

Hierarchinis ir poliarchinis valdymas: demokratinės politinės minties svarba viešojo valdymo teorijai ir praktikai

Saulius Pivoras 

Vytauto Didžiojo universitetas

Vytautas Magnus University

saulius.pivoras@vdu.lt

Santrauka. Straipsnyje pasitelkiamas tarpdisciplininis žvilgsnis – nagrinėjamos viešojo valdymo teorinės prielaidos ir politinės-administracinės minties istorija. Nors viešojo valdymo praktika buvo daug senesnė, būtent dėl politikos atsiradimo senovės Graikijoje viešojo valdymo pobūdis esmingai pasikeitė, taip buvo duota pradžia šiuolaikiniam demokratiniam pasauliui. Aptariant demokratinę politinę mintį vadovaujamasi platesne nei politinė filosofija ar politinė teorija politinio mąstymo samprata, remiamasi keliais reikšmingais pirminiais šaltiniais, kuriuose atsispindėjo ankstyvoji antikinė demokratinė politinė mintis, taip pat remiamasi naujausia antikinės politinės minties tyrimų literatūra. Viešojo valdymo teorinė mintis atskleidžiama ir aiškinama remiantis klasikinių viešojo administravimo autorių veikalais, taip pat normatyvines viešojo valdymo koncepcijas nagrinėjančia naujausia moksline literatūra. Galiausiai siekiama vertinti, kiek demokratinės politinės minties paveldas yra aktualus ir svarbus atsižvelgiant į naujausias viešojo valdymo koncepcijas.

Reikšminiai žodžiai: demokratija, viešasis valdymas, hierarchija, politinė mintis.

Hierarchical and Polyarchic Governance: The Importance of Democratic Political Thought for the Theory and Practice of Public Governance

Abstract. The article takes an interdisciplinary approach, combining an examination of the theoretical underpinnings of public governance and the history of political-administrative thought. Although the practice of public governance goes back much further, it was the emergence of politics in ancient Greece that fundamentally changed the nature of public governance, giving rise to the modern democratic world. The discussion of democratic political thought takes a broader conception of political thought than political philosophy or political theory and draws on several important primary sources that reflect early ancient democratic political thought. It also draws on a wide range of recent literature on ancient political thought. The article reveals and interprets theoretical thought on public administration by drawing on the works of the classical authors of public administration, as well as on recent scientific literature on normative concepts of public administration. Finally, it seeks to assess to what extent the heritage of democratic political thought is relevant and important in the light of recent concepts of public governance.

Keywords: democracy, public governance, hierarchy, political thought.

Received: 16/12/2024. **Accepted:** 15/01/2025.

Copyright © 2025 Saulius Pivoras. Published by the Martynas Mažvydas National Library of Lithuania. This is an Open Access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution Licence \(CC BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

Ivadas

Viešojo valdymo nereikėtų suprasti tik kaip „įrodymais grįsta“ technokratija ar „sąnaudų ir naudų“ perspektyva apsiribojančio politikos įgyvendinimo. Kaip kitados knygoje „Administracinė valstybė“, turinčioje charakteringą paantraštę „Amerikos viešojo administravimo politinės teorijos studija“¹, teigė vienas iš viešojo administravimo teorijos klasikų Dwightas Waldo’as, svarbus yra su demokratija bei demokratinėmis vertybėmis suderintas viešasis administravimas. Aišku, D. Waldo’as turėjo omenyje pirmiau demokratinės vertybes, o ne tiek procedūrinę demokratiją, kuri viešojo administravimo biurokratinėje sistemoje galima tik santykinai nedideliu mastu. Vis dėlto ilgą laiką viešojo administravimo praktikoje besireiškusias atsiribojimo nuo politikos, tačiau ir įsigalinčio technokratizmo, utilitarizmo ir panašias tendencijas stiprino politikos ir viešojo administravimo disciplinų atskyrimas viena nuo kitos akademinio požiūriu, pastaruoju metu kritikuojamas iš naujo siekiant jų integracijos².

Kiek ir kaip tiesioginis piliečių indėlis į viešąjį valdymą įmanomas šiuolaikinių politinių-administracinių realiųjų sąlygomis? Atsakymo galima ieškoti teorinėje analizėje, pasitelkus grynai teorinius samprotavimus bei argumentus. Galima tirti tų patirčių, kuriose toks indėlis praktiškai plinta (pirmiausia viešųjų paslaugų srityje), išdavas. Bet galima atidžiau panagrinėti kitados politinėje-administracinėje mintyje jau pateiktus atsakymus dėl piliečių tiesioginio indėlio, kiek jie aktualūs dabartyje.

Šiame straipsnyje kaip tik ir siekiama išanalizuoti, kiek suderinamas antikinis politinis mąstymas, grįstas aktyvaus pilietiškumo ir aktyvaus viešojo gyvenimo praktika, su šiuolaikiniu viešojo valdymu. Straipsnyje pasitelkiamas tarpdisciplininis žvilgsnis – nagrinėjamos viešojo valdymo teorinės prielaidos ir politinės-administracinės minties istorija. Aptariant demokratinę politinę mintį vadovaujamasi platesne nei politinė filosofija ar politinė teorija politinio mąstymo samprata, remiamasi istorijos pradininkų Herodoto ir Tukidido veikalais, kuriuose atspindėta ankstyvoji antikinė demokratinė politinė mintis. Kontekstinei informacijai pasitelkiama naujausia antikinės politinės minties tyrimų literatūra. Viešojo valdymo teorinė mintis atskleidžiama ir aiškinama remiantis klasikinių viešojo administravimo darbų autorių (W. Wilsono, F. Goodnow, D. Waldo’o) originaliais tekstais, taip pat normatyvines viešojo valdymo koncepcijas nagrinėjančia moksline literatūra. Galiausiai siekiama vertinti, kiek demokratinės politinės minties paveldas yra aktualus ir svarbus atsižvelgiant į naujausias viešojo valdymo koncepcijas.

Politika ir valdymas Antikos laikų demokratinio politinio mąstymo požiūriu

Politika siaurąja žodžio prasme neretai vadinama senovės graikų išradimu³, nes tada buvo iki tol nematyta išplėtotą, o iki graikų išplėtotas buvo tik administracinis hierarchinis valdymas, tarnaujantis kone išimtinai tik valdančiųjų interesams. Senovės graikų civilizacija itin skyrėsi nuo kaimyninių civilizacijų kaip tik tuo, kad visuomeniniame gyvenime „žlugo“ aiškos politinės hierarchijos formavimasis, daugelyje miestų-valstybių nesusidarė tokia integruota religinių ir ekonominių struktūrų matrica, kuri leistų mažiems elitams ilgam monopolizuoti valdžią⁴.

Itin svarbios buvo specifinės ideologinės nuostatos, susiformavusi politikos, politinės sferos autonomiškumo samprata. Senovės graikams politika yra vieša kolektyvinė, kooperacinė piliečių veikla užtikrinant bendrąjį gerį. Piliečių bendruomenė yra politinė, savaveiksmė ir savivaldi. Tokie dalykai kaip politinė ar pilietinė visuomenė graikų politinėje mintyje nebuvo atskirti, tai buvo tas pat, nes esminis

¹ Waldo, D. *Administrative State: a Study of the Political Theory of American Public Administration*. London and New York: Routledge, 2017 (originally published 1948).

² Peters, B. G.; Pierre, J.; Sørensen, E.; Torfing, J. Bringing Political Science Back into Public Administration Research. *Governance*, 2022, Vol. 35, p. 961–982; Zacka, B. Political Theory Rediscovered Public Administration. *Annual Review of Political Science*, 2022, Vol. 25, p. 21–42.

³ Ryan, A. *On Politics: A History of Political Thought from Herodotus to the Present*. London: Penguin, 2012, p. 6; Cartledge, P. *Ancient Greek Political Thought in Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 14.

⁴ Ober, J. *Political Dissent in Democratic Athens: Intellectual Critics of Popular Rule*. Princeton: Princeton University Press, 1998, p. 4.

dalykas buvo piliečių asociacija. Netgi ne teritorinis darinys (kokia vėliau tapo valstybė), o pirmiausia būtent bendruomenė. Pilietis – aktyvus politinės bendruomenės narys, ir tik toks turėjo būti pilietis. Be to, kiekvienas pilietis buvo politikas. Senovės graikų praktikoje politika, kuri buvo tikslas savaime, nebuvo pajungta jokiems kitiems tikslams, ji nebuvo ir negalėjo būti tik siauros tariamų politikos profesionalų grupės užsiėmimas⁵.

Politika ir valdymas senovės graikų politinėje mintyje ir praktikoje buvo susiję, tik labai santykinai atskirti vienas nuo kito. Be politikos negalėjo būti bendrajam gėriui tarnaujančio viešojo administravimo, nes be politikos jis galėjo tarnauti tik – o dažniausiai vien tik – valdančiųjų interesams. Nors techniškai skirtingas politikos ir administravimo pobūdis antikinėje Graikijoje buvo žinomas, apskritai visa visuomeninė veikla buvo laikoma *politiniu valdymu*.⁶ Politinis valdymas nebūtinai buvo demokratinis (oligarchinis valdymas irgi laikytas politiniu), bet jo idėja pagrįsta autonomiškos, tam tikru atžvilgiu (bent formaliai) lygių narių bendruomenės idėja. Senovės graikai politinę bendruomenę, jos tikslus ir santykius tarp jos narių atskyrė nuo kitų bendruomenių (šeimos ir pan.), taipgi politiką nuo ekonomikos.⁷ Politika buvo apibrėžta kaip autonominė sritis. Rytų tradicijoje, kitaip nei Vakarų, politinė bendruomenė dažnai buvo aiškinama tiesiog kaip savotiška šeimos ir susijusio socialinio gyvenimo tąsa. Politika nebuvo aiškiai ir griežtai atskirta nuo socialinio gyvenimo, persmelkto visa apimančių hierarchinių santykių. Kaip neseniai savo knygoje pažymėjo viešojo valdymo mokslininkas Edoardo'as Ongaro'as, radikalus politikos autonomizavimas senovės Graikijoje ir buvo išskirtinio politikos vaidmens suformavimo pagrindas vakarietiškoje tradicijoje, palyginti su, pavyzdžiui, konfucianistine.⁸ Valdytojo ir pavaldinio santykius Konfucijus laikė analogiškais tėvo ir sūnaus, vyro ir žmonos, vyresniojo ir jaunesniojo brolio santykiams. Iš penkių socialinių santykių tipų, išskirtų Konfucijaus, tik draugų santykiai esą nėra hierarchiniai. Šeimoje patys svarbiausi hierarchiniai santykiai yra tarp tėvo ir sūnaus bei vyresniojo ir jaunesniojo brolių – jiems būdingas antrojo paklusnumas pirmajam. Būtent hierarchiniai santykiai šeimoje yra politinės santvarkos kūrimo ir jos stabilumo užtikrinimo modelis. Ne piliečių lygybė, o „natūrali“ hierarchija yra esminė, hierarchinis paklusnumas yra pirminis, o to išmokstama šeimoje, vėliau perkeliama, išplečiama į visus kitus visuomeninius santykius.⁹ Įsidėmėtinas Konfucijaus duotas valdžios apibūdinimas, pasitelkus palyginimą apie žolę ir vėją:

*Valdovas – tarytum vėjas. Paprastas žmogus – tartum žolė. Kur vėjas pučia, ten žolė linksta.*¹⁰

Taigi, valdžia visuomeniniuose santykiuose – tai „natūrali“ hierarchinė įsakymo ir paklusimo aktų grandinė, savaime palaikanti, tiesiog įkūnijanti bendrąjį gėrį. Kita vertus, hierarchinės ir harmoningos valdžios sistemos samprata (ir siekis) paskatino Konfucijų plėtoti pirmąją išsamesnį nuoseklų viešojo valdymo ir valstybės tarnybos etikos mokymą¹¹.

Senovės graikų praktikoje ir ideologijoje prielaidos apie valdžios prigimtį, palyginti su kinų, buvo visiškas kontrastas. Vis dėlto kalbant apie politinę teoriją čia darytina išlyga, kadangi žymiausi senovės graikų politikos teoretikai, Platonas ir Aristotelis, buvo ne demokratinės minties plėtotojai, o kritikai. Iš senovės Atėnų demokratinės ideologijos ir praktikos pozicijų jie gali būti vadinami demokratinės

⁵ Pelloso, C. *Democracies and Republics Between Past and Future: from the Ancient Agora to e-Democracy, from the Roman Republic to Negative Power*. London and New York: Routledge, 2021, p. 46.

⁶ Schofield, M. *Saving the City: Philosopher-Kings and other Classical Paradigms*. London & New York: Routledge, 1999, p. 103.

⁷ Ryan, A. *On Politics: a History of Political Thought from Herodotus to the Present*, p. 83.

⁸ Ongaro, E. *Philosophy and Public Administration: An Introduction*, 2nd edition. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar, 2020, p. 45.

⁹ Child, J. *Hierarchy: A Key Idea for Business and Society*. London & New York: Routledge, 2019, p. 22–23.

¹⁰ Konfucijus. *Apmąstymai ir pašnekesiai* / vertė Z. Mažeikaite. Vilnius: Pradai, 1994, p. 127. Šis Konfucijaus aforizmas su kai kuriais kitais apie gerą valdymą neatsitiktinai pateikiamas viešojo administravimo klasikinių tekstų antologijoje, žr.: *Classics of Public Administration* / eds. J. M. Shafritz, A. C. Hyde. Boston: Cengage Learning, 2017, p. 20.

¹¹ Frederickson, G. H. Confucius and the Moral Basis of Bureaucracy. *Administration & Society*, 2002, 33(6), p. 610–628.

santvarkos disidentais, kaip juos apibūdino žinomas nūdienos mokslininkas¹². Platono idealios politinės santvarkos vizija iš principo yra labai artima Konfucijaus pažiūroms, nes svarbiausias principas yra tas pats – hierarchija¹³.

Senovės graikų pasaulyje politika ir valdymas – visuomeninė veikla, pilietinė pareiga. Demokratinė santvarka čia buvo viena iš politiniu valdymu paremtų santvarkų. Pagrindiniai trys politinės santvarkos variantai senovės graikų pasaulyje gali būti įvardijami labai paprastai: kai valdžia priklauso vienam, keletui ir daugeliui. Ankstyviausią išlikusį politinių santvarkų apibūdinimą ir tipologiją su santvarkų charakteristikomis randame senovės graikų istorikų darbuose. Pirmiausia Herodoto. Savo „Istorijoje“, remdamasis transkultūrinės istorinės analizės metodu, Herodotas apskritai išryškino Atėnų demokratijos pranašumus, palyginti su Spartos oligarchija, Persijos monarchija, Egipto teokratija ir pan.¹⁴ Tačiau įdomiausia ir reikšmingiausia yra Herodoto „Istorijoje“ nuodugniai aprašyta persams priskiriama diskusija, literatūroje vėliau gavusi „konstitucinių debatų“ ar „persų konstitucinių debatų“ vardą. Šie debatai – ne tik politinio mąstymo atspindys, bet ir kokybiškai naujas politinės minties lygis, besiformuojančios politinės teorijos pradmenys¹⁵.

Herodoto „Istorijoje“ trys debatų dėl geriausios santvarkos dalyviai kiekvienas iš eilės reiškia nuomonę dėl atskiros politinės santvarkos privalumų ir trūkumų, visi dėsto argumentus už ir prieš. Herodoto „konstituciniuose debatuose“ trys politinės santvarkos tipai išskiriami remiantis labai paprastu kriterijumi: ar valdžia priklauso vienam (*monos*), keletui (*hoi oligoi*) ar daugeliui (*hoi polloi*). Turime santvarkų trichotomiją – yra trys skirtingos politinės santvarkos: monarchija, oligarchija ir demokratija. Vis dėlto Herodotas „demokratijos“ terminą vartojo nenuosekliai, demokratinę santvarką vadindamas „lygybe prieš įstatymus“ (*isonomia*), „viešo pasisakymo lygybe“ (*isegoria*), „lygių valdžia“ (*isokratia*). Būtent įvairūs lygybės aspektai Herodotui buvo patys svarbiausi kalbant apie demokratinę santvarką. Herodotas, aišku, terminų nesugalvojo, jis vartojo jau paplitusius savo meto visuomenėje. O terminas „demokratija“ Herodotui rašant „Istoriją“ buvo ką tik atsiradęs, Herodoto veikalas yra seniausias išlikęs šaltinis, kuriame jis užfiksuotas¹⁶. Politinių santvarkų tipologija, kurią randame Herodoto „Istorijoje“, terminologijos požiūriu jau iš pat pradžių nebuvo visai nuosekli pagal terminų reikšmę, nes vartoti graikų kalbos žodžiai su skirtingomis žodžių šaknimis (*-arche* ir *-kratos*), bet nei *pollarchijos*, nei *pollokratijos* terminų senovės graikų politinėje mintyje taip ir neatsirado¹⁷. Tik XX a. Robertas Dahlas ir Charles'as Lindblomas įvedė mokslinį „poliarchijos“¹⁸ terminą, o „polikratiją“ vartojo nacizmo teoretikai (Carlas Schmittas ir kiti)¹⁹. Kalbant apie santvarkas įvardijančių terminų ir sąvokų atsiradimą, vienas iš įtikinamų yra šis spėjimas: „monarchija“ ir „oligarchija“ pirmiausia turėjo nurodyti į tokių valdymui svarbų aspektą kaip valdžios pareigūnų pareigybių įgijimo kontrolė, o „demokratija“, kaip ir kiti santvarkų pavadinimų variantai su *-kratos* šaknimi, liudija kitą reikšminį akcentą, t. y. ne tiek siekį kontroliuoti valdžios postus (pareigybes), o naudotis turima galia ir valdžia, galią veikti²⁰. Demokratija, kaip daugelio ar liaudies valdžia, pirmiausia yra ne valdžios pareigybių įgijimas, o kolektyvinio veikimo galia. Galia, paremta visuotiniu ir itin aktyviu dalyvavimu, kur svarbūs yra teisės viršenybės, lygios teisės reikšti nuomonę, diskusijose surandamų

¹² Ober, J. *Political Dissent in Democratic Athens*, p. 5.

¹³ Child, J. *Hierarchy*, p. 19–21.

¹⁴ Ward, A. Equality of Speech: Athenian Democracy in the Histories of Herodotus. In: *Democracy and the History of Political Thought* / eds. P. N. Cain et al. Lanham: Lexington Books, 2021, p. 40.

¹⁵ Cartledge, P. *Ancient Greek Political Thought in Practice*, p. 73.

¹⁶ Raaflaub, K. A.; Ober, J.; Wallace, R. *Origins of Democracy in Ancient Greece*. Berkeley, Los Angeles & London: University of California Press, 2007, p. 108, 112.

¹⁷ Ober, J. *Demopolis: Democracy Before Liberalism in Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 24.

¹⁸ Dahl, R. A. Polyarchy, Pluralism, and Scale. *Scandinavian Political Studies*, 1984, 7(4), p. 227; Dahl R. A. *Demokratija ir jos kritikai*. Vilnius: Amžius, 1994, p. 292.

¹⁹ Court, A.; Kistner, U. Polycracy as an A-system of Rule? Displacements and Replacements of the Political in an Unbounded Dictatorship. *Politeia*, Unisa Press, 2019, 38 (1), p. 2–4.

²⁰ Ober, J. *Demopolis*, p. 27.

kolektyvinių sprendimų aspektai. Herodotas savo „Istorijoje“ pateikiamuose persų konstituciniuose dėsniuose daugelio valdžia paremtos (demokratinės) santvarkos privalumus nusakė taip:

<...> daugelio valdžia, pirma, turi geriausią vardą, tai – lygybė prieš įstatymus. Antra, ji neturi monarchijos ydų, pareigūnai išrenkami burtais, jie atsiskaito už savo veiksmus, visi klausimai perduodami spręsti liaudžiai.²¹

Lygybė prieš įstatymus (*isonomia*) nebuvo visai išskirtinis demokratinės santvarkos senovės graikų pasaulyje bruožas, ją bent jau deklaravo ir oligarchiškai valdomos politinės bendruomenės. Betgi atkreiptinas dėmesys į Herodoto nurodytus dar du iš trijų demokratijos esminių požymių, t. y. į piliečių visumos (liaudies) galią priimti svarbiausius sprendimus bei „burtais išrenkamus pareigūnus“.

Išrinkti burtais pareigūnai, kitaip tariant, yra loterija atrinkti pareigūnai. Dauguma senovės Atėnų politinės bendruomenės pareigūnų kasmet į pareigas būdavo išrenkami demokratiškiausiu – loterijos būdu. Visos pareigos buvo einamos ne ilgiau kaip vienus metus. Paskui buvo galima eiti tik kitas pareigas – ir tik iš naujo laimėjus loterijoje. Kodėl loterija – demokratiškiausias būdas? Todėl, kad visi turi tikrai lygias galimybes gauti pareigas, nes rinkimai visada implikuoja, kad kas nors yra geresnis ar vertesnis už kitą būti išrinktas. Taigi, bet kokiuose rinkimuose yra oligarchinis potencialas²², nes nuopelnai yra svarbiausias oligarchijos argumentas. Loterija – patikimiausias būdas įgyvendinti piliečių lygybės, pirmiausia lygaus dalyvavimo valdžioje, principą. Lygios galimybės eiti pareigas, pareigų igijimo rotacija ir principas, kad kiekvienas pilietis turi valdyti ir būti valdomas paeiliui (keičiantis vietomis), buvo esminiai demokratinės politinės lygybės elementai senovės Atėnuose.²³ Lyginant su modernių laikų realijomis, balsavimu buvo renkama tik į pareigas, susijusias su svarbiausių vykdomųjų sprendimų priėmimu, o loterija buvo naudojama skiriant į labiau rutinines administracines, atitinkančias mūsų laikų valstybės tarnybą, pareigas.²⁴ Tam tikra minimali pareigų ir pareigūnų hierarchija senovės Atėnų demokratijoje, be abejo, egzistavo, tačiau ją gerokai silpnino dažna pareigūnų demokratinė kaita, kai paprasti piliečiai tapdavo pareigūnais ir atvirkščiai (valdantieji ir valdomieji paeiliui rotuojami)²⁵. Atėnų demokratijos pareigūnai paprastai dirbdavo kolegialiai, dažniausiai dešimties pareigūnų komisijose ar tarybose, kur kiekvienas iš narių turėjo lygias teises, o nesutarimų atveju būdavo balsuojama. Iš pareigų, nors į jas buvo skiriama tik metams, galėjo būti atšaukiama ir anksčiau, apkaltinus netinkamai einant pareigas, piktnaudžiaujant²⁶. Be kolegialių tarybų (komisijų), kuriose dirbo senovės Atėnų pareigūnai, kitas įrankis užtikrinti kolektyvinę atsakomybę ir platesnę valdymo patirties sklaidą buvo praktika, kad kiekvienas pareigūnas turėjo jam priskirtą pagalbininką, bendrai atsakingą (galimą lygiai patraukti atsakomybėn) už nepriekaištingą pareigų atlikimą²⁷.

Herodotas, vartodamas terminą *isegoria* („lygus pasisakymas“, „lygus žodis“), reiškiantį kiekvieno piliečio lygią laisvę viešai pasisakyti (liaudies-piliečių susirinkimuose – *ekklesijoje*), tai nurodė kaip esminę senovės Atėnų suklestėjimo prielaidą:

²¹ Herodotus. *The Histories* / translated by R. Waterfield. Oxford: Oxford University Press, 1998, 3.80, p. 205. Plg. Herodotas. *Istorija* / vertė J. Dumčius. Vilnius: Mintis, 1988, p. 186.

²² Pasak paplitusią to meto nuomonę išsakiusio Aristotelio, „jeigu pareigos paskirstomos burtais, tai yra demokratiška, o kai į jas renkama – oligarchiška“, žr.: Aristotelis. *Politika* / vertė M. Strockus. Vilnius: Pradai, 1997, p. 194 (IV knyga, 1294b).

²³ Mitchell, T. N. *Democracy's Beginning*. New Haven & London: Yale University Press, 2015, p. 63–64.

²⁴ Lane, M. *Greek and Roman Political Ideas*. London: Penguin, 2014, p. 120; Lakoff, S. A. *Democracy: History, Theory, Practice*. London & New York: Routledge, 1996, p. 56.

²⁵ Aišku, nereikia visiškai pamiršti ir to, kad dalį pačių rutiniškiausių viešojo administravimo darbų atliko vergai, žr.: Thompson, D. I. *The Bureaucratic Origins of Political Theory: Administrative Labor in the “Other Half” of the History of Political Thought, Perspectives on Politics*, 2024, First view, p. 4. Bet vergų vaidmuo buvo panašus ir senovės graikų ekonomikoje, tad klausimas dėl jų reikšmingo indėlio yra atskiras, jis nesudaro pagrindo ignoruoti tą unikalią specifiką, kuri susidarė Vakaruose ne dėl administravimo, o būtent dėl politikos, politinio valdymo atsiradimo.

²⁶ Mitchell, T. N. *Democracy's Beginning*, p. 214.

²⁷ Gladden, E. N. *A History of Public Administration*, Vol. 1. London & New York: Routledge. 2018 (first published 1972), p. 89.

*Aišku, kad ne vienu aspektu, o visais atžvilgiais puikus dalykas yra laisvo pasisakymo lygybė (ise-goria). Juk atėniečiai, valdomi tironų, kariniais gebėjimais nebuvo geresni už savo kaimynus, o at-sikratę tironų tapo patys geriausi. Tai rodo, kad, būdami pajungti, jie tyčia buvo blogi kariai, nes tarnavo savo ponui, o vos tik tapę laisvi kiekvienas troško stengtis dėl savęs.*²⁸

Kariniuose konfliktuose, pagal Herodotą, Atėnų piliečiai-kariai, įvedus demokratiją, o pirmiausia tokį jos elementą kaip lygų žodį priimant politinius sprendimus, ėmė laimėti todėl, kad jie kovojo su priešais tada ir taip, kada bei kaip patys laisvose diskusijose ir svarstymuose nutardavo tą daryti. Dalyvavimas ir įsitraukimas priimant sprendimus sudarydavo geresnes sąlygas naujoviškiems sprendimams, skatindavo veikimo pagal tuos sprendimus entuziazmą. Užtikrinta laisvo pasisakymo lygybė leido priimti geriausius praktine išmintimi paremtus, iš pradžių viešuose svarstymuose nesutariant ir ginčijantis, bet vėliau pasikliaunant argumentų bei įžvalgų integracija formuluojamus sprendimus.²⁹ Tai padėdavo priimti išmintingus sprendimus lemtingų krizių laikotarpiu. Kaip pasakoja Herodotas, pergalę Salami-no mūšyje nulėmusi taktika kliautis pirmiausia laivynu, o ne tradiciškai užsidaryti tarp miesto sienų bei gintis, buvo priimta piliečių susirinkime išklausių „įvairių nuomonių“, net ir kardinaliai viena nuo kitos skirtingų³⁰. Betgi svarbiausia, kad dėl lygiu žodžiu paremtų sąžiningų svarstymų buvo pritarta ne vyresniųjų ir patyrusių ekspertų nuomonei, kuri buvo pagarbiai išklaudyta, bet pasirinktas naujoviškas sprendimas, kas būtų buvę neįsivaizduojama labiau hierarchinėje visuomenėje³¹. Herodotas savo pasakojime apie liaudies susirinkimo svarstymus dėl karų su persais taktikos nieko neužsimena apie balsavimą: koks jis buvo, jei iš viso buvo. Svarbiausia, apie ką verta pasakoti, yra kolektyvinė išmintis, suformuojama kolektyviniuose svarstymuose, kur kiekvienas gali išsakyti nuomonę. Herodotas, aišku, taip pat žinojo ir aptarė kolektyvinės išminties nepakankamumą, netgi jos virsmo savo priešingybe – kolektyviniu kvailumu, problemą, atskiriems demagogams gebant apgauti liaudį ir taip išryškėjant demokratijos trūkumams³².

Tukididas, tarsi papildydamas Herodotą, savo Peloponeso karo istorijos vieno iš veikėjų lūpomis tvirtino, kad demokratinėje santvarkoje dauguma nėra geriausia patarėja kaip išmintingiausiasieji piliečiai, tačiau ji yra „geriausia teisėja to, ką girdi“³³, t. y. gali pasirinkti per politinius svarstymus liaudies susirinkime išsakytus geriausius galimus sprendimus. Svarbi geriausio kolektyvinio sprendimo sąlyga yra diskusijos, o sprendimų priėmimas vien tik balsuojant, be diskusijų, buvo laikomas oligarchine praktika. Atėnų oratoriai teigė, kad oligarchinėse santvarkose viešai kalba tik galingieji, o demokratijoje kiekvienas gali viešai pareikšti nuomonę, kai tik mato reikalą³⁴. Vieši piliečių susirinkimai senovės Atėnuose buvo žinomi ir iki demokratijos, tačiau būtent dėl atsiradusios žodžio lygybės (*isegoria*) jie reikšmingai pasikeitė, nes iš pasyvių dalyvių, pritariančių ar nepritariančių, piliečiai virto jei ne savo nuomonės reikšėjais, tai bent aktyviais klausytojais, vertinančiais dėstomus kompleksiskus ir prieštarigus argumentus³⁵. Laisvais ir lygiais pasisakymais grįstų svarstymų būdu buvo pasiekiamas labiau subalansuotų tikslų ir priemonių apibrėžimas nei grynai hierarchinės ekspertinės įžvalgos būdu. Žinoma, reikia turėti omenyje, kad viešais piliečių svarstymais priimamų sprendimų senovės graikų demokratijoje pagrindas buvo politinė kultūra, paremta kolektyvine nuomone, formuojama „iš apačios“, kolektyvinės komunikacijos praktikoje integruojančia vietines patirtis ir išmanymą, bet nesiremiant mokslškai pagrįstomis

²⁸ Herodotus. *The Histories*, 5.78, p. 677. Plg. Herodotas. *Istorija*, p. 297.

²⁹ Balot, R. K. *Greek Political Thought*. Oxford: Blackwell, 2006, p. 63–66.

³⁰ Herodotus. *The Histories*, 7.142, p. 452. Plg. Herodotas. *Istorija*, p. 403.

³¹ Ober, J. Herodotus on Rationality and Cooperation Before Salamis. In: *Democracy and Salamis: 2500 years After the Battle That Saved Greece and the Western World* / eds. E. M. L. Economou et al. Cham: Springer, 2022, p. 48–50.

³² Munson, R. V. *Telling Wonders: Ethnographic and Political Discourse in the Work of Herodotus*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001, p. 209–210.

³³ Thucydides. *The War of the Peloponnesians and the Athenians*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, 6.39, p. 411.

³⁴ Balot, R. K. *Courage in the Democratic Polis: Ideology and Critique in Classical Athens*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 53.

³⁵ Ober, J. *Mass and Elite in Democratic Athens: Rhetoric, Ideology, and the Power of the People*, p. 79.

tiesomis³⁶. Tačiau net ir mūsų dienomis mokslinių žinių vaidmuo socialiniame gyvenime yra ribotas, jas derinti su socialine patirtimi yra būtina. Nes joks individas ar nedidelė grupė negali turėti visų žinių, kuriuos yra svarbios užtikrinant realius pilietinės bendruomenės interesus³⁷. Mat tokie interesai visų pirma nesuvedami į vien apčiuopiamas naudas ar paslaugas, jie neišvengiamai turi tam tikrą politinį sandą, ką jau kalbėti apie moralinį. Universalūs politiniai ar administraciniai ekspertai (galintys atsižvelgti į kiekvieno preferencijas) tiesiog neegzistuoja.

Viešų diskusijų ir lygaus pasisakymo jose, prieš priimant politinius ir valdymo sprendimus bei juos įgyvendinant, svarba senovės Atėnų demokratijoje akcentuota ne kartą. Žinomas politinis veikėjas, oratorius Demostenas netgi apibūdino demokratinę politinę santvarką kaip „santvarką, kuri remiasi kalbomis“³⁸, t. y. viešais pasisakymais ir diskusijomis. Politinė visų piliečių lygybė pasireiškė ir tuo, kad ne lyderiai diskusijose turėjo „mokyti“ paprastus piliečius, o atvirkščiai, kaip teigė Demostenas, lyderiai turėjo vadovautis paprastų piliečių siekais, sprendimais ir jausmais. Pasak Demostenos, viešose politinėse diskusijose, skirtingai nuo armijos, nėra hierarchijos ir kiekvienas pilietis yra generolas³⁹.

Iš tikro kiekvienas pilietis senovės Atėnų demokratijoje ne tik galėjo, o ir privalėjo dalyvauti diskutuojant (bent pasyviai klausyti ir balsuoti) dėl bendrų reikalų ir problemų sprendimo Atėnų piliečių susirinkime, kuriame paprastai būdavo keli tūkstančiai piliečių. Ką jau kalbėti apie specialų svarstymų ir darbotvarkės liaudies susirinkimui parengimo organą – tarybą iš 500 narių (*boule*), į kurią loterijos būdu kasmet buvo atrenkami vis kiti piliečiai. Tukidido cituojamoje kalboje, pasakytoje pagerbiant pirmaisiais Peloponeso karo metais žuvusius atėniečius, Periklis teigė, kad kiekvienas Atėnų pilietis dalyvauja priimant aktualius politinius sprendimus ar bent svarstymuose dėl jų, nes „ne kalbos užkerta kelią efektyviam veikimui, o negebėjimas pagrįsti veikimą, iš anksto dėl jo nediskutavus“.⁴⁰ Svarstymų, prieš imantis veikti, priešingai beatodairiškai veikimo skubai, naudą Atėnų liaudies susirinkime pasakytoje kalboje taip pat gina kitas Tukidido istorijos personažas Diodotas. Įsidėmėtina, kad jis, be kita ko, tvirtino, jog nėra neižvalgu persvarstyti jau vieną kartą svarstytą klausimą ir atšaukti ankstesnį sprendimą⁴¹. Jis taip pat postulavo, kad didžiausia demokratijos stiprybė kaip tik ir yra drąsa persvarstyti sprendimus ir normas⁴². Tai ne tik pavienis pavyzdys, nes nusistovėjusi praktika kaip tik ir buvo tokia, kad bet kuris liaudies susirinkimo sprendimas kitame susirinkime galėjo būti atšauktas ar pakeistas po surengtų naujų debatų⁴³. Viešais svarstymais, dažnai orientuotais ne į konsensusą, o kaip tik į ryškią pradinę konfrontaciją, galiausiai vis dėlto vedančią į tam tikrą daugumai priimtina nuomonę, grįžta senovės Atėnų praktika turėjo ir kitą stiprybę: ji palaikė nesėkmėmis virtusių piliečių sprendimų kritiką, taip neleisdama išsigalėti nekintamai (taigi ir nekritiškai) kolektyvinei nuomonei⁴⁴.

Tukidido aprašytas Mitilėnės debatų dalyvis Diodotas, be kita ko, kėlė sąžiningų viešų svarstymų problemą. Tokiuose svarstymuose prieštaravimai būdavo neišvengiami ir prie vienos nuomonės prieinama, tačiau kiekvienas kalbėtojas pirmiausia turėjo ne siekti kam nors įtikti ar asmeninės naudos, bet galvoti apie bendrą tikslą ir nekalbėti taip, kaip iš tikrųjų nemano. „Geras pilietis“ turėtų nesibaiminti iškelti gerą idėją, tačiau jis taip pat neturėtų bauginti jai nepritariančių⁴⁵. Tiek Tukididui, tiek ir vėlesnių laikų demokratinei ideologijai idealus viešasis kalbėtojas – retai kalbantis, nedaugžodžiaujantis, spontaniškai

³⁶ Ober, J. *Political Dissent in Democratic Athens*, p. 35–36.

³⁷ Ober, J. *Demopolis*, p. 145.

³⁸ Greenwood, E. Rhetorical History: Speeches in Thucydides. In: *Cambridge Companion to Thucydides* / ed. P. L. Cambridge: Cambridge University Press, 2023, p. 70.

³⁹ Balot, R. K. The Virtue Politics of Democratic Athens. In: *The Cambridge Companion to Ancient Greek Political Thought* / ed. S. Salkever. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 292, 294.

⁴⁰ Thucydides. *The War of the Peloponnesians and the Athenians*, p. 112.

⁴¹ *Ibidem*, 3.42.2, p. 188.

⁴² Balot, R. K. *Courage in the Democratic Polis*, p. 56.

⁴³ Hansen, M. H. *The Athenian Assembly in the Age of Demosthenes*. Oxford and New York: Basil Blackwell, 1987, p. 87.

⁴⁴ Ober, J. *Democracy and Knowledge: Innovation and Learning in Classical Athens*, p. 267.

⁴⁵ Saxonhouse, A. W. *Free Speech and Democracy in Ancient Athens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 157–158.

ir be išankstinio pasiruošimo, tad nuoširdžiai nuomonę išsakantis paprastas pilietis⁴⁶. Tai, žinoma, buvo labiau idealas nei realija.

Galima sutikti su nuomone, kad senovės Atėnų praktika, atidžiai įvertinus, rodo, jog moderniais laikais būdingas požiūris, kad reikia rinktis viena iš dviejų – arba demokratinę politiką, arba efektyvų administravimą, – yra klaidingas.⁴⁷ Nors, atrodytų, senovės Atėnų valdymo sistema atrodė neprofesionali, lėtaeigė, per mažai koordinuojama, kamuojama tęstinumo stokos, ji buvo išskirtinai efektyvi. Itin veiksmingai sukaupusi bendrų reikalų kontrolę visų piliečių kaip visumos rankose, neleido įsivyrėti vienos grupės ar asmens interesams. Piliečių bendruomenė kontroliavo valdžią kaip niekada iki tol ir iki šiol, neleidama atsirasti skirtumui tarp „mūsų“ ir „jų“, t. y. tarp valdančiųjų ir valdomųjų⁴⁸.

Ortodoksinis viešasis administravimas ir jo kritika

Moderni epocha Europoje prasidėjo absoliutizmu ir valstybės, kaip vientiso ir nedalomo suvereno, kuris visiškai inkorporuoja savą visuomenę ir turi neribotą valdžią, įsitvirtinimu. Politikos rėmais tapo pirmiausia ne angažuotų piliečių politinė bendruomenė, o teritorinė valstybė – tam tikroje teritorijoje nuolat veikianti „privalomoji politinė asociacija“, kurios administracija sėkmingai remiasi „*legitimio*“ fizinės jėgos panaudojimo *monopolija* savo tvarkai užtikrinti“, kaip valstybę apibrėžė sociologijos klasikas Maxas Weberis⁴⁹. Modernioje valstybėje viešojo valdymo profesionalizacijos pagrindu tapo hierarchinė biurokratinė sistema, esminiais bruožais mažai kuo besiskirianti nuo konfucianistinės Kinijos imperijos valdymo sistemos. Politika taip pat tapo santykinai nedidelio rato piliečių (profesionalių politikų) profesionalia nuolatine veikla. M. Weberio požiūris į biurokratijos ir demokratijos santykį bei biurokratijos poveikį socialinei lygybei buvo ambivalentiškas. Viena vertus, biurokratinių taisyklių neasmeniškumas reiškia nešališkumą, tad prisideda įgyvendinant demokratinės lygybės prieš įstatymą principą. Tačiau biurokratija niekaip nedidina substancinės lygybės visuomenėje ar netgi biurokratinėje sistemoje, kadangi valstybės tarnautojams reikalingas išsilavinimas prieinamas pirmiausia turtingesniems⁵⁰.

„Viešojo administravimo tėvas“, kaip tradiciškai vadinamas Woodrow Wilsonas, nagrinėti, kokia administracija reikalinga, pradėjo būtent nuo antikinės Graikijos ir Romos. Išsami analizė pateikiama jo knygoje „Valstybė: istoriniai ir praktiniai politikos elementai“, išleistoje 1889 metais. Kita vertus, jo atsakymas į klausimą, kokia turi būti viešojo administracija, gerai žinomas iš 1887 m. paskelbto straipsnio „Viešojo administravimo studijos“⁵¹, o būtent – ji turi būti profesionali. W. Wilsono samprotavimai apie profesionalų administravimą ir profesionalią valstybės tarnybą suteikė pagrindą garsiajai *politikos ir administravimo dichotomijai*, kurios esmė, kad politika turi būti griežtai atskirta nuo administravimo. Viešasis administravimas sietinas su valstybės tarnyba. O ji funkcinio požiūriu yra biurokratinė sistema, kaip ją apibūdino M. Weberis, su tokiais tipiškais bruožais kaip hierarchinis pavaldumas, veiklos specializacija su atskiromis jai būtinomis kompetencijomis ir pan. Tai ne savanoriška piliečių tarnyba, o profesionalių samdinių, gaunančių atlyginimą už tarnybą, visuma. Vis dėlto W. Wilsonui valstybės tarnyba – profesionali ne tik techniškai, o ir vertybiškai orientuota, pirmiausia pasiruošusi tarnauti konstitucinėms vertybėms ir įgyvendinant tautos valią, kurią formuluoja rinkti tautos atstovai, t. y. atskaitinga. Atskaitomybė W. Wilsonui – viena iš griežtai privalomų profesionalios viešosios administracijos funkcionavimo sąlygų. Nors, aišku, W. Wilsono požiūrio esminis skirtumas, palyginti su klasikine tradicija, yra

⁴⁶ Hansen, M. H. *Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles and Ideology*. Oxford, UK and Cambridge, Mass.: Blackwell, 1991, p. 144.

⁴⁷ Ryan, A. *On Politics*, p. 19.

⁴⁸ Stockton, D. *The Classical Athenian Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 1990, p. 113.

⁴⁹ Weber, M. *The Theory of Social and Economic Organization* / translated by A. M. Henderson and T. Parsons. New York: Oxford University Press, 1947, p. 154.

⁵⁰ Etzioni-Halevy, E. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London and New York: Routledge, 2010 (first published 1983), p. 34.

⁵¹ Wilson, W. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 1887, 2(2), p. 197–222.

būtent samdomas profesionalumas. Valstybės tarnyba tarsi ir nebeišlieka pilietine tarnyba kaip antikinio politinio mąstymo paradigmoje. Netgi dar daugiau – valstybės tarnautojai yra suvaržyti piliečiai, nes jų darbas reikalauja paisyti daugelio taisyklių bei ribojimų.

W. Wilsono ir jo sekėjų vystomas vadinamasis ortodoksinis viešasis administravimas reikalavo administratorių „neutralios kompetencijos“, t. y. vykdyti politiniame procese (per priimtus įstatymus, nutarimus ir pan.) suformuluotas užduotis, atsiribojus nuo asmeninių preferencijų, bet vadovaujantis teisiškai pagrįsta politinių ir hierarchinių vadovų valia. Manoma, kad administratoriai taip turi įgyvendinti ne savo daromus vertybinius pasirinkimus, o jiems „primestas“⁵². Hierarchinės sistemos būtinumą administracijoje F. Goodnow grindė administracijos depolitizavimo būtinybe, nes būtent hierarchija galėjo efektyviausiai apriboti atskirų pareigūnų diskreciją ir panaikinti galimą atskirų pareigūnų politinį šališkumą, visą sistemą darant politiškai atskaitingą⁵³. Viešasis administravimas tokioje perspektyvoje yra techniškai ir formaliai racionali veikla. Kaip rašė M. Weberis, techninis ir formalus racionalumas yra „metodinis siekis apibrėžtai nustatyti praktinių tikslų vis tikslesnio adekvacių priemonių jiems pasiekti skaičiavimo būdu“⁵⁴. Hierarchinę biurokratinę sistemą pajungus formalizuotai politinei sistemai, taip išnaikinus tiesioginę administracijos atsakomybę visuomenei, atsirado ryški viešosios administracijos izoliacija nuo visuomenės, visiškai priešingai senovės graikų politiniam valdymui, kai valdininkai reguliariai atsiskaitydavo tiesiogiai piliečiams. Piliečių įtraukimą į viešąjį valdymą imta laikyti netikslingu, nenaudinga ir netgi galimai žalingu. Tačiau dėl tokių pažiūrų ir praktikos atsiradusi didelė tiesioginė viešosios administracijos izoliacija nuo visuomenės ir vidinė techninė specializacija-funkcionalizacija (technokratizacija) bei hierarchizacija vargiai pasiteisino.

Kokie yra viešojo valdymo tikslai? Ar esama bendrų, kaip nustatomas jų bendrumas? W. Wilsono žodžiais, „valstybinės valdžios tikslas yra palengvinti visuomenės siekių įgyvendinimą“⁵⁵. Tai tipiška liberali plačiąja prasme samprata – valstybinė valdžia turi veikti kaip asistentė, pagalbininkė, pirmiausia įgalindama šeimą, verslo korporacijas, visuomenines organizacijas ir prisidedama prie to, kad „individo specialūs, asmeniškai ypatingi interesai būtų visiškai harmonijoje su visuomenės interesais, bendrais visiems“⁵⁶. Šį teiginį W. Wilsonas, gal dabar atrodo ir paradoksaliai, suformulavo kritikuodamas socialistų reformų vizijas, bet sakydamas, kad socialistų turimas omenyje tikslas yra teisingas. „Harmonija“ ir „bendri interesai“ – tai iš esmės su klasikine tradicija susijusio žodyno žodžiai. Tokia nuostata neatsitiktinė, nes viešojo administravimo patriarchas W. Wilsonas buvo gerai išstudijavęs Antikos politinę mintį ir praktiką, jo knygoje „Valstybė“ itin daug dėmesio skirta graikų miestų-valstybių sąjungoms, kurias galima buvo laikyti federacinių ir konfederacinių darinių prototipais, o tokių politinių darinių patirtis Jungtinėms Amerikos Valstijoms buvo aktuali.

Viešojo administravimo tėvai W. Wilsonas ir F. Goodnow daug dėmesio skyrė demokratinei politinei sistemai, tačiau ją traktavo kaip griežtai (nors ir ne totaliai) atskirtą nuo administracinės sistemos. Apskritai vadinamasis ortodoksinis viešasis administravimas kurį laiką vieninteliu esminiu viešojo administravimo kriterijumi ar siekiamybe laikė „efektyvumą“, geriausiai realizuojamą biurokratinėje sistemoje, kurios esminis bruožas yra hierarchija. Tačiau biurokratinę sistemą kontroliuoja renkami politikai. Politinis antstatas demokratinis, o bazė – biurokratinė. Abi funkcionuoja daugiausia autonomiškai. Tokį požiūrį veikale „Administracinė valstybė“, išleistame 1948 m., drastiškai sukritikavo D. Waldo'as, laikomas demokratinio viešojo administravimo atstovu. Politikos ir biurokratinio valdymo, grįsto hierarchiniu sisteminiu pavaldumu, santykį jis prilygino požiūriui, jog demokratijai gyvuoti po darbo valandų reikalinga

⁵² Stout, M. *Logics of Legitimacy: Three Traditions of Public Administration Praxis*. Boca Raton: CRC Press, 2013 p. 121.

⁵³ Goodnow, F. J. *Politics and Administration: A Study in Government*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2003 (originally published 1900), p. 118.

⁵⁴ Cituojama pagal Stout, M. *Logics of Legitimacy*, p. 126.

⁵⁵ Wilson, W. *The State: Elements of Historical and Practical Politics. A Sketch of institutional History and Administration*. Boston: D. C. Heath and Co., 1889, p. 668.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 659.

biurokratija darbo metu⁵⁷. D. Waldo'o žodžiais, „joks paprastas valstybinės valdžios padalijimas į politiką ir administravimą yra neadekvatus“⁵⁸, nes kaip fakto aprašymas jis netinkamai atspindi kur kas sudėtingesnę realybę. Galima atskirti tam tikrus politikos aspektus nuo administravimo, bet ne politiką nuo administravimo apskritai. Pasak D. Waldo'o, „grynasis efektyvumas“, kaip didžiausias viešojo administravimo gėris, yra ne kas kita kaip mirażas, nes efektyvumas dėl efektyvumo yra beprasmis, tad efektyvumas visada vertinamas neišvengiamai atsižvelgiant į kitas vertybes, jis nurodo proporcijas santykiuose tarp vertybių, kurių siekiama kaip tikslų. Joks daiktas ar veiksmas nėra tiesiog efektyvus ar neefektyvus, nes taip gali būti sakoma tik tam tikro siekio, tikslo požiūriu⁵⁹. Taigi amžina prieštaringa diskusija dėl tikslų kaip siekiamų vertybių neišvengiama, nes „efektas“ ar „rezultatas“ yra normatyvinės sąvokos.⁶⁰

Piliečius pasitelkiančio viešojo valdymo sampratos

Antikinę politinio valdymo sampratą atitinka visai neseniai susiformavusi *svarstomosios valdysenos* (*deliberative governance*) koncepcija, pagal kurią piliečiai yra specialiai ir sistemiškai kaip lygiaverčiai partneriai įtraukiami į viešosios politikos procesus. Galima sakyti, kad toks valdymas yra ir reikšminga svarstomosios demokratijos dalis. Vienoje iš Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO)⁶¹ analitinių apžvalgų apie piliečių dalyvavimą viešajame valdyme išskiriami trys svarbūs viešojo valdymo ir viešosios politikos sprendimų priėmimo principai: 1) viešas atviras svarstymas, 2) atstovaujumas ir 3) rėmimasis svarstymuose išsakytais argumentais priimant sprendimus. Taip pat pabrėžiama, kad šie principai nėra nauji, visi jie buvo žinomi senovės Atėnų demokratijoje.⁶² Tačiau šiais laikais, netgi plečiantis skaitmenizacijai ir naudojant internetines technologijas, viešosios konsultacijos su piliečiais elektroninėje erdvėje gali patirti ir nesėkmių, ne tik sėkmę, nes technologijos savaime to nelemia⁶³. Aktyviems ir angažuotiems, autentiškiems svarstymams kliūtis yra ne technologijos ar tai, kad jų nėra, o tam tikri sisteminiai ir socialiniai-kultūriniai veiksniai, polinkis į pernelyg didelį formalizavimą bei detalizavimą, nepasitikėjimas praktine išmintimi ir pan. Šiandienos valstybių praktikoje matoma atskirų svarstomosios valdysenos formų plėtra. Pagrindinės formos yra „minipublika“ (*minipublics*), piliečių asamblėja, piliečių teisėkūros susirinkimas. Su piliečių konsultacijų plėtra pastebimas ir loterijos kaip demokratiškiausios delegavimo priemonės atgimimas. Atrenkant dalyvaujančius piliečius remiamasi loterinės dalyvių atrankos metodu (derinant su reprezentatyviosios imties sudarymu), „atgaivintu“, tiksliau – įkvėptu, pagal senovės Atėnų, bet taip pat ir pagal kitus istorinius pavyzdžius⁶⁴. Piliečių sambūrių sprendžiant viešuosius reikalus formos gali būti derinamos, minipublikos ir piliečių teisėkūros susirinkimai (su daug

⁵⁷ Waldo, D. *Administrative State*, p. 75.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 128.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 202.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 203.

⁶¹ EBPO pastaraisiais metais apskritai skiria daug dėmesio ieškoti ir siūlyti savo šalims narėms modelius, būdus ir priemones, kaip stiprinti piliečių dalyvavimą viešojo valdymo (valdysenos) ir viešosios politikos procesuose, pavyzdžiui, žr.: OECD *Guidelines for Citizen Participation Processes*. Paris, 2022; OECD. *Exploring New Frontiers of Citizen Participation in the Policy Cycle*: Discussion Paper. Paris, 2024.

⁶² OECD. *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris: OECD Publishing, 2020, p. 66.

⁶³ Lietuvoje viešos konsultacijos su visuomene, nuo 2015 m. sistemiškai tam naudojant internetines technologijas, pasižymėjo dideliais ribotumais, nes buvo pernelyg formalizuotos, skelbiamos itin siaurais, daugiausia su specifiniais teisės aktų projektais susijusiais klausimais, konsultacijų rezultatai priimant viešojo valdymo sprendimus naudoti labai retai, plačiau: Bortkevičiūtė, R.; Nakrošis, V. Public Online Consultation in Lithuania: A Political Declaration or the Real Empowerment of Citizens? In: *Engaging Citizens in Policy Making: e-Participation Practices in Europe* / eds. T. Randma-Liiv, V. Lember. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar, 2022, p. 136–150. Taip pat verta pažymėti, kad smulkmeniškas teisinis reguliavimas, perteklinė juridifikacija, kurios pavyzdys yra viešųjų konsultacijų reguliavimas Lietuvoje, atspindi platesnį fenomeną, kurį organizacinės elgsenos tyrinėtojai įvardijo kaip funkcinių kvailumą; plačiau apie jį: Alvesson, M.; Spicer, A. *The Stupidity Paradox: The Power and Pitfalls of Functional Stupidity at Work*. London: Profile Books, 2016, p. 144.

⁶⁴ *Sortition & Democracy. History, Tools, Theories* / eds. L. Lopez-Rabatel, Y. Sintomer. Exeter: Imprint Academic, 2020.

daugiau dalyvių, iki kelių tūkstančių) gali būti susieti, dalyviai iš didesnio sambūrio būtų pasitelkiami į mažesnius, o ir gali būti reguliariai rotuojami, keičiant naujais visuomenės nariais⁶⁵.

Demokratinio politinio mąstymo paradigmą bent iš dalies gali įkūnyti nuo visuomenės, piliečių neatitrūkusi, pilietinės valstybės tarnyba, pavyzdžiui, tokia, kokia yra įsivaizduojama Janet ir Roberto Denhardt'ų sukonstruotame *naujosios visuomeninės tarnybos (new public service)* modelyje.⁶⁶ Viešojo administracija kaip tarnautojų visuma čia laikoma tam tikru piliečių elitu, kuriam keliama ir didesni reikalavimai būti pavyzdžiu viešajame gyvenime. Viešieji administratoriai – „ypač atsakingi piliečiai“⁶⁷. Kiekvienas tarnautojas – tai piliečių lyderis, o ne tik siauras profesines-administracines funkcijas atliekantis biurokratas. Kita vertus, tokie piliečiai-lyderiai turėtų skatinti autentišką paprastų piliečių įsitraukimą į viešąjį valdymą sprendžiant visuomenės problemas. Ne biurokratiškai reglamentuotą ir formalizuotą, o būtent autentišką. Kaip tvirtina J. ir R. Denhardt'ai, „jei piliečių įtraukimas atliekamas *neautentišku* (išryškinta citatos autorių – S. P.) būdu, yra paremtas nepasitikėjimu piliečiais ir vienkrypte komunikacija su ribota prieiga bei tęstinumu, jis ne tik „neveiks“, bet ir gali pakenkti pilietiškumui bei pasitikėjimui“⁶⁸. Pilietiskai-demokratiškai angažuota valstybės tarnyba nėra visai nauja mintis, nors ir naujai J. ir R. Denhardt'ų pagrįsta, kadangi demokratinų vertybių viešojoje administracijoje palaikymas ir platesnė socialinė, pilietinė bei politinė atsakomybė kartkartėmis su nauju intensyvumu yra nuolat diskutuojami dalykai mokslinėje viešojo valdymo literatūroje.

„Naujosios visuomeninės tarnybos“ modelis yra normatyvinis ir abstraktus, nepakankamai praktinis, konkretesnių viešojo administravimo atnaujinimo priemonių nedaug pateikiantis. Tačiau jis neprieštarauja, tarkim, piliečių aktyvų dalyvavimą ir organizacinę-vadybinę kūrybiškumą derinančiai *bendrakūros (co-creation)*⁶⁹ koncepcijai. Ji išsiskiria tuo, kad piliečiai kaip lygiaverčiai partneriai dalyvauja ne tik iškeliant, o ir įgyvendinant visuomenei svarbių problemų sprendimo idėjas. Visuomenės įtraukimo ir dalyvavimo režimai, būdai ir formos ryškėja įvairiose įsitvirtinančiose viešosios valdysenos koncepcijose ir praktikose, kurios stiprina ir plečia valstybės visuomenizaciją sprendžiant socialines problemas ir kuriant viešąją vertę⁷⁰. Viešajam valdymui svarbi būtent viešosios vertės (*public value*) samprata, kuri, kitaip nei verslas, apibrėžiama ne kaip pelnas, o kaip socialinė misija⁷¹.

Viešojoji vertė gerokai transformuoja ar papildo bendrojo gėrio sampratą, netgi laikant, kad pastovios bendros naudos viešojoji vertė neišreiškia, o tik pažymi nuolatinės pastangos vis iš naujo apibrėžti, kas sudaro viešąją vertę, sutarti dėl jos, darant kompromisus. Viešojoji vertė yra kintanti. Bet būtent dėl to viešosios vertės kūrimas yra neatskiriama susijęs su svarstomąja valdysena ar demokratiniu sprendimų priėmimo procesu⁷². Kita vertus, galima ieškoti ir glaudesnių viešosios vertės sąsajų su politikos teorijoje atpažįstamais stabilesniais ir universalesniais bendrojo gėrio principais, pavyzdžiui, traktuojant, kad teisingumas ir pasitikėjimo lygis visuomenėje, viešosios valdžios legitimumas ir pasitikėjimas ja yra savotiškos bendrosios sąlygos, „viešosios vertės garantai“⁷³. Aišku, bendrąsias sąlygas reikia sukonkretinti,

⁶⁵ Sintomer, Y. From Deliberative to Radical Democracy: Sortition and Politics in the Twenty-First Century. In: *Legislature by Lot: Transformative Designs for Deliberative Governance* / eds. J. Gastil and E. O. Wright. London: Verso, 2019, p. 94; Sintomer, Y. *The Government of Chance: Sortition and Democracy from Athens to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press, 2023, p. 272–274.

⁶⁶ Denhardt, J. V.; Denhardt, R. B. *The New Public Service: Serving, Not Steering* / Fourth Edition. London & New York: Routledge, 2015.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 56.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 205.

⁶⁹ Ansell, Ch.; Torfing, J. *Public Governance and Co-creation. A Strategy for Revitalizing the Public Sector and Rejuvenating Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

⁷⁰ Torfing, J. *Rethinking Public Governance*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar, 2023; OECD. *Public Value in Public Service Transformation: Working with Change*. Paris: OECD Publishing, 2019.

⁷¹ Torfing, J. et al. *Public Governance Paradigms: Competing and Co-Existing*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar, 2020, p. 105–124.

⁷² Torfing, J. *Rethinking Public Governance*, p. 65.

⁷³ Guarini, E. Shared Responsibility for the Common Good: Measuring Public Value Across Institutional Boundaries. In: *Public Value and Public Administration* / eds. J. M. Bryson et al. Washington, DC: Georgetown University Press, 2015, p. 223.

susieti su konkretesniu socialiai kontekstualizuotu turiniu bei su jį palaikančia ir produkuojančia institucine-administracine sistema ar, tiksliau, valdysenos procesais.

Ortodoksinio viešojo administravimo tradicijos gynėjai, palaikantys išskirtinius viešojo administravimo įgaliojimus, kylančius iš valstybės kaip neginčijamo ir vienintelio tikro suvereno, pastaruoju metu kritikuoja tiek antreprenerinę, tiek piliečių dalyvavimu ir deliberacija grįstą viešojo valdymo paradigmą, nes esą jas abi sieja perdėtas išorinės aplinkos poveikio sureikšminimas, o valstybė, kaip konvencinis teisinis-politinis ir, tai ypač svarbu, moralinis asmuo (subjektas) pasaulyje išlieka pagrindinis. Taip esą sistemiškai nuvertinama valstybė ir jos institucijos kaip atskira sudėtinga sistema su jos tarnybine morale bei etika⁷⁴. Iš dalies tokia kritika pagrįsta, tačiau politinio mąstymo ir politinės-administracinės praktikos patirtis liudija, kad integralesnis viešojo valdymo santykis su visuomene yra reikšmingas, naudingas ir plėstinas, aišku, atsižvelgiant į šiuolaikinio politinių-ekonominių realiųjų pasaulio bendruosius idėjinius ir praktinius pagrindus.

Viešasis valdymas yra didele įvairove pasižymintis tyrimų ir praktikos laukas. Viešojo valdymo sampratos šiuo metu taip pat esmingai skiriasi, priklausomai nuo to, ar toje visuomenėje, kur ji diegiama, valstybė inkorporuoja visuomenę, ar, atvirkščiai, visuomenė inkorporuoja valstybę. Skiriasi nusistovėjusios doktrinos, ar viešojo administravimo įgaliojimai galiausiai išvedami iš visuomenės, jos svarbiausių bendrų reikmių užtikrinimo siekio, ar iš valstybės suverenumo abstrakcijos, ar jie pajungiami antreprenerinio pobūdžio rezultatyvumui. Didesnis atsigręžimas į politinės minties paveldą ir jo analizę bei geresnis supratimas galėtų atnaujinti bei reikšmingai patobulinti paternalizmu ar, atvirkščiai, antreprenerystę grįstą viešąjį valdymą, taip pat paremti piliečių dalyvavimo viešajame valdyme plėtrą gerosios istorinės praktikos argumentais.

Apibendrinant

Demokratinės politinės minties paveldo nagrinėjimas leidžia pastebėti, kad demokratinėje politinėje mintyje buvo apibrėžti tam tikri principai ir praktikos, kurios yra aktualizuojamos naujausiose viešojo valdymo koncepcijose. Vėl reikšmingas yra ne griežtas politikos ir valdymo atskyrimas, o tam tikra jų sintezė, panaši į politinį valdymą senovės Graikijoje. Politinio (bet ne politizuoto) valdymo samprata, susiformavusi Antikos demokratinėje politinėje mintyje ir praktikoje, aktuali bei svarbi ir dabar. Vienas iš svarbesnių dalykų būtų piliečių platesnis dalyvavimas tiek priimant politinius sprendimus, tiek administruojant jų įgyvendinimą.

Hibridinis, valdžių balansų ir veikėjų sąveika grįstas viešasis valdymas įvairiomis jo formomis yra aktualus ne tik dėl valdžios galių kontrolės, o ir dėl geresnio piliečių lūkesčių bei poreikių atitikties įgyvendinimo, valdančiųjų ir valdomųjų tarpusavio pasitikėjimo stiprinimo ir pan. Tokio viešojo valdymo šiuolaikine kryptimi tampa pirmiausia viešosios valdysenos, kuriant viešąją vertę, koncepcijos ir praktikos. Senovės graikų dalyvaujamosios egalitarinės demokratinės sistemos atkūrimas šių laikų politikoje ir valdyme neišsivaizduojamas, tačiau hierarchinės sistemos gali būti atmieštos demokratiniais bruožais bei instrumentais (rotacija, kai kurių politinių ar administracinių funkcijų vykdymas atrenkant jų vykdytojus burtais ir pan.).

Šiuolaikinio viešojo valdymo, orientuoto į didesnę piliečių autentišką dalyvavimą, naujoviškas teorines sampratas sudaro *svarstomosios valdysenos ir bendrakūros* koncepcijos. Jų esminiai principai nesisiskiria nuo suformuluotų demokratinės minties ištakose. Plečiant visuomenės ir valstybės integraciją, ypač svarbu plėsti viešo tarimosi, viešų sisteminių piliečių svarstymų apimtį ir formas. Pirmiausia tais klausimais, kuriuose svarbūs praktiniai, patirtimi paremti požiūriai. Praktiškai pagrįstos piliečių nuostatos ir nuomonės turėtų būti pripažįstamos kaip reikšmingos sprendžiant visuomenei svarbias problemas.

⁷⁴ Du Gay, P.; Lodrup-Hjorth, T. *For Public Service: State, Office and Ethics*. London and New York: Routledge, 2023, p. 89–90.

Šaltiniai ir literatūra

- Aristotelis. *Politika* / vertė Mindaugas Strockus. Vilnius: Pradai, 1997.
- Herodotas. *Istorija* / vertė J. Dumčius. Vilnius: Mintis, 1988.
- Herodotus. *The Histories* / translated by R. Waterfield. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Konfucijus. *Apmąstymai ir pašnekesiai* / vertė Zita Mažeikaitė. Vilnius: Pradai, 1994.
- Thucydides. *The War of the Peloponnesians and the Athenians*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- OECD. *Exploring New Frontiers of Citizen Participation in the Policy Cycle*: Discussion Paper. Paris: OECD Publishing, 2024.
- OECD. *Guidelines for Citizen Participation Processes*. Paris: OECD Publishing, 2022.
- OECD. *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris: OECD Publishing, 2020.
- OECD. *Public Value in Public Service Transformation: Working with Change*. Paris: OECD Publishing, 2019.
- Alvesson, Mats; Spicer, André. *The Stupidity Paradox: The Power and Pitfalls of Functional Stupidity at Work*. London: Profile Books, 2016.
- Ansell, Christopher; Torfing, Jacob. *Public Governance and Co-creation. A Strategy for Revitalizing the Public Sector and Rejuvenating Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
- Balot, Ryan K. *Courage in the Democratic Polis: Ideology and Critique in Classical Athens*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Balot, Ryan K. *Greek Political Thought*. Oxford: Blackwell, 2006.
- Balot, Ryan K. The Virtue Politics of Democratic Athens. In: *The Cambridge Companion to Ancient Greek Political Thought* / ed. S. Salkever. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 271–300.
- Bortkevičiūtė, Rasa; Nakrošis, Vitalis. Public Online Consultation in Lithuania: A Political Declaration or the Real Empowerment of Citizens? In: *Engaging Citizens in Policy Making: e-Participation Practices in Europe* / eds. T. Randma-Liiv, V. Lember. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar, 2022, p. 136–150.
- Cartledge, Paul. *Ancient Greek Political Thought in Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Child, John. *Hierarchy: A Key Idea for Business and Society*. London & New York: Routledge, 2019. <https://doi.org/10.4324/9781315172378>.
- Classics of Public Administration* / eds. J. M. Shafritz, A. C. Hyde. Boston: Cengage Learning, 2017.
- Court, Anthony; Kistner, Ulrike. Polycracy as an A-system of Rule? Displacements and Replacements of the Political in an Unbounded Dictatorship. *Politeia*, Unisa Press, 2019, 38(1), p. 1–20. <https://doi.org/10.25159/0256-8845/4756>.
- Dahl, Robert A. *Demokratija ir jos kritikai*. Vilnius: Amžius, 1994.
- Dahl, Robert A. Polyarchy, Pluralism, and Scale. *Scandinavian Political Studies*, 1984, 7(4), p. 225–240. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1984.tb00304.x>.
- Denhardt, Janet V.; Denhardt, Robert B. *The New Public Service: Serving, Not Steering* / Fourth Edition. London & New York: Routledge, 2015. <https://doi.org/10.4324/9781315709765>.
- Du Gay, Paul; Lodrup-Hjorth, Thomas. *For Public Service: State, Office and Ethics*. London and New York: Routledge, 2023. <https://doi.org/10.4324/9780203093603>.
- Etzioni-Halevy, Eva. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London and New York: Routledge, 2010 (first published 1983). <https://doi.org/10.4324/9780203707890>.
- Frederickson, George H. Confucius and the Moral Basis of Bureaucracy. *Administration & Society*, 2002, 33(6), p. 610–628. <https://doi.org/10.1177/0095399702336002>.
- Gladden, Edgar Norman. *A History of Public Administration*, Vol. 1. London & New York: Routledge. 2018 (first published 1972). <https://doi.org/10.4324/9780429025808>.

- Goodnow, Frank Johnson. *Politics and Administration: A Study in Government*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2003 (originally published 1900).
- Greenwood, Emily. Rhetorical History: Speeches in Thucydides. In: *Cambridge Companion to Thucydides* / ed. P. Low. Cambridge: Cambridge University Press, 2023, p. 63–76.
- Guarini, Enrico. Shared Responsibility for the Common Good: Measuring Public Value Across Institutional Boundaries. In: *Public Value and Public Administration* / eds. J. M. Bryson et al. Washington, DC: Georgetown University Press, 2015, p. 220–237.
- Hansen, Mogens Herman. *Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles and Ideology*. Oxford, UK and Cambridge, Mass.: Blackwell, 1991.
- Hansen, Mogens Herman. *The Athenian Assembly in the Age of Demosthenes*. Oxford and New York: Basil Blackwell, 1987.
- Lakoff, Sanford A. *Democracy: History, Theory, Practice*. London & New York: Routledge, 1996. <https://doi.org/10.4324/9780429493980>.
- Lane, Melissa. *Greek and Roman Political Ideas*. London: Penguin, 2014.
- Mitchell, Thomas Noel. *Democracies's Beginning*. New Haven & London: Yale University Press, 2015.
- Munson, Rosaria Vignolo. *Telling Wonders: Ethnographic and Political Discourse in the Work of Herodotus*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.
- Ober, Josiah. *Democracy and Knowledge: Innovation and Learning in Classical Athens*. Princeton & Oxford: Princeton University Press, 2008.
- Ober, Josiah. *Demopolis: Democracy Before Liberalism in Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Ober, Josiah. Herodotus on Rationality and Cooperation Before Salamis. In: *Democracy and Salamis: 2500 years After the Battle That Saved Greece and the Western World* / eds. E. M. L. Economou et al. Cham: Springer, 2022, p. 33–56. https://doi.org/10.1007/978-3-030-98431-1_2.
- Ober, Josiah. *Mass and Elite in Democratic Athens: Rhetoric, Ideology, and the Power of the People*. Princeton: Princeton University Press, 2009 (first published 1989).
- Ober, Josiah. *Political Dissent in Democratic Athens: Intellectual Critics of Popular Rule*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- Ongaro, Edoardo. *Philosophy and Public Administration: An Introduction* / 2nd edition. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar, 2020.
- Participation Practices in Europe* / eds. T. Randma-Liiv, V. Lember. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar, 2022, p. 136–150.
- Pelloso, Carlo. *Democracies and Republics Between Past and Future: from the Ancient Agora to e-Democracy, from the Roman Republic to Negative Power*. London and New York: Routledge, 2021. <https://doi.org/10.4324/9781003130505>.
- Peters, Brainard Guy; Pierre, Jon; Sørensen, Eva; Torfing, Jacob. Bringing political science back into public administration research. *Governance*, 2022, Vol. 35, p. 961–982. <https://doi.org/10.1111/gove.12705>.
- Raaflaub, Kurt A.; Ober, Josiah; Wallace, Robert. *Origins of Democracy in Ancient Greece*. Berkeley, Los Angeles & London: University of California Press, 2007.
- Ryan, Alan. *On Politics: a History of Political Thought from Herodotus to the Present*. London: Penguin, 2012.
- Saxonhouse, Arlene W. *Free Speech and Democracy in Ancient Athens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Schofield, Malcolm. *Saving the City: Philosopher-Kings and other Classical Paradigms*. London & New York: Routledge, 1999. <https://doi.org/10.4324/9780203201817>.
- Sintomer, Yves. From Deliberative to Radical Democracy: Sortition and Politics in the Twenty-First Century. In: *Legislature by Lot: Transformative Designs for Deliberative Governance* / eds. J. Gastil, E. O. Wright. London: Verso, 2019, p. 66–97.

- Sintomer, Yves. *The Government of Chance: Sortition and Democracy from Athens to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press, 2023.
- Sortition & Democracy. History, Tools, Theories* / eds. L. Lopez-Rabatel, Y. Sintomer. Exeter: Imprint Academic, 2020.
- Stockton, David. *The Classical Athenian Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- Stout, Margaret. *Logics of Legitimacy: Three Traditions of Public Administration Praxis*. Boca Raton: CRC Press, 2013.
- Thompson, Douglas I. The Bureaucratic Origins of Political Theory: Administrative Labor in the “Other Half” of the History of Political Thought. In: *Perspectives on Politics*, 2024, p. 1–16. <https://doi.org/10.1017/S1537592724001087>.
- Torfin, Jacob et al. *Public Governance Paradigms: Competing and Co-Existing*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar, 2020.
- Torfin, Jacob. *Rethinking Public Governance*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar, 2023.
- Waldo, Dwight. *Administrative State: a Study of the Political Theory of American Public Administration*. London and New York: Routledge, 2017 (originally published 1948).
- Ward, Ann. Equality of Speech: Athenian Democracy in the *Histories* of Herodotus. In: *Democracy and the History of Political Thought* / eds. P. N. Cain et al. Lanham: Lexington Books, 2021, p. 39–56.
- Weber, Max. *The Theory of Social and Economic Organization* / translated by A. M. Henderson and T. Parsons. New York: Oxford University Press, 1947.
- Wilson, Woodrow. *The State: Elements of Historical and Practical Politics. A Sketch of Institutional History and Administration*. Boston: D. C. Heath and Co., 1889.
- Wilson, Woodrow. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 1887, 2(2), p. 197–222.
- Zacka, Bernardo. Political Theory Rediscovered Public Administration. *Annual Review of Political Science*, 2022, Vol. 25, p. 21–42. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051120-125131>.