

Sumanus viešasis valdymas: samprata ir dimensijos

Eglė Gaulė

*Kauno technologijos universitetas
A. Mickevičiaus 37, LT-44309 Kaunas*

crossref <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppa.13.3.8300>

***Anotacija.** Sprendžiant visuomenėje ir ekonomikoje kylančiais sudėtingas problemas ir siekiant užtikrinti tvarų socialinį ir ekonominį valstybės vystymąsi, tradiciniais laikyti viešojo valdymo modeliai ir metodai tapo neveiksmingi. Straipsnyje aptariama viešojo valdymo modelio, kuris leistų sumaniai veikti dinaminėje aplinkoje sprendžiant kompleksines problemas, paieškos ir pagrindimas. Straipsnyje, remiantis viešojo valdymo iššūkiais ir pagrindinėmis reformų kryptimis, yra pateikta sumanaus viešojo valdymo koncepcija ir išskirtos dimensijos. Sumanus viešasis valdymas įvardijamas kaip valdymo modelis, pasižymintis suinteresuotųjų dalyvavimu ir tinklaveika grįsta veikla, kai, remiantis savalaikiu ir kompleksine informacija, priimami sąlygas atitinkantys racionalūs sprendimai, pasirenkamos jų įgyvendinimo struktūros ir procesai, technologijos ir priemonės. Tam sumanaus viešojo valdymo dimensijos – strateginis judumas, horizontalus valdymas, bendradarbiavimas sąveikoje ir įgalintas pilietiškumas – turi būti integruotos į sistemos struktūras ir procesus bei reikštis per bendrą etosą ir kultūrą.*

Raktiniai žodžiai: *viešasis valdymas, sumanus viešasis valdymas, sumanaus viešojo valdymo dimensijos, viešojo valdymo reforma.*

Keywords: *public governance, smart public governance, smart public governance dimensions, public governance reform.*

Įvadas

Išsivysčiusių ir besivystančių valstybių valdžia nuolat patiria naujų iššūkių, kuriuos sąlygoja globalizacija, demografiniai, socialiniai, ekonominiai ir technologiniai pokyčiai. Mažėjant socialinei sanglaudai, nepasitikint tradicinėmis valdžios institucijomis, esant finansų rinkų nestabilumui, demografiniams pokyčiams ir migracijai, reikia pertvarkyti socialinę sistemą ir užtikrinti tvarų ekonominį augimą. Tai kelia naujus reikalavimus viešojo valdymo sistemai. Valstybių valdžia turi surasti atitinkamus valdymo ir viešojo sektoriaus veiklos organizavimo būdus, kuriuos naudojant būtų sprendžiamos aktualios viešojo valdymo problemos: užtikrintas tvarus

vystymasis, viešojo sektoriaus integralumas ir didinamas žmonių pasitikėjimas valdžia. Siekdamas minėtų tikslų valstybių vyriausybės vykdo viešojo valdymo reformas, kuriomis siekiama patenkinti didėjančius žmonių lūkesčius, kad valdžia veiksmingai ir efektyviai spręstų socialines ir ekonomines problemas. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) (angl. *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)*) atliktos Viešojo valdymo apžvalgos (angl. *Public Governance Reviews*) būtent ir rodo šias pastangas reformuoti viešojo valdymo sistemas išsivysčiusiose ir besivystančiose valstybėse. Valstybėse siekiama suformuoti tokias viešojo valdymo sistemas, kurios užtikrintų valdžios gebėjimą efektyviai veikti kompleksinėje ir dinaminėje aplinkoje sprendžiant sudėtingas socialines ir ekonomines problemas.

Vis dažniau mokslinėje literatūroje ir politinėje retorikoje bei dokumentuose vartojama sumanaus viešojo valdymo sąvoka (angl. *smart public governance*), tačiau kol kas ji nėra aiškiai apibrėžta. Mokslininkai sumanaus viešojo valdymo koncepciją dažniausiai vartoja tirdami e. valdymo arba sumaniojo miesto vystymo klausimus (žr. J. Buškevičiūtės straipsnį). Tačiau šios prieigos fragmentiškai atskleidžia sumanaus viešojo valdymo koncepciją. Tad straipsnyje tiriamos problemos pagrindą sudaro viešojo valdymo dimensijų, kurios įgalintų efektyviai ir veiksmingai veikti sparčiai kintančiomis ir kompleksinėmis sąlygomis, nustatymas. Atsižvelgiant į tai straipsnyje keliamas tikslas – nustatyti sumanaus viešojo valdymo koncepciją. Tyrimo uždaviniai:

- pagrįsti sumanaus viešojo valdymo poreikį;
- nustatyti ir susisteminti pagrindines viešojo valdymo reformų kryptis išsivysčiusiose ir besivystančiose šalyse;
- pateikti sumanaus viešojo valdymo koncepciją, pagrindžiant sumanaus viešojo valdymo dimensijas.

Tyrimo metodai – mokslinės literatūros turinio analizė. Pirmame straipsnio skyriuje, atskleidus viešojo valdymo aplinkos kaitos sąlygotus iššūkius viešojo valdymo sistemai ir remiantis sumanaus socialinių sistemų valdymo savybėmis, yra pagrįstas sumanaus viešojo valdymo poreikis. Antrame skyriuje yra pateiktos susistemintos viešojo valdymo problemos ir reformų išsivysčiusiuose ir besivystančiose šalyse kryptys. Trečiame skyriuje, remiantis pirmojo ir antrojo skyriaus išvalgomis, pateikta sumanaus viešojo valdymo koncepcija ir atskleistos sumanaus viešojo valdymo dimensijos. Straipsnio pabaigoje pateikti apibendrinimai ir išvados.

Straipsnis finansuojamas Europos socialinio fondo lėšomis pagal visuotinės dotacijos priemonę Nr. VP1-5.1-FM-01-V-02-001, įgyvendinant projektą „Sumanus socialinių sistemų vystymasis“.

Sumanaus viešojo valdymo poreikio pagrindimas

Išsivysčiusių ir besivystančių valstybių valdžia susiduria su panašiomis problemomis ir patiria panašius viešojo valdymo iššūkius. Veikdama kompleksinėje ir nestabilioje aplinkoje [45], kurioje kyla vis daugiau sudėtingų problemų (angl.

wicked issues) [40; 3], valstybių valdžia patiria vis daugiau ir sudėtingesnių iššūkių. Šie iššūkiai yra sąlygoti socialinės kaitos, kurią lemia tiek bendresni technologinių inovacijų sąlygoti visuomenės raidos procesai, tokie kaip industrinės visuomenės transformacija į žinių visuomenę [47], tiek dėl globalios finansinės ir ekonominės krizės atsiradusios užimtumo problemos [9]. Į politinę darbotvarkę įtraukiama vis daugiau sudėtingų klausimų, kuriuos reikia spręsti. Sudėtingomis problemomis yra vadinamos daugiausia iššūkių keliančios kompleksinės daugiadimensinės problemos, kurios apima daugiau nei vieną viešojo valdymo arba vienos valdžios institucijos kompetencijos sritį [34]. Todėl šioms problemoms spręsti reikia kompleksinių ir integruotų valdžios sprendimų [10], kurių daugelis yra sprendžiami globalioje daugialygmėninėje politinėje arenoje. Be to, daugeliui problemų spręsti reikia aktyvaus socialinių partnerių dalyvavimo [44, p. 78], grįsto valdžios, nepelno ir verslo organizacijų bendradarbiavimu.

Valstybių piliečiai tikisi, kad valdžia spręs problemas veiksmingiau ir veiks efektyviau: piliečiai reikalauja daugiau ir geresnės kokybės bei labiau individualizuotų viešųjų paslaugų, tačiau šie lūkesčiai negali būti tenkinami didinant viešąsias išlaidas [40]. Kadangi piliečių pasitikėjimas valdžia silpnėja [2], valdžia turi veikti ne tik efektyviai – padaryti daugiau disponuodama mažesniais ištekliais, bet ir aiškiai matomais būdais, kad atgautų savo piliečių pasitikėjimą. Viešosios politikos ir valdymo strategijos turi kurti viešąją vertę, būti įteisintos, įmanomos įgyvendinti ir tvarios [21].

Apibendrinant galima teigti, kad požiūris į valdžią ir viešąjį valdymą keičiasi keldamas naujus reikalavimus viešojo valdymo sistemai. Tradiciniai valdymo modeliai ir metodai tapo neveiksmingi, ir turi būti imtasi naujų iniciatyvų siekiant įveikti netikrumo ir kompleksiskumo sąlygotus iššūkius [36; 5]. Viešojo valdymo sistema turi tapti sumania sistema. Sumania socialine sistema yra laikytina tokia sąveikos sistema, kurioje sąveikaudami žmonės gauna informaciją ir kitus jiems reikalingus išteklius, kad, išvelgę kritinius savo aplinkos aspektus ir priėmę atitinkamus laiku priimtus sprendimus, gebėtų siekti sistemos tikslų [14]. Socialinės sistemos sumanumą sąlygoja intelektualumas, kuris įgalina suvokti aplinką ir jos kaitą, bei normos ir taisyklės, pagal kurias nustatomi ryšiai ir komunikacija sistemoje bei įgalinamas kūrybiškumas ir inovatyvumas priimant ir įgyvendinant sprendimus [14]. Sumani valdymo sistema užtikrina laiku priimtą ir efektyvų sudėtingų problemų sprendimą aukšto kompleksiskumo, neapibrėžtumo ir nestabilumo sąlygomis.

Valstybę galima suvokti kaip sudėtingų sąveikų ir procesų bei valdymo tinklų visumą [44, p. 4], o viešąjį valdymą – kaip struktūras ir procesus, kuriuos naudodama valdžia priima sprendimus ir naudoja išteklius siekdama valdyti visuomenę ir ekonomiką [44, p.78]. Esant sudėtingoms valdžios sprendžiamoms problemoms ir besikeičiant ryšiams tarp visuomenės ir valdžios, keičiasi viešasis valdymas. Daugelio problemų sprendimas retai kada apima vienos institucijos kompetencijos sritį, todėl tam reikia tokių valdymo modelių ar prieigų, kurie įgalintų tarpinstitucinį bendradarbiavimą visais valdymo lygiais įtraukdami daugelį suinteresuotųjų [44, p. 1–2]. Todėl viešasis valdymas tampa kompleksine ir daugiafunkcine valdymo

sistema, kurioje suinteresuotųjų sąveikos yra grįstos tinklaveika. Tokioje sistemoje viešosios politikos priemonės (techninės socialinių santykių organizavimo priemonės, kurios įtvirtina prasmę, įsitikinimus ir žinias) keičia planavimą, vadovavimą ir kontrolę sutartimis grįstu valdymu, standartizacija, veiklos efektyvumo vertinimu ir reguliavimu [44, p. 6]. Viešojo valdymo sistema apima struktūras ir priemones, kuriuos naudodami suinteresuotieji (valdžios, nepelno ir verslo sektorių atstovus) sprendžia socialines ir ekonomines problemas. Taikant bendrąją sumanaus socialinės sistemos valdymo prieigą, *sumania viešojo valdymo sistema laikytina ta, kuri įgalina valdžią efektyviai veikti sudėtingomis ir greitai kintančiomis socialinėmis ir ekonominėmis sąlygomis, tam panaudojant viešojo valdymo sistemoje ir jos aplinkoje esantį intelektualinį kapitalą siekiant visuomenės gerovės*. Valstybių valdžia turi sukurti naujus bendradarbiavimo grįstus veiklos būdus, kad veiksmingai ir efektyviai pasiektų tvaraus augimo, užtikrintų dorovinį principingumą ir pasiektų visuomenės pasitikėjimą valdžia.

Viešojo valdymo reformų kryptys išsivysčiusiose ir besivystančiose valstybėse

Viešojo valdymo teorijos pateikia bendras kryptis ir įžvalgas, o reformos – būdus ir priemones, kaip jas realizuoti. Pastaraisiais dešimtmečiais viešojo valdymo reformos gerokai pakeitė viešojo valdymo praktiką, todėl reformų analizė leidžia nustatyti viešojo valdymo raidos tendencijas – fiksuoti pasiekimus ir iššūkius. EBPO viešojo valdymo apžvalgose yra atliktas atitinkamos valstybės viešojo valdymo sistemos vertinimas, pagal kurį nustatomos tos viešojo valdymo sritys, stiprinančios valdžios gebėjimus, siekiant tvaraus ekonomikos augimo ir gyventojų gerovės. Todėl šie dokumentai yra puiki viešojo valdymo problemų ir šių sistemų reformų nustatymo priemonė, parodanti, kurios ir kaip viešojo valdymo problemos yra sprendžiamos atskirose valstybėse.

Apibendrinant EBPO viešojo valdymo apžvalgų analizės rezultatus, galima teigti, kad visų šalių valdžia siekia to paties tikslo – efektyviai ir veiksmingai įveikti iškilusius socialinius ir ekonominius iššūkius [22, 29, 26], todėl vienose valstybėse anksčiau, o kitose vėliau yra vykdomos panašios viešojo valdymo reformos. Veiksmingai veikianti laikytina tokia viešojo valdymo sistema, kurioje sukuriama rezultatai, t. y. suformuojama ir įgyvendinama viešoji politika ir teikiamos viešosios paslaugos, atitinkantys jų numatytus tikslus. Efektyviai veikianti viešojo valdymo sistema laikytina ta, kurioje šie rezultatai pasiekiami panaudojant mažiausiai kaštų ir mažiausiai būtinų išteklių [32]. Valstybės valdžia turi veikti proaktyviai, t. y. gebėti iš anksto numatyti naujus iššūkius ir, remdamasi sava ir kitų valstybių patirtimi, nustatyti esamus ir naujus sprendimus, kaip spręsti šiuos iššūkius [29, 30, 24]. Stiprindama viešojo valdymo skaidrumą ir dorovinį principingumą (angl. *integrity*), valdžia siekia sustiprinti gebėjimus valdyti šalį ir (at)gauti visuomenės pasitikėjimą [27, 28, 26].

Reformų sudėtingumas ir kompleksiskumas priklauso nuo viešojo valdymo sistemos būklės ir valdžios gebėjimų reformuoti šią sistemą. Pavyzdžiui, Vidurio Rytų ir Šiaurės Afrikos regione taikant viešojo valdymo reformas, siekiama

suformuoti teisinės valstybės pagrindus ir sustiprinti politikos formavimo, viešųjų finansų ir valstybės tarnybos valdymo gebėjimus [37]. Šios reformos apima teisės aktų rengimo gebėjimų stiprinimą, į veiklos rezultatus orientuotos politikos ir procesų, vidutinės trukmės perspektyvos ir programinės išlaidų struktūros valdant viešuosius finansus įdiegimą, veiklos efektyvumo biudžetinio finansavimo modelio naudojimą viešųjų paslaugų teikimo sistemoje, strateginio žmogiškųjų išteklių valdymo gebėjimų didinimą, kovą su korupcija, administracinių procesų supaprastinimą ir informacinių-komunikacinių technologijų (IKT) taikymą [37].

Išsivysčiusiose šalyse yra toliau stiprinama viešojo valdymo sistema taikant „visaapimančios“ (angl. *whole-of-government*) arba „sujungtos“ (angl. *joint-up*) valdžios požiūrį [31, 23, 32, 24], kuriuo remiantis yra stiprinami horizontalūs ryšiai viešojo valdymo sistemoje ir valdžios ryšiai su gyventojais ir verslu [24] diegiant socialinį dialogą viešojo valdymo sistemoje [30]. Horizontaliems ryšiams plėtoti yra būtinas stiprus vyriausybines centras [33], racionalus vyriausybės ir valdžios institucijų veiklos reguliavimas [32, 33, 30], optimali viešojo administravimo institucijų sistema ir motyvuoti darbuotojai [33, 30, 32]. Tinklaveika grįsti ryšiai naudojami formuojant politinę darbotvarkę [23], bendrus įsipareigojimus [26] ir skatinant bendradarbiavimo kultūrą [30]. Orientacija į rezultatų siekimą [30, 25] užtikrinama per integruotą strateginio planavimo ir biudžetinio finansavimo sistemą [30], kai kompleksinės informacijos valdymo sistemos naudojamos strateginiam išteklių [22, 26], rizikos ir pinigų vertės (angl. *value of money*) valdymui [26]. Plėtojant e. valdžios politiką valstybėse [32, 24] yra modernizuojamas viešųjų paslaugų teikimas, kuris grindžiamas inovacijų naudojimu ir IKT taikymu siekiant didinti vartotojų pasitenkinimą [33, 23, 24]. Siekiant skaidrumo ir dorovinio principingumo viešojo valdymo sistemoje, naudojamos antikorupcinės priemonės ir į valdymo procesus įtraukiami visuomenės ir verslo atstovai [27, 28, 26]. Politikos formavimo procese dorovinis principingumas laikomas pritaikymo ir nuolatinio mokymosi priemone [26].

Šios reformų kryptys rodo, kad vis dar abejojama dėl tinkamo viešojo valdymo sistemos veikimo. Nepaisant pastangų reformuoti viešojo valdymo sistemas, daugelio valstybių valdžios gebėjimai nėra pakankami veikti esamomis sąlygomis. Dėl fragmentuotų parlamento ir vykdomosios valdžios ryšių trūksta lyderystės ir tarpinstitucinės atskaitomybės ir atsakomybės piliečiams. Dominuojant teisiniam formalizmui sumažėja lankstumas ir mažiau inovacijų, kuriems yra būtinos tam tikros sąlygos ir skatinimas. Dėl centrinės vyriausybės institucijos (angl. *Centre of Government*) padėties neapibrėžtumo ir gebėjimų trūkumo, ministrų – valstybės tarnautojų ryšių nepaisymo, neaiškių strateginių tikslų ir silpno jų susiejimo su biudžetais bei prastos komunikacijos viešoji politika įgyvendinama prastai. Išlieka aktualūs dorovinio principingumo klausimai. Taigi centrinės vyriausybės institucijos strateginio numatymo, lyderystės ir vadovavimo gebėjimai, institucijų pajėgumas ir tinklaveika, procesų efektyvumas ir orientaciją į rezultatus ir poveikį ekonomikai bei visuomenei, siekiant ilgalaikio augimo ir konkurencingumo,

socialinės sanglaudos ir gerovės, išlieka pagrindinės viešojo valdymo reformų kryptys.

OECD viešojo valdymo apžvalgų analizė rodo, kad nėra vieno reformos modelio, kuris leistų visoms valstybėms išspręsti problemas, įveikti iššūkius ir pasiekti numatomus rezultatus. Nors valstybių valdžios siekiai yra gana panašūs, tačiau sprendimus sąlygoja kontekstinės sąlygos ir valdžios gebėjimai. Tad negalima vadovautis požiūriu, kad vienas modelis tinka visoms šalims (tai rodo ir tarptautinių organizacijų – donorių patirtis įgyvendinant projektus įvairiose šalyse). Reikia remtis bendromis išvalgomis nustatant svarbiausius tarpusavyje susijusius dalykus – tas viešojo valdymo savybes, kurios įgalintų valdžią veikti efektyviai ir veiksmingai dinamiškoje aplinkoje. Apibendrinant galima išskirti šias pagrindines priemones, leisiančias pasiekti sumanaus viešojo valdymo sistemą: strateginė vizija ir judumas (angl. strategic agility), centrinės vyriausybės institucijos lyderystė ir vadovavimas, įgalintas dalyvavimas, dorovinis principingumas ir skaidrumas, instituciniai tinklai, efektyvūs procesai, orientacija į rezultatus ir poveikį visuomenei ir ekonomikai.

Sumanaus viešojo valdymo samprata

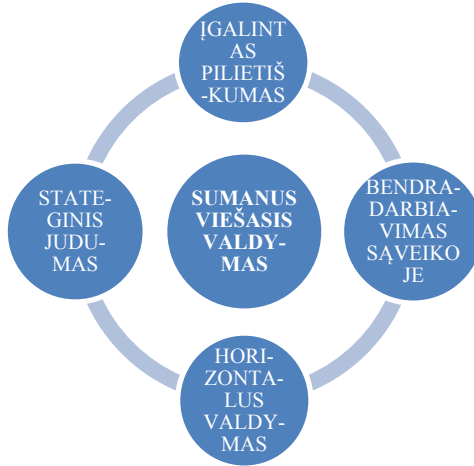
Geriausias valdymo požiūris (modelis) yra tas, kuris įgalina atsižvelgti į situacinius veiksnius [1, p.131] ir veikti užtikrinant prisitaikymą ir lankstumą, kurie ir yra pagrindinės sumanaus viešojo valdymo vertybės [43]. Viešojo valdymo sistemoje lankstumas atsiranda sudarant tokias valdymo struktūras, kurios geriausiai tiktų tam tikromis aplinkybėmis, arba plėtojant tokią santykių formą, kuri yra tinkamiausia tam tikromis sąlygomis [21]. Sudėtingų problemų sprendimas turi būti aptartas įtraukiant suinteresuotuosius, t. y. valdžią, atsižvelgiant į politines sąlygas, arba pagal turimus įgaliojimus vedant derybas su piliečiais ir verslo atstovais. Toks tinklaveika grįstas valdymas konsultuojant, komunikuojant ir vedant derybas skatina mokymąsi ir įgalina sutelkti įvairius išteklius iš daugelio šaltinių [43].

Sumanus viešasis valdymas – valdymo modelis, pasižymintis suinteresuotųjų dalyvavimu ir tinklaveika grįsta veikla, kai, remiantis savalaikiu ir kompleksine informacija, priimami sąlygas atitinkantys racionalūs sprendimai, pasirenkamos jų įgyvendinimo struktūros ir procesai, technologijos ir priemonės, sutelkiami ir stiprinami gebėjimai bei ištekliai siekiant sukurti tvarią viešąją vertę.

Sumanus savybės viešojo valdymo sistemoje turi būti integruotos į sistemos struktūras ir procesus bei reikštis per bendrą etosą ir kultūrą. Skiriamos keturios tarpusavyje susijusios *sumanaus viešojo valdymo dimensijos* (žr. 1 pav.): strateginis judumas, horizontalus valdymas, bendradarbiavimas sąveikoje, įgalintas pilietiškas. Sumanus viešasis valdymas apima tam tikras sąveikos formas ir veiklos metodus, kurie yra taikomi formuojant ir įgyvendinant politiką, teikiant viešąsias paslaugas. Toliau aptarkime kiekvieną sumanaus viešojo valdymo dimensiją.

Strateginis judumas. Valdžia turi veikti iniciatyviai sprendama sudėtingus klausimus greitos socialinės ir ekonominės aplinkos kaitos sąlygomis. Strateginis judumas – valdžios gebėjimas nuspėti vis sudėtingesnius politikos iššūkius ir į juos lanksčiai reaguoti taip išvengiant krizių ir tvarkingai bei laiku vykdant strateginius ir

struktūrinius pokyčius [6]. Strateginis judumas – tai toks veikimo būdas, kada, atsižvelgiant į prioritetus ir aplinkos sąlygas, kiek tik įmanoma nuosekliai yra imamasi prireikus ryžtingų veiksmų. Tam yra būtinos tam tikros institucinės ir procedūrinės sistemos, kurios leistų greitai priimti kokybiškus sprendimus ir užtikrintų efektyvų jų įgyvendinimą kuriant viešąją vertę [24].



1 pav. Sumanaus viešojo valdymo dimensijos

Šaltinis: sudaryta autoriaus

Strateginis judumas yra grįstas jautrumu ir įžvalgumu, bendrais įsipareigojimais ir efektyviu išteklių paskirstymu [24; 13; 11]. Strateginis jautrumas ir įžvalgumas rodo gebėjimą suformuluoti strateginius klausimus, remiantis aukštos kokybės analize ir ekspertize, kurioje atsižvelgiama į ateities poreikius ir perspektyvas, bendrauti su vidiniais ir išoriniais suinteresuotaisiais, ir pažinus aplinką bei nustatius tendencijas išplėtoti iššūkius atitinkančią strategiją. Bendras įsipareigojimas ir sisteminis koordinavimas yra pasiekiamas dalijantis iniciatyvomis ir formuojant bendrą politinę darbotvarkę ir yra būtinas sprendžiant sudėtingas problemas ir tarpfunkcinio pobūdžio klausimus. Efektyvus išteklių paskirstymas pasiekiamas susiejant lėšas su valdžios tikslais ir skatinant darbuotojų mobilumą valstybės tarnyboje.

Strateginis judumas suformuoja strateginės lyderystės gebėjimus, kai centrinės valdžios institucijos geba nustatyti ir operacionalizuoti ilgalaikę valstybės vystymosi strategiją, kurią naudojant efektyviai ir veiksmingai siekiama visuomenės gerovės. Taip pat gebėjimą koordinuoti jos įgyvendinimą, kai įrodymais grįstais sprendimais ir įžvalgumu yra nustatomi vidiniai ir išoriniai iššūkiai, užtikrinamas efektyvus reguliavimas ir viešųjų paslaugų teikimas, mobilizuojami suinteresuotieji ir sutelkiami ištekliai siekiant integruotų rezultatų [22, 29].

Horizontalus valdymas. Sprendžiant problemas reikia horizontaliu požiūriu grįstą valdymo procesų ir priemonių, kad būtų pasiekti integruoti rezultatai ir poveikis. Horizontalumu grįstas politikos formavimas leidžia integruoti politikos formavimą ir išteklių paskirstymą, skatinančius sistemišką įrodymų naudojimą formuojant politiką ir inovacijas bei plėtojant mokymosi gebėjimus [10]. Horizontalus valdymas apima ryšių, siekiant daugelio tikslų, valdymą, kuris orientuotas į veiklos tikslų siekimą, teikėjų tinklų valdymą, pasitikėjimo kūrimą ir išlaikymą, bendrų piliečių (ne tik gyventojų, kaip viešųjų paslaugų vartotojų) tikslų siekimą (konkretūs tikslai, daugiau rezultatų bei pasitikėjimo ir teisėtumo formavimas) [21].

Bendradarbiavimu grįstas ir koordinuotas horizontalus tarpinstitucinis (tarp ministerijų, departamentų, agentūrų, valdžios lygių ir t. t.) darbas yra būtinas politikai formuoti ir įgyvendinti realizuojant „visaapimančios“ ar „sujungtos“ valdžios požiūrį. Vykstant horizontaliam koordinavimui reikia politinių ir vykdomosios valdžios lyderių įsitraukimo ir įsipareigojimų. Politiniai lyderiai aktyviai veikia tinklų valdymo ir viešųjų paslaugų teikimo procesuose bei užtikrina bendrus viešojo valdymo sistemos pajėgumus [43]. Šis požiūris yra grįstas prielaida, kad politiniai ir vykdomosios valdžios lyderiai naudoja darbo grupes kaip priemonę viešųjų organizacijų bendradarbiavimui skatinti [5]. Taip valstybės tarnautojai bendradarbiauja tarpusavyje ir su kitų institucijų darbuotojais, bendruomenėmis ir viešųjų paslaugų vartotojais [39]. Taip gali būti užtikrinamas integruotas viešųjų paslaugų teikimas, kuris yra grindžiamas paslaugų sujungimu ir suderinimu siekiant suformuoti vientisą paslaugų gyventojams sistemą [15].

Centrinė vyriausybė institucija yra suvokiama kaip tam tikra politinė erdvė, kurioje sutelkiami politiniai tikslai, atsižvelgiant į tam tikras kiekvienos vyriausybės veiklos sąlygas [10]. Centrinės vyriausybės institucijos struktūra ir joje vykstantys procesai turi užtikrinti gebėjimą nustatyti spragas ir prieštaravimus, atsirandančius viešojo valdymo sistemoje. Viešoji politika natūraliai kyla iš veiksmų, skirtų tam tikrai problemai spręsti [29], kai sprendimas pragmatiškai parenkamas iš alternatyvų užtikrinant tinkamą intervencijos priemonių naudojimą rezultatams ir poveikiui pasiekti [43]. Viešojo valdymo sistema turi gebėti prisitaikyti prie kintančių aplinkos sąlygų, ir tik naudojant aplinkos informaciją galima užtikrinti valdymo veiksmingumą [44, p. 78]. Nors yra siekis taikyti įrodymais grįstą požiūrį viešojo valdymo sistemoje [43], tačiau dėl jo taikymo sunkumų neapibrėžtumo sąlygomis politika labiau papildoma įrodymais, nei jais grindžiama [29]. Nepaisant to, sisteminės stebėsenos ir vertinimo procedūros naudojamos siekiant įtraukti informaciją į politikos formavimą: renkant patikimus veikos duomenis ir atliekant lyginamąją analizę bei vėliau naudojant šiuos duomenis sprendimams formuoti ir intervencijai tobulinti [9].

Efektyvus politikos įgyvendinimas pasiekiamas turint kompetentingus darbuotojus ir pasirinkus tinkamus vadybinius metodus ir priemones. Valstybės tarnautojų kompetencija yra vienas pagrindinių veiksnių, lemiančių valdymo sistemos intelektinį pajėgumą, tad sumanios valdžios institucijos siekia, kad jų darbuotojai įgytų ir tobulintų kvalifikaciją, apimančią pagrindines ir sektoriaus specifines bei bendras strateginio ir rizikos valdymo srities kompetencijas [9]. Biudžetinio

finansavimo priemonės ir struktūros turi užtikrinti biudžeto judumą sprendžiant nesudėtingas ir kompleksines problemas ir siekiant trumpalaikių (mažinti biudžeto deficitą ir apriboti valstybės skolą) ir ilgalaikių (sudaryti sąlygas strateginiams politikos pokyčiams vykti, naujoms politinėms iniciatyvoms atsirasti ir augantiems piliečių poreikiams finansuoti) tikslų [12]. Taip pat svarbus ir rizikos valdymas, kuris apima sisteminę rizikų identifikavimą, įvertinimą ir veiksmingą atsaką, nes valdžia patiria strateginių, veiklos ir finansinių rizikų, kurios gali riboti sprendimus ir veiklą siekiant numatytų tikslų. Taigi horizontalus valdymas apima:

- naujus tarporganizacinio darbo būdus, grįstus naujomis tarporganizacinės sąveikos formomis, kai yra nustatyti bendri tikslai ir susitarta dėl valdymo struktūros, procesų ir vaidmenų;
- naujus organizacijų tipus, kai organizacijos kultūra remia ir palaiko veiklą už organizacijos ribų, ir gebėjimus tai daryti, įskaitant darbuotojų įgūdžių tai daryti plėtojimą;
- naują atsakomybės ir paskatų sistemą, kuri yra integruota į veiklos valdymo sistemą, kai organizacijos siekia tiek institucinių (funkcinių), tiek bendrų (tarpfunkcinių) tikslų;
- naujus viešųjų paslaugų teikimo būdus, kai yra labiau orientuojamasi į vartotojų aptarnavimą, steigiami vartotojų paslaugų centrai, teikiantys integruotas ir geriau gyventojų poreikius atitinkančias paslaugas [19].

Bendradarbiavimas sąveikaujant. Institucijos rodo struktūrų ir procesų sąveikas valdymo sistemoje [44, p. 81] ir įkūnija valdymo vertybes ir idėjas [44, p. 88]. Kadangi institucijų prigimtis lemia politinės sistemos pajėgumą efektyviai valdyti, institucijos yra reikšmingos ne tik tuo, kaip priima vidinius sprendimus, bet ir tuo, kaip įtraukia socialinius partnerius [44, p. 79]. Politikos formavimas tinklaveikos sąlygomis leidžia valstybę suvokti labiau kaip tinklų tinklą, o ne formalios hierarchijos sistemą [44, p. 31].

Socialinėse ir ekonominėse veiklose socialiniai sąveikumo ryšiai yra grįsti bendradarbiavimu. „Sujungtos“ ir „visaapimančios“ valdžios iniciatyvos yra bandymų stiprinti bendradarbiavimą ir surasti naujus koordinavimo būdus išraiška [5; 4; 35]. Bendradarbiavimu sąveikaujant yra užtikrinamas horizontalus ir vertikalus valdžios veiklos koordinavimas siekiant politikos nuoseklumo, efektyvesnio išteklių naudojimo, skatinama ir pasiekama sinergija ir inovacijos. Bendradarbiavimas, o ne konkurencija yra pagrindinis inovatyvių sprendimų šaltinis [40]. Vykstant diskusijoms ir deryboms, keičiamasi informacija, skatinamas mokymasis, formuojama bendra atsakomybė dėl naujų sprendimų ir sutelkiami visų suinteresuotųjų ištekliai tikslams siekti.

Valdžios institucijų bendradarbiavimo su verslo ir ne pelno siekiančiomis organizacijomis poreikis egzistuoja, nepaisant to, ar valdžia veikia kaip prekių ir paslaugų vartotojas, ar kaip viešųjų gėrybių teikėjas, ar kaip ekonominis suinteresuotasis [9]. Viešosios politikos formavimas ir įgyvendinimas valdžios, verslo ir visuomenės atstovų ryšių tinkle [7; 16; 17; 41] yra tarpsektoriniu, tarporganizaciniu ir tarpinstituciniu bendradarbiavimu grįsta partnerystė, kuri leidžia priimti

pragmatiškus ir aplinkos sąlygas atitinkančius problemų sprendimus, integruojant hierarchinį, rinkos ir tinklaveika grįsto valdymo modelius [43, p. 119; 20].

Tinklaveika – interaktyvumu, refleksyvumu ir bendradarbiavimu grįstas koordinavimas, kuris yra orientuotas labiau į susiejimą ir sujungimą nei vadovavimą, įtikinimą nei kontrolę, problemų sprendimą nei tik funkcijų vykdymą. Tinklaveika yra naudojama visais valdymo lygiais ir reikalauja, kad institucijos veiktų už joms įprastų institucinių ribų, siekiant bendrų tikslų ir bendrai sprendžiant politines problemas [23], bei įgalinti individus, grupes ir organizacijas veikti kartu. Veikimas tinkluose yra grįstas trimis principais: tarpusavio priklausomybe, koordinavimu ir savivaldumu, t. y. siekdami savo tikslų tinklo vieni nariai yra priklausomi nuo kitų tinklo narių išteklių ir turi veikti kartu, o patys tinklai yra santykiniai savarankiški nuo kitų tinklų ir valdžios [44, p. 27]. Dėl šios tinklo narių tarpusavio priklausomybės atsirandanti derybomis grįsta strateginė veikla ir yra tai, kas suformuoja ir palaiko tinklą. Nustatant bendrus tinklo tikslus ir esant bendrai tinklo narių veiklai, reikia tam tikro lygio vidinės koordinacijos. Tinklų savivaldumas priklauso nuo įgalinančių ir ribojančių kontekstinių veiksnių, tarp jų politinės aplinkos ir kitų tinklų. Siekiant numatyti ir rutinizuoti valdžios ir visuomenės sąveikas, pageidautina tam tinklų atitinkamo lygio institucionalizacija, kad būtų sukurta inovatyviems sprendimams palanki aplinka [44, p. 81–86].

Įgalintas pilietiškumas. Valdžios ir visuomenės ryšys yra ypač svarbus, nes visuomenėje slypi esminiai viešojo valdymo veiksmingumo elementai, o viešasis valdymas yra svarbus kolektyvinei visuomenės veiklai [44, p. 124]. Tampant sudėtingiems ir mažiau apibrėžtiems valstybės ir visuomenės ryšiams, formalios ir neformalios šios sąveikos priemonės tampa lankstesnės ir universalesnės [44, p. 137–138].

Aktyvus piliečių dalyvavimas viešojo valdymo sistemoje vis dažniau yra pripažįstamas kaip viešosios vertės kūrimo ir inovacijų viešajame sektoriuje variklis. Suvokus, kad valdžia negali viena išspręsti sudėtingų problemų, piliečių dalyvavimas tampa vis svarbesnis siekiant viešosios politikos tikslų (pavyzdžiui, visuomenės sveikatos ar globalinio atšilimo srityse) [18], kai nepakanka viešų konsultacijų ir informacijos sklaidos. Tai skatina bendradarbiavimu grįstą pilietiškumą – numatomi nauji būdai piliečiams išreikšti savo poreikius ir sudaromos sąlygos dalyvauti priimant valdymo sprendimus, valdant viešuosius finansus ir teikiant viešąsias paslaugas [8; 9; 47]. Įgalinto pilietiškumo tikslas – ne tik skatinti bendruomeniškumą ir vietos savivaldą, bet ir mobilizuoti gyventojų išteklius, energiją ir idėjas viešojo valdymo sistemoje ir stiprinti sprendimų teisėtumą [38]. Tai skatina bendradarbiavimu grįstą pilietiškumą, kuris keičia liberalią pilietybės sampratą, kai pilietis matomas kaip pasyvus juridinių teisių turėtojas [46]. Piliečių įtraukimas ir įgalinimas viešųjų paslaugų teikimo procese, sudarant sąlygas ne tik dalyvauti priimant sprendimus, bet ir tapti paslaugų bendrakūrėjais, leidžia geriau tenkinti gyventojų poreikius ir skirti dalį atsakomybės gyventojams, taip didinant viešųjų paslaugų kokybę [9; 47]. Sumanaus viešojo valdymo modelyje kiekvienos šių

dimensijų pasireiškimas yra būtinas, tačiau, atsižvelgiant į sąlygas valstybėje ir valdžios gebėjimus, bus skirtingas.

Išvados

1. Valstybių valdžioms sprendžiant sudėtingus klausimus ir patiriant sudėtingus iššūkius dinamiškoje aplinkoje tradicinis valdymo modelis tapo neefektyvus. Didėjant piliečių lūkesčiams dėl to, ką ir kaip turi daryti valdžia, kyla naujų iššūkių viešajam valdymui. Atlikus EBPO viešojo valdymo apžvalgų analizę nustatyta, kad taikant reformas siekiama viešojo valdymo efektyvumo ir veiksmingumo bei geriau atitikti socialinius ir ekonominius iššūkius. Taikant viešojo valdymo reformas, stiprinami centrinės vyriausybės institucijos strateginio numatymo, lyderystės ir vadovavimo gebėjimai, plėtojamas institucijų pajėgumas ir tinklaveika, didinamas procesų efektyvumas bei orientacija į rezultatus ir poveikį ekonomikai ir visuomenei.

2. Viešasis valdymas gali būti suprantamas kaip remiantis tam tikrais principais vykstantys sudėtingi procesai ir sąveikos, kai socialinių interesų siekiantys veikėjai, sąveikauja formuodami ir įgyvendindami viešąją politiką, kuria daromas poveikis gyvenimo kokybei. Sumanus viešasis valdymas – valdymo modelis, pasižymintis suinteresuotųjų dalyvavimu ir tinklaveika grįsta veikla, kai, remiantis savalaikiu ir kompleksine informacija, priimami sąlygas atitinkantys racionalūs sprendimai, pasirenkamos jų įgyvendinimo struktūros ir procesai.

3. Viešojo valdymo sistemos sumanumą sąlygojančios savybės turi būti integruotas į sistemos struktūras ir procesus bei reikštis per bendrą etosą ir kultūrą. Todėl sumanaus viešojo valdymo dimensijų – strateginio judumo, horizontalaus valdymo, bendradarbiavimo sąveikoje ir įgalinto pilietiškumo – naudojimas keičia sąveikos formas ir veiklos metodus, kurie taikomi formuojant ir įgyvendinant politiką, teikiant viešąsias paslaugas. Sumanus viešojo valdymo modelyje kiekvienos iš šių dimensijų reiškinys yra būtinas, tačiau, atsižvelgiant į sąlygas valstybėje ir valdžios gebėjimus, bus skirtingas.

Literatūra

1. Alford, J., Hughes, O. Public value pragmatism as the next phase of public management, *American Review of Public Administration*, 2008, No 38 (2), p. 130–148.
2. Bouckaert, G. Trust and Public Administration, *Administration*, 2012, No 60 (1), p. 91–115.
3. Bovaird, T., Löffler, E. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies, *International Review of Administrative Sciences*, 2003, No 69 (3), p. 313–328.
4. Christensen, T., Lagreid, P. The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: the Norwegian Case, *Public Organization Review*, 2008, No 8, p. 97–116.
5. Christensen, T., Lagreid, P. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, *Public Administration Review*, 2007, No 67 (6), p. 1059–1066.

6. Doz, Y. L., Kosonen M. *Fast Strategy: How Strategic Agility Will Help You to Stay Ahead of the Game*. First Edition. Pearson Education. 2008.
7. Edelenbos, J., Van Buuren, A., Klijn, E. H. Connective Capacities of Network Managers, *Public Management Review*, 2013, No 15 (1), p. 131–159.
8. *Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultations and Public Participation*. OECD Public Management Policy Brief, 2001, No 10.
9. Farrell, D., Goodman, A. *Government by Design: Four Principles for a Better Public Sector*. McKinsey Company. 2013: http://www.mckinsey.com/insights/public_sector/government_by_design_four_principles_for_a_better_public_sector.
10. *Government for the Future, 2013*. Ministry of Finance, Finland: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20131119Government_for_the_Future.pdf.
11. Hämäläinen, T., Kosonen, M., Doz, Y. L. *Strategic Agility in Public Management: New Perspectives from INSEAD-Sitra*. INSEAD: The Business School of the World. 2012.
12. Hawkesworth, I., Klepšvik, K. Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12, *OECD Journal on Budgeting*, 2013, No 13 (1), p. 105–140.
13. International Workshop “Strategic Agility for Strong Societies and Economies”. Summary and issues for further debate. OECD Publishing. 2012c.
14. Juceviciene, P., Jucevicius R., *What Does it Mean to be Smart?*, Conference Proceedings of the 8th International Scientific Conference “Business and Management 2014”, held on 15–16, 2014, Vilnius, Lithuania.
15. Kernaghan, K. Moving Towards the Virtual State: Integrating Services and Service Channels for Citizen-centred Delivery, *International Review of Administrative Sciences*, 2005, No 71 (1), p. 119–31.
16. Klijn, E. H., Koppenjan, J. Governance Network Theory: Past, Present and Future, *Policy & Politics* 2012, No 40 (4), p. 587–606.
17. Klijn, E. H., Steijn, B., Edelenbos, J. The Impact of Network Management on Outcomes in Governance Networks, *Public Administration*, 2010, No 88 (4), p. 1063–1082.
18. Lenihan, D., Barber, T., Fox, G. and Milloy, J. *Progressive Governance for Canadians*. Ottawa: Public Policy forum. 2007: http://www.canada2020.ca/files/Canada_2020_CB_Book.pdf.
19. Ling, T. Delivering Joined-up Government in The UK: Dimensions, Issues and Problems, *Public Administration*, 2002, No 80 (4), p. 615–642.
20. Meuleman, L. *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks, and Markets*, Physica Verlag: Heidelberg. 2008.
21. O’Flynn, J. *Adding Public Value: A New Era of Contractual Governance?* Presented at the PAC Annual Conference – Public Administration and Management, University of Nottingham, 5–7 September, 2005, University of Nottingham, United Kingdom.
22. OECD Public Governance Reviews. *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Publishing, 2013.

23. OECD Public Governance Reviews. *Estonia: Towards a Single Government Approach*. OECD Publishing, 2011.
24. OECD Public Governance Reviews. *Finland: Working Together to Sustain Success*. OECD Publishing, 2010.
25. OECD Public Governance Reviews. *Ireland 2008: Towards an Integrated Public Service*, OECD Publishing, 2008.
26. OECD Public Governance Reviews. *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD Publishing, 2012.
27. OECD Public Governance Reviews. *OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2013a.
28. OECD Public Governance Reviews. *OECD Integrity Review of Tunisia: The Public Sector Framework*, OECD Publishing, 2013b.
29. OECD Public Governance Reviews. *Poland: Implementing Strategic-State Capability*. OECD Publishing, 2013c.
30. OECD Public Governance Reviews. *Slovenia: Towards a Strategic and Efficient State*. OECD Publishing, 2012b
31. OECD Public Governance Reviews. *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*. OECD Publishing, 2013d.
32. OECD Public Governance Reviews. *Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*. OECD Publishing, 2011a.
33. OECD Public Governance Reviews: *France: An international perspective on the General Review of Public Policies*, OECD Publishing, 2012a.
34. Peters, G. Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination, *Public Administration*, 1998, No 76, p. 295–311.
35. Pollitt, C. Joined-up Government: a Survey, *Political Studies Review*, 2003, No 1, p. 34–39.
36. Pollitt, C.; Bouckaert, G. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Oxford University Press, 2011.
37. *Progress in Public Management in the Middle East and North Africa: Case Studies on Policy Reform*. OECD Publishing, 2010a.
38. Skelcher, C., Torfling, J. Collaborative Innovation in the Public Sector: An Analytical Framework, *Working Paper Series: Studies in Collaborative Innovations*, 2010, No 1, p. 2–23.
39. Smith, R. F. I. Focusing on Public Value: Something New and Something Old, *Australian Journal of Public Administration*, 2004, No 63 (4), p. 68–79.
40. Sorensen, E., Torfing, J. Collaborative Innovation in the Public Sector, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 2012, No 17 (1), p. 1–14.
41. Sorensen, E.; Torfing, J. Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance, *Public Administration*, 2009, No 87 (2), p. 234–258.
42. Stoker, G. Governance as Theory: Five Propositions, *International Social Science Journal*, 1998, 50, p. 17–28. Stoker, G. Public Value Management: A New Narrative for

- Networked Governance? *American Review of Public Administration*, 2006, No 36 (1), p. 41–57.
43. *The SAGE Handbook of Governance*, ed. by M.Bevir, 2011, SAGE Publications India Pvt Ltd.
 44. Tollefson, C., Zito, T.; Gale, F. Symposium Overview: Conceptualizing New Governance Arrangements, *Public Administration*, 2012, No 90, p. 3–18.
 45. Torfing, J., Triantafyllou, P., What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political Administrative System, *International Review of Public Administration*, 2013, No 18 (2), p. 9–25
 46. Willke, H. Smart Governance. Complexity and the Megacity, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, p. 365–378.

Eglė Gaulė

Smart Public Governance: Concept and Dimensions

Abstract

While governments are facing new challenges in wicked issues solving and ensuring sustainable socio-economic development of country the traditional public governance models and techniques become ineffective. The analysis of OECD Public Governance Reviews shows that the main focus in public governance development remains the strategic vision and agility, promoting a whole-of-government approach, leadership and stewardship from the centre, institutional strength and networking, enabled participation, integrity and transparency. Meeting the challenges requires smart mode of governance enabling governments operate fruitfully tackling with the wicked issues by timely and flexible action in fastly changing conditions. Thus the aim of this article is to set the concept of smart public governance. According the results of analysis smart public governance is stakeholder participation and networking based activity when based on timely and integrated information and adequate to the conditions rational decisions are taken and an appropriate its implementation structures and processes, techniques and tools are chosen, capacities and resources are mobilized and developed seeking for sustainable public value creation. The key interconnected dimensions of smartness - empowered citizenship, collaborative interaction, strategic agility, horizontal management – must be integrated into the system of structures and processes and affect the ethos and culture. However the level of manifestation of each of these dimensions depends on the circumstances in each country and its government's capacities.

Eglė Gaulė – Kauno technologijos universiteto Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto Viešosios politikos ir administravimo instituto docentė, socialinių mokslų daktarė.

E.paštas: egle.gaule@ktu.lt

Eglė Gaulė, Doctor of Social Sciences, is an Associate Professor at the Institute of Public Policy and Administration, Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.

E-mail: egle.gaule@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2014 m. liepos mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2014 m. rugpjūčio mėn.