BY-NC-ND

ISSN 1648-2603 (print)
ISSN 2029-2872 (online)

VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS
PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION
2016, T. 15, Nr. 4 / 2016, Vol. 15, No 4, p. 523–537.

Metavaldymo samprata ir struktūra

Alvydas Raipa

Mykolo Romerio universitetas
Valakupių g. 5, LT-101001 Vilnius

DOI:10.13165/VPA-16-15-4-01

Anotacija. *Straipsnyje analizuojama metavaldymo, kaip XXI a. viešojo valdymo doktrinos, formavimosi prielaidos. XXI a. pradžioje viešojo administravimo teorija, veikiama globalių pokyčių, vykstančių viešojo valdymo sisteminių-procesinių modernizavimo reformų, leidžia viešojo valdymo teoretikams ir praktikams pateikti platų pokyčių procesus ir jų rezultatus viešojo valdymo sferoje įvardijančios terminijos spektrą. Dažniausiai sutinkami XXI a. viešąjį valdymą charakterizuojantys terminai yra: „geras“, „daugialygis“, „sumanus“ valdymas ir kt. Juos konstruojantys autoriai neretai yra linkę orientuotis į mezo ir makro lygmens reformas, inovacines viešojo valdymo kaitos formas. Straipsnio autoriaus nuomone, XXI a. viešojo valdymo specifiką, visų pirma, jo kompleksines charakteristikas ir reikšmes pilniau atskleidžia metavaldymo terminas, turintis žymiai platesnes jungtis su anksčiau egzistavusių viešojo administravimo paradigmų ir doktrinų išliekamąja ir vertinga patirtimi, kuri praturtina XXI a. pradžios viešojo valdymo struktūrą ir turinį, leidžia geriau identifikuoti itin sparčios viešojo valdymo evoliucijos problemas ir prognozuoti galimas jo kaitos kryptis ir tendencijas.*

Reikšminiai žodžiai: *metavaldymas, hierarchinis valdymas, rinkos valdymas, tinklaveikinis valdymas, naujoji viešoji vadyba, naujasis viešasis valdymas.*

Keywords: *metagovernance, hierarchical governance, market governance, network governance, new public management, new public governance.*

Įvadas

Šiuolaikiniame teoriniame viešojo administravimo evoliucijos procesų diskurse valdymas bendriausia prasme yra visų koegzistuojančių valdymo formų veikla, kolektyviai koordinuojant organizacines ekonomines, socialines problemas

ir jų sprendimus, tokius kaip savireguliavimas, įvairios kooperacijos formos, jungiančios valstybės institucijų, oficialių pareigūnų, privačių subjektų ir visuomenės struktūrų veiklą. Kaip teigia L. Meulemanas, „valdymas yra totali jungtinė veikla, kurioje vyriausybė, viešosios institucijos, privatus sektorius ir pilietinės visuomenės struktūros aktyviai dalyvauja sprendžiant iškylančias problemas ir plėtojant socialines galimybes (Meuleman, 2008, 11). Tokia valdymo proceso dalyvių sąveika, jungianti makrolygmenis, institucijų potencialą ir mikrolygmens dalyvių pastangas, vakarietiškoje viešojo valdymo sampratoje apibrėžiama kaip sprendimų rengimas ir įgyvendinimas, organizacinė vadybinė veikla ir jų vystymas. Vakarietiškoje interpretacijoje tokio valdymo metodologinės konstrukcijos ir praktika įvardijama kaip „idealaus“ valdymo tipai, kurie yra suvokiami kaip evoliucionuojantys nuo hierarchinio į rinkos tipą, o šis – į tinklaveikinį valdymą. Visi įvardyti valdymo tipai turi savo laikmetį, tačiau, vertinant juos, esminė specifika yra ta, kad geriausios šių trijų valdymo stilių tradicijos ir pasiekimai XX a. pradžioje nėra „nurašomi“ ar tiesiog atmetami, o modernizavimo reformų kontekste bandomi kūrybiškai, organiškai akumuliuoti į besiformuojančią modernaus viešojo valdymo doktriną, kurią įvardijant vietoje „naujojo viešojo valdymo“ definicijos vis dažniau vartojamas universalesnis „metavaldymo“ terminas. Todėl esminis straipsnio autoriaus **tikslas** – remiantis metaanalizės, lyginamosios analizės, interpretaciniais ir ekstrapoliaciniais analizės metodais apibendrinti esmines besiformuojančios naujos viešojo valdymo doktrinos charakteristikas. Svarbiausiais straipsnio **uždaviniais** yra siekis išskirti svarbiausias metavaldymo sampratos dimensijas, detalizuoti jos formavimosi priežastis, apibūdinti galimas metavaldymo tolesnio evoliucionavimo krytis ir tendencijas

Metavaldymo formavimosi prielaidos ir faktoriai

Viešųjų institucijų, valstybės struktūrų valdymas niekada nebuvo lengvas ir paprastas procesas. Efektyviam organizacijų funkcionavimui, kaip XX a. viduryje rašė žymus filosofas egzistencialistas K. Jaspersas, reikalinga tam tikra „pastovi tvarka“. Tačiau kartu jis suprato, kad organizacinis stabilumas yra tik santykinis, o institucijų funkcionavimas niekada nėra baigtinis reiškinys. Organizacinė-–funkcinė veikla sistemingai įgauna naujas veiklos formas ir turinį, kuriuos nulemia objektyvūs ir subjektyvūs faktoriai (kaip teigia K. Jaspersas, tai tam tikras „techninis aparatas“, arba visuomenės ir jos veiklos kompleksinė samprata (Jaspers, 1994, 321). XX–XXI a. sandūroje naujosios viešosios vadybos paradigmos evoliucijos pasekmėje viešasis valdymas vis labiau įgauna dinamiško, multidimensinio valdymo bruožų, t. y. sparčiai formuojasi naujojo viešojo valdymo dizainas, kaip hierarchinio, tinklaveikinio ir rinkos valdymo stilių kombinacijos visuma (Meuleman, 2008, 66–67). Tokio kompleksinio metavaldymo formavimąsi nulėmė globalūs pokyčiai, XXI a. pirmojo dešimtmečio krizės padariniai, objektyvus visuomeninio gyvenimo transformacijų pobūdis. Naujos viešojo valdymo projekcijos vakarietiškoje valdymo teorijoje ir praktikoje vis labiau fiksavo būtinumą gilesnės valstybės institucijų, viešojo sektoriaus kompleksinių reformų sąveikos su verslo ir nevyriausybinio sek-

torių galimybėmis, pastangų siekiant spręsti aktualiausias visuomenei iškylančias problemas (Kostadinova, Neshkova, 2013, 91–107). Tai reikalavo plėtoti integracinių procesų funkcionalumą tarp visų trijų sektorių, pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės principų įtvirtinimą, valdymo procesų demokratizavimą ir socialinę valdymo orientaciją visuomenės pasitikėjimo valstybe stiprinimo kontekste.

Metavaldymo, visų pirma kaip multiorganizacinio valdymo, raiškoje galima išskirti dinamiškus integracinius, daugialygius valdymo komponentus, struktūras ir formas viešojo sektoriaus vidinėje aplinkoje, t. y. kaip tam tikrą įvairių lygių, rūšių ir sektorių tinklaveikos, integracines konstrukcijas (Mikkelsen, 2010, 17–26). Kartu galima teigti, kad jau XX a. pabaigoje susiformavo palankios sąlygos sparčiai plėtoti tarpsektorinės partnerystės formas įvairiuose hibridinio valdymo kontekstuose. Tokio partnerystės, bendradarbiavimo, integracinio lauko formavimasis tam tikra prasme tarsi „ištrina“, iš dalies naikina organizacijų veiklos valdymo procesų specifikas ir skirtumus tarp įvairių sektorių struktūrų. Valdymo teorijoje tai reiškia ankstesnių tradicinių viešojo valdymo formų totalaus reinventorizavimo procesų ir valdymo modernizavimo reformų būtinumą (Raipa, 2016, 180–181).

Viešojo valdymo pokyčių ir reformų XX–XXI a. sandūros eigoje buvo stiprinamas valstybinis reguliavimas, kuris dalies teoretikų yra įvardijamas kaip neoveberinis valdymas. Nemažai žinomų valdymo teoretikų įžvelgė ir suprato rintas naujosios viešosios vadybos disfunkcijas, susijusias su hipertrofuotu kai kurių verslo vadybos metodologinių principų ir praktikos pasiekimų vertinimu viešojo sektoriaus specifinėje erdvėje bei viešųjų organizacijų struktūrinės-funkcinės veiklos kaitos procesuose.

Metavaldymas, kaip terminas, tiesiogiai susijęs su naujojo viešojo valdymo doktrinos formavimosi procesais XX–XXI a. sandūroje, kada tokie teoretikai, kaip R. Denhardtas, J. E. Lane, St. Osborne, M. Potučekas, B. Guy Petersas ir kt.), apibendrinę naujosios viešosios vadybos patirtį ir remdamiesi valdymo sistemų, procesų, organizacinių funkcijų kaitos dialektika pradėjo intensyvias diskusijas ir iškėlė naujas viešojo valdymo teorijos ir praktikos evoliucionavimo XXI a. strategines kryptis ir perspektyvas. Metavaldymo terminą vienas iš pirmųjų plačiau ėmė vartoti E. Sorensonas, akcentuodamas būtinumą inventorizuoti naujosios viešosios vadybos įdiegtas viešojo valdymo segmentavimo priemones, kritiškai įvertinti pernelyg didelį susižavėjimą decentralizuoto valdymo galimybėmis išskaidytos viešojo sektoriaus veiklos kontekste (Sorenson, 2006, 98–124). Jis iš esmės patvirtino R. Denhardto dar 2000 m. pradėtą reikšti tam tikrą skepticizmą vertinant naujosios viešosios vadybos paradigmos reikšmę. R. Denhardto pagrindiniai argumentai yra tokie:

- Demokratija, valdžios atskaitomybė piliečiams, visuomenės interesų prioritetai turi tapti svarbiausiais viešojo valdymo tikslais;
- Valdžios institucijos ir jų veikla negali būti tvarkoma kaip verslas. Esminėmis dominantėmis valdymo reformų eigoje turi tapti demokratija, pilietiškumas, socialinė valdymo reformų orientacija, o rinkos elementai, konkurencija turi tarnauti kaip instrumentai sprendžiant visuomenės ekonomines, socialines problemas (Denhardt, Denhardt, 2000, p. 549–559).

Kaip matome, šiandien jau galime teigti, kad metavaldymo, kaip „valdymo valdymo“, formavimosi procesas XXI a. pradžioje jungia globalių iššūkių suponuotas sistemines valdymo modernizavimo reformas, viešojo sektoriaus ir valstybės institucijų gebėjimų, personalo kompetencijų kaitą, nuolatinį lavinimąsi, naujo lygmens kontrolės, atsakomybės ir atskaitomybės bei kitų viešojo valdymo sričių, krypčių, formų institucinių pajėgumų atsinaujinimą (Laegreid, Verchoest, 2010, 122–123).

XXI a. pradžioje valdymo procesų kaita vyksta itin intensyviai. Atsiranda nauji determinantai, apibrėžiantys (bent iš dalies) esminius naujojo viešojo valdymo bruožus. Tipologizuojant XXI a. pradžios valdymą, kaip metavaldymą, galima teigti, kad šis terminas apima įvairias šiuolaikinį viešąjį valdymą įvardijančias reikšmes ir charakteristikas, tokias kaip „geras“, „daugialygis“, „daugiaplanis“ valdymas, „naujoji valstybės tarnyba“, „sumanus“, „sąveikaujantis“, „hibridinis“, „tinklaveikinis“ valdymas ir kt. Tačiau, mano nuomone, esminiais metavaldymo, kaip šiuolaikinio viešojo valdymo sistemos formos determinanto sampratos, struktūriniais elementais galima įvardyti: viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo, modernizavimo reformų inovacines charakteristikas; naują požiūrį į strateginio viešųjų institucijų valdymo reikšmingumą; tarpsektorinės sąveikos evoliuciją į tarpsektorinę integraciją kuriant naujo tipo hibridines, kvaziautonomines struktūras; kompleksinius pokyčius, formuojant valdžios institucijų socialinės politikos uždavinius; socialiai orientuotų inovacinių pokyčių ir reformų sprendžiant visuomenės problemas išskyrimą (Raipa, 2012, 245–261).

Analizuojant metavaldymą galima ir privaloma remtis įvairiomis epistemologinėmis, fenomenologinėmis pažinimo proceso konstrukcijomis, kurios leidžia kompleksiškai tirti bet kurį reiškinį, sistemą ar procesą kaip visumą. Todėl mūsų analizuojamo objekto – naujos besiformuojančios doktrinos – metavaldymo tyrimams itin reikšmingas yra sisteminis požiūris, būtinas siekiant identifikuoti sistemos, kaip realybės, elementus, jų tarpusavio sąveiką, prognozuoti jų kaitos tendencijas. Sisteminio tyrimo sėkmei būtinas sisteminis mąstymas, leidžiantis formuoti ir realizuoti mokslinės analizės sistemines-procesines prieigas, besiremiančias pozityvizmo, konstruktyvizmo ir kitomis doktrinomis. Sisteminio mąstymo principai besiformuojančios metavaldymo aplinkos tyrinėtojams padeda tipologizuoti viešojo valdymo pokyčius, identifikuoti būtinas inovatyvias priemones ir inovacinius jų įgyvendinimo mechanizmus. Metavaldymo kompleksinis pobūdis reiškia, kad viešojo valdymo sistemos traktuojamos dialektiškai, t. y. nuolatinio valdymo formų ir metodų kaitos kontekste, užtikrinant permanentinių evoliucijos procesų objektyvių ir subjektyvių organizavimo ir saviorganizacijos formų užtikrinimą (Ferlie, 2007, 153–165).

Esminis faktorius metavaldymo (kaip valdymo valdymo) formavimosi procese yra naujoji viešoji vadyba, kaip antrepreneriško (verslininkiško) valdymo forma. Metavaldymas šiandien absorbuoja pozityvias naujosios viešosios vadybos teorines ir praktines nuostatas, kurias galima apibendrinti kaip racionalų, lankstų požiūrį į sprendimų rengimą, geriausių veiklos vadybos formų, tokių kaip kokybės vadybos, tarpsektorinės partnerystės, plėtojimą, įtvirtinant XXI a. racionaliam viešajam val-

dymui formuoti tinkamus, efektyvius, išlaikiusius išbandymus naujosios viešosios vadybos principus.

Dalis teoretikų transformacijas iš naujosios viešosios vadybos į šiuolaikinį viešojo valdymo etapą įvardija kaip tinklaveikinio valdymo principais grįstą, labiau socialiai orientuotą naująjį viešąjį valdymą. Yra eilė autorių, naudojančių „naujausiosios viešosios vadybos" definiciją, kuri iš esmės yra naujojo viešojo valdymo sinonimas (Christensen, 2012, 1–11). Mokslinėje vadybinėje literatūroje galima sutikti ir dar vieną naujojo viešojo valdymo sampratos aiškinimą, siejamą su viešosios vertės kūrimo metodologiniais principais ir vadybine praktika. (Alford, Hughes, 2008, 130–148). Manytume, kad tokios definicijos aiškinimas ir vartojimas labiau tinkamas charakterizuojant metavaldymą kaip daugiaplanę, daugiafunkcinę naujojo viešojo valdymo formą ir turinį, t. y. įvedant į metavaldymo sampratą procesinio viešosios vertės kūrimo formas, tikslus ir uždavinius remiantis trijų istorinių valdymo stilių – hierarchinio, rinkos ir tinklaveikinio –valdymo formų koegzistencijos principais (Raipa, 2016, p. 222).

Metavaldymo, kaip „valdymo valdymo", dekompozicija

Kaip jau buvo anksčiau akcentuota, metavaldymo kaip valdymo stilių įvairovės sąveikoje greta tradicinio viešojo administravimo pamatinių principų, itin reikšminga dedamąja XX a. aštuntame – devintame dešimtmečiuose tapo taip vadinamas „rinkos" valdymo tipas, tiesiogiai siejamas su naujosios viešosios vadybos paradigma, kurios funkcionalumą užtikrinančių mechanizmų pagrindas buvo tradicinio (hierarchinio) viešojo valdymo evoliucionavimas nuo vilsoninio – vėberinio modelio principų iki pirmųjų bandymų demokratizuoti, decentralizuoti viešąjį sektorių ir jo valdymo principus XX a. septintame dešimtmetyje. Ši evoliucija septintame dešimtmetyje įgavo „naujojo viešojo adminitravimo" doktrinos įvaizdį ir funkcinės veiklos reikšmes bei prasmes. Naujoji viešoji vadyba, nepaisant išryškėjusių rimtų disfunkcijų, tokių kaip: valstybės kontrolės silpnėjimas, tam tikrų tradicinių valstybės funkcijų visuosmeniniame gyvenime sumažėjimas, pernelyg akcentuojama pelno normos siekimo ir konkurencijos stiprinimo įdeologija bei praktika, visuomenės dehumanizavimas ir jos dalinis išeliminavimas iš dalyvavimo tvarkant valstybės reikalus,turėjo ypatingą reikšmę valdymo evoliucijai. Didesnė dalis teoretikų naujosios viešosios vadybos poveikį šiuolaikinio – XXI a. pradžios valdymo procesams, metavaldymo turinio struktūrai vertina kaip XX – XXI a. sandūros viešojo valdymo praktikos fenomeną (Raipa, 2014, 8–9).

Naujoji viešoji vadyba, kaip svarbiausia galimybė sėkmingai įdiegti rinkos metodus valstybės valdymo praktikoje, rėmėsi esminėmis verslo valdymo teorinėmis koncepcijomis ir veiklos praktikos argumentais. Kaip vadybos praktika, ji akcentuoja aktyvų verslo struktūrų dalyvavimą valstybės institucijų, jų funkcijų decentralizavimo, privatizavimo procsuose. Viešosios – privačios partnerystės formos įgavo platų pritaikymą. Esminės jų rėmėsi kontraktavimo principu, kontraktų valdymo praktikos, agentūrizacijos plėtros procesų įvairove, t.y. konkurencingumo

ideologijos ekstrapoliacija į viešojo sektoriaus valdymo praktiką. Šių procesų išplitimas (visų pirma, anglosaksiškose valstybėse) leidžia teigti, kad naujoji viešoji vadyba kaip paradigma (arba doktrinų visuma) yra esminių viešojo valdymo pertvarkos ir modernizavimo reformų kontekstas XX a. pabaigoje, kuriame ryškiausia yra taip vadinama viešojo sektoriaus marketizavimo ideologija ir praktika (Lane, 2009, 57–58).

Naujosios viešosios vadybos teoretikai adoravo taip vadinamą „nereguliuojamo valdymo“ modelį, kaip esminę naujosios viešosios vadybos pagrindimo teorinę – metodologinę konstrukciją, kuri akcentavo viešųjų institucijų nepasirengimą ir negebėjimą efektyviai veikti, ko pasėkoje neoliberalistinės verslo vadybos doktrinos principai turėjo būti transformuojami į viešųjų institucijų veiklos arsenalą. Toks, hipertrofuotas rinkos modelio vertinimas suponavo naujosios viešosios vadybos disfunkcijas, netgi iš dalies diskreditavo tarpsektorinės partnerystės idėją (tai ypač pasakytina apie praktinę kontraktų valdymo prosesų eigą, viešuosius pirkimus ir kt.) bei stabdė viešųjų organizacijų galimybes keistis, valdyti pokyčius bei įvairaus lygio struktūrinius konfliktus, plėtoti tarpinstitucinę integraciją, atsinaujinti politikos – administravimo dichotomijos deformuotiems interpretavimams XX a. pabaigoje (Overem, 2012, 178–181).

Metavaldymo ideologai ir praktikai rinkos valdymo modeliai, išgryninti naujosios vadybos ir perimti iš verslo vadybos tapo itin svarbia „revoliucine“ intervencija į XX a. pabaigos viešojo valdymo praktiką, kurios analizė leidžia argumentuoti naujosios viešosios vadybos doktrinų ir jos kaip visuminės paradigmos struktūrą, kaip viešojo sektoriaus organizavimo evoliucijos rezultatą, siekiant efektyvesnio rinkos mechanizmų privalumų instaliavimo į viešojo sektoriaus valdymą (Public..., 2011, 131–132). Metavaldymui, kaip XXI a. pradžios valdymo institucijų inovatyvios veiklos ideologijai ir praktikai, rinkos mechanizmų ir jos elementų plėtra tam tikra prasme leido efektyviau derinti viešųjų, verslo organizacijų interesų ir veiklos įvairovę, plėtoti pozityvias transformacines rinkos mechanizmų pritaikymo galimybes, visų pirma, plėtojant visas įmanomas tarpsektorinės partnerystės formas, specifinių bendrų, laikinų ir pastovių viešojo ir verslo sektorių struktūrų – asociacijų, komitetų, agentūrų ir kt. – veiklą. Tai leido žymiai efektyviau identifikuoti tarpsektorinės partnerystės tikslus ir jos įgyvendinimo proceso elementus, kokybiškiau rengti ir panaudoti visų rūšių išteklių valdymo inovacijas partnerystės projektuose, tiksliau numatyti galimas tarpsektorinės integracijos inovacines formas (Akintoje, Beck, 2009, 124–128).

L. Muelemanas (2008) ir kiti autoriai siekia struktūriškai pateikti metavaldymo elementų dekompoziciją šiuolaikinio viešojo valdymo proceso kaitos dinamiškoje, kompleksinėje aplinkoje. Analizuojant metavaldymą galima pasitelkti minėto autoriaus metavaldymo dekompozicijos formavimosi proceso modeliavimą pentagramų forma.

Pirmoje pentagramoje pateikiami bendrieji viešojo valdymo struktūriniai elementai, jungiantys organizacijos aplinką, strategiją, veiklą, veiklos formas, stilius ir rezultatus.



1 pav. **Viešojo valdymo pentagrama**
Šaltinis: Meuleman, 2008, 91

Metavaldymo samprata jungia hierarchinio, rinkos ir tiklaveikinio valdymo stilių, formų, bruožų, indikatorių visumą. Toliau pateikiamos trys pentagramos, kurios grafiškai padeda giliau suprasti metavaldymo formavimąsi, jo sandaros XXI a. pradžioje struktūrą.



2 pav. **Hierarchinio valdymo pentagrama: taisyklės valdžia ir jos poveikis**
Šaltinis: Meuleman, 2008, 92



3 pav. **Rinkos valdymo pentagrama: kaina, konkurencija ir efektyvumas**

Šaltinis: Meuleman, 2008, 93



4 pav. **Tinklaveikinio valdymo pentagrama: pasitikėjimas, kompleksiškumas ir turinys**

Šaltinis: Meuleman, 2008, 92

Pateikiamos pentagramos pakankamai struktūriškai detalizuoja besiformuojančio metavaldymo dekompozicijos indikatorius, reikšmes, valdymo specifiką.

Itin solidžiai metavaldymo struktūrą determinavo B. Guy Petersas (2010). Pabrėždamas ankstyvesnių viešojo valdymo stilių vaidmenį ir reikšmę šiuolaikinio kompleksinio valdymo – metavaldymo formavimuisi, jis kartu išskyrė objektyvias metavaldymo termino ir turinio formavimosi prielaidas ir dedamąsias. Valdymo evoliucionavimas, kaip objektyvus procesas, jungė ir jungia savyje pozityvias ir negatyvias ankstesnių viešojo valdymo formų charakteristikas. Neoliberalizmo pagrindu susiformavusi naujosios viešosios vadybos paradigma sufokusavo abiejų sektorių partnerystę, kurioje, deja, valstybės institucijos prarado nemažą dalį

vadovavimo, koordinavimo, reguliavimo instrumentų, valdžios galimybės priimti lemiamus strateginius sprendimus sumenko, formalios institucijos lyg ir veikė politikos ir vadybos tinklų principais, tačiau valdymo praktikos logika tarsi reikalavo neatsisakyti ex-ante valdymo (t. y. hierarchinio valdymo) normų ir taisyklių, siejamų su viešojo valdymo institucijų kontrole, atsakomybe.

Esminiais metavaldymo instrumentais viešųjų organizacijų veikloje B. Guy Petersas išskiria institucinės vadybos, strateginį finansų ir biudžeto valdymą, nepriklausomų struktūrų veiklos kontrolę ir sistemingą monitoringą, teisinių instrumentų vaidmenį, politikos tikslų ir uždavinių atitikimą visuomenės lūkesčiams bei kitų vertybių, užtikrinančių piliečių pasitikėjimą valdžia, įtvirtinimą valdymo institucijų funkcinės veiklos praktikoje (Peters, 2010, 37–41).

Tinklaveikos mechanizmai XX a. pabaigoje dažniausiai determinavo dviejų sektorių (viešojo ir verslo) ryšius ir sąveiką, todėl objektyviai viešojo valdymo modernizavimas amžių sandūroje reikalavo plėtoti tokių „dvipusių“ tinklaveikos formų konstrukcijas, plačiau įtraukiant neformalias, asocijuotas visuomenės, piliečių, interesų grupes (Moliterno, Mahony, 2011, 442–467).

Itin svarbia aplinkybe metavaldyme, kaip visų rūšių tinklaveikos, integracinių procesų kompleksinėje visumoje, yra vadinamasis „ribų ir įgalinimų“ tarp organizacijų praktinis pasidalinimas su iš to išplaukiančiomis atsakomybės ir atskaitomybės formomis sprendžiant visuomenei aktualias socialines-ekonomines problemas. Tai itin sudėtingas procesas, nes teisinga valdymo funkcijų alokacija integracinių struktūrų veikloje, subalansuojant hierarchinio valdymo, rinkos bei tinklaveikinės organizacijų veiklos projekcijas, yra svarbiausia viešojo valdymo rezultatyvumo, sėkmingo viešosios vertės kūrimo procesų sąlyga globalių pokyčių aplinkoje. Tokioje aplinkoje itin svarbiais faktoriais tampa organizacijų lyderių, personalo gebėjimai artikuliuoti ir įgyvendinti pažangius valdymo kaitos instrumentarijus, parengti visus organizacijos narius vienijančią strategiją, įtvirtinti inovatyvias išteklių valdymo, kontrolės ir vertinimo technologijas (McNabb, 2009, 18–19). Aptartas organizacinių įsipareigojimų ir veiklos įgalinimo procesas gali vykti viešosios organizacijos viduje, tačiau, mūsų nagrinėjamu aspektu, žymiai svarbesniu yra organizacijos veiklos ribų ir įgalinimų determinavimas organizacijų išorinės aplinkos kontekste. Todėl tenka suprasti, kad hierarchinio, rinkos ir tinklaveikinio-integracinio valdymo stilių harmoningos visumos dariniuose turi vyrauti pasitikėjimas tarp metavaldymo subsistemų, subkultūrų, veiklos kooperacijos ir viešųjų paslaugų teikėjų. Tačiau teoretikai, analizuojantys šiuolaikinį viešojo valdymo – metavaldymo – laikotarpį teigia, kad net ir pažangiausiose šiuolaikinio valdymo struktūrose neišvengiamos konfliktinės situacijos, kurių priežastimi yra hierarchinio bei rinkos ir tinklaveikinio valdymo specifika. Įtampos laukams formuotis metavaldyme palankiomis aplinkybėmis tampa įvairūs požiūriai, susiformavę vadybinės veiklos stiliai, tradicijos, požiūriai į strateginių uždavinių formavimo ir sprendimų meto-

dologines kryptis, antrepreneriško valdymo ir aktyvios pozityvios lyderystės faktorius, neformalius viešojo valdymo praktikos dalyvius ir kt. (Peters, 2004, 3–16).

Įvairios tinklaveikos formos (tarp kurių itin svarbi šiandien yra socialinė tinklaveika), pokyčių ir inovacijų valdymas yra neatsiejami nuo metavaldymo universalumo dimensijos. Tinklaveikinio valdymo įvairovė leidžia plėtoti tarpsektorinės integracijos galimybes, sujungia organizacines, komunikacines visų sektorių struktūrų pastangas, nukreiptas į kūrybingos visuomenės, sumanaus ekonomikos valdymo ir kitų viešosios vertės dedamųjų kūrimo kokybinių parametrų įtvirtinimą, kompleksinės viešųjų struktūrų veiklos vadybos tobulinimą (Chinkota, Pinkwart, 2012, 253–261).

Metavaldymo struktūroje tinklaveikinis valdymas yra glaudžiai siejamas su socialiniu kapitalu, kurio sąvoka itin plačiai interpretuojama. Mūsų problemos tyrimo atveju, svarbiomis socialinio kapitalo dedamosiomis tampa visų rūšių ir lygių tinklų ir tinklaveikos formų visuma, kurioje megafaktoriumi yra socialinės tinklaveikos sistema. Socialinė tinklaveika ir jos sistemos apima ryšius ir santykius, grupių interesų artikuliavimą, socialinio ryšio laukus, dalyvių elgseną ir jų sąveikos kultūrą tinklų sistemose. Taip formuojasi kooperuoti kolektyviniai, socialiai orientuoti veiksmai, kurie suprantami kaip formalios ir neformalios bendravimo formos, jas reguliuojančios taisyklės ir standartai (Bourgon, 2010, 207).

Metavaldymo inovatyvumas ir galimos jo evoliucijos kryptys

Metavaldymo formavimosi procesas suponuoja ne tik pokyčių, bet ir visų rūšių ir lygių organizacijų modernizavimo reformų ideologijos įtvirtinimą, lyderių ir personalo iniciatyvą, kūrybingumą, t. y. reformų realizavimui būtinų inovacinio valdymo, sprendimų rengimo įgyvendinimo, veiklos koordinavimo, pažangių technologijų diegimo užtikrinimą. Inovatyvių pokyčių, inovacinės ideologijos ir inovatyvumo praktikos efektyvumą determinuoja politinės, ekonominės, socialinės metavaldymo kompleksiškumo dedamosios (Osborne, Brown, 2011, 1339–1342). Pasaulinė patirtis įgyvendinant inovacinę politiką, eliminuojant inovacinio valdymo trikdžius tiesiogiai siejama su informacinių technologijų pažanga, tarpsektorinės integracijos formų plėtojimu, socialiai orientuotų modernizavimo reformų strategijų rengimu ir įgyvendinimu (Luke et. all., 2010, 138–141).

Metavaldymo formavimosi etape inovacijų valdymo viešajame valdyme sėkmė priklauso nuo organizacijų pasirengimo lygmens, jų veiklos identifikuojant socialines kliūtis, pavojus, veiklos rizikas, suponuotas objektyvių ir subjektyvių faktorių. Todėl teoretikai inovacijų valdymo sudėtingumą dažniausiai įvardija kaip organizacijų vadybos problemas, t. y. trūkumus organizacinių strateginių sprendimų rengime, strateginių organizacinės veiklos prioritetų išskyrime, informacijos gavimo ir informacinių technologijų panaudojimo efektyvumo problemas formuojant būtinas duomenų sistemas, ekspertų ir ekspertizių galimybių išnaudojime, ga-

limų inovacinės veiklos vadybos problemų ir jų pasekmių numatyme (Kamensky, 2011, 6–14).

Suvokiant įvairių valdymo stilių sąveikos būtinumą „metavaldymo sampratoje“, šiuolaikiniame teoriniame viešojo administravimo evoliucijos procesų diskurse, iškyla klausimas, kaip ir kiek turi keistis metavaldymo (kaip valdymo valdymo) projekcijos politinis, institucinis ir socialinis valdymo transformacijų ir įvairių stilių integracinis kontekstas, kokie nauji valdymo dizaino elementai turi atsirasti viešosios politikos formavimo ir jos įgyvendinimo (administravimo) fazėse bei skirtinguose valdymo lygmenyse (Meuleman, 2008, 5)?

Metavaldymo, kaip doktrinos, jungiančios trijų esminių valdymo stilių modelius ir konstrukcijas, formavimasis šiandien galimas identifikuoti tik iš dalies. Nuolat vykstančios diskusijos, skirtingi požiūriai ir argumentavimo praktika leidžia teigti, kad metavaldymo doktriną kaip sisteminį reiškinį vargu ar galima pilnai ir išsamiai eksplanuoti ir tipologizuoti. Formuojasi naujos metodologinės nuostatos, prognozuojamos įvairios funkcinės metavaldymo galimybės ir tendencijų ekstrapoliavimo kryptys. Tačiau viena aišku, kad šiandieninė viešojo valdymo teorijos ir praktikos raida nėra statiška, priešingai, ji yra itin sparčios evoliucijos fazėje. Atsiranda inovatyvios idėjos, atliekami pilotiniai naujų valdymo teorijų instrumentarijų projektai ir jų įgyvendinimas. Reikšmingais faktoriais yra neprognozuojami globalūs pokyčiai, nulemiantys naujų metavaldymo indikatorių pažinimą. Neplanuoti, paradoksalūs viešosios politikos ir jos įgyvendinimo procesai įvairiose šalyse suponuoja itin plačią hibridinių struktūrų ir mišrių valdymo formų sąrangų ir derinių įvairovę (Melian et. all. 2012, 98–99).

Metavaldymo kaip visų valdymo stilių išraiška yra itin sudėtingas procesas, reikalaujantis naujos rūšies ir kokybės santykių tarp valstybės ir verslo struktūrų, nevyriausybinių organizacijų, piliečių asociacijų, naujų politinio, ekonominio, socialinio gyvenimo ir organizacijų veiklos teisinių santykių, reguliaminų, teisinių imperatyvų ir normatyvinės-įstatyminės bazės, juridinio metavaldymo sistemos dalyvių pasirengimo, būtino rengiant bendras strategines programas, jungtinės veiklos sutartis, projektus. Tai, savo ruožtu, reikalauja iš integracinių subjektų atitinkamo pasirengimo formuojant ir įtvirtinant partnerystės principus, ketinimus, susitarimus, bendros veiklos procesų ir reglamentų aiškumą ir atitikimą nustatytiems teisiniams reikalavimams (Bublienė, 2009, 217).

Šiuolaikinės metavaldymo formavimosi problemos yra siejamos su daugybe politinių, ekonominių, socialinių, kultūrideologinių, etinių dimensijų. Ekonominis Lietuvos išsivystymas, institucijų ekonominis aktyvumas, nuo kurio priklauso piniginių įplaukų srautai, valstybės finansinių institucijų nepakankami gebėjimai prisitaikyti prie ES fiskalinės, monetarinės politikos principų, krypčių, nuostatų praradus dalį suvereniteto pinigų politikos formavimo ir įgyvendinimo srityje, preciziškai reguliuojant cirkuliuojančių pinigų kiekį, taikant racionalaus protingumo

kriterijus valstybei skolinantis pagal vienokias ar kitokias palūkanų normas ir kt. (Banelienė, 2014, 38–39).

Matome, kad metavaldymas, kaip XXI a. viešojo valdymo esminė definicija, reikalauja naujų inovatyvių žmogiškųjų išteklių valdymo modelių, jų mokymo, lavinimo formų, metodų ir procedūrų, inovatyvios lyderystės orientuojant viešojo sektoriaus personalo veiklos plėtrą socialiai orientuotos rinkos ekonomikos kūrimo erdvėje ir perspektyvoje (Perry, Buckwalter, 2010, 244). Tai yra užfiksuota ne vienoje Lietuvos valstybinėje strategijoje ir programoje, kur generuojamos gerovės visuomenės kūrimo prielaidų formavimo užduotys leidžia tikėtis naujų visuomenės raidos socialinės konstrukcijos formų, žmogiškųjų išteklių valdymo metodikos tobulinimo, kartu spartaus šiandien vyraujančių žmogiškųjų išteklių valdymo krypčių, teorinių paradigmų ir praktikos tolesnio evoliucionavimo (Lobanova, p. 56–57).

Identifikuojant metavaldymą, kaip pokyčių viešajame valdyme rezultatą, itin sunku nustatyti atskaitos taškus, leidžiančius teigti, kad viešojo valdymo modernizavimo reformos jau prasidėjo ir efektyviai vyksta. Kartu dar svarbesniu faktoriumi prognozuojant tolesnes metavaldymo ekstrapoliacijos tendencijas yra valdymo pokyčių prielaidų ir priežasčių identifikavimo metodologijų įvaldymas, leidžiantis kompleksiškai struktūrizuoti viešųjų institucijų vidinius ir išorinius faktorius, institucinių konstruktyvų kaitos ideologinių priežasčių visumą, institucinių pokyčių valdymo mechanizmų tipologiją. (Peters, 2016, 131–133).

Išvados

1. Metavaldymo formavimosi prielaidomis galima laikyti globalizacijos procesų suponuotų valdymo pokyčių ir reformų būtinumą, viso visuomeninio gyvenimo transformacijų procesus. XXI a. pradžioje teoretikai artikuliuoja įvairias valdymo evoliucijos formas ir rezultatus įvardijančias dimensijas, kurių vartojimas ne visada atitinka vienų ar kitų pokyčių, reformų procesų esmę. Metavaldymo esminis bruožas yra universalumas ir kompleksiškumas, suprantami kaip svarbiausių multiorganizacinio valdymo formų, principų visuma, išreiškianti įvairių formų ir lygmenų viešojo sektoriaus institucijų veiklos dinamiškumą, integracinius, daugialygius komponentus.
2. Metavaldymo (kaip valdymo valdymas) termino esminėmis dedamosiomis yra anksčiau egzistavusių viešojo valdymo paradigmų, doktrinų pozityvaus palikimo akumuliacija, geriausių XX a. viešojo valdymo metodologinių konstrukcijų ir valdymo praktikos pasiekimų permanentinis panaudojimas rengiant ir įgyvendinant strategines XXI a. pradžios valdymo projekcijas. Hierarchinio (tradicinio) viešojo administravimo, naujosios viešosios vadybos principai natūraliai inkorporuojant juos į besiformuojančios metavaldymo doktrinos turinį yra nuolatinėje dinamiš-

koje kaitoje ir dermėje su naujausiais XXI a. valdymo teorijos ir praktikos pasiekimais tarpsektorinės integracijos, inovatyvių valdymo pertvarkos formų efektyvaus panaudojimo srityje, siekiant socialinės viešosios vertės kūrimo orientacijos viešojo sektoriaus veikloje.

3. Prognozuojant metavaldymo, kaip teorinės doktrinos ir valdymo praktikos evoliucijos, kryptis ir tendencijas, būtina objektyviai įvertinti organizacijų pasirengimą modernizavimo procesams ir evoliuciniams pokyčiams. Būtina suvokti, kad XXI a. pradžioje viešojo valdymo procesai nėra statiški, itin reikšmingais viešojo valdymo faktoriais tampa neplanuoti, paradoksalūs naujų formų (hibridinių organizacijų) struktūriniai dariniai, jungiantys visų trijų sektorių pastangas, siekiant subalansuoti visuomenės ir valdžios institucijų sąveiką, inicijuoti inovatyvių valdymo struktūrų formavimąsi ir jų instaliavimą praktinėje viešojo sektoriaus veikloje. Tai reikalauja visų organizacijų personalo, lyderių atitinkamo pasirengimo, geros orientacijos teisinėje, ekonominėje, politinėje, socialinėje ir kultūrideologinėje aplinkoje.

Literatūra

1. Akintoje, A., Beck, M. *Management and Finanse of Public - Private Partnership.* Chishester; Willey – Blackwell. 2009.
2. Alford, J., Hughes, O. Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *American Review of Public Administration* 38(2) (2008): 130–148.
3. Banelienė, R. Euras Lietuvoje: matavimo pokyčiai ir galimos jų pasekmės. *Viešasis Administravimas* 2(42) (2014): 38–39.
4. Bourgon, J. The History and Future of Nation Building: Building Capacity for Public Results. *International Review of Administrative Sciences* 76(2) (2010): 203–220.
5. Bublienė, D. *Vartojimo sutarčių nesąžiningų sąlygų kontrolė.* Vilnius: Registrų centras. 2009.
6. Chinkota, M., Pinkwart, A. International Bussines Research in the New Role of Ministeries (there is sunshine above the clouds). *Thunderbird International Bussines Review* 54(2) (2012): 253–261.
7. Christensen, T. Post NPM and Changing Public Governance. *Journal of Political Science and Economics* 1 (2012): 1–11.
8. Denhardt, J., Denhardt, R. The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review* 60(6) (2000): 549–559.
9. Ergun, M. Governance as a New Paradigm – the Decade of 2010. In: Dviwedi, O. (ed). Public Administration in a Global Context. IASIA AT 50. Bruxselles: Brulyant, 2011: 131–132.
10. Ferlie, E. Complex Organizations and Contemporary Public Sector Organizations. *International Public Administration Review Journal* 10(2) (2007): 153–165.
11. Jaspers, K. Smysl i naznačenije istoriji. Moskva: Respublika, 1994.

12. Kamensky, J. The Next New Thing in Performance Management. *PA Times* 34(5) (2011): 6-14.
13. Kostadinova,T.,Neshkova, M. Explaining the Incidence of Administrative Reform in Eastern Europe. In: Vintar, M., Rosenbaum, A., Jenei, G., Drechler, W (Eds.). *The Past, Present and Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee, 2013: 91–107.
14. Laegreid, P., Verchoest, K. *Governance and Public Sector Modernization*. London: Palgrave Mc Millan, 2010.
15. Lane, J. *State Management*. London: Routledge, 2009.
16. Lobanova, L. Socialiai orientuota rinkos ekonomika Europos Sąjungoje ir iššūkiai žmogiškųjų išteklių vadybos tobulinimui. *Viešasis administravimas* 2(42) (2014): 53–63.
17. Luke, B., Verreynne, M., Kearins, K. Innovative and Entrpreneurial Activity in the Public Sector: The Changing Face of Public Sector Institutions. *Innovation, Management, Policy and Practice* 12 (2010): 138–153.
18. McNabb, D. *The New Face of Government*. New York: CRC Press, 2009.
19. Melian – Gonsales, A., Batista – Karino., Sanches – Madina, A. Identifying and Assesing Resources and Core Capabilities in Public Organizations. *International Review of Administrative Sciences* 78(1) (2010): 98–99.
20. Meuleman, L. *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Market*. Leipcig: Springer, 2008.
21. Mikkelsen, M. Policy Network Analysis and Strategic Tool for Voluntary Sector. *Policy Studies* 27(1) (2010): 17–26.
22. Moliterno, T., Mahony, D. Network Theory of Organization: A Multilevel Approach. *Journal of Management* 37(2) (2011): 442–467.
23. Osborne, P., Brown, L. Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK: The Word That Would Be King*? Public Administration* 89(4) (2011); 1335–1350.
24. Overem, P. *The Politics – Administration Dichotomy*. New York: CRC Press, 2012.
25. Perry, J., Buckwalter, N. The Public Service of the Future. *Public Administration Review* 70(1) (2010): 238–245.
26. Peters B Guy., Erkkila, T., Maravič, P. *Public Administration. Research Strategies, Concepts and Methods.* New York: Routledge, 2016.
27. Peters B Guy. Governance and Public Bureaucracy: New Forms of Democracy or New Forms of Control ? *Asia Pacific Journal of Public Administration* 26 (2004): 3-16.
28. Peters B Guy. Metagovernance and Public Management. In: St. Osborne (ed). *The New Public Governance*. London: Routledge, 2010: 37–41, 44–47.
29. Raipa, A. Naujojo viešojo valdymo dekompozicijos analizė. Kn: A. Raipa ir kiti. *Modernus viešasis valdymas*. Kaunas: Vitae litera, 2012: 245–261.
30. Raipa, A. Tarpsektorinės sąveikos pokyčiai: iššūkiai viešojo valdymo teorijai. *Viešasis administravimas* 2(42) (2014): 8–18.
31. Raipa, A. Viešojo valdymo reformų tendencijos ir perspektyvos. Kn: Raipa, A., Smalskys, V., Giedraitytė, V., Nefas, S. *Šiuolaikinio viešojo administravimo pagrindai*. Vilnius: Registrų centras. 2016: 180–181.

32. Raipa, A. Viešosios vertės kūrimas naujojo viešojo valdymo struktūroje. *Viešoji politika ir administravimas* 15(20) (2016): 220–234.
33. Sorenson, E. Metagovernance:The Changing Role of Politicians in Process of Democratic Governance. *The Americian Review of Public Administration* 36 (2006): 98–124.

The Essence and Structure of Metagovernance

Alvydas Raipa

Abstract

Over the last decades of the 20th and the start of the 21st century, the main features of changes in public administration have involved the evolution of traditional forms of such administration into postmodern public governance systems.

This paper examines the evolution of public governance theory and practice. The underlying research question is: what is metagovernance and what structure does it take (in terms of the governance of governance)? To answer this, the article uses meta-analysis, theoretical modelling, comparative analysis, and interpretative and prognostic methods as a basis to evaluate many definitions of new public governance. The description of the development of metagovernance connects and combines the line of new forms and doctrines of public governance as good, smart governance, post new public management and new public services. All these theoretical definitions and models of new forms of transformation of governance can be characterised as forms, subsystems or elements of basic metagovernance systems. The term "metagovernance" encompasses the complexity of modern governance and suggests including hierarchies, market and network forms of governance. Metagovernance can be defined as a mutual, hybrid form of three ideal types of governance in the 21st century. The concept combines the best features of theory and governance practice from traditional public administration, new public management and postmodern forms of new public governance.

Alvydas Raipa – Doctor of Social Sciences, Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Mamagement, Department of Public Administration, Professor.
E-mail: alvydasraipa@mruni.eu

Alvydas Raipa, Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo instituto profesorius, socialinių mokslų daktaras.
E.paštas: alvydasraipa@mruni.eu

Straipsnis įteiktas 2016 m. kovo–rugsėjo mėn., recenzuotas, parengtas spaudai 2016 m. gruodžio mėn.