BY-NC-ND

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

VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS
PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION
2016, T. 15, Nr. 2 / 2016, Vol. 15, No 2, p. 220–234.

Viešosios vertės kūrimas naujojo viešojo valdymo struktūrose

Alvydas Raipa

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

DOI:10.13165/VPA-16-15-2-03

Anotacija. *Viešosios vertės kūrimo procesas viešojo valdymo teoretikų plačiau pradėtas analizuoti XXI a. pradžioje ir tiesiogiai siejamas su viešojo valdymo pokyčiais, reformomis, objektyviomis viešojo valdymo evoliucijos priežastimis bei subjektyviais veiksniais formuojant viešosios vertės kūrimo strategijas ir praktinio įgyvendinimo sprendimų mechanizmus. Autorius, naudodamas metaanalizės, interpretavimo, teorinio modeliavimo, lyginamosios analizės, klasifikavimo ir kitus mokslinio tyrimo metodus, straipsnyje siekia identifikuoti viešosios vertės kūrimo procese kintamą viešojo valdymo institucijų organizacinių tikslų spektro specifiką teikiant viešąsias paslaugas. Analizuojami itin svarbiais viešosios vertės kūrimo proceso praktinio įgyvendinimo etape tampantys viešųjų paslaugų kokybiniai parametrai, organizacinės veiklos legitimacija, įgyvendinamų procesų ir sprendimų skaidrumas, organizacijų veiklos demokratinis pobūdis, socialiai orientuotas viešosios vertės kūrimo kryptingumas, plataus spektro piliečių dalyvavimo formų plėtra, sutelkiant įvairių suinteresuotųjų pastangas irsiekiant efektyvaus viešosios vertės kūrimo.*

Reikšminiai žodžiai: *naujasis viešasis valdymas, viešoji vertė, viešosios vertės kūrimas, viešosios vertės kūrimo dekompozicija, viešasis dalyvavimas.*

Key words: *new public governance, public value, creation of public value, decomposition of public value creation, public participation.*

Įvadas

XXI a. pradžioje viešosios vertės kūrimas reikalauja iš viešojo sektoriaus institucijų personalo, lyderių ir vadovų naujų kompetencijų ir žymiai aukštesnio lygio gebėjimų identifikuojant globalizacijos suponuotų viešojo valdymo pokyčių, refor-

mų prielaidas ir priežastis, išskirti plataus spektro valdymo modernizavimo krypčių, naujų valdymo modelių konstrukcijų vietą ir reikšmę organizacinės veiklos vadybos procesuose. Viešosios vertės kūrimo proceso planavimas padeda išvystyti strateginių prioritetų nustatymo procedūras organizacijų veikloje. Tačiau planavimas viešojo sektoriaus institucijose, savaime dar neužtikrina viešosios vertės kūrimo proceso stabilumo, pasiektų rezultatų efektyvumo ir kokybės. Itin svarbiomis dimensijomis viešosios vertės kūrimo procese įvardijamos socialinės proceso orientacijos, t. y. akcentuojamas viešojo valdymo organizacijų pasirengimas geriau suprasti, kam ir kokia vertė yra kuriama, kokie viešosios vertės kūrimo dalyviai, kokia jų teisinė legitimacija turi būti pasiekta viešosios vertės kūrimo procesuose.

Analizuojant viešosios vertės kūrimo struktūrinius elementus, svarbiausiais veiksniaisveiksniais ir indikatoriais tampa tokios dimensijos ir reikšmės, kaip, viešosios vertės kūrimo proceso demokratinis pobūdis (suprantamas kaip aktyvus visuomenės narių, interesų grupių, piliečių ir jų organizacijų dalyvavimas); organizacinės atsakomybės ir atskaitomybės už viešosios vertės kūrimo strateginių užduočių įgyvendinimą; formalių viešąją vertę kuriančių organizacijų valdymo sistemos tobulinimas; informacijos srautų, jų sklaidos formų vystymas; interorganizacinės sąveikos, santykių su klijentais, tiekėjais, vartotojais kokybinių pokyčių poreikis; valstybės institucijų ir nevyriausybinių organizacijų pastangų vienijimas profesionalumo ir pasitikėjimo pagrindu kuriant viešąją vertę ir kt. Šias ir kitas viešosios vertės kūrimo problemas įvairiais aspektais yra analizavę viešojo valdymo procesų tyrinėtojai: F. Gainsas, G. Stokeris, J-E. Lane, S. Borinsas, R. Blaugas, L. Horneris, R. Lekhi, G. Mulganas, D. Albury, B. Guy Petersas, J.H. Svara, G. Bouckaertas, J. Halliganas, D.Coatsas, E. Paasmore, Ch. Basonas ir kiti. Straipsnio autoriaus tikslas – atlikti mokslinės literatūros ir dokumentų teorinę analizę siekiant išskirti viešosios vertės kūrimo sektorius XXI a. pradžios viešojo valdymo kontekste. Esminiai uždaviniai: viešosios vertės kūrimo teorinis metodologinis pagrindimas; viešosios vertės kūrimo proceso dekompozicinės struktūros elementų analizė; viešosios vertės kūrimo problemų ir veiklos perspektyvų apibūdinimas.

Viešosios vertės samprata šiuolaikinėje organizacijų teorijoje

Neoveberinis valdymo stilius, kaip labiau akcentuojantis hierarchinius – komandinius valdymo metodus ir procedūras, aiškiau išreiškiantis esmines klasikinio biurokratinio valdymo tendencijas yra XXI a. pradžioje spartėjančių ekonominių, politinių, socialinių nestabilumo veiksnių, visuomenės vystymosi procesų ciklišKumo, tradicijų ir dėsningumų kaitos rezultatas. Todėl ryžtingi viešojo valdymo sprendimai, siekiant valdymo sferų ir lygmenų, interesų grupių sąlyginių balansų, išvengiant įtampos laukų ir amortizuojant galimą neigiamą poveikį, yra XXI a. pradžios esminės valdymo pokyčių praktikos instrumentarijaus dedamosios. Šiandien, palaipsniškas įvairių regionų ekonomikos augimas (kaip ir besitęsianti recesija arba

ekonomikos nuosmukiai), iš dalies leidžia tikėtis viešojo valdymo srityse matyti ne tik siekį įtvirtinti neoveberinio valdymo stiliaus dimensijas, bet formuoti žymiai platesnį naujojo viešojo valdymo, kaip „metavaldymo" priemonių ir sampratos spektrą, jungiantį socioekonomines, politines, teisines valdymo formas, siekiant tarpsektorinės ir tarpinstitucinės veiklos integracijos. Visų trijų sektorių veiklos kooperacijos, bendradarbiavimo, pasitikėjimo, partnerystės formų plėtojimas, inovatyvių, tinklinių valdymo formų, metodų sąveika tampa esmine sąlyga siekiant viešosios vertės (kaip visuminės valstybės, verslo ir nevyriausybinių organizacijų veiklos rezultatai) kūrimo procesų tobulinimo. Tai reikalauja viešojo sektoriaus organizacijų veiklos praktikoje plačiau plėtoti rinkos valdymo modelių gerąją praktiką, tinklaveikos mechanizmų galimybes, kartu vystant taip vadinamojojo „postbiurokratinio valdymo", „neoveberizmo" doktrinos teorines nuostatas ir taip formuoti modernų valdymo stilių, kuris jungtų hierarchinį, tinklinį valdymą, rinkos mechanizmus į taip vadinamąjį „metavaldymą", kuris dažnai įvardijamas kaip „valdymo valdymas" (Meuleman, 2008, 66 -67).

XXI a pradžios viešojo valdymo pokyčių ir modernizavimo reformų procesai vis labiau įgauna sisteminį pobūdį bei naujas kiekybines ir kokybines reikšmes. Siekiant efektyvesnės viešųjų organizacijų veiklos, tradicinės viešojo valdymo teorinės doktrinos ir valdymo praktikos patirtys tampa didele kliūtimi viešojo sektoriaus valdymo procesų kaitai. Todėl modernaus valdymo šiuolaikinis etapas charakterizuojamas kaip naujų inovacinių veiklos vadybos modelių paieška ir diegimas, fokusuojant viešųjų organizacijų veiklos procesus į kompleksinių – integracinių struktūrų vietos ir vaidmens valdymo procesų kaitoje augimą. Formuojant ir įgyvendinant naujas viešojo valdymo modernizavimo strategijas, programines nuostatas, organizacijų veiklos vadybos praktikoje centrine projekcija tampa viešųjų, privačių, nevyriausybinių organizacijų veikos multiorganizacinis, hiperpliuralistinis valdymo pobūdis. Šios XXI a. viešojo valdymo teorinės – metodologinės nuostatos, jų įgyvendinimo praktika ir apsprendžia valdymo transformacijų fundamentalų pobūdį bei naujus kokybinius viešosios vertės kūrimo parametrus. Todėl tarp viešosios vertės sampratos kaitą (teorinio modeliavimo ir įgyvendinimo praktikos prasmėmis) sąlygojančių veiksnių svarbiausias yra būtinumas užtikrinti efektyvų, koordinuojamą, permanentinį tradicinio viešojo valdymo sistemų transformavimą į XXI a. poreikius atitinkančius naujojo viešojo valdymo standartus plačiose ir įvairiose valdymo sampratos reikšmėse (McNabb, 2009, 5).

Geriau susivokti viešojo valdymo kaitos procesuose galima atlikus valdymo stilių, egzistuojančių šiuolaikiniame viešojo valdymo procese, lyginamąją analizę, išskiriant procesų, veiklos, funkcijų panašumus ir skirtumus, kartu suvokiant visų trijų stilių (hierarchinio, tinklinio ir rinkos) ir modelių koegzistenciją taip vadinamojo „naujojo viešojo valdymo" arba „metavaldymo" lauko sąlygose.

1 lentelė. **Trijų valdymo stilių charakteristikos ir jų skirtumai**

Eilės Nr.	Valdymo stilius, organizacinės dimensijos	Hierarchinis stilius	Tinklinis stilius	Rinkos stilius
1	Kultūra	Hierarchija	Egalitarizmas	Individualizmas
2	Teorinis pagrindas	Racionalus, pozityvizmas	Sociokonstruktyvizmas, socialinės konfigūracijos teorijos	Racionalus pasirinkimas, viešojo pasirinkimo teorija
3	Esminis konceptas	Viešoji prekė	Viešoji vertė	Viešasis pasirinkimas
4	Valdymo vaidmuo	Valdymo taisyklės visuomenei	Valdymas kaip tinklinės visuomenės partneris	Valdymas paskirsto ir teikia paslaugas visuomenei
5	Strategijų stilius	Planavimas ir taisyklės bei kontrolės procedūros	Mokymosi stilius, tam tikros chaoso ir neprognozavimo galimybės	Privalomas (jėgos) stilius, konkurencingumo prioritetinis vaidmuo
6	Organizacijų orientacija	Formali, nustatoma iš išorės	Neformali, empatiška bendraujant su išorine aplinka	Kategoriška, orientuota į maksimumo siekį
7	Dalyvių statusas	Subjektai	Partneriai	Vartotojai, klijentai
8	Organizacijų struktūra	Linijinė, stabili, centralizuota, išvystytos kontrolės procedūros	Minkštosios struktūros ir priemonės su minimalia kontrole ir reguliavimu	Decentralizuotos, dalinai autonomiškos struktūros
9	Dalyvavimas sprendimų rengime	Viešosios valdžios prerogatyva	Grupinis	Individualus
10	Kontrolė	Valdžios institucijų prerogatyva	Pasitikėjimas	Kaina
11	Koordinavimas	Imperatyvinis. Ex-ante koordinavimas	Diplomatinis. Saviorganizacinis koordinavimas	Konkurencija. Ex-post koordinavimas
12	Lankstumas	Žemas	Vidutinis	Aukštas
13	Komunikavimo vaidmuo	Komunikacija, siekiant gauti politikai reikalingos informacijos	Komunikacija vystant dialogo formas	Komunikacija kaip politikos sprendimų iniciatyvos
14	Informacijos vertinimas	Dalinis, kontroliuojant ir atrenkant informaciją	Dalinis, atrenkama reikalinga fragmentuota informacija	Totalinis, priklausomas nuo kainos

Eilės Nr.	Valdymo stilius, organizacinės dimensijos	Hierarchinis stilius	Tinklinis stilius	Rinkos stilius
15	Lyderystė	Komandinė, kontroliuojamoji	Auklėjamoji ir remiamoji, įgalinanti žemesnio lygmens darbuotojus	Didesnis, aukščiausio lygio struktūrinių padalinių vadovų įgalinimas
16	Sąveika tarp organizacijos vadovų	Priklausoma	Interpriklausoma	Nepriklausoma
17	Darbuotojų vertybės	„Džiunglių“ įstatymai	Bendruomeniškumas	Savanoriškas apsisprendimas

Šaltinis: parengta pagal Meuleman 2008, 45–50.

Viešosios vertės teorinis konceptualizavimas mokslinėje literatūroje dažniausiai siejamas su „naujosios viešosios vadybos“ nuostatais, tokiais kaip: politinių ir administracinių struktūrų, biurokratijos ir demokratijos sąveikos; sprendimų rengimo; lyderystės ir personalo kompetencijomis; programinio valdymo; piliečių dalyvavimo; tarpsektorinės partnerystės transformacijomis ir kt.

Aptariant „naujosios viešosios vadybos“ evoliucionavimo fenomeno reikšmingumą, šiame straipsnyje autorius akcentuoja viešosios vertės kūrimą, kaip vadybos metodų, valdymo technologijų ir mechanizmų tobulinimo visumą. Tai sąlygoja ir daro poveikį viešojo valdymo demokratizavimo, socialiai orientuotos politikos, viešojo valdymo strateginių perspektyvų išskyrimo tobulinimui, piliečių aktyvaus dalyvavimo rengiant ir įgyvendinant sprendimus užtikrinimui, jų veiklos legitimacijai ir kt. Taigi, viešosios vertės kūrimas viešojo valdymo evoliucionavimo procese suprantamas kaip valdymo procesų sistemos struktūrinis elementas, kurį moksliškai galima analizuoti tik remiantis holistinio pažinimo galimybėmis, t. y. suprantant tyrimo objektą ir patį tyrimo procesą kaip visumą, kurio metodologiniu pagrindu tampa epistemologinės ir fenomenologinės mokslinio pažinimo ir analizės konstrukcijos. Tokios viešosios vertės kūrimo proceso analitinės prieigos leidžia geriau suprasti ir pažinti individualumo, racionalumo, efektyvumo, atsakomybės ir atskaitomybės bei kitus viešosios vertės kūrimo proceso parametrus ir dedamąsias, geriau parengti viešosios vertės kūrimo vertinimo instrumentus, išskirti esminius proceso indikatorių matavimus, vertės kriterijus (Dwivedi, William, 2011, 23).

Vertinant „naujosios viešosios vadybos“ paradigmos įgyvendinimo praktikos evoliucionavimą link „naujojo viešojo valdymo“, galima rasti kontraversiškų vertinimo nuomonių ir pozicijų spektrą. Itin įdomios ir vertingos yra mokslinės įžvalgos kritiškai (kartu išskiriant „naujosios viešosios vadybos“ pozityvias reikšmes valdymo teorijai ir praktikai), vertinant„naujosios viešosios vadybos“ doktriną

kaip vieną iš taip vadinamojo valdymo „makdonaldizavimo" proceso rūšių kartu su pozityviais verslo valdymo metodologijos ir praktikos aspektais. Teoretikai išskiria tam tikrą valdymo etikos vakuumą ir amoralią valstybę bei jos disfunkcijas, kurių analizė jau XX–XXI a. sandūroje leido pradėti konstruoti naujas teorines įžvalgas, neretai apibūdinamas kaip „valdymą be vadybos", kuris G.Hideno ir J.Courto dar 2002 m. buvo įvardytas kaip formavimas viešųjų ir neformaliųjų taisyklių, kuriomis remiantis valstybė turi atgauti prarastas (deleguotas nepriklausomoms agentūroms, verslo struktūroms ir kt.) valstybės funkcijas, kurios šiandieniame pokriziniame laikotarpyje leidžia stiprinti valstybinį reguliavimą, priežiūros institucijas, kartu plėtojant visų rūšių ir lygių valdymo demokratizavimo procesus, remiantis tarpsektorinės sąveikos, tinklaveikos, institucinių veiklos formų hibridizavimo tendencijomis ir projekcijomis, kuriant viešąją vertę (Raipa, 2012, 93).

Tarpsektorinės partnerystės ir tinklaveikos formos, pilietinės visuomenės organizacijų ir valstybės institucijų sąveikos kaita, pokyčių ir inovacinės veiklos charakteristikos leidžia įžvelgti šiuolaikinėje viešojo valdymo praktikoje siekį geriau subalansuoti valstybės ir visuomenės galimybes ir poreikius įvairiais politiniais, ekonominiais, socialiniais aspektais individo, jų grupių ir valstybės struktūrų sąveikos kontekste. Itin svarbia viešosios vertės kūrimo dedamąja tampa visų trijų sektorių strateginės orientacijos į efektyvesnį naujų, inovatyvių tarpsektorinių jungčių formų generavimą. XXI a. pradžioje organizacijų veiklos modernizavimas, naujų inovacinių valdymo formų įtvirtinimas tampa esminėmis viešosios vertės kūrimo strateginių tikslų įgyvendinimo priemonėmis ir organizacinių struktūrų veiklos trajektorijomis (Blaug ir kt., 2006, 44–45).

Viešosios vertės kūrimo proceso veiksnių dekompozicija

Viešosios vertės kūrimo struktūra tiesiogiai sąlygojama evoliucinių XX–XXI a. pokyčių viešojo valdymo teorijoje ir viešųjų organizacijų veiklos praktikoje. „Naujasis viešasis valdymas" šiuolaikinėje teorinėse interpretacijose pasižymi mokslinio indentifikavimo bei įvardijimo įvairove. Tarp neretai vartojamų „naujojo viešojo valdymo" definicijos alternatyvų galime rasti tokias interpretacijas: „naujoji valstybės tarnyba", „daugialygis valdymas", „sumanusis arba išmanusis valdymas", „sąveikaujantis valdymas" arba tiesiog „geras valdymas". Suvokiant tokių naujojo viešojo valdymo interpretacijų autorių siekį kuo tiksliau įvardyti valdymo pokyčius, permanentinių reformų išdavas, tai galima pateisinti tuo, kad šiandien dar nepakankamai konceptualizuotos šiuolaikinio valdymo etapo transformacijos strateginės kryptys. Iš dalies pritariant tokioms naujoms viešojo valdymo teorinių konstruktų charakteristikoms, negalima pamiršti, kad „naujojo viešojo valdymo" kaip ir kiekvienos paradigminės doktrinos esmine charakteristika išlieka kompleksinis jos turinio ir formų suvokimas bei vertinimas. Todėl viešosios vertės kūrimo dekompozicija taip pat suprantama kaip teorinių konceptų, modelių, metodų, praktinių procedūrų organizacinės veiklos visuma. Toks viešojo valdymo kompleksiš-

kumo suvokimas iš tyrėjų reikalauja gilaus teorinio pasirengimo, visuminių socialinių reiškinių kontekstualumo įvertinimo, suinteresuotųjų, skirtingų požiūrių ir interpretacijų, prieštaringų pozicijų ir požiūrių, vertinant organizacijų veiklos ir kaitos procesus, derinimo. Visų rūšių kompleksinio viešojo valdymo dalyvių, jų kultūros, valdymo lauko, organizacinės elgsenos, organizacijų personalo gebėjimų ir kompetencijos bei jų vertybių indikacijos šiandien tampa itin svarbiais parametrais konstruojant viešosios vertės kūrimo struktūros analizės prieigas. Todėl valstybės institucijose valdymo kompleksiškumas tiesiogiai siejamas su viešosios vertės kūrimo efektyvumo problema bei visuomenės, kaip viešosios vertės vartotojo, jos vertintojo ir esminio eksperto bei viešosios vertė bendrakūrėjo poreikiais, pozicija ir nuostatomis (Klijn, 2010, 303-321).

Taigi, viešosios vertės kūrimas XXI a. pradžioje vyksta viešojo valdymo sistemų struktūrinių pokyčių ir modernizavimo kontekste. Kinta viešojo sektoriaus institucijų ideologiniai imperatyvai, valdymo praktinių veiksmų strateginės kryptys, sprendimų specifika ir kt.. Moderniose šalyse valdymo praktikoje tikrinami naujausi privataus ir viešojo sektorių sąveikos konstruktai, leidžiantys papildyti viešosios vertės kūrimo praktikos analizę svarbiais veiklos efektyvumo kuriant viešąją vertę aspektais (Guzman, Sierra, 2011, 3-4).

Suvokiant viešosios vertės kūrimo procesą kaip jungiantį viešojo valdymo sistemos ir subsisteminius elementus su išorinės aplinkos veiksniais, galima išskirti viešosios vertės kūrimo proceso katalizatorius, trukdžius, geriau argumentuoti organizacinės veiklos strateginį tikslingumą, organizacinės elgsenos orientacijas, įvardyti inovacinius viešosios vertės kūrimo machanizmus bei kitas kokybines ir kiekybines valdymo procesų dimensijas. Vertinant viešųjų struktūrų organizacinės – funkcinės veiklos potencialą ir jo realizavimo lygmenis, teoretikai ypatingą dėmesį skiria valstybių arba regionų valdymo formų, tradicijų, valdymo kultūros vertybinėms orientacijoms. Itin svarbia organizacinės kultūros dedamąja šiandien yra vartotojų, klientų, požiūrių visuma bei jos santykis su valstybinio reguliavimo praktikos vaidmeniu ir kitomis valdymo vertybėmis kuriant viešąją vertę (Hofstede, 2001).

„Naujasis viešasis valdymas“ traktuojant jį kaip „metavaldymą“ apima viešojo valdymo struktūrinių dalių įgyvendinimo praktiką, taip pat ir viešosios vertė kūrimo proceso funkcionalumą (Meuleman, 2008, 68). Viešosios vertės kūrimo struktūroje itin svarbūs procesiniai elementai, strateginiai uždaviniai yra viešojo ir privataus sektorių partnerystės evoliucijos formos; viešojo valdymo modernizavimo reformavimo tendencijos ir kryptys; socialinė valdymo pokyčių orientacija ir kt. Kuriant viešąją vertę, vykdant valdymo reformas, itin sparčiai plėtojasi valstybinio sektoriaus decentralizavimo procesai, tokie kaip specifinių struktūrų: įvairios atskaitomybės ir atsakomybės formų organizacijų – agentūrų veiklos plėtojimas teikiant viešąsias paslaugas. Vertinant agentūrų veiklą, galima teigti, kad jos viešosioms struktūroms tiesiogiai arba netiesiogiai yra atskaitingos, turėdamos nepriklausomų struktūrų statusą, arba, būdamos atskaitingos kelioms valstybinėms

institucijoms, atlieka itin svarbias politikos sprendimų, kuriant viešąją vertę, įgyvendinimo užduotis. Jos pakankamai efektyviai veikia reguliuojant įvairių lygių organizacijų konfliktus, kylančius valdymo procese, telkiant valstybės ir piliečių pastangas viešosios vertės bendrakūrimo procesuose (Egeberg, Trondal,2010, 97–108).

Toks valdymo modelis vertinamas nevienareikšmiškai. Kai kurie autoriai nepriklausomų agentūrų veiklos plėtojimą vertina gana santūriai, teigdami, kad „neoveberinio" valdymo sąlygomis nepriklausomų agentūrų veikla akcentuoja ir didina interesų konflikto galimybes, sąveikos tarp valstybės institucijų ir agentūrų teisinio reguliavimo ribotumą ir kt. Kita vertus, „hibridinių organizacijų" veiklos analizė XXI a. pradžioje rodo, kad tikslingi, skaidrūs, atskaitingi ir kontroliuojami procesai visiškai neprieštarauja „naujojo viešojo valdymo", kaip „metavaldymo" esminėms ideologinėms nuostatoms, orientuotoms į inovatyvaus, socialiai atsakingo valdymo priemonių arsenalo plėtojimą, kaip svarbiausią valdymo modernizavimo ir viešosios vertės kūrimo katalizatorių (Michels, 2011, 275–293).

Būtina sąlyga sėkmingam viešosios vertė kūrimui yra aukščiausios grandies vadovų pasirengimas, verslus, inovatyvus jų požiūris ir praktinė kūrybinga veikla įgyvendinant valdymo modernizavimą. Organizacijų lyderiai XXI a. pradžioje turi gebėti sutelkti organizacijos personalą strateginių užduočių, kuriant viešąją vertę, realizavimui, mokėti racionaliai ir efektyviai naudotis išorės ekspertų ir ekspertizių sistemų galimybėmis formuojant palankią aplinką viešosios vertės kūrimui. Viešųjų organizacijų vadovai ir aukščiausio lygio vadybininkai turi vadovautis moderniais kompleksinio pobūdžio imperatyvais: inovatyvumo ideologija, pokyčių ir reformų poreikio, būtinumo suvokimu, postmodernaus valdymo geriausios praktikos ir patirties panaudojimu savo organizacinėse struktūrose (Osborne, Brown, 2011, 713–727).

Vertinant viešosios vertės kūrimo procesą, aišku, kad svarbiausiomis kryptimis jame yra „naujojo viešojo valdymo", tam tikri jau identifikuoti indikatoriai. Vienu svarbiausių jų yra XXI a. pradžios strateginis planavimas, kurio esmine charakteristika reikia laikyti požiūrį į organizacijų pasirengimą inovatyvių idėjų formavimui bei jų įgyvendinimo praktikai. Galima išskirti strateginio planavimo, kaip viešosios vertės kūrimo instrumento, struktūrą, kurios elementais inovacinės veiklos modernizavime yra pradiniai inovacinės veiklos pokyčiai, t. y. jų iniciavimas, kai iš esmės dar nediegiamos naujos valdymo kryptys metodai, procedūros, o dažniau koreguojamos esamos programos ir projektai. Antrajame organizacijų pasirengimo viešosios vertės kūrimo procese turi būti išskiriamos ir eliminuojamos esminės inovacinės veiklos problemos, tokios kaip, nepakankamas strateginių programų vietos ir vaidmens suvokimas; per silpna orientacija į programinių valdymo strateginių planų formavimą; per daug formaliai ir abstrakčiai projektuojami viešosios vertės kūrimo tikslai ir užduotys; neskaidrumas ir nepakankamas racionalumas valdant visų rūšių išteklius. Minėtas problemas galima įvardyti kaip viešosios vertės kūrimo efektyvumo stygių suponuojančius veiksnius (Raipa, Jurkšienė, 2012, 32).

Viešosios vertės kūrimo uždaviniai, problemos ir perspektyvos

Identifikuojant viešąją vertę kaip esminius visuminius organizacijų veiklos orientyrus, sėkmės veiksnius, katalizatorius ir trikdžius šiuolaikiniame moderniame etape, būtina įvaldyti įvairias viešosios vertės matavimo, jos efektyvumo vertinimo metodologijas ir procedūrinę įvairovę, t. y. tam tikrą veiklos vertinimo, kuriant viešąją vertę, sistemą. Bet kurio viešosios vertės kūrimo proceso ciklas arba fazė, organizacinės pastangos, kūrybingos inovacinės viešųjų struktūrų veiklos rodikliai, permanentinių modernizavimo reformų metu leidžia organizacijoms matyti viešosios vertės kūrimo dinamiškumą, laiku reinventorizuoti viešosios vertės kūrimo proceso struktūrą, subalansuoti viešosios vertės kūrimo proceso dalyvių (bendrakūrėjų) interesus, tikslus, siekius, strategines ir taktines veiklos dimensijas (Bason 2014, 73–75).

Esminiu uždaviniu, modernizuojant viešosios vertės kūrimo procesus, išlieka klasikinių viešojo valdymo metodologijos principų, tokių kaip, sistemų teorija, politikos, administravimo dichotomija, tarpsektorinė integracija, biurokratinio ir demokratinio valdymo sąveika bei kitų metodologinių orientyrų panaudojimas. Analizuojant viešosios vertės kūrimą šiuolaikiniame viešojo valdymo evoliucijos etape, galima išskirti apibendrinančias viešojo valdymo proceso modelių specifikas.

2 lentelė. **Viešojo valdymo modeliai**

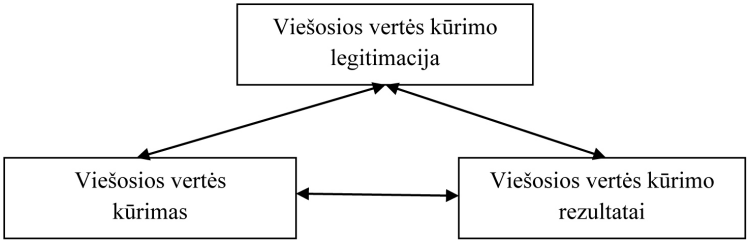
Valdymo struktūros	**Statiškas**	**Dinamiškas**
Valdymo struktūras įtakojantys veiksniai ir šaltiniai	Atskiri politikos dalyviai kuria ir daro poveikį valdymo struktūroms	Interesų grupės, turinčios įvairias nuostatas kuria valdymo struktūras
Valdymo struktūras ir valdymo procesus įtakojančios kryptys ir tendencijos	Linijinis, hierarchinis, tiesioginis poveikis valdymo procesams, remiantis administracinėmis struktūromis	Abipusis poveikis: politikai sąveikoje su administracinėmis struktūromis įtakoja, konstruoja ir įgalina vadybines, įgyvendinančias struktūras
Pokyčių valdymo struktūrų veiklos potencialas	Santykinai statiški – pokyčiai vykdomi tiesiogiai nurodant ir koordinuojant aukščiausio lygmens vadovus	Santykinai dinamiški – galimybės įvairiai veiklai planuoti įvairiose organizacinės sąveikos reikšmėse
Valdymo struktūrų atsakomybė ir atskaitomybė	Už veiklos rezultatus atsakingi administratoriai įgalinti politikų.	Už veiklos rezultatus ir demokratinio valdymo plėtrą, t. y. kaip sprendimų rengimas ir įgyvendinimas koreliuoja su valdymo demokratizavimo nuostatomis
Kaip siekiama valdymo demokratizavimo?	Politikos formuojantys atsakingi prieš rinkėjus už administratorių veiklos kontrolę	Aiškiai sukuriamos tinkamos veiklos vertinimo procedūros, kokybės parametrus atitinkančios politikos užtikrinimas

Šaltinis: Blaug ir kt., 2006, 13

Matome, kad viešosios vertės kūrimas ir vertinimas statiškame ir dinamiškame modeliuose atspindi bendriausias viešojo valdymo šiuolaikinio etapo evoliucionavimo tendencijas, kur itin svarbiais veiksniaisveiksniais tampa visuomenės interesų grupės, mišrių valdymo struktūrų konstrukcijų plėtojimas, kartu išliekant klasikiniam valdžios institucijų (politinių ir administravimo darinių) funkcinės veiklos užduočių pasiskirstymui, politinių lyderių gebėjimui aiškiai išskirti esmines vertinimo procedūras, nustatyti vertinimo tikslus, užduotis. Itin reikšmingu veiksniu viešosios vertės kūrimo ir vertinimo procese išlieka valdžios galių pasiskirstymas, politikų ir administracinių struktūrų įgalinimo ribos, atsakomybė ir atskaitomybė visuomenei, rinkėjams. Tačiau XXI a. pradžioje viešosios vertės kūrimo valdymo procese tradicinės politikos – administravimo dichotomijos traktavimas pasireiškia gilesnėje sąveikos tarp politinės valdžios ir administracinių struktūrų legitimacijoje, konstruojant modernesnes viešosios vertės kūrimo organizacinės praktikos formas naujose integracinės sąveikos reikšmėse ir lygmenyse (Giedraitytė, Raipa, 2012, 612).

Viešojo valdymo modernizavimas tiesiogiai siejamas su viešosios vertės kūrimo procesu, kaip viešojo sektoriaus institucijų veiklos vadybos tobulinimu. Viešosios vertės kūrimo efektyvumas XXI a. pradžioje yra priklausomas nuo institucijų gebėjimo generuoti inovatyvias idėjas ir įgyvendinti inovatyvias viešojo valdymo technologijas, kurti ir diegti į kasdienę organizacijų veiklą strategines pokyčių valdymo programas bei jų realizavimo mechanizmus, formuojant inovatyvių idėjų ir projektų joms įgyvendinti finansavimą, tobulinant kitas ekonomines, technines prielaidas inovatyviai viešosios vertės kūrimo aplinkai formuoti (Moore, Hartley, 2010, 56).

Kuriant viešąją vertę, sėkmės veiksniais teoretikai įvardija metodologinio organizacijos lyderių, vadovų pasirengimo svarbą, t. y. būtinumą gebėti išskirti viešosios vertės kūrimo dekompoziciją, detalizuoti įvairias išorinių faktorių poveikio reikšmes, susijusias su organizacinės aplinkos, integracinių procesų plėtra, reformų valdymo ciklų, etapų specifika, optimizuojant valdymo struktūrų funkcines – procesines veiklos dedamąsias. Itin svarbūs viešosios vertės kūrimo kokybinių parametrų katalizatoriai yra organizacijų struktūrinių padalinių sąveikos tobulinimas, derinant valdymo decentralizacijos ir centralizuoto valdymo pranašumus ir privalumus, tokius kaip, išskirtinės organizacijų galimybės, personalo kvalifikacijos kompetencijos charakteristikos, lyderystės vaidmuo ir kt. Tai leidžia geriau panaudoti centralizuoto valdymo privalumus optimizuojant valdymo struktūrų sąrangą, specifikuoti atskirų struktūrinių vienetų vietą ir vaidmenį integraciniame viešosios vertės kūrimo prasme, efektyviai dalyvaujant visuomenės grupėms, kaip vartotojams ir viešosios vertės bendrakūrėjams (Bouckaert, Halligan, 2008, 56–60). Suvokiant viešosios vertės kūrimo procesų sudėtingumą naujojo viešojo valdymo kontekste, labiausiai akcentuotinu elementu galima laikyti viešosios vertės kūrimo procesų dinamiškumą, kurį galima pateikti grafiškai.



1 pav. **Viešosios vertės kūrimo proceso dinamika**
Šaltinis: Coats, Passmore, 2006, 9

Viešosios vertės kūrimą analizuojantys teoretikai teigia, kad ir XXI a. pradžioje moderniomis save laikančios viešosios organizacijos nepakankamai dėmesio skiria viešosios politikos, strateginių uždavinių formavimo kokybei, dažnai bijo prisiimti riziką ir atsakomybę, veikia neryžtingai. Taip formuojasi kontrapreneriška organizacinės kultūros subkultūra, jungianti neveiklumą, negebėjimus, baimes, o kartais ir priešiškas modernizavimo reformoms nuostatas (Raipa, 2012, 260). Todėl, tobulinant viešosios vertės kūrimo procesą, modernioms viešojo sektoriaus organizacijoms būtina susitelkti į veiklos prioritetinių nuostatų, tokių kaip, inovacinių procesų valdymo tobulinimas; nuolatinis ir sistemingas organizacijos vadovų ir personalo kompetencijų ir gebėjimų ugdymas; naujų viešojo sektoriaus išteklių valdymo sprendimų rengimo bei įgyvendinimo reformavimo įtvirtinimas; visų sektorių glaudesnės sąveikos formų praktikos tobulinimas; valstybės ir piliečių sąveikos tolesnis demokratizavimas; įtvirtinimą ir kt. Tokių organizacinės veiklos prioritetinių krypčių įtvirtinimas yra bene svarbiausia sąlyga užtikrinant viešosios vertės kūrimo procesų kokybinius parametrus (Mateij, Lazar, 2011, 65–98).

Žinomas šiuolaikinio viešojo valdymo transformacijų tyrėjas J-E. Lane teigia, kad viešosios vertės kūrimas negali būti efektyvus, jei viešojo valdymo laukas, vidinė aplinka tampa uždara sistema. XXI a. pradžioje viešosios vertės kūrimo procesas suvokiamas kaip derinantis plataus formato liberalines valdymo koncepcijas, demokratinio valdymo plėtojimo orientyrus su naujos formos institucijų korporatyvinės socialinės atsakomybės, griežtos valdymo kontrolės formomis ir kitais neoveberinio valdymo elementais (Raipa, 2012, 94).

JAV viešojo valdymo teoretiko A.Rosenbaumo nuomone, šiuolaikinę viešojo valdymo evoliucijos ir viešosios vertės kūrimo specifiką galima įvardyti kaip „postmodernaus“ valdymo formą. Tokioje aplinkoje kuriant viešąją vertę itin svarbios yra viešojo sektoriaus galimybės stiprinant valstybės institucijų valdymą inovatyvios ideologijos ir politikos pagrindu įgyvendinant priimamus sprendimus. Minėtas autorius be išlygų svarbiausiomis viešosios vertės sėkmingo kūrimo prielaidų spektro dedamosiomis išskiria socialinių visuomenės problemų sprendimą, multikultūrinių, daugianacionalinių integralumo dimensijų reikšmę ir vietą naujo

tipo vertybių ir visuomeninių santykių formavime. Tokios šiuolaikinio viešojo valdymo projekcijos, tendencijos ir reikšmės turi fundamentalias metodologijos principines pozicijas viešosios vertės kūrimo procese (Rosenbaum, 2011, 160–165).

Išvados

1. Šiuolaikinėje viešųjų organizacijų teorijoje viešosios vertės kūrimas suprantamas kaip įvairiapusis, daugialygis ir daugiaplanis procesas, jungiantis viešosios politikos strategijų, programų, sprendimų rengimą bei jų įgyvendinimo administravimą plėtojant modernias inovacines valdymo technologijas. Viešosios vertės sampratoje itin svarbiais akcentais išlieka klasikinės viešojo valdymo vertybės: fundementalūs biurokratijos ir demokratinio valdymo sąveikos principai, socialiai orientuoti viešosios vertės kūrimo proceso sektoriai, strateginės visuomenės interesų grupių požiūrių moderavimo užduotys, platus piliečių, kaip viešosios vertės bendrakūrėjų, dalyvavimas siekiant efektyvesnių viešųjų paslaugų ir viešosios vertės kūrimo proceso dalyvių atsakomybės įtvirtinimo.
2. Viešosios vertės kūrimo proceso laukas teoretikų ir praktikų įvardijamas kaip "naujojo viešojo valdymo" doktrinos praktinio įgyvendinimo visuminė vidinė ir išorinė aplinka. Dažnai tokia modernių viešųjų organizacijų veiklos forma XXI a. pradžioje fiksuojama kaip „metavaldymas" arba „valdymo valdymas", t. y. kaip plačiai apibendrinamasis požiūris į „naujojo viešojo valdymo" indikatorių veiksnių visumą. Indentifikuojant viešosios vertės kūrimo proceso veiksnius, indikatorius, viešojo valdymo specialistai išskiria šiuos viešosios vertės kūrimo proceso dekompozicinius elementus: organizacijų pasirengimą naudoti strateginio planavimo inovatyvias formas;modernaus viešojo valdymo procesuose dalyvaujančių struktūrų tarpsektorinės sąveikos reikšmes; įvairių organizacinės kontrolės ir atsakomybės formų plėtojimo kryptis; piliečių, kaip viešosios vertės bendrakūrėjų ,vaidmenį ir kt.
3. Vertinant viešosios vertės kūrimo proceso sėkmės veiksnius, problemas bei perspektyvas, galima teigti, kad esminiai sėkmės veiksniai yra viešųjų organizacijų strateginis kompleksinio viešosios vertės kūrimo pobūdžio suvokimas, įtakojantis organizacijų pasirengimą ir įgalinantis visas viešųjų organizacijų grandis siekti sisteminio efektyvumo ir kokybinių parametrų įtvirtinimo. Viešosios vertės kūrimo problemų, trukdžių sampratoje mokslinėje literatūroje dažniausiai įvardijamas organizacijų vadovų, lyderių teorinis, metodologinis pasirengimas, dažnai neleidžiantis efektyviai panaudoti efektyvios praktikos ir patirties apibendrinamųjų rekomendacijų bei jau patikrintų teorinių modelių, jų įgyvendinimo mechanizmų. Viešosios vertės kūrimo perspektyvinėse rekomendacijose būtina akcentuoti inovatyvių idėjų ir inovacinės organizacinės veiklos praktikos

vaidmenį, formuojant palankias organizacines vidaus ir išorinės aplinkos sąlygas bei kitas viešosios vertės kūrimo proceso prielaidas XXI a. pradžios valdymo kontekste.

Literatūra

1. Bason, Ch. *Leading Public Sector Innovation. Co-ocreating For a Better Society***.** Chicago: Policy Press, 2014.
2. Blaug, R., Horner, L., Lekhi, R. *Public Value, Politics and Public Management*. London: The Work Foundation, 2006.
3. Bouckaert, G., Halligan, J. *Managing Performance. International Comparison*. London: Routledge, 2008.
4. Coats, D., Passmore, E. *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform*. London: The Work Foundation, 2006.
5. Dwivedi, O.P.,William, G. Public Administration: State of the Discipline – A Historical Odyssey. In: O.P. Dwivedi (ed.). *Public Administration In A Global Context*: *IASIA AT 50*. Bruxelles: Bruylant, 2011: 21–53.
6. Egeberg, M., Trondal, J. Agencification and Location: Does Agency Site Mater ? *Public Administration Review* 11(2) 2010: 97 – 108.
7. Giedraitytė,V., Raipa, A. Rizikos valdymas viešojo sektoriaus inovaciniuose procesuose. *Viešoji politika ir administravimas* 11(4) (2012): 607 – 618.
8. Guzman, F., Sierra, V. Public – Private Collaboration: Branded Public Services? *European Journal of Marketing* 46 (7) (2011): 1 – 32.
9. Hofstede, G. *Culture's Consequences: Comparing Values Behaviours*, *Institutions and Organization Across Nations*. Newbury Park: Sage Publications, 2001.
10. Klijn, E. Trust in Governance Networks: Looking for a Conditions for Innovative Solutions and Outcomes. In: St. Osborne (ed.). *The New Public Governance*. London: Routledge, 2010: 303 – 321.
11. Mateij, L., Lazar, J. Quality Management and the Reform of Public Administration in Several States in South - Eastern Europe. Comparative Analysis. *Theoretical and Applied Economics* 18(4) (2011): 65 – 88.
12. McNabb, D. *The New Face of Government*. New York: CRC Press, 2009.
13. Meuleman, L. *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Market*. Leipcig: Springer, 2008.
14. Michels, A. Innovations in Democratic Governance: How does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy ? *International Review of Administrative Sciences* 77(2) (2011): 275 - 293.
15. Moore, M., Hartley, J. Innovation in Governance. In: St. Osborne (ed.). *The New Public Governance.* London: Routledge, 2010: 52 – 72.
16. Osborne, St., Brown, L. Innovation, Public Policy and Public Service Delivery in the UK. *Public Administration Review* 65(6) (2011): 713 – 727.
17. Raipa, A. Modernaus viešojo valdymo genezė ir evoliucija amžių sandūroje. *Vie*šasis a*dministravimas* 2(34) (2012): 93 – 96.

18. Raipa, A. Naujojo viešojo valdymo dekompozicijos analizė. Kn: A. Raipa ir kiti. *Modernus viešasis valdymas*. Kaunas: Vitae Litera, 2012: 245 – 263.
19. Raipa, A., Jurkšienė, L. Inovaciniai pokyčiai viešosiose organizacijose: vertinimo problemos. *Viešasis administravimas* 3(35) (2012): 28 – 36.
20. Rosenbaum, A. The Post – Governance World: Continuing Challenges, New Opportunities. In: O.P.Dwivedi (ed.). *Public Administration In A Global Context: IASIA 50*. Bruxeles: Bruylant, 2011: 153 – 181.

Alvydas Raipa

The Creation of Public Value in the New Public Governance Projections

Abstract

The article, on the basis of meta-analysis of scientific literature, interpretative – theoretical modelling and other research methods, analyses the essential elements and features of creation of public value, the role of internal and external factors of creation process. The basic background of analysis methodology is the doctrine of modern public governance, named as „metagovernance‘ (governance of the governance). The main indicators of „metagovernance“ are: creation of more sophisticated theory of role of public policy, citizens involvement, strategic planning, social responsibility, new view to place and role of networking and modernisation of implementation process, development effective constructs, trends and perspectives, measure instruments and mechanisms in the process of creation of public value.

In the practice, public value construct of creation process is understanding as the whole of objective and subjective factors, indicators, methods and procedures, consist and can be decomposed as: development of more progressive models of public governance; installing of new organizational culture and organizational behaviour; establishing more strong mechanisms of formation and learning of the staff of public organizations; assessing their activity from the citizens expectations perspective.

Quality of creation of public value depends on the idea of democratic governance i. e. understanding that the members of society, the groups of citizens are more than only consumers. Sophisticated thinking about creation of public value included direct participation of citizens, interest groups as co-creators of public value.

The process of public value creation is closely related with modernization of style and methods of the public organization development. Innovative factors, ideology and new challenges in public governance can be considered as evolution from inter-organizational collaboration to inter-sectoral integration, development of new forms and mechanisms of performance management and new types of hybrid and multi-organization forms and constructs of organization in XXI century.

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

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

Straipsnis įteiktas 2016 m. sausio–vasario mėn., recenzuotas, parengtas spaudai 2016 m. kovo–birželio mėn.