kad Vyriausybė yra priklausoma nuo kitų valstybinės valdžios institucijų. Vyriausybės veiklos gairės apibrėžiamos Vyriausybės programoje, tačiau dažnai Vyriausybių programų nuostatų įgyvendinimas reikalauja įstatymų keitimo, t. y. priklauso nuo Seimo sprendimų. Viešojo valdymo kaitos požiūriu, *aquis communitaire* perėmimo procese administracinių gebėjimų stiprinimo neatsiejama dalimi tapo Viešojo administravimo ir Valstybės tarnybos įstatymų priėmimas (Dimitrova, 2002).

[55] Dalis teksto šiame skyriuje parengta remiantis Bileišiu & Petukausku (2011).

Šie įstatymai apibrėžia viešojo valdymo modelį ir jo organizavimo ypatybes, taigi bet kokia Vyriausybės iniciatyva, programinė ar ne, keisti viešojo valdymo modelį turi atsižvelgti į šių įstatymų nuostatas arba inicijuoti jų keitimą.

Konstitucinis Teismas (2010-05-03) yra nustatęs, kad Prezidentas ir Vyriausybė (kolegialia jos forma) nėra viešojo administravimo subjektai, bet yra Valstybės vykdomosios valdžios funkciją atliekančios institucijos. Tačiau Viešojo administravimo įstatymas šią instituciją priskiria prie viešojo administravimo subjektų (Andruškevičius & Paškevičienė 2011, p. 45). Tokį išaiškinimą galima suprasti kaip tai, kad Vyriausybė ir Prezidentas, skirtingai nuo likusių vykdomosios valdžios organizacijų, nepriklauso nuo kitų valdžios šakų ar institucijų, o jų santykiai yra reglamentuojami Konstitucijos.

Pagal Konstitucinio Teismo doktriną, Seimo įtaka Vyriausybės veiklai gali būti labai didelė, kadangi, Vyriausybė daugelį savo programinių nuostatų gali įgyvendinti tik priimant įstatymus. Seimas taip gali priimti įstatymus be Vyriausybės iniciatyvos, kurie gali prieštarauti Vyriausybės programos nuostatoms. Tais atvejais Vyriausybė privalo keisti poįstatyminį reglamentavimą taip, kad jis neprieštarautų naujam įstatymui (Baranskaitė (sud.), 2011, p. 915). Tačiau galime manyti, kad praktinis Seimo ir Vyriausybės santykis galių balanso požiūriu atitenka Vyriausybei[56]. Toks apibendrinimas yra stiprus argumentas autorių, teigiančių, kad tradicinio (administracinio) viešojo valdymo modelio formali institucionalizacija aukščiausiame politikos formavimo lygmenyje nenusako viešosios valdžios veikimo dėsnių. Nepaisant to, kad konstitucinis valdžių atskyrimas užtikrina institucijų autonomiją, politiniams veikėjams paliekamos sąlygos siekti įtakoti kitas valdžios šakas taip, kad jų veiksmai tenkintų jų atstovaujamos institucijos tikslus. Visa tai reikalauja mūsų laikytis nuostatos, kad priklausomai nuo politinės konjunktūros Vyriausybės galia įgyvendinti savo tikslus gali kisti.

Viešojo valdymo organizavimo požiūriu galime išskirti du principinius rodiklius, kurie nustato Vyriausybės santykį su jai pavaldžiu vykdomosios valdžios aparatu: i) agentūrizacijos ar biurokratizacijos mastą ir ii) politizacijos ar profesionalizacijos mastą. Abu rodikliai yra susiję su valdymo santykiais, tačiau pirmuoju atveju kalbama apie organizacijų autonomijos lygį, antruoju – apie organizacijų vadovų skyrimo būdą. Lietuvoje agentūrizacijos procesas nuo nepriklausomybės atkūrimo buvo labai intensyvus (2008, piko metu, jų skaičius buvo pasiekęs 1190). Agentūros apibrėžiamos kaip finansiškai ir personalo valdymo požiūriu autonomiškos organizacijos, kurias Vyriausybė ar ministerijos gali kontroliuoti (Nakrošis & Martinaitis, 2011).

Lietuvoje agentūromis galime laikyti organizacijas, turinčias vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijos, biudžetinės įstaigos statusą, taip pat organizacijas, kurių steigėja yra valstybė ar savivaldybės bei įvairios institucijos, atskaitingos Prezidentui arba Seimui, kaip pvz.: Specialiųjų tyrimų tarnyba, Valstybės saugumo departamentas, Seimo kontrolierius, Vaikų teisių apsaugos kontrolierius ir kitos. Agentūrizacijos procesas yra pasaulinis fenomenas, tačiau tuo pačiu pasireiškia didelė agentūrų plėtros ir kaitos variacija (Pollitt et al., 2004, p. 225), o agentūrų statusas ir veiklos tyrinys nėra stabilūs (Pollitt et al., 2004, p. 258). Agentūrų veiklos dinamika ir įvairovė

[56] Su tuo sutinka ir Blondel et al. (2007), apibendrindamas, kad dažnai parlamentai tėra legitimuojančios Vyriausybių pateikiamus sprendimus institucijos. Lietuvoje, Prezidento ir Parlamento sugyvenimo režimo metu 1996-1997 m. viešojoje erdvėje buvo galima sutikti A. Brazausko išpopuliarintą „premjerinės respublikos“ terminą, žymintį būtent šią situaciją (Stankevičius, 2010).

paskatino kai kuriuos autorius kalbėti apie agentūrinį zoologijos sodą (Verhoest et al., 2012, p. 11). Valdymas per agentūras yra NVV vienas pagrindinių elementų, kadangi laikomasi prielaidos, kad organizacinė autonomija yra būtina sąlyga siekiant užtikrinti iniciatyvumą, inovatyvumą ir konkurencingumą viešajame sektoriuje. Tačiau platesniame NVV kritikos kontekste kyla rimtų abejonių ar agentūrizacija duoda laukiamų rezultatų (Verhoest et al., 2012, p. 4). Tokios problemos, kaip koordinacijos ir kontrolės stoka, piliečių noras gauti integruotas paslaugas bei ministerinės atskaitomybės mažėjimas verčia abejoti agentūrizacijos nauda. Lietuvos kontekste viešojo administravimo agentūrizacija iki 2008 m. vyko ne tiek dėl NVV įkvėptos politinės programos, kiek dėl naujai sukurtos valstybės funkcijų plėtros ir integracijos į ES proceso skatinamos tų funkcijų kaitos (Nakrošis & Martinaitis, 2012, p. 310). Lietuvoje agentūrų gebėjimus lemia jų dydis. Agentūrų fragmentacija į labai mažas agentūras sukuria „struktūrinį deficitą", dėl kurio agentūros tampa nebepajėgios efektyviai organizuoti savo veiklos. Kitas aspektas, destabilizuojantis agentūrinį modelį Lietuvoje, tai viešojo valdymo organizavimo politizacija (Nakrošis & Martinaitis, 2011). Švytuoklės principu veikianti Lietuvos rinkiminė sistema dažnai skatina pradėti viešojo valdymo reorganizaciją tik siekiant pakeisti agentūroms vadovaujančius asmenis.

Tumėnas (2010) nuo 2008 metų vykstančias viešojo valdymo reformas apibrėžia kaip grįžimą nuo viešojo sektoriaus profesionalizacijos prie politizacijos (p. 246). Politizacija yra veiksnys, kuris stipriai riboja agentūrų autonomiją, tačiau nebūtinai keičia jų teisinį statusą. Svarbu paminėti, kad politizacijos sampratą galima apibūdinti trejopai. Be čia paminėtos politizacijos kaip „partinio siekio kontroliuoti biurokratijas", kuris išlieka aktualus Lietuvos kontekste, politizacija gali būti suvokta kaip formalaus politikų ir administratorių veiklų sektoriaus atskyrimo matas arba kaip tarnautojų įsitraukimas į politinę veiklą (Rouban, 2007, p. 200-207). Visų šių apibrėžimų požiūriu skirtingos nacionalinės valstybės gali skirtis gana reikšmingai. Išsivysčiusių ir besivystančių šalių skirtumai dichotomijos požiūriu yra ryškūs – Vyriausybės besivystančiose šalyse yra linkusios pasikliauti administracijos ekspertinėmis žiniomis, tuo tarpu kai politinės ir technokratinės veiklos sferos išsivysčiusiose šalyse yra atskiriamos daug griežčiau. Tačiau nepaisant šio apibendrinimo, tokio tipo politizacija labai priklauso nuo konteksto ir analizuojamos politikos srities (Rouban, 2007, p. 201). Lietuvoje yra duomenų, kad politikos-administravimo dichotomija politikų požiūriu yra menkai konceptualizuota. Tarnautojų įsitraukimas į valdymą skirtingose šalyse vertinamas skirtingai. Vienose biurokratijos politinis angažuotumas yra laikomas priimtinu, kitose ne. Lietuvoje tarnautojams nėra ribojama galimybė dalyvauti politinių partijų veikloje.

Už vykdomąją valdžią atsakingi politikai ir aukščiausios administracinės institucijos (ministerijos) yra ta erdvė, kurioje politikos ir administravimo skirtis tampa ypatingai neaiški. Iš vienos pusės, po nepriklausomybės atkūrimo Vyriausybę ir kabineto narius tiesiogiai aptarnaujančios administracinės struktūros (Ministro Pirmininko tarnyba ir ministerijos) išgyveno keletą kaitos periodų. Atstačius nepriklausomybę Lietuvoje buvo 18 ministerijų, 1993 m. jų sumažėjo iki 16, 1994-aisiais jų skaičius pasiekė 19, o iki 2000-ųjų sumažėjo iki 13. Per šį laiką buvo įsteigta 13, o panaikinta 18 ministerijų (Bakaveckas, 2007, 205). Iš kitos pusės, nepaisant ministerijų kaitos, kai

**12 lentelė. Keturi vykdomosios valdžios vaizdiniai (angl. *images*).**

| Institucionalizacijos dimensijos | Posto turėtojas | Postas |
|---|---|---|
| Politinė | *Didelis Žvėris džiunglėse* | *Valdymo menas (angl. art of government)* |
| Administracinė | *Sero Humphrey valdžia* | *Administravimo menas* |

*Šaltinis:* Goetz, 2003, p. 76.

kurios biurokratijos organizavimo ypatybės gali būti stipri atsvara formaliai ministrų ir Vyriausybės galiai. Profesionalumas, skaitlingumas ir užimamų pareigų neterminuotumas yra pagrindinės tradicinės biurokratijos savybės, kurios leidžia mažinti ministro galią ir didina tarnautojų galimybes įtakoti politikos formavimą jų norima linkme arba išlaikyti *status quo* (Ball & Peters, 2000, p. 226). Biurorkatijos sukuria didžiulius kiekius dokumentų, kurių nedidelė politinė viršūnė gali neaprėpti. Dažnai biurokratai dalyvauja ir derybų su interesų grupėmis procese, taip pat valdo profesines žinias, kuriomis gali pagrįsti politinių iniciatyvų problemiškumą. Taigi nors formaliai tarnautojai yra atsakingi už politikos įgyvendinimą, aukščiausiame lygmenyje tai paradoksaliai reiškia ir politikos formavimą (per teisinio reguliavimo rengimą).

Jei praktikoje politikos formavimas ir įgyvendinimas ir net tarnautojų tiesioginis dalyvavimas partinėje veikloje paverčia pastangas diferencijuoti politiką bei administravimą problemiškomis, tai pokomunistiniuose kraštuose egzistuojanti sovietinė politikos ir administravimo integracijos patirtis paverčia šią dichotomiją ypatingai painia (Ball & Peters, 2000, p. 198). Tačiau net ir esant painiam politikų ir administratorių santykiui galima konceptualizuoti keletą skirtingų modelių, leidžiančių diferencijuoti šiuos santykius. Goetz (2003) siūlo įvertinti dvi institucionalizacijos dimensijas, kurios apibrėžia įtampos ašis akademinėje diskusijoje šiuo klausimu (p. 75-76). Pirmoji dimensija leidžia skirti viešojo valdymo modelį, kuriame dominuojančias pozicijas užima arba politikai, arba tarnautojai, atroji dimensija leidžia skirti veikėjo/posto vaidmenis (12 lentelė).

Iš šių dimensijų kylantys vaizdiniai yra tapę pagrindu atlikti įvairias vyriausybinių centrų (angl. *centres of government*, kurie apima ministrų kabinetą ir jį tiesiogiai aptarnaujantį vyriausybės administracijos ir ministerijų personalą) studijas. „Didelio žvėries džiunglėse studijos“ orientuojasi į Ministro Pirmininko biografines studijas; „Sero Humphrey valdžios“ vaizdinys yra siejamas su žymiausiu populiariu kūriniu, vaizduojančiu politiko ir administratorių santykius[57]. Šiose studijose tyrinėjama administracinė kultūra, tarnautojų (ypatingai aukštųjų) vertybės, požiūris, administracinės struktūros sandara; „Valdymo meno“ vaizdinio studijose orientuojamasi į politinį vyriausybių kontekstą, bei kabineto veiklos organizavimą. Rinkimų sistmema, koalicijos, partijos politika, kolegialumo kabinete ypatybės yra šių studijų objektas. Galiausiai

[57] BBC komedija „Taip, ministre“ ir „Taip, premjere ministre“, transliuota 1980–1984 parodijuoja ministro, vėliau tapusio premjeru, santykius su fikcinės Administracinių reikalų ministerijos sekretoriumi Seru Humphrey. Pirmojoje serijoje naujas ministras pirmą dieną atvyksta į ministeriją ir, atsisėdęs į kėdę, nusprendžia, kad ji yra per ištaiginga ir pareikalauja kėdę pakeisti. Asmeninis ministro sekretorius (tarnautojas) šį pageidavimą pakomentavo taip: „Vyriausybėje yra dviejų rūšių kėdės, kurios atitinka dviejų rūšių ministrus: vienos užsilenkia iškart, o kitos sukasi ir sukasi ratais“ (BBC, 2003).

„Administravimo meno“ vaizdinys yra populiariausias tyrinėti valstybėse, turinčiose gilias viešosios teisės tradicijas (Vokiškąją ar Prancūziškąją), čia akcentuojamas ne tik politikos formavimas, bet ir jos įgyvendinimo rezultatų priklausomybė nuo teisinės tradicijos ir organizacinės valdžios struktūros (Goetz, 2003, p. 77).

Studijos, susikoncentruojančios į vieną vaizdinį, dažnai nėra išsamios ir palieka vietos teorinei ir metodologinei kritikai dėl likusių elementų įtakos valdymo procesų rezultatams. Tačiau kelių tyrimo perspektyvų integravimas yra metodologiškai sudėtingas. Šio tyrimo 1-oje dalyje detaliai aptariamos teorinės ir metodologinės problemos, kylančios dėl skirtingų ontologinių prielaidų nesuderinamumo. Aukščiau apibūdinti vyriausybinių centrų vaizdiniai yra specifinė viešajame valdyme kylančių struktūros/agentūros skyrimo problemos iliustracija. Taip pat galime identifikuoti ir kiekvieno vaizdinio sąsajas su skirtingų disciplinų tradicijomis: humanitariniams mokslams būdingu biografijų rašymu, politologijai būdingų politinių institucijų, viešajam administravimui būdingų administracinių tradicijų ir reglamentavimo tyrimais bei sociologijai ir vadybai būdingų organizacinės kultūros tyrimais. Strateginėje reliacinėje perspektyvoje atliekami tyrimai teikia potencialą integruoti šiuos vaizdinius. Tačiau būtina atkreipti dėmesį, kad vyriausybės yra išskirtinai personalizuota institucijos. Lyderystė ministrų kabinete yra esminė jos savybė ir labiausiai tikėtina erdvė charizmatinių savybių raiškai parlamentinių demokratijų kontekste. Šį procesą gali paskatinti nenumatyti įvykiai, taip pvz., prezidento G. W. Busho prezidentavimo metais įvykusi Pasaulio Prekybos Centro ataka pakeitė jo veiklą iš prezidento, atliekančio institucionalizuotus vaidmenis, į „karo prezidento“ (Peters, 2008, p. 205).

Strateginėje reliacinėje perspektyvoje svarbu peržengti tiek disciplinų, tiek ir struktūros/agentūros skirtį. Institucijos ir institucionalizacija negali būti abstrahuota nuo istorijos ir įvykių; šis procesas kontekstualus ir priklauso nuo veikėjų refleksijos (Jessop, 2008, p. 227-228). Išsamių institucinių analizių, orientuotų į Vyriausybės veiklą, nėra daug. Lietuvoje sociologijos kryptyje yra atliktos studijos, analizavusios Vyriausybės sprendimų priėmimą (Šarkutė, 2010) ir Vyriausybės ekonominę politiką (Furman, 2009). Platesniame Rytų Centrinės Europos regioniniame kontekste taip pat yra atlikta keletas studijų, sufokusuotų į Vyriausybių veiklos ypatybes (Blondel et al., 2007; Blondel & Muller-Rommel, 2001; Goetz & Wollmann, 2001). Aplinkybė, kuri apsunkina šių studijų vertinimą, tai kiekvieno tyrėjo teorinių požiūrių įvairovė.

Apibendrindami teorinę analizę, pateiktą šiame tyrime, galime teigti, kad, vertindami Vyriausybės vaidmenį viešojo valdymo formavimosi ir kaitos procese nepriklausomybę atkūrusioje Lietuvoje, turėtume laikytis nuostatos, jog viešojo valdymo kaitą geriau suprasti kaip institucinę kaitą negu viešojo valdymo reformas (detaliau žr. 2.7 skyrių). Reformos gali tapti tarsi „Pandoros skrynia“ – jų įgyvendinimas sukelia reikalavimus naujų pokyčių įgyvendinimui. Olsen (2010) pastebi, kad institucijos nebūtinai yra inertiškos ir visada teikia pirmenybę stabilumui, o ne kaitai. Tačiau bet kokia kaita yra kompleksiškas ir nuo iniciatorių valios nepriklausantis procesas, sukeliantis nenumatytų pasekmių, todėl iš anksto nustatytų tikslų siekis gali baigtis nesibaigiančiomis reformomis (p. 13-14). Tradicinis administracinis modelis, kuris apibūdinamas aukščiau, tėra „idealusis“ tipas. Specifiniai nacionalinių valstybių modeliai, kuriuos charakterizuoja šis „idealusis“ tipas, susiformavo Vakarų Europoje

XVIII-XX a. ir niekada nebuvo būdingas Lietuvai. Juo labiau liberalios demokratinės valstybės kontekste (Blondel & Muller-Rommel, 2001, p. 1). Todėl reformos atskaitos taškas tampa neapibrėžiamas, nes viešojo administravimo teorijos kontekste nebuvo ką reformuoti, kadangi sovietinės institucijos buvo nelegitymios ir nesuderinamos su liberalios demokratijos standartais, kurių reikalauja paisyti viešojo administravimo disciplina. Paradoksalu, bet Lietuvoje (ir kitose pokomunistinėse Europos šalyse) reforma ir administracinio modelio kūrimas vyko vienu metu, o reformos retorika yra tapusi idėjos, kad viešajame valdyme pokyčiai turi vykti nuolat, sinonimu. Net ir nacionalinį tradicinį modelį turėjusios valstybės, kur atskaitos tašką reformai apibrėžti nesudėtinga, su NVV nesėkmėmis ir naujų valdymo idėjų plėtra, atrodo, yra praradusios kaitos galutinio taško matymą. Taigi kalbėti, kad reformas galima suvokti kaip valingą valdžios procesą irgi tampa sudėtinga, kadangi jis yra priklausomas nuo daugelio veiksnių, kurių viešoji valdžia nekontroliuoja (Pollitt & Buckaert, 2011).

Blondel et al. (2007) pastebi, kad parlamentinių demokratijų sėkmė priklauso nuo to, kaip bus sugebėta suvaldyti ministrų kabinetą (p. 5). Turime atkreipti dėmesį, kad Vyriausybė organizacine jos forma veikia tik keletą valandų per savaitę (Blondel et al., 2007, p. 65). Taigi faktiškai Vyriausybė kaip organizacija tėra apskritas stalas priimti jau parengtiems sprendimams, tai, ką Blondel et al. vadina *streamlining* (p. 7). Priemonės, kurios užtikrina kabineto darbingumą yra: i) sprendimų rengimo procedūrizacija, nustatanti susitikimus, komitetų rolę ir kabinetą aptarnaujančių tarnautojų vaidmenį; ii) partijų vaidmuo derinant ministrų pozicijas bei juos disciplinuojant (kadangi vienintelis būdas patekti į kabinetą yra būti deleguotam partijos); iii) asmeninės ministro pirmininko ir/ar prezidento įtakos naudojimas; iv) ministrų vengimas dalyvauti debatuose tomis temomis, kurios nesusijusios su jų valdymo sritimi (Blondel et al., 2007, p. 7). Taigi ministrų kabineto nariai yra griežtai ribojami tiek formaliai įtvirtintų, tiek neformalių taisyklių Vyriausybės posėdžiuose. Todėl vertinant Vyriausybės vaidmenį viešojo valdymo kaitoje visada reikia turėti omenyje, kad formaliųjų procesų analizė atskleidžia ne tik Vyriausybės iniciatyvų sėkmingumą, bet ir leidžia ieškoti tokių jos institucionalizavimo ypatybių, kurios paaiškintų pasirinktų sprendimų selektyvumą.

Vykdomosios valdžios veiklos legitimacijos pagrindas yra Vyriausybių programos. Vien Vyriausybių programų raidos bei jų santykio su viešojo valdymo reguliavimu sąsajų analizė negali atskleisti visų šio tyrimo teorinėje atrankoje įvardijamų galimų klausimų. Tačiau ta aplinkybė, kad šiuo pjūviu Lietuvoje dar nėra atlikta tyrimų viešajame administravime, leidžia daryti prielaida, kad gilesnių empirinių tyrimų (pvz.: konkrečių interesų grupių įtakos, ministerijų struktūros ir rengiamų sprendimų turinio ryšio, tarnautojų ir politikų asmeninių santykių ir pan.) įžvalgas yra sunku integruoti į bendrą viešosios valdžios sampratą ir leidžia duomenis naudoti kaip egzistuojančios valdžios kritikams, taip ir apologetams paprasčiausiai užimant tam tikras ontologines pozicijas.

# 4. VYRIAUSYBĖS VAIDMUO VIEŠOJO VALDYMO INSTITUCIONALIZACIJOS PROCESE

## 4.1 Tyrimo kontekstas: Lietuvos Respublikos Vyriausybių genezė atkūrus Lietuvos Nepriklausomybę

3-oje dalyje analizuojamuose viešojo valdymo kaitos procesuose yra akcentuojama Europos integracijos svarba. Viešojo valdymo terminas Vyriausybės programose atsiranda tik 1996 metais, po ES Asociacijos sutarties pasirašymo. Viešasis valdymas VIII[58] Vyriausybės programoje (veikusioje 1996-1999 metais) yra išskirtas į atskirą skyrių, tačiau visų Vyriausybių programose valdymo terminas minimas ir kituose skyriuose, tik siauresniuose kontekstuose. Ši aplinkybė reikalauja atkreipti dėmesį į tai, kad Vyriausybių programose egzistuoja viešojo valdymo bendrai ir atskirų valdymo sričių konkrečiai atskyrimas. Tačiau kriterijai, kurie leistų išskirti viešojo valdymo sritis Lietuvoje nėra teisiškai įtvirtinti. Taigi Lietuvoje viešojo valdymo sričių skirstymas neturi jokio abstraktesnio nustatymo principo ir vadovaujasi politine konjunktūra bei yra siejamas su ministerijomis (Žin., 2010, Nr. 38-1784). Tuo pačiu nė vienoje Vyriausybės programoje naudojamas valdymo srities terminas visiškai nesutampa su ministerijų atsakomybės (nurodomų ministerijų nuostatuose) sritimis. Taip pat kalbant apie ankstyvąjį atkurtos nepriklausomos Lietuvos viešojo valdymo institucionalizacijos etapą būtina atkreipti dėmesį į tai, kad nors formaliai Lietuvos stojimo į ES procesas prasidėjo tik 1995 m. pabaigoje, iki 1996 metų (VI Vyriausybės) Vyriausybių programinėse nuostatose buvo referuojama į siekį perimti užsienio praktiką, o kai kuriais atvejais ir į tarptautinių konsultantų paramą.

Pagrindė ne Europos Sąjungos tarptautinė institucija, kėlusi reikalavimus Lietuvos valdymo organizavimui, buvo Tarptautinis Valiutos Fondas (toliau – TVF). Dar Lietuvos Aukščiausiosios Tarybos (Atkuriamojo Seimo) kadencijos metu veikusios IV Vyriausybės patvirtintas Lietuvos Ekonominės politikos memorandumas buvo susieta TVF suteikta paskola. Šios paskolos tikslas buvo stabilizuoti makroekonominę Lietuvos situaciją ekonominės transformacijos laikotarpiu. Šis memorandumas tapo ekonominės politikos atskaitos tašku ir VI Vyriausybei. Nors Ekonominės politikos memorandumas galiojo iki 2003 metų, jo svarba viešojoje erdvėje po 1992-1996 metų Seimo kadencijos nebebuvo pagrindinis Vyriausybės veiksmus motyvuojantis veiksnys. Lygiagrečiai jau V Vyriausybės programoje įvardijamas siekis pradėti integracijos procesą į ES numatant inicijuoti asociacijos sutarties su ES pasirašymą.

Lietuvos Respublika nuo nepriklausomybės atkūrimo iki 2012 metų turėjo 15 Vyriausybių. Iš jų 11 buvo suformuotos po LR Konstitucijos įsigaliojimo. Pirmosios keturios Vyriausybės buvo suformuotos remiantis Laikinuoju Pagrindiniu įstatymu. Šių dviejų Vyriausybių grupių formavimo ir programos rengimo sąlygos skyrėsi iš esmės. Pirmiausia, pagal Laikinąjį Pagrindinį įstatymą Ministras Pirmininkas (toliau – MP) skiriamas Aukščiausiosios Tarybos (toliau – AT) pirmininko teikimu. O

[58] Kadangi tyrime akcentuojama institucinė viešojo valdymo kaita, Vyriausybės nėra siejamos su Ministrų Pirmininkų pavardėmis. Vyriausybių numeraciją ir jos veiklos periodus žr. 1 priedą.

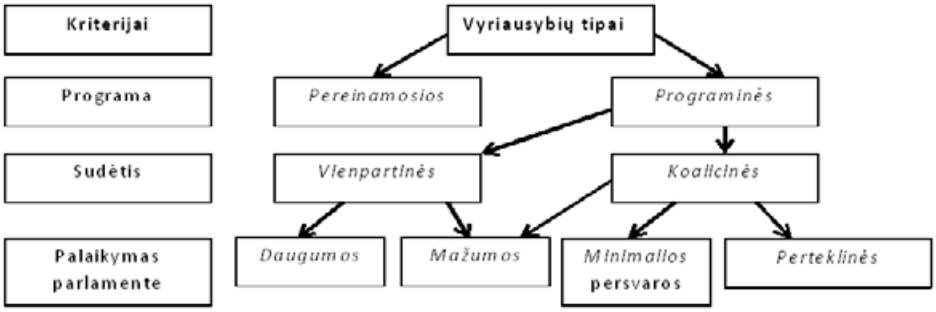
ministrai skiriami MP teikimu. MP ir Vyriausybės sudėtis buvo tvirtinama deputatų balsų dauguma. Paskyrus Vyriausybę pradedama rengti Vyriausybės programa, kuriai parengti skiriami du mėnesiai. Programos neaprobavus Seime, skiriamos papildomos dvi savaitės jos pataisymui ir teikimui pakartotinai aprobuoti (Žin., 1991, Nr. 14-359, 242 str.). Nepavykus aprobacijai buvo galima kelti nepasitikėjimo Vyriausybe klausimą. Tačiau nepasitikėjimą Vyriausybe privalėjo išreikšti 2/3 visų deputatų. Taigi programos neparengimas ar netinkamas parengimas automatiškai nereiškė Vyriausybės veiklos pabaigos.

LR Konstitucijoje Vyriausybės programos rengimo ir priėmimo terminai sukeičiami vietomis: paskirtoji Vyriausybė privalo pateikti programą Seimui svarstyti per 15 dienų (92 str.), o Seimas dėl jos privalo balsuoti per 30 dienų nuo pateikimo arba pakartotinai per 60 dienų nuo pirmojo pateikimo (58 str.). Šių terminų nesilaikymas suteikia Respublikos Prezidentui teisę skelbti pirmalaikius Seimo rinkimus. Seimui nepriėmus programos dukart iš eilės, Vyriausybė atsistatydina (101 str.). Taigi Vyriausybės programos priėmimas yra būtina sąlyga Vyriausybei įgyti įgaliojimus pagal LR Konstituciją, tuo tarpu tokio imperatyvo pagal Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą, Vyriausybės įstatymą (Žin., 1990, Nr. 11-330) ir AT reglamentą nebuvo.

Programas turėjo tik dvi Vyriausybės veikusios iki Konstitucijos priėmimo – I ir III. III Vyriausybės programa aprobuota 1991-06-13, praėjus penkiems mėnesiams nuo Vyriausybės paskyrimo. IV Vyriausybė neparengė programos, nors veikė penkis mėnesius (nuo 1992-07-21 iki 1992-11-26). Vyriausybės programos nesudarymą galima pagrįsti tuo, kad šios Vyriausybės misija buvo užtikrinti vykdomosios valdžios veiklą tuo periodu, kai buvo ruošiamasi surengti išankstinius Seimo rinkimus, numatytus 1992-10-25 (Žin., 1992, Nr.19-552). Kartu su šiais rinkimais vėliau numatyta surengti ir referendumą dėl Konstitucijos (Žin., 1992, Nr.31-955). Išankstinių Seimo rinkimų paskelbimą ir III Vyriausybės atstatydinimą galime laikyti tos pačios politinės krizės įvykiais, kuriuos paskatino nesutarimai dėl rengiamos Konstitucijos nuostatų (Kašauskienė, 2007, p. 143).

Vyriausybės programos kaip būtino pagrindo veikti Vyriausybei naujosios Konstitucijos galiojimo sąlygomis priėmimas parlamentinių debatų objektą perkėlė nuo orientacijos į ministrų kabineto personalijas į programos svarstymą. Tai iliustruoja Seime vykę debatai dėl V Vyriausybės programos (plg. III Vyriausybės programos svarstymas 1991-06-13 dieną vyko posėdžio pabaigoje vakare dalyvaujant tik kiek daugiau kaip pusei deputatų. Tik du iš jų pakomentavo programą ir vienas nurodžė, kad programa buvo aptarta ir jai pritarta „politinėje konsultacinėje taryboje“, kurioje dalyvavo 8 Seimo frakcijų atstovai)[59]. V Vyriausybės programos svarstymas buvo komplikuotas tos aplinkybės, kad ji buvo parengta visam Seimo kadencijos laikotarpiui, tačiau MP įsipareigojo eiti pareigas tik iki numatytų Prezidento rinkimų (Kašauskienė, 2007, p. 178). Per šiuos debatus išryškėjo tai, kad programa daugeliu atveju yra abstrakti ir nenumato ilgalaikės politikos. Kita vertus, buvo išsakyti argumentai, kad iš Vyriausybės neįmanoma reikalauti per tokį trumpą laiką parengti visus tenkinančios

[59] Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 3-oji eilinė sesija. Stenogramos, 1992 m. birželio 13 d., 62 posėdis (vakarinis).




**4 pav. Vyriausybių tipai pagal programą, sudėtį ir palaikymą parlamente.**

programos ypač nesant Vyriausybės įstatymo.[60] Vyriausybės programos turinys ir sudarymo tvarka išlieka neapibrėžta ir tai rengėjams palieka daug erdvės diskrecijai. Bakaveckas (2007) neįtvirtintą Vyriausybės programos rengimo procedūrą apibūdino kaip vieną svarbiausių reformuotinų vykdomosios valdžios organizavimo sferų (lygia greta su galimomis Konstitucijos pataisomis, aiškiau apibrėžiančiomis Prezidento ir Seimo įgaliojimus Vyriausybės atžvilgiu) (p. 556).

Viena ypatybė, kuri buvo būdinga abiems po Konstitucijos įsigaliojimo veikusiems paskutiniajame praėjusio amžiaus dešimtmetyje Seimams (1992-1996 ir 1996-2000), buvo ta, kad jų veikimo metu po du kartus keitėsi Vyriausybės, tačiau abiejose kadencijose po tris iš ketverių metų veikė tik po vieną Vyriausybę, atitinkamai VI ir VIII. Taipogi skirtingų Vyriausybių, veikusių tos pačios Seimo kadencijos metu programos pasikeisdavo tik nereikšmingai. Vienas iš galimų paaiškinimų šiam nuoseklumui yra tai, kad 1992-1996 m. Seime daugumą turėjo viena partija, o 1996-2000 m. Seime koalicijoje dominavo tik viena partija, o koalicijos partneriai suteikė perteklinę daugumą. 1992-1996 m. susiklosčiusi padėtis parlamentinėse demokratijose ir ypatingai dešimtyje naujai įstojusių rytinių ES šalių narių yra labai reta (Blondel et al., 2007). Tikėtina, kad dėl stiprios partinės kontrolės Vyriausybių nariai neturėjo didelių galimybių keisti programų nuostatų.

Pagal Vyriausybių sudarymą galime skirti keletą vyriausybių tipų, skirstomų pagal tris kriterijus: programą, sudėtį ir palaikymą parlamente. Vyriausybė kaip institucija veikia remdamasi pareigūnų įgaliojimų turiniu, todėl MP ir ministrai net būdami skirtingų politinių partijų nariais ir atstovais turi paklusti organizacinei Vyriausybės hierarchijai. Tačiau Vyriausybės palaikymas parlamente arba Prezidento pozicija riboja MP laisvę valdyti ministrų kabinetą ir nustatyti Vyriausybės politiką. Pagrindiniai vyriausybių tipai pagal programą gali būti skiriami į programines ir neprogramines (4 pav.). Naudodamiesi šiais kriterijais, galime aiškiau susieti Lietuvoje buvusias Vyriausybes su Laver ir Shcofield ([1990] cit. Lukošaitis, 2004, p. 376) išskirtais vyriausybių tipais (i) vienpartinės, ii) mažumos, iii) minimaliai laimančiosios, iv) perteklinės ir v) laikinosios).

Neprogramines Vyriausybes galima apibrėžti kaip laikinąsias (arba „pereinamąsias", angl. *caretaker*). Prie tokių galime priskirti IV ir V Vyriausybes. Čia turime

[60] Lietuvos Respublikos Seimo 1-oji sesija. Stenogramos, 1992 m. gruodžio 17 d., 16 posėdis (rytinis).

nurodyti, kad V Vyriausybė turėjo programą, tačiau šios Vyriausybės iš anksto žinomas laikinumas reiškia, kad korektiška ją priskirti prie pereinamųjų vyriausybių tipo. Programines vyriausybes gali sudaryti vienpartinės ir koalicinės vyriausybės. Koalicinių vyriausybių atveju palaikymas parlamente gali būti perteklinis arba minimalus. Lukošaitis (2004, p. 377), kategorizuodamas LR Vyriausybes, VIII, IX, X ir XII priskiria perteklinėms Vyriausybėms, nors ir pripažindamas, kad jų priskirimas šioms yra problemiškas. Minimalios laimančiosios koalicijos (angl. *minimal winning coalition*) ir perteklinės koalicijos sampratos dviprasmiškumui lemiamos reikšmės turi laisvasis parlamentarų mandatas. Siedami perteklinę koaliciją ne su parlamentinių frakcijų pertekliumi, o su jų atstovaujamų mandatų pertekliumi, neatsakome į klausimą koks nusistovi santykis tarp vyresniojo ir jaunesniųjų koalicijos partnerių. Perteklinis mandatų skaičius leidžia priimti kvalifikuotos daugumos sprendimus, užtikrina, kad Vyriausybės darbas nebus paralyžuotas dėl pavienių parlamentarų partinio nedrausmingumo, tačiau neužtikrina, galimybės vyresniajam partneriui diktuoti politikos sąlygų jaunesniesiems. Tokiu atveju būtina frakcijų pertekliaus koalicija, kai vieno iš koalicijos partnerių netekimas nepaveikia galimybės parlamente priimti sprendimus (plg. Jungar, 2002). Perteklinės ir minimalios laimančiosios koalicijų terminų ambivalentiškumą padaro dar sudėtingesnį vyresniosios koalicijos partnerės santykis su jaunesniosiomis ne tik formaliuoju požiūriu, bet ir politikos dominavimo požiūriu. Tais atvejais, kai vyresniajam koalicijos partneriui reikia tik kelių jaunesniojo balsų norint pasiekti daugumą, susidaro situacija, kai vyresnysis ima diktuoti savo sąlygas (būti „didžiuoju broliu“ Talat-Kelpša, 2004, p. 414-415). 2 Priede pateikiama informacija remiasi mandatų pertekliaus, t. y. perteklinės koalicijos samprata. Vadovaujantis vyriausybę remiančių frakcijų koalicijos pertekliaus apibrėžimu, vienintelės perteklinės Vyriausybės buvo I, II ir III, kurios suformuotos nepaprastosios politikos sąlygomis 1990-1991 metais iškart po nepriklausomybės paskelbimo išgyvenant karinės agresijos pavojų ir neturint tarptautinio pripažinimo. Mažumos vyriausybės irgi gali būti koalicinės, tačiau taip pat ir vienpartinės. Šio darbo kontekste mažumos vyriausybe laikoma vienintelė XIV Vyriausybė, kuri buvo ir koalicinė.

XXI a. pirmųjų dviejų Seimo kadencijų Vyriausybės (2000-2004 ir 2004-2008) pasižymėjo Vyriausybes sudarančių koalicijų struktūros kaita. 2001 metais XI ir 2006 metais XIII Vyriausybės žlugo dėl valdančiųjų koalicijų iširimo. 2006 metais tai įvyko dėl skaitlingiausios Seime atstovaujamos Vyriausybę sudariusios partijos (Darbo partijos) skilimo. Po šių įvykių abi Vyriausybės atsistatydino ir naujas formavo kitokios sudėties koalicijos. Šios Vyriausybės (XII ir XIV) išsiskyrė iš visų kitų Vyriausybių tuo, kad XII Vyriausybė tapo ilgiausiai dirbusia Vyriausybe[61], o XIV-oji tapo pirmąją atkurtos nepriklausomos Lietuvos istorijoje mažumos Vyriausybe. 2008-2012 m. Seimo kadencija sudarė stabilią daugumą, tačiau užtikrinusią tik minimalų laimėjimą parlamente (po vieno iš koalicijos partnerių – 2009 metais skilus Tautos Prisikėlimo partijos frakcijai Seime).

Politikos moksluose didžiausias dėmesys skiriamas Vyriausybės veiklos efektyvumui ir stabilumui (Lukošaitis, 2004, p. 377; Krupavičius, 1998, p. 211)[62]. Tačiau te-

[61] Baigiant šį tyrimą XV Vyriausybė ilgaamžiškumu pranoko XIII.

[62] Lietuvos atveju yra apgintos dvi sociologijos disertacijos (Furman 2009; Šarkutė, 2010) apie Vyriausybės veiklą, tačiau jose abiejose detaliai analizuojama ir politinis Vyriausybių veiklos kontekstas.

orinis šių kriterijų taikymas Vyriausybės veiklos rezultatų vertinimui viešojo administravimo studijų kontekste negali būti priimamas nekritiškai. Laikantis nuostatos, kad Vyriausybė turi įgyvendinti Konstitucijoje jai numatytas prievoles ir atitinkamai įgyvendinti politiką, dėl kurios pritaria demokratiškai išrinktas Seimas, nei ilgalaikiškumas, nei efektyvumas negali būti laikomi akivaizdžiais Vyriausybės sėkmingumo ar veiklos tinkamumo kriterijais. Krupavičius (1998, p. 212) siūlo efektyvumą matuoti per grynai ekonominius rodiklius: infliaciją ir nedarbą.

Dvi ilgiausiai XX a. paskutiniajame dešimtmetyje gyvavusios Vyriausybės: VI (A. Šleževičiaus) ir VIII (G. Vagnoriaus) reglamentavo keletą viešojo valdymo praktikų, kurios turėjo lemiamą vaidmenį institucionalizuojant dabartinę viešojo valdymo sistemą. Tuo pačiu kitos atitinkamose Seimo kadencijose veikusios Vyriausybės (VII, IX ir X) vadovavosi beveik identiškomis programomis, kurios buvo koreguojamos tik pagal anksčiau veikusių Vyriausybių atliktų veiksmų sukeltus pokyčius. Lietuvos viešojo valdymo modelio apibūdinimo požiūriu, išsiskiria du visoms šio periodo Vyriausybėms būdingi programų ypatumai: i) valdžios vaidmens ekonomikoje išlaikymas institucionalizuojant rinką ir ii) tarptautinės integracijos siekis. Valdžios vaidmuo ekonomikoje (arba ekonominė politika) yra nekintama visų Vyriausybių programų ypatybė ir prioritetas. Furman (2009) tyrimas atskleidė, kad ekonominė politika sudaro ne tik vyriausybių programų turinio argumentavimo dalį, bet ir atsispindi Vyriausybės teikiamų Seimui biudžetų struktūroje. Tarptautinės integracijos siekis pradedant VI Vyriausybės programa taipogi yra neatsiejamas nuo ekonominės gerovės argumentų. Suvokimas, kad Vyriausybė (valstybė) turi užtikrinti ekonomikos augimą (dažniausiai suvokiamą kaip privataus sektoriaus laisvos rinkos sąlygomis kuriamos produkto dalies augimą) struktūrizavo visus valdžios veiksmus, kuriuos būtų galima priskirti kitoms sritims (švietimui, sveikatos apsaugai, socialinei apsaugai, susisiekimui) ir pokyčių inicijavimas jose rėmėsi pirmiausiai šiuo motyvu. Ši ypatybė yra gija, vienijanti visą viešosios politikos raidą nepriklausomoje Lietuvoje ir gali būti laikoma pagrindu jos tęstinumo analizei.

XXI a. pirmajame dešimtmetyje Lietuvos socialdemokratų partijos deleguoti MP (A. M. Brazauskas (XII ir XIII Vyriausybės) ir G. Kirkilas (XIV Vyriausybė) vadovavo trims iš penkių Vyriausybių, apėmusių beveik dvi kadencijas. Trys naujojo tūkstantmečio kadencijos turėjo tik penkias Vyriausybes, dvi iš jų viršijo trijų metų veiklos periodą ir buvo stabiliausios per visą nepriklausomybės laikotarpį (XII – 41 mėn., XV 2012 m. liepą pasiekė 42 mėnesių veiklos trukmę). Taigi partinės sistemos stiprios destabilizacijos po 2000-ųjų periodas paradoksaliai pasireiškia santykine Vyriausybių stabilizacija, nepaisant netgi to, kad visos Vyriausybės buvo koalicinės, o XIV dar ir mažumos. Lygiagrečiai su Vyriausybių stabilizacija Lietuva 2000-2008 m. išgyveno ilgą ir greitą bendrojo vidaus produkto (BVP) augimą, kurio apimtis daugiau nei padvigubėjo. Ši augimą 2009 m. sekė didelis nuosmukis, paskatintas tiek nacionalinės ekonomikos „perkaitimo“, tiek ir pasaulinės finansų krizės. Rinkimai į Seimą ir XV Vyriausybės programa buvo tvirtinama tuo metu, kai pasaulinės krizės prognozės buvo niūriausios. Pradinė šios Vyriausybės programos dalis buvo skirta krizės įveikimui – šios dalies nuostatų įgyvendinimas turėjo apimti pirmuosius du Vyriausybės veiklos metus (2009-2010). Po Konstitucijos įsigaliojimo veikusių dešimties Vyriausybių programos

(V-XIV) buvo parengtos pagal panašų modelį, panaši ir jų apimtis. XV Vyriausybės programa yra kokybiškai ir kiekybiškai skirtinga nuo visų ankstesniųjų. Tuo pačiu XV Vyriausybė iniciavo Vyriausybės įstatymo ir strateginio planavimo reglamentavimo pakeitimus, kurie gali turėti įtakos ateities Vyriausybių programų rengimui.

## 4.2 Vyriausybių programų ryšys su teisiniu kontekstu

Lietuvos Respublikos Vyriausybių programų sandara ir rengimo gairės išlieka nereglamentuotos. Turint omenyje, kad Vyriausybės programa yra demokratiškai išrinktos valdžios veiksmų planas *par excellence* ir vykdomosios valdžios parlamentinės kontrolės ašis, bet kokia tokio proceso formalizacija įstatymu (ir juo labiau poįstatyminiu aktu) atrodo netinkama vertinant Konstitucijoje įtvirtintų Seimo įgaliojimų kontekste. Seimas kaip demokratiškai išrinkti tautos atstovai, turėdami laisvą mandatą ir pareigą prižiūrėti vykdomąją valdžią, gali kelti bet kokius reikalavimus programos turiniui ir įstatyminis jų teisinis ribojimas gali kelti klausimus dėl jo demokratiškumo ir konstitucingumo. Tačiau įmanomi ir kitokie vertinimai. Bakaveckas (2007, p. 556) teigia, kad Vyriausybės programos rengimo reglamentavimas yra nepakankamas, dėl to nebeužtikrinamas valstybės politikos tęstinumas, o programų struktūros kaita įveda painiavos. Tačiau palikus Vyriausybės programų rengimą jas rengiančiųjų nuožiūrai, atitinkamai galime tikėtis, kad ilgainiui programų rengimo turinys paklus susiformuosiančiai tradicijai. Bet tenka pripažinti, kad, vertindami keturioliką trylikos Vyriausybių programų, kol kas negalime teigti, jog formuojasi nusistovėjusi šių programų struktūra ir rengimo tradicija.

Iš pirmųjų keturių Vyriausybių, veikusių iki Konstitucijos įsigaliojimo, tik dvi turėjo programas. Abi jos buvo rengiamos itin ilgai lyginant su Konstitucijoje numatytu 15-os dienų periodu (o taip pat ir su AT reglamente numatytu dviejų mėnesių periodu). I Vyriausybės programa buvo aprobuota tik 1990 spalio 11 d., t. y. praėjus beveik septyniems mėnesiams nuo Vyriausybės patvirtinimo ir telikus trims iki jos įgaliojimų grąžinimo. III Vyriausybė programą rengė penkis mėnesius ir pagal ją veikė metus. Tai gali būti paaiškinta „nepaprastosios politikos“ situacija, kai teisinių reikalavimų laikymasis dėl didelės visuomenės paramos ir išorės grėsmių nedarė įtakos valdžios legitimacijai (Balcerowicz, 1998).

Aukščiausioje Taryboje (AT) atsiradusius nesutarimus dėl Prezidento pareigybės atkūrimo prieš naujos Konstitucijos patvirtinimą ir tokios idėjos atmetimą 1992 m. gegužės 23 d. referendume (Kašauskienė, 2007, p. 142) galime laikyti „nepaprastosios politikos“ pabaigos tašku. Politiniai ginčiai dėl to, ar Lietuvos valstybės valdymo režimas turėtų būti parlamentinis ar prezidentinis, baigėsi parlamentinę demokratiją įtvirtinančios Konstitucijos priėmimu. Tačiau iki Konstitucijos įsigaliojimo jau buvo įvykdytos laisvąją rinką institucionalizuojančios reformos. Laikinojo piniginio vieneto, talonų, įvedimas, „čekinė privatizacija“ (įskaitant kolūkių vertimą akcinėmis bendrovėmis) ir kt. sudarė Lietuvai sąlygas per ši periodą sukurti tokį rinkos mechanizmą, kuriuo ji tapo artimesnė toms pokomunistinėms valstybėms, kurios vėliau 2004 metais įstojo į ES, nepaisant didžiulio ūkio nuosmukio ir makroekonominės korekcijos (plg. Balcierowicz, 1998).

Šiame tyrime nesiekiama nustatyti kokiu santykiu įgyvendintas laisvosios rinkos institucionalizavimas, vidiniai konfliktai Vyriausybėje ar Vyriausybės remtas siekis sukurti prezidentinį valdymą galėjo privesti prie „parlamentinės rezistencijos" fenomeno, kuris paralyžiavo AT darbą[63]. Tačiau galime teigti, kad šios situacijos sprendimas negalėjo įvykti be Vyriausybės pakeitimo. 1992 m. birželio 18 d. AT nutarus rengti išankstinius Seimo rinkimus (Žin., 1992, Nr. 19-552), IV Vyriausybė įgaliojimus gavo likus kiek mažiau nei trims mėnesiams iki jų ir programos nerengė.

Vyriausybių veiklos trukmė yra būtinas veiksnys, siekiant joms pasiekti išsikeltus tikslus. Tačiau negalėtume teigti, kad Vyriausybių programų nuostatas galime aiškiai pozicionuoti jų numatomos veiklos laike – tai nėra akivaizdi Vyriausybių programų ypatybė. Abi programas turėjusios Vyriausybės (I ir III), veikusios iki Konstitucijos įsigaliojimo, savo veiklos nuostatų įgyvendinimui nenumatė terminų arba juos pristatydavo „naratyviškai". III Vyriausybės programos kai kurios dalys numato Vyriausybės veiksmų chronologizavimą (pvz.: i) 3.3 nuosavybės transformavimas, ii) 3.6 kainodaros reforma <…>, iii) 4.2 sveikatos apsauga <…>). Yra epizodų, kai programos laiko horizontas peržengia kadencijos ribas (pvz., skyriuje 4.3 Kultūra ir švietimas kai kurių nuostatų įgyvendinimas buvo numatytas realizuoti tik 1998 m.) Tačiau šis chronologizavimas vis dar nėra siejamas su Vyriausybės veiksmais ir jų teisiniu kontekstu. T. y. Vyriausybė Konstitucijoje apibrėžiama siaurąja, ministrų kabineto, prasme. Taip suprantamos Vyriausybės veiksmai apsiriboja sprendimų priėmimu nutarimo forma. Taigi tokį „naratyviškumą" galime pateisinti tuo, kad Vyriausybė, būdama vykdomosios valdžios politinė viršūnė, kuri suteikia visai vykdomajai valdžiai legitimaciją ir yra atsakinga už jos tinkamą funkcionavimą per ministerinės atsakomybės mechanizmą, programoje dėsto bendresnio pobūdžio nuostatas, kuriose yra ne tik numatomi veiksmai, bet ir atskleidžiami veiklos motyvai bei vertybinis pagrindas.

VI Vyriausybės veiklos metu veiklos planavimas tampa integralia veiklos organizavimo detale rengiant Vyriausybės nutarimus dėl programos įgyvendinimo veiksmų ir krypčių. Vyriausybės programoje išdėstytoms nuostatoms įgyvendinti VI ir VII Vyriausybės patvirtino „Vyriausybės programos įgyvendinimo veiksmus ir kryptis". Išlieka neaiškus šių dokumentų statusas. VI Vyriausybė jį priėmė iki Vyriausybės įstatymo redakcijos, kuri buvo suderinta su Konstitucija, priėmimo[64]. 1994 metais panašaus turinio dokumentas yra priimamas Vyriausybės nutarimu ir pavadinamas „Dėl Vyriausybės programos įgyvendinimo papildomų priemonių patvirtinimo" (Žin., 1994, Nr. 62-1216). VII Vyriausybė dokumentą pradiniu pavadinimu patvirtino taip pat nutarimu 1996 m. (Žin., 1996, Nr. 30-753). Šie dokumentai 1994 m. Vyriausybės įstatyme nėra numatomi. Tačiau įstatymo 6-asis straipsnis, reglamentuojantis Vyriausybės programos sudarymą ir priėmimą, jos turinį susieja su biudžeto turiniu: „Kai sudaromas biudžeto įstatymo projektas, atitinkamai tikslinama ir Vyriausybės programa" (Žin.,

---

63 „Parlamentinė rezistencija" buvo 1992 m. birželio pirmosios pusės reiškinys, kuriame Sąjūdžio radikalus „dešinysis" (Sąjūdis-3) branduolys boikotavo AT posėdžius tais atvejais, kai juose buvo numatyti balsavimai. Jam oponuojanti Sąjūdžio Centro frakcija AT negalėjo atskirai surinkti kvorumo posėdžiams, to negalėjo daryti ir sąjūdiečiai. Tokiu būdu buvo paralyžuotas Seimo darbas (Sakalas, 2011).

64 Šio tyrimo metu LR Seimo teisės aktų duomenų bazėje nėra įrašo apie šį dokumentą, o Vyriausybės tinklalapyje jis pateikiamas be meta-informacijos apie jo sukūrimo aplinkybes.

1994, Nr. 43-772). Nepaisant šios nuostatos, to paties straipsnio penktojoje dalyje nenumatomas Vyriausybės programos kasmetinis tvirtinimas. Čia paliekama Konstitucinė nuostata, kad programa tvirtinama tik Prezidentui patvirtinus Vyriausybę. Taip pat nuo 1994 m. įtvirtinama Vyriausybės veiklos kasmetinės ataskaitos rengimo nuostata (5 str.). Galime daryti išvadą, kad esminė „Vyriausybės programos įgyvendinimo veiksmų ir krypčių" funkcija buvo padėti rengti šias ataskaitas. Pirmieji Vyriausybės kanceliarijos nuostatai numatė, kad būtent ši organizacija yra atsakinga už informacijos kaupimą metinei Vyriausybės programos įgyvendinimo ataskaitai (Žin., 1995, Nr. 9-193, 5.17 punktas).

„Vyriausybės programos įgyvendinimo veiksmai ir kryptys" 1996-2000 metų Seimo kadencijoje institucionalizuojami naujoje (1998 metų) Vyriausybės įstatymo redakcijoje (Žin., 1998, Nr. 41(1)-1131) ir vadinami „Vyriausybės programos įgyvenimo priemonės". 1998 metais įtvirtinta Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių rengimo nuostata išliko nepakitusi iki 2010 m. (Žin., 2010, Nr. 71-3541). Pagal ją po Vyriausybės programos patvirtinimo Vyriausybė turi tris mėnesius Vyriausybės programos įgyvendinimo nuostatoms parengti. Ši įstatymo redakcija nebenumatė dokumentų periodinio keitimo ir galėjo galioti visą Vyriausybės kadenciją.

Lietuvoje po 2000 m. išpopuliarėjo „šimto dienų" terminas, kuris dažnai suprantamas kaip periodas, per kurį Vyriausybei leidžiama susipažinti su veiklos aplinka ir organizuoti veiklą stengiantis jos nekritikuoti. Tačiau originalioji „šimto dienų" samprata reikšmingai skiriasi ir yra susijusi su F. D. Roosevelto valdymo periodu, kai teigiama, kad jis Didžiąją depresiją JAV įveikė per šimtą dienų ir ateities JAV prezidentai yra vertinami lyginant jų pirmojo šimtadienio pasiekimus būtent su šiuo periodu (Walsh, 2009). Taigi priklausomai nuo požiūrio, ar vertinsime pirmuosius tris mėnesius kaip „apšilimą", ar kaip didžiausių įmanomų pokyčių metą, priklausys nuostatos, kad Vyriausybė gali tris mėnesius rengti programos įgyvendinimo priemones. Bakaveckas (2007, p. 556) laikosi nuostatos, kad toks ilgas periodas rengti Vyriausybės programos įgyvendinimo priemones neigiamai veikia centrines vykdomosios valdžios įstaigas – mažina jų efektyvumą ir ekonomiškumą. Tuo pačiu galime teigti, kad 15-os dienų terminas programai parengti ir Vyriausybės įstatyme įtvirtintas vykdomosios valdžios įstaigų „pagalbinis" vaidmuo ją rengiant sudaro reikšmingas prielaidas įtarti, kad į programą patenka daug nuostatų, kurių autorystė nebūtinai yra visos Vyriausybės kaip kolegialios institucijos. Blondel et al. (2007) parodė, kad darbo ministrų kabinetuose efektyvumą dažnai lemia tai, kad Vyriausybės kolegialumas dažniausiai nebūna realizuojamas tuose kontekstuose, kai svarstomi klausimai yra aiškiai susiję su kurio vieno ministro kompetencija. Tokiu atveju trumpinant priemonių rengimo periodą būtų rizikuojama riboti ministrų kabineto galimybes kolegialiai ir reflektuotai įtakoti šio dokumento turinį.

1998 metų Vyriausybės įstatymo redakcijos turinį svarbu suprasti tuo metu vykusios platesnės vykdomosios valdžios organizavimo pertvarkos kontekste. Nuo pat nepriklausomybės atkūrimo ministerijų skaičius ir atitinkamai Vyriausybės narių skaičius stipriai svyravo, buvo lygiagrečiai steigiamos ir naikinamos ministerijos (Bakaveckas, 2007, p. 203-205). 1996-2000 metų Seimo kadencijoje įgyvendinti pokyčiai aukščiausiame vykdomosios valdžios lygmenyje neprilygo jokiems anksčiau

įgyvendintiems. Per šį periodą buvo įsteigtos trys ir panaikintos aštuonios ministerijos. Naujoji Vyriausybės įstatymo redakcija buvo parengta iškart po VIII Vyriausybės atėjimo į valdžią, dar prieš patvirtinant programos įgyvendinimo priemones (Žin., 1997, Nr.48-1165). Taigi galime teigti, kad šios Vyriausybės programoje esančių nuostatų nesutapimą su vykdomosios valdžios struktūros nesutapimu paaiškinamas tuo, kad programa buvo rengiama numatant struktūrinius pokyčius jos įgyvendinimui. Tokių nuostatų atsiradimas, tikėtina, buvo iniciuojamas ministrų kabineto neatsižvelgiant į atskirų institucijų poziciją šiuo klausimu.

Vyriausybių programose nuo 1996 metų (VIII Vyriausybės) galime įžvelgti nuolatinį jos struktūros griežtėjimą. „Naratyviškumą" kečia nuostatų dėstymas vienu dviem sakiniais, kurie išskiriami į atskiras pastraipas. VIII ir IX Vyriausybių programose turinio struktūra sutampa, taip išlaikomas ir nuostatų dėstymo principas. X Vyriausybė nuostatas taipogi toliau dėsto pastraipomis, kai kuriais atvejais, kaip ir ankstesniųjų dviejų Vyriausybių programose, nuostatos detalizuojamos raidėmis vardijamais punktais. Ši Vyriausybių programų struktūros ypatybė būdinga ir trijų pirmosųjų Vyriausybių, veikusių 2000-2006 m., programoms – tiek XI „Naujosios politikos" [65], tiek XII ir XIII, kurioms vadovavo tas pats MP.

Nuo šios tradicijos atitrūksta XIV ir XV Vyriausybės, pradėjusios numeruoti programos nuostatas. XIV Vyriausybės programos nuostatos numeruojamos pagal skyrius, tuo tarpu XV nuostatos yra subordinuojamos dalims, kurių yra 4. Paskutinioji, ketvirtoji šios programos dalis, kuri yra didžiausios apimties ir daugeliu požiūrių gali būti prilyginta tam, kas ankstesnėse Vyriausybių programose buvo visa programa įtvirtinamos 816 nuostatų.

XV Vyriausybės programos nuostatų numeravimas ir jų siejimas su dalimis nėra vienintelis Vyriausybės programos struktūros pokytis lyginant su ankstesnėmis programomis. Šios Vyriausybės programos teksto apimtis yra artimesnės Vyriausybių, veikusių iki Konstitucijos įsigaliojimo ir siekia beveik 220 tūkst. spaudos ženklų (be tarpų; plg. I Vyriausybės programa siekia 150 tūkst., o III Vyriausybės 170 tūkst. spaudos ženklų). Nė vienos iš V-XIV Vyriausybių programų tekstų apimtys neviršija 100 tūkst. spaudos ženklų ir varijuoja nuo 45 tūkst. iki beveik 90 tūkst.[66] Spaudos ženklų skaičius negali būti pagrindinis rodiklis ministrų kabineto vaidmeniui vertinti. Tačiau tai, kaip ankstesnių Vyriausybių programos yra pateikiamos viešojoje erdvėje, leidžia daryti kai kuriuos apibendrinimus apie Vyriausybės programų kaitą[67]. Vyriausybės programų oficialiųjų tekstų, publikuotų valstybės žiniose, elektroninės versijos priei-

---

[65] Vadinamoji „Naujoji politika" dažniausiai siejama su Liberalizmo diskursą akcentavusiomis politinėmis jėgomis eskalavusiomis politikos atsinaujinimo diskursą, kaip alternatyvą Sąjūdžio (vėliau Tėvynės Sąjungos) ir Lietuvos Komunistų partijos (vėliau Lietuvos demokratinės darbo partijos) programoms ir valdymui pakaitomis (po atsistatydinimo iš Ministro Pirmininko pareigų R. Pakso tapus Lietuvos liberalų sąjūdžiu ir A. Paulausko naujai įsteigtos Lietuvos Socialliberalų partija), kurios gavo didelę balsų dalį 2000 metais.

[66] Galima išskirti trejetą „mažųjų programų": XI, XIII ir XIV vyriausybių – atitinkamai apie 45, 47 ir 56 tūkst. spaudos ženklų. 80-90 tūkst. spaudos ženklų intervale yra beveik visos kitos vyriausybės. Vienintelė, kurios apimtis nepatenka į šias dvi grupes, yra X Vyriausybės programa, nesiekianti 70 tūkst. spaudos ženklų.

[67] Tekste pateikti komentarai galiojo tikrinant LR Seimo teisės aktų duomenų bazės įrašus ir LR Vyriausybės tinklalapį 2012-04-11.

namumas yra ribojamas, tuo pačiu daugelis Seimo nutarimų, kuriais patvirtinamos Vyriausybės programos, LR Seimo teisės aktų duomenų bazėje nepateikia nutarimų priedų – pačių programų (tai padaryta tik VI, VII, XIII, XIV, XV Vyriausybių programų atvejais), publikuojamos programos LR Vyriausybės tinklalapyje dažnai yra skenuotos skirtingų leidinių versijos. LR Vyriausybės tinklalapyje pateikiami Vyriausybės programų tekstai I Vyriausybės programos atveju yra skenuotas mašinraščiu rengto teksto variantas; III, V, VII, ir IX Vyriausybių programos yra skenuotos popierinių leidinių forma publikuotų tekstų kopijos. VI, VIII XI, XIII ir XIV Vyriausybių programos yra pateikiamos *.pdf* formatu kartu su programą patvirtinančių Seimo nutarimų tekstais. X ir XII Vyriausybių programos pateiktos taip pat *.pdf* formatu, bet be atitinkamų jas patvirtinančių Seimo nutarimų tekstų. XV Vyriausybės programa yra pateikiama atskiroje tinklalapio vietoje: atskiruose failuose pateikiama programa ir ją patvirtinančio Seimo nutarimo tekstas. Vyriausybės programų pateikimo įvairovės negalima susieti su kokioje nors kadencijoje buvusia politine valdžia. Todėl galime daryti išvadą, kad perimamų programų nuostatų iš vienos Vyriausybės į kitą ypatybės nėra tas jų elementas, kurį kiekviena naujoji Vyriausybė nori komunikuoti į viešąją erdvę. Tuo pačiu turime pabrėžti, kad per 1992-1996 ir 1996-2000 metų Seimo kadencijas veikusios Vyriausybės pasižymi akivaizdžiu turinio struktūros panašumu.

Vyriausybių programų turinio rengimo logika išlieka sunkiai rekonstruojama. Akivaizdu, kad per 15 dienų parengti keturis metus Vykdomosios valdžios legitimios veiklos turinį apibrėžiantį dokumentą, kurio rengime gali dalyvauti ką tik rinkimuose konkuravusių politinių jėgų lyderiai ir kurie, būdami nauji ministrai, tuo pačiu gali turėti labai ribotą ministerijų darbo supratimą yra labai sudėtinga. Tokiame procese tikėtis skaidrumo ir viešų diskusijų vargu ar įmanoma, nes jau ir procese esančių suinteresuotųjų pusių pozicijų derinimas gali būti labai sudėtingas, kuris taipogi turi įtakos Vyriausybių programų turinio variacijoms. Vyriausybės įstatyme (jau pirmojoje 1994 m. redakcijoje) yra įtvirtinamas atitinkamų ministerijų atstovų dalyvavimas Vyriausybės programos rengime. Tačiau 1994 metų Vyriausybės įstatymas iš ministerijų atstovų reikalauja teikti būtiną informaciją programai rengti ministrų prašymu. Tuo tarpu naujoji 1998 metų Vyriausybės įstatymo redakcija numato ministerijoms ir kitoms valstybės institucijoms prievolę teikti medžiagą, reikalingą Vyriausybės programai rengti, taip pat dalyvauti jos rengime. Imperatyvus reikalavimas institucijoms dalyvauti Vyriausybės programos rengime, galime įtarti, užkoduoja vieną svarbiausių Vyriausybės programų turinio ypatybę: jų turinio formavimą pasitelkiant valdymo sričių diskursą. Tačiau net ir tokiu atveju valdymo srities apibrėžimą suformuluoti yra sudėtinga. Lietuvos Respublikos Terminų banke šiuo metu įtvirtintas „valdymo srities“ terminas yra aprobuotas tik 2009 m. Vyriausybės nutarimu priėmus naują Strateginio planavimo metodiką (Žin., 2009. Nr.36-1378) ir apibrėžiamas kaip: „Sritis (arba esminė jos dalis), už kurią atsakingas atitinkamas ministras“. Šis srities termino konkretizavimas gali būti laikomas integraliu XV Vyriausybės viešojo valdymo reformų elementu (plačiau žr. 4.6 skyrių).

## 4.3 Vyriausybės programos: tarp pasakojimo ir plano

Kaip jau minėta, Vyriausybių programų nuostatos tampa vis mažiau „naratyviškos“, t. y. programoje nebemotyvuojamas kiekvienos (ar daugelio) nuostatų įgyvendinimo poreikis. Tačiau tai nereiškia, kad visos programos mastu išnyksta pasakojimo („naracijos“) elementai.

I ir III Vyriausybės programas galime laikyti visiškai „naratyvinėmis“. Šių Vyriausybių programose didelę dalį teksto užima jau atliktų nuo jų veiklos pradžios (o III Vyriausybės atveju ir nuo nepriklausomybės atkūrimo) darbų aptarimas, kuris naudojamas tiek tolesnių darbų konteksto apibūdinimui, tiek kaip kai kurių programų skyrių apibendrinimui. Vyriausybių programos, kurios buvo rengiamos po Konstitucijos įsigaliojimo, nors ir skiriasi nuo pirmųjų dviejų, jų kaita „naratyviškumo“ požiūriu nėra staigi (nors 1992-1996 metų programų teksto apimtis sumažėja dvigubai). 1992-1996 metų Seimo kadencijos metu veikusių V ir VI Vyriausybių programas (kurių buvo trys, kadangi VI Vyriausybė pasikeitus pusei ministrų turėjo gauti naujus įgaliojimu Seime, tuo pačiu atnaujino ir programą) galime laikyti „tarpinėmis“ tuo požiūriu, kad jose atsiranda naujas elementas – įžanginis skyrius, kuriame aptariama ekonominė šalies padėtis[68]. Abiejose programose šis turinio elementas yra pirmasis programos skyrius. Jame nėra numatomi jokie Vyriausybės veiksmai, o tiesiog pateikiama ekonominė analizė, kurią patvirtinus Seimui galime laikyti Lietuvos valdžios pozicija dėl ekonominės politikos ir valstybės vaidmens bei tikslų ekonomikoje.

Šiuo požiūriu abiejų Vyriausybių dėstomi argumentai remiasi laisvosios rinkos sąlygomis veikiančios ekonomikos sukūrimo būtinybe. Tuo pačiu konstatuojama, kad 1992 m. ekonominis nuosmukis, nors ir nėra išimtinai valstybės valdžios veiksmų produktas, tačiau nėra ir išimtinai objektyvių veiksnių rezultatas. Taigi V ir VI Vyriausybių programose galime įžvelgti nuostatą, kad rinką „steigia“ valstybė. V Vyriausybės programoje neįvardinamas reformų agentas – institucija, o naudojamas terminas „Lietuva“ (Žin., 1993, Nr.1-5). Šiame kontekste ekonominių reformų neigiamo poveikio priežastys apibrėžiamos kaip „nepakankamo nuoseklumo ir ryžtingumo“ išdava, kurią iliustruoja sprendimas liberalizuoti kainas, bet nesukurti darbo ir kapitalo rinkų. Tuo pačiu neigiami tokio „netinkamo“ rinkos steigimo efektai V Vyriausybės programoje apibūdinami per tokius reiškinius: sumažėjusi žemės ūkio gamyba ir prekyba, nedarbas, gyventojų pajamų mažėjimas, suvartojamų maisto produktų mažėjimas, didėjantis nusikalstamumas. VI Vyriausybės programa socialinės politikos srityje atsisako nuostatos socialinei gyventojų apsaugai skirti „deramą dėmesį“ siekiant „maksimaliai sušvelninti neigiamus reformos padarinius“ keičiant ją į nuostatą, kad „socialinę paramą turi gauti tik tie, kam ji iš tikrųjų būtina“. Antroje VI Vyriausybės programoje šis įžanginis skyrius jau nebeaptarinėja 1990-1992 reformų klaidų, o tiesiog vardina padarytą pažangą V ir VI Vyriausybių veiklos metu (paminimas valiutos

[68] V Vyriausybės programoje 1-asis skyrius vadinasi „Lietuvos socialinė ekonominė būklė 1992 metais“, o VI Vyriausybės abi programos šį skyrių vadina „Lietuvos ūkio būklė“. VI Vyriausybės programoje išdėstyta nuostata, kad socialinė ekonominė visuomenės situacija turi būti suprantama kaip integralus reiškinys, VI Vyriausybės programose įgyja kiek kitokių ypatybių. Nors ekonominio nuosmukio socialinių pasekmių aiškinimas pakartojamas, jų sprendimui Vyriausybė įvardija išimtinai rinkos mechanizmų stiprinimą.

įvedimas, ekonomikos ir gamybos augimas, nusikalstamumo mažėjimas, gyventojų pajamų didėjimas). VII Vyriausybės programa jau išvis nebeturi įžanginio skyriaus.

1996-2000 metų Seimo kadencijos metu veikusios Vyriausybės į programas vėl įtraukia įžanginius skyrius. Tačiau šių programų ypatybė yra ta, kad be skyrių atsiranda turinio elementai, kuriuos galime vadinti dalimis. VIII Vyriausybės programa pradedama nuo įžangos (kurią galima laikyti teksto preambule).[69] Joje atskleidžiami keturi Vyriausybės veiklos principai, kurie tekste vadinami „pasižadėjimais“: i) „vykdyti dorą ir kiekvienam žmogui teisingą <…> politiką“, ii) „nuoširdžiai tarnauti <…>, o ne naudotis valdžia savo interesais“, iii) „atsakyti už savo veiksmus ir pavaldžių pareigūnų <…> darbą <…>, iv) „užtikrinti viešumą sprendžiant valstybės finansinius ir turtinius klausimus“. Po šios įžanginės dalies eina dalis, kurioje įvardijamas pagrindinis Vyriausybės tikslas, jį atskleidžiant per du teiginius: „sunkių gyvenimo sąlygų gerinimą“ ir „socialiną rinkos ekonomiką“. Programoje teigiama, kad abu šie siekiai įmanomi ne perskirstant valstybės pajamas, o plėtojant rinkos ekonomiką, kur valstybei paliekamas teisinės valstybės užtikrinimo vaidmuo („įvesti griežtesnę įstatymo tvarką“, „įgyvendinant ūkio gaivinimo planą“, „naikinant administracinius ir korupcinius rinkos suvaržymus <…>“, „stabdant turtinius nusikaltimus“, „sparčiau žengiant į bendrą Europos rinką“). Šioje dalyje minimam „ūkio gaivinimo planui“ yra skiriama atskira dalis, kuri vadinama „Palanki šalies ūkiui ir investicijoms makroekonomikos politika“. Atskira dalimi išskiriamos ir „Reformų eiga“ (teapimanti vieną pastraipą), ir „Užsienio politika“. „Reformų eigoje“ pirmąkart oficialiuose dokumentuose minimas viešojo administravimo terminas. Viešojo administravimo reformos poreikis VIII-X Vyriausybių programose motyvuojamas „ilgalaikių valstybinių <…> programų, kurios skatins verslą ir investicijas“, įgyvendinimu. Paskutinė programos teksto dalis yra skirstoma į skyrius ir apima įvairias vidaus politikos sritis. IX Vyriausybės programa beveik nesiskiria nuo VIII. Jos turinys yra toks pat kaip ir VIII Vyriausybės programos, nuostatos koreguojamos inkrementiškai arba paliekamos tokios pačios.[70]

X Vyriausybės programoje pagrindinė veiklos motyvus grindžianti sąvoka yra „krizė“. Programos įžanginės teksto dalys keičiamos tiek turinio tiek struktūros požiūriu. Įsipareigojimų vardijimas, skirtingai nuo VIII ir IX Vyriausybių programų, papildomas „tarimosi su žmonėmis ir opozicinėmis jėgomis nuostata“. Prieš Vyriausybės tikslą detalizuojančią dalį atsiranda nauja dalis: „Mūsų vertybės“. LR Vyriausybės tinklalapyje pateiktoje teksto versijoje visas dalies tekstas yra paryškintas ir jame įtvirtinamas visuomenės modelis: „asmuo – bendruomenė – valstybė“. Tuo pačiu bendruomenės suvokiamos teritoriškai, o jų vaidmuo viešajame valdyme – per savipagalbos organizavimą. Tiek vertybes apibrėžiančioje programos dalyje, tiek programines nuostatas atskleidžiančiuose skyriuose bendruomenė minima valdžios įstaigų ir savivaldos

[69] Ši įžanginė dalis taip pat būdinga ir kitoms dviems aptariamos kadencijos programoms. VIII ir IX Vyriausybių programos sutampa, tačiau X Vyriausybės programos turinys reikšmingai keičiasi įskaitant ir dalių pavadinimus bei turinį.

[70] IX Vyriausybės programoje daugelis nuostatų tėra pakoreguotos stilistiškai arba nuostatos pradžioje pridedant žodį toliau. Viešojo valdymo politikos srityje numatytos įgyvendinti nuostatas išlieka tos pačios tačiau neįrašomos tos, kurios jau buvo įgyvendintos: ministerijų reorganizavimo, konkurso į valstybės tarnybą, tarnautojų interesų deklaravimą. Šios nuostato buvo įgyvendintos priėmus Valstybės tarnybos įstatymą, o ministerijų reorganizavimas buvo inicijuotas kitą dieną po Vyriausybės programos patvirtinimo 1996-12-11.

reformų bei socialinių paslaugų kontekstuose. Tuo pačiu kova su nusikalstamumu priskiriama valstybės funkcijoms. Bendruomenės svarba visuomenėje programos tekste suprantama tiek kaip liberalios demokratijos vertybių apsaugą užtikrinanti socialinė struktūra (individams vienijantis prieš valstybės galią), tiek kaip tautinę tapatybę formuojanti erdvė. Vertybių dalyje identifikuojama ir šeima kaip bendruomenės forma, tačiau šeima suprantama kaip nuo politikos atskirtas autonomiškas reiškinys, į kurio procesus valstybė neturėtų kištis, o tik remti jo atliekamas funkcijas. Nepaisant tokio stipraus bendruomenės naratyvo, individo vaidmuo visuomenėje ir parama jam tiek iš bendruomenės, tiek valstybės yra suprantama tik per darbo santykius, o nedirbantiems – užtikrinant tik „minimalią gerovę". X Vyriausybės programos dalis „Vertybė" leidžia teigti, kad per bendruomenių terminą plėtojama jau VIII Vyriausybės programoje minima pilietinės visuomenės idėja, kuri anksčiau nebuvo detalizuojama. Tačiau pilietinė visuomenė ir jos vaidmuo nėra suprantamas ekonominės veiklos (čia lieka tik valstybė ir rinka) kontekste ir išlieka griežtai socialinėje sferoje.

Po X Vyriausybės programoje vertybes dėstančios dalies yra dar dvi įvadinės dalys: „Mūsų tikslas – Lietuvos sėkmė" ir „Vyriausybės veiklos principinės nuostatos". Pirmoji iš čia aptariamų dalių, nors ir atitinka ankstesnių šioje Seimo kadencijoje buvusių Vyriausybių programų pavadinimus, yra redaguojama iš esmės. Šioje dalyje veiklos prioritetai menkai siejami su bendruomenės diskursu. Tačiau šie prioritetai – „darbo vietų kūrimas ir verslo skatinimas, šalies valdymo reforma, kova su nusikalstamumu, saugumo garantijų Lietuvos valstybei įtvirtinimas" jau nėra motyvuojami vien ekonomikos augimu. Nusikalstamumas suvokiamas kaip socialinė blogybė savaime, šalies valdymo reforma nėra motyvuojama išimtinai ekonominių verslo sąlygų gerinimu, o saugumas suprantamas ne tik kaip ekonominis, bet ir fizinis. Paskutinioji įvadinė X Vyriausybės programos dalis išdėsto svarbiausias („principines") nuostatas. Nuostatų „principiškumas" nurodo ne į jų abstraktumą, o į pirmumą likusių programos nuostatų požiūriu. Dalis turi du poskyrius: „neišvengiami sprendimai" ir „būtini sprendimai". Abi šios nuostatų grupės yra suvokiamos kaip krizės prevencijos priemonės.[71] Neišvengiamieji yra trumpalaikiai ir beveik visi (išskyrus valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo tvarkos sukūrimo nuostatą) susiję su ekonomine ir finansine politika. Būtinųjų sprendimų nuostatos apima ilgalaikius procesus, daugelis šių nuostatų nerealizuotos iki 2012 m. (pvz.: elektros jungtis su kitomis ES valstybėmis, teisės kodeksų parengimas (pvz., administracinės teisės atveju). Daugelio nuostatų įgyvendinimą sudėtinga vertinti ir dėl to, kad jos yra parašytos itin abstrakčiai (pvz., „Informacinės visuomenės" aplinkos kūrimas).

Trims iš keturių 2000-2004 ir 2004-2008 metų Seimo kadencijų metu veikusių Vyriausybių vadovavo Lietuvos Socialdemokratų partijos parlamentinės frakcijos deleguoti Ministrai Pirmininkai. Tačiau pirmoji šio periodo Vyriausybė (XI) ir jos programa buvo sudaryta „Naujosios politikos" idėjų pagrindu. Šios Vyriausybės programos turinį būtina vertinti platesniame regioniniame ir pasauliniame politikos kaitos kontekste. Politikos naujumas, kaip išsivadavimas iš neproduktyvios tradicinių partijų ideologinės priešpriešos, dažnai siejamas su A. Giddens vardu ir jo „trečiojo kelio" idėja

[71] 1998 m. Rusijoje kilusi ekonominė ir finansų krizė privedė prie tos šalies nemokumo. Kadangi per visą nepriklausomybės periodą Rusija išliko pagrindinė Lietuvos užsienio prekybos partnerė, šis įvykis sukėlė ekonominę krizę ir Lietuvoje.

(bei ją aktyviai politiniame diskurse naudojusiu Naujuoju leiborizmu D. Britanijoje). Trečiojo kelio modelis pripažino, kad tiek socialistinis, tiek neoliberalistinis valdymo modeliai neduoda lauktų rezultatų. Pirmojo bankrotą pademonstravo staigus sovietinės sistemos žlugimas, antrąjį – didėjanti socialinė atskirtis. „Trečiąjį kelią" žymėjo nuostata, kad socialinis teisingumas ir solidarumas yra įmanomi rinkos globalizacijos sąlygomis (Giddens, 2005, p. 409). Tačiau regioniniame pokomunistinės Europos kontekste naujoji politika pasireiškė kitomis formomis, o jos ideologinius ryšius su britiškuoju Naujuoju leiborizmu sudėtinga įrodyti. Naujų partijų sklaida yra pasaulinis fenomenas ir gali būti siejamas su: i) naujų praktinių problemų atsiradimu, ii) egzistuojančių politinių partijų ideologijų trūkumais, iii) politinės komunikacijos kaita. Politinės erdvės medializaciją lengviau išnaudoti naujoms, silpną ideologiją turinčioms, politinėms jėgoms (Bielinis, 2002). Naujumo projektai pokomunistinėje politinėje erdvėje pasižymėjo būtent tokia savybe (Sikk, 2001, p. 3). Tuo pačiu „Naujosios politikos" platforma šiame regione nesiekė užimti naujos politinio diskurso nišos, o tiesiog bandė atliepti įvairių visuomenės sluoksnių lūkesčius po paskutinįjį XX a. dešimtmetį patirtų nusivylimų. Tokia populistinė pozicija leido politinėms jėgoms laimėti rinkimus kitur pokomunistiniame ES regione – šias politines jėgas galime laikyti lietuviškos Tvarkos ir teisingumo partijos atitikmenimis.[72] Prie šių politinių jėgų galima priskirti „Teisę ir Teisingumą" Lenkijoje (vadovavo broliai Kačinskiai (*Kaczynski*)), „Fidesz" ir „Jobbik" Vengrijoje bei „Jaunais Laiks" Latvijoje (Norkus, 2012, p. 23). Šių politinių jėgų diskurse dominavo kova su pokomunistiniu „korumpuotu" elitu. Šiam elitui buvo priskiriami tiek ekskomunistai, tiek nacionalistai. Tačiau Lietuvos ypatybė regioniniame kontekste yra ta, kad tiek „Naujosios politikos" Vyriausybė, tiek prezidentu 2003 metais tapęs R. Paksas nesugebėjo dekonstruoti nusistovėjusio elito. XI Vyriausybė valdė per trumpai, o Prezidentas buvo pašalintas apkaltos būdu. Programos turinio požiūriu, XI Vyriausybės programa lyginant su ankstesnėmis nebeturi nei situaciją konstatuojančio skyriaus, nei programines nuostatas motyvuojančių pasakojimų. „Naratyviškumas" išlieka tik daugelio (bet ne visų) programos skyrių pradžioje, kur pateikiami konstatuojančio pobūdžio teiginiai apie Vyriausybės veiklos aplinkybes. Valstybės valdymo pertvarką programoje numatoma organizuoti pasiremiant išimtinai žmogaus teisių apsaugos motyvais, numatant visuomenės nuomonės nustatymą, valdymo decentralizavimą, dereguliavimo ir administracinės tarnautojų diskrecijos siaurinimą. Tokiu būdu XI Vyriausybę galime laikyti pirmąja viešojo valdymo reikalus atsiejančia nuo rinkos poreikių.

XII, XIII ir XIV Vyriausybių programos turi tekstus, kuriuos galima laikyti preambulėmis, o ne įžanginiais skyriais. Jose įvardinami Vyriausybės veiklos prioritetai, akcentuojamas tęstinumas ir referuojama į parlamentinės koalicijos, sudariusios Vyriausybę, rinkimų programines nuostatas. XIV Vyriausybės preambulė yra didesnė apimtimi nei XII ir XIII, taip pat joje į tekstą grįžta (pirmąkart po X Vyriausybės programos) prioritetinių veiklų įvardijimas bei socialinio veiklos konteksto komentavimas („<…> pirmaeiliai darbai" ir „<…> didžiausios problemos šiuo metu").

[72] Ši partija susiformavo 2003 m. skilus Lietuvos liberalų sąjūdžiui, o jai vadovo XI Vyriausybės Ministras pirmininkas R. Paksas.

Lyginant su visomis kitomis, XV Vyriausybės programa yra išskirtinė apimtimi, taip pat socialinio komentavimo ir konkrečių nuostatų apimtimi ir detalumu. Programa skirstoma į keturias numeruojamas dalis. Pirmoji dalis „Paveldėtos padėties analizė" yra skirta tiek socialiniam ekonominiam veiklos kontekstui, tiek Vyriausybės vertybėms, tikslams ir tikėtinoms sėkmingo programos įgyvendinimo socialinėms pasekmėms įvardyti. Antroji dalis „Krizės įveikimo planas" susijusi išimtinai su Vyriausybės veiksmais mažinant ekonominę krizės žalą: viešųjų išlaidų taupymas, mokesčių reforma, parama verslui, pinigų srautų balansavimas. Šiose nuostatose (išskyrus paramą vaikams ir motinystei) Vyriausybės programoje galime įžvelgti prielaidas, kad krizės kilmė suprantama dvejopai. Pirmiausia kad verslas yra nepakankamai konkurencingas ir Vyriausybė turėtų prisiimti atsakomybę už jo konkurencingumo didinimą per ES lėšų panaudojimą. Tuo pačiu išdėstytose nuostatose konstatuojama, kad dalis to nekonkurencingumo priežasties yra perteklinis reguliavimas ir teisinės valstybės silpnumas (neskaidrūs viešieji pirkimai).

Trečiojo dalis „Septynių esminių permainų 2008-2009 metais planai" apima: 1) valstybės valdymo; 2) kovos su korupcija; 3) inovatyvios ekonomikos plėtros; 4) energetikos; 5) švietimo sistemos; 6) sveikatos apsaugos; 7) socialinės atskirties mažinimo nuostatas. Šiuo požiūriu to paties Ministro Pirmininko vadovautos X ir XV Vyriausybės savos struktūra labai panašios. XV Vyriausybės antroji ir trečioji dalis gali būti gretinamos su X Vyriausybės programoje išdėstytais neišvengiamais ir būtinais sprendimais. Tačiau šių nuostatų detalumas XV Vyriausybės programoje yra daug didesnis. Ketvirtoji XV Vyriausybės programos dalis, apimanti 816 nuostatų, savo struktūra atitinka tai, kas ankstesniųjų Vyriausybių programose sudarydavo visą programos dėstomąją dalį. Ši dalis sudaro 80 proc. (180 tūkst. spaudos ženklų) visos programos ir yra vadinama „Vyriausybės 2008-2012 metų veiklos strategijos pagrindinės nuostatos". Šios dalies skyriai yra grupuojami į tris grupes: a) valstybės stiprinimo, b) Lietuvos ūkio ir c) visuomenės gyvenimo reikalų. Pačių skyrių yra 25.

Blondel et al. (2007) studijoje laikomasi istorinio institucionalizmo nuostatos, kad „steigiamasis ministrų kabinetas" didele dalimi lemia vėlesnes valdymo praktikas. Lietuvos atveju (kaip ir kitų Baltijos šalių) kuo vadinti steigiamąjį kabinetą išlieka neaišku. Kad „steigiamasis ministrų kabinetas" tokiu būtų, būtina, kad jo atsiradimas tenkintų tris sąlygas: i) laisvų rinkimų; ii) valstybės nepriklausomybės ir iii) Konstitucijos, įtvirtinančios demokratinius standartus (Blondel et al., 2007, p. 42). Blondel et al. (2007, p. 44) Lietuvos atveju tokia laikoma V Vyriausybė, kadangi I, II ir III formuotos Lietuvos nepriklausomybės nepripažinus užsienio valstybėms, o IV laikoma laikinąja. Tačiau V Vyriausybė, nepaisant to, kad ji suformuota laikantis visų trijų sąlygų, taipogi gali būti laikoma laikina, kadangi MP įsipareigojo eiti pareigas tik iki prezidento rinkimų. Iš kitos pusės, VI Vyriausybės sudėtyje be MP pasikeitė tik trys kiti ministrai (Kašauskienė, 2007, p. 211). 1992-1996 Seimo kadencijos metu veikusių Vyriausybių programų struktūros pagrindinis elementas – jos nuostatų skirstymas į skyrius išliko panašus ir kitų Vyriausybių programose. Kaip aukščiau detaliai aprašoma, V-XV vyriausybių programose galime stebėti, kaip programinėse nuostatose atsisakoma teiginių, kuriais motyvuojami veiksmai juos tolydžio perkeliant į įvadines dalis. Iki XV Vyriausybės programos taip pat galime stebėti, kad 2000-2008 metais

Vyriausybių programose pasakojimo elementų beveik nelieka. Šį reiškinį galima aiškinti tuo, kad šios Vyriausybės buvo koalicinės ir susitarimas dėl vertybių yra sudėtingesnis (skirtingai nuo 1996-2000 m. periodo, jose nedominavo viena partija). Tuo pačiu šiuo periodu Vyriausybių programinės nuostatos tampa daug abstraktesnės ir jas sudėtinga sieti su daugelio konkrečių sprendimų motyvais. Ypatingai šios savybės ryškios XIII Vyriausybės programinėse nuostatose, kuriose akcentuojamas išimtinai vykdytos politikos tęstinumas.

Apibendrindami galime teigti, kad Lietuvos Vyriausybių programų struktūros apžvalga, leidžia išskirti kelias detalesnės analizės reikalaujančias ypatybes. Šias ypatybes galima išdėstyti dviejų priešpriešų kontekste, kurios tampa svarbios analizuojant Vyriausybės priimamų sprendimų vaidmenį institucionalizuojant viešojo valdymo praktikas Lietuvoje: i) lyderystės *versus* tarnystės, ii) veiksmo *versus* rutinizavimo. Abi šios priešpriešos yra glaudžiai susijusios ir turi būti analizuojamos kartu siekiant tinkamai įvertinti Vyriausybių programų ir jomis paremtų pastangų institucionalizuoti viešojo valdymo praktiką. Valdžios sampratą Lietuvos Konstitucijoje galima suvokti gana dvejopai. Iš vienos pusės, ji yra autoriteto šaltinis, iš kitos pusės, jos institucijos tarnauja žmonėms (5 str.). Čia kyla klausimas ar valdžia yra tik sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo mechanizmas, kuriuo yra realizuojami visuomenės poreikiai ir sprendžiami konfliktai, ar valdžia vaidina (turėtų vaidinti) svarbų vaidmenį formuojant visuomenę, jos lūkesčius ir elgseną? Veiksmo ar rutinizavimo klausimas Vyriausybės veiklos kontekste yra svarbus tuo, kad Vyriausybės programų nuostatas galima padalinti į dvi grupes: nuostatas, kuriomis siekiama kažką pakeisti ir nuostatas, kuriomis siekiama išlaikyti/pagerinti situaciją. Šis skirtumas glaudžiai siejasi su Vyriausybės lyderystės klausimu tuo, kad visų Vyriausybių programose galime sutikti reformų diskursą. Tačiau reformų termino Vyriausybės programose negalime lengvai susieti vien tik su proaktyviomis nuostatomis, kuriomis siekiama pakeisti egzistuojančias valdymo ir socialines praktikas taip, kad esančios aplinkybės nebedarytų joms neigiamos įtakos. Kitas svarbus tyrimo aspektas veiksmo *versus* rutinizavimo dimensijoje yra išryškėjęs valdymo sričių diskursas. Jis yra svarbi Vyriausybės veiksmų strateginį selektyvumą lemianti Vyriausybės programų ypatybė ta prasme, kad gali būti siejama su instituciniu reaktyvumu ir siekiu išlaikyti viešojo valdymo *status quo*.

## 4.4 Valdymo sritys: Vyriausybės programų ypatybė

Valdymo srities terminas yra apibrėžiamas Strateginio planavimo metodikos naujoje redakcijoje (Žin., 2009, Nr. 36-1378). Tačiau šis apibrėžimas neleidžia nustatyti kriterijų pagal kuriuos būtų galima apibūdinti konkrečių valdymo sričių aprėptį. Pagal dabartinę sampratą, valdymo sritis sutampa su ministerijos pavadinimu (o jos turinys išdėstomas ministerijos nuostatuose), o nuo 2010 metų ministrams priskirtos valdymo sritys detalizuojamos Vyriausybės nutarimu (Žin., 2010, Nr. 38-1784). Tai leidžia apibendrti, kad valdymo sričių atsiradimas ir išnykimas yra išimtinai susiklostančios politinės konjunktūros rezultatas. Strateginio planavimo metodikoje taip pat įvardijama „horizontalios“ viešosios valdžios veiklos, apimančios kelių ministerijų kompetencijas, galimybė. Taigi strateginio planavimo dokumentai gali įvardyti naujas

sritis, nesutampančias su aukščiau įvardytų ministerinių valdymo sričių samprata. Analizuodami Vyriausybių programas, galime rasti skyrių, kurie atitinka šią vėlesnę valdymo srities sampratą. Tokios sritys skirtingų Vyriausybių programose pasižymi dideliu „mobilumu" apie jų vietos tekste ir santyko su kitomis valdymo sritimis prasme. Ryškūs šio reiškinio pavyzdžiai yra „jaunimo politika" ir „kova su korupcija". Taip pat galime pastebėti, kad V-XV Vyriausybių programų kaitos procese atsiradusios kai kurios sritys lieka ir vėlesnių Vyriausybių programų objektu (pvz., šeimos politika atsiradusi 2-oje VI Vyriausybės redakcijoje), kitos programose atsiranda epizodiškai (pvz., migracijos politika yra X ir XV Vyriausybių programų sritis). O XI Vyriausybės programoje prioritetu laikoma „žmogaus teisių užtikrinimo" sritis, kurios kitose programose išvis nėra. Nors šiame tyrime neatliekama detalesnė viešosios politikos sričių kaitos, atsiradimo ir nykimo analizė, galime teigti, kad skirtingų Vyriausybių programose nėra vieningos valdymo srities sampratos.

Analizuodami Vyriausybės programas detaliau, galime pastebėti, kad su konkrečiomis nuostatomis siejami Vyriausybės veiksmai dažnai įvardijami reformų, politikos ir valdymo (administravimo) terminais. Tačiau dažnai jie naudojami nenuosekliai, o kartais sinonimiškai. Reformų, politikos ir valdymo terminai ir jų sričių skirstymas negali remtis Vyriausybių programose pateiktomis nuostatomis, kadangi šiuos terminus detalizuojančio teksto jose paprasčiausiai nėra. Taigi galime įtarti, kad šie terminai programose atsiranda jų nereflektuojant. Tačiau ši aplinkybė netrukdo bandyti rekonstruoti Vyriausybių programų tekstų ontologiją ir, ją susiejus su reguliatyviniu valdymo institucionalizavimu, apibūdinti Lietuvos viešojo valdymo institucinės kaitos trajektoriją.

Apibendrinus jau pateiktą analizę galime teigti, kad, laikydamiesi istorinio institucionalizmo postuluojamo institucinės kaitos tolydumo prielaidos, turime pripažinti, jog kiekviena nauja Vyriausybė, formuodama savo programą, susiduria su dviem skirtingomis jėgomis: i) istoriškai susiklosčiusia institucionalizacija, kuri atsispindi egzistuojančiame teisiniame reglamentavime ir ii) parlamentinio mandato ypatybėmis. Vyriausybei paveldėjus teisinę valstybę, bet kokios reformos yra susijusios su jau egzistuojančios teisės keitimu. Dažniausiai dėl poįstatyminio reglamentavimo subordinacijos įstatyminiam, tokia kaita yra susijusi su įstatymų keitimu. Didelio masto teisinio reglamentavimo pakeitimas jau savaime yra sudėtingas uždavinys, tačiau tokiose situacijose, kai Vyriausybę remianti parlamentinė dauguma yra koalicinė (ypatingai turinti nedidelę persvarą) arba kai Vyriausybę formuoja parlamentinė mažuma, Vyriausybės gebėjimas inicijuoti tokius pokyčius tampa ypatingai problemiškas. Tuo pačiu Lietuvoje egzistuojanti rinkėjų nuotaikų kaitos tendencija, kuri veikia ne tik švytuoklės principu, bet ir leidžia rinkimuose pasiekti sėkmės ir naujai sukurtoms partijoms, net pokomunistinių ES šalių narių kontekste yra labai didelė (Blondel et al., 2007, p. 37). Toks politinis nestabilumas leidžia daryti prielaidą, kad egzistuojantis valdymo institucionalizavimas netenkina didelės dalies elektorato. Tačiau ši situacija gali užtikrinti reikšmingesnę viešojo valdymo modelio kaitą tik tais atvejais, kai rinkimus laimi politinės partijos, kurių politinė ideologija leidžia artikuliuoti radikalios institucijų kaitos poziciją. Tais atvejais, kai alternatyvą tradicinėms ideologijoms artikuliuojančios partijos siekia sėkmės rinkimuose, bandydamos pateikti visam elektoratui tinkančius

argumentus (t. y. populistiškai), esminių reformų tikėtis negalima. Tokią tikimybę siaurina ir tai, kad, apart XI Vyriausybės, visose valdančiosiose koalicijose buvo ir „tradicinių" XX a. paskutiniajame dešimtmetyje valdžiusių politinių jėgų. Pagrindiniai viešąjį valdymą institucionalizuojantys teisės aktai: Vyriausybės, Viešojo administravimo ir Valstybės tarnybos įstatymai buvo priimti per 1992-1996 ir 1996-2000 metų Seimo kadencijas. Naujame tūkstantmetyje šie teisės aktai nebuvo keičiami iš esmės, t. y. remiantis 2 dalyje išdėstyta bendruomenių ar tinklų ontologija.

Vis dar aptakus valdymo srities terminas Vyriausybių programų turiniuose gali būti suprantamas ir per terminus „reforma" arba „politika". Veiklą gali nurodyti ir tokie terminai kaip „restruktūrizavimas", „privatizavimas", „tobulinimas", „plėtra" ir kt. O skyrių pavadinimai gali nenurodyti jokio veiksmo (pvz., „Socialinė apsauga" arba „Moteris ir šeima"); tokių skyrių ar poskyrių yra visų Vyriausybių programose. 1996-2000 metų Seimo kadencijos Vyriausybių programose pateikiamos ir kitokio stiliaus formuluotės, kuriose veiksmas žymimas terminais „skatinti", „didinti", „remti", „sutvarkyti". Reformų diskursas iš Vyriausybių programų niekada neišnyksta. Tačiau XII-XIV Vyriausybių turiniuose šio diskurso nelieka, o konkrečiose programinėse nuostatose reformos tipiškai siejamos su tęstinumą žyminčiais žodžiais arba apibrėžiamos vienos institucijos rėmuose (pvz., XII Vyriausybės programoje numatomos pensijų ir draudimo nuo nedarbo reformos, *ilgalaikės* mokesčių reformos programos parengimas, *dalyvavimas* teisinės sistemos reformoje; XIII Vyriausybės programoje numatomos visuomenės sveikatos, stipendijų, profesinio mokymo reformos; XIV Vyriausybės programoje šios reformų nuostatos pakartojamos). Toks aiškus reformų diskurso susiejimas su atskiromis sritimis labai skiriasi nuo pirmojo nepriklausomybės dešimtmečio Vyriausybių programose formuojamo reformų diskurso. V-VI Vyriausybių programose ekonomikos reforma ir skirtingi jos aspektai – ūkis, žemės ūkis, pramonė yra subordinuojami ekonominės reformos tęstinumo (išdėstyto ekonominės politikos memorandume) ir privataus sektoriaus sukūrimui. VIII-X Vyriausybių programose pirmiausia numatoma vykdyti reformas teisinėje sistemoje ir jos grindžiamos teisinės valstybės principo įgyvendinimo siekiu. Be šių nuostatų VIII-X Vyriausybių programose siekiama plačių reformų, apimančių tokias horizontalias sritis kaip savivaldos, centrinių institucijų, žemės ūkio, energetikos ir švietimo sistemos.

Politikos terminas kartojasi visų Vyriausybių programose. Suprantant Vyriausybę jos siaurąja, ministrų kabineto, prasme viešosios politikos formavimo procesas baigiasi Vyriausybės nutarimo priėmimu arba ministro įsakymo pasirašymu. Tačiau teigti, kad Vyriausybių programose būtų įmanoma konceptualizuoti tokią politikos sampratą, kai ji skirstoma pagal konkrečius sprendimų priėmėjus, yra neįmanoma. Taigi rekonstruojant viešosios politikos termino naudojimo ypatybes, būtų būtina atsižvelgti į neformaliuosius procesu vykstančius ją formuojant. Viešosios politikos terminas aprobuotas tik 2012 metais Viešojo valdymo tobulinimo programoje iki 2020 metų (Žin., 2012, Nr. 22-1009). Ši programa yra parengta pagal jau minėtą naująją Strateginio planavimo metodikos redakciją (Žin., 2010, Nr. 102-5279). Po Konstitucijos įsigaliojimo veikusios Vyriausybės mūsų aptariamus terminus naudojo konjunktūriškai. XV Vyriausybės inicijuoti pakeitimai viešojo valdymo reglamentavime formalizuoja kai kuriuos iš šių terminų. Taip pat Vyriausybės programa naujoje strateginio planavimo

metodikos redakcijoje laikoma integralia strateginio planavimo sistemos dalimi. Šių pokyčių analizė tampa ypatingai svarbi siekiant įvertinti Vyriausybės vaidmenį viešojo valdymo kaitoje.

Apibendrindami galime teigti, kad Vyriausybės programų turinys ar atskiros nuostatos nėra siejamos su konkrečiomis viešosiomis organizacijomis arba sprendimų priėmimo mechanizmais. Trumpas Vyriausybės programų rengimo terminas ir tai, kad pagal Konstituciją Vyriausybė solidariai atskaitinga Seimui yra svarbūs veiksniai, įtakojantys programų turinį. Tačiau iš kitos pusės, Vyriausybės programos rengimo skaidrumas nėra laikomas svarbiu dalyku viso politinio elito mastu. Taigi galime daryti prielaidą, kad Vyriausybės programų ontologijos nepriklausomai nuo retorinių elementų, naudojamų jų „naratyvinėse" dalyse, nereflektuoja ir nesiekia įtvirtinti sprendimų priėmimo mechanizmo „iš apačios" (įtvirtinant abipusiškumu, tinklaveika ar bendruomenės tapatybe grįstą valdymą). Viešosios valdžios ir pilietinės visuomenės atskyrimas yra institucionalizuotos valdymo praktikos dalis, kurios nesiekiama keisti. Tuo pačiu ši Vyriausybių programų ypatybė nereiškia, kad atskirose srityse neįmanomi kitokie procesai.

Kita Vyriausybių programų dimensija: rinkos sukūrimas (pokomunistinis rinkos ekonomikos institucionalizavimas) ir viešojo valdymo tobulinimas yra tik netiesiogiai susiję procesai. Nors valdymo efektyvumo siekis yra dominuojantis argumentas grindžiant Vyriausybių veiksmus abiejose šiose veiklos sferose, tačiau pokyčiai, kuriuos galime vadinti viešojo administravimo (valdymo) plėtra, atsiranda tik prasidėjus stojimo į ES procedūrai ir didele dalimi siejasi su administracinių gebėjimų stiprinimu ES iniciatyvomis, tuo tarpu kai rinkos institucionalizavimas vyko iki šio proceso pradžios. Šiame, vėlesniame, periode galime stebėti aiškią viešojo ir privataus sektorių skirtį, kur istoriškai nusistovėjusios valdymo sritys yra institucionalizuotos tokiu būdu, kad jose kurti rinkas yra sudėtinga (pvz., gydymo ar švietimo įstaigų tinklo reikalavimai neleidžia formuotis rinkoms, o Koncesijų įstatymo taikymo atvejai kelia daug kontraversijų).

## 4.5 Viešojo valdymo samprata Vyriausybių programose

Pirmąkart viešasis administravimas tampa Vyriausybės veiklos objektu VIII Vyriausybės programoje. Taip pat turime paminėti, kad V Vyriausybės programoje pažymima, jog tuo metu egzistavusi valstybinio valdymo sistema buvo ankstesnio pokyčių periodo rezultatas ir Vyriausybės veiksmai šioje srityje yra „evoliucinio" tobulinimo objektas. Programos poskyrio, skirto Valstybinio valdymo tobulinimui, nėra VI ir VII Vyriausybių programose, tuo pačiu kai kurios nuostatos perkeliamos į „Ūkio valdymo tobulinimo" skyrių. Būtent šiose VI ir VII Vyriausybių programų vietose užsimenama apie ministerijų reorganizavimą ir valstybės tarnautojų statuso nustatymą. Antrojoje VI Vyriausybės programoje šis skyrius yra detalizuojamas ir susiejamas su rengiamu nauju, atitinkančiu Konstituciją, Vyriausybės įstatymu. VII Vyriausybės programoje šio skyriaus nuostatos dar labiau detalizuojamos apimant valdymo reformų orientavimą į „institucijų uždavinių ir funkcijų pritaikymą naujoms ekonominėms ir socialinėms sąlygoms", „išlaid[ų] maži[nimą] optimizuojant valdymo sistemą", „padidi[nant]

jų (valdininkų – aut. past.) atsakomybę už veiklos rezultatus ir priimamus sprendimus“. Tiems, kurie yra plačiau susipažinę su viešojo valdymo reformų diskursu, šie teiginiai leidžia susidaryti įspūdį, kad jau VII Vyriausybė įtvirtino programines nuostatas, kuriomis būtų siekiama institucionalizuoti NVV principus. Tačiau lietuviškajame kontekste Vyriausybės veiksmai NVV požiūriu išlieka stipriai ribojami kontinentinės teisės. Svarbus NVV elementas anglo-saksiškoje teisinėje tradicijoje remiasi kontraktavimo prielaida ne tik tarp viešųjų organizacijų ir išorinių tiekėjų (kaip yra Lietuvoje viešųjų pirkimų atveju), bet ir viešojo sektoriaus viduje. Taigi atskiros viešojo administravimo organizacijos savo santykius tokiame modelyje turėtų grįsti sutartimis (Lane, 2001). Panašų, vyriausybės koncerno, modelį konstruoja Thom ir Ritz (2004), teigdami, kad Vyriausybės ir jai tiesiogiai pavaldaus administracinio aparato tinkamos sąveikos su likusia administracija būdas yra sutarčių dėl rezultatų ir finansavimo pasirašymas. Tokiame modelyje viešosios agentūros tampa visiškai autonomiškos ir sutarties sąlygų įgyvendinimą gali organizuoti kaip tinkamos bei vadovautis verslo vadybos principais. Tačiau Lietuvoje priimti Vyriausybės, Viešojo administravimo ir Valstybės tarnybos įstatymai nesudaro jokių galimybių įgyvendinti tokią radikalią NVV versiją. Tačiau įmanomas siekis bandyti perkelti NVV principus į administracinę teisę. Vyriausybės programose įsitvirtinusi viešojo valdymo efektyvumo retorika gali būti nesunkiai susieta su tradicinio administracinio modelio kritika. Tačiau efektyvumo terminas viešojo administravimo tobulinimo kontekste nenaudojamas VIII ir IX Vyriausybių programose. Ankstesnėse programose šis terminas buvo siejamas su rinkos institucijų sukūrimu, kurios laikytos efektyvios ekonomikos prielaida (žr. 2. Ekonominė politika VI Vyriausybė). Kitaip sakant, VI Vyriausybės programoje ryškėja prielaida, kad rinkos įteisinimas nėra pakankamas ir tam, kad ekonomikos efektyvumas pasiektų pasaulinius standartus, būtinas „rinkos institucijų“ stiprinimas. Šią efektyvumo sampratą galime sieti su TVF parama ir ji remiasi neoklasikinės ekonomikos politikos postulatais bei mažai ką turi bendra su viešojo valdymo praktikų institucionalizavimu.

X Vyriausybės programoje atsirandanti efektyvaus valdymo samprata vėliau tampa atkartojama visų kitų Vyriausybių programų panašiuose kontekstuose. Nors vėlgi X Vyriausybės programoje efektyvus valdymas nėra minimas „Viešojo administravimo reformos ir tobulinimo“ skyriuje. Tačiau šioje programoje, skirtingai nei VIII ir IX Vyriausybių programose, efektyvaus valdymo sampratą galime apibūdinti kituose skyriuose esančių nuostatų pagrindu: „efektyvus mokesčių surinkimas“, „efektyvus finansinės paramos panaudojimas“, „efektyvi rinkos priežiūra“, „efektyviai veikianti visuomenės sveikatos įstaigų sistema“. Nuo XI Vyriausybės programos efektyvumo terminas „kolonizuoja“ Vyriausybių programas ir tampa pagrindiniu terminu žyminčiu, Vyriausybės veiksmų laukiamus rezultatus.

Galime teigti, kad viešojo valdymo požiūriu, Vyriausybių programose vengiama aiškiai įvardyti Vyriausybės valdžios prigimtį, organizavimo ir veiklos principus. Todėl, siekdami apibrėžti valstybės, vykdomosios valdžios ir vyriausybės institucijų veiklos turinius Lietuvos kontekste, turime remtis išimtinai Konstitucijos turiniu ir Konstitucinio teismo doktrina. Galimų Vyriausybės vaidmenų institucionalizuojant viešąjį valdymą lyderystės *versus* tarnystės (žr. 4.3 skyriuje) dimensijos požiūriu, galime teigti, kad Vyriausybės nesiekia aktyviai keisti nusistovėjusių socialinių praktikų

gilesniuose nei reguliatyviniame lygmenyje. Taigi jos nesiekia imtis veiksmų, kurie skatintų sąlygų susidarymą institucionalizuoti tokias viešojo valdymo formas, kurios remtųsi kitokiais socialinio organizavimo tipais (apie tipus žr. 2.7 skyrių). Iš visų po Konstitucijos priėmimo veikusių Vyriausybių programų išsiskiria XI („Naujosios politikos“) ir XV („Permainų“)[73] Vyriausybių programos, kuriose Vyriausybių lyderystės retorika apeliuoja į valdymo pokyčius. Skirtumas tarp jų yra tas, kad XI Vyriausybės programoje pagrindinė ontologinė orientacija yra į „bendruomenę“:

> *„Vyriausybė, iš principo nesutikdama su tokiomis valstybės valdymo kryptimis, siekdama tobulinti jį iš esmės, mažinti centrinės valdžios įtaką, pasitikėdama dar neišnaudotomis savivaldybių galiomis veikti efektyviau, taupiau, vietos bendruomenei suprantamiau, rūpindamasi, kad visų lygių valdžios institucijos ir pareigūnai tarnautų žmogui ir bendruomenei, kelia sau <…> tikslus“ (2 skyriaus pr.).*

XI Vyriausybės programos lyderystės idėja remiasi decentralizacijos principo realizavimu, kurio tikslas – mažinti pačios Vyriausybės vaidmenį (ypatingai žr. 2 sk. paskutiniąją pastraipą) ir sprendimų bei politikos formulavimą perkelti į pilietinės visuomenės erdvę (naudojamas bendruomenės terminas siejamas su socialinėmis paslaugomis; vietos bendruomene (kuri tapatinama su savivalda); verslo, mokyklos ir pedagogų veikla). Negalime vertinti, ar „Naujosios politikos“ Vyriausybės programoje buvusios nuostatos buvo tik retorika dėl trumpo jos veiklos periodo. Tačiau svarbu pažymėti, kad, kalbant apie Vykdomosios valdžios veikimo principus, konkrečiose XI Vyriausybės nuostatose nerandame nuostatų, potencialiai galinčių įtvirtinti bendruomeninio valdymo principus. Įtvirtinamos funkcijų peržiūros (programoje „funkcijų audito“), strateginio planavimo, organizacinio lankstumo nuostatos, kurios priklauso nuo Seimo reikalavimų ir negali būti išimtinai siejamos su bendruomeniniu socialinio organizavimo tipu.

XV Vyriausybės programoje, vertinant jos veiklos pagrindus (žr. I dalį: „Paveldėtos padėties ir iššūkių analizė“), konstruojamas vaizdinys, kad Vyriausybės programos įgyvendinimas yra visos visuomenės (programoje „Tautos“) vieningo veiksmo tikslas. Tačiau dalyse, kuriose dėstomos veiksmų nuostatos, visuomenės įtraukimo principai ir priemonės nėra aiškiai konceptualizuojami. 1-oje dalyje XV Vyriausybės programos retorika apeliuoja į nacionalinę vienybę ir vieningų veiksmų būtinybę, tačiau krizės įveikimo samprata ir veiksmai yra grindžiami ekonominės politikos priemonėmis ir ji suprantama kaip tokia (žr. 2 prgoramos dalį). Tačiau lygiagrečiai vėliau XV Vyriausybės programos tekste lyginant su XI Vyriausybės programa bendruomeninio valdymo priemonės yra minimos plačiau ir įvairesniuose kontekstuose[74]. Bendruomeninis valdymas yra minimas religiniuose, kūrybinės pramonės, vietos (ir savivaldos, ir seniūnijų

---

[73] Viešojoje erdvėje Lietuvoje Vyriausybėms kartais priskiriami tam tikri epitetai. Jie gali būti pozityvūs, net eskaluojami pačių Vyriausybių lyderių, kaip buvo „Naujosios politikos“ atveju arba negatyvūs, kaip buvo XIII Vyriausybės atveju, jos lyderį A. Brazauską ir pagal implikaciją visą Vyriausybę praminus „stabilumo garantu“. XIV ir XV Vyriausybės pradėjo naują tradiciją, prisiskirdamos epitetą pačios: atitinkamai „pasitikėjimo“ ir „permainų“. 1996-2000 metais veikusių Vyriausybių programose galima įžvelgti tokio šūkio elementų: „Mūsų tikslas – Lietuvos sėkmė“.

[74] Jei XI Vyriausybės programoje bendruomenė minima šešiskart, tai XV – 66.

lygmenimis), mokyklos, tėvų, kitokiuose švietimo kontekstuose, sveikatos ir socialinių paslaugų (pagyvenusių žmonių, vaikų globos ir pan.), o taip pat viešojo saugumo ir kaimo kontekstuose. Tuo pačiu XV Vyriausybė numato steigti Bendruomenių departamentą (prie ministerijos, atsakingos už socialinę politiką[75]) ir aktyviai skatinti bendruomeių kūrimąsi.

Tarpinės XII, XIII ir XIV Vyriausybių programos nuosekliai plėtė bendruomenių termino naudojimo sritį (bendruomenių politika detalizuojama atitinkamai 7, 14 ir 16 kartų). Visų šių trijų Vyriausybių programose bendruomenių politika suvokiama vietos savivaldos, išeivijos, kaimo ir kultūros politikos kontekstuose (XIII ir XIV Vyriausybių programų dar detalizuojama etninių ir kaimo bendruomenių kultūrų puoselėjimas). Taigi XIII ir XIV Vyriausybių programose bendruomeniškumo užtikrinimas tampa suvokiamas ne tik kaip funkcijų perdavimo visuomenei klausimas – jo plėtojimas suprantamas kaip socialinės gerovės elementas (siejamas su sveikata įskaitant psichinę ir slauga).

Atlikta Vyriausybių programų analizė viešojo valdymo požiūriu rodo stebėtinai didelį programinių nuostatų tolydumą. Paaiškinti vidinę dinamiką, pagal kurią rengiamos programos ir kokį vaidmenį vaidina aukštieji valstybės tarnautojai, nėra šio darbo tikslas, o tiriama medžiaga tam nėra pakankama. Šį tęstinumą gali paaiškinti ta aplinkybė, kad institucijų pateikiama informacija, kuri yra naudojama programai rengti tampa programos redagavimo pagrindu, kadangi programų rengimas „nuo balto lapo“ per šiam darbui atlikti skirtas 15 dienų yra nerealistiška prielaida. Taip pat matome, kad Viešojo valdymo tobulinimo, reformavimo ir plėtros klausimai turi dvi dedamąsias: „vertikalų“ sričių valdymo ir „horizontalų“ bendrojo administracinio proceso valdymo. Vertikaliajame procese stebime didelę įvairovę priemonių, kuriomis numatoma įgyvendinti skirtingais socialinio organizavimo tipais pagrįstus valdymo modelius. Horizontaliajame, institucionalizuotame Valstybės tarnybos ir Viešojo administravimo įstatymuose matome tik inkrementišką kaitą, kuria išlaikomi tradicinio (administracinio) valdymo principai. Valdymo priemonių variaciją valdymo srityse galime aiškinti i) ministerinės atsakomybės įtvirtinimu Konstitucijoje arba ii) *ad hoc* „horizontaliųjų“ sričių valdymo prigimtį, kai institucionalizacija vyksta už hierarchinio valdymo ribų tarpinstitucinio bendradarbiavimo valdymo būdu. Skirtingi viešojo valdymo elementai, kurie pirmiausiai suprantami per bendruomenių vaidmens didinimą, yra subordinuojami valdymo sritims ir jų rėmuose bendruomenėms gali būti suteikiama tam tikra diskrecija teikti paslaugas arba pasiūlymus politikos formavimui. Tačiau sprendimai dėl valdymo išlieka centrinės valdžios įstaigų prerogatyva. Dėl šių priežasčių galime apibendrinti, kad viešojo valdymo sistemos strateginį selektyvumą lemia Seimo-Vyriausybės-Ministerijų santykių ypatybės. Ministerijų valdymo sričiai priskiriamų institucijų-bendruomenių santykiai subordinuojami pirmosioms ir tik tokiame kontekste gali būti susieti su visuomenės įtraukimu į politikos formavimą ir įgyvendinimą. Pagal tokį modelį viešoji politika formuojama ministerijose ir jos pagrindu Vyriausybė teikia Seimui siūlymus dėl įstatymų keitimo, arba, jei tai nebūtina, ji priima

[75] XV Vyriausybės programoje numatyta pertvarkyti Socialinės apsaugos ir darbo ministeriją ir Šeimos ir socialinės apsaugos ministeriją, tačiau nei ministerija nei departamentas nebuvo sukurti.

sprendimus savarankiškai. Dalis šių sprendimų numato, kad jie būtų įgyvendinami ne per viešojo administravimo institucijas ar viešąsias įstaigas, bet per bendruomenes.

Lietuvos viešojo valdymo modelio strateginis selektyvumas pasireiškia siekiu didinti ministerinę kontrolę, todėl, norint įvertinti kitokių valdymo formų institucionalizaciją, reikėtų kito tyrimo. Tačiau galime teigti, kad bendruomeninės valdymo priemonės daugiausia yra siejamos su socialinių paslaugų (plačiąja prasme[76]) teikimu. O su geografine arba specifine profesine veikla – rečiau (pvz., įvairių patariamąją teisę turinčių tarybų; teisininkų, medikų ir pan. asociacijų/rūmų) bei socio-demografinėmis grupių savybėmis. Pagal šiuos kriterijus galima išskirti ypač daug bendruomenių, tačiau Vyriausybių programose tipiškai turimos omenyje vietos savivaldos bendruomenės, jaunimas ir kaimo bendruomenės (kurioms yra būdinga ir veiklos specifika). Vyriausybei išliekant „paskutiniąja instancija" politikos formavimo požiūriu, o pilietinės visuomenės struktūrą paliekant tik kaip rekomendacinę arba įgyvendinančią kai kurias funkcijas, galime teigti, kad toks modelis nors ir negali būti laikomas tradiciniu administraciniu, tačiau jame išlaikomi pagrindiniai šio modelio elementai, leidžiantys Vyriausybei įgyvendinti politiką savo nuožiūra. Taigi lyderystės *versus* tarnystės Vyriausybės vaidmenų tipų požiūriu, galime reziumuoti, kad Vyriausybių programose neformuluojamos nuostatos, kurios leistų teigti, kad viešojo valdymo institucionalizavimas, pagrįstas kitokiu nei hierarchiniu socialinio organizavimo tipu, gali būti naudojamas tik dėl susiklosčiusios politinės konjunktūros. Pati Vyriausybė yra institucionalizuota taip, kad palaikytų viešojo valdymo modelio *status quo*. Nepaisant kai kurių retorikos pokyčių Lietuvos viešojo valdymo modelis patiria vis gilesnę Vyriausybės veiklos rutinizaciją (kalbant apie veiksmo *versus* rutinizacijos skalę), kuri pasireiškia didėjančiu administracinio reglamentavimo detalizavimu. Vyriausybės institucinį vaidmenį, kuris užtikrina viešojo valdymo modelio tęstinumą ir leidžia pagrįsti tai, kad kartu su Vyriausybės programose atsiradusiu viešojo valdymo srities skyriumi atsiranda ir teisinis strateginio valdymo reglamentavimas, kuriuo įtvirtinami inkrementinės valdymo plėtros principai. Ši plėtra remiasi jau nusistovėjusiais valstybės institucijų vaidmenimis ir jų nesiekia keisti.

Apibendrindami negalime teigti, kad Vyriausybės strateginis selektyvumas negali būti įveiktas charizmatinio lyderio (tam būtų reikalingi papildomi tarpdisciplininiai tyrimai). Tačiau galime teigti, kad, politinio elito (jį suprantant kaip sistemines partijas) požiūriu, dabartinis viešojo valdymo modelis yra institucionalizuotas normatyviniame lygmenyje.[77] Šioje dalyje išskirtų dviejų ašinių Vyriausybės vaidmens institucionalizuojant viešąjį valdymą analizės dimensijų: i) lyderystės *versus* tarnavimo ir ii) veiksmo *versus* rutinizavimo požiūriu, Vyriausybių programų kaitą galime sieti su hierarchinio socialinio organizavimo tipo institucionalizacija netgi nepaisydami to, kad Vyriausybės programų „naratyvinės" dalys kritiškai jį vertina. Konkrečios progra-

---

[76] Švietimas, socialinė ir sveikatos apsauga gali būti suprantamos kaip socialinės paslaugos arba socialinę valstybės misiją įgyvendinti veikla. Jas galima priešinti infrastruktūros (užtikrinančios ekonomikos funkcionavimą) ir bazinėms (leidžiančioms apibrėžti politiją kaip valstybę: mokesčių rinkimas ir administravimas, užsienio reikalai, teisingumas, gynyba ir viešasis saugumas) (plačiau žr. Peters, 2010).

[77] Ta aplinkybė, kad pasitikėjimas valstybės institucijomis po įstojimo į ES menksta, leidžia teigti, jog normatyvinė institucionalizacija visos visuomenės mastu nėra įvykusi (Gaidys, 2011).

minės nuostatos bei jų įgyvendinimo priemonės leidžia teigti, kad kokių nors pobiurokratinių valdymo praktikų nacionaliniu mastu institucionalizacija nėra institucinis Vyriausybių veiklos tikslas. Tačiau naujas viešojo valdymo idėjas gali būti siekiama įgyvendinti egzistuojančio teisinio reglamentavimo rėmuose. Šios idėjos pirmiausiai yra susijusios su bendruomenių kategorija atskirose viešosios politikos srityse (tačiau skirtingose srityse jas galime suprasti labai skirtingai). Verslo valdybos elementų diegimas bendrajame administraciniame reglamentavime ir praktikoje taipogi vyksta detalizuojant procedūras, todėl Vyriausybė išlaiko visus teisinius svertus prireikus taikyti hierarchinio valdymo priemones. Atlikta analizė leidžia teigti, kad Vyriausybės veikloje tarnavimas gali būti konceptualizuojamas tradicinio (administracinio) viešojo valdymo modelio terminais, t. y. Vyriausybės veikla pirmiausiai grindžiama ištikimybe abstrakčiai suvokiamai teisinės valstybės idėjai.

## 4.6 Strateginis planavimas ir viešojo valdymo kaita[78]

Aukščiau šioje dalyje pateikiama Vyriausybių programų nuostatų ir pagrindinių viešojo administravimo sistemą apibrėžiančių įstatymų nacionaliniame lygmenyje analizė turi būti papildyta strateginio planavimo analize. Kaip jau pažymėta, valdymo sritis vienu metu yra ir būtinas, ir neapibrėžtas vykdomosios valdžios veiklos atributas. Strateginis planavimas yra koordinavimo priemonė, kurios paskirtį pirmiausia galime konceptualizuoti kaip kompleksiškų santykių, atsirandančių dėl to, kad daugeliu atveju valdymo sritis ir viešųjų organizacijų tinklas negali būti sutapatinami. Strateginio planavimo susiejimas su konkrečiais principais ir teisiniu reglamentavimu atsiranda kartu su valdymo efektyvumo (ne ekonomikos institucijų) diskursu ir gali būti laikoma sudėtine šio diskurso dalimi. Strateginio valdymo metodikos sukūrimas dar nėra 1996-2000 metų Seimo kadencijos metu veikusių Vyriausybių programų tikslas. Strateginio planavimo kaita, panašiai kaip ir Viešojo administravimo bei Valstybės tarnybos įstatymų kaita, leidžia teigti, kad net ir XV Vyriausybė, skelbusi radikalios kaitos šūkius, iš esmės nesiekė keisti nusistovėjusių institucinių praktikų.[79] Greičiau galime teigti, kad viešojo valdymo, veikiančio pagal ministerinės atskaitomybės principą, institucionalizacija net suintensyvėjo. Pvz., viešojo valdymo organizacijų vidaus valdymo kontekste siekiant veiklos efektyvumo yra nustatomi nauji tarnautojų vertinimo principai, tačiau jie yra formalizuojami tokiu būdu, kad atskaitomybė už jų laikymąsi vis tiek užtikrinama laikantis tradicinių administracinių procedūrų.

Valstybės valdymo permainų turinį detalizuojančiame XV Vyriausybės programos tekste strateginio planavimo sistemos pertvarka yra pirmas uždavinys, kurį numatyta įgyvendinti 2008-2009 metais. Šio uždavinio įgyvendinimą apibrėžia penkios nuostatos: i) naujos strateginio planavimo metodikos parengimas; ii) Vyriausybės

---

78 Dalis teksto šiame skyriuje parengta remiantis Bileišiu (2012).

79 Išimtimi galime laikyti jau minėtą naujos Vyriausybės įstatymo redakcijos nuostatą, pagal kurią Vyriausybių programos yra priskiriamos prie strateginio planavimo dokumentų ir turi būti rengiamos atsižvelgiant į Valstybės pažangos strategiją. Tačiau kaip ši nuostata galėtų saistyti Seimo teisę priimti ir kitokią Vyriausybės programą nėra aišku. Tačiau tai, kad ši nuostata yra įstatyminė, o programa priimama nutarimu, reiškia, kad įmanoma įsivaizduoti situaciją, kuriai susidarius Vyriausybės programa taptų administracinio ginčo objektu.

kanceliarijos reorganizavimas į Ministro Pirmininko tarnybą; iii) strateginių planų skaičiaus sulyginimas su ministerijų skaičiumi; iv) „sėkmės rodiklių" sukūrimas, leisiantis įgyvendinti strateginio valdymo ir valdymo pagal rezultatus siekį; v) ilgalaikių Vyriausybės prioritetų apibrėžimas per „Nacionalinį susitarimą" ir visuomenės sutarimą bei tarpusavio pasitikėjimą skatinančių mechanizmų kūrimas įskaitant ir institucinius (Nacionalinę ekonomikos ir visuomenės reikalų tarybą bei Nacionalinę globalizacijos tarybą).

Pirmoji strateginio planavimo metodika patvirtinta 2000 m. O tarp 2002 ir 2003 metų Lietuvoje koegzistavo dvi strateginio planavimo metodikos: 2000 m. patvirtinta Finansų ir Valdymo reformų bei savivaldybių reikalų ministrų (Žin. 2003, Nr. 21-911) ir 2002 m. patvirtinta Vyriausybės (Žin. 2002, Nr. 57-2312). Vyriausybės nutarime (vėlesnėje metodikoje) nenurodomas aukštesnysis teisės aktas, kurį nutarimas įgyvendina. Ankstesnė, finansų ministro įsakymu patvirtinta strateginio planavimo metodika referavo ne į įstatymą, o į Vyriausybės nutarimą dėl 2001 m. biudžeto rengimo. Ši strateginio planavimo metodikos teisinė problema išspręsta tik patvirtinus naują jos redakciją 2010 m. Šioje redakcijoje, kaip ir jos pirmtakėje, patvirtintoje finansų ministro įsakymu, metodikos poreikis motyvuojamas tuo, kad ji reikalinga tinkamai formuoti biudžetą, tik šiuo atveju remiamasi biudžeto įstatymu. Nuo metodikos patvirtinimo 2002 m. ji buvo keista aštuonis kartus – šešis iš jų per XV Vyriausybės kadenciją. Dviem naujausiais pakeitimais metodika keitėsi iš esmės: i) patvirtinant naują metodikos redakciją (Žin. 2010, Nr. 102-5279) ir ii) naują metodikos priedų redakciją (Žin. 2011, Nr. 50-2444). Šiais pakeitimais įgyvendinta XV Vyriausybės programos pirmoji strateginio planavimo sistemos pertvarkos nuostata ir yra būtina prielaida įgyvendinant kitas susijusias Vyriausybės programos nuostatas, tarp jų ir Vyriausybės kanceliarijos reorganizavimo.

Vyriausybės programoje Vyriausybės kanceliarijos reorganizavimas motyvuojamas tuo, kad naujoji organizacija turi turėti du elementus: i) Ministro Pirmininko kanceliariją ir ii) Vyriausybės strateginį komitetą aptarnaujančią patariamąją ekspertinę instituciją. Būtent pastaroji funkcija laikoma pagrindine. 2009 metų rugsėjį Vyriausybės kanceliarija pervadinta į Ministro Pirmininko tarnybą ir priimti jos nuostatai (Žin. 2009, Nr. 109-4580). Šiuose nuostatuose išlaikomas hierarchinis valdymo modelis: tarnybos kanclerį skiria ir atleidžia politinio pasitikėjimo pagrindu Ministras Pirmininkas ir jis yra pavaldus bei atskaitingas Ministrui Pirmininkui. Tačiau naujoji Ministro Pirmininko tarnyba pasižymi didesne vadovybės politizacija – kanclerio pavaduotojai ir departamentų direktoriai yra asmeninio politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojai ir visi yra pavaldūs Ministrui Pirmininkui. Taigi galime teigti, kad Ministro Pirmininko tarnybos vadovų lygmenyje yra įtvirtinama komandinio darbo idėja. Žinoma, tokio modelio realus veiksmingumas priklauso nuo Ministro Pirmininko vaidmens komandoje. Reorganizuotoji tarnyba turi Strateginio valdymo departamentą. Strateginio planavimo srityje Ministro Pirmininko tarnybos nuostatai nuo anksčiau galiojusių Vyriausybės kanceliarijos nuostatų skiriasi tuo, kad kanclerių numatytas uždavinys ne „*koordinuoti ministerijų ir Vyriausybės įstaigų strateginių veiklos planų įgyvendinimą*", o „*dalyvau[ti] rengiant ir atnaujinant valstybės ilgalaikės raidos strategiją, nustatant ilgalaikius strateginius prioritetus, kuriant ir tobulinant*

*Vyriausybei atskaitingų valstybės institucijų strateginio valdymo ir sprendimų projektų poveikio vertinimo ir ilgos bei vidutinės trukmės strateginių dokumentų sistemas, užtikrinančias Vyriausybės nustatytų prioritetų (tikslų) įgyvendinimą*". Šios nuostatos įtvirtinimo implikacijos paaiškėja tik platesniame Vyriausybės programoje numatytų veiksmų kontekste: tiek jau aptartos strateginio planavimo metodikos naujosios redakcijos nuostatose, tiek per „sėkmės rodiklių" sukūrimo idėją Vyriausybės programoje.

Vyriausybė 2009-2012 m. įgyvendino vadinamąjį VORT (valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimas) projektą, kurio rėmuose buvo parengta eilė metodinių dokumentų (tarp jų ir naujoji strateginio planavimo metodika). Jo analizė leidžia paaiškinti idėjos, kad Ministro Pirmininko kancleris turi dalyvauti rengiant strateginio planavimo dokumentus, o ne koordinuoti jų įgyvendinimą svarbą. VORT projekto pagrindas – „valdymo pagal rezultatus" ir „įrodymais grįsto sprendimų priėmimo" principai. Projektą sudarė trys tarpusavyje susiję etapai: i) Vyriausybės veiklos rezultatų stebėsenos tobulinimas; ii) Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų peržiūros ir biudžeto programų tobulinimas; iii) sprendimų projektų poveikio vertinimo tobulinimas. Teisiniai projekto rezultatai pirmajame etape buvo naujoji strateginio planavimo metodika ir strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodika (Žin. 2010, Nr. 127-6490). Antrajame – programų vertinimo metodika, pagal kurią vertinimus vykdo darbo grupė, kuri sudaroma iš Finansų ministerijos ir Ministro Pirmininko tarnybos atstovų, dirbančių pagal Vyriausybės patvirtintą programų vertinimo planą (Žin. 2011, Nr. 104-4880) bei Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų peržiūros metodika, pagal kurią funkcijų peržiūra taip pat atliekama remiantis metiniais peržiūros planais. Šiuos planų projektus rengia Vidaus Reikalų ministerija, o funkcijų peržiūrą gali inicijuoti pati darbo grupė, Saulėlydžio komisija arba bet kuri institucija. Trečiajame – parengtos socialinių sąnaudų analizės metodinės gairės, skirtos *ex-post* sprendimų poveikio vertinimui.[80]

Naujoji strateginio planavimo metodika įtvirtina paprastesnę strateginio planavimo schemą pagal kurią Valstybės pažangos strategija (10-20 metų trukmės, tvirtinamą Seimo) įgyvendinama remiantis Nacionalinės plėtros programa ir papildomomis programomis, kurias gali inicijuoti ministrai. Papildomas programas tvirtina Vyriausybė ir jos gali būti rengiamos tik tais atvejais, jei plėtra nėra aptariama Nacionalinėje plėtros strategijoje. Šis strateginio planavimo sistemos supaprastinamas yra sąlyginis, kadangi XV Vyriausybės programos nuostata, kad strateginių planų skaičius turėtų sutapti su ministerijų skaičiumi, naujojoje metodikoje nėra įgyvendinama. Strateginius planus rengia ne tik ministerijos, bet ir asignavimų valdytojai. Taip pat metodikoje numatoma, kad Valstybės plėtros strategiją detalizuojančios programos (kurių įgyvendinimas gali reikalauti kelių institucijų dalyvavimo) gali būti įgyvendinamos remiantis tarpinstituciniais veiklos planais, kurie sudaromi tais atvejais, jei programą įgyvendina daugiau kaip dvi institucijos. Taigi galime teigti, kad naujoji metodika trumpalaikių strateginių planų požiūriu palieka galimybę reikšmingam strateginio planavimo siste-

[80] Šio teksto rašymo metu teisiškai tokio vertinimo nuostata nebuvo įtvirtinta, tačiau gairių projekto vykdytojai tokią perspektyvą jose numato.

mos kompleksiškumo didėjimui. Laikydamiesi biuro formavimo modelio[81] prielaidų, galime tikėtis, kad plėtros programų skaičiaus didėjimu bus suinteresuotos daugelis asignavimų valdytojų (ar bent nebus suinteresuoti jų skaičiaus mažinimu).

Kalbant apie paskutiniąją čia aptariamą valstybės valdymo pertvarkos Vyriausybės programoje nuostatą, t. y. ilgalaikius Vyriausybės prioritetus apibrėžti per Nacionalinį susitarimą ir kurti visuomenės sutarimą bei tarpusavio pasitikėjimą skatinančius mechanizmus, kyla daugiausiai klausimų dėl to, ar reguliaciniai ir instituciniai pokyčiai, įvykę per XV Vyriausybės valdymo periodą, realizuoja šią nuostatą. Pirmiausia galime teigti, kad, laikantis naujosios strateginio planavimo metodikos nuostatų, lieka vienintelis dokumentas, kuriame „iškristalizuojami" ilgalaikiai valstybės plėtros tikslai – tai Valstybės pažangos strategija. Ši strategija (viešojoje erdvėje dar vadinama „Lietuva 2030") šio tyrimo redagavimo metu (2012 metų pavasarį) dar nebuvo patvirtinta (ją buvo numatyta priimti 2012 Seimo pavasario sesijoje). Tačiau strategijos projektas didele Seimo narių balsų dauguma buvo patvirtintas per jos pristatymą (2012 kovą). Vyriausybės programos kontekste strateginių tikslų nustatymą susieti su Nacionaliniu susitarimu galime tik sąlyginai. Vyriausybės veiklos periodu laikinai galiojo tik vienas dokumentas, vadintas „Nacionaliniu susitarimu". Šio dokumento pagrindinis tikslas – sukurti socialinį konsensusą dėl 2008 m. prasidėjusios ekonominės krizės suvaldymo, jis galiojo iki 2010 pabaigos (Žin. 2009, Nr. 127-5499). Taipogi kyla klausimas, ar įmanoma kalbėti apie Vyriausybės tikslų ilgalaikiškumą, jei vienos Vyriausybės maksimalus veiklos terminas yra ketveri metai ir kai visuomenės susitarimą bei tarpusavio pasitikėjimą skatinančių priemonių institucionalizacija nebuvo realizuota. Valstybės pažangos tarybą, kuri buvo pagrindinė struktūra, organizavusi Valstybės pažangos strategijos rengimą, institucionalizacijos bandymu galima laikyti tik sąlyginai. Valstybės pažangos tarybos statusas atitiko Vyriausybės komisijos statusą (t. y. ji laikina) (Žin. 2010, Nr. 28-1326).

XV Vyriausybės veiklos kontekste pirmasis viešojo valdymo reformų žingsnis ir jo tyrinys buvo apibrėžtas Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijoje, priimtoje 2009 m. lapkritį (Žin., 2009, Nr. 138-6075). Įgyvendinimo jos nuostatas, pakeistas Vyriausybės įstatymas detalizuojant: i) valstybės institucijų steigimo sąlygas; ii) šių institucijų vaidmenį valdymo procese; iii) vadovų skyrimo tvarką. Taip pat pakeistas Viešojo administravimo įstatymas: i) išdėstant viešojo administravimo įgaliojimų suteikimo principus; ii) patikslinant viešojo administravimo subjekto sąvoką ir subjektų sistemą; iii) nustatant apribojimus viešojo administravimo įgaliojimų suteikimui įmonėms ir viešosioms įstaigoms. Taigi pokyčiai valdymo proceso požiūriu išlaiko hierarchinę viešojo administravimo sampratą ir ją net šiek tiek griežtina.

---

[81] 1975 m. žurnale *Journal of Law and Economics* W. A. Niskanen publikavo didelės kontraversijos ir akademinių ginčų sulaukusį straipsnį „Bureaucrats and Politicians", kuriame iškėlė hipotezę, kad biurokratijos yra mažiau efektyvios už rinkas dėl to, jog viešose organizacijose karjera ir galios augimas yra matuojami ne pagal rezultatus, o pagal gaunamus asignavimus ir valdomo biuro dydį. Todėl biurokratai visada siekia, kad būtų patvirtintas kuo didesnis biudžetas, o politikai yra linkę su tuo sutikti, kadangi išlaidų didinimas užtikrina perrinkimą. Šis modelis dažnai laikomas naujosios viešosios vadybos teoriniu pagrindu ir jame išdėstytas prielaidas taip pat galima įžvelgti ir VORT projekto apraše.

Viešojo valdymo tobulinimo programa[82] yra dokumentas, numatantis tęstinius veiksmus, kurie institucionalizuotų Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijoje numatytus pokyčius. Ši programa yra ypatingai svarbus dokumentas Lietuvos viešojo administravimo tyrimuose tuo, kad jame pirmąkart nacionalinėje teisėje įtvirtinami (aprobuojami) „Viešojo valdymo“, „Viešosios politikos“ ir „Viešojo valdymo institucijos“ terminai.[83] Viešasis valdymas apibrėžiamas kaip: „*visuma viešosios politikos nustatymo, formavimo ir (arba) dalyvavimo ją formuojant ir įgyvendinimo procesų, kuriuose dalyvaujant viešojo valdymo institucijoms ir visuomenei priimami ir įgyvendinami valdymo sprendimai ir teikiamos administracinės ir viešosios paslaugos*“ ir terminų banke verčiamas į angliškąjį „*public governance*“. Viešojo valdymo institucija apibrėžiama kaip: „*subjektai (valstybės politikai, valstybės ir savivaldybės institucijos ir įstaigos, pareigūnai, valstybės tarnautojai, valstybės ar savivaldybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, asociacijos, akcinės bendrovės ir uždarosios akcinės bendrovės, kuriose valstybei ar savivaldybei priklauso daugiau kaip 50 procentų balsų visuotiniame akcininkų susirinkime), teisės aktų įgalioti dalyvauti viešojo valdymo procesuose*“. Viešoji politika suprantama kaip: „*valdymo sprendimais išreikšta suderinta viešojo valdymo institucijų ir visuomenės valia visuomenei ir visai valstybei svarbiems klausimams ir problemoms spręsti*“.[84]

Pačią programą apibūdina jos strateginis tikslas: „*užtikrinti visuomenės poreikius atitinkančios viešosios politikos nustatymą, formavimą ir efektyvų įgyvendinimą: didinti viešojo valdymo procesų atvirumą ir skatinti visuomenę aktyviai juose dalyvauti, teikti geros kokybės administracines ir viešąsias paslaugas, stiprinti strateginio mąstymo gebėjimus viešojo valdymo institucijose ir gerinti jų veiklos valdymą*“. Šį tikslą detalizuoja trys „programiniai“ tikslai: i) „*užtikrinti viešojo valdymo procesų atvirumą ir skatinti visuomenę aktyviai juose dalyvauti*“; ii) „*užtikrinti visuomenės poreikius atitinkančių paslaugų teikimą*“; iii) „*stiprinti strateginį mąstymą viešojo valdymo institucijose ir gerinti jų veiklos valdymą*“. Šie tikslai yra detalizuojami atskiromis programos nuostatomis (atitinkamai 6, 8 ir 15), o joms įgyvendinti numatomi programos uždaviniai. Tačiau uždaviniai ir programinius tikslus detalizuojančios nuostatos nėra susiję mechaniškai. Kiekvienam tikslui numatyti du arba trys uždaviniai: pirmajam – „*užtikrinti viešojo valdymo institucijų veiklos skaidrumą ir viešosios informacijos prieinamumą visuomenei*“ ir „*skatinti visuomenę, ypač nevyriausybines organizacijas ir vietos bendruomenes,*

---

82 Viešojo valdymo tobulinimo programos pavadinime galime įžvelgti eufemizmą, kadangi vadindamasi „tobulinimo“ programa teisiškai ji atitinka valdymo srities „plėtros“ programos statusą.

83 Terminų aprobavimą numato terminų banko įstatymas. Pagal jį aprobuotą terminą teisiniuose dokumentuose galima naudoti griežtai pagal jo apibrėžimą. Terminų banką administruoja Valstybinė lietuvių kalbos komisija, jį galima rasti internete adresu: http://terminai.vlkk.lt/pls/tb/tb.view_help?p_sid=527587&p_page_no=1. Šio tyrimo metu terminų banko paieškos sistema negeneravo unikalių paieškos adresų kiekvienam terminui, todėl nebuvo galimybės pateikti tikslias nuorodas.

84 Plg. LR terminų banke teiktinas ir kitoks viešosios politikos apibrėžimas: „tam tikras Vyriausybės veiksmų kursas arba planas spręsti tam tikras problemas ar siekti tikslų. Apima viešosios politikos turinį ir procesą, nagrinėjami įvairūs formalūs ir neformalūs veikėjai, veikiantys įvairiais valdymo lygiais. Skiriamos kelios formos: perskirstymo (angl. *redistributive*), paskirstymo (angl. *distributive*), reguliavimo (angl. *regulatory*). Gali reikšti tam tikrą vertikalią (transporto, energetikos ir t. t.) ar horizontalią (valdymo, jaunimo ir t. t.) viešosios politikos sritį. Nereikia painioti su politikos (angl. *politics*) terminu“.

*dalyvauti viešojo valdymo procesuose*“; antrajam – „*gerinti paslaugų kokybę taikant subsidiarumo principą ir kuo aktyviau į tai įtraukiant visuomenę*“ ir „*gerinti asmenų aptarnavimo viešojo valdymo institucijose kokybę ir didinti teikiamų paslaugų prieinamumą visuomenei*“; trečiajam – „*diegti į rezultatus orientuotą ir įrodymais grįstą valdymą*“, „*nuolat didinti viešojo valdymo institucijų veiklos efektyvumą*“ bei „*didinti valstybės tarnybos patrauklumą – orientuoti ją į visuomenės poreikius ir veiklos rezultatus, diegti naujoves, didinti jos lankstumą ir kompetenciją*“. Kiekvieną iš uždavinių numatoma realizuoti per „pagrindines kryptis“ (jų viso numatoma 26, pagal aukščiau išdėstytus uždavinius atitinkamai: 2, 5, 3, 3, 5, 4, 4).

Viešojo valdymo tobulinimo programoje numatyta parengti tarpinstitucinį veiklos planą šios programos uždaviniams įgyvendinti.[85] VORT baigiamojoje konferencijoje perėjimas nuo „viešojo administravimo“ prie „viešojo valdymo“ aiškinamas kaip „valdymo kultūros“ poslinkis, kuriame viešasis administravimas ir viešoji politika suprantama holistiškai ir kurioje turi dalyvauti: valdžios institucijos, piliečiai, nevyriausybinės organizacijos, verslas/privatus sektorius (Šiupšinskas, 2012). Pagrindinis programos sėkmės kriterijus (strateginio tikslo vertinimo rodiklis) – gyventojų pasitikėjimas valstybės ir savivaldybių institucijomis, kuris turėtų pakilti nuo 39 iki 56 proc. per programos įgyvendinimo periodą. Programos tikslai ir uždaviniai taip pat turi atskirus kvantifikuotus rodiklius. Čia svarbu pažymėti, kad „valdymo kultūros kaita“ diegiant kvantifikuotų rodiklių sistemą negali būti tapatinama su bendruomeninio ar abipusiškumo socialinio organizavimo tipais ir turėtų būti laikoma NVV bruožu. Tačiau net ir tokiu atveju galime rasti rimtų argumentų apibendrinti, kad biurokratinės atskaitomybės sąlygomis įvedamos naujovės negali pakeisti vidinių viešosiose organizacijose nusistovėjusių santykių. Taigi galime pagrįstai abejoti „valdymo kultūros“ kaitos potencialu.

## 4.7 Viešojo valdymo tobulinimo programos iki 2020 metų vertinimas ir apibendrinančios pastabos: viešojo valdymo modelio apibrėžties principai

Analizuodami naująją Viešojo valdymo tobulinimo programą atliktos teorinės atrankos kontekste turime iškelti du klausimus: i) kokį individo vaizdinį (atitinkamai socialinės realybės ontologiją) apibrėžia ši programa, ii) ar jis nuoseklus ir iii) ar numatyti uždaviniai atitinka siekius.

Strateginis programos tikslas aiškiai leidžia daryti prielaidą, kad strategijos autorių požiūriu racionalaus žmogaus vaizdinys yra realus. Tokią išvadą leidžia daryti strategijoje nuosekliai siejami „visuomenės poreikių“ ir „efektyvaus valdymo“ teiginiai, pvz., tai, kaip yra apibrėžiami „visuomenės poreikiai“: „*pokyčius <…> atlikti būtina, kad didėtų viešojo valdymo proceso efektyvumas ir geriau būtų tenkinami visuomenės poreikiai*“; „*efektyvumą lemia viešojo valdymo institucijų ir visuomenės pastangos ir gebėjimai*“; „*visuomenės poreikius atitinkančios viešosios politikos nustatymą, formavimą ir efektyvų įgyvendinimą*“. Efektyvus valdymas yra įmanoma tik pripažinus, kad

[85] Šio tyrimo teksto galutino redagavimo metu tarpinstitucinis veiklos planas dar nebuvo patvirtintas, o pati programa nenumato termino jo parengimui.

žmogus yra racionalus, kad jo siekiai stabilūs ir kad juos galima kvantifikuoti. Kas yra visuomenė ir visuomenės poreikiai, strategija neapibrėžia. Tačiau akivaizdu, kad laikomasi ontologinės prielaidos, jog egzistuoja integralus sociumas, kuris yra stabilius ir turi nuoseklius bei artikuliuojamus poreikius.

Visi viešojo valdymo modeliai, išskyrus Tradicinį (administracinį) ir, su išlygomis, neoveberistinį numato, kad naudos gavėjas turi būti ir sprendimo priėmėjas (arba bent dalyvis). Tačiau Viešojo valdymo tobulinimo programa, nepaisant retorikos, nenumato mechanizmo, kaip turėtų visuomenė dalyvauti sprendimų priėmime. Numatomas tik visuomenės aptakesnis „dalyvavimas politikos formavime". Konkretūs instituciniai mechanizmai, kaip visuomenė turėtų dalyvauti viešajame valdyme, taip pat nenumatomi, o rodikliai, kuriais dalyvavimas bus matuojamas („*ministerijų surengtų viešųjų konsultacijų visuomenei svarbiais klausimais skaičius*" (programos tikslas – 10 per metus) ir „*gyventojų, per metus pareiškusių nuomonę dėl sprendžiamų viešųjų vietos reikalų jiems svarbiu klausimu, dalis (procentais)*" (programos tikslas – 40 proc.) leidžia daryti išvadą, kad formavimas suprantamas kaip pozicijos artikuliavimas. Akivaizdu, kad tokių rodiklių labai lengvai gali būti pasiekta nekeičiant valdymo kultūros. Dėl tikslų perkėlimo efekto gali būti sukurtos priemonės, realizuojančios atitinkamą uždavinį, tačiau neturinčios jokio poveikio strateginiam tikslui – pasitikėjimo didinimui. Visuomenės įtraukimas buvo sudedamoji strategijos „Lietuva 2030" kūrimo dalis. Buvo numatytos ir įgyvendintos konsultacijos dėl jos rengimo, tačiau jokio grįžtamojo ryšio ir koncepcijos pokyčių su konsultacijų rezultatais stebėti nebuvo įmanoma. Konsultacijų dalyviai tiesiog nusiuntė savo mintis, kurios buvo sisteminamos jiems nežinomais būdais.[86] Taigi valstybė pasilieka visą sprendimų priėmimo atsakomybės naštą.

Antrasis programos tikslas, nustatantis viešųjų paslaugų tobulinimo kryptis, konstatuoja, kad valstybės žinios apie teikiamų viešųjų paslaugų turinį yra nepakankamos: „*neinventorizuotos viešojo sektoriaus teikiamos paslaugos, nenustatytas tikslus jų kiekis, apimtis ir tikslingumas*"; „*neidentifikuoti visi esami ir galimi paslaugų teikėjai*". Šios problemos žymi spragas biurokratiniame valdyme, kadangi dokumentacija ir žinios apie valdymo organizacinę sistemą yra būtinas tinkamai veikiančios biurokratijos elementas.[87] Tačiau uždaviniai šiam tikslui pasiekti, atrodo, prieštarauja vienas kitam: „*gerinti paslaugų kokybę taikant subsidiarumo principą*", kurio viena krypčių: „*užtikrinti vienodas konkurencijos sąlygas*" ir „*centralizuoti paslaugų teikimą*". Programos priede išdėstyti rodikliai numato 15 proc. paslaugų perdavimą nevyriausybiniam ir privačiajam sektoriams, o centralizacijai matuoti rodiklio nėra. Taip pat nėra aišku ar tie 15 proc. bus matuojami pagal asignavimų dydį, ar pagal baigtinį paslaugų sąrašą.

---

[86] Strategijos „Lietuva 2030" rengėjams pasiūlymus teikė ir šio tyrimo autorius. Su visais pasiūlymais galima susipažinti internete: http://www.lrv.lt/bylos/veikla/viesosios%20konsultacijos/LT2030_konsultacijos_pasiulymai.pdf [2012-03-27].

[87] Svarbu pažymėti, kad idealiojo biurokratinio tipo autorius M. Weberis biurokratijos formavimąsi laikė būtina sąlyga atsirasti kapitalizmui. Nuspėjamumas ir taisyklės, kurios užtikrinamos valstybės jėga, būtina sėkmingo verslo aplinkos sąlyga. Kai kurie autoriai abejoja, kad naujos valdymo idėjos geba pasiūlyti radikalias alternatyvas esminiams biurokratijų elementams, kaip pvz., profesionalumui ar dokumentacijai (būtinai „organizacinės atminties" sąlygai). Detalesnę diskusiją žr. Meier & Hill, 2007.

Trečiasis tikslas yra orientuotas į viešojo sektoriaus institucijų vadybą: jame įtvirtinta dauguma VORT projekto nuostatų. Ar viešojo sektoriaus institucijos atitinka programos reikalavimus, numatoma matuoti: skaičiuojant išlaidas programų vertinimui; dalį priimtų sprendimų, kurių poveikis buvo įvertintas; kokybės vadybos sistemos įdiegimo faktus ir pan. Taigi nors numatoma keisti vadybos principus, tačiau kaitos vertinimas bus matuojamas remiantis ne turiniu, o formaliu rodiklio patenkinimu. Apibendrindami galime teigti, kad naujoji Viešojo valdymo tobulinimo programa radikalių viešojo administravimo pokyčių nenumato. Negalime daryti išvados, kad ją įgyvendinant keisis viešųjų organizacijų tinklas ar vyraujanti administracinė kultūra. Vadybines idėjas yra numatoma „įvilkti" į tradicinį administracinį procesą. Tai vykdoma per didesnę ir detalesnę valdymo formalizaciją, išlaikant nusistovėjusius pavaldumo ir organizavimo ryšius.

Naujoji viešojo valdymo programa teisiškai negali numatyti valdymo proceso pokyčių, kadangi tai yra įstatyminio (ir Konstitucinio reguliavimo) objektas. Esminių pakeitimų Viešojo administravimo, Valstybės tarnybos ar Vyriausybės įstatyme, kurie įtvirtintų bendruomeninį, tinklinį ar heterachinį viešąjį valdymą, nebuvo padaryta. Tuo pačiu programa atkreipia dėmesį į labai svarbias viešojo administravimo tobulinimo problemas, kurios buvo konceptualizuotos jau 2004 m. Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijoje, kurioje akcentuojama pasitikėjimo valstybės institucijomis didinimo svarba ir kuri siejama su: „*greitų ir kvalifikuotų atsakymų*" teikimu, dėmesiu „*strateginių tikslų ir uždavinių įgyvendinimui*", „*kai kurių įstaigų pavaldumo klausimų*" svarstymu, skatinimu „*aktyviai dalyvauti valstybės valdyme* (!)" ir visuomenės informavimu apie savo veiklą (Žin. 2004, Nr. 69-2399). Naujoji programa atkartoja pagrindinius Viešojo administravimo plėtros strategijos motyvus. Nepaisant programos pavadinimo (verčiamo į *governance*), viešumas ir efektyvumas yra tos veiklos savybės, kurias galime sieti su tradiciniu ir NVV modeliais. Galime identifikuoti keletą naujosios programos rengimo ypatybių, kurios pabrėžia viešumo ir efektyvumo siekių svarbą. „Lietuva 2030" buvo rengta Vyriausybės komisijos, kurios veikla nėra tęstinė, dėl to neįmanoma teigti, kad strateginis mąstymas yra įtvirtinamas aukščiausiame vykdomosios valdžios lygmenyje, o strateginio planavimo metodika numato, kad ilgalaikio planavimo dokumentai yra rengiami 10-20 metų periodams. Taigi yra rizika, kad 2029 metais tebeturėsime strategiją „Lietuva 2030" nepriklausomai nuo aplinkybių, įvyksiančių iki tol. Viešumo ir piliečių dalyvavimo požiūriu, nuostata, kad vidaus administravimo dokumentai neturi būti viešinami, reiškia, jog pilietinė visuomenė beveik negali stebėti vidinės institucijų dinamikos. Tai iliustruoja ir tokia aplinkybė, kad Naujoji viešojo valdymo tobulinimo programa patvirtinta anksčiau nei strategija „Lietuva 2030", taigi jei Seimas pasinaudotų savo konstitucine teise reikalauti pakeisti strategijos nuostatas susijusias su šia Viešojo valdymo tobulinimo programa, programą tektų rengti iš naujo. Galiausiai viešumas dar nereiškia skaidrumo; paradoksalus įvykusių pokyčių rezultatas yra tas, kad viešojo administravimo procesas tapo kur kas detaliau reglamentuotas nei anksčiau. Net viešinant sprendimus ir konsultuojantis su visuomene, piliečiams, kurių dauguma turi ribotą laiką suprasti administracinį reglamentavimą ir procedūras (o tuo pačiu ir prasmingai prisidėti prie valdymo tobulinimo), tapo sudėtingiau.

Šio tyrimo rezultatai leidžia sutikti su bendresne Norkaus (2012) išvada, kad Lietuvoje valstybės-rinkos santykiai remiasi Weberiniu-Friedmano kapitalistiniu modeliu. Atlikta viešojo valdymo institucinės kaitos analizė reikalauja atkreipti dėmesį į tai, kad skirtingų Vyriausybių programinės nuostatos viešojo valdymo srityje išlieka ypatingai stabilios. Tokį stabilumą galima paaiškinti tuo, kad, nepaisant politikų, sudarančių Vyriausybę ir Seimo daugumą kaitos, Vyriausybių nariai yra socializuoti nusistovėjusioje Konstitucinėje sistemoje ir nesiekia jos keisti. Tokio nesiekimo priežastys nėra šio tyrimo objektas, tačiau gautų žinių kontekste galime įvardyti kelis klausimus, į kuriuos atsakytų papildomi tyrimai, kurie turėtų apimti ne tik viešojo administravimo, bet ir kitas disciplinas, o taip pat naudojant kitus metodus leistų giliau suvokti viešojo valdymo institucionalizaciją platesniame viešosios valdžios kontekste. Pirma, trumpas Vyriausybių programų rengimo periodas ir tai, kad jos remiasi koaliciniais susitarimais bei imperatyviu reikalavimu viešojo administravimo organizacijoms pateikti programų sudarymui reikalingą informaciją, paverčia Vyriausybių programų rengimą labai kompleksišką, dinamišką ir tuo pačiu sunkiai stebimą. Antra, Vyriausybės programos rengime dalyvaujantys veikėjai įkūnija įvairias socialines institucijas, todėl jų (politikų, jų patarėjų, tarnautojų) institucinės „vaizduotės“ ribų tyrimas padėtų išsiaiškinti, koks yra ryšys tarp šiame tyrime apibūdintos reguliatyvinės viešojo valdymo institucionalizacijos ir gilesniuose lygmenyse esančios institucionalizacijos, o tai leistų vertinti viešojo valdymo kaitos potencialą. Akivaizdu, kad per daugiau nei 20 nepriklausomybės metų nėra įvykusi kartų kaita viešosios valdžios institucijose. Politiniame elite dominuoja nepriklausomybės atkūrimo procese dalyvaujantys veikėjai. Todėl, viena vertus, šiems veikėjams turėtų būti akivaizdu, kad valdymo sistemos gali būti įvairios, kita vertus, kadangi šie veikėjai dalyvavo egzistuojančios valdymo praktikos institucionalizavime, jų lojalumas nusistovėjusiai praktikai gali remtis ir normatyviniais, ir, galbūt, kultūrine-kognityvine institucionalizacija.

Baigiant svarbu pažymėti, kad šiuo tyrimu buvo siekiama nustatyti institucinės kaitos trajektoriją, kuri įvertintų Lietuvos Vyriausybės veiksmus skirtingų viešojo valdymo teorijų požiūriu. Žvelgiant iš teorinės perspektyvos, galime teigti, kad nėra jokių priežasčių manyti, jog iš esmės negalima įsivaizduoti labai skirtingomis ontologijomis besivadovaujančių viešojo valdymo modelių, kurie tuo pačiu nereikalautų atmesti liberalios demokratinės valstybės principų. Taip pat galime teigti, kad, nepaisant šių modelių fundmanentaliai skirtingų filosofinių prielaidų, tam tikrus jų elementus galima derinti valdymo praktikoje. Tačiau šiuo atveju turi išlikti svarbus klausimas dėl mechanizmo, kuriuo vadovaujantis būtų sprendžiami viešojo valdymo procese neišvengiamai kylantys konfliktai. Būtent mechanizmo ypatybes, kurios įtvirtina konflikto sprendimo būdą, galime laikyti dominuojančiu valdymo modelio elementu (atitinkamai žyminčiu ir bendrąją valdymo ontologiją). Tokiame kontekste viešojo valdymo praktikas, nesutampančias su konfliktų sprendimo mechanizmo ontologija, kuriomis realizuojami pozityvūs santykiai, galime laikyti dominuojančiam valdymo modeliui būdingais papildomais valdymo elementais. Suprasdami viešąjį valdymą per tokio „paskutinės instancijos“ principo prizmę, galime konstatuoti, kad egzistuojančio modelio kaita neįmanoma be Seimo sprendimų, tai reiškia, kad Vyriausybės reguliatyvinė institucionalizacija riboja jos galimybes keisti viešojo valdymo praktiką.

Palyginimui pateiksime kelis normatyviškai sukonstruotus kitokių viešojo valdymo mechanizmų pavyzdžius, kuriais galime iliustruoti „paskutinės instancijos" principo produktyvumą, apibrėžiant dominuojantį viešojo valdymo modelį. Rinkos socialinės sąveikos tipo institucionalizavimo viešajame valdyme atveju, tokį principą galėtume konstatuoti, jei veikėjų (ir viešųjų organizacijų, ir tarnautojų) santykiai būtų grindžiami civiliniais kontraktais, o konfliktai būtų sprendžiami bendrosios kompetencijos teismuose. Bendruomeninio valdymo institucionalizavimo atveju, valstybė pripažintų bendruomenių teisę priimti sprendimus ir nustatyti jų turinį, pasilikdama teisę tvirtinti arba netvirtinti biudžeto išlaidų tokių sprendimų įgyvendinimui. Tais atvejais, kai bendruomenė negebėtų priimti sprendimo, joks sprendimas nebūtų priimamas. Tinklinio valdymo atveju mechanizmas turėtų būti panašus, tačiau skirtingai nuo bendruomeninio valdymo, sprendimą priimančių organizacijų nebūtų ir jis būtų artikuliuojamas *ad hoc* principu. Valstybei pasilikus teisę tenkinti prašymus skirti asignavimus, leistų argumentuoti, kad visų valdymo modelių institucionalizavimas nekeltų pavojaus demokratinei legitimacijai. Taip pat turime pažymėti, kad neįmanoma nepastebėti tokių radikalių pokyčių keliamų praktikių problemų. Bet kurio iš trijų normatyvinių modelių įgyvendinimas neišvengiamai reikštų tiek Seimo, tiek vykdomosios valdžios institucijų kompetencijos susitraukimą. Galime teigti, kad politinę partiją, kurios rinkimų platformą sudarytų tokio pobūdžio reformų iniciatyvos, būtų galima klasifikuoti kaip „antisisteminę".

Įvertinę atliktą tyrimą, galime konstatuoti, kad nuo 1996 metų (VIII Vyriausybės) Vyriausybių programos ir teisinis reglamentavimas nuosekliai įtvirtino hierarchinio valdymo principu grįstą Vyriausybės vaidmenį vykdomojoje valdžioje. Lygiagrečiai pastebime, kad strateginio planavimo ir kitos viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos yra siejamos su efektyvaus (terminu, kuris nėra teisėje aprobuotas) valdymo principu. Nors efektyvumo paieškų kryptys yra apibrėžiamos per verslo vadybos principų diegimą, tačiau šių principų taikymą galime laikyti ne verslininkiškos kultūros ir praktikos perėmimu, o tokių nuostatų perkėlimu į tradicinį administracinį procesą, siekiant sudaryti sąlygas vertinti institucijų ir tarnautojų darbą tradicinės administracinės atskaitomybės rėmuose. Taip pat ryškus bendruomeninio valdymo įtvirtinimo elementas, kuris nesiejamas su bendruoju viešojo valdymo reglamentavimu ir yra būdingas tik tam tikroms viešojo valdymo sritims.

## IŠVADOS

1. Socialinių mokslų suvokimas per paradigmų diskursą nėra neišvengiamas ir turi alternatyvų. Priežastis, dėl kurios paradigmų koncepcijos naudojimą socialinių mokslų kontekste galime laikyti nenaudingu, paaiškintume tuo, kad pačius socialinius mokslus turime pripažinti socialinėmis institucijomis. Suvokiant socialinius mokslus kaip vieną iš modernių visuomenių institucijų, taip pat turime pripažinti, kad jų istoriškai susiklosčiusi legitimacija priklauso nuo moksliniu konsensusu grįstų žinių kūrimo. Paradigmos, kurios, skirtingai nuo fizinių mokslų srities, socialiniuose moksluose dažnai koegzistuoja toje pačioje disciplinoje, pakerta mokslinį konsensusą.
2. Paradigmas suvokdami kaip logiškai integruotus ontologinių, epistemologinių ir metodologinių prielaidų modelius, ontologines prielaidas turėtume laikyti savotiškomis socialinių mokslų aksiomomis, kurios yra neįrodomos. Atitinkamai epistemologinės ir metodologinės prielaidos yra subordinuojamos ontologinėms. Kad ontologijos būtų naudingos konstruojant metodologijas, jos turi būti kategoriniai teiginiai, kuriais konstatuojama socialinės realybės prigimtis tuo pačiu atmetant kitus aiškinimus. Taigi tarp skirtingų paradigmų socialiniuose moksluose atsiranda, atrodytų, neįveikiamas prieštaravimas, kai skirtingomis ontologijomis besiremiantys mokslininkai gali prieiti prie visiškai priešingų išvadų dėl objektui tirti tinkamų metodų ir juos taikydami gauti skirtingus rezultatus.
3. Fronetika (*phronesis*) yra viena iš Aristotelio išskirtų intelektualinių vertybių šalia *episteme* ir *techne*. Ją galime versti kaip praktinę išmintį arba apdairumą (angl. *prudence*) ir laikyti tarpine tarp techninių įgūdžių (amatų) ir abstrakčių dėsnių suvokimo (*episteme*). Per pastaruosius dešimt metų daugelyje socialinių mokslų disciplinų (viešajame administravime ir seniau) formuojasi metodologinė tradicija, kuri remiasi ne *episteme*, o *phronesis* intelektualine vertybe. Tyrėjui būtina susisaistyti su kuria viena ontologija tik tuo atveju, jei vadovaujamasi *episteme* vertybe. Tuo tarpu *phronesis* pirmenybę teikia ne siekiui suvokti visuomenę valdančius abstrakčius dėsnius (panašu, kad šiuo klausimu mokslinio konsensuso pasiekti neįmanoma), bet socialinių praktikų suvokimui. Šį suvokimą galima praturtinti taikant skirtingas metodologijas. *Phronesis* požiūris reikalauja pripažinti patirties svarbą socialiniuose moksluose, mokslininkų ir mokslo institucinį statusą (t. y. mokslinių problemų ir tyrimų priklausomybę nuo išorės paramos ir legitimacijos) ir nesistengti ieškoti būdų, kaip abstrahuotis nuo šios aplinkybės, bet, priešingai, išnaudoti šį institucinį statusą siekiant padėti realizuoti savo tikslus tiems socialiniams veikėjams, kurie remia mokslą.
4. Patirties akcentavimas *phronesis* perspektyvoje suteikia galimybes konstruoti metodologijas remiantis ne principu „iš viršaus į apačią“, kai metodologijos kūrimas subordinuojamas ontologinėms ir epistemologinėms prielaidoms, bet „iš apačios į viršų“. Tai leidžia skirtingas metodikas taikyti kaip euristikas atsižvelgiant į poreikius. O tyrimą galima konstruoti pirmiausia atsižvelgiant ne į ontologines prielaidas, o į turimas empirines žinias apie tiriamąjį objektą. Šis (pragmatinis) požiūris nėra naujas socialiniuose moksluose ir turi tokias pat gilias tradicijas kaip ir

paradigmų diskursas. Grindžiamoji teorija, kuri taipogi reikalauja, kad bet kokie teiginiai apie socialinius reiškinius pirmiausia būtų pagrįsti empirine medžiaga, gali būti laikoma vienu iš tokio požiūrio aspektų. Šiame tyrime vadovaujamasi grindžiamosios teorijos principais, kadangi ją galime laikyti labiausiai išvystytu metodologiniu požiūriu. Tyrime giliau nenagrinėjamos fronetikos ir grindžiamosios teorijos sąsajos pirmiausia dėl to, kad fronetika neturi gilios tradicijos. Tuo pačiu vienas iš svarbių fronetinio požiūrio privalumu yra tai, kad jame nesiekiama sukurti tokios tradicijos, kadangi ji bereikalingai ribotų tyrėjo galimybes. Tačiau turimi duomenys leidžia teigti, kad šio tyrimo kontekste *phronesis* ir grindžiamosios teorijos pagrindinės nuostatos neprieštarauja viena kitai.

5. Šiame tyrime tiriamasis objektas yra valstybės institucija – Vyriausybė. Institucijų tyrimo požiūriu, lemiamos reikšmės turi viena pagrindinių socialinių mokslų ontologinių problemų, tai klausimas, kas lemia socialinį veiksmą – socialinė struktūrą ar, priešingai, socialinė struktūra atsiranda akumuliuojantis socialiniams veiksmams (literatūroje tai dažniausiai vadinama struktūros agentūros problema). Pagal šią skirtį galime identifikuoti dvi tradicijas (arba paradigmas): biheviorizmą ir institucionalizmą. Klasikinis institucionalizmas istoriškai laikėsi pozicijos, kad formalios viešosios valdžios organizacijos ir teisinis reglamentavimas lemia visuomenės elgesį, tuo tarpu biheviorizmui būdinga evoliucinė nuostata, kad institucijos yra evoliucionuojančio žmonių elgesio pasekmė. Tačiau abu šie aiškinimai yra daliniai, kadangi jie negali tinkamai paaiškinti deviantiško elgesio. Akivaizdu, kad struktūra ir agentūra veikia kompleksiškai, dinamiškai bei įtakoja viena kitą. XX a. 9 deš. ėmė formuotis „naujojo“ institucionalizmo tradicija, kuri siekė aprėpti šią dinaminę sąveiką. Tačiau joje išryškėjo keletas srovių, kurių tarpusavio nuostatas taipogi sudėtinga gretinti. Atlikta teorinė analizė rodo, kad „talpiausia“ institucionalizmo forma yra sociologinis institucionalizmas, į kurį galima integruoti kitų institucionalizmų (istorinio, racionalaus pasirinkimo, diskursyvinio) nuostatas. Skirtingų naujųjų institucionalizmų įžvalgas patogu analizuoti jas integruojant į sisteminės analizės modelį. Šios įžvalgos leidžia analizuoti tiriamosios institucijos ribojimus, kylančius ne tik dėl jos turimų resursų, bet ir įvertinant turimą legitimaciją bei institucinius gebėjimus.
6. Institucijas galime suvokti dvejopai: kaip taisykles arba kaip formalias autoritetingas organizacijas. Akivaizdu, kad Vyriausybės atitinka antrosios sampratos bruožus. Tačiau Vyriausybę galime suvokti ir kaip socialinį konstruktą, kurio veikimas ar neveikimas gali neturėti reikšmės struktūruojant kitų socialinių veikėjų elgesį. Kitaip tariant, bet kurią instituciją galime suvokti ir kaip socialinio elgesio taisykles. Tačiau tų taisyklių taikymo užtikrinimas visada remiasi veikėjų, kurie yra internalizavę šias institucijas, gebėjimu kurti organizacijas. Valstybės atveju viešojo valdymo institucijos yra remiamos nuolat veikiančių organizacijų.
7. Strateginį reliacinį požiūrį atliktos teorinės analizės kontekste galime laikyti specifišku teoriniu požiūriu viešojo valdymo kontekste. Strateginiame reliaciniame požiūryje institucijos yra suvokiamos kaip „strategiškai selektyvios“ ir „strategiškai skaičiuojančios“. Daugeliui atskirų institucionalistinių požiūrių yra sudėtinga paaiškinti, kodėl institucijos gali keistis nepriklausomai nuo išorės spaudimo.

Šiame tyrime strateginio reliacinio požiūrio įžvalgas papildant Bordieu *habitus* ir *lauko* teorijos įžvalgomis kuriama organizacinio lauko samprata, kur ne tik organizacijos gali konkuruoti, tačiau ir institucijos (jas suvokiant kaip taisyklių sistemas) gali būti prieštaringos, įskatinant ir tas, kurias vienu metu gali internalizuoti ta pati organizacija. Organizacijos yra nuolatiniame konfliktiškame santykyje tiek su kitomis organizacijomis (institucijomis, kurių turinys prieštarauja organizacijos veiklai), tiek viduje. Taigi institucijos (veikėjai, kurie jas internalizavę) nuolatos imasi strateginių veiksmų, siekdamos spręsti šiuos konfliktus (pasiremdamos strateginiu skaičiavimu) ir tuo pačiu teikdamos pirmenybę tam tikriems sprendimams (strateginis selektyvumas).

8. Atlikta teorinė atranka rodo, kad skirtingus viešojo valdymo modelius galima sėkmingai pozicionuoti vienas kito atžvilgiu pasitelkiant du kriterijus, kurie savo ruožtu leidžia šiuos modelius sieti su bendresnėmis socialinių mokslų ontologijomis. Pirmasis kriterijus remiasi racionalumo viešajame valdyme konceptualizavimu, antrasis – koordinuojančios posistemės poreikio jame konceptualizavimu. Viešojo valdymo modelių požiūriu, galime teigti, kad racionalumą turėtume suprasti ne absoliutaus ir riboto racionalumo kontinuume, o plačiau – klausiant: i) ar racionalumas yra prigimtinė žmonių proto savybė, lemianti jų elgesį; ii) ar racionalumas yra kontekstualus ir priklausantis nuo situacijos. Koordinuojančiosios posistemės viešajame valdyme poreikio kriterijus leidžia skirti tuos socialinius modelius, kuriuose laikomasi nuostatos, kad egzistuoja galimybė socialinėms sistemoms organizuotis savaime arba spontaniškai (rinkose, tinkluose) ir tuos, kuriuose socialinis koordinavimas yra būtinas (kaip formalios autoriteto struktūros hierarchijose, arba kaip tradicija paremtas autoritetas bendruomenėse). Svarbu pažymėti, kad pagal kiekvieną kriterijų galime identifikuoti kompromisines nuostatas, pvz.: autoritetas gali būti formalizuojamas, tačiau tik įtvirtinant jau nusistovėjusią tradiciją; tinklas gali veikti be koordinuojančios posistemės, jei egzistuoja tradiciškai nusistovėjusios tinkamo elgesio normos (kurių pagal šią logiką niekas neužtikrintų). Tokie kompromisai yra įmanomi dėl to, kad viešasis valdymas yra kompleksiškas procesas ir skirtinguose jo etapuose galima siekti įtvirtinti įvairiais principais besiremiančias veiklos procedūras. Tyrime išskirti keturi pagrindiniai socialinio organizavimo tipai viešojo valdymo teorinių modelių kontekste gali būti siejami su Fiske tarpasmeninių santykių tipais. Tokia teorinė atranka mums leidžia apibrėžti galimo Vyriausybės strateginio veiksmo ribas.
9. Vyriausybę galime suvokti kaip vieną iš valstybės institucijų. Tada valstybę turėtume apibrėžti kaip organizacinį Vyriausybės veiklos lauką. Tačiau toks apibrėžimas nėra pakankamas dėl Lietuvos dalyvavimo Europos integracijos procese. Nors daugelis sprendimų vis dar yra priimami šalių narių vadovų konsensuso principu, Europos integracija pasižymi institucionalizuojamų valdymo modelių heterogeniškumu, kai pavienės nacionalinės institucijos įtraukiamos į įvairius organizacinius tinklus (laukus). O ES institucijos dažnai siekia imtis autonomiškų veiksmų. ES integracijos procese taip pat yra siekiama įgalinti ir subnacionaliniame lygmenyje esančias regionų ir savivaldos valdymo institucijas. Šiame kontekste

turime pripažinti, kad tiek Vyriausybės instituciniai gebėjimai, tiek legitimacija yra reikšmingai įtakojami minėtų procesų.

10. Vyriausybių programas galime laikyti jų legitimius veiksmus apibrėžiančiais dokumentais (atsižvelgiant į teisinės valstybės principo keliamus papildomus ribojimus). Atliktas empirinis šių dokumentų kaitos viešojo valdymo nuostatų požiūriu tyrimas reikalauja pripažinti, kad viešojo valdymo modelis yra priklausomas nuo įstatyminio reglamentavimo. Galime teigti, kad šis modelis per nepriklausomybės laikotarpį formavosi tolydžiai ir nebuvo reformuojamas. Tai reiškia, kad Vyriausybės, nepriklausomai nuo jų politinių orientacijų, atlieka nusistovėjusios viešojo valdymo sistemos institucinės gynėjos vaidmenį. Egzistuojančio viešojo valdymo modelio formavimasis vyko integracijos į ES metu ir turėtų būti atsiejamas nuo Vyriausybės veiksmų pirmaisiais atkurtos nepriklausomybės metais, kuriais buvo institucionalizuojami rinkos santykiai. Dabartinis viešojo valdymo modelis neturėtų būti laikomas šios institucionalizacijos ypatybių tiesiogine pasekme neatlikus papildomų tyrimų.
11. Terminai, kuriuos galime sieti su atskirais viešojo valdymo modeliais, pvz.: „bendruomenė“, „efektyvumas“, yra menkai konceptualizuojami. Atlikta teorinė atranka nėra pakankama teigti, kad Vyriausybių programų autoriai reflektuoja tinkamo viešojo valdymo principus. Taigi galime konstatuoti, kad šios kategorijos yra naudojamos retoriškai jų nesiejant su skirtingais specifiniais viešojo valdymo teoriniais modeliais. Tai leidžia teigti, kad visų Vyriausybių programose viešojo valdymo praktikos turėtų būti laikomos institucionalizuotomis normatyviniame lygmenyje. Galima išimtimi turėtume laikyti XI Vyriausybės programą, tačiau atlikta gilesnė kategorijų analizė rodo, kad, apart retorikos, yra sudėtinga rekonstruoti viešojo valdymo bruožus, kurie turėtų būti būdingi viešajam valdymui realizavus programoje deklaruojamas vertybes.
12. Veiklos forma, kuri kito (ypatingai XV Vyriausybės veiklos metu) yra strateginio planavimo institucionalizacija. Kadangi šios institucionalizacijos procesas ir jo reformavimas vyko nekeičiant įstatymų nuostatų, jis buvo realizuojamas biurokratiškai – strategijų rengimui būdinga nustatytinė metodologija ir hierarchinė vykdymo atsakomybė. Dėl šios priežasties strateginio planavimo sistemos negalime laikyti alternatyvaus viešojo valdymo modelio elementų institucionalizavimu. Tai iliustruoja ir atlikta „Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos“ bei „Viešojo valdymo tobulinimo iki 2020 m. programos“ nuostatų analizė, kuri rodo, kad negalime konstatuoti, jog šiomis nuostatomis siekiama substantyvių viešojo valdymo praktikų kaitos.
13. Vyriausybės legitimios veiklos lauką riboja trumpas programos rengimo terminas ir ministerinės atsakomybės principas. Konstituciniame lygmenyje įtvirtinti šie principai reiškia, kad viešojo valdymo procesai yra diferencijuojami ministrų valdymo srityse. Siekiant išsiaiškinti tos diferenciacijos mastą ir egzistuojančio įstatyminio reglamentavimo ribojimus jam, reikia atlikti papildomus tyrimus. Tačiau viešojo valdymo (arba viešojo administravimo ar valstybinio valdymo) nuostatas yra sudėtinga suderinti su politikos įgyvendinimą atskirose politikos srityse numatančiomis Vyriausybių programų nuostatomis. Toks „sritiškumas“ leidžia

teigti, kad alternatyvių viešojo valdymo (valdysenos) modelių elementų įgyvendinimas yra įmanomas būtent šiame viešojo valdymo kontekste.

14. Pats viešasis valdymas Lietuvoje yra laikomas ministerine valdymo sritimi, priskiriama vidaus reikalų ministrui. Tokį priskyrimą galima paaiškinti istorinės raidos ypatybėmis, tačiau tai, kad viešasis valdymas yra viešojo valdymo sritis, vis tiek yra paradoksalu. Ši aplinkybė leidžia teigti, kad stabilumą ir gilėjančią egzistuojančio modelio institucionalizaciją galime paaiškinti tuo, jog Vyriausybė turi ribotas priemones keisti šią praktiką net vykdomosios valdžios ribose, o vidaus reikalų ministrai neturi tam pakankamų įgaliojimų.
15. Atliekant empirinę analizę, atsirado poreikis skirti du Vyriausybės vaidmenų skirstymo kriterijus: lyderystės *versus* tarnavimo ir veiksmo *versus* rutinizavimo. Egzistuojanti viešojo valdymo institucionalizacija leidžia teigti, kad Vyriausybės strateginis selektyvumas pasireiškia nusistovėjusių praktikų rutinizavimu (t. y. detalesniu viešųjų organizacijų reglamentavimu išlaikant nusistovėjusius atskaitomybės principus) ir „tarnavimu“ egzistuojančiai institucinei viešojo valdymo konjunktūrai. Tai galime aiškinti dviem pagrindiniais faktoriais: i) Vyriausybė kaip kolegiali institucija dažniausiai yra palaikoma parlamentinių frakcijų koalicijos ir tai neleidžia Ministrui Pirmininkui tapti charizmatiniu kabineto lyderiu; ii) daugelis pirmųjų penkiolikos Vyriausybių narių buvo socializuoti pokomunistinės transformacijos metu ir vaidino joje svarbų vaidmenį. Taigi tikėtina, kad jų nuostatos dėl to, ką reikėtų laikyti tinkamu viešuoju valdymu, yra internalizuotos ir sutampa su dabartiniu Vyriausybės instituciniu statusu.

## LITERATŪRA


1. Almond, G. A. et al. (2008). *Comparative politics today: a world view*. New York: Pearson/Longman.
2. Anderweg, R. B. (2003). On studying Governments. In J. Hayward & A. Menon (Eds.), *Governing Europe* (pp. 39-60). Oxford: Oxford University Press.
3. Andruškevičius, A. & Paškevičienė, L. (2011). *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Vilnius: Teisės namai.
4. Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance, 3*(2), 115-137.
5. Bakaveckas, A. (2007). *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas.
6. Balcerowicz, L. (1998). *Socializmas, kapitalizmas, transformacija*. Vilnius: Algarvė.
7. Ball, A. R. & Peters, B. G. (2000). *Modern politics and Government* (6th ed.). Houndmills Macmillan.
8. Baxter, H. (2011). *Habermas: the discourse theory of law and democracy*. Stanford (Calif.): Stanford Law Books.
9. Baylis, J. et al. (2011). *The globalization of world politics : an introduction to international relations* (5th ed.). New York: Oxford University Press.
10. BBC. (2003). Yes Minister: The Complete Collection: BBC Video.
11. Beetham, D. (2001). Political Legitimacy. In K. Nash & A. Scott (Eds.), *The Blackwell companion to political sociology* (pp. 107-116). Oxford: Blackwell Publishing.
12. Beschloss, M. & Sidey, H. (2009). The Presidents of the Unites States of America. Retrieved 2012-05-01, from http://www.whitehouse.gov/about/presidents/andrewjackson/
13. Bielinis, L. (2002). Šou principų dėsningumai Lietuvos politiniame gyvenime. *Politologija*(1 (25)).
14. Bileišis, M. (2010). East Central Europe today: an historic institutionalist approach, *The 18th NISPAcee Annual Conference "Public Administration in Times of Crisis"*. Warsaw, Poland: NISPAcee.
15. Bileišis, M. (2011). Empowering Institutions: A Case for Connecting Businessand the Academe through Phronesis. *Journal of Security and Sustainability Issues, 1*(3), 167-176.
16. Bileišis, M. & Petukauskas, J. (2011). Subnacionalinio valdymo reformų prielaidos Lietuvoje politikos ir administravimo dichotomijos bei administracinių vertybių modelių požiūriu. *Viešoji politika ir administravimas, 10*(4), 548-564.
17. Bileišis, M. (2012) Viešasis valdymas ar valdysena? Lietuviškasis kontekstas. *Viešoji politikas ir administravimas, 11*(2), 314-330.
18. Blaikie, N. W. H. (2010). *Designing social research: the logic of anticipation* (2nd ed.). Cambridge; Malden (Mass.): Polity Press.
19. Blondel, J. et al. (2007). *Governing new European democracies*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
20. Blondel, J. & Muller-Rommel, F. (2001). *Cabinets in Eastern Europe*. Gordonsville, VA, USA: Palgrave Macmillan.
21. Blyth, M. (2002). Institutions and Ideas. In D. Marsh, Stoker, G. (Ed.), *Theory and methods in political science* (2nd ed., pp. 292-310). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
22. Bogason, P. (2007). Postmodern Public Administration. In C. Pollitt & e. al. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 234-256). Oxford: Oxford University Press.

23. Bogason, P. (2008). Public Administration under Postmodern Conditions. *Administrative Theory & Praxis (Administrative Theory & Praxis),* pp. 359-362.
24. Boulding, K. E. (1956). General Systems Theory – the Skeleton of Science. *Management Science, 2*(3), 197-208.
25. Boyd, R. & Richerson, P. J. (2006). Culture and the Evolution of the Human Social Instincts. In N. J. Enfield, Levinson, S. C. (Ed.), *Roots of human sociality: culture, cognition and interaction* (English ed., pp. 453-477). Oxford; New York (N.Y.): Berg.
26. Broussine, M. (2009). Public Leadership. In T. Bovaird, Löffler, E. (Ed.), *Public management and governance* (2nd ed., pp. 261-278). London; New York (N.Y.): Routledge: Taylor & Francis Group.
27. Bryman, A. (2008). *Social research methods*. Oxford; New York: Oxford University Press.
28. Büchs, M. (2007). *New governance in European social policy: the open method of coordination*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
29. Carter, I. (2003). Liberty. In R. Bellamy & A. Mason (Eds.), *Political Concepts*. Manchester, GBR: Manchester University Press.
30. Castells, M. (2005). *Tinklaveikos visuomenės raida. Informacijos amžius: ekonomika, visuomenė ir kultūra, 1t.* Kaunas: Poligrafija ir informatika.
31. Castells, M. (2006). *Tapatumo galia. Informacijos amžius: ekonomika, visuomenė ir kultūra, 2t.* Kaunas: Poligrafija ir informatika.
32. Castells, M. (2007). *Tūkstantmečio pabaiga. Informacijos amžius: ekonomika, visuomenė ir kultūra, 3t.* Kaunas: Poligrafija ir informatika.
33. Chalmers, A. F. (2005). *Kas yra mokslas?* Vilnius: Apostrofa.
34. Charmaz, K. (2011). *Constructing grounded theory: a Practical guide through qualitative analysis.* London: Sage Publications.
35. Checkland, P. (2007). *Systems Thinking, Systems Practice: Includes a 30-year retrospective*. Chichester: Willey.
36. Cheng, Y. (2009). *Creating the New Man : From Enlightenment Ideals to Socialist Realities*. Honolulu, HI, USA: University of Hawaii Press.
37. Chhotray, V. & Stoker, G. (2009). *Governance theory and practice: a cross-disciplinary approach*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
38. Child, J. (2005). *Organization: contemporary principles and practice*. Malden, MA: Blackwell Pub.
39. Christensen, T. (2007). *Organization theory and the public sector: instrument, culture and myth* London; New York (N.Y.): Routledge: Taylor & Francis Group.
40. Christiansen, T. & al., e. (2003). Informal governance in the European Union: an Introduction. In T. Christiansen, Piattoni, S. (Ed.), *Informal governance in the European Union* (pp. 1-21). Cheltenham; Northampton (Mass.): Edward Elgar.
41. Cichowski, R. A. & Börzel, T. A. (2003). Law, Politics, and Society in Europe. In R. A. Cichowski & T. A. Börzel (Eds.), *Law, politics and society* (pp. 3-17): Oxford University Press.
42. Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica, 4*(16), 386-405.
43. Cook, B. J. (2007). *Democracy and Administration : Woodrow Wilson's Ideas and the Challenges of Public Management*. Baltimore, MD, USA: Johns Hopkins University Press.
44. Creswell, J. W. (2009). *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (3rd ed.). Thousand Oaks (Calif.); London: SAGE Publications.

45. Cromartie, A. (2003). Legitimacy. In R. Bellamy & A. Mason (Eds.), *Political Concepts*. Manchester, GBR: Manchester University Press.
46. Čičinskas, J., & Rybelis, A. (2004). Adamo Smitho moralinės ir ekonominės įžvalgos. In *Adam Smith. Tautų turtas* (pp. 485-504). Vilnius: Margi raštai.
47. Demir, T. & Nyhan, R. C. (2008). Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence Between Theory and Practice. *Public Administration Review, 68*(1), 81-96.
48. Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2006). *New Public Service*. Armonk, NY, USA: M.E. Sharpe, Inc.
49. Denhardt, R. B. (2004). Trust as Capacity: The Role of Integrity and Responsiveness. In A. Farazmand (Ed.), *Sound governance policy and administrative innovations* (pp. 99-112). Westport (Conn.); London: Praeger.
50. Denhardt, R. B. (2008). *Theories of public organization*. Belmont, CA: Thomson/Wadsworth.
51. Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review, 60*(6), 549-559.
52. DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 63-82). Chicago; London: The University of Chicago Press.
53. Dimitrova, A. (2002). Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement. *West European Politics, 25*(4), 171.
54. Domarkas, V. (2005). Viešojo administravimo raidos aktualijos. *Viešoji politika ir administravimas*(13), 7-14.
55. Domarkas, V. (2011). Viešojo administravimo paradigmos kaitos atspindžiai dešimtmečio pabaigos publikacijose. *Viešoji politika ir administravimas, 10*(1), 9-16.
56. Domarkas, V. & Jucevičienė, V. (2007). Viešojo administravimo paradigmos kaitos iššūkiai šio sektoriaus žmogiškųjų išteklių raidai. *Viešoji politika ir administravimas*(13), 25-32.
57. Donskis, L. (2011). Europos saulėlydis ir moralinės panikos industrija, *http://blog.delfi.lt/donskis* (Vol. 2012-05-01).
58. Doornbos, M. (2001). 'Good Governance': The Rise and Decline of a Policy Metaphor? . *Journal of Development Studies, 37*(6), 93-108.
59. Drechsler, W. (2004). Governance, good governance, and government: the case for Estonian administrative capacity. *Trames, 8 (58/53)*(4), 388-396.
60. Drechsler, W. (2005). The Re-Emergence of "Weberian" Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur/Administrative Culture, 6*, 94-108.
61. Dunleavy, P. et al. (2006). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government*. Oxford, GBR: Oxford University Press, UK.
62. Dunleavy, P. (1994). The Globalization of Public Services Production: Can Government be 'Best in World'? *Public Policy and Administration 9*(2), 36-64.
63. Dunleavy, P. & Rhodes, R. A. W. (1990). Core Executive Studies in Britain. *Public Administration, 68*(1), 3-28.
64. Duoblienė, L. (2009). Foucault idėjų sklaida švietime: disciplinuojančios mokyklos demaskavimas. *Problemos*(75), 44-57.
65. Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics, 9*(3), 383-400.

66. Easton, D. (1966). Systems Approach to Political Life (Vol. Publication No. 104): Social science Education Consortium.
67. Eatwood, D. (1998). The state we were in: parliament, centralization and English state formation. In R. English & C. Townshend (Eds.), *State: Historical and Political Dimensions*. London, GBR: Routledge.
68. EC. (1983). European Council. Solemn Declaration on European Union. *Bulletin of the European Communities, 6-1983*, 25-29.
69. Egeberg, M. (2006). Europe's Executive Branch of Government in the Melting Pot: an Overview. In M. Egeberg (Ed.), *Multilevel union administration: the transformation of executive politics in Europe* (pp. 1-16). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
70. Eikeland, O. (2007). From epistemology to gnoseology – understanding the knowledge claims of action research. *Management Research News, 30*(5), 344-358.
71. Elias, N. (1994). *The Civilizing Process*. Oxford: Blackwell.
72. EP. (2011). Credit rating agencies: MEPs want less reliance on "big three". European parliament. Press release 2011-12-20. Retrieved 2012-05-01, from http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20111219IPR34550/html/Credit-rating-agencies-MEPs-want-less-reliance-on-big-three
73. Eppler, E. (2009). *The return on the State?* London: Forum Press.
74. Esmark, A. (2007). Democratic Accountability and Network Governance – Problems and Potentials. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of democratic network governance* (pp. 274-296). Basingstoke; New York (N.Y.): Palgrave Macmillan.
75. Fiske, A. P. (1992). The four elementary forms of sociality: Framework for a unified theory of social relations. *Psychological Review, 99*(4), 689-723.
76. Fiske, A. P. & Fiske, S. T. (2007). Social Relationships in Our Species and Cultures. In S. Kitayama & D. J. Cohen (Eds.), *Handbook of Cultural Psychology*. New York, NY, USA: Guilford Press.
77. Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*. West Nyack, NY, USA: Cambridge University Press.
78. Flyvbjerg, B. (2006a). A Perestroikan Straw Man Answers Back David Laitin and Phronetic Political Science. In S. F. Schram & C. Brian (Eds.), *Making Political Science Matter : Debating Knowledge, Research, and Method*. New York, NY, USA: NYU Press.
79. Flyvbjerg, B. (2006b). Making Organization Research Matter: Power, Values and Phronesis. In S. Clegg (Ed.), *The Sage Handbook of Organization Studies* (pp. 370-387): SAGE.
80. Foucault, M. (1980). *Power/knowledge: selected interviews and other writings, 1972-1977*. Brighton, Sussex: Harvester Press.
81. Fountain, J. E. (1994). Comment: Disciplining public management research. *Journal of Policy Analysis & Management, 13*(2), 269-277.
82. Fox, D. R. (1985). Psychology, Ideology, Utopia, and the Commons. *American Psychologist, 40*(1), 48-58.
83. Franchino, F. (2007). *The powers of the Union: delegation in the EU* Cambridge; New York (N.Y.): Cambridge University Press.
84. Frederickson, H. G. (1997). *The spirit of public administration* San Francisco (Calif.) Jossey-Bass.
85. Friedland, R. & Alford, R. R. (1991). Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. In W. W. Powell, DiMaggio, P. J. (Ed.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 232-263). Chicago; London: The University of Chicago Press.

86. Fung, A. & Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London; New York (N.Y.): Verso.
87. Furman, E. (2009). *Politinės programos ir vyriausybių politika Lietuvoje: sociologinė interpretacija: daktaro disertacija*. Kauno technologijos universitetas.
88. Gaidys, V. (2011). Lietuvos gyventojų nuotaikos visuomenės nuomonės tyrimų duomenimis. Retrieved 2012-05-01, from http://www.slideshare.net/Vilmorus/lietuvos-gyventoj-nuotaikos
89. Giddens, A. (1984). *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Berkeley: University of California Press.
90. Giddens, A. (2005). *Sociologija*. Kaunas: Poligrafija ir informatika.
91. Goetz, K. H. (2003). Executives in Comparative Context. In J. Hayward, Menon, A. (Ed.), *Governing Europe* (pp. 74-91). Oxford: Oxford University Press.
92. Goetz, K. H. (2005). The New States of EU: Responding to Europe. In S. Bulmer, Lequesne, Ch. (Ed.), *The Member States of the European Union* (pp. 254-280): Oxford University Press.
93. Goetz, K. H. & Wollmann, H. (2001). Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison. *Journal of European Public Policy, 8*(6), 864-887.
94. Goldsmith, S. & Eggers, W. D. (2004). *Governing by Network : The New Shape of the Public Sector*. Washington, DC, USA: Brookings Institution Press.
95. Green, R. T. & Hubbell, L. (1996). On Governance and Reinventing Government. In L. W. Gary & F. W. James (Eds.), *Refounding democratic public administration: modern paradoxes, postmodern challenges* (pp. 38-67). Thousand Oaks (Calif.); London; New Delhi: SAGE Publications.
96. Grenfell, M. (2008). Interest. In M. Grenfell (Ed.), *Pierre Bourdieu: Key Concepts* (pp. 153-171). Durham, GBR: Acumen.
97. Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (2004). Competing Paradigms in Qualitative Research. In S. N. Hesse-Biber, Leavy, P. (Ed.), *Approaches to qualitative research: a reader on theory and practice* (pp. 17-38). New York (N.Y.): Oxford: Oxford University Press.
98. Gudelis, D. (2007). *Savivaldybių veiklos matavimo modeliai ir jų įgyvendinimo galimybės Lietuvoje: daktaro disertacija*. Mykolo Romerio universitetas.
99. Hague, R. & Harrop, M. (2010). *Comparative government and politics: an introduction* (8th ed.). Houndmills: Palgrave Macmillan.
100. Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies, 44*(5), 936-957.
101. Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1998). The Potential of Historical Institutionalism: a Response to Hay and Wincott. *Political Studies, 46*(5), 958-962.
102. Haque, M. S. (1996). The Intelectual Crisis in Public Administration in the Current Epoch of Privatization. *Administration & Society, 27*(4), 510-536.
103. Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. The population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. *Science (New York, N.Y.), 162*(3859), 1243-1248.
104. Harmon, M. M. (2006). *Public Administration's Final Exam: A Pragmatist Restructuring of the Profession and the Discipline*. Tuscaloosa, AL, USA: University of Alabama Press.
105. Haseler, S. (2004). *Super-state: the new Europe and its challenge to America*. London; New York (N.Y.): I. B. Tauris.
106. Hatch, M. J. & Cunliffe, A. L. (2006). *Organization theory: modern, symbolic, and postmodern perspectives* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.

107. Hay, C. (2002). *Political analysis: a critical introduction*. Basingstoke: Palgrave.
108. Hay, C. (2006a). Constructivist Institutionalism: Or, Why Interests into Ideas Don't Go. *Conference Papers -- American Political Science Association*, 1-26.
109. Hay, C. (2006b). (What's Marxist about) Marxist State Theory? In C. Hay & e. al. (Eds.), *The state: theories and issues* (pp. 59-78). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
110. Hay, C. & Lister, M. (2006). Introduction: Theories of the State. In C. Hay & e. al. (Eds.), *The state: theories and issues* (pp. 1-20). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
111. Heinrich, C. J. et al. (2004). Governance as an Organizing Theme for Empirical Research. In P. W. Ingraham, Lynn, L. E. (Ed.), *The art of governance: analyzing management and administration* (pp. 3-19). Washington (D.C.): Georgetown University Press.
112. Heiskala, R. & Husso, M. (2009). The power of institutions in shaping agency. The case of gender. *Conference Papers -- American Sociological Association*, 1.
113. Held, D. (2006). Political Globalization. In J. Krieger (Ed.), *Globalization and the state power: a reader* (pp. 94-102). New York (N.Y.): Pearson: Longman.
114. Held, D. et al. (2002). *Globaliniai pokyčiai: politika, ekonomika ir kultūra*. Vilnius: Margi Raštai.
115. Hille, P. & Knill, C. (2006). 'It's the Bureaucracy, Stupid': The Implementation of the Acquis Communautaire in EU Candidate Countries, 1999–2003. *European Union Politics, 7*(4), 531-552.
116. Hindmoor, A. (2006). Public Choice. In C. Hay & e. al. (Eds.), *The state: theories and issues* (pp. 79-97). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
117. Hobbes, T. (1976). *Leviathan*: Forgotten Books.
118. Hollis, M. (2000). *Socialinių mokslų filosofija: įvadas*. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla.
119. Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration, 69*(1), 3-19.
120. Hood, C. (1995). Contemporary public management: a new global paradigm? *Public Policy and Administration, 10*(2), 104-117.
121. Hood, C. (1998). *The art of the state: culture, rhetoric, and public management*. Oxford; New York: Clarendon Press.
122. Hood, C. (2007). Public Management. In C. Pollitt (Ed.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 7-26). Oxford: Oxford University Press.
123. Hyden, G. (2003). Public Administration in Developing and Transitional Societies. Introduction. In B. G. a. P. Peters, J. (Ed.), *Handbook of Public Administration* (pp. 499-502). London; Thousand Oaks; New Delhi: SAGE Publications.
124. Héritier, A. (2003). New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness? In R. A. Cichowski, Börzel, T. A. (Ed.), *Law, politics and society* (pp. 105-126): Oxford University Press.
125. Iankova, E. A. & Katzenstein, P. J. (2003). European Enlargement and Institutional Hipocrisy. In R. A. Cichowski, Börzel, T. A. (Ed.), *Law, politics and society* (pp. 269-290): Oxford University Press.
126. Ikenberry, G. J. (2006). Liberal Hegemony and the Future of the American Postwar Order. In J. Krieger (Ed.), *Globalization and the state power: a reader* (pp. 111-128). New York (N.Y.): Pearson: Longman.
127. Imbrasaitė, J. (2004). Socialinis kapitalas ir politinis dalyvavimas Lietuvoje. *Politikos sociologija, 1 (12)*, 38-50.
128. Immergut, E. M. (1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics and Society, 26*(1), 5-34.

129. Jacobsen, T. (2008). Conclusion. In T. Jacobsen & e. al. (Eds.), *Re-envisioning Sovereignty: the End of Westphalia?* Abingdon, Oxon, GBR: Ashgate Publishing Group.
130. Jarukaitis, I. (2011). *Europos Sąjunga ir Lietuvos Respublika: konstituciniai narystės pagrindai.* Vilnius: Justitia.
131. Jessop, B. (2008). Institutions and institutionalism in political economy: a strategic-relational approach. In J. Pierre & e. al. (Eds.), *Debating institutionalism* (pp. 210-231). Manchester; New York (N.Y.): Manchester University Press.
132. Jessop, B. (2011). Metagovernance. In M. Bevir (Ed.), *The SAGE handbook of governance* (pp. 106-123). London: Sage Publications.
133. Jones, R. (2007). *People/states/territories: the political geographies of British state transformation /.* Malden, MA: Blackwell Publishing.
134. Jungar, A.-C. (2002). A Case of a Surplus Majority Government: The Finnish Rainbow Coalition. *Scandinavian Political Studies, 25*(1), 57.
135. Kalinauskas, G. (2010). *Parlamentinė kontrolė. I dalis: Teorija*. Vilnius: Registrų centras.
136. Kalinauskas, G. (2011). *Parlamentinė kontrolė. II dalis: Praktika*. Vilnius: Registrų centras.
137. Karl, B. D. (Public Administration Review). The American Bureaucrat: A History of a Sheep in a Wolves' Clothing. *1987, 47*(1), 26-34.
138. Kates, S. (2011). Introduction. In S. Kates (Ed.), *Macroeconomic Theory and Its Failings: Alternative Perspectives on the Global Financial Crisis* (pp. 1-25): Edward Elgar Publishing.
139. Katz, D. & Kahn, R. L. (1966). *The social psychology of organizations*. New York: Wiley.
140. Kašauskienė, V. (2007). *Lietuvos Respublikos Vyriausybės, 1990-2007: jų kaita ir veiklos bruožai*. Vilnius: Gairės.
141. Kelle, U. (2011). The Development of Categories: Differential Approaches in Grounded Theory. In A. Bryant, Charmaz, K. C. (Ed.), *The SAGE handbook of grounded theory* (pp. 191-213). London: Sage Publications.
142. Kettl, D. F. (2002). *The transformation of governance: public administration for twenty-first century America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
143. Kim, S. H. (2004). *Max Weber's Politics of Civil Society.* West Nyack, NY, USA: Cambridge University Press.
144. Kirwan, K. A. (1977). The Crisis of Identity in the Study of Public Administration: Woodrow Wilson. *Polity, 9*(3), 321-343.
145. Kjaer, P. F. (2010). *Between governing and governance: on the emergence, function and form of Europe's post-national constellation*. Oxford; Portland (Or.) Hart Publishing.
146. Kriegel, B. (1995). *The state and the rule of law.* Princeton, N.J.: Princeton University Press.
147. Krupavičius, A. (1998). Politiniai Seimo rinkimų '96 rezultatai ir vyriausybės formavimasis: trečiasis „atmetimas". In A. Krupavičius (Ed.), *Seimo rinkimai'96: trečiasis atmetimas* (pp. 176-227). Vilnius: Tvermė.
148. Krupavičius, A. (2004). Politinės sistemos kaita ir demokratija. In A. Krupavičius, Lukošaitis, A. (Ed.), *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida* (pp. 19-52). Kaunas: Poligrafija ir informatika.
149. Kuhn, T. S. (2003). *Mokslo revoliucijų struktūra*. Vilnius: Pradai.
150. Kurtulus, E. N. (2005). *State Sovereignty : Concept, Phenomenon and Ramifications*. Gordonsville, VA, USA: Palgrave Macmillan.

151. Ladrech, R. (2010). *Europeanization and national politics*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
152. Lane, J.-E. (2001). *Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai*. Vilnius: Margi raštai.
153. Lane, J.-E. & Ersson, S. O. (2000). *The new institutional politics: performance and outcomes*. London; New York: Routledge.
154. Lowndes, V. (2002). Institutionalism. In D. Marsh, Stoker, G. (Ed.), *Theory and methods in political science* (2nd ed., pp. 90-108). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
155. Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford, (Calif.): Stanford University Press.
156. Lukošaitis, A. (2004). Parlamentas ir parlamentarizmas. In A. Krupavičius, Lukošaitis, A. (Ed.), *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida* (pp. 343-384). Kaunas Poligrafija ir informatika.
157. Magnette, P. (2006). Democracy in the European Union: why and how to combine representation and participation? In S. Smismans (Ed.), *Civil society and legitimate European governance* (pp. 23-41). Cheltenham; Northampton (Mass.): Edward Elgar.
158. March, J. G. & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review, 78*(3), 734-749.
159. Maranto, R. (1998). Thinking the Unthinkable in Public Administration. *Administration & Society, 29*(6), 623-642.
160. Marinetto, M. (2006). *Social Theory, the State and Modern Society: The State in Contemporary Social Thought*. Buckingham, GBR: Open University Press.
161. Marsh, D. & Stoker, G. (2002). Conclusion. In D. Marsh, Stoker, G. (Ed.), *Theory and methods in political science* (2nd ed., pp. 311-317). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
162. Martin, D. W. (1988). The Fading Legacy of Woodrow Wilson. Public Administration Review. *Public Administration Review, 48*(2), 631-636.
163. Maslow, A. H. (2009). *Motyvacija ir asmenybė* (2nd ed.). Vilnius: Apostrofa.
164. Masterman, M. (1999). The Nature of a Paradigm. In I. Lakatos, Musgrave, A. (Ed.), *Criticizm and the Growth of Knowledge* (pp. 59-90). Cambridge: Cambridge University Press.
165. Maton, K. (2008). Habitus. In M. Grenfell (Ed.), *Pierre Bourdieu: Key Concepts* (pp. 49-67). Durham, GBR: Acumen.
166. Mau, S. & Verwiebe, R. (2010). *European societies: mapping structure and change.* Bristol: Policy Press.
167. Meier, K. J. & Hill, G. C. (2007). Bureaucracy in the Twenty-First Century. In C. Pollitt & e. al. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 50-70). Oxford: Oxford University Press.
168. Merton, R. K. (1948). The Self-Fulfilling Prophecy. *The Antioch Review, 8*(2), 193-210.
169. Migdal, J. S. (2001). *State in Society: Studying How States & Societies Transform and Constitute One Another.* Port Chester, NY, USA: Cambridge University Press.
170. Miller, H. T. (2007). Introduction. In D. Waldo (Ed.), *The administrative state: a study of the political theory of American public administration*. New Brunswick (N.J.); London: ransaction Publishers.
171. Miller, H. T. & Fox, C. J. (2006). *Postmodern Public Administration*. Armonk, NY, USA: M.E. Sharpe, Inc.
172. Monkevičius, A. Laimės koncepcija viešosios politikos ideologijoje ir praktikoje. *Viešoji politika ir administravimas, 10* (4), 534-547.
173. Montesquieu, C. d. S., baron de La Brède et de. (2004). *Apie įstatymų dvasią*. Vilnius: Mintis.

174. Morkevičius, V. et al. (2008). Kompiuterizuota kokybinių duomenų analizė su nVivo ir Text Analysis Suite. Kaunas: Projektas: „Empirinių duomenų ir informacijos HSM tyrimams kaupimas ir valdymas: Lietuvos HSM duomenų archyvas (LiDA)“. SFMIS Nr. BPD2004-ESF-2.5.0-03-05/0042.
175. Moses, J. W. & Knutsen, T. L. (2007). *Ways of knowing: competing methodologies and methods in social and political research*. New York: Palgrave Macmillan.
176. Moskop, W. W. (2003, 2003/08/27/2003 Annual Meeting, Philadelphia). *Prudence, Science, and Art*. Paper presented at the American Political Science Association: Annual Meeting, Philadelphia.
177. Moynihan, D. P. (2009). "Our Usable Past": A Historical Contextual Approach to Administrative Values. *Public Administration Review, 69*(5), 813-822.
178. Murphy, W. F. (2007). *Constitutional democracy: creating and maintaining a just political order.* Baltimore (Md.): Johns Hopkins University Press.
179. Nakrošis, V. (2004). Viešoji administracija. In A. Krupavičius, Lukošaitis, A. (Ed.), *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida* (pp. 423-454). Kaunas: Poligrafija ir informatika.
180. Nakrošis, V. & Martinaitis, Ž. (2011). Conclusions and Recommendations. In V. Nakrošis & Ž. Martinaitis (Eds.), *Lithuanian agencies and other public sector organisations: organisation, autonomy, control and performance*. Vilnius: Vilnius University.
181. Nakrošis, V. & Martinaitis, Ž. (2012). Lithuania. In K. Verhoest & e. al. (Eds.), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Public Sector Organizations)* (pp. 300-311): Palgrave MacMillan.
182. Nekrašas, E. (2010). Pozityvizmo ir postpozityvizmo ginčas socialiniuose moksluose. *Politologija*(1 (57)), 76-97.
183. Nelson, B. R. (2006). *Making of the Modern State : A Theoretical Evolution*. Gordonsville, VA, USA: Palgrave Macmillan.
184. Neocleous, M. (2003). *Imagining the State*. Berkshire, GBR: McGraw-Hill Education.
185. Newton, T. (2007). *Nature and sociology*. London; New York (N.Y.): Routledge: Taylor & Francis Group.
186. Niskanen, W. A. (1975). Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics, 18*(3), 617-643.
187. Norkus, Z. (2008a). *Kokia demokratija, koks kapitalizmas? Pokomunistinė transformacija Lietuvoje lyginamosios istorinės sociologijos požiūriu*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
188. Norkus, Z. (2008b). Lietuva tarp Estijos ir Slovėnijos: dėl pokomunistinio kapitalizmo tipologinės diferenciacijos. *Politologija*(1 (49)), 42-84.
189. Norkus, Z. (2012). *On Baltic Slovenia and Adriatic Lithuania: a qualitative comparative analysis of patterns in post-communist transformation*. Vilnius; Budapest: Apostrofa; Central European University Press.
190. Olsen, J. P. (2010). *Governing through institution building: institutional theory and recent European experiments in democratic organization*. Oxford; New York: Oxford University Press.
191. Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.* Reading (Mass.): Addison-Wesley Pub. Co.
192. Ostrom, V. (2008). *The intellectual crisis in American public administration* (3rd ed.). Tuscaloosa (Ala.): University of Alabama Press.

193. Painter, M. & Pierre, J. (2005). Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. In M. Painter, Pierre, J. (Ed.), *Challenges to state policy capacity: global trends and comparative perspectives* (pp. 1-18). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
194. Palidauskaitė, J. & Ibenskas, R. (2007). Valstybės užvaldymas Lietuvoje: priežastys ir formos. *Viešoji politika ir administravimas*(21), 61-74.
195. Pande, J. (2009). *Research in Sociology: Areas, Method and Guidelines*. Delhi, IND: Global Media.
196. Parkinson, C. N. (1998). *Administravimas ir kiti vadybos pagrindai*. Vilnius: Intelektualinių sistemų taikymo centras.
197. Parsons, C. (2007). *How to map arguments in political science*. Oxford; New York: Oxford University Press.
198. Parsons, D. W. (2001). *Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas.
199. Pestritto, R. J. (2005). *Woodrow Wilson and the Roots of Modern Liberalism*. Blue Ridge Summit, PA, USA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
200. Peters, B. G. (2000). Four Main Administrative Traditions. Retrieved 2012-05-01, from http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:20134002~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:286305,00.html
201. Peters, B. G. (2001). *The future of governing*. Lawrence: University Press of Kansas.
202. Peters, B. G. (2002). The Politics of Tool Choice. In L. M. Salamon & O. V. with the special assistance of Elliott (Eds.), *The tools of government: a guide to the new governance* (pp. 552-564). Oxford; New York (N.Y.): Oxford University Press.
203. Peters, B. G. (2003a). *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai.
204. Peters, B. G. (2003b). Dismantling and Rebuilding the Weberian State. In J. Hayward, Menon, A. (Ed.), *Governing Europe* (pp. 113-127). Oxford: Oxford University Press.
205. Peters, B. G. (2005). *Institutional theory in political science:the 'new institutionalism'*. London; New York: Continuum International Publishing Group.
206. Peters, B. G. (2008). Institutional Theory and the Study of Political Executives. In J. Pierre & e. al. (Eds.), *Debating institutionalism* (pp. 195-209). Manchester; New York (N.Y.): Manchester University Press.
207. Peters, B. G. (2010). *The politics of bureaucracy: an introduction to comparative public administration*. Abingdon; New York: Routledge.
208. Petružytė, D. (2008). Grindžiamosios teorijos metodologija: B. Glaser'io ir A.Strauss'o versijų palyginimas. *Sociologija. Mintis ir veiksmas*(1), 72-89.
209. Piaget, J. (1971). *Structuralism*. New York: Harper & Row.
210. Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics, and the state*. Basingstoke: Macmillan Press.
211. Pivoras, S. & Visockytė, E. (2011). Viešojo valdymo koncepcijos ir jų taikymas tiriant valstybės tarnybos reformas. *Viešoji politika ir administravimas, 10*(1), 27-40.
212. Poggi, G. (2001). Theories of State Formation. In K. Nash, Scott, A. (Ed.), *The Blackwell companion to political sociology* (pp. 95-106). Oxford: Blackwell Publishing.
213. Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2003). *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė.
214. Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*. Oxford; New York: Oxford University Press.

215. Pollitt, C. et al. (2004). *Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations*. Hounmills, Basingstoke, Hampshire; New York (N.Y.): Palgrave Macmillan.
216. Putnam, R. D. et al. (2001). *Kad demokratija veiktų: pilietinės tradicijos šiuolaikinėje Italijoje*. Vilnius: Margi raštai.
217. Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
218. Raadschelders, J. C. N. (2008). Understanding Government: Four Intellectual Traditions in the Study of Public Administration. *Public Administration, 86*(4), 925-949.
219. Raadschelders, J. C. N. (2011). *Public administration: the interdisciplinary study of government*. Oxford; New York: Oxford University Press.
220. Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies, 44*(4), 652-667.
221. Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy, Network, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Maidenhead: Open University Press.
222. Rhodes, R. A. W. (2003). What is New about Governance and Why does it Matter? In J. Hayward, Menon, A. (Ed.), *Governing Europe* (pp. 61-73). Oxford: Oxford University Press.
223. Richardson, J. (2009). *Classic Social Contractarians*. Farnham, Surrey, GBR: Ashgate Publishing Group.
224. Rifkin, J. (2009). *The empathic civilization :the race to global consciousness in a world in crisis*. New York: J.P. Tarcher/Penguin.
225. Ritzer, G. (1975). Sociology: a Multiple Paradigm Science. *The American Sociologist, 10*(August), 156-167.
226. Ritzer, G. (2008). *Modern sociological theory* (7th ed.). Boston (Mass.); London: McGraw Hill.
227. Rosenbloom, D. H. & McCurdy, H. E. (2006). *Revisiting Waldo's administrative state: constancy and change in public administration*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
228. Rosenbloom D. et al. (2009). *Public administration: understanding management, politics, and law in the public sector* (7th ed.). Boston (Mass.): McGraw-Hill: Higer Education.
229. Rothstein, B. (2012). Good Governance. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford handbook of governance* (pp. 143-154). New York, N.Y.: Oxford University Press.
230. Rouban, L. (2007). Politicization of the Civil Service. In B. G. Peters, Pierre, J. (Ed.), *Handbook of public administration* (Concise pbk. ed., pp. 199-210). London: Sage Publications.
231. Rutgers, M. R. (1998). Paradigm Lost: Crisis as Identity of the Study of Public Administration. *International Review of Administrative Sciences, 64*(4), 553-564.
232. Sakalas, A. (2011). Kodėl Sąjūdis pralaimėjo 1992 m. rinkimus. Retrieved 2012-05-01, from http://www.delfi.lt/news/ringas/politics/asakalas-kodel-sajudis-pralaimejo-1992-m-rinkimus.d?id=43896409#ixzz1uNAX9RrH
233. Salamon, L. M. (2002a). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In L. M. Salamon & O. V. with special assistance of Elliott (Eds.), *The tools of government: a guide to the new governance* (pp. 1-47). Oxford; New York (N.Y.): Oxford University Press.

234. Salamon, L. M. (2002b). The Tools Approach and the New Governance: Conclusion and Implications. In L. M. Salamon & O. V. with the special assistance of Elliott (Eds.), *The tools of government: a guide to the new governance* (pp. 600-610). Oxford; New York (N.Y.): Oxford University Press.
235. Sapru, R. K. (2006). Administrative Theories and Management Thought. New Delhi: Prentice Hall of India.
236. Sartori, G. (2009). The Tower of Babel. In D. Collier, Gerring, J. (Ed.), *Concepts and method in social science: the tradition of Giovanni Sartori* (pp. 61-96). New York (N.Y.); London: Routledge: Taylor & Francis Group.
237. Savukynas, V. (2007). Laisvės slenksčiai: pobaudžiavinės ir posovietinės jausenos Lietuvoje. In S. Juknevičius & e. al. (Eds.), *Lietuvių tautos tapatybė: tarp realybės ir utopijos* (pp. 41-64). Vilnius: Kultūros, filosofijos ir meno institutas.
238. Schein, E. H. (2010). *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
239. Schmidt, V. (2006). Institutionalism. In C. Hay & e. al. (Eds.), *The state: theories and issues* (pp. 98-117). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
240. Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science, 11*(1), 303-326.
241. Schmitt, C. (2007). *Concept of the Political*. Chicago, IL, USA: University of Chicago Press.
242. Scott, W. R. (2008a). Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. *Theory and Society, 37*(5), 427-442.
243. Scott, W. R. (2008b). *Institutions and organizations: ideas and interests* (3rd ed.). Los Angeles: Sage Publications.
244. Selznick, P. (1949). *TVA and the grass roots: a study in the sociology of formal organization*. Berkeley: University of California Press.
245. Shaw, P. & Stacey, R. D. (2000). *Complexity and Management : Fad or Radical Challenge?* Florence, KY, USA: Routledge.
246. Sikk, A. (2011). Newness as a Winning Formula for Political Parties. *Party Politics, 18*(3), 1-22.
247. Sil, R. & Katzenstein, P. J. (2010). *Beyond paradigms: analytic eclecticism in the study of world politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
248. Simon, H. (2003). *Administracinė elgsena: sprendimų priėmimo procesų administracinėse organizacijose tyrimas*. Vilnius: Knygiai.
249. Skaržauskienė, A. (2010). *Sisteminis mąstymas organizacijų valdyme*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
250. Smalskys, V. (2002). Kontinentinės Europos viešojo administravimo genezė. *Viešoji politika ir administravimas*(1), 55-60.
251. Smullen, A. (2010). *Translating agency reform: rhetoric and culture in comparative perspective*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
252. Staliūnas, D. (2007). *Making Russians: meaning and practice of rusiffication in Lithuania and Belarus after 1863*. Amsterdam; New York (N.Y.): Rodopi.
253. Stankevičius, M. (2010). Politologas: veikliam Brazauskui netiko prezidento postas. Retrieved 2012-05-01, from http://www.alfa.lt/straipsnis/10374021/Politologas..veikliam.Brazauskui.netiko.prezidento.postas=2010-06-29_13-03/#ixzz1uNDGKO7W
254. Stillman II, R. J. (1990). The Peculiar "Stateless" Origins of American Public Administration and the Consequences for Government Today. *Public Administration Review, 50*(2), 156-168.

255. Stivers, C. (2008). The Significance of The Administrative State. *Public Administration Review, 68*(1), 53-56.
256. Strübing, S. (2011). Research as Pragmatic Problem-solving: The Pragmatist Roots of Empirically-grounded Theorizing. In A. Bryant, Charmaz, K. C. (Ed.), *The SAGE handbook of grounded theory* (pp. 580-602). London: Sage Publications.
257. Susser, B. (1992). *Approaches to the study of politics*. New York: Macmillan Pub. Co.
258. Svara, J. H. (1998). The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration. *Public Administration Review, 58*(1), 51-58.
259. Svara, J. H. (2006). The Search for Meaning in Political-Administrative Relations in Local Government. *International Journal of Public Administration, 29*(12), 1065-1090.
260. Sweet A. S. et al. (2001). The Institutionalization of European Space. In A. S. Sweet & e. al. (Eds.), *The institutionalization of Europe* (pp. 1-28). Oxford: Oxford University Press.
261. Sørensen, E. & Torfing, J. (2007). Theoretical Approaches to Governance Network Failure. In E. Sørensen, Torfing, J. (Ed.), *Theories of democratic network governance* (pp. 95-110). Basingstoke; New York (N.Y.): Palgrave Macmillan.
262. Talat-Kelpša, L. (2004). Vyriausybė ir Prezidentas. In A. Krupavičius, Lukošaitis, A. (Ed.), *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida* (pp. 385-422). Kaunas: Poligrafija ir informatika.
263. Thatcher, M. (1987). Interview for Wonam's Own ("no such thing as society"). Retrieved 2012-05-01, from http://www.margaretthatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=106689
264. Thom, N. & Ritz, A. (2004). *Viešoji vadyba: inovaciniai viešojo sektoriaus valdymo metmenys*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras.
265. Thomson, P. (2008). Field. In M. Grenfell (Ed.), *Pierre Bordieu: Key Concepts* (pp. 67-84). Durham, GBR: Acumen.
266. Tilly, C. (2003). *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000*. West Nyack, NY, USA: Cambridge University Press.
267. Toffler, A. (2001). *Valdžių kaita: žinios, turtas ir prievarta artėjant XXI amžiui*. Vilnius: Tyto alba.
268. Toonen, T. A. J. (2007). Administrative Reform: Analytics. In B. G. Peters, Pierre, J. (Ed.), *Handbook of public administration* (Concise pbk. ed., pp. 301-310). London: Sage Publications.
269. Tumėnas, A. (2010). *Valstybinių organizacijų valdymo reformų ir pokyčių teorinė analizė: daktaro disertacija*. Mykolo Romerio universitetas, Vilnius.
270. Verhoest K. et al. (2012). Introduction. In K. Verhoest & e. al. (Eds.), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Public Sector Organizations)* (pp. 3-17): Palgrave MacMillan.
271. Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review, 62*(5), 527-540.
272. Waldo, D. (2007). *The administrative state: a study of the political theory of American public administration*. New Brunswick (N.J.): Transaction Publishers.
273. Walsh, K. T. (2009). The First 100 Days: Franklin Roosevelt Pioneered the 100-Day Concept. Retrieved 2012-05-01, from http://www.usnews.com/news/history/articles/2009/02/12/the-first-100-days-franklin-roosevelt-pioneered-the-100-day-concept

274. Wamsley, G. L. (1996). Public Philosophy and Ontological Disclosure as the Basis for Normatively Grounded Theorizing. In G. L. Wamsley & F. W. James (Eds.), *Refounding democratic public administration : modern paradoxes, postmodern challenges*. (pp. 351-401). Thousand Oaks (Calif.); London; New Delhi: SAGE Publications.
275. Ward, H. (2002). Rational Choice. In D. Marsh, Stoker, G. (Ed.), *Theory and methods in political science* (2nd ed., pp. 65-89). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
276. Weber, M. (1997). *Protestantiškoji etika ir kapitalizmo dvasia*. Vilnius: Pradai.
277. Weber, M. (2004a). *The essential Weber: a reader*. London; New York (N.Y.): Routledge.
278. Weber, M. (2004b). *The vocation lectures*. Indianapolis: Hackett Pub.
279. Weiner, R. (2007). Ideas, Constructivism and Complementarity in Institutionalism. *Conference Papers – American Political Science Association*, 1.
280. Williamson, O. E. (1975). *Markets and hierarchies, analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization*. New York: Free Press.
281. Wilson, H. T. (2003). *Vocation of Reason : Studies in Critical Theory and Social Science in the Age of Max Weber*. Leiden, NLD: Brill Academic Publishers.
282. Wilson, P. (2000). *Absolutism in Central Europe*. London, GBR: Routledge.
283. Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly, 2*(2), 197-222.
284. Yonay, Y. P. (1998). *Struggle over the Soul of Economics: Institutionalist and Neoclassical Economists in America Between the Wars*. Ewing, NJ, USA: Princeton University Press.
285. Zinoviev, A. (1986). *Homo Sovieticus*.
286. Šarkutė, L. (2010). *Sprendimų priėmimo veiksniai ir modeliai: Lietuvos Respublikos vyriausybių analizė: daktaro disertacija*. Kauno technologijos universitetas.
287. Šiupšinskas, S. (2012). *Viešojo valdymo tobulinimo kryptys Lietuvoje*. Paper presented at the Tarptautinė baigiamoji konferencija „Į rezultatus orientuoto valdymo reformos: ar jau turime naują viešojo valdymo kokybę?“, Vilnius.
288. Židonis, Ž. (2006). Naujos viešosios vadybos principų įgyvendinimo aspektai institucijų kaitos požiūriu. *Viešoji politika ir administravimas*(17), 22-28.
289. Žiliukaitė, R. et al. (2006). *Neatrasta galia: Lietuvos pilietinės visuomenės žemėlapis*. Vilnius: Versus aureus: Pilietinės visuomenės institutas.
290. Žiliukaitė, R. (2008). Lietuvos jaunimo socialinės politinės vertybės: savanaudiškumas ir pilietinės veiklos. *Politologija*(2 (50)), 3-22.
291. Žilys, J. (2004). Konstituciniai politinės sistemos pagrindai. In A. Krupavičius, Lukošaitis, A. (Ed.), *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida* (pp. 53-82). Kaunas: Poligrafija ir informatika.
292. Žin., 1990, Nr. 11-330. Lietuvos Respublikos Vyriausybės Įstatymas. 1990 m. kovo 22 d. Nr. I-61.[88]
293. Žin., 1991, Nr. 14-359. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Reglamentas. 1991 m. balandžio 18 d. Nr. I-1241.
294. Žin., 1992, Nr. 33-1014. Lietuvos Respublikos Konstitucija. 1992 m. spalio 25 d.
295. Žin., 1992, Nr.19-552. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos – Atkuriamojo Seimo 1992 m. birželio 18 d. nutarimas Nr. I-2656 „Dėl pirmalaikių rinkimų į Lietuvos Respublikos Aukščiausiąją Tarybą (Seimą) sistemos ir datos“.
296. Žin., 1992, Nr.31-955. Lietuvos Respublikos Įstatymas Dėl referendumo Lietuvos Respublikos Konstitucijai priimti. 1992 m. spalio 13 d. Nr. I-2966.

[88] Čia ir toliau Žin.=Valstybės žinios.

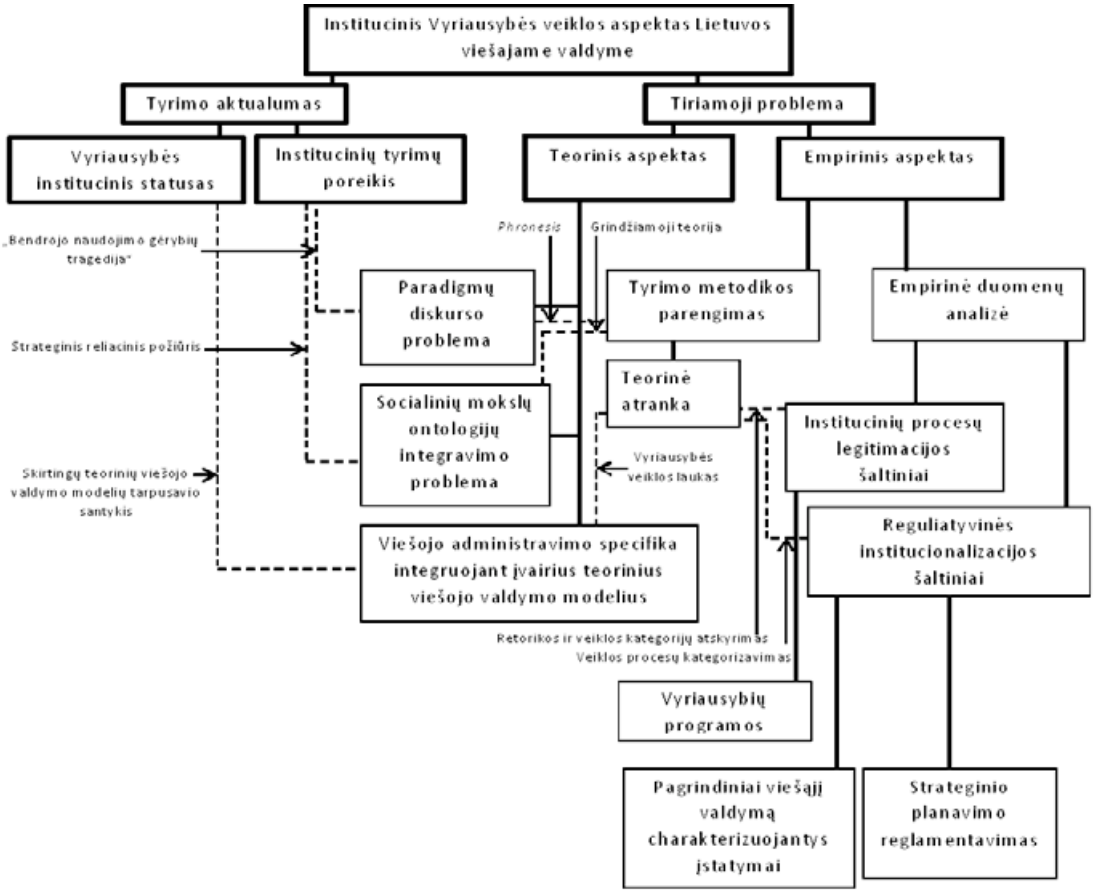
297. Žin., 1993, Nr.1-5. Lietuvos Respublikos Seimo 1992 m. gruodžio 17 d. nutarimas Nr. I-23 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“.
298. Žin., 1994, Nr. 43-772. Lietuvos Respublikos Vyriausybės Įstatymas. 1994 m. gegužės 19 d. Nr.I-464.
299. Žin., 1994, Nr. 62-1216. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 8 d. nutarimas Nr. 700 „Dėl Vyriausybės programos įgyvendinimo papildomų priemonių patvirtinimo“.
300. Žin., 1995, Nr. 9-193. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. sausio 23 d. nutarimas Nr. 107 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos nuostatų patvirtinimo“.
301. Žin., 1996, Nr. 30-753. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. kovo 28 d. nutarimas Nr. 394 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo veiksmų ir krypčių“.
302. Žin., 1997, Nr.48-1165. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. gegužės 27 d. nutarimas Nr. 519 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997–2000 metų veiklos programos įgyvendinimo priemonių.
303. Žin., 1998, Nr. 41(1)-1131. Lietuvos Respublikos Vyriausybės Įstatymo pakeitimo Įstatymas. 1998 m. balandžio 28 d. Nr. VIII-717.
304. Žin., 2002, Nr. 57-2312. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“.
305. Žin., 2003, Nr. 21-911. Lietuvos Respublikos finansų ministro ir Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2003 m. vasario 21 d. įsakymas Nr. 1K-047/1Y-58 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro, Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro 2000 m. gegužės 3 d. įsakymo Nr. 112/50 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pripažinimo netekusiu galios“.
306. Žin., 2004, Nr. 69-2399. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“.
307. Žin., 2009, Nr. 109-4580. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. rugsėjo 9 d. nutarimas Nr. 992 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko tarnybos nuostatų patvirtinimo“.
308. Žin., 2009, Nr. 127-5499. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. spalio 21 d. nutarimas Nr. 1335 „Dėl Nacionalinio susitarimo“.
309. Žin., 2009, Nr. 138-6075. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1511 „Dėl vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“.
310. Žin., 2009. Nr.36-1378. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. kovo 18 d. nutarimas Nr. 210 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“.
311. Žin., 2010, Nr. 102-5279. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. rugpjūčio 25 d. nutarimas Nr. 1220 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“.
312. Žin., 2010, Nr. 127-6490. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2010 m. spalio 25 d. įsakymas Nr. 1K-330 „Dėl Strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodikos patvirtinimo“.
313. Žin., 2010, Nr. 28-1326. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 3 d. nutarimas Nr. 220 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės komisijos – Valstybės pažangos tarybos sudarymo“.

314. Žin., 2010, Nr. 38-1784. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 24 d. nutarimas Nr. 330 „Dėl ministrams pavedamų valdymo sričių“.
315. Žin., 2010, Nr. 71-3541. Lietuvos Respublikos Vyriausybės Įstatymo 3, 6, 22, 24, 26, 29, 30, 311, 35, 38, 45 straipsnių, aštuntojo skirsnio pavadinimo pakeitimo, Įstatymo papildymo 281, 291 straipsniais ir 33 straipsnio pripažinimo netekusiu galios Įstatymas. 2010 m. birželio 3 d. Nr. XI-863.
316. Žin., 2011, Nr. 104-4880. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2011 m. rugpjūčio 16 d. įsakymas Nr. 1K-281 „Dėl Programų vertinimo metodikos patvirtinimo“.
317. Žin., 2011, Nr. 50-2444. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. balandžio 20 d. nutarimas Nr. 480 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“.
318. Žin., 2012, Nr. 22-1009. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. vasario 7 d. nutarimas Nr. 171 „Dėl viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programos patvirtinimo“.

# PRIEDAI

**1 PRIEDAS**

**Disertacijos struktūros loginė schema.**




**Pastaba**: Ištisinės linijos – disertacijos loginė struktūra;
Punktyrinės – argumentavimo eiga, nurodant pagrindinius struktūros elementus vienijančius teiginius

| Nr. | MP | Paskyrimas | Vyriausybės programos priėmimas (LRS nutarimas) | Atsistatydinimas | Trukmė nuo MP paskyrimo iki programos patvirtinimo | Veiklos trukmė nuo programos patvirtinimo (mėn.) | Vyriausybės tipas | Koalicijos partneriai[89] | Veiklos pabaigos priežastis |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| I | K. Prunskienė | 1990-03-17 | Nebuvo [1990-10-11] | 1991-01-10 | X | X | Perteklinė | Vienybės | Atsistatydinimas |
| II | A. Šimėnas | 1991-01-10 | Nebuvo | 1991-01-13 | X | X | Perteklinė / laikinoji | Vienybės | Atleidimas iš pareigų |
| III | G. Vagnorius (I) | 1991-01-13 | 1991-06-13 | 1992-07-21 | 150 | 13 | Perteklinė | Vienybės | Pareikštas nepasitikėjimas |
| IV | A. Abišala | 1992-07-21 | Nebuvo | 1992-12-17 | X | X | Laikinoji | X (daugelis ministrų liko tie patys) | Įgaliojimų grąžinimas (Seimo rinkimai) |
| V | B. Lubys | 1992-12-02 | 1992-12-17 | 1993-03-10 | 15 | 3 | Laikinoji | X (sudarė LDDP) | Įgaliojimų grąžinimas |
| VI | A. Šleževičius | 1993-03-10 | 1993-03-31 | 1996-02-08 | 21 | 34 | Vienpartinė | X | Atleidimas iš pareigų |
| VII | M. Stankevičius | 1996-02-15 | 1996-03-19 | 1996-12-10 | 4 | 10 | Vienpartinė | X | Įgaliojimų grąžinimas (Seimo rinkimai) |
| VIII | G. Vagnorius (II) | 1996-11-28 | 1996-12-10 | 1998-03-10 | 12 | 29 | Perteklinė / „didžiojo brolio“ | TS/LK; LKDP; CP | Įgaliojimų grąžinimas (Prezidento rinkimai) |
| VIII | G. Vagnorius (II) | 1998-03-10 | Nebuvo | 1999-05-03 | | | | TS/LK; LKDP; CP | Atsistatydinimas |
| IX | R. Paksas (I) | 1999-05-18 | 1999-06-10 | 1999-10-27 | 22 | 4,5 | Perteklinė / „didžiojo brolio“ | TS/LK; LKDP; CP | Atsistatydinimas |

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1990–2012 metais (tęsinys)

| Nr. | MP | Paskyrimas | Vyriausybės programos priėmimas (LRS nutarimas) | Atsistatydinimas | Trukmė nuo MP paskyrimo iki programos patvirtinimo | Veiklos trukmė nuo programos patvirtinimo (mėn.) | Vyriausybės tipas | Koalicijos partneriai[89] | Veiklos pabaigos priežastis |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| X | A. Kubilius (I) | 1999-11-03 | 1999-11-11 | 2000-11-09 | 8 | 12 | Perteklinė / „didžiojo brolio“ | TS/LK; LKDP; CP | Įgaliojimų grąžinimas (Seimo rinkimai) |
| XI | R. Paksas (II) | 2000-10-26 | 2000-11-09 | 2001-06-20 | 14 | 7 | Minimalios pergalės | LLS; NS (SL) | Atsistatydinimas |
| XII | A. Brazauskas (I) | 2001-07-03 | 2001-07-12 | 2004-12-15 | 9 | 41 | Perteklinė | LSDP; NS (SL) | Įgaliojimų grąžinimas (Seimo rinkimai) |
| XIII | A. Brazauskas (II) | 2004-11-29 | 2004-12-14 | 2006-06-01 | 15 | 17,5 | Perteklinė | DP; LSDP; LVLS | Atsistatydinimas |
| XIV | G. Kirkilas | 2006-07-06 | 2006-07-18 | 2008-11-17 | 14 | 28 | Mažumos | PDP; LSDP; NS (SL); LVLS; LiCS | Įgaliojimų grąžinimas (Seimo rinkimai) |
| XV | A. Kubilius (II) | 2008-11-28 | 2008-12-09 | 2012 | 11 | 39 (2012-03-09) | Perteklinė (iki skilimo TPP frakcijos skilimo 2009-07-15) / Minimalios pergalės | TS/LKD; LLS; LiCS; TPP | X |

*Šaltinis:* Lukošaitis, 2004, p. 378; papildyta autoriaus.

[89] Partijų pavadinimai: LDDP – Lietuvos demokratinė darbo partija; TS/LK – Tėvynės Sąjunga/Lietuvos konservatoriai; LKDP – Lietuvos krikščionių demokratų partija; CP – Centro partija; LLS –Lietuvos liberalų sąjūdis; NS (LS) – Naujoji Sąjunga (Socialliberalai); DP – Darbo partija; LSDP – Lietuvos socialdemokratų partija; LVLS – Lietuvos valstiečių liaudininkų sąjunga; LiCS – Liberalų ir centro sąjunga; TPP- Tautos prisikėlimo partija.

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

**Mantas Bileišis**

# INSTITUCINIS VYRIAUSYBĖS VEIKLOS ASPEKTAS LIETUVOS VIEŠAJAME VALDYME

Daktaro disertacijos santrauka
Socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas (03 S)

Vilnius, 2012

Disertacija rengta 2008–2012 metais Mykolo Romerio universitete.

*Mokslinis vadovas:*

doc. dr. Vainius Smalskys (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S).

**Disertacija ginama Mykolo Romerio universiteto Vadybos ir administravimo mokslo krypties taryboje:**

*Pirmininkas:*

doc. dr. Algirdas Astrauskas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S).

*Nariai:*

prof. habil. dr. György Jenei (Budapešto Korvinus universitetas (Vengrija), socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02 S);

doc. dr. Aleksandras Patapas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S);

prof. dr. Alvydas Raipa (Kauno technologijos universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S);

doc. dr. Žilvinas Židonis (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S).

*Oponentai:*

prof. habil. dr. Borisas Melnikas (Vilniaus Gedimino technikos universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S);

prof. dr. Tadas Sudnickas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03S).

Disertacija bus ginama viešame Vadybos ir administravimo mokslo krypties tarybos posėdyje 2012 m. spalio 26 d. 13 val. Mykolo Romerio universiteto II-230 aud.

Adresas: Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius.

Disertacijos santrauka išsiųsta 2012 m. rugsėjo 26 d.

Su disertacija galima susipažinti Lietuvos nacionalinėje Martyno Mažvydo (Gedimino pr. 51, Vilnius) ir Mykolo Romerio universiteto (Ateities g. 20 ir Valakupių g. 5, Vilnius; V. Putvinskio g. 70, Kaunas) bibliotekose.

**Tiriamoji problema.** Pasakyti kokią datą galime laikyti viešojo adminsitravimo akademinės disciplinos gimtadieniu yra sudėtinga. Tačiau JAV išėjus W. Wilson (1887) publikacijai viešasis administavimas sparčiai plėtojosi ir imtas laikyti savarinkiška tyrimų sritimi. Tačiau šis periodas truko santykinai neilgai – iki H. Simon (1947) ir D. Waldo (1948) publikacijų, kritiškai įvertinusių pirmąjį pusšimtį viešojo administravimo plėtros metų. Nuo to laiko daugelis autorių bandė sukonstruoti teorinį viešojo administravimo modelį, kuris leistų rasti kompromisą, išspręsiantį priešpriešą tarp tradicinio viešojo administravimo prielaidų ir H. Simono bei D. Waldo kritikos. Šios pastangos, atrodo, iki šiol lieka bevaisės. Daugelį viešojo administravimo teoretikų tai paskatino tokią padėtį įvardinti kaip krizę ir kelti klausimą ar tikrai viešojo administravimo disciplina gali būti savarankiška. Ši viešajam administravimui specifiška krizė yra pagilinama to, kad socialiniuose moksluose bendrai trūksta konsensuso dėl santykio tarp i) socialinio konstravimo ir evoliucinio determinizmo bei ii) metodologinio holizmo ir individualizmo.

Šie klausimai tampa itin aktualūs, kai pradedame nagrinėti klasikines viešojo administravimo teorijos problemas: i) politikos ir administravimo santykį ir ii) valdomumo klausimą, t.y. klausimą kokius socialinius procesus viešoji valdžia turėtų siekti keisti, o prie kokių turėtų stengtis adaptuotis. Abi šios problemos glaudžiai siejasi su Vyriausybės tyrimu viešojo administravimo perspektyvoje. Iš vienos pusės, Vyriausybė yra politikos raiškos scena *par excellence*. Vyriausybės nariai dažniausiai yra įtakingiausi politikai. Iš kitos – Vyriausybė tai institucija, kurios veikla yra griežtai reglamentuota ir asmeninės politikų kaip lyderių savybės nebūtinai turi lemiamos įtakos jos veiklai.

Pokomunistiniu periodu Lietuvos Respublikos Vyriausybė viešojoje erdvėje tapo savotišku viešosios valdžios apskritai sinonimu. Tuo pačiu jos vertinimas dažniausiai yra negatyvus. Galime įžvelgti keletą įtikimų argumentų kodėl taip yra, pvz.: i) tai, kad Vyriausybės nariai tipiškai yra savo atstovaujamų politinių jėgų lyderiai, savotiškas elito elitas; ii) tai, kad Vyriausybė yra skaitlingiausia viešosios valdžios šaka ir kad daugelio „gatvės lygio" tarnautojų viršininkų hierarchinio pavaldumo grandinę užsibaigia būtent Vyriausybe; iii) tai, kad Vyriausybės leidžiami teisės aktai yra nepalyginamai skaitlingesni nei visų kitų institucijų. Tačiau didelis dėmesys Vyriausybei viešojoje erdvėje negali būti laikomas pakankamu pagrindu teigti, kad visuomenės žinios apie jos veiklą yra tinkamos. Tai, kaip Vyriausybės veikla yra atspindima, dažnai padeda susidaryti nuomonę ne apie Vyriausybės veiklą, o apie tos veiklos komentatorius ir jų interesus. Taigi turime atmesti viešuosius komentarus kaip netinkamus viešojo administravimo kontekste ir ieškoti kito būdo Vyriausybės veiklai paaiškinti. Šio būdo paieškos reikalauja, kad išskleistume tiriamąją problemą į dvi dimensijas: i) metodologinę, ii) institucinę.

Pirma, viešojo administravimo akademinės disciplinos kontekste galime rasti keletą požiūrių į tyrimus, kurie yra nesuderinami ontologiniame ir epistemologiniame lygmenyse. Siekiant bet kokio tyrimo validumo, ši aplinkybė iš tyrėjo reikalauja konstruoti tyrimo metodiką remiantis ne *a priori* tipo prielaidomis apie socialinę realybę, o atsižvelgiant tiek į tiriamojo objekto empirines ypatybes, tiek į akademinį tokių tyrimų kontekstą. Antra, Vyriausybės kaip institucijos veikia platesniame organizaciniame

lauke, kur jų galios yra ribojamos kitų institucijų bei jų pačių legitimacijos. Tiksliai apibūdinti Vyriausybės institucinę poziciją visuomenėje įmanoma tik atliekant empirinius tyrimus. Tačiau siekiant identifikuoti Vyriausybės institucinį pajėgumą susiduriama su strateginio pozicionavimo ir realių galių neatitikimu. Vyriausybės, jos narių ir kitų institucijų nuomonė apie tai, ką Vyriausybė geba ir turi daryti, gali nesutapti su realiomis jos galimybėmis. Todėl Vyriausybės veiklos, susijusios su viešojo valdymo organizavimu, tikslų ir rezultatų tyrimas gali apibrėžti jos institucinę būseną ne tik institucinės retorikos, bet ir platesnio institucinio pajėgumo požiūriu. Tačiau turime pripažinti, kad retorinė (arba simbolinė) valdžios funkcija yra sudedamoji tokio pajėgumo dalis. Simbolinė valdžios funkcija yra retai artikuliuojama valdžios atstovų viešuosiuose pasisakymuose ar valdžios institucijų dokumentuose, tačiau ją galime laikyti vienu iš (ir net būtinu) valdymo įrankių. Todėl specifiniai veiksmai, keičiantys valdymo praktiką ir retorika, kuri apeliuoja į keitimą, yra du skirtingi Vyriausybės veiklos aspektai, kuriuos viešojo administravimo studijų požiūriu būtina tinkamai atskirti.

Taigi tyrimo problemą galime suvesti į tokius du tiriamuosius klausimus: i) kokios yra pagrindinės metodologinės prielaidos, leidžiančios atlikti Vyriausybės veiklos institucinio aspekto tyrimą ir ii) koks yra egzistuojančios Vyriausybės veiklos institucionalizacijos poveikis Lietuvos viešajam valdymui.

**Tyrimo aktualumas.** Nors viešojoje erdvėje Lietuvos Respublikos (toliau LR) Vyriausybė, jos vadovai ir sprendimai yra nuolatinio dėmesio objektas, tiek žiniasklaida, tiek gyventojai jos veiklą tipiškai vertina gana prastai. Lietuvoje per pirmąjį šio tūkstantmečio dešimtmetį yra atlikta eilė tyrimų, susijusių su viešojo valdymo problematika, įvairiose socialinių mokslų disciplinose. Be abejonės, viešojoje erdvėje konstruojamas valdžios veiksmų neadekvatumo visuomenės poreikiams diskursas skatina ir toliau plėtoti akademinius tyrimus šia kryptimi. Viešojo administravimo disciplinos požiūriu viešojo administravimo teorija plėtojasi vadybos, teisės ir politikos mokslų sandūroje (pagal (Rosenbloom et al., 2009). Taigi visose šiose disciplinose atlikti tyrimai gali būti laikomi svarbiais besiformuojančios akademinių viešojo administravimo praktikos studijų aspektais. Tyrimai, kurių objektas yra viešoji valdžia ir jos veiksmai (ir konkrečiai Vyriausybė), taip pat yra atliekami tokiose disciplinose kaip sociologija ir ekonomika. Tačiau Vyriausybės veiksmų tyrimų daugiadisciplinišKumas nebūtinai reiškia tarpdisciplinišKumą. Viešojo administravimo teorija, kurios objektu pirmiausia gali būti laikomas viešojo valdymo procesas, o ne turinys, suteikia galimybes paaiškinti ne tik politinius viešojo valdymo procese dalyvaujančių veikėjų tikslus, bet ir mechanizmus, dėl kurių tie tikslai pasiekiami arba nepasiekiami.

Galime pateikti tris tarpusavyje susijusius argumentus, pagrindžiančius šio tyrimo aktualumą: i) „daugiaparadigmiškumas“ socialiniuose moksluose neleidžia identifikuoti universalių socialinių procesų dėsnių, todėl siekiant apibūdinti kaip veikia Vyriausybė būtinos empirinės žinios; ii) toks tyrimas leistų apibrėžti, kokias valdymo (sprendimų priėmimo) strategijas renkasi Vyriausybė ir kokius tai duoda rezultatus; iii) tai leistų veikėjams (agentams) tiek viešajame sektoriuje, tiek už jo ribų susidaryti geresnį suvokimą ne tik apie tai, ką Vyriausybė *turėtų daryti*, o ir apie tai, ką ji *daro* ir svarbiausia ką *gali padaryti*. Toks žinojimas suteiktų galimybę tinkamai vertinti poli-

tines programas (darbotvarkes, pasisakymus ir kitokią politinę retoriką) atsižvelgiant į jose apibrėžiamų tikslų realizavimo administracines ir organizacines galimybes.

**Tyrimo mokslinis naujumas.** Viešojo administravimo akademinė disciplina susiduria su daugeliu iššūkių: i) visuomenės pasitikėjimo stoka dėl socialiniuose moksluose pasiektų rezultatų veikia ir šią discipliną; ii) tuo pačiu viešąjį administravimą sudėtinga apibrėžti kaip savarankišką mokslo šaką; o iii) Lietuvos kontekste šios globalios viešojo administravimo problemos reikalauja ypatingai gilios refleksijos dėl akademinės tradicijos stokos. Viešojo administravimo teorijoje viešojo administravimo kaita dažnai aiškinama epochų ar paradigmų pasikeitimais, tačiau kiekviena „nauja" epocha ar paradigma nepanaikina senesnių viešojo administravimo tyrimų tradicijų. Dėl to disciplina pasižymi kompleksiška teorijų įvairove, kurių santykį apibūdinti dažnai yra sudėtinga. Šioje disertacijoje plėtojamas *phronesis* požiūris, leidžiantis įveikti ontologines skirtingų viešojo administravimo teorinių modelių priešpriešas. Taip pat pateikiamas institucionalistinis požiūris į viešąją valdžią ir, vadovaujantis strateginio reliacinio požiūrio įžvalgomis, sukonstruojamas teorinės analizės būdas, leidžiantis pozicionuoti skirtingus viešojo valdymo modelius vienas kito atžvilgiu. Institucinė viešosios valdžios samprata leidžia aiškiau apibrėžti ir viešojo administravimo tyrimų lauką. Dominuojanti viešojo valdymo institucija viešojo administravimo požiūriu Lietuvoje yra Vyriausybė. Vyriausybės ir kitų aukščiausiųjų valstybinės valdžios institucijų sąveika dažnai yra bihevioristinių tyrimų objektas. Tuo tarpu administraciniame lygmenyje Vyriausybės ir kitų vykdomosios valdžios organizacijų santykiai yra palyginti stabilūs ir nepriklausomi nuo politinės konjunktūros. Nepaisant Vyriausybės svarbos viešajame administravime, šioje disciplinoje trūksta sisteminių tyrimų ir iki šiol nebuvo apibūdintas Vyriausybės veiklos institucinis aspektas.

**Tyrimo metodologija.** Tyrime konstruojama originali metodologija. *Phronesis* požiūris nors ir numato tam tikras mokslinio tyrimo gaires socialiniuose moksluose, jo negalima laikyti metodologija. Konstruojant institucinį požiūrį į viešąjį valdymą reikia pripažinti, kad nėra vienos viešojo valdymo sampratos. Institucionalizmas taip pat pasižymi didele įvairove. Šios dvi aplinkybės reikalavo, kad tyrime būtų atlikta teorinė literatūros meta-analizė. Vieningą institucionalistinę sampratą galima pateikti vadovaujantis strateginiu reliaciniu požiūriu, kuriame skirtingos institucionalistinės teorijos suprantamos kaip viena kitą papildančios, o ne kaip antagonistiškos. Turint unifikuotą institucionalizmo sampratą vėliau atliekama skirtingų viešojo valdymo modelių tarpusavio santykių analizė.

Empirinė tyrimo dalis yra grindžiama teorinėje dalyje išdėstytomis įžvalgomis. Kadangi Lietuvos Respublikos Vyriausybės institucinis veiklos aspektas iki šiol nėra tirtas, tyrimui atlikti pasirinkta *grindžiamoji teorija* (Glaserio versija). Nors *phronesis* vadovaujasi nuostata, kad jos kontekste galima naudoti įvairius tyrimo metodus, kiekybinis tyrimas reikalauja kelti hipotezes. Dėl išankstinių duomenų stokos tai daryti šiame tyrime būtų buvę netikslinga. Grindžiamosios teorijos privalumas šiuo atveju yra tai, kad ji leidžia įprasminti didelį kiekį empirinės medžiagos ir ją susieti su šioje disertacijoje sukonstruota teorija, apibūdinančia skirtingų viešojo valdymo modelių

santykius. Empirinė analizė buvo atlikta *trimis ciklais* įvertinant Vyriausybių programų, viešąjį valdymą charakterizuojančių svarbiausių įstatymų ir strateginio planavimo sistemos reglamentavimo nuostatas.

**Tyrimo objektas** – Vyriausybės veiklos institucinis aspektas.

Tiriamoji problema ir tyrimo aktualumas reikalauja mus apibrėžti **tyrimo tikslą** dvejopai: i) konceptualizuoti viešojo valdymo institucijas tokiu būdu, kuris leistų jas analizuoti integruojant skirtingų teorinių viešojo valdymo modelių įžvalgas; ii) apibūdinti Vyriausybės institucinės veiklos ypatybes, kurios įtakoja viešojo valdymo institucionalizaciją Lietuvoje.

**Tyrimo uždaviniai:**

1. Atlikti teorinę analizę, leidžiančią nustatyti kriterijus, kuriais vadovaujantis būtų įmanoma integruoti skirtingų viešojo valdymo modelių įžvalgas bei nustatyti šių modelių santykius;
2. Sukonstruoti teorinį modelį, leidžiantį konceptualizuoti viešojo valdymo institucijas įvertinant skirtingų viešojo valdymo teorinių modelių normatyvines prielaidas;
3. Įvertinti skirtingų istoriškai susiklosčiusių veiksnių įtaką teorinių viešojo valdymo modelių formavimesi;
4. Susieti viešojo valdymo teorinius modelius su Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos instituciniu aspektu ir įvertinti Vyriausybės vaidmenį viešojo valdymo institucionalizacijos procese po nepriklausomybės atkūrimo Lietuvoje;
5. Išskirti pagrindinius veiksnius, lemiančius Vyriausybės veiklą viešojo valdymo institucionalizavimo požiūriu.

**Disertacijos struktūra ir turinio apžvalga.** Disertaciją sudaro 4 dalys. Pirmoje dalyje konstruojamas teorinis ir metodologinis tyrimo pagrindas. Gvildenamos trys tarpusavyje susijusios teorinės problemos. Pirma, socialinės realybės apibrėžimo klausimas yra ginčų objektas visuose socialiniuose moksluose. Tačiau socialinės realybės neįmanoma neapibrėžti, kadangi ji yra metodologinių prielaidų pagrindas. Socialiniuose moksluose galime identifikuoti eilę socialinės realybės apibrėžčių arba ontologijų. Tyrėjas, remdamasis viena iš ontologijų, gali būti priskirtas socialinių tyrimų paradigmai. Tačiau viešajame administravime, kaip ir daugelyje kitų socialinių mokslų, nėra konsensuso dėl vienos paradigmos. Atlikti tyrimus vadovaujantis kokia nors paradigma yra patogiau, tačiau tai skatina disciplinos delegitimaciją. Toks tyrimas visada gali būti ginčijamas ne tiek dėl empiriniais duomenimis pagrįstų rezultatų, kiek dėl teorinių prielaidų netinkamumo.

Pastarąjį dešimtmetį socialiniuose moksluose vystosi naujas požiūris, įgijęs fronetinių socialinių mokslų pavadinimą. *Phronesis* – viena iš Aristotelio intelektualinių dorybių. Ji pagrįsta praktine išmintimi ir skiriasi nuo *episteme*, kuri būdinga tiksliųjų mokslų ontologijoms. *Phronesis* nereikalauja laikytis kurios nors vienos ontologijos. Dėl žmonių gebėjimo refleksyviai vertinti savo veiksmus, šiame požiūryje netikima, kad įmanoma identifikuoti kokius nors socialinės sąveikos „dėsnius“, būdingus visiems žmonėms.

Antra, šis „post-paradigminis“ požiūris nėra siejamas su konkrečia metodologija. Greičiau fronetiką derėtų laikyti svarstymo būdu. Disertacijoje sprendžiant metodologinius tyrimo klausimus pasitelkiamos grindžiamosios teorijos įžvalgos. Glaserio (1992) išplėtota grindžiamosios teorijos versija yra i) paremta teorijų konstravimo „iš apačios į viršų“ principu; ii) nėra siejama su paradigmomis; iii) nereikalauja kelti išankstinių hipotezių – manoma, kad dėl to rizikuojama netinkamai interpretuoti duomenis. Todėl šią grindžiamosios teorijos versiją galime laikyti suderinama su *phronesis* reikalavimais.

Trečia, tiriant Vyriausybę laikantis *phronesis* požiūrio būtina sukonstruoti teorinės analizės būdą, leidžiantį vertinti skirtingų viešojo valdymo teorinių modelių santykį. Strateginis reliacinis požiūris gali būti laikomas tokios analizės pagrindu. Šis požiūris buvo išplėtotas B. Jessop. Juo siekta sukurti teorinį rėmą (angl. *framework*), leidžiantį konceptualizuoti valstybę kaip įvairių institucijų tiek viešųjų, tiek visuomeninių sąveikos rezultatą. Disertacijos kontekste vadovaujantis strateginiu reliaciniu požiūriu įmanoma lyginti ir integruoti specifiškas viešajam administravimui viešojo valdymo teorijas.

Biheviorizmas ir institucionalizmas socialiniuose moksluose istoriškai buvo suprantami per priešpriešą. Institucionalizmas plačiąja prasme yra paremtas prielaida, kad žmonių elgseną determinuoja išorės spaudimas įskaitant ir socialinį reguliavimą. Biheviorizmo ontologinį pagrindą sudaro įsitikinimas, kad socialinės taisyklės yra evoliucijos (tiek biologinės, tiek socialinės) pasekmė. Biheviorizmo perspektyvoje pirmenybė teikiama tyrimams, galintiems paaiškinti žmogaus „prigimtį“. Tačiau nuo XX a. 9 deš. grupė teorijų, apibendrintai vadinamų naujuoju institucionalizmu, siekė šią priešpriešą išspręsti. Naujajame institucionalizme pripažįstama, kad ne visos taisyklės, ypač kuriamos viešosios valdžios, keičia žmonių elgseną. Tačiau laikomasi nuostatos, kad socialinės praktikos yra formuojamos per institucionalizaciją. Kitaip tariant, tam tikrų taisyklių įtvirtinimas ir sankcionavimas skatina žmones keisti elgesį ir paaiškinimas, kokios taisyklės tampa visuotinai priimtinomis, negali būti redukuotas iki evoliucijos dėsnių. Paties naujojo institucionalizmo kontekste skirtingos teorijos skirtingai interpretuoja socialinių taisyklių formavimąsi. Disertacijoje atlikta teorinė analizė parodė, kad strateginiame reliaciniame požiūryje vistik įmanoma šią priešpriešą išspręsti.

Naujojo institucionalizmo pagrindinis teorinis klausimas gali būti diskutuojamas dvejopai: i) ar socialinės taisyklės kyla dėl veikėjų racionalaus elgesio, ii) ar jos yra sąlygojamos kultūriškai. Sociologinis institucionalizmas vadovaujasi nuostata, kad taisyklės yra kuriamos ir joms paklūstama be racionalaus pagrindo. Racionalaus pasirinkimo institucionalizmo atstovai taisyklių kūrimą suvokia kaip racionalių veikėjų kovos dėl galios priemonę. Tačiau moderniose visuomenėse racionalumą galime laikyti kultūrine vertybe, todėl skirtis tarp šių dviejų interpretacijų nėra kategorinė. Strateginiame reliaciniame požiūryje abu institucionalizmai gali būti laikomi papildančiais vienas kitą.

Antroje disertacijos dalyje, remiantis pirmojoje padarytais apibendrinimais, atliekama viešojo valdymo teorinių modelių analizė siekiant įvertinti jų tarpusavio santykius. Plėtojant pirmoje dalyje pradėtą diskusiją dėl racionalumo, tenka pripažinti, kad

**1 lentelė. Socialinio organizavimo tipai.**

| | | Racionalumo prigimtis | |
|---|---|---|---|
| | | Prigimtinis | Kontekstualus |
| Organizacinuojančios posistemės poreikis | Reikalinga | *Hierarchija (Biurokratija)* | *Bendruomenė* |
| | Nereikalinga | *Rinka* | *Tinklaveika* |

*Šaltinis:* sudaryta autoriaus.

ir pats racionalumo terminas dažnai apibrėžiamas labai skirtingai ir buvo Švietimo epochos socialinio kontrakto teorijų kūrėjų ginčų objektas. Viešajame administravime ginčai dėl racionalumo daugiausia vyksta ne tiek dėl apibrėžimo, kiek dėl žmogiškojo racionalumo masto. Nesutariama ar egzistuoja absoliutus, ar ribotas racionalumas, ar žmonių elgesys yra apskritai neracionalus. Klasikinių socialinio kontrakto (disertacijoje nagrinėjamos T. Hobbes ir J. J. Rousseau įžvalgos) teoretikų dėmesio centre buvo „prigimtinio" ir „kontekstualaus" (kaip išmokstamos vertybės) racionalumo klausimai. Racionalumo sampratų apibūdinimas per šią dichotomiją viešajame administravime gali būti laikomas produktyvesniu.

Išdėstyti teorinius viešojo valdymo modelius vadovaujantis pasiūlyta racionalumo dichotomija yra nepakankama siekiant tinkamai diferencijuoti jų skirtumus. To, ką galime pavadinti postmodernizmu, plėtra viešajame administravime paskatino diskusijas dėl valdomumo. Galime skirti du įsitikinimų tipus šiuo klausimu: i) įsitikinimas, kad visuomenė negali egzistuoti be valdančios ir koordinuojančios posistemės ir ii) įsitikinimas, kad socialinė tvarka gali kilti ir kyla spontaniškai ir kad valdančios posistemės būtinybė turi būti įrodoma kiekvienu atveju atskirai (žr. 1 lentelę). Šie du kriterijai, požiūrio į racionalumą ir valdančiosios posistemės poreikio, leidžia disertacijoje aptariamus teorinius viešojo valdymo modelius (Tradicinį (administracinį), neoveberinį, Naujosios viešosios vadybos, Gerojo valdymo, Naujosios viešosios tarnybos ir Naujojo viešojo valdymo) pakankamai diferencijuoti.

Nors ši keturių socialinio organizavimo tipų matrica ir leidžia pozicionuoti disertacijoje aptariamus teorinius modelius, išlieka klausimas ar ji gali apimti ir kitus, čia neaptariamus, modelius. Fiske (1992) teigia, kad mikro-lygmenyje galime išskirti keturis bazinius socialinės sąveikos tipus: hierarchijas, rinkas, bendruomenes ir tinklus. Visų šių sąveikos tipų pasireiškimo aplinkybės priklauso nuo sąveikos konteksto ir joje dalyvaujančių veikėjų kultūros ypatybių. Šie baziniai sąveikos tipai gali būti susieti su disertacijoje analizuojamų teorinių modelių vertybiniu pagrindu. Ir tai leidžia mums teigti, kad pasiūlyta schema tinkamai apibrėžia galimą ontologijų įvairovę viešojo administravimo kontekste. Taigi teorinės inovacijos gali atsirasti tik per didėjantį teorijų kompleksiškumą arba, vadovaujantis *phronesis* nuostatomis, derinant skirtingų modelių įžvalgas siekiant pasiūlyti geriausiai konkrečioms aplinkybėms tinkamą valdymo sprendimą.

Atlikta analizė rodo, kad skirtingi teoriniai viešojo valdymo modeliai teikia pirmenybę skirtingiems socialinės sąveikos tipams, kurie priklauso nuo to, kaip teorijų autoriai supranta ir apibrėžia valstybės ir jos konkrečių institucijų paskirtį bei funkcijas.

Pagal šią schemą galime teigti, kad Tradicinis (administracinis) ir noeveberinis modeliai teikia pirmenybę hierarchijai, Naujoji viešoji vadyba ir Gerasis valdymas – rinkai, Naujoji viešoji tarnyba – bendruomenei, o Naujasis viešasis valdymas – tinklaveikai. Šitoks apibūdinimas yra neišvengiamas supaprastinamas, kadangi visi šie modeliai yra kompleksiški ir dažnai apima ir kitokius sąveikos tipus. Tačiau valdžios legitimacija juose turi kilti iš kažkurio vieno sąveikos tipo institucionalizavimo.

Trečioje disertacijos dalyje siekiama konceptualizuoti pokomunistinės Lietuvos viešojo valdymo kaitos ypatybes. Lietuvoje yra atliekama daug tyrimų, susijusių su aukščiausiųjų valdžios institucijų sąveika (Seimu, Prezidentu, Vyriausybe). Yra žinoma, kad nors formaliai Prezidento galimybės įtakoti Vyriausybės veiklą yra mažos, jo parama yra labai svarbi Vyriausybės stabilumui. Tačiau Vyriausybių stabilumas nėra pakankamas rodiklis siekiant įvertinti viešojo valdymo tinkamumą. Lietuvos viešojo valdymo ypatybes lemia konstituciškai įtvirtintas parlamentinės kontrolės ir ministerinės atsakomybės principai. Dvigubos, Vyriausybės kolektyvinės ir ministrų asmeninės, atsakomybės modelis reiškia, kad Vyriausybėje nėra aiškios hierarchijos, kadangi ministrai yra atsakingi parlamentui tiesiogiai. Tai tampa ypač svarbu koalicijų pagrindu sudaromose Vyriausybėse. Administraciniame Vyriausybės veiklos lygmenyje nuo nepriklausomybės atkūrimo buvo tęsiama paveldėta hierarchinio valdymo tradicija. Kartu su stojimo į ES procesu pasireiškė agentūrų plėtra, tačiau ją atitinkančios depolitizacijos neįvyko. Galime teigti, kad valstybės institucijų tinklaveika yra natūrali ES narystės pasekmė. ES ir šalių narių teisinės sistemos yra atskiros ir jų derinimas reikalauja horizontalaus organizacijų įsitraukimo į kylančių problemų sprendimų paieškas.

Ketvirtoje dalyje vadovaujantis grindžiamosios teorijos reikalavimais atliekama reguliatyvinės Lietuvos viešojo valdymo institucionalizacijos ir Vyriausybės vaidmens joje analizė. Tyrime buvo atlikti trys analizės ciklai. Pirma, kadangi Vyriausybės legitimacijos pagrindas yra Vyriausybės programos, jos yra pasirenkamos kaip pirminės analizės duomenų šaltinis. Vyriausybių programos yra tvirtinamos Seimo ir yra parlamentinės kontrolės pagrindas. Šio analizės ciklo rezultatai leidžia teigti, kad per visą laiką po nepriklausomybės atkūrimo Vyriausybės programose nebuvo formuluojama aiški viešojo valdymo samprata. XX a. dešimto dešimtmečio pabaigoje, kai viešasis valdymas tampa Vyriausybės programų nuostatų objektu, jis, paradoksaliai, laikomas viešojo valdymo sritimi. Pačias viešojo valdymo sritis, kurios identifikuojamos skirtingose programose, yra sudėtinga susieti su konkrečiomis viešojo valdymo organizacijomis. Ta aplinkybė, kad Vyriausybės programose apibrėžiamos valdymo sritys nesiejamos su konkrečių ministerijų kompetencija, o atskiros sritys gali vadovautis skirtingomis administracinėmis vertybėmis, neleidžia susieti programų nuostatų su atliktų reformų ypatybėmis. Šis klausimas gvildenamas antrajame tyrimo cikle analizuojant pagrindinius įstatymus, apibūdinančius Lietuvos viešojo valdymo sistemą (Valstybės tarnybos, Viešojo administravimo ir Vyriausybės). Šio ciklo rezultatai parodė, kad naujų viešojo valdymo principų institucionalizacija vyko po to, kai buvo institucionalizuota rinkos ekonomika. Tai reiškia, kad daugelis administravimo praktikų buvo paveldėtos iš sovietinės sistemos ir galima konstatuoti, kad net priėmus šiuos įstatymus jų normų turinys liudija institucinę inerciją.

Trečiajame analizės cikle buvo siekiama nustatyti ar galima laikyti Vyriausybę šios institucinės inercijos agente. Lietuvoje strateginio planavimo sistema apsiriboja Vyriausybei pavaldžia vykdomosios valdžios dalimi. Strateginio planavimo reglamentavimo analizė rodo, kad Vyriausybės sprendimai, nors jais ir siekiama įdiegti Naujosios viešosios vadybos teoriniam modeliui būdingus valdymo principus, įgyvendinami hierarchiškai. Į egzistuojančią administracinio reglamentavimo sistemą integruojamos nuostatos negali leisti pasiekti organizacinės autonomijos ir lankstumo tikslų, kurie ir yra pagrindiniai Naujosios viešosios vadybos siekiai. Kitų socialinės sąveikos tipų požiūriu, atlikta analizė nerodo, kad Vyriausybės lygmenyje būtų siekiama imtis iniciatyvų institucionalizuoti pilietinę visuomenę įtraukiančias viešojo valdymo praktikas. Tačiau šiam teiginiui būtina daryti išlygą, kadangi ministeriniame lygmenyje tokių iniciatyvų galima rasti.

## IŠVADOS:

1. Socialinių mokslų suvokimas per paradigmų diskursą nėra neišvengiamas ir turi alternatyvų. Priežastis, dėl kurios paradigmų koncepcijos naudojimą socialinių mokslų kontekste galime laikyti nenaudingu, paaiškintume tuo, kad pačius socialinius mokslus turime pripažinti socialinėmis institucijomis. Suvokiant socialinius mokslus kaip vieną iš modernių visuomenių institucijų, taip pat turime pripažinti, kad jų istoriškai susiklosčiusi legitimacija priklauso nuo moksliniu konsensusu grįstų žinių kūrimo. Paradigmos, kurios, skirtingai nuo fizinių mokslų srities, socialiniuose moksluose dažnai koegzistuoja toje pačioje disciplinoje, pakerta mokslinį konsensusą.
2. Paradigmas suvokdami kaip logiškai integruotus ontologinių, epistemologinių ir metodologinių prielaidų modelius, ontologines prielaidas turėtume laikyti savotiškomis socialinių mokslų aksiomomis, kurios yra neįrodomos. Atitinkamai epistemologinės ir metodologinės prielaidos yra subordinuojamos ontologinėms. Kad ontologijos būtų naudingos konstruojant metodologijas, jos turi būti kategoriniai teiginiai, kuriais konstatuojama socialinės realybės prigimtis tuo pačiu atmetant kitus aiškinimus. Taigi tarp skirtingų paradigmų socialiniuose moksluose atsiranda, atrodytų, neįveikiamas prieštaravimas, kai skirtingomis ontologijomis besiremiantys mokslininkai gali prieiti prie visiškai priešingų išvadų dėl objektui tirti tinkamų metodų ir juos taikydami gauti skirtingus rezultatus.
3. Fronetika (*phronesis*) yra viena iš Aristotelio išskirtų intelektualinių vertybių šalia *episteme* ir *techne*. Ją galime versti kaip praktinę išmintį arba apdairumą (angl. *prudence*) ir laikyti tarpine tarp techninių įgūdžių (amatų) ir abstrakčių dėsnių suvokimo (*episteme*). Per pastaruosius dešimt metų daugelyje socialinių mokslų disciplinų (viešajame administravime ir seniau) formuojasi metodologinė tradicija, kuri remiasi ne *episteme*, o *phronesis* intelektualine vertybe. Tyrėjui būtina susisaistyti su kuria viena ontologija tik tuo atveju, jei vadovaujamasi *episteme* vertybe. Tuo tarpu *phronesis* pirmenybę teikia ne siekiui suvokti visuomenę valdančius abstrakčius dėsnius (panašu, kad šiuo klausimu mokslinio konsensuso pasiekti

neįmanoma), bet socialinių praktikų suvokimui. Šį suvokimą galima praturtinti taikant skirtingas metodologijas. *Phronesis* požiūris reikalauja pripažinti patirties svarbą socialiniuose moksluose, mokslininkų ir mokslo institucinį statusą (t. y. mokslinių problemų ir tyrimų priklausomybę nuo išorės paramos ir legitimacijos) ir nesistengti ieškoti būdų, kaip abstrahuotis nuo šios aplinkybės, bet, priešingai, išnaudoti šį institucinį statusą siekiant padėti realizuoti savo tikslus tiems socialiniams veikėjams, kurie remia mokslą.

4. Patirties akcentavimas *phronesis* perspektyvoje suteikia galimybes konstruoti metodologijas remiantis ne principu „iš viršaus į apačią“, kai metodologijos kūrimas subordinuojamas ontologinėms ir epistemologinėms prielaidoms, bet „iš apačios į viršų“. Tai leidžia skirtingas metodikas taikyti kaip euristikas atsižvelgiant į poreikius. O tyrimą galima konstruoti pirmiausia atsižvelgiant ne į ontologines prielaidas, o į turimas empirines žinias apie tiriamąjį objektą. Šis (pragmatinis) požiūris nėra naujas socialiniuose moksluose ir turi tokias pat gilias tradicijas kaip ir paradigmų diskursas. Grindžiamoji teorija, kuri taipogi reikalauja, kad bet kokie teiginiai apie socialinius reiškinius pirmiausia būtų pagrįsti empirine medžiaga, gali būti laikoma vienu iš tokio požiūrio aspektų. Šiame tyrime vadovaujamasi grindžiamosios teorijos principais, kadangi ją galime laikyti labiausiai išvystytu metodologiniu požiūriu. Tyrime giliau nenagrinėjamos fronetikos ir grindžiamosios teorijos sąsajos pirmiausia dėl to, kad fronetika neturi gilios tradicijos. Tuo pačiu vienas iš svarbių fronetinio požiūrio privalumų yra tai, kad jame nesiekiama sukurti tokios tradicijos, kadangi ji bereikalingai ribotų tyrėjo galimybes. Tačiau turimi duomenys leidžia teigti, kad šio tyrimo kontekste *phronesis* ir grindžiamosios teorijos pagrindinės nuostatos neprieštarauja viena kitai.
5. Šiame tyrime tiriamasis objektas yra valstybės institucija – Vyriausybė. Institucijų tyrimo požiūriu, lemiamos reikšmės turi viena pagrindinių socialinių mokslų ontologinių problemų, tai klausimas, kas lemia socialinį veiksmą – socialinė struktūrą ar, priešingai, socialinė struktūra atsiranda akumuliuojantis socialiniams veiksmams (literatūroje tai dažniausiai vadinama struktūros agentūros problema). Pagal šią skirtį galime identifikuoti dvi tradicijas (arba paradigmas): biheviorizmą ir institucionalizmą. Klasikinis institucionalizmas istoriškai laikėsi pozicijos, kad formalios viešosios valdžios organizacijos ir teisinis reglamentavimas lemia visuomenės elgesį, tuo tarpu biheviorizmui būdinga evoliucinė nuostata, kad institucijos yra evoliucionuojančio žmonių elgesio pasekmė. Tačiau abu šie aiškinimai yra daliniai, kadangi jie negali tinkamai paaiškinti deviantiško elgesio. Akivaizdu, kad struktūra ir agentūra veikia kompleksiškai, dinamiškai bei įtakoja viena kitą. XX a. 9 deš. ėmė formuotis „naujojo“ institucionalizmo tradicija, kuri siekė aprėpti šią dinaminę sąveiką. Tačiau joje išryškėjo keletas srovių, kurių tarpusavio nuostatas taipogi sudėtinga gretinti. Atlikta teorinė analizė rodo, kad „talpiausia“ institucionalizmo forma yra sociologinis institucionalizmas, į kurį galima integruoti kitų institucionalizmų (istorinio, racionalaus pasirinkimo, diskursyvinio) nuostatas. Skirtingų naujųjų institucionalizmų įžvalgas patogu analizuoti jas integruojant į sisteminės analizės modelį. Šios įžvalgos leidžia analizuoti tiriamosios

institucijos ribojimus, kylančius ne tik dėl jos turimų resursų, bet ir įvertinant turimą legitimaciją bei institucinius gebėjimus.

6. Institucijas galime suvokti dvejopai: kaip taisykles arba kaip formalias autoritetingas organizacijas. Akivaizdu, kad Vyriausybės atitinka antrosios sampratos bruožus. Tačiau Vyriausybę galime suvokti ir kaip socialinį konstruktą, kurio veikimas ar neveikimas gali neturėti reikšmės struktūruojant kitų socialinių veikėjų elgesį. Kitaip tariant, bet kurią instituciją galime suvokti ir kaip socialinio elgesio taisykles. Tačiau tų taisyklių taikymo užtikrinimas visada remiasi veikėjų, kurie yra internalizavę šias institucijas, gebėjimu kurti organizacijas. Valstybės atveju viešojo valdymo institucijos yra remiamos nuolat veikiančių organizacijų.
7. Strateginį reliacinį požiūrį atliktos teorinės analizės kontekste galime laikyti specifišku teoriniu požiūriu viešojo valdymo kontekste. Strateginiame reliaciniame požiūryje institucijos yra suvokiamos kaip „strategiškai selektyvios“ ir „strategiškai skaičiuojančios“. Daugeliui atskirų institucionalistinių požiūrių yra sudėtinga paaiškinti, kodėl institucijos gali keistis nepriklausomai nuo išorės spaudimo. Šiame tyrime strateginio reliacinio požiūrio įžvalgas papildant Bordieu *habitus* ir *lauko* teorijos įžvalgomis kuriama organizacinio lauko samprata, kur ne tik organizacijos gali konkuruoti, tačiau ir institucijos (jas suvokiant kaip taisyklių sistemas) gali būti prieštaringos, įskatinant ir tas, kurias vienu metu gali internalizuoti ta pati organizacija. Organizacijos yra nuolatiniame konfliktiškame santykyje tiek su kitomis organizacijomis (institucijomis, kurių turinys prieštarauja organizacijos veiklai), tiek viduje. Taigi institucijos (veikėjai, kurie jas internalizavę) nuolatos imasi strateginių veiksmų, siekdamos spręsti šiuos konfliktus (pasiremdamos strateginiu skaičiavimu) ir tuo pačiu teikdamos pirmenybę tam tikriems sprendimams (strateginis selektyvumas).
8. Atlikta teorinė atranka rodo, kad skirtingus viešojo valdymo modelius galima sėkmingai pozicionuoti vienas kito atžvilgiu pasitelkiant du kriterijus, kurie savo ruožtu leidžia šiuos modelius sieti su bendresnėmis socialinių mokslų ontologijomis. Pirmasis kriterijus remiasi racionalumo viešajame valdyme konceptualizavimu, antrasis – koordinuojančios posistemės poreikio jame konceptualizavimu. Viešojo valdymo modelių požiūriu, galime teigti, kad racionalumą turėtume suprasti ne absoliutaus ir riboto racionalumo kontinuume, o plačiau – klausiant: i) ar racionalumas yra prigimtinė žmonių proto savybė, lemianti jų elgesį; ii) ar racionalumas yra kontekstualus ir priklausantis nuo situacijos. Koordinuojančiosios posistemės viešajame valdyme poreikio kriterijus leidžia skirti tuos socialinius modelius, kuriuose laikomasi nuostatos, kad egzistuoja galimybė socialinėms sistemoms organizuotis savaime arba spontaniškai (rinkose, tinkluose) ir tuos, kuriuose socialinis koordinavimas yra būtinas (kaip formalios autoriteto struktūros hierarchijose, arba kaip tradicija paremtas autoritetas bendruomenėse). Svarbu pažymėti, kad pagal kiekvieną kriterijų galime identifikuoti kompromisines nuostatas, pvz.: autoritetas gali būti formalizuojamas, tačiau tik įtvirtinant jau nusistovėjusią tradiciją; tinklas gali veikti be koordinuojančios posistemės, jei egzistuoja tradiciškai nusistovėjusios tinkamo elgesio normos (kurių pagal šią logiką niekas neužtikrintų). Tokie kompromisai yra įmanomi dėl to, kad viešasis valdymas yra

kompleksiškas procesas ir skirtinguose jo etapuose galima siekti įtvirtinti įvairiais principais besiremiančias veiklos procedūras. Tyrime išskirti keturi pagrindiniai socialinio organizavimo tipai viešojo valdymo teorinių modelių kontekste gali būti siejami su Fiske tarpasmeninių santykių tipais. Tokia teorinė atranka mums leidžia apibrėžti galimo Vyriausybės strateginio veiksmo ribas.

9. Vyriausybę galime suvokti kaip vieną iš valstybės institucijų. Tada valstybę turėtume apibrėžti kaip organizacinį Vyriausybės veiklos lauką. Tačiau toks apibrėžimas nėra pakankamas dėl Lietuvos dalyvavimo Europos integracijos procese. Nors daugelis sprendimų vis dar yra priimami šalių narių vadovų konsensuso principu, Europos integracija pasižymi institucionalizuojamų valdymo modelių heterogeniškumu, kai pavienės nacionalinės institucijos įtraukiamos į įvairius organizacinius tinklus (laukus). O ES institucijos dažnai siekia imtis autonomiškų veiksmų. ES integracijos procese taip pat yra siekiama įgalinti ir subnacionaliniame lygmenyje esančias regionų ir savivaldos valdymo institucijas. Šiame kontekste turime pripažinti, kad tiek Vyriausybės instituciniai gebėjimai, tiek legitimacija yra reikšmingai įtakojami minėtų procesų.
10. Vyriausybių programas galime laikyti jų legitimius veiksmus apibrėžiančiais dokumentais (atsižvelgiant į teisinės valstybės principo keliamus papildomus ribojimus). Atliktas empirinis šių dokumentų kaitos viešojo valdymo nuostatų požiūriu tyrimas reikalauja pripažinti, kad viešojo valdymo modelis yra priklausomas nuo įstatyminio reglamentavimo. Galime teigti, kad šis modelis per nepriklausomybės laikotarpį formavosi tolydžiai ir nebuvo reformuojamas. Tai reiškia, kad Vyriausybės, nepriklausomai nuo jų politinių orientacijų, atlieka nusistovėjusios viešojo valdymo sistemos institucinės gynėjos vaidmenį. Egzistuojančio viešojo valdymo modelio formavimasis vyko integracijos į ES metu ir turėtų būti atsiejamas nuo Vyriausybės veiksmų pirmaisiais atkurtos nepriklausomybės metais, kuriais buvo institucionalizuojami rinkos santykiai. Dabartinis viešojo valdymo modelis neturėtų būti laikomas šios institucionalizacijos ypatybių tiesiogine pasekme neatlikus papildomų tyrimų.
11. Terminai, kuriuos galime sieti su atskirais viešojo valdymo modeliais, pvz.: „bendruomenė“, „efektyvumas“, yra menkai konceptualizuojami. Atlikta teorinė atranka nėra pakankama teigti, kad Vyriausybių programų autoriai reflektuoja tinkamo viešojo valdymo principus. Taigi galime konstatuoti, kad šios kategorijos yra naudojamos retoriškai jų nesiejant su skirtingais specifiniais viešojo valdymo teoriniais modeliais. Tai leidžia teigti, kad visų Vyriausybių programose viešojo valdymo praktikos turėtų būti laikomos institucionalizuotomis normatyviniame lygmenyje. Galima išimtimi turėtume laikyti XI Vyriausybės programą, tačiau atlikta gilesnė kategorijų analizė rodo, kad, apart retorikos, yra sudėtinga rekonstruoti viešojo valdymo bruožus, kurie turėtų būti būdingi viešajam valdymui realizavus programoje deklaruojamas vertybes.
12. Veiklos forma, kuri kito (ypatingai XV Vyriausybės veiklos metu) yra strateginio planavimo institucionalizacija. Kadangi šios institucionalizacijos procesas ir jo reformavimas vyko nekeičiant įstatymų nuostatų, jis buvo realizuojamas biurokratiškai – strategijų rengimui būdinga nustatytinė metodologija ir hierarchinė vyk-

dymo atsakomybė. Dėl šios priežasties strateginio planavimo sistemos negalime laikyti alternatyvaus viešojo valdymo modelio elementų institucionalizavimu. Tai iliustruoja ir atlikta „Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos“ bei „Viešojo valdymo tobulinimo iki 2020 m. programos“ nuostatų analizė, kuri rodo, kad negalime konstatuoti, jog šiomis nuostatomis siekiama substantyvių viešojo valdymo praktikų kaitos.

13. Vyriausybės legitimios veiklos lauką riboja trumpas programos rengimo terminas ir ministerinės atsakomybės principas. Konstituciniame lygmenyje įtvirtinti šie principai reiškia, kad viešojo valdymo procesai yra diferencijuojami ministrų valdymo srityse. Siekiant išsiaiškinti tos diferenciacijos mastą ir egzistuojančio įstatyminio reglamentavimo ribojimus jam, reikia atlikti papildomus tyrimus. Tačiau viešojo valdymo (arba viešojo administravimo ar valstybinio valdymo) nuostatas yra sudėtinga suderinti su politikos įgyvendinimą atskirose politikos srityse numatančiomis Vyriausybių programų nuostatomis. Toks „sritiškumas“ leidžia teigti, kad alternatyvių viešojo valdymo (valdysenos) modelių elementų įgyvendinimas yra įmanomas būtent šiame viešojo valdymo kontekste.
14. Pats viešasis valdymas Lietuvoje yra laikomas ministerine valdymo sritimi, priskiriama vidaus reikalų ministrui. Tokį priskyrimą galima paaiškinti istorinės raidos ypatybėmis, tačiau tai, kad viešasis valdymas yra viešojo valdymo sritis, vis tiek yra paradoksalu. Ši aplinkybė leidžia teigti, kad stabilumą ir gilėjančią egzistuojančio modelio institucionalizaciją galime paaiškinti tuo, jog Vyriausybė turi ribotas priemones keisti šią praktiką net vykdomosios valdžios ribose, o vidaus reikalų ministrai neturi tam pakankamų įgaliojimų.
15. Atliekant empirinę analizę, atsirado poreikis skirti du Vyriausybės vaidmenų skirstymo kriterijus: lyderystės *versus* tarnavimo ir veiksmo *versus* rutinizavimo. Egzistuojanti viešojo valdymo institucionalizacija leidžia teigti, kad Vyriausybės strateginis selektyvumas pasireiškia nusistovėjusių praktikų rutinizavimu (t. y. detalesniu viešųjų organizacijų reglamentavimu išlaikant nusistovėjusius atskaitomybės principus) ir „tarnavimu“ egzistuojančiai institucinei viešojo valdymo konjunktūrai. Tai galime aiškinti dviem pagrindiniais faktoriais: i) Vyriausybė kaip kolegiali institucija dažniausiai yra palaikoma parlamentinių frakcijų koalicijos ir tai neleidžia Ministrui Pirmininkui tapti charizmatiniu kabineto lyderiu; ii) daugelis pirmųjų penkiolikos Vyriausybių narių buvo socializuoti pokomunistinės transformacijos metu ir vaidino joje svarbų vaidmenį. Taigi tikėtina, kad jų nuostatos dėl to, ką reikėtų laikyti tinkamu viešuoju valdymu, yra internalizuotos ir sutampa su dabartiniu Vyriausybės instituciniu statusu.

## MOKSLINĖS PUBLIKACIJOS

1. Bileišis, M. (2009) Institutional Obstacles to the Implementation of Sustainable Development Policy (a Case Study of Lithuania). *Viešoji politika ir administravimas, 28*, 52-61.
2. Bileišis, M. (2011). Empowering Institutions: A Case for Connecting Business and the Academe through Phronesis. *Journal of Security and Sustainability Issues, 1*(3), 167-176.
3. Bileišis, M. & Petukauskas, J. (2011). Subnacionalinio valdymo reformų prielaidos Lietuvoje politikos ir administravimo dichotomijos bei administracinių vertybių modelių požiūriu. *Viešoji politika ir administravimas, 10*(4), 548-564.
4. Bileišis, M. (2012) Viešasis valdymas ar valdysena? Lietuviškasis kontekstas. *Viešoji politikas ir administravimas, 11*(2), 314-330.
5. Guogis, A., Bileišis, M. & Kacevičius R. The Contradictions of Globalization: the Threats to Public and Private Sectors Development in the World After 2008// Tiltai (Bridges): mokslo darbų žurnalas. – ISSN 1392-3137. – Klaipėda. – 2010, Nr.3 (52), p.53-64.

## KONFERENCIJŲ PRANEŠIMAI

1. Bileišis, M. (2009). Integrating Digital Social Networks Within the Institutional Framework of a Nation State. *3rd international conference: "Changes in Social and Business Environment"* Panevėžys, Lithuania: Kaunas University of Technology Panevėžys Institute, Bank of Finland, Kocaeli University, Panevėžys Sciences and Technology Park, Kursan National University, St. Cyril and Methodius University, Universite du Quebeck A Montreal.
2. Bileišis, M. (2010). East Central Europe today: an Historic Institutionalist Approach, *The 18th NISPAcee Annual Conference "Public Administration in Times of Crisis"*. Warsaw, Poland: NISPAcee.
3. Guogis A. & Bileišis M. (2011) Social Aspect in Governance as a Consequence of the Contradictions of Globalization: Analysis of Trends After 2008. *ESA 10th conference "Social relations in turbulent times"*. Geneva, Switzerland: European Sociological Association.

## KITOS PUBLIKACIJOS

1. Bileišis, M. (2010). IV.2 Viešosios politikos įgyvendinimas ir interesų grupės. In Smalskys V. (Ed.) *Viešasis valdymas: vadovėlis* (pp. 164-178). Vilnius: MRU leidybos centras.
2. Bileišis, M. (2010). V.2 Valstybės vykdomoji valdžia. In Smalskys V. (Ed.) *Viešasis valdymas: vadovėlis* (pp. 164-178). Vilnius: MRU leidybos centras.
3. Bileišis, M. (2012). Decentralizuota atsakomybė už centralizuotą šilumos tiekimą: viešųjų paslaugų teikimo atvejis. In Petukauskas J. et al. *Viešojo administravimo atvejų analizės mokomoji medžiaga: metodinė priemonė* (pp. 29-35). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
4. Bileišis, M. et al. (2010). Darom 2008-2010: Waste Collection Has Never Been So Civic. In Vazquez J.L. & Alves H.M. (Eds.) *II Cogreso Internacional de Casos Docentes en Marketing Publico y No Lucrativo* (pp. 203-214.). Leon: Asociacion Internacional de Marketing Publico y No Lucrativo, Catedra Bancaja de Jovenes Emprendedores.

## CURRICULUM VITAE

**Asmeninė informacija**

| | |
|---|---|
| Vardas, pavardė | Mantas Bileišis |
| Adresas | Valakupių g./st. 5, I-52, LT-10101 Vilnius, Lithuania |
| Telefonas | +370 684 97365 |
| El. paštas | mantas.bileisis@mruni.eu |

**Darbo patirtis**

| | |
|---|---|
| 2008–dabar | Lektorius, Viešojo administravimo katedra,<br>Mykolo Romenio universitetas |
| 2007–2008 | Specialistas, Investicijų skyrius, AB „Vilniaus vadenys“ |

**Išsilavinimas**

| | |
|---|---|
| 2008–2012 | Vadybos ir administravimo (03 S) doktorantūra,<br>Mykolo Romerio universitetas |
| 2006–2008 | Viešojo administravimo magistras,<br>Mykolo Romerio universitetas |
| 2002–2006 | Viešojo administravimo bakalauras,<br>Mykolo Romerio universitetas |
| Kalbos | Lietuvių – gimtoji |
| | Anglų – puikiai (C1) |
| | Rusų, Švedų – pagrindai |
| Mokslinio domėjimosi sritys | Viešojo valdymo tyrimai, viešojo administravimo teorija, socialinių mokslų filosofija |

MYKOLAS ROMERIS UNIVERSITY

**Mantas Bileišis**

# INSTITUTIONAL ASPECTS OF THE GOVERNMENT IN LITHUANIAN PUBLIC GOVERNANCE

Summary of a Doctoral Dissertation
Social Sciences, Management and Administration (03 S)

Vilnius, 2012

The Doctoral Dissertation was written during the period of 2008-2012 at Mykolas Romeris University.

*Scientific supervisor:*

Assoc. Prof. Dr. Vainius Smalskys (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

**The Doctoral Dissertation will be defended before the Management and Administration Research Council of Mykolas Romeris University:**

*Chairman of the Council:*

Assoc. Prof. Dr. Algirdas Astrauskas (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

*Members of the Council:*

Prof. Habil. Dr. György Jenei (Corvinus University of Budapest (Hungary), Social Sciences, Political science – 02 S)

Assoc. Prof. Dr. Aleksandras Patapas (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

Prof. Dr. Alvydas Raipa, (Kaunas University of Technology, Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

Assoc. Prof. Dr. Žilvinas Židonis (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

*Opponents:*

Prof. Habil. Dr. Borisas Melnikas (Vilnius Gediminas Technical University, Social Sciences, Management and Administration – 03 S)

Prof. Dr. Tadas Sudnickas (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management and Administration – 03 S);

The public defense of the Doctoral Dissertation will take place at the Management and Administration Research Council at Mykolas Romeris University on the 26th of October, 2012 at 1:00 PM at Mykolas Romeris University (Room II-230)

Address: Ateities str. 20, LT-08303 Vilnius, Lithuania.

The Summary of the Doctoral Dissertation was sent out on the 26th of September, 2012.

The Doctoral Dissertation is available at Martynas Mažvydas National Library of Lithuania (Gedimino ave. 51, Vilnius, Lithuania) and Mykolas Romeris University libraries (Ateities str. 20 and Valakupių str. 5, Vilnius, Lithuania; V. Putvinskio str. 70, Kaunas, Lithuania).

**Research problem.** "So many years, so little progress": this is how Wamsley (1996, p. 135) summarizes three decades of his academic career in Public Administration (PA). Indeed, over the past six decades PA seems to be in a state of permanent crisis which was awarded various epithets such as identity (Kirwan, 1977; Rutgers, 1998), intellectual (Ostrom, 2008 [1973]), credibility, confidence, normative (Haque, 1996). In this respect the first decade of the 21st century does not appear to be any different from a half century before. However, throughout this time a search for an integrating approach in PA has not been abandoned despite the lack of results (see e. g. Harmon, 2006). The crisis in PA is worsened by a broader crisis of the social sciences in general, which revolves around competing attempts at resolving questions of relations between i) social construction and evolutionary determinism and ii) methodological individualism and holism.

These questions become all too obvious when we attempt to analyze the classical issues in PA theory: i) the relation of politics and administration and ii) the question of governability i. e. what should the government attempt to try to change and to what it should adapt. More narrowly, with relation to the (core) Government[90] this is especially relevant. The Government is a scene of politics *par exellence* because the cabinet is the place where the quintessential politician is to be found. On the other hand, the institution of the Government is legally bound and personal leadership is not always the tool of choice for its actions.

In the post-communist period the Government in Lithuanian public realm has become synonymous with the broadest definition of government[91]. And politicians often actively seek to present it as the core source of authority of the state. But its prominence is matched by a sustained negative representation. We may find plenty of plausible explanations why the Government is so central to the public discussion: i) it's the personalities, ii) the fact that it is the end stop of authority beginning all the way down at the street level, iii) the volume of regulation which exceeds all other branches of government put together. However, upon a closer look the representation of the Government in the public realm reveals not so much the inner workings of the Government, but speaks more of the commentators value mediated impressions and sometimes, possibly, vested interests.

The centrality of the Government in the public realm suggests that there is an underlining belief that the Government is a functional and important tool for the resolution of perceived social problems and also that it underperforms. This belief, which explains the above described public attention, also suggests that questions of legitimacy and capacity of the Government are constructed rather one-sidedly. Thus all common knowledge about the nature of the Government is a result of filtering through multiple levels of interpretation, which overgrow with values and interests of the interpreters. As a result common knowledge cannot possibly be considered valid from the point of view of PA theory. But due to internal differences in approach to research in PA it's not at all clear that PA as a discipline has a better way to construct knowledge about the Government.

---

[90] According to the Lithuanian Constitution the cabinet of ministers and the Government are synonymous. This should be kept in mind due to a risk of term confussion.

[91] Again, the Lithuanian word „valdžia", translated as authority in the context of the state is best translated as government.

The above demands that two directions of research are pursued in this dissertation: (i) methodological and (ii) institutional. First, analyzing what it is that makes it so hard to reconcile different theoretical models of PA we can see that different theories are based on different assumptions (ontologies). Ontologies have a major drawback. They are categorical statements about what constitutes social reality and therefore by definition reject any alternative explanation. In order to try to find a reconciliatory method of theory construction an alternative to this "top-bottom" approach, where methodology is subordinated to ontology and epistemology, needs to be found. Second, PA originally considered that human agency negatively affects the work of public organizations. And the institutionalization of early modern public offices was based on this premise. The constitutional model of the Lithuanian Government broadly follows the principles of checks-and-balances which are designed to constrain its actions. So, a good understanding what are the institutional capacities and restrains that the Government collectively and ministers individually face must be a starting point for a better theory about Lithuanian Government. However, institutionalism itself although constructed in opposition behavioralism faces plenty of internal contradictions to the point of disagreement on how to define what an institution is. Different strands of institutionalism have substantial historical, philosophical and disciplinary variation.

One other issue that stems from the problematic of common knowledge about the purpose of the Government is that expectations placed on the Government may be unrealistic even if they are legitimized by public consensus. The capacity of the Government to achieve what it is expected of is not self evident. On the other hand, the Government wields symbolic power which ought to be considered part of its capacity. Symbolic power on occasion can allow the Government to replace action with discourse. Thus, when trying to understand the actions of the Government we have to keep in mind that institutional constrains can be overstepped despite opposition while perceived institutional opportunities can fail to materialize. An institutional study can help discern between the two in a way that other types of inquiry can't. Analyzing discrepancies in rhetoric and the actions of institutions is something that may provide a better description of what institutions do and when they succeed or fail.

An understanding of the Government from an institutional perspective is lacking in Lithuania. There has been plenty of research into policies and into behaviors of government members. But the picture is patchy and before we understand how the Government as an abstract institutional reality impacts its surroundings we cannot claim to have a satisfactory theory.

**Research questions.** The fact that there is so little research done prior to this dissertation requires raising two research questions: a methodological and an empirical. Both of these are of the simplest descriptive (or what?) type and can be defined as follows: i) what are the main theoretical and methodological prerequisites for researching activities of the Government from the point of view of institutionalism; and ii) what is the impact of existing institutionalization of the Government of Lithuania on public governance?

**Scientific novelty.** The discipline of PA faces plenty of challenges including: i) general lack of confidence with social sciences in society; ii) difficulties of defining PA as a separate field; and iii) in Lithuanian context these are compounded by the lack of academic tradition. All this demands profound reflection of anyone researching PA relevant subject. In Lithuania the development of PA is mostly described in terms of change of epochs and paradigms. But every new epoch and paradigm leaves behind its discontents who question whether the perceived shift isn't simply a fad. This proliferation of theories leads to an ever increasing complexity in the field. And it becomes next to impossible to understand the relations between different theories. This dissertation is based on the *phronesis* approach which allows overcoming ontological differences among various theoretical models of public governance. Also there have been no attempts so far in Lithuanian PA to construct an institutional understanding of public authority which here is done through reconciling provisions of different strands of New Institutionalism in a broader framework of Strategic-relational approach. This institutional perspective later in the dissertation is utilized by constructing a meta-theoretical framework which allows positioning different theoretical models of governance relative to each other. Theoretical insights in the dissertation suggest that the Government needs to be at the center of attention when trying to better understand national governance. There has been plenty of research regarding relations among the Government and other branches of state authority. However, these focused mostly on political contingency. At the state administrative level the role of the Government lacks systemic research and an institutional description.

**Research methodology.** An original methodology is constructed in this dissertation. *Phronesis* approach, which informs the reasoning in the dissertation, despite the fact that it provides certain guidelines for social research cannot be considered a methodology in itself. When constructing an institutional approach to public governance we need to acknowledge the multitude of conceptions of what constitutes public governance. Many of these conceptions do not reflect how they relate to institutional theory. Institutionalism itself is also a disparate group or theories. These considerations demanded performing a broad analysis of academic literature. The aim of the analysis was to find a theoretical framework where institutionalist theories could be viewed not as competing, but complimentary. Strategic-relational approach was found to be suitable for this task and could serve as the starting point for a more PA specific analysis of different theoretical models of governance.

The empirical part of the dissertation utilizes insights of grounded theory (Glaserian version). The choice of this theory can be justified because Lithuanian Government has never been the focus of institutionalist inquiry, meaning a lack of prior theory. Also, the Glaserian version of grounded theory is fully compliant with provisions of *phronesis* and allows extracting categories from data that can be related to the theoretical analysis in the dissertation. The analysis was conducted in three complimentary cycles by analyzing Government programs, major laws that define national governance and regulation of strategic planning.

**Research subject.** Institutional aspects of activities of the Government of Lithuania.

**Research aim.** Given what is said above it makes sense to describe the research aim as being twofold: i) conceptualizing institutions of public governance in a way that will allow for an integrated institutional analysis taking to Accounts different PA theories of governance; ii) describing the core features of the institutional activity of the Government which impact the institutionalization of public governance in Lithuania.

**Research tasks:**

1. Conducting a theoretical analysis to identify criteria which will allow comparison and relative positioning of different PA theories of governance.
2. Identifying the normative underpinnings of different PA theories of governance.
3. Describing the organizational field which constrains activities of the Government.
4. Constructing a methodology which would allow relating the institutional aspects of the Government with PA theories of governance.
5. Identifying main factors that guide activities of the Government with relation to public governance.

**Structure and overview of the dissertation.** The dissertation consists of 4 parts. The first part is dedicated to constructing a theoretical basis for the method used in the research. It covers three interrelated theoretical problems and their resolution forms the core of the text. First, the question of defining social reality is paramount. Social theory presents a variety of such definitions or ontologies. By taking an ontological stance a researcher can position himself in one or another paradigm. However, in a discipline of social sciences paradigms that would elicit consensus are hard to come by. And perpetuating competing paradigms from the point of view of outside stakeholders risks delegitimizing the discipline as a whole. Existence of competing paradigms also makes it difficult to make sense of the findings from specific research which otherwise may be of major interest.

Over the past decade an alternative approach is being developed in social sciences usually referred to as phronetic social science. *Phronesis* requires basing knowledge on prudence rather than abstract and improvable statements about social reality and to withdraw from an ambition to create a social theory which would identify "natural laws" of social reality. Second, this "postparadigmatic" approach does not provide a methodology; rather it is a mode of thinking. In this dissertation grounded theory is employed in order to better structure the research. This is important because one of the provisions of *phronesis* demands a researcher to work closely with the consumers or stakeholders to develop the structure of the inquiry. And this was not possible for this dissertation. Grounded theory in its Glaserian (1992) version is (i) based on "bottom-up" principle of theory development, (ii) cannot be associated with a paradigm and (iii) places no expectation on data. Therefore it can be seen as an instrument within *phronesis*.

Third, from the point of view of *phronesis*, the application of its principles requires a theoretical framework for integrating various theories of governance. In terms of institutionalism this also needs an approach that would allow discriminating between behavioral and institutional aspects of activity of the Government. Strategic-relational approach offers such a solution. Strategic-relational approach in the context discussed in this dissertation was primarily developed by Bob Jessop. It is a broad approach theorizing the state and its institutions and their relations with non-state actors and allows for integration of various more specific theories within its framework.

One way to categorize theories of governace is by employing the institutionalism-behavioralism distinction. Historically, these have been seen as an opposition. Institutionalism in its broadest sense can be understood as a belief that human action is a consequence of external rules. Whereas behavioralists believe that behavior is a consequence of natural development, i.e. evolution, both biological and social. Therefore rules are merely a consequence of some social "nature" of humans which ought to be the real object of inquiry. Since 1980's a group of theories that are collectively known as New institutionalism have come to prominence. These, mostly accept that not all rules, especially official, affect behavior, however, human practices are to a large degree formed not naturally but through institutionalization. Application of insights of the Strategic-relational approach can easily be used as a meta-theory of new institutionalism to integrate different institutionalist theories.

The discussion of relations between different new institutionalisms can be reduced to the cultural and rationalist interpretation of social rules. Sociological institutionalism claims that rules are created and obeyed without a rational grounding, whereas rational-choice institutionalism sees institutions as tools in a power struggle between rational actors. However, most theorists overlook the fact that rationality can be considered a cultural value and therefore the contradiction between the two institutionalisms is not as strong as may be imagined. So within Strategic-relational approach different new institutionalisms can be seen as complimentary.

In the second part of the dissertation theoretical and methodological basis constructed in the first part is used to analyze relations between different PA theories of governance with the aim of constructing a model of relations between them. Building on the discussion of rationality within the framework of New institutionalism it is clear that the concept of rationality has long been at the center of attention is social science philosophy. Major social contract theorists of the Enlightenment whose works laid the ground for modern constitutions seemed to disagree about whether humans are rational. In PA the most common theoretical discussion that can be found regarding rationality is whether humans are rational, partially rational (i.e. H. Simons *bounded rationality*) or irrational. However, by looking at the discussions of social contractarians (mainly T. Hobbes and J. J. Rousseau) we can suggest an alternative and arguably more productive discussion: whether rationality is natural to humans or whether it is contextual, i.e. a form of cultural value.

However, a single dimension is not sufficient to differentiate various theories of governance. Recent developments in PA are borrowing from what might be called postmodern thought. The theme of governability is a new and significant question in

**Table 1. Types of social organization.**

| | | Rationality | |
|---|---|---|---|
| | | Natural | Contextual |
| Governing subsystem | Necessary | *Hierarchy (Bureaucracy)* | *Community* |
| | Not necessary | *Market* | *Network* |

*Source:* Author.

PA. And we can see quite sharply a distinction between theories that are based on a premise that society needs to be governed and those that are based on a belief, that social structure forms, exists and changes spontaneously and the necessity for government needs to be argued case by case (see Table 1). Those two criteria allow differentiating categorically between the models discussed in the thesis (which are Traditional (Administrative), Neoweberian, New Public Management, Good Governance, New Public Service, New Governance).

Having a matrix of four types of beliefs allows us to position different theoretical models discussed in the dissertation. However, this discussion cannot be considered exhaustive and whether any other model outside the scope of the dissertation would fit this scheme needs further attention. Fiske (1992) argues that the types of social interaction at the micro-level can be broadly categorized into four categories: hierarchy, market, community and network. The occurrence of all of these differs depending on the context and culture. These micro-social interactions broadly match the types of belief that are the normative basis for PA theoretical models. Thus, we can claim that PA theory maybe bounded by the scheme proposed. The innovations have to come either through increasing complexity of theories or in the spirit of *phronesis* by accepting that it is the specific circumstances and not normative assumptions that appropriate institutionalization of government practices based on one or the other model. This would allow for the integration of different principles of organization disregarding the value position of the researcher.

The analysis has showed that different types of interactions are preferred by different theories of governance and are related to their conceptualizing the purpose and function of the state and of executive government. Therefore we can suggest that Bureaucratic and Neoweberian models prioritize hierarchical solutions, New Public Management and Good governance solutions of the markets, New Public Service – community and New Governance – networks. These of course are only the underlying principles which allow for substantial complexity in different fields of governance and can simultaneously involve different modes of interaction.

The third part of the text is concerned with conceptualizing the change in the practice of governance in Lithuania in the post-communist era. It is clear that the constitutional regulation of the Government relies on principles of parliamentary control and ministerial responsibility. The later institutionalizes both collective and individual accountability of the Government members. The two channels of accountability mean that there is no clear hierarchy inside the Government. However, at the administrative level institutional developments of the early 90's have perpetuated

the strict hierarchical system with little change from an earlier period. During the EU accession process the proliferation of agencies was not matched by depoliticization while pro-market rhetoric of the Government has diverged from the provisions in the relevant regulation which remained mostly "pro-hierarchical". Post-EU accession it's possible to claim that network governance is a fact due to a complex multilevel nature of relations between EU and national institutions. After all the two legal systems are separate and can often overlap and contradict.

Relations between the highest political institutions (the President, the Parliament and the Government) have received rather more academic attention than the administrative level. The parliamentary nature of the Republic and the binary (Presidential and Governmental) executive are factors that are known to impact the stability of the government, but detailed analysis later in this dissertation suggest rather smaller effects on policies. So it can be claimed that the survival of the cabinet is greatly affected by the support of the President despite the fact that his authority over the practice of the Government is very limited.

Finally, the fourth part summarizes the regulative institutionalization of governance in Lithuania from the point of view of activities of the Government. Grounded theory analysis is done in three cycles each encompassing a new set of documents. First, the Government programs are analyzed to see if they describe the aspirations of various cabinets for any particular institutionalization of governance. The results suggest that at the cabinet level the concept what national governance represents is not formulated throughout the post-communist period. Instead, the programs are segmented through fields of policy where each has provisions for governance specific to the field. Since the late 90's public governance paradoxically itself becomes one such field. The other issue with the programs is the vagueness of provisions, which don't allow for an understanding of where the Government stands in terms of administrative values and makes it impossible to operationalize the data in a way where meaningful connection between program provisions and reforms can be made. This is addressed in the second cycle of analysis by analyzing the genesis of core laws that define national governance: Law of Public Service, Law of Public Administration and Law of the Government. The former two were designed as a part of development of administrative capacity in the EU accession process; the latter was amended in the same period, but cannot be considered part of this change. The development of national administrative system was made after the institutionalization of market economy.

Many of the administrative practices and indeed personnel that were inherited from the communist system persisted after the restoration of independence. It can be stated that in terms of governance reforms there was and remains substantial institutional inertia. The analysis of the regulation at the level of laws does not allow separating the actions of the Parliament and the Government. To identify whether the Government is an agent of the inertia a third cycle of analysis was conducted. The system of strategic planning is regulated and implemented entirely within the executive making the Government the sole source of authority for its regulation. Analysis of this regulation suggests that the Government perpetuates the bureaucratic model of administration despite adopting principles of strategic planning, as well as attempting to integrate

some other elements of New Public Management. By creating detailed regulation, it undermines the idea behind New Public Management of administrative autonomy and flexibility, because it retains hierarchical control and does not create a corresponding motivational system. In terms of network and community governance both towards EU and national civil society nothing suggests that the Government is prepared to make changes to meaningfully institutionalize inclusive practices of governance. However, it needs to be pointed out that such attempts can be observed at the level of individual ministries.

**Major findings and conclusions:**

1. In social sciences it has become popular to position a given research within a paradigm. But doing so is not a necessity and can even be viewed as detrimental to the broader field within which the particular research is conducted. By accepting that science is a social institution we need to acknowledge that it needs to be legitimized by the rest of the society. The source of legitimacy for science as far as its outsiders are concerned is scientific consensus. In a situation where paradigms coexist within a single field (as is with most if not all social sciences) consensus is impossible to attain.
2. Paradigms are best defined as models of ontological, epistemological and methodological assumptions. Ontologies are statements about the nature of reality (social in the social sciences) that are impossible to prove or disprove. Ontologies are also categorical statements that by definition reject any competing statements. In paradigms epistemologies and methodologies are subordinated to ontological assumptions and therefore make it next to impossible to validate knowledge from the point of view of a competing paradigm even if there is substantial overlap in methodology.
3. *Phronesis* is one of three intellectual virtues in Aristotelian philosophy next to *episteme* and *techne*. It is usually translated as prudence or practical wisdom and is intermediate between skill (associated with *techne*) and understanding of abstract laws (associated with *episteme*). Over past two decades an approach in various fields of social science is being developed that dismisses the assumption that there is a possibility to achieve abstract knowledge in social sciences that would amount to knowing something that could be described as "natural laws of social reality". Instead, within *phronesis* it is thought that the best possibility to achieve meaningful knowledge is through co-operation with stakeholders of the institution of science and by extracting meaning from their particular situations and their particular understanding and aiming to help them to succeed in these particular situations. The added value of social science here would come through embracing and accumulating experience above all else.
4. In *phronesis* knowledge is built not "from the top down" as in a paradigm, where methodology is subordinated to ontology and epistemology, but "from the bottom up". In this case methodologies are treated as heuristic tools which are chosen or discarded based on their suitability to analyze empirical data that is available. A similar approach usually referred to as pragmatism has an academic tradition

that rivals the paradigm discourse. In this broad understanding one of the most developed tools of research is Grounded theory. Despite its internal variety it provides a selection of research procedures that do not contradict *phronesis*, which after all is at most a mode of thinking with only vague guidelines for research. For the study of the particular subject in this dissertation, the Government of Lithuania, grounded theory was chosen firstly due to the fact that there is a lack of descriptive knowledge about the subject and second, singling out stakeholders for this research was not possible, which meant that the researchers position hat to be based on a theoretical analysis of different theoretical models of governance to provide context.

5. Different theoretical models of public governance are based on different ontologies, however, seldom these are pointed out by the authors. More broadly in social sciences majority of theoretical discussions boil down to a disagreement what causes social practices: i) social structure, which coerces the individual to comply or ii) social agency where structure is only a feature of the sum of the actions of free-willing individuals. Most agree that the two aspects of social reality interact dynamically, however this only displaces the problem to trying to measure the proportions of the two. This broad distinction has a more particular manifestation which is behavioralism and institutionalism. Insitutionalism (classical) has held the position that government regulation determines social practice, whereas behavioralism held that regulation is only a manifestation of biological and social evolution and is its contingency. Since the early 80's a group of theories that are collectively called New institutionalism attempt to theorize society in way that transcends this opposition. However, there is substantial disagreement amongst the new institutional theories to the point of defining institutions differently. The analysis in the dissertation suggests that the broadest approach that can to a degree accommodate other institutionalist theories is sociological institutionalism. Discussing different institutionalisms also allows concluding that government institutions though significantly overlapping with particular organization can be viewed as sums of recourses, capacities and legitimacies.
6. Institutions can be defined as both rules and formalized sources of authority. It is clear that the Government ought to be described as the latter. Bur the state as social construct can be viewed as a system of rules obedience to which is often internalized by residents. Nonetheless, institutions even if they are rules have to have the feature of being able to mobilize organized support in protection of them. In the case of the state it has permanently functioning organizations.
7. In literature we can find a bewildering number of theoretical models of governance. Not all of them carry a distinction of being private (corporate) or public. From the point of view of researching an institution of the state one approach that allows to begin to bridge the gap between theoretical variety of governance models and the variety of practices is Strategic-relational approach. On the one hand in this dissertation this approach is useful because it refutes the idea that the state is a monolith, on the other it accepts that state affects social practice in a profound and directed way. The basic assumption here is that the state embodies rules and

virtues that often can be contradictory and public agencies that espouse those rules and values can both co-operate and contend over their enforcement. This continuous conflicting relation between organizations within the state does not allow for a possibility of an open conflict, rather relations change in time due to strategic action of all parties concerned. Strategic-relational approach allows explaining why institutions act selectively, often ignoring prescriptions for action which appear intrinsic to their legitimization.

8. Prior to conducting empirical analysis a theoretical sampling was conducted. It demonstrated that two criteria are sufficient for positioning different theoretical models of governance relative to each other. This analysis also allowed identifying the underlying ontological assumptions behind the models. The first criterion describes the conception of rationality, the second – the conception of the need for a governing subsystem. We should conceptualize rationality in governance studies not through a continuum of absolute to bounded rationality, but through questioning whether rationality is an inborn feature of humans, or whether rationality is contextual and its manifestations depend on socialization. Raising a question whether there is a need for a governing subsystem allows us to differentiate between theories of governance that assume that humans have the capacity to spontaneously organize (based on principles of market and networking) and theories of governance which can only conceptualized a governed society (based on principles of hierarchy and community). It is also important to note that we can identify theoretical models of governance that are ambivalent towards one of the criterions. These intermediate models accept that e. g. hierarchies are a natural outcome of social interaction, but they are only functional when based on deeper communal tradition, etc. These compromises are possible due to the need to accept the inevitable complexity of governance. Thus a multitude of stages in the process of policy formation and implementation can be conducted through different modes of social interaction. In this dissertation it is claimed that there are four basic types of social organization, which mirror A. Fiske's four basic types of interpersonal relations.
9. In this dissertation we conceptualize the Government of Lithuania as an institution of the state. Consequently the state is seen as the organizational field of the Government (broadly following insights of P. Bordieu). But this conception needs to be broadened due to the fact that Lithuania is a member state of the European Union. Despite the fact that a consensus of member state leaders needs to be reached in order for most European Union level policies to go ahead, European integration creates an unparalleled heterogeneity in governance practice, where individual member state public agencies are involved in horizontal networks bypassing the Government. Union level institutions also advocate greater autonomy for themselves and subnational governing bodies (municipalities and regions). These developments affect both the capacity and legitimacy of the Government and need to be kept in mind when analyzing its institutional role.
10. The legitimacy of the Government of Lithuania stems from its program. The analysis of the provisions of the 14 programs that 13 out of a total 15 Governments

had since 1990 showed that Laws passed in the Parliament are the main means of defining the mode of national governance in the country. And this model which is heavily reliant on prolific administrative regulation was continuous and not substantially reformed despite radical shifts in parliamentary majority after every election. This allows us to conclude that Governments are agents of continuity in terms of the institutionalized governance model. Another important feature of Lithuanian public governance is the fact that regulation of the executive branch of the government was conducted after the institutionalization of the market economy and coincided with the process of accession to the European Union. New regulation has been more of a formalization of common practices rather than a reform.

11. Government programs have plenty of rhetorical devices that in academic literature usually refer to specific types of social interaction and consequently models of governance. Most prolific of those are "market" and "community". However, these are seldom conceptualized and often used in confusing and contradictory contexts. This suggests that program authors do not reflect the implications for government reform if these provisions were to be followed through. It is claimed in the dissertation that from the point of view of the authors of Government programs the current model of governance is institutionalized at a normative level (in sociological institutionalism deeper and more persistent than regulative). The only exception to this maybe the program of the XI Government, however due to the vagueness of its provisions and short period of existence (7 months) it is impossible to tell what aspects of national governance could have been reformed.
12. One area of governance that has seen plenty of dynamism (especially under the XV Government) is the system of strategic planning. This system functions completely within the part of the executive branch which is under the Government control. Parts of this system are the "Program of Public Administration Development Until 2010" and its new edition "Program of Improvement of Public Governance until 2020". Neither the regulation, nor the new edition governance program suggests any reforms away from a hierarchical model of governance and it can be considered complementary to the regulation at the level of laws and it is primarily used as means of budgeting. All this despite ambitious provisions of the XV Government to create a New Public Management style governance.
13. Programs of Governments are always time bound with provisions only until the next election. Also the principle of ministerial responsibility is institutionalized at the constitutional level. Both of these factors mean that there is substantial differentiation in governance practices among different fields at the level of ministries. However, what constitutes a field of policy is rather confusing. Sometimes a field is understood as synonymous with denotations in the names of ministries and sometimes not. A large part of program provisions refer to fields of policy that envelop areas of responsibility of two or more ministries and the existing governance arrangements do not provide for an integrated approach towards addressing policy issues presented in those provisions.

14. Public governance is itself a field of ministerial responsibility of Ministry of Internal Affairs. This is an historic contingency that serves to perpetuate the existing model of governance because the Government and Prime Minister have limited capacity to advance policies in a particular field. This is especially true for coalition Governments, which was the case in the past five cabinets. Conversely Ministry of Internal Affairs has little influence on practices of other ministerial fields.
15. Empirical analysis has allowed generating two related criteria to describe Government activity from an institutional perspective: i) leadership *vs.* service and ii) action *vs.* rutinization. The first allows describing the source of change in governance from the point of view of the Government: internal or external. The second allows describing the path that is taken to implement change: either through a settled practice or reform. The analysis allows concluding that the Government in terms of governance regulation is a tool of rutinizing and servicing the prior institutional arrangements.

## SCIENTIFIC PUBLICATIONS


1. Bileišis, M. (2009) Institutional Obstacles to the Implementation of Sustainable Development Policy (a Case Study of Lithuania). *Viešoji politika ir administravimas, 28*, 52-61.
2. Bileišis, M. (2011). Empowering Institutions: A Case for Connecting Business and the Academe through Phronesis. *Journal of Security and Sustainability Issues, 1*(3), 167-176.
3. Bileišis, M. & Petukauskas, J. (2011). Subnacionalinio valdymo reformų prielaidos Lietuvoje politikos ir administravimo dichotomijos bei administracinių vertybių modelių požiūriu (eng. Prerequisites for Reforming Subnational Governance in Lithuania from the Perspective of Politico-Administrative Dichotomy and Administrative Values). *Viešoji politika ir administravimas, 10*(4), 548-564.
4. Bileišis, M. (2012) Viešasis valdymas ar valdysena? Lietuviškasis kontekstas (eng. Governance of „Governance"? The Lithuanian Context). *Viešoji politikas ir administravimas, 11*(2), 314-330.
5. Guogis, A., Bileišis, M. & Kacevičius R. The Contradictions of Globalization: the Threats to Public and Private Sectors Development in the World After 2008// Tiltai (Bridges): mokslo darbų žurnalas. – ISSN 1392-3137. – Klaipėda. – 2010, Nr.3 (52), p.53-64.


## CONFERENCE REPORTS


1. Bileišis, M. (2009). Integrating Digital Social Networks Within the Institutional Framework of a Nation State. *3rd international conference: "Changes in Social and Business Environment"* Panevėžys, Lithuania: Kaunas University of Technology Panevėžys Institute, Bank of Finland, Kocaeli University, Panevėžys Sciences and Technology Park, Kursan National University, St. Cyril and Methodius University, Universite du Quebeck A Montreal.

2. Bileišis, M. (2010). East Central Europe today: an Historic Institutionalist Approach, *The 18th NISPAcee Annual Conference "Public Administration in Times of Crisis"*. Warsaw, Poland: NISPAcee.
3. Guogis A. & Bileišis M. (2011) Social Aspect in Governance as a Consequence of the Contradictions of Globalization: Analysis of Trends After 2008. *ESA 10th conference "Social relations in turbulent times"*. Geneva, Switzerland: European Sociological Association.

## OTHER PUBLICATIONS

1. Bileišis, M. (2010). IV.2 Viešosios politikos įgyvendinimas ir interesų grupės. In Smalskys V. (Ed.) *Viešasis valdymas: vadovėlis* (pp. 164-178). Vilnius: MRU leidybos centras.
2. Bileišis, M. (2010). V.2 Valstybės vykdomoji valdžia. In Smalskys V. (Ed.) *Viešasis valdymas: vadovėlis* (pp. 164-178). Vilnius: MRU leidybos centras.
3. Bileišis, M. (2012). Decentralizuota atsakomybė už centralizuotą šilumos tiekimą: viešųjų paslaugų teikimo atvejis. In Petukauskas J. et al. *Viešojo administravimo atvejų analizės mokomoji medžiaga: metodinė priemonė* (pp. 29-35). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
4. Bileišis, M. et al. (2010). Darom 2008-2010: Waste Collection Has Never Been So Civic. In Vazquez J.L. & Alves H.M. (Eds.) *II Cogreso Internacional de Casos Docentes en Marketing Publico y No Lucrativo* (pp. 203-214.). Leon: Asociacion Internacional de Marketing Publico y No Lucrativo, Catedra Bancaja de Jovenes Emprendedores.

## CURRICULUM VITAE

### Personal information

| | |
|---|---|
| Name, Surname | Mantas Bileišis |
| Mailing address | Valakupių g./st. 5, I-52, LT-10101 Vilnius, Lithuania |
| Phone No. | +370 684 97365 |
| E-mail | mantas.bileisis@mruni.eu |

### Work experience

| | |
|---|---|
| 2008–present | Lecturer, Department of Public Administration, Mykolas Romeris University, Vilnius, Lithuania |
| 2007–2008 | Specialist, Invesment Unit, Vilnius Municipal Water Company (UAB "Vilniaus Vandenys"). |

### Education

| | |
|---|---|
| 2008–2012 | Doctoral studies in Management and Administration, Mykolas Romeris University, Vilnius, Lithuania |
| 2006–2008 | MA in Public Administration, Mykolas Romeris University, Vilnius, Lithuania |
| 2002–2006 | BA in Public Administration, Mykolas Romeris University, Vilnius, Lithuania |
| Language knowledge | Lithuanian – native |
| | English – fluent (C1) |
| | Russian, Swedish – basics |
| Areas of scientific interes | Public Governance Studies, Theory of Public Administration, Social Science Philosophy |

**Bileišis, Mantas**

INSTITUCINIS VYRIAUSYBĖS VEIKLOS ASPEKTAS LIETUVOS VIEŠAJAME VALDYME: daktaro disertacija. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidyba, 2012. – 218 p.
Bibliogr. 167–182 p.
ISBN 978-9955-19-457-6

*Viešojo administravimo disciplinoje egzistuoja didelė teorinių viešojo valdymo modelių įvairovė, kuri, atrodo, nuolatos didėja. Tuo pačiu disciplinai trūksta meta-teorijos kuri leistų nustatyti šių modelių santykį. Tai apsunkina sisteminių tyrimų viešajame administravime plėtrą. Disertacijoje atliekama dažniausiai sutinkamų literatūroje teorinių viešojo valdymo modelių tarpusavio santykių analizė ir remiantis šios analizės rezultatais tiriamas Lietuvos Respublikos Vyriausybės vaidmuo Lietuvos viešojo valdymo formavimesi ir raidoje.*

*The discipline of Public Administration is marked with an ever growing increase in theoretical models of governance. However, this theoretical proliferation is not matched by a meta-theory that would allow building an understanding of the interrelation of these models. The dissertation provides an in-depth analysis of selected theoretical models which is used as a basis of researching the role of the Government of Lithuania in the formation and development of Lithuanian public governance.*

**Mantas Bileišis**

**INSTITUTIONAL ASPECTS OF THE GOVERNMENT IN LITHUANIAN PUBLIC GOVERNANCE**

Doctoral Dissertation

Maketavo *Romanas Tumėnas*

SL 585. 2012 09 10. 17,50 leidyb. apsk. l.
Tiražas 20 egz. Užsakymas 17 134
**Mykolo Romerio universiteto užsakymu išleido UAB „Baltijos kopija“**
Kareivių g. 13B, Vilnius
Puslapis internete www.kopija.lt
El. paštas info@kopija.lt
**Spausdino UAB „Vitae Litera“**
Kurpių g. 5-3, Kaunas
Puslapis internete www.bpg.lt
El. paštas info@bpg.lt

ISBN 978-9955-19-457-6

