

Laura ANDRIJAUSKAITĖ

DAKTARO DISERTACIJA

SOCIALINIŲ PASLAUGŲ SISTEMA
LIETUVOJE VIEŠOJO VALDYMO
MODERNIZAVIMO KONTEKSTE

SOCIALINIAI MOKSLAI,
VADYBA (03 S)
VILNIUS, 2015

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Laura Andrijauskaitė

SOCIALINIŲ PASLAUGŲ SISTEMA LIETUVOJE
VIEŠOJO VALDYMO MODERNIZAVIMO
KONTEKSTE

Daktaro disertacija
Socialiniai mokslai, vadyba (03 S)

Vilnius, 2015

Disertacija rengta 2010–2014 metais Mykolo Romerio universitete.

Mokslinis vadovas:

prof. dr. Arvydas Guogis (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba, 03 S).

Disertacija bus ginama viešame Vadybos mokslo krypties tarybos posėdyje 2015 m. kovo 12 d. 10 val. Mykolo Romerio universiteto I-414 aud. (Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius).

Pirmininkas:

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

Nariai:

prof. dr. Boguslavas Gruževskis (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, vadyba, 03 S);

doc. dr. Dangis Gudelis (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba, 03 S);

doc. dr. Iveta Reinholde (Latvijos universitetas (Latvijos Respublika), socialiniai mokslai, politikos mokslai, 02 S);

doc. dr. Jolanta Urbanovič (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba, 03 S).

TURINYS

LENTELIŲ SAŲVADAS.....	5
PAVEIKSLŲ SAŲVADAS.....	6
NAUDOJAMOS SAŲVOKOS	8
ĮVADAS.....	10
I. SOCIALINIŲ PASLAUGŲ SISTEMOS MODERNIZAVIMO	
TEORINĖS PRIELAIDOS.....	21
1.1. Saviorganizuojančių sistemų modernizavimo galimybės ir ribojimai.....	21
1.1.1. Saviorganizuojančios sistemos samprata	22
1.1.2. Viešasis valdymas kaip saviorganizuojanti autopoetinė sistema	29
1.1.3. Viešasis valdymas ir rinka: saviorganizuojančių sistemų sąveika kaip viešojo valdymo transformacijų kontekstas.....	36
1.2. Modernizavimas viešajame valdyme.....	43
1.2.1. Modernizavimo samprata XXI a.: tarp retorikos ir veiksmo	43
1.2.2. Viešojo valdymo modernizavimo galimybės: metodų ir priemonių įvairovė.....	54
1.3. Modernizuojamo objekto charakteristikos: socialinių paslaugų sistemos dekonstrukcija viešojo valdymo diskurse	70
1.3.1. Socialinių paslaugų sampratos kaita.....	71
1.3.2. Socialinių paslaugų sistema: elementai ir ryšiai.....	79
1.3.3. Socialinių paslaugų sistemos transformacijos viešojo valdymo reformų kontekste.....	86
1.4. Modernizavimo metodas – viešojo valdymo reforma	93
1.5. Teorinis socialinių paslaugų modernizavimo viešojo valdymo modernizavimo kontekste modelis.....	97
II. SOCIALINIŲ PASLAUGŲ SISTEMA VIEŠOJO VALDYMO	
MODERNIZAVIMO KONTEKSTE: LIETUVOS ATVEJO STUDIJA	99
2.1. Socialinių paslaugų sistemos empirinio tyrimo metodologija.....	99
2.1.1. Tyrimo teorinės prielaidos.....	99
2.1.2. Tyrimo tikslai ir uždaviniai.....	102
2.1.3. Tyrimo strategija ir jos pagrindimas.....	103
2.1.4. Atvejo studijos tyrimo dizainas.....	109
2.1.5. Empirinio tyrimo loginės schemos pagrindimas, tyrimo duomenų rinkimo ir analizės procesai.....	112
2.2. Socialinių paslaugų sistema: Lietuvos atvejo studija	120
2.2.1. Viešojo valdymo pokyčiai Lietuvoje: Vyriausybės veiklos kontekstas	120
2.2.2. Socialinių paslaugų sistemos genealogija Lietuvoje Nepriklausomybės laikotarpiu	130
2.2.3. Socialinių paslaugų sistema Lietuvoje: kritinė analizė.....	135

III. SOCIALINIŲ PASLAUGŲ SISTEMOS MODERNIZAVIMAS LIETUVOJE	149
3.1. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimo turinys: 7-S	149
3.2. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimo technika: socialinių paslaugų sistemos reforma.....	165
3.3. Sisteminių socialinių paslaugų sistemos modernizavimo modelis.....	168
IŠVADOS.....	170
LITERATŪROS SĄRAŠAS	194
SANTRAUKA	213
SUMMARY	237

LENTELIŲ SĄVADAS

1 lentelė. Tyrimo uždavinių įgyvendinimo etapai.....	16
2 lentelė. Sistemos gyvavimo būsenų atskyrimas.....	22
3 lentelė. Požiūrių į saviorganizacijos procesą įvairovė.....	24
4 lentelė. Lyginamoji viešojo valdymo doktrinų perspektyva.....	58
5 lentelė. Viešojo valdymo doktrinų ir modernizavimo ramsčių sąsaja.....	69
6 lentelė. Socialinė paslaugų koncepto detalizavimas.....	71
7 lentelė. Socialinės apsaugos, socialinio įtraukimo ir užimtumo politikų santykis.....	79
8 lentelė. Socialinių paslaugų politiką formuojančių institucijų įvairovė.....	80
9 lentelė. Decentralizacijos tipai.....	87
10 lentelė. Paradigmų klasifikacija pgl. L.O.Chua.....	100
11 lentelė. Paradigmų struktūra.....	101
12 lentelė. Ekspertų sudėtis pagal pareigas.....	117
13 lentelė. Ekspertų išsilavinimas ir pareigos.....	118
14 lentelė. Viešojo valdymo Lietuvoje plėtos kryptys.....	129
15 lentelė. Socialinių paslaugų sistemos pokyčių Lietuvoje konceptualizavimas.....	131
16 lentelė. Socialinių paslaugų tinklo netolygumai (10 tūkst.gyv./ 2012m.).....	137

PAVEIKSLŲ SĄVADAS

1 pav. Socialinių sistemų saviorganizacija	28
2 pav. Viešojo valdymo saviorganizacijos procesas.....	34
3 pav. Rinkos saviorganizacijos procesas.....	41
4 pav. Viešosios valdžios ir rinkos abipusė produkcija.....	42
5 pav. Modernizacijos ramsčiai.....	48
6 pav. Konceptinis socialinių paslaugų sistemos modelis	80
7 pav. Socialinės paslaugos teikimo procesas ir dalyviai	83
8 pav. Viešojo valdymo reformos modelis	95
9 pav. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimas viešojo valdymo modernizavimo kontekste	98
10 pav. Mokslinė literatūra grįsto ir į praktiką orientuoto pažinimo procesai	104
11 pav. Tyrimo modelio sudarymo procesas	104
12 pav. Tyrimo strategijų alternatyvos.....	105
13 pav. Tyrimo strategijos pagrindimas: analizės vienetai	107
14 pav. Disertacijos tyrimo loginė schema.....	114
15 pav. Ekspertinio vertinimo anketos logika	118
16 pav. Atvejo duomenų sutvarkymo naratyvinė struktūra.....	133
17 pav. Lietuvos socialinių paslaugų teikimo reformos duomenų sutvarkymo naratyvinė struktūra	135
18 pav. Socialinių paslaugų sistema Lietuvoje	136
19 pav. Lietuvos socialinių paslaugų sistemos pagrindiniai procesai	141
20 pav. Probleminės socialinių paslaugų poreikio nustatymo sritys	143
21 pav. Probleminės socialinių paslaugų teikimo sritys	145
22 pav. Probleminės socialinių paslaugų vertinimo sritys	146
23 pav. Socialinių paslaugų sistemos funkcionavimą apsunkinantys veiksniai	148
24 pav. Socialinių paslaugų teikimo modernizavimo ekonominių veiksnių svarbos vertinimas	149
25 pav. Socialinių paslaugų teikimo sistemos modernizavimo politinių-administracinių veiksnių svarbos vertinimas	150
26 pav. Socialinių paslaugų teikimo sistemos modernizavimo socialinių veiksnių svarbos vertinimas	150
27 pav. Socialinių paslaugų poreikio nustatymo modernizavimo poreikio vertinimas	151
28 pav. Socialinių paslaugų teikimo modernizavimo poreikis	152
29 pav. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimo turinys	153
30 pav. Nacionalinis vientisumas vs.lokalią lyderystę	155
31 pav. Socialinių paslaugų teikimo kontrolės ir vertinimo sričių modernizavimo poreikis.....	156
32 pav. Kontrolės lygiai su lydinčiais apskaitos vienetais.....	157
33 pav. Socialinių paslaugų vertinimas.....	157

34 pav. Kurianti sinergija vs. politinis valdymas	159
35 pav. Bendruomenės dalyvavimo socialinių paslaugų teikime modernizavimo poreikio vertinimas	161
36 pav. „Geros paslaugos“ apibrėžimo procesas	162
37 pav. Gavėjų įtrauktis vs. reguliavimas ir kaštų kontrolė.....	163
38 pav. Į rezultatus orientuoto valdymo logika	166
39 pav. Lietuvos socialinių paslaugų sistemos modernizavimo reformos modelis	167
40 pav. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimo sisteminis modelis	169

NAUDOJAMOS SĄVOKOS

Autopoezė (arba savireferentiškumas) – sistemos atgaminimo procesas, kuris vyksta pasitelkiant jos pačios struktūrų tinklą.

Naujoji viešoji vadyba (toliau – NVV) – valdymo metodų ir ideologinių nuostatų visuma, kurios ištakos siejamos su viešojo pasirinkimo teorija ir traktuojama kaip privataus sektoriaus valdymo metodų perkėlimo į viešąjį sektorių sistema.

Naujasis viešasis valdymas – valdymo metodų ir įvairių ideologinių nuostatų visuma, kurių tikslas padaryti viešąjį administravimą veiksmingesnį. Naujajam viešajam valdymui yra svarbūs efektyvumo elementai ir orientacija į demokratijos plėtrą.

Rinka – struktūra, nustatanti veikėjų santykius konkuravimo sąlygomis ir generuojanti kapitalą.

Saviorganizacija – tvarkingų, organizuotų erdvių ir laikinų struktūrų sudėtingose, nelinejiniu būdu besivystančiose sistemose vystymosi procesas.

Socialinės apsaugos sistema – valstybės nustatytų socialinių ekonominių priemonių visuma, teikianti gyvenimui reikalingų lėšų ir paslaugų šalies gyventojams, kurie negali dėl įstatymų numatytų priežasčių apsirūpinti iš darbo.

Socialinės paslaugos – pagalba asmeniui (šeimai), kuris dėl amžiaus, neįgalumo, socialinių problemų iš dalies ar visiškai neturintis, neįgijęs arba praradęs gebėjimus ar galimybes savarankiškai rūpintis asmeniniu (šėimos) gyvenimu ir dalyvauti visuomenės gyvenime.

Socialinių paslaugų teikimas – veikla, vykdoma įstatymais įgalioto fizinio ar juridinio asmens, teikiant nustatyto turinio ir apimties paslaugas paslaugų gavėjams.

Socialinių paslaugų sistemos valdymas – fizinių ar juridinių asmenų veiksmai, apimantys socialinių paslaugų planavimo, organizavimo, vykdymo (teikimo), kontrolės bei stebėsenos funkcijų realizavimą.

Socialinių paslaugų teikimo subjektas – fizinis ar juridinis asmuo, formaliai įgalintas teikti socialines paslaugas.

Socialinių paslaugų valdymo subjektas – fizinis ar juridinis asmuo, teisės aktų nustatyta tvarka vykdamas socialinių paslaugų teikimo administravimo funkcijas.

Socialinė problema – visuomeninės reikšmės ir kolektyvinę riziką apimantis disfunkcinis reiškinys.

Struktūrinio sugretinimo principas – principas, kai ryšiai tarp sistemos ir jos aplinkos teigia, kad sistemos kuria viena kitai aplinką.

Tvarkos parametrai – kintamieji, kurie organizuoja ir nustato žemesnių parametru elgesį, jį sinchronizuoja ir pajungia bendram kolektyviniam vyksmui.

Valstybinio aparato modernizavimas – valstybinio aparato (veiklos principų ir organizacinės struktūros bei veiklos metodų) tikslingas keitimo procesas, siekiant jį pagerinti, besiremiant tam tikra viešojo valdymo doktrina.

Veiklos valdymas – cikliškas procesas, jungiantis veiksmus, atliekant bendrąsias valdymo funkcijas (sprendimų priėmimą, planavimą, organizavimą ir kt.), tikslų nustatymą, rezultatų matavimą, jų palyginimą su iškeltais tikslais ir surinktos informacijos apie nukrypimus grąžinimą atgal į kontroliuojančią posistemę, siekiant koreguoti procesą.

Viešasis administravimas – teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta teisės aktams įgyvendinti priimant administracinius sprendimus, teikiant įstatymų nustatytas administracines paslaugas, administruojant viešųjų paslaugų teikimą ir atliekant vidaus administravimą.

Viešosios gėrybės – bendros ir kolektyviai reikalingos bei naudojamos, niekam nesiekiant naudos.

Viešasis valdymas – visuomenės, kaip socialinės sistemos, posistemė struktūrinio sugretinimo ir abipusės sąveikos su kitomis posistemėmis principu kurianti savikoordinacijos mechanizmus visuomenėje bei apimanti viešosios politikos ir viešojo administravimo funkcijų realizavimą.

Viešojo valdymo modelis – teorinis modelis, konceptualiai apibūdinantis viešojo valdymo turinį ir procesus.

Viešojo valdymo reforma – esminio, tikslingo ir pozityvaus pokyčio, paremto patikima informacija ir duomenimis, vykdymas viešojo sektoriaus sistemoje ar jos dalyje per tam tikrą periodą.

ĮVADAS

„Jei Jūs norite kažko naujo, jums reikia nustoti daryti kažką seną“
P. F. Drucker

Temos aktualumas ir naujumas. XX amžiaus pabaiga ir šio amžiaus pradžia yra siejama su valdymo tobulinimo iniciatyvomis, dažnai vadinamomis *modernizavimu* ar *viešojo valdymo reforma*. Tradicinis viešojo administravimo modelis dažnai kaltinamas negebėjimu reaguoti į globalizacijos keliamus iššūkius: lanksčiai ir operatyviai reaguoti į aplinkos pokyčius, hierarchiniais principais organizuotos valdymo struktūros kaina ir neefektyvumu, procesų, o ne išeiigos kontrole ir pan. Šiame kontekste imamasi politinės ir ekonominės viešojo sektoriaus pertvarkos, kurios pagrindiniai tikslai yra lygybė ir teisingumas, efektyvumas, racionalumas ir kokybė. Lietuvoje egzistuojanti viešojo valdymo sričių diferenciacija suponuoja vykdomų veiklų „persidengimą“, o tai veda prie neefektyvaus, brangiai kainuojančio viešojo valdymo aparato susikūrimo, kuris ne tiek atitinka visuomenės lūkesčių, kiek „dalijasi“ veiklos sritimis. Atskirų viešojo valdymo sektorių (posistemių) specifika bei siekis racionaliai skirstyti atsakomybes lemia poreikį analizuoti konkretaus sektoriaus veiklos modernizavimo mechanizmus ir priemones bendrame viešojo valdymo modernizavimo kontekste, tarp jų ir viešųjų paslaugų teikimą. ES valstybėse pastarąjį dešimtmetį viešųjų paslaugų teikimo klausimai tapo diskusijų ir analizės objektu. Anglosaksiškose ES valstybėse, JAV ir kitose šalyse ieškoma efektyvesnių viešųjų paslaugų sistemos veikimo priemonių (bandoma kurti mišrius viešųjų paslaugų ūkius, kuriuose yra sudaromos prielaidos paslaugų finansavimo formų įvairovei, derinami tradiciniai paslaugų teikimo modeliai su klasikinėmis rinkos sąlygomis, siekiant užtikrinti vienodas konkurencijos sąlygas visiems paslaugų teikėjams, keičiamos teisės aktų nuostatos, ribojančios galimų paslaugų teikėjų teises teikti viešąsias paslaugas, formuluojami minimalūs paslaugų kokybės standartai sveikatos, švietimo ir socialinių paslaugų teikėjams bei įtvirtinamas principas „pinigai seka paskui paslaugą“ ir pan.). Tačiau tuo metu, kai užsienio valstybėse grįžtama prie viešųjų paslaugų teikimo efektyvumo paieškų klausimo, Lietuvoje Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programoje konstatuojama, kad viešojo sektoriaus teikiamos paslaugos yra neinventorizuotos, nenustatytas tikslus jų kiekis, apimtis ir tikslingumas, taip pat neidentifikuoti visi esami ir galimi paslaugų teikėjai. Be to, pažymima, kad teisės aktai neretai riboja verslo įmonių, nevyriausybinių organizacijų galimybes dalyvauti paslaugų teikimo procesuose, o tai mažina paslaugų teikėjų konkurenciją bei neužtikrina biudžeto lėšų efektyvaus naudojimo paslaugų teikimo srityje [314].

Socialinių paslaugų ypatumus kitų viešųjų paslaugų atžvilgiu lemia socialinės apsaugos sektoriaus racionalaus ir efektyvaus valdymo poreikis ir jo poveikis šalies ekonomikai bei finansams, t.y. (1) išlaidos socialinei apsaugai sudaro Lietuvoje daugiau kaip 40 proc. bendrų valstybės išlaidų; (2) savivaldybės vien tik socialinių paslaugų teikimui išleidžia iki 6 proc. savivaldybių biudžetų; (3) socialinės apsaugos sektoriaus funkcijos realizuojamos sudėtingiausiu asmenų gyvenimo laikotarpiu (ligos, nedarbo, negalios ir pan. situacijoje), taigi susijusios su jautriausiais žmogaus gyvenimo momentais; (4) socialinių paslaugų gavėjų skaičius nuolat auga dėl visuomenės senėjimo ir kitų demografinių procesų; (5) socialinėmis paslaugomis siekiama įgalinti asmenis dirbti, pritaikyti savo įgūdžius arba oriai

pasitikti senatvę, tapti pilnaverčiais visuomenės nariais bei taip kartu kuriant naujas vartotojų grupes prisidėti prie ekonomikos augimo. Taigi socialinių paslaugų sistemos veikimo ypatybės lemia sparti visuomenės poreikių kaita, ekonomikos spaudimas mažinti išlaidas viešųjų paslaugų teikimui ir konservatyvus socialinės apsaugos modelių pobūdis bei sistemos negebėjimas laiku prie šių pokyčių prisitaikyti, šiame kontekste iššūkiu tampa atrasti socialinių paslaugų sistemos vystymo būdus, kuriais būtų tenkinami visuomenės lūkesčiai bei užtikrinamas racionalus socialinių paslaugų teikimas ir šio proceso valdymas.

Apibendrinus būtų galima teigti, kad temos aktualumą lemia socialinių paslaugų sistemos poveikis tolygiai visuomenės plėtrai ir socialinių problemų sprendimui. Kintanti socialinė visuomenės būklė (demografinė, ekonominė, technologijų kaita) suponuoja kitokio pobūdžio visuomenės ir individo lūkesčius socialinių paslaugų turiniui, kiekybei, kokybei ir prieinamumui bei sudaro prielaidas transformuoti socialinių paslaugų teikimo procesą ir jo valdymą efektyvumo link (pasitelkiant technologijas, žinias ir įgūdžius). Todėl atsiranda sistemos vidinio ir išorinio spaudimo poreikis įvertinti socialinių paslaugų modernizavimo reikalingumą bei galimą modernizavimo modelį.

Viešojo valdymo modernizavimas daugelio valstybių darbotvarkėse yra vienas populiariausių klausimų, neretai laikomas progreso viešajame sektoriuje paieškų įrodymu. Nors modernizavimo (ypač valstybinio aparato) sąvoka yra tapusi neišvengiama duotybe, vistiek modernizavimo turinys ir tikslai turi būti persvarstomi dėl besikeičiančių visuomenės egzistavimo socialinių, ekonominių ir kultūrinių sąlygų bei vertybių. Taigi tenka atsakyti į klausimą, ar modernizavimas tai tik retorinė priemonė, kuria vadinami visi pokyčiai, o gal tai tik priemonė su konkrečiu turiniu. Sutarimo dėl atsakymų į šiuos klausimus nėra.

Viešajame sektoriuje ilgą laiką „etaloniniu“ modernizavimo projektu buvo NVV ir jos diegimas viešajame sektoriuje. Tačiau išryškėję NVV trūkumai prispolino reformų plėtrą ir pakeitė viešojo valdymo transformacijų trajektoriją post-NVV doktrinos link, kuri „kolkas yra labiau normatyvinio, į teorines refleksijas nukreipto pobūdžio ir jeigu be savo puikių teorinių principų neatras praktinių atitikmenų valdymo ir ekonomikos srityse, jam gali grėsti socialinių vertybių „mirtis“ [123, p. 29]. Vykstantys pokyčiai viešojo valdymo sistemoje, socialinės politikos modelio kaita bei socialinių paslaugų sistemos negebėjimas adaptuotis ir veikti „naujomis“ sąlygomis lemia temos aktualumą bei poreikį kompleksiskai vertinti Lietuvos viešojo valdymo sistemoje vykstančius pokyčius kaip socialinių paslaugų sistemos modernizavimo kontekstą arba modernizavimo gaires ir prognozuoti socialinių paslaugų sistemos modernizavimo kryptis.

Tiriamoji problema. Visuomenėje vykstantys socialiniai, ekonominiai pokyčiai bei technologijų plėtra sąlygoja įvairialypių pokyčių vyksmą viešajame valdyme, daugelis viešojo valdymo teoretikų ir praktikų P. Drukerio (P. Drucker) išsakytą mintį „*Jei Jūs norite kažko naujo, jums reikia nustoti daryti kažką seną*“ taiko tiesiogiai ir ėmėsi aktyvių „*kažko seno*“ naikinimo ir „*kažko naujo*“ paieškų, savo paieškas vadindami viešojo valdymo modernizavimu, viešojo valdymo reforma, postmoderniu viešuoju valdymu arba post-tradiciniu viešuoju valdymu, bei aktyviai siekė keisti nusistovėjusias bendradarbiavimo ir valdymo formas, peržiūrėti, atrodo, nepajudinamas, klasikinėmis vadinamas valdymo ideologijas, metodologijas ir vertybes [216]. Tačiau esminė problema yra apibrėžti, kas yra „*kažkas naujo*“, ir ar tai „*nauja*“. Su naujumu viešajame valdyme asocijuojasi sąvokos „modernizacija“, „tobulinimas“, „viešojo valdymo reforma“, kurios, atsižvelgiant į jų naudojimo kontekstą ir turinį, kartais tapatinamos, o kartais naudojamos kaip skirtingos

prasmės sąvokos. Pokyčiai ir jų vykdymas bei plėtra Lietuvoje viešajame valdyme ir socialinių paslaugų sistemoje yra matomi, tačiau ar šiuos veiklos tobulinimo procesus galima vadinti modernizacija, ar juos reikia vykdyti ir kokia trajektorija. Taigi reikalinga įvertinti, ar vykstančias viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvas galima vadinti sistemos modernizacija, kartu kompleksiskai aprašyti modernizacijos turinį ir procesą, kad modernizacija taptų ne retorine priemone, o tikslinga veikla, turinčia metodologinį pagrindimą bei atitinkančia šiuolaikinės visuomenės dinamiškumą ir technologinį vystymąsi. O tai galima įvardyti kaip susidūrimą su pirmuoju probleminiu temos aspektu, t.y. „kažko naujo“, dažnai vadinamo modernizacija, viešajame valdyme – identifikavimu, ir apibrėžimu.

Viešojo valdymo sistema apima daugelį posistemų (socialinė apsauga, švietimą, kultūrą ir pan.), vykdomos viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos turi poveikį ir socialinių paslaugų sistemai, o socialinių paslaugų sistemoje vykstantys pokyčiai tiek politikos, tiek administravimo srityje turi didelę įtaką valstybės ekonominei situacijai (biudžeto dalis skiriama socialinėms paslaugoms, asmenų įgalinimas dirbti, demografinių procesų reguliavimas per išmokų sistemas ir pan.) bei jos gyventojų gerovei (socialinių išmokų sistema, migracijos procesų stabdymas ir pan.), taigi konstruoja kitokią socialinę tikrovę, todėl tobulinimo ir modernizacijos procesų supratimas, gebėjimas juos valdyti bei prognozuoti pagal besikeičiančias paradigmas yra itin svarbūs viešojo sektoriaus institucijų veikloje vykdant konkrečius praktinius veiksmus. Šiame kontekste tenka atsakyti į klausimus ar „kažko naujo paieškos“ viešojo valdymo sistemoje reiškia ir analogiškas paieškas bei pokyčius skirtingose viešojo valdymo posistemėse (pvz.: socialinių paslaugų teikime bei proceso valdyme). O gal viešojo valdymo sistema sąveikauja su socialinių paslaugų sistema struktūrinio sugretinimo principu ir negali daryti įtakos šios sistemos vystymosi kryptčiai. Šių probleminių aspektų analizė galima pasitelkus saviorganizuojančių sistemų teoriją, kuri sudaro prielaidas nagrinėti sistemoje ir jos posistemėse vykstančius pokyčius, jų sąsajas bei įvertinti galimybes vykdyti valdomus pokyčius sistemoje ir jos posistemėse.

Dar vienas probleminis temos aspektas apima modernizavimo turinio klausimus ir yra susijęs su socialinių paslaugų sistemos pobūdžio specifika, t.y. ar galima atrasti tokius socialinių paslaugų sistemos modernizavimo principus, kurie derėtų tiek su neoliberaliomis viešojo valdymo transformacijų tendencijomis, tiek su „socialesnės“ socialinės apsaugos poreikiu. Viešojo valdymo modernizavimo turinys tampa svarbiu aspektu kitų viešojo valdymo posistemų vystyme. Socialinių paslaugų sistemos efektyvumas, ekonomiškumas, paslaugų kokybė ir prieinamumas yra priklausomi nuo viešojo valdymo transformacijų, todėl reikalinga įvertinti ne tik viešojo valdymo sistemą ir jos pokyčius, bet ir socialinių paslaugų sistemą. Šioje disertacijoje plėtojamas socialinių paslaugų sistemos modernizavimo modelis. Tačiau neretai viešojo valdymo modernizavimo priemonės ir jų vykdymo apimtys pasirenkamos neįvertinant atskirų sričių specifikos. Socialinė apsauga beveik visą XXa. formavosi nacionalinėse valstybėse, o viešojo valdymo reformos, kurioms įtakos turėjo globalizacija (vykdomos NVV kontekste) ir apimančios socialinės apsaugos sritį, tarp jų socialinių paslaugų teikimą, neretai vykdomos diegiant lygiai tokias pat reformas, kaip pvz.: Jungtinėje Karalystėje ar Naujoje Zelandijoje, ar kitoje valstybėje, ir tokiu atveju kultūriniai skirtumai, skirtinga viešojo administravimo tradicija gali turėti lemiamos įtakos skirtingiems vykdomų reformų rezultatams. Patirtis rodo, kad diegiami, tikėtina, efektyvesni, viešojo valdymo metodai, įtraukiant privataus sektoriaus vadybos principus, turi ne tik teigiamas, bet ir neigiamas pasekmes, pavyzdžiui, skatinamas pelno siekimas, maksimalus

efektyvumas turi neigiamos įtakos socialinei apsaugai, t. y. didina socialinę riziką bei atskirtį ir nulemia socialinių paslaugų poreikio augimą, o atskirų socialinės apsaugos dalių privatizavimas arba valdymas, remiantis viešojo ir privataus sektoriaus partneryste, įgalina socialinių paslaugų teikimą perduoti privačioms arba nevyriausybinėms organizacijoms, steigti privačius pensijų fondus, šiek tiek sumažinant valstybinio socialinio draudimo dalį ir pan., taip pat nulemia kontrolės mechanizmų socialinės apsaugos sektoriuje kaitą ir plėtrą, o tai tampa sudėtinga užduotimi dėl sektoriaus specifikos (kada socialinė paslauga tampa efektyvia?) bei socialinių paslaugų kokybės ir vertinimo jos vertinimo komplikuotumo (kokybiška –kai gavėjas teigia, kad „gerai“ ar kai ji atitinka nustatytus standartus, o gal kai pasiekia jos teikimo tikslą?). Be to, šie pokyčiai turi įtakos bendrajai socialinės apsaugos politikos sampratai [117]. Tai rodo, kad viešojo valdymo posistemės dėl savo funkcinio unikalumo susiduria tiek su „bendromis“ viešojo valdymo sistemai būdingomis problemomis, tiek su jų veiklos lauko specifikos sukuriamomis problemomis, tai kiekvienos viešojo valdymo posistemės modernizavimo procesus paverčia unikaliais.

Mokslinėje bendruomenėje atskirų viešojo valdymo posistemų modernizavimo analizei dėmesio skiriama nepakankamai, socialinių paslaugų sistemos modernizavimo klausimai – ne išimtis, socialinių paslaugų sistemos modernizavimo poreikis nagrinėjamas fragmentiškai, akcentuojami vos keli sistemos modernizavimo turinio elementai, pvz.: socialinių paslaugų teikimo kokybės klausimai, finansavimo modelio kaita ir pan., todėl pasirinkta mokslinio darbo tema pasižymi aktualia problematika ir gali prisidėti prie tinkamiausios socialinių paslaugų sistemos transformacijų krypties viešojo valdymo modernizavimo procesų kontekste identifikavimo ir vykdymo.

Taigi tiriamoji problema yra daugiapakopė ir tarpdisciplininė bei apima *viešojo valdymo modernizavimo sampratą ir turinio apibrėžimo poreikį ir modernizavimo vykdymo galimybių saviorganizuojančiose sistemose analizę bei viešojo valdymo modernizavimo sąsają ir poveikio socialinių paslaugų sistemos modernizavimo turiniui analizę.*

Tiriant socialinių paslaugų sistemos transformacijas valdymo modernizavimo kontekste suformuluotas **probleminis klausimas:**

Kaip modernizuoti socialinių paslaugų sistemą Lietuvoje viešojo valdymo modernizavimo kontekste?

Mokslinės problemos iširtumas. Požiūris į viešojo valdymo sistemą kaip į saviorganizuojančią sistemą yra ganėtinai naujas ir mažai nagrinėtas Lietuvos mokslininkų. Apie tai randama nedaug mokslinės literatūros, nagrinėjančios saviorganizacijos procesus atskirose posistemėse (pvz., teisė kaip saviorganizuojanti autopoetinė sistema) (S.Kanišauskas, 2002, 2008; I.Sidrys, 2001). O užsienio mokslininkai skiria ištis didelį dėmesį saviorganizacijos procesų analizei sistemose (socialinėse) (Espejo, 2000; Buehl, 1999; Seidl, Schoenborn, 2010; Knost, Paslack, 1990; Fuchs, 2006, 2010; Schlemm, 1999; Leydesdorff, 1993; Zeyer, 1997 ir kt.), tačiau vienas problemiškesnių ir diskusinių klausimų yra poreikis saviorganizacijos procesus modifikuoti į organizavimo procesus (kaip sistemos vystymo galimybę) bei sudaryti prielaidas organizuotiems procesams grįžti į saviorganizacijos būklę, kurie leidžia sistemai natūraliai vystytis geresnės kokybės link. Taigi modernizavimo, kaip organizavimo procesų saviorganizuojančios sistemos (viešojo valdymo sistemoj), analizė Lietuvos mokslinėje literatūroje yra ribota, tam tikrus sistemų teorijos aspektus nagrinėjo Z.Lydeka, S.Kanišauskas ir kt., užsienio mokslinėje literatūroje randama daugiau ne tik sistemų teorijos atliktų tyrimų, bet ir sinergetikos moksle.

Žymiausi XX ir XXI a. viešojo valdymo modernizavimo pagrindų teoretikai yra B.G. Peters, D.Kettl, Ch.Pollitt, T.Bovairdas, E.Lofter, L.Terry ir kt. Jų darbuose viešojo valdymo modernizavimas analizuojamas kaip viešojo sektoriaus veiklos efektyvumo sąlyga, sėkmingų viešojo valdymo reformų rezultatas [219, p. 26]. Viešojo valdymo modernizavimas naujosios viešosios vadybos kontekste plačiai nagrinėtas užsienio mokslinėje literatūroje, NVV, kaip pagrindinė viešojo valdymo modernizavimo strategija, pastaruosius kelis dešimtmečius ryškiai dominavo viešojo administravimo akademinėse tyrimų erdvėse. Apibūdinant naująją viešąją vadybą dažniausiai remiamasi C.Hoodo, M.Jacksono, D.Osborne'o ir T.Gaeblerio, L.Kaboliano darbais [265], taip pat P. Aucoinu, C.Politit, T.Petersu ir R. Watermanu, T.Thomsonu ir kt. Naujoji viešoji vadyba turėjo būti tradicinio viešojo administravimo problemų sprendimo būdas, t.y. padidinti viešojo sektoriaus efektyvumą, gerinti paslaugų kokybę, mažinti išlaidas, kelti darbuotojų kompetenciją ir pan. NVV, kaip normatyvinį ir preskriptyvinį modelį, pirmiausia pateikia D.Osborne ir kartu su juo rašantys autoriai [281]. Naujosios viešosios vadybos preskriptyvinio modelio formavimui ir vystymuisi didelę įtaką turėjo viešojo pasirinkimo teorijos šalininkai, pavyzdžiui, W.A.Niskanen, P. Buchanan ir kt. Lietuvos akademinėje erdvėje viešojo valdymo modernizavimo iniciatyvos įvairiais aspektais yra aptartos A.Raipos, V.Domarko, S.Puškoriaus, A.Astrausko, V.Smalskio, A.Guogio, D.Gudelio, A.Tumėno, B.Melniko, V.Nakrošio, E.Gaulės ir kt. autorių darbuose. Lietuvos autoriai akcentuoja tam tikrus naujosios viešosios vadybos, kaip viešojo valdymo modernizavimo krypties, aspektus, tačiau pasigendama sisteminės ir kompleksiškos viešojo valdymo modernizavimo iniciatyvų atskiruose sektoriuose analizės. Autorių nuomonės dėl NVV taikymo efektyvumo galimybių skiriasi. Paskutinį dešimtmetį jau susiformavo pakankamai aiški pozicija, kad pagal NVV vykdytos reformos ne visais atžvilgiais buvo rezultatyvios ir pasižymi tam tikromis disfunkcijomis, pastarąsias nagrinėjo M.Burzelay, J.E.Lane. Šiame kontekste formuojasi NVV alternatyvos (arba papildiniai), priskiriami prie post-NVV doktrinos (Naujasis viešasis valdymas, Naujoji valstybės tarnyba, Neoveberizmas, tinklai ir pan.). Bene ryškiausias šiuo laikotarpiu besiformuojantis viešojo valdymo modelis yra naujasis viešasis valdymas, kurį J.Alford, O.Hughes traktuoja ne kaip naują normatyvinę paradigmą, o kaip geriausią valdymo sprendimų būdą. Naujasis viešasis valdymas mokslinėje literatūroje nagrinėtas šiek tiek siauriau nei naujoji viešoji vadyba ir tai yra natūralu, nes ši teorija yra pakankamai nauja ir dar tik formuojasi. Tai nagrinėjo šie ryškiausi autoriai – Pierre & Peters (2000), Fredericson (2005), Kaufman (2009), Osborne (2010), Belamy & Palumbo (2010); tinklų modelius nagrinėjo Agranoff (2007), Castells (2010), Klijn (2005).

Kompleksinis atskirų valdymo sričių modernizavimas viešojo valdymo kontekste Lietuvoje yra praktiškai nenagrinėtas, socialinės apsaugos sektoriaus valdymo modernizavimo strategijos ypač socialinių paslaugų teikimo modernizavimas yra ne išimtis. Socialinių paslaugų teikime vyraujant neoliberalioms idėjoms bei palaipsniui įsigalint rinkos ekonomikos mechanizmams ir didėjant privatizavimo apimtims, vis didesnis dėmesys skiriamas socialinių paslaugų teikimo racionalizacijai bei efektyvumui. Valstybinio reguliavimo apimčių mažėjimas bei rinkos sąlygų įsigalėjimas, viena vertus, skatina paslaugų teikėjų konkurenciją, paslaugų teikimo ekonomiškumą bei efektyvumą, kita vertus, kelia naujus reikalavimus paslaugų ir jų teikimo vertinimui bei valstybės vaidmens šiuose procesuose kaitai.

Socialinių paslaugų sistema ir jos procesai Lietuvoje nagrinėti fragmentiškai, tiriant socialinių paslaugų kokybę, nagrinėjant socialinių paslaugų turinį bei finansavimo mo-

delius, tačiau socialinių paslaugų sistemos vertinimas nagrinėtas nepakankamai, junta-
mas mokslinių tyrimų, nagrinėjančių socialinių paslaugų sistemos optimizavimo ga-
limybes veiksmingumo didinimą esamuoju laikotarpiu trūkumas. Socialinių paslaugų
Lietuvoje organizavimo pagrindinius bruožus bei modernizavimo galimybes analizuoja
A. Guogis, D. Gudelis (2005), A.Bitinas ir kiti (2010), L.Marcinkevičiūtė, R.Petrauskienė
(2007), socialinių paslaugų rinkos analizę ir socialinių paslaugų finansavimo mode-
lius analizuoja L.Žalimienė (2003), A.Guogis (2005), socialinių paslaugų tobulini-
mo galimybes Lietuvoje nagrinėjo A.Vareikytė (2006); A.Kaziliūnas (2006); A.Guogis,
D.Gudelis (2005), viešųjų paslaugų kokybės klausimus nagrinėjo A.Kaziliūnas (2007),
V.Indrašienė, A.Katkonienė (2011), G.Kondrataitė (2012).

Ginamieji teiginiai.

1. Lietuvoje viešojo valdymo modernizavimo tikslai fragmentiškai apima pagrindinius
modernizavimo ramsčius bei vykdomi tiek NVV, tiek post-NVV doktrinų kontekste.

2. Vykdytos socialinių paslaugų sistemos Lietuvoje modernizavimo iniciatyvos pri-
klausomos nuo viešojo valdymo modernizavimo turinio bei viešojo valdymo ir rinkos
sąveikos, tačiau nepasižymi sistemiškumu ir kompleksišku.

3. Funkcionuojanti socialinių paslaugų sistema Lietuvoje pasižymi disfunkcijomis, ne
visada atitinka viešojo valdymo modernizavimo tikslus ir visuomenės poreikius, tai supo-
nuoja sistemos modernizacijos poreikį.

4. Viešojo valdymo modernizavimas paskatino liberalizavimo ir privatizavimo (dekon-
centracijos, decentralizacijos) procesus socialinių paslaugų sistemoje bei nulėmė sociali-
nių paslaugų sistemos ekonomizavimo tendencijas, kurios ne visada dera su „socialesnės“
socialinių paslaugų politikos poreikiu. Socialinių paslaugų modernizavimas turėtų remtis
demokratizavimo, atsakomybės kultūros ir bendradarbiavimo principų plėtra bei admini-
stracinės atskaitomybės ir pilietinės (bendruomeninės) kontrolės formų vystymu.

5. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimo proceso sėkmė yra nulemta savior-
ganizacijos proceso ypatybių bei priklausoma nuo pasirinktos sistemos modernizavimo
technikos (priemonės): atsakomybės ir funkcijų pasidalijimo, modernizavimo turinio bei
efektyviai veikiančių stebėsenos, kontrolės ir vertinimo mechanizmų.

Tyrimo objektas –socialinių paslaugų sistema Lietuvoje viešojo valdymo moderniza-
vimo kontekste.

Tikslas. Parengti ir pagrįsti socialinių paslaugų sistemos Lietuvoje modernizavimo
modelį viešojo valdymo modernizavimo kontekste.

Siekiant minėto tikslo, keliami tokie ***uždaviniai:***

1. Išanalizuoti viešojo valdymo kaip saviorganizuojančios sistemos transformacijas,
valdomų pokyčių vykdymo galimybes;

2. Išanalizuoti socialinių paslaugų sampratą ir socialinių paslaugų sistemos valdymo
procesą bei pokyčius viešojo valdymo modernizavimo kontekste;

3. Atlikti socialinių paslaugų sistemos dekonstrukciją bei kritinę analizę, identifikuojant
socialinių paslaugų sistemos veikimo problemines sritis ir poreikį modernizuoti (Lie-
tuvos atvejo studija) bei parengti socialinių paslaugų sistemos modernizavimo modelį.

Tyrimo metodologija ir metodai.

Tyrimas konstruojamas atsižvelgiant į disertacinio darbo problematiką ir tikslus. Di-
sertaciniame darbe nagrinėjama tema yra įvairialypė ir daugiadimensė, t.y. apima siste-
mų saviorganizacijos principus, modernizavimo procesų turinio ir tikslų identifikavimą,

viešojo valdymo modernizavimo kryptčių aptarimą bei socialinių paslaugų sistemos analizę viešojo valdymo modernizavimo kontekste. Siekiant disertacinio darbo tikslų teorinėje dalyje atliekama mokslinės literatūros analizė, kurioje suformuojama viešojo valdymo modernizavimo samprata ir tikslai, aptariama modernizavimo technika ir socialinių paslaugų sistemos vieta bei transformacijos viešojo valdymo sistemos modernizavimo kontekste.

Empirinė tyrimo dalis grindžiama teorinėje dalyje išdėstytomis išvalgomis ir remiamasi interpretacinės bei funkcionalistinės paradigimų teorinėmis prielaidomis. Sukonstruota ir pagrįsta atvejo studijos tyrimo logika apėmė dvi dimensijas: viešojo valdymo sistemos ir socialinių paslaugų posistemės analizės. Tokio pobūdžio tyrimas Lietuvoje yra unikalus, tačiau parengtas tyrimo instrumentarius gali būti taikomas ir kitų viešųjų paslaugų sistemų analizei ar kitų valstybių socialinių paslaugų sistemų analizei bei modernizavimo poreikio ir galimybių modeliavimui.

Disertaciniame darbe taikyti šie tyrimo metodai: mokslinės literatūros analizė, atvejo studija, dokumentinė analizė, lyginamoji-kritinė analizė, ekspertinis vertinimas bei modeliavimas.

1 lentelė. Tyrimo uždavinių įgyvendinimo etapai

1. Išanalizuoti viešojo valdymo kaip saviorganizuojančios sistemos transformacijas, valdomų pokyčių galimybes ir turinį	
1.1. Išanalizuoti saviorganizacijos sampratą bei saviorganizuojančių sistemų ypatumus.	<i>Metodai:</i> - mokslinės literatūros analizė; - lyginamoji analizė
1.2. Išanalizuoti modernizavimo sampratą bei jo vykdymo galimybes saviorganizuojančiose sistemose	<i>Metodai:</i> - mokslinės literatūros analizė - lyginamoji analizė - loginė analizė - istorinė analizė
1.3. Išanalizuoti viešojo valdymo modernizavimo turinį	<i>Metodai:</i> - mokslinės literatūros analizė - lyginamoji analizė - loginė analizė - istorinė analizė
2. Išanalizuoti socialinių paslaugų sampratą ir valdymo procesą bei pokyčius viešojo valdymo modernizavimo kontekste	
2.1. Atskleisti socialinių paslaugų sampratą ir jos kaitą istorinėje perspektyvoje	<i>Metodai:</i> - istorinė lyginamoji analizė; - sisteminė mokslinės literatūros analizė.
2.2. Dekonstruoti ir aptarti socialinių paslaugų sistemą ir pagrindinius jos elementus bei ryšius tarp jų	<i>Metodai:</i> - dekonstrukcija; - lyginamoji analizė; - mokslinės literatūros analizė.

2.3. Išanalizuoti socialinių paslaugų sistemos pokyčius viešojo valdymo modernizavimo kontekste	<i>Metodai:</i> - lyginamoji sisteminė analizė; - mokslinės literatūros analizė.
3. Atlikti socialinių paslaugų sistemos dekonstrukciją bei kritinę analizę, identifikuojant socialinių paslaugų sistemos veikimo problemines sritis ir poreikį ją modernizuoti (Lietuvos atvejo studija) bei parengti socialinių paslaugų sistemos modernizavimo modelį	
3.1. Pagrįsti socialinių paslaugų sistemos modernizavimo Lietuvos atvejo tyrimo strategiją.	<i>Metodai:</i> - mokslinės literatūros analizė; - lyginamoji analizė.
3.2. Išanalizuoti viešojo valdymo transformacijas Lietuvoje (Vyriausybių veiklos programų bei strateginių viešojo valdymo vystymo dokumentų kontekstas)	<i>Metodai:</i> - sisteminė dokumentų analizė; - lyginamoji analizė; - atvejo analizė; - istorinė analizė.
3.3. Atlikti socialinių paslaugų sistemos tyrimą: Lietuvoje atvejo studija	<i>Metodai:</i> - sisteminė mokslinės literatūros analizė; - dekonstrukcija; - lyginamoji analizė; - loginė analizė; - istorinė analizė; - dokumentinė analizė; - atvejo analizė; - kritinė analizė.
3.4. Nustatyti socialinių paslaugų sistemos veikimo problematiką bei modernizavimo poreikį	<i>Metodai:</i> - dokumentų analizė; - ekspertinis vertinimas; - suderinamumo vertinimas.
3.5. Pateikti socialinių paslaugų sistemos modernizavimo Lietuvoje modelį	<i>Metodai:</i> - modeliavimas; - sisteminė analizė; - mokslinės literatūros analizė.

Mokslinė praktinė darbo reikšmė

- Išanalizuoti viešojo valdymo sistemos kaip saviorganizuojančios sistemos požymiai, veikimo principai, galimybės vykdyti sistemoje organizuotą sistemos vystymą.
- Remiantis sisteminė teorinės literatūros analize, atskleistas viešojo valdymo modernizavimo turinys, aptarti modernizavimo proceso ramsčiai bei pagrindinės viešojo valdymo modernizavimo kryptys.

- Iširtos socialinių paslaugų sampratos bei sistemos transformacijos viešojo valdymo modernizavimo kontekste.
- Parengtas teorinis socialinių paslaugų modernizavimo modelis gali būti naudojamas kitų šalių socialinių paslaugų sistemų modernizavimui.
- Sukurtas socialinių paslaugų Lietuvos atvejo tyrimo modelis gali būti taikomas ir kitų šalių socialinių paslaugų sistemų arba kitų viešųjų paslaugų sistemų analizei.
- Mokslinio empirinio tyrimo metu surinkti duomenys prisidės prie socialinių paslaugų sistemos Lietuvoje vystymo kryptių nustatymo.
- Atliktas empirinis tyrimas suteikia kompleksinę informaciją apie Lietuvos socialinių paslaugų sistemą, jos veikimo problemines sritis bei suteikia galimybę socialinių paslaugų politikos formuotojams prognozuoti socialinių paslaugų sistemos modernizavimo poreikį ir kryptis.
- aikant empirinius metodus, sukaupta reikšminga informacija apie socialinių paslaugų modernizavimo valdymo procesus ir jų sėkmę lemiančius veiksnius.
- Socialinių paslaugų sistemos analizės rezultatai suteikia galimybę socialinės politikos formuotojams ir vykdytojams Lietuvoje efektyviau valdyti socialinių paslaugų sistemos procesus.
- Sukaupta ir susisteminta mokslinė informacija suteikia galimybę tobulinti viešojo valdymo ir atskirų jo posistemių modernizavimo procesus bei socialinių paslaugų sistemos modernizavimo politiką Lietuvoje ir su ja susijusius sprendimus. Taikomąją disertacijos reikšmę lemia potencialių tyrimo rezultatų naudotojų ratas, t.y. socialinių paslaugų gavėjai (jų įvairovė), socialinių paslaugų teikėjai, socialinių paslaugų politikos formuotojai, bendruomenės ir pan. bei socialinių paslaugų reikšmė valstybės ir visuomenės gyvenimui.
- Tyrimo rezultatai gali būti naudojami mokslinių tyrimo ir mokymo tikslais.

Darbo struktūra

Disertacijos *pirmajame skyriuje* analizuojama saviorganizuojančių sistemų samprata bei saviorganizacijos procesas, siekiant aptarti modernizavimo (organizavimo) procesų vykdymą tokioje sistemoje. Šiame skyriuje taip pat aptariama modernizavimo sampratų įvairovė, turinys bei tikslai, identifikuojami pagrindiniai modernizavimo ramsčiai. Atskleidžiama viešojo valdymo modernizavimo samprata ir turinys, aprašomos pagrindinės viešojo valdymo modernizavimo kryptys. Pirmajame skyriuje taip pat aptariama socialinių paslaugų samprata, dekonstruojama socialinių paslaugų sistema ir analizuojamos pagrindinės sistemos transformacijos bei jų sąsajos su viešojo valdymo modernizavimo procesais, apžvelgiama viešojo valdymo reformos sąvokų įvairovė, pateikiama viešojo valdymo reformos samprata bei pagrindinės reformos dalys, konstruojamas teorinis socialinių paslaugų modernizavimo modelis.

Disertacijos *antrajame skyriuje*, remiantis I skyriuje parengtomis teorinėmis išvalgomis, tiriama, kaip koncepcinės nuostatos funkcionuoja ir gali būti pritaikomos praktikoje. Remiantis interpretyvistine paradigma, šiame skyriuje konstruojami ir pristatomi empirinio tyrimo metodologija, tyrimo instrumentas, grindžiama tyrimo logika ir dizainas. Remiantis parengtu tyrimo instrumentarijumi, atliekamas kokybinis tyrimas (atvejo studija) bei aprašomi atliekamo tyrimo rezultatai – aptariamoms viešojo valdymo modernizavimo Lietuvoje tendencijoms (Vyriausybės programų ir viešojo valdymo modernizavimo strateginių dokumentų istorinė analizė) bei dekonstruojama ir analizuojama socialinių paslaugų

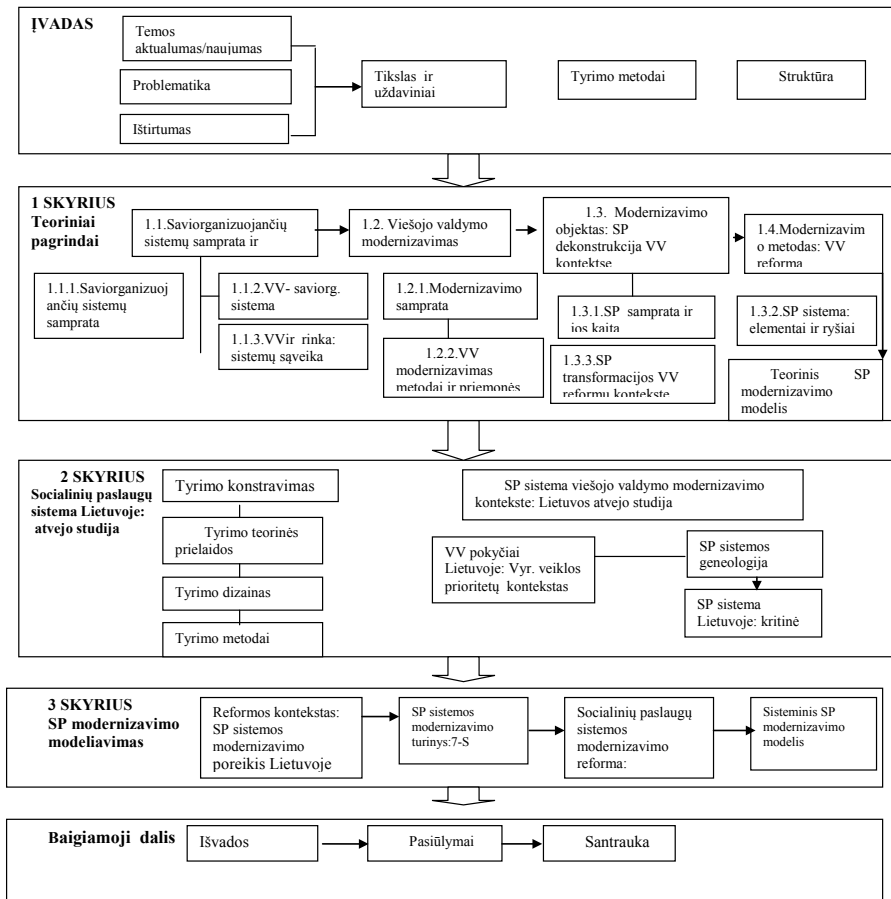
sistema, apžvelgiamos jos transformacijos Lietuvoje, identifikuojamos probleminės socialinių paslaugų sistemos sritys, kurios įvertinamos pagal ekspertinį vertinimą, atliekamas ekspertų nuomonių suderinamumo vertinimas.

Disertacijos trečiajame skyriuje, remiantis teorinėmis išvalgomis ir empirinio tyrimo rezultatais, konstruojamas Lietuvos socialinių paslaugų sistemos modernizavimo modelis: socialinių paslaugų sistemos reformos modelis, aptariamas socialinių paslaugų sistemos modernizavimo turinys ir modernizavimo technika. Taip pat pateikiamas sisteminis socialinių paslaugų politikos modernizavimo modelis.

Disertacijos baigiamojoje dalyje pateikiamos išvados ir rekomendacijos.

Disertacijos struktūros schema pateikiama žemiau.

DARBO STRUKTŪRA



I. SOCIALINIŲ PASLAUGŲ SISTEMOS MODERNIZAVIMO TEORINĖS PRIELAIDOS

1.1. Saviorganizuojančių sistemų modernizavimo galimybės ir ribojimai

*„Saviorganizacija yra nuostabi koncepcija, ypač
jeigu ji kažkokiu būdu veiktų mano darbo kambaryje“
L.Brawn*

Pasaulinė sistema išgyvena transformacijų periodą, kai kurie autoriai jį vadina pasauline krize (Fuchs,2002; Wallerstein, Hopkins,1996), įvairialypiai pokyčiai vyksta ir svarbiausiose funkcinėse posistemėse: ekonomikoje, kultūroje, viešajame valdyme ir pan., vis daugiau visuomenės narių gyvena nuolatinio spaudimo būsenoje, ypač moderniose vakarų visuomenėse [94, p. 45]. Vykstančių pokyčių, reformų kontekste tenka atsakyti į klausimą, ar įmanoma spręsti sudėtingas, kompleksines, sistemines problemas, ar sistema gali būti ir kaip gali būti valdoma. Ar mūsų visuomenė yra apibrėžta socialinių struktūrų, ar mes galime spręsti, kaip keisti šias struktūras? Pavyzdžiui, anot Z.Baumano, šiuo laikotarpiu reikalinga atsisakyti T.Parsons tipo socialinės visumos modelio, t.y. sistema jau nebegali būti suprantama kaip „visiškai koordinuota“ ir uždara: „(a) tam tikro rišlumo, (b) jau esanti visaapimančioje pusiausvyroje arba jos siekianti, (c) suvienyta vidujai neprieštaringo vertybinio sindromo ir galinčio jį paremti bei įgyvendinti bazinio autoriteto ir (d)savo sudėtinės dalis apibrėžianti jų funkcijomis, kurios yra vykdomos tokiame siekiančiame pusiausvyros procese arba būklės reprodukcijoje“ [32, p. 188]. Z.Bauman teigia, kad modeliuojama socialinė būklė negali būti suprantama kaip esanti pusiausvyros būklėje, t.y. ją sudarantys elementai atspindi visumos momentinę būklę, kuri gali būti atsitiktinė, postmodernizmo sąlygomis būklė tai yra nuolatinis judėjimas, neturintis aiškios vystymosi krypties [32, p. 188]. Susiduriama su keliais nuolatos akademiniam diskurse sprendžiamais klausimais: (1) sistemos samprata ir jos supratimas, (2) požiūriai į sistemos vystymą(si): savarankiškas, nekontroliuojamas procesas ar galimas koordinuoti procesas; (3) požiūriai į skirtingų funkcinių sistemų tarpusavio sąveiką bei į santykį su aplinka, (4) požiūriai į sistemos ir veikėjo santykius, t.y. kalbama apie konstrukcinio ir evoliucinio požiūrių skirtumus į kompleksinių sistemų vystymą (si) ir galimybių šiuos du požiūrius integruoti paiešką. Šie klausimai ypač aktualūs ir disertacijoje nagrinėjami temai, t. y. požiūrio į viešąjį valdymą bei socialines paslaugas(sistema ar posistemė) bei galimybės koordinuoti ir daryti įtaką(modernizuoti) jo veikimą bei vystymą kontekste, t.y. ar galime kalbėti apie sistemos modernizavimo, kaip norimų pokyčių, vykdymą (sistemos vystymą) ar sistema vystosi savarankiškai ir daugelio pastangų galutinio rezultato vis tik negalime prognozuoti ir galime kalbėti tik apie sistemos virsmus. Kokių veiksmų reikalinga imtis, kad sistemos saviorganizacijos procesai priartėtų prie sistemos organizavimo procesų.

Klausimų multidimensiškumas (socialinių sistemų veikimo principus, santykį su aplinka/ kitomis sistemomis bei galimybę koordinuoti jos vystymo kryptį) bus atskleistas pasitelkiant sistemų teoriją bei saviorganizacijos ir organizacijos konceptus.

1.1.1. Saviorganizuojančios sistemos samprata

„viskas virsta viskuo“

Pagrindines sistemų teorijos charakteristikas formuoja T.Parsons, N.Luhmann, A.Hartman, H.Wilke ir kt. autoriai. H.Poincare įrodė, kad, apskritai bet kurios dinaminės sistemos yra neintegruojamos, t.y. sistemų elementų sąveikų išvengti yra neįmanoma. Sistemų sąvoka aprėpia viską, kas egzistuoja ar gali egzistuoti. Vienas sudėtingiausių sistemos teorijos klausimų yra pačios sistemos samprata (apibrėžimas). Egzistuojančią sistemos sampratą įvairovę lemia skirtingi sistemos, kaip fenomeno, bruožai, tiek sistemos sąvokos turinio elementų pilno identifikavimo stoka, sąvokos apkrovimas pertekliniais elementais bei informacija, kuri išbalansuoja pačią sąvoką [110]. Sistema suprantama, kaip elementų tarpusavyje susijusių tam tikrais ryšiais visuma, vienybė, o įvykis kuriame nors elemente atitinkamai apriboja galimus įvykius kituose elementuose, sistemos samprata priešpriešinama chaoso sampratai [170]. Nors literatūroje pateikiama ne viena sistemos sąvoka, tačiau sistema dažniausiai apibūdinama sąvokomis „elementas“, „ryšys“, „struktūra“, „sąveika“ ir pan. [110]. Sistemos *elementu* yra vadinama visumos dalis, kuri atlieka tam tikrą funkciją bei pasižymi su konkrečia sistema siejančia savybe, tam tikroje sistemoje elementas nedalus, kitoje sistemoje elementas gali būti išskaidytas į tos sistemos elementus. O *ryšiai* elementų kiekį paverčia sistema, *struktūra* apibūdina visumą pastovių ryšių tarp sistemos elementų, kurie užtikrina sistemos tapatumą ir vientisumą [170]. Pagrindinės *bendrųjų socialinių sistemų* teorijos nuostatos apima šiuos pamatinius teorijos postulatus: (1) sistemą sudaro hierarchiškai išsidėsčiusios struktūrinės dalys (subsistemos), kur visuma yra daugiau nei atskirų dalių suma; (2) fenomeno kompleksiskumas turi būti išlaikytas net studijuojant dalis atskirai, todėl suvokus sistemos dalį galima suprasti ir kitas jos dalis (ekstrapoliacijos principas); (3) visos sistemos dalys sąveikauja viena su kita, bet visuma veikia daugiau ne viena dalis visumą; (4) sistema siekia balanso [288]. Kokybinės sistemos savybės išryškėja sistemai sąveikaujant su aplinka. Sistemą ir jos gyvavimo būsenas Z.Lydeka skiria pagal trijų kriterijų grupių charakteristikas (žr. 2 lentelę).

2 lentelė. Sistemos gyvavimo būsenų atskyrimas

Kriterijaus pavadinimas	Vystymasis	Vystymas	Virsmas
<i>I. Sistemos kokybinio apibrėžtumo požymiai:</i> - subjektai - aplinka - poveikio priemonės	Aktyvūs Palanki, stabili Sistemos funkcinės priemonės	Pasyvūs Aktyvi, nestabili Politinės	Ypač aktyvūs Nesuformavusi Neišryškėjusios
<i>II. Sistemos prigimtinės charakteristikos</i> - vyraujantys reiškiniai - organizacijos pobūdis - tvarkos išraiška	Natūraliai dirbtini Saviorganizacija Vidinė tvarka	Dirbtinai Organizacija Išorinė tvarka	Dirbtinai natūralūs Reorganizacija Chaosas

<p><i>III. Judėjimo pokyčių charakteristikos pagal:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - makrotrajektoriją - pažangos išraišką - tęstinumą - unikalumą 	<p>Nesikeičia Laipsniškas augimas</p> <p>Amžinas Nepakartojami</p>	<p>Nesikeičia Tikimasi augimą paspartinėti Laikinas ir dalinis Atkartojami</p>	<p>Pasikeičia Nuosmukis ir augimas</p> <p>Išimtinis Nepakartojami</p>
--	---	--	--

Šaltinis: Z. Lydeka [170]

Taigi sistemos gyvavimas gali būti apibrėžiamas kaip vystymasis, vystymas arba virsmas. Šioje disertacijoje aktualiausia yra sistemos vystymo galimybė (modernizacija suprantama kaip sistemos vystymas su konkrečiu modernizacijos sampratai būdingu turiniu). Analizuojant Z. Lydekos pateiktą sistemos gyvavimo būsenų atskyrimą bei apibūdinančius kriterijus, darytina išvada, kad sistema savarankiškai vystydama pasižymi aktyviais subjektais ir stabilia aplinka, vystymosi procesas yra veikiamas vidinių sistemos poveikio priemonių, sistemoje vyrauja natūralūs dirbtiniai reiškiniai. Sistema, natūraliai vystydama per saviorganizacijos procesus, užtikrina vidinę tvarką ir laipsnišką kitimą aukštesnės kokybės link. O *vystymui* yra būtinos politinės poveikio priemonės ir aplinkos nestabilumas, dirbtinių reiškinų vyravimas ir saviorganizacijos procesus keičianti organizacija, kuria tikimasi paspartinti sistemos augimą ar kokybės kilimą, svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad modeliuojant sistemos pokyčius, juos reikia suprasti kaip sistemos parametrų pokyčius.

Apžvelgus sistemos saviorganizacijos sampratą bei turinį, identifikuojamos sistemos vystymo prielaidos: būdai kaip saviorganizacijos procesai gali būti keičiami per organizavimo procesus, t.y. sistemos perėjimą nuo vienos dvilypumo pusės (ribos) prie kitos: nuo natūralumo prie dirbtinumo, nuo saviorganizacijos prie organizacijos, nuo chaoso prie tvarkos.

Saviorganizacijos teorijos raidą nulėmė mokslinių paradigų kaita (pradedant Niutono dėsniais baigiant kompleksiško teorijos nuostatomis) bei egzistuojantis perėjimas nuo nuspėjamumo iki nuspėjamumo, nuo tvarkos ir stabilumo iki nestabilumo, dinamikos ir chaoso, nuo aiškumo ir determinizmo iki rizikos ir neapibrėžtumo [95, p. 2]. Paslack ir Knost (1990) skiria šias pamatines koncepcijas, kurios turėjo įtakos saviorganizacijos teorijos raidai: (1) H. Von Foerster sistemų teorijos ir kibernetikos požiūris; (2) I. Prigogine išskaidytų struktūrų teorija; (3) H. Hakens sinergetikos teorija; (4) M. Eigens autokatalitinių hiperciklų teorija; (5) H. Maturana ir F. Varela autopoiesis koncepcija; (6) C. S. Holling elastinių ekosistemų koncepcija; (7) Chaoso teorija (E. N. Lorenz, B. Mandelbrot [156, p. 13] ir kt. Saviorganizacijos terminą pirmą kartą pavartojo britų inžinierius W. R. Ashby 1947 m. [145, p. 30]. Saviorganizacija paprastai suprantama kaip egzistavimo fazių kaita pereinant prie aukštesnės kokybės tvarkos [290, p. 12], bendriausia prasme saviorganizacija – suprantama kaip tvarkingų, organizuotų erdviųjų ir laikinių struktūrų sudėtingose, nelinejiniuose būdu besivystančiose sistemose atsiradimo procesas, anot S. Kanišausko, saviorganizuojančiomis sistemomis gali būti laikomos sudėtingos dinaminės sistemos, kurios geba kintant išorinėms sąlygoms arba vidiniams parametrams išlaikyti ar net tobulinti savo vidinę organizaciją (struktūras ir funkcijas) išlaikydamos

pradinę programą [145, p. 30]. Daugelis mokslininkų, analizuojančių įvairius saviorganizacijos teorijos aspektus, saviorganizacijos principų veikimą dažniausiai analizuoja visuomenės kaip socialinės sistemos kontekste, kur ryškiausiai pasireiškia individo vaidmens ir santykio su socialine sistema problematika (Fuchs, Heijl, Bühl, Beyerle ir kt). Saviorganizacijos teorijos nuostatos gali būti taikomos tiek didžiosioms socialinėms sistemoms (pvz., visuomenė), tiek organizacijoms, tiek procesams ar kitoms subsistemoms.

Saviorganizacijos teorija analizuojama įvairiais aspektais daugelio autorių, tačiau bene kontraversiškesni ir vis dar atsakymo nesulaukiantys klausimai yra agentūros ir struktūros vaidmenys saviorganizacijos procesuose, saviorganizacijos valdymo ir koordinavimo galimybė (organizavimas), kaip tikslingo sistemos vystymosi siekis ir pan. Požiūrių į saviorganizacijos procesą bei sąvokų įvairovę iliustruoja ir Ch. Fuchs'o (2003) pasirinktas saviorganizacijos teorijos sisteminimo būdas, kurį jis grindžia sociologijos teorijų kategorizacija pagal struktūros ir veiksmo santykio nustatymą, kur struktūralizmas ir funkcionalizmas (E.Durkheim, R. Merton, T.Parsons, N.Luhmann) socialinę sistemą traktuoja kaip socialinės struktūros poveikį agentūros veiksmui ir mąstymui, veiksmo teorija (J.Habermas) socialinę sistemą supranta kaip socialinius santykius, paskatintus veiksmo. Pritaikęs analogijos principą saviorganizacijos procesų įvairovę Ch. Fuchs struktūruoja lentelėje pateiktu principu [99, p. 2] (3 lentelė).

3 lentelė. Požiūrių į saviorganizacijos procesą įvairovė

	Saviorganizacija suprantama kaip:	
	Veiksmas	Struktūra
Struktūralizmas		Socialinių struktūrų savireprodukcija
Veiksmo teorija	Savideterminacija ir socialinių agentūros dalyvavimas	
Struktūros ir veiksmo dialektika	Abipusiai santykiai	

Šaltinis: Ch. Fuchs [95]

Taigi, pirmoji požiūrių grupė pasižymi struktūralistine ir funkcionalistine prieiga ir saviorganizacijos procesą traktuoja kaip savipalaikimą ir savireferentiškumą, antroji požiūrių grupė apima veiksmo teorijos prieigą, kurioje saviorganizacija traktuojama kaip subjektų veikla, koncepciją apibrėžia savideterminacijos, tiesioginės demokratijos ir dalyvavimo terminai. Pirmieji pabrėžia socialinių struktūrų savireferentiškumą, antrieji – subjekto savideterminaciją, o struktūros ir veiksmo dialektika apima abiejų požiūrių integraciją [99, p. 2].

1 priede pateikiama socialinės saviorganizacijos apibrėžimų įvairovė. Struktūralistinės saviorganizacijos koncepcijoje sistemos apibrėžiamos kaip autopoetinės ar savireferentės sistemos bei akcentuojama sistemos struktūros aspekto svarba, bendrai šiuos požiūrius jungianti problema yra asmens ir komunikacijos produkcijos proceso bei asmens ir sistemos santykis (asmens įtaka socialinėms struktūroms ir socialinių struktūros įtaka asmeniui). O subjektyvios/veiksmu grįstos socialinės saviorganizacijos koncepcijos asocijuojasi

su geresnės etinės visuomenės kūrimu, jose ne tiek domimasi funkcionalistine koncepcijos interpretacija [99, p. 27], t.y. kaip sistema reprodukuoja save per elementus, bet tuo, kokia sistema yra ir kokia ji turėtų būti, pasitelkiant subjektų veiksmus ir reiškiami per socialinio dalyvavimo, savideterminizmo ir tiesioginės demokratijos konceptus. Dialektinė socialinės saviorganizacijos koncepcija, viena vertus, traktuoja visuomenės reprodukciją kaip socialinių struktūrų ir veiksmo dialektiką, kita vertus, apima objektyvius sisteminius bei subjektyvius individualius aspektus [99, p. 50].

Saviorganizacijos sąvoka apima šiuos svarbiausius aspektus: (1) spontanišką naujų struktūrų iškilimą; (2) perėjimą nuo neorganizuotos būklės prie organizuotos būklės; (3) vystymąsi nuo paprastos iki kompleksinės struktūros; (4) tvarką per komponentų sąveiką neperžengiant sistemos. Saviorganizacijos konceptas gali būti apibrėžiamas ir per šias pagrindines savybes: (i) kompleksišumą; (ii) savireferentiškumą (autopoezė); (iii) autonomiją, dėl kompleksišumo ir autonomijos terminų supratimo ir turinio didelių diskusijų neturėtų kilti, šiek tiek plačiau tikslinga aptarti savireferentiškumo sąvoką ir jos turinį.

Savireferentiškumo arba autopoezės sąvokos kilmė yra biologinė, tačiau N.Luhmanas pamėgino originalią biologinę autopoezės koncepciją paversti *transdisciplinine koncepcija*, t.y. sistemas, kurios veikia šalia išorinės terpės ir siekia išvengti susiliejimo su ja, stebi, fiksuoja, organizuoja įvykius tiek sistemos viduje, tiek išorėje, jis vadina autopoezinėmis [179, p. 2]. Autopoezė (arba savireferentiškumas) – sistemos atgaminimo procesas, kuris vyksta pasitelkiant jos pačios struktūrų tinklą. Autopoezinė arba savireferentiška sistema funkcionuoja tol, kol gamina būsimus elementus, jei ši (re)produkcija nustoja vykti, sistema išnyksta. N.Luhmanas išskiria tris savi-referentiščių tipus:

(i) bazinė savireferencija – yra elemento, kuris yra skirtumas tarp elemento ir santykio sistemoje, reprodukavimo sistema, tokia sistema gamina elementus, kurie sudaro sistemą kitų elementų pagalba. Šis procesas vadinamas sistemos savisteiga (angl. self-constitution) ir šios sistemos elementai patys save reprodukuoja;

(ii) procesinė savireferencija – šio savireferencijos tipo identifikavimas galimas tuomet, kai yra matomas skirtumas tarp sistemos „prieš“ ir „po“, taigi savireferencija yra konstruojama skirtumo, esančio „prieš“ ir „po“ pagrindu;

(iii) refleksija – šis savireferencijos tipas egzistuoja esant skirtumui tarp sistemos ir aplinkos, tuomet sistema kreipiasi į save, šis procesas dar vadinamas sisteminė savireferencija [99, p. 4].

Svarbiausi autopoezės teorijos konceptai yra: (i) operatyvinis uždarumas; (ii) komunikacija; (iii) struktūrinis sugretinimas, kiekvienas jų bus apžvelgiamas atskirai.

(i) Autopoezė yra taikoma visoms sistemoms, kurios geba tuo pačiu metu būti ir uždaros, ir atviros [258, p. 47]. Visi autopoezinėje sistemoje vykstantys procesai yra saviprodukcijos procesai ir šia prasme autopoezinės sistemos yra *operatyviai uždaros*: čia nėra operacijų, įtrauktų į sistemą iš išorės [100, p. 113], autopoezinės sistemos taip pat yra atviros: visos autopoezinės sistemos turi santykį su aplinka (interakcinis atvirumas). Autopoezinių sistemų sąveikinis atvirumas ir (operatyvus) uždarumas tampa svarbiais, kai kalbama apie kognityvinius procesus, kurie H.Maturanos ir F.Varelos buvo tiesiogiai susieti su gyvybės supratimo koncepcija. Autopoezinės sistemos operacijos yra apibrėžiamos kaip žinojimas (pažinimas), o pažinimas yra savi-referentinis, autopoezinis procesas. Konstruktyvistai teigė, kad pažinimas (idėjos) yra atitinkamos pažintinės sistemos konstruktai, o ne būdas atspindėti išorinę realybę [254, p. 10]. Taigi operatyvinis kognityvinės

sistemos uždarumas reiškia, kad aplinka negali vykdyti operacijų sistemoje. Autopoetinė sistema kontaktą su aplinka reguliuoja, sistema nustato kada, kaip ir per kokius kanalus yra apsiekiama energija ar materija. Anot H.Maturanos ir F.Varelos, operatyvinis uždarumas yra *sąveikinio atvirumo* prielaida, t.y. autopoetinės sistemos operaciniame lygmenyje iš išorės (aplinkos) negauna jokių įeigų, tik trikdymus (perturbacijas) ar dirginimus, kurie gali sukelti vidines sistemos operacijas [100, p. 112]. Kitaip tariant, išoriniai įvykiai gali sukelti vidinius procesus, bet negali jų nustatyti.

(ii) *Komunikacija*, anot N.Luhmano, yra autopoetinės sistemos veikimo pagrindas, t.y. socialinės sistemos naudoja komunikacijas kaip ypatingą autopoetinės reprodukcijos metodą. Sistemos elementai yra komunikacijos, kurios yra produkuojamos ir reprodukuojamos komunikacijų tinkle ir negali egzistuoti sistemos išorėje [254, p. 8]. N.Luhmano komunikacijos samprata yra pilnesnė nei daugelio kitų autorių, kurie komunikaciją apibrėžia per informaciją ir kalbėseną. N.Luhmanas, aiškindamas komunikaciją, išskiria trijų elementų kombinaciją: (1) informacija; (2) kalba ir (3) supratimas (selekcijos). Komunikacijos koncepte supratimo elementas užima svarbiausią vaidmenį dėl jo svarbos perduodant komunikacijos turinį ir jį suvokiant tokį, koks buvo perduotas, t.y. skirtumas tarp informacijos ir kalbėsenos (kalbos, arba įgarsintos informacijos), taigi komunikacija įgauna tokią prasmę, kokia buvo suprasta [258, p. 46; 257, p. 7]. Pagal bendrąją autopoetinės koncepciją, komunikacija egzistuoja kaip komunikacija tik per jos ryšius su kitomis komunikacijomis, tačiau tai nereiškia, kad be ryšių (ar santykio) apskritai neegzistuoja. Anot N. Luhmano, tik komunikacijos gali komunikuoti [254, p. 7]. Visos funkcinės sistemos dalyvauja reprodukcijoje tik konkrečios funkcinės sistemos binarinio kodo realizavime. Pasak N.Luhmano, visuomenės funkcinė diferenciacija reiškia, kad funkcinės sistemos yra uždari komunikaciniai tinklai, kurių nuosavas binarinis kodas organizuoja specifinę komunikaciją, o ši yra šios sistemos veikimo pagrindas. Taigi N.Luhmanas visuomenę apibrėžia tik funkciniais terminais, tačiau jis neanalizuoja, kokiu kitu būdu galėtų būti realizuojama funkcija, o tik statiškai konstatuoja tokios funkcijos egzistavimo faktą.

Sistema dėl esamo skirtumo tarp sistemos ir jos aplinkos, dėl vykstančios komunikacijos konstatuoja savo tapatybę [179, p. 123]. N.Luhmano teigimu, funkcinės sistemos yra viena kitai aplinka, taigi gali daryti įtaką viena kitos veikimui, tačiau kiekviena sistema yra autonomiška. (iii) N.Luhmanas išskiria vieną svarbiausių autopoetinės teorijos elementų – *struktūrinio sugretinimo konceptą*, kuris aptaria ryšius tarp sistemos ir jos aplinkos. Aptardamas funkcinės sistemas bei jų tarpusavio santykius bei teigdamas, kad šios sistemos kuria viena kitai aplinką, tačiau negali keistis savo komunikacijomis, nes reprodukuojasi savireferentiškai, N.Luhmanas pabrėžia, kad skirtingos sistemos gali būti tarpusavyje struktūriškai sugretinamos, pavyzdžiui, pirkimo–pardavimo sutartis yra tiek teisinės sistemos, tiek ekonominės sistemos komunikacija ir gali būti skirta dviem skirtingoms funkcinėms sistemoms [257, p. 4]. Aplinka (jos įvykiai) gali trikdyti vidinius autopoetinės sistemos procesus, bet konkrečių procesų trikdžiai yra determinuojami sistemos struktūromis. Sistema yra struktūriškai sugretinta su jos aplinka (ar kita sistema jos aplinkoje) jei jos struktūra yra vienu ar kitu būdu pritaikyta prie aplinkos struktūrų (ar sistemų aplinkoje), t.y. sistemos struktūros leidžia reakcijas į svarbius aplinkos įvykius [100, p. 114].

Apibendrinus N.Luhmano autopoetinės (savireferencijos) teoriją, teigtina, kad autopoetinė sistema pasižymi savęs atgaminimo procesu, kuris vyksta pasitelkiant jos pačios struktūrų tinklą, šių sistemų pagrindiniai požymiai yra funkcinis unikalumas, interakcinis

atvirumas ir operatyvinis uždarumas, sistema funkcionuoja komunikacijos pagrindu, tokios sistemos santykis su aplinka apibrėžiamas per struktūrinio sugretinimo konceptą, tačiau N.Luhmano autopoiezės (arba savireferencijos) koncepcija eliminuoja individą, kaip socialinės sistemos elementą, pateikia statišką visuomenės vaizdą, kalba apie neprognozuojamą, asimetrišką, multidimensinį ir kompleksišką sistemos vystymąsi.

Grįždami prie socialinės saviorganizacijos koncepto, galima atkartoti Ch.Fuchso išskirtus šiuos pagrindinius *saviorganizacijos* aspektus:

- Sistemiskumas: darni visuma, kuri turi dalis, veiksmus, struktūrinius santykius, visuomenę, ir ribos, kurios skiria sistemą nuo aplinkos;

- Kompleksiškumas: saviorganizuojanti sistema yra kompleksinė sistema. Kompleksiškumo laipsnis priklauso nuo jos elementų bei ryšių tarp sistemos dalių skaičiaus. Kompleksiškumas apibrėžiamas per tris lygmenis: (1) saviorganizacija ir aplinka kompleksinėse sistemose; (2) kompleksinės sistemos nėra organizuotos centralizuotai, bet dėl daugybės ryšių tarp sistemos dalių yra išskaidytos; (3) yra sudėtinga modeliuoti kompleksines sistemas ir numatyti jos elgesį, net jei yra žinomos tokios sistemos dalys ir ryšiai tarp jų;

- Sanglauda: dinaminių detalių dalių priežastinių ryšių artumas, kurį determinuoja atsparumas išoriniams ir vidiniams svyravimams, galintiems sužlugdyti jų integralumą;

- Atvirumas: saviorganizacija gali įvykti, tik jei sistema importuoja energiją, kuri yra transformuojama sistemos viduje, proceso pasekmė yra energijos eksportas;

- Vystymasis „iš apačios į viršų“ – perturbacijos sukelia sistemos dalių sinergetinę sąveiką, kurios pasekmė yra ne mažiau kaip vienos aukštesnio lygio kokybės susiformavimas;

- Priežastinis ryšys: susiformavus naujai kokybei, jos įtaka pasklinda per visos sistemos lygius ir dalis, šis procesas gali būti vadinamas *iš viršaus į apačią*;

- Nelinijiskumas: vystymasis yra grįžtas nelinijiniu priežastingumu, t.y. panašios priežastys nebūtinai sukelia panašius efektus;

- Grįžtamojo ryšio kilpos, ciklinis priežastingumas: saviorganizacija gali būti suprantama kaip cikliškos kilpos ta prasme, kad elementų ir struktūrinis lygiai yra kompleksiški, abipusiški ir grįžtamai susiję. Šie abipusiai santykiai yra produktyvūs, kompleksiniai ir nelinijiniai;

- Informacija: visos saviorganizuojančios sistemos yra informaciją generuojančios sistemos. Informacija yra procesiniai santykiai tarp saviorganizuojančios materijos vienetų. Santykinė tikimybė: saviorganizacijai būtina prielaida yra determinuotumas, ir tuo pačiu kitiems – reliatyvus atvirumas;

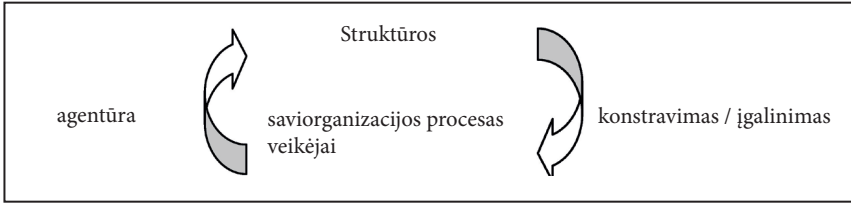
- Hierarchija: Kompleksinių sistemų saviorganizacija produkuoja hierarchiją šiais skirtingais aspektais: (1) vystymosi lygis yra hierarchiškai aukštesnis lygis nei buvęs lygis; (2) saviorganizacijos išdava yra skirtingų tipų sistemų evoliucinė hierarchija, kuri reiškia, kad aukštesni lygiai yra labiau kompleksiški ir turi papildomai atsiradusias savybes;

- Globalizacija ir lokalizacija: vystymasis iš apačios į viršų reiškia vietinių subjektų globalizuojantį jungimą, priežastinio ryšio nulemtas veiksmų perkėlimas reiškia globalių savybių lokalizaciją;

- Vienis ir pliuralizmas (bendrumas ir specifiškumas) –viena vertus, tokia tipo saviorganizuojančios sistemos charakterizuojamos daugelio skiriamųjų savybių, kurios atskiria jas nuo kitų saviorganizuojančių sistemų. Kita vertus, tokio tipo saviorganizuojančios sis-

temos taip pat pasižymi bendrais principais ir savybėmis, būdingais visoms saviorganizuojančioms sistemoms [95, p. 4].

Ch. Fuchs socialinės sistemos saviorganizacijos procesą atvaizduoja 1 pav.



Šaltinis: sudaryta pagal Ch.Fuchs [99, p. 41]

1 pav. Socialinių sistemų saviorganizacija

Anot Ch.Fuchso, dialektinis veikėjo ir struktūros procesas yra socialinio perkūrimo proceso šerdis [99, p. 63]. Socialinė sistema ir jos reprodukcija apima tiek sąmoningus, kūrybiškus, apgalvotai įvykdytus ir planuotus veiksmus, tiek nesąmoningas, netyčines ir neplanuotas veiksmų pasekmes, o tai yra socialinės sistemos perkūrimo/savireprodukcijos išdava. Socialinės struktūros neegzistuoja išoriškai visuomenės ar santykių atžvilgiu, jos yra sudarytos per ir dėl socialinių veiksmų. Socialinės struktūros daro įtaką individualiems veiksmams ir mąstymui, kurie konstruoja ir įgalina veiksmus. Vystymosi iš viršaus į apačią procese gali iškilti naujų veikėjų jų grupių. Visas šis ciklas yra bazinis socialinės saviorganizacijos ciklas, kuris taip pat gali būti vadinamas perkūrimu, dėl jo nuolatinių agentūros ir konstravimo/įgalinimo procesų socialinė sistema gali palaikyti ir reprodukuoti save, nuolatos kuria vienį ir užtikrina tęstinį funkcionavimą. Socialinės struktūros įgalina ir konstruoja socialinius veiksmus ir asmenybes bei yra socialinio veiksmo rezultatas [95, p. 37].

Taigi socialinė sistema organizuoja save nuolatos, siekdama išlaikyti save, gamina ir keičia socialines jėgas, santykius ir veiksmus. Sistemos subjektai kuria ir keičia socialinę sistemą, siedami savo veiksmus su pasekmėmis, tokiu būdu procese formuojasi nauja struktūra. Nuolatinis naujos sistemos kokybės kilimas yra dvipusis dialektinis saviorganizacijos procesas, kuris įgalina socialinę sistemą palaikyti bei reprodukuoti save [99, p. 46]. Saviorganizuojanti socialinė sistema turėtų būti tokia, kur visi veikėjai yra koncentruoti ties problemomis ir turi tokią pačią galią determinuoti ir kurti įvykius, formas, eigą ir rezultatus. Taigi saviorganizacijos proceso metu stebime natūralių ir natūraliai dirbtinių reiškinių vyravimą, o siekiant sistemos vystymo į sistemos saviorganizacijos procesus reikalinga įtraukti dirbtinai suorganizuotus procesus, kurie Z.Lydekos suprantami kaip organizavimo procesai, pastarieji neretai iššaukia sistemos virsmą, kurio metu vyksta sistemos organizavimo procesų transformacija į saviorganizacijos procesus [170]. Z.Lydekos išskirtas organizavimo kriterijus egzistuoja tik labai trumpą laiką ir iš esmės sistemos išorėje, t.y. *organizuotai sukurtas bei per politinio poveikio priemonę diegiamas dirbtinis procesas, kuris iš esmės tik patekęs į sistemą derinasi su sistemos saviorganizacijos procesais, t.y. su natūraliais sistemos reiškiniais, dėl to tikimasi šių reiškinčių adaptacijos ir naujų vidinės tvarkos institutų formavimosi*. Sistemos aukštesni naujos kokybės hierarchiniai lygiai, priėmę naujus/naujai susiformavusius elementus į sistemą, atlieka „kolektyvinių kintamųjų“ funkciją,

t.y. valdo sistemos elgesį. Šiuos kintamuosius H.Hakenas įvardijo tvarkos parametrais, jie organizuoja ir nustato žemesnių hierarchinių lygių elgesį, jį sinchronizuoja ir pajungia bendram kolektyviniam vyksmui [145, p. 58]. Svarbu paminėti vieną iš sistemos saviorganizacijos principų, kad sistema savo atmintyje siekia išlaikyti pirminį sistemos kodą bei stengiasi jį palaikyti ir atgaminti net kildama ir į aukštesnę kokybę. Sistemos perėjimas į aukštesnę kokybę, užtikrinančią tolimesnę sistemos veiklos vystymąsi, yra įmanomas, tik tuo atveju, jei formuojama ryški tokios kokybės vizija, radikalčiai nekeičianti sistemos pirminio kodo [145, p. 112]. Socialinės sistemos vystymą *normų pokyčių* link palengvina dirbtinių procesų diegimas per krizinius momentus, t.y. maksimalaus nestabilumo fazę, kurioje esančią sistemą dirbtiniais procesais galima nukreipti tam tikra linkme [99, p. 62]. Tokios nuomonės laikosi ir N.Klein savo veikale „*Šoko doktrina: katastrofų kapitalizmo iškilimas*“, kalba apie Šoko doktriną (M.Friedmano vadinama pagrindine šiuolaikinio kapitalizmo panacėja), kuri reiškia momentą, kai reikia sulaukti maksimaliai didelės krizės ar šoko, ir kol piliečiai dar nespėjo atsigauti po katastrofos [151, p. 12] vykdyti sistemos rekonstravimą. M.Friedman teigė, kad vos ištikus krizei būtina nedelsiant veikti ir skubiai bei negrįžtamai įgyvendinti pokyčius, kol krizės iškamuota visuomenė neišslydo atgal į „*status quo* tironiją“ [151, p. 12], taigi krizės yra viena iš sistemos vystymo(si) sąlygų bei naujos kokybės atsiradimo prielaida [145, p. 119]. Tačiau sudėtingos sistemos krizės ir jos perėjimo į naują tvarką ar kokybės būvį sistemą būtinai kyla nors praranda, kai kurios struktūros net gali apskritai suirti, kuo blogesni būvį sistema yra pasiekusi, tuo praradimai yra didesni ir atvirkščiai [145, p. 63]. Taigi sistemos vystymo galimybės, kryptis ir rezultatas dėl saviorganizacijos yra sudėtingai prognozuojami. Sistemos saviorganizacijos procesams įtakos gali turėti tvarkos parametrų poveikis, kuriais kuriami ir diegiami dirbtiniai reiškiniai, pastarieji palaipsniui turėtų adaptuotis sistemoje ir tapti natūraliais–dirbtiniais reiškiniais bei galima turėti įtakos sistemos vystymosi greičiui ir trajektorijai.

1.1.2. Viešasis valdymas kaip saviorganizuojanti autopoetinė sistema

„*Nevykėliai turi tikslus. Laimėtojai – sistemas*“
(S.Adams)

Platono nagrinėtos prielaidos, kad žmonių santykiai gali būti racionalaus tyrimo objektu ir kad juos galima protingai valdyti šiandienai taip pat yra aktualios ir netgi tapusios būtina sąlyga kiekvienam visuomenės mokslui. Bendrieji Aristotelio politinės teorijos etiniai principai - tikėjimas, kad valstybė turėtų būti laisvų, moraliai lygių piliečių ryšys, veikiantis pagal įstatymus, grindžiamas derybomis bei sutarimu, o ne jėga nebuvo išnykęs iš europinės politinės filosofijos arenos [240, p. 149]. Anot J.Bodino, valstybė – suverenišios galios turėjimas, valdžia – tai aparatas, per kurį toji galia pasireiškia [240, p. 405]. G.W.F.Hegel teigė, kad valstybė pradeda egzistuoti, kada atsiranda tikra viešoji valdžia, kuri pripažįstama aukštesne už privačius interesus įkūnijančią pilietinę visuomenę ir yra kompetentinga vadovauti tautai, vykdančiai savo istorinę misiją [240, p. 612]. Šiose tezėse nurodomi pamatiniai viešojo valdymo, kaip visuomenės gyvenimo koordinavimo būdo, riboženkliai, t.y. jis klostosi tam tikroje socialinėje sistemoje bei didžiąja dalimi yra nulemtas didesniųjų socioekonominių ir kultūrinių sistemų. Tačiau ar viešoji valdžia kaip sistema pasižymi saviorganizacijos ir savireferentiškumo procesais akademinėje litera-

tūroje informacijos nedaug, politika, kaip saviorganizuojanti ir savireferentinė sistema analizuojama ne vieno autoriaus, tuo tarpu viešasis administravimas praktiškai nepaliečiamas. Šios disertacijos apimtyje aktualu įvertinti galimybes pritaikyti N.Luhmano autopoiezės (savireferentiškumo) bei saviorganizacijos konceptus viešojo valdymo sistemai bei apžvelgti viešojo valdymo sistemos saviorganizacijos procesus, sistemos vystymosi bei vystymo prielaidas.

Autopoetinė (savireferentinė) sistema turi tenkinti funkcinio nepakeičiamumo (unikalumo) reikalavimą. N.Luhmanas teigė, kad pagrindinė sistemos autonomijos problema yra jos funkcinė specifikacija, sistemos autonomiškumą apsaugo jos funkcinis nepakeičiamumas ir jos vidinės, pasikartojančios, cikliškos operacijos [258, p. 47], autopoetinių (savireferentinių) sistemų autonomiškumas pasiekiamas per jų funkcinį nepriklausomumą, t.y. šių sistemos pagrindinės funkcijos negali realizuoti jokia kita sistema ar alternatyvios funkcijos. Šiuo atveju, svarbiausia užduotis yra atrasti tokią viešojo valdymo sistemos funkciją, kuri neturėtų jokių atitikmenų, priešingu atveju sistema gali būti pakeista kitos sistemos funkcijomis.

Viešasis valdymas pasižymi keletu esminių požymių, t.y. (1) valstybinio lygmens veikla, kuria (2) siekiama tvarkos arba visoje valstybėje arba didelėje tos valstybės gyventojų grupėje; (3) viešiesiems tikslams pasiekti yra sukuriamos specialios valstybės ar savivaldybės institucijos, kurios turi įstatymų suteiktas valdymo įgaliojimus; (4) valdomieji subjektai organizaciniu požiūriu dažniausiai yra nepavaldūs valdančiajam subjektui; (5) subjektu tampama valdančiojo valia; (6) siekiant viešojo valdymo tikslų gali būti taikomos administracinės valstybinio poveikio priemonės ir pan., sudėtingumas kyla dėl viešojo valdymo sampratos ir turinio dviprasmiškumo. Akademiniėje literatūroje viešasis valdymas suprantamas arba kaip viešojo administravimo sinonimas [197, p. 28], arba kaip viešosios politikos ir viešojo administravimo priemonių visuma.

Daugelis teoretikų ir praktikų viešąją politiką dažniausiai apibūdina kaip valstybės valią ir jos išraišką: valdžios veiklą, tos veiklos priežastis, valdžios pastangas reguliuoti visuomenėje kylančius interesų grupių konfliktus, skirstyti materialiąsias ir simbolines vertybes bei paslaugas, fiskalinės politikos priemonėmis reguliuoti biudžetą [224, p. 18]. Viešasis administravimas apibrėžiamas kaip valdžios ir valdymo institucijų veikla, skirta politikai formuoti, sprendimams priimti ir jiems įgyvendinti, pasitelkiant vadybinius instrumentus ir priemones [224, p. 6]. Politikos ir administravimo tarpusavio santykio klausimas akademiinių diskusijų erdvėje yra aktualus tyrimų objektas. Politikos ir administravimo sąveikos bei ribų klausimų nagrinėjimo pradžia sietina su W.Wilson ir M.Weber. Skirtumas tarp W.Wilsono ir M. Weberio požiūrių yra tas, kad pastarasis siekė apsaugoti politiką nuo augančios biurokratijos grėsmės bei mažinti jos apimtį, o W.Wilsonas pabrėžė santykio tarp politikos ir administravimo harmoniją, kai politika nesikiša į administravimo veiklą, t.y. W.Wilsonas suformavo politikų ir administratorių dichotomijos idėją, kuri teigė, kad politinė ir administracinės institucinės sąrangos yra nepriklausomos, toks funkcinis atskyrimas buvo naudingas, nes aiškiai identifikavimo abiejų veikimo ribas, dichotomijos šalininkai teigia, kad politikos ir administravimo atskyrimas užtikrina administratorių apsaugą nuo politikų [195, p. 184;40, p. 550].

Kodėl šis aspektas svarbus kalbant apie viešojo valdymo sistemą, kaip apie saviorganizuojančią ir savireferentinę sistemą? Vienas svarbiausių savireferentinės sistemos bruožų yra *funkcinis unikalumas* bei sistemų *funkcinis nepakeičiamumas*. Kaip jau minėta, visos

funkcinės sistemos yra komunikacinės sistemos, kurios yra operatyviai realizuojamos funkcijos pagrindu, t.y. visos komunikacijos dalyvauja reprodukcijoje tik realizuojant konkrečios funkcinės sistemos specifinį kodą (pvz.: teisinės sistemos kodas yra teisingumas/neteisingumas, ekonominės sistemos kodas yra mokumas/nemokumas) [257, p. 14]. Taigi sistemos funkcinis unikalumas apibrėžiamas per specifinį jos kodą, o viešąjį valdymą traktuojant kaip viešąją politiką ir administravimą ir žvelgiant į jų santykius per politikos ir administravimo dichotomijos prizmę, kurios pagrindinis principas yra politikų (politikos formavimo principas) ir administratorių (vadybininkų, veikiančių pagal mokslinės vadybos principus) funkcijų atskyrimas [40, p. 550], skatina kalbėti apie dvi skirtingas sistemas, turinčias skirtingas funkcijas ir skirtingus kodus. N.Luhmanas, nagrinėdamas funkcinės socialines sistemas, pastebėjo, kad politinės sistemos kodas yra jėga/nejėga, galia/ negalia [257, p. 14]. Anot M.Beyrle'o, politika yra sistema, užtikrinanti visuomenės savisaugą bei egzistenciją, kuri garantuoja individams tinkamas gyvenimo sąlygas bei sprendžia kolektyvines problemas. Ši funkcija realizuojama per valstybę bei siūlo autoritarinius veiklos realizavimo būdus [94, p. 7], t.y. veda prie išskirtinės galios koncepto. Ch.Fuchsas bei J.Collier politinę saviorganizaciją sieja su valstybe, kuri organizuojama per procedūrų ir institucijų tinklą akumuliuoja jėgą (galia) ir politinį kapitalą [97, p. 9]. Taigi kaupiamas politinės sistemos kodas yra politinė galia, kurios paskirtis išskirtinių sprendimų priėmimas. Atkreiptinas dėmesys, kad pats galios konceptas ir jo aiškinimas skirtingų autorių yra skirtingi ir neretai net ir kontraversiški, nors M.Foucault'o, P. Bourdieu ir J.Baudrillardo teorijose teigiama, kad galia yra išskaidyta visuomenėje, o ne sutelkta tik vienoje jos vietoje, tačiau jei P. Bourdieu teigia, kad galią galima turėti ir analizuoja jos išteklius, M. Foucault įsitikinęs, kad galia nėra grupių ar individų nuosavybė [108, p. 116]. Taikydami M.Foucault idėjas, valdžia turėtų būti suprasta kaip integrali struktūra, kurioje nėra opozicinių darinių, kuriems skiriamas valdymas, greičiau yra aibė valdymo atramos taškų, kurie yra paslankūs ir kintami, o jų dalinis stabilumas, laiduojamas per institucinę valstybinę infrastruktūrą, kitus socialinius konstruktus bei yra legitimuotas tačiau šis stabilizacijos apvalkalas savaime neturėtų būti suprantamas kaip galia grynuoju pavidalu ir netapatinas su konkrečiais asmenimis. Valdymo galia, tarsi judantis valdančiųjų ir valdomųjų integralumą užtikrinantis vektorius. J.Baudrillard tvirtina, kad galia yra taip išskaidyta, kad nebėra prasmės kalbėti apie jos šaltinius ir raišką, deklaruodamas tikrosios galios mirtį [108, p. 116]. Galia taip pat gali būti suprantama kaip siekis daryti įtaką sprendimams ir procesams savo interesų labai arba dominuoti. Dominavimas visada apima sankcijas, represijas, smurto grėsmę ir asimetrišką galios distribuciją [95, p. 16].Nepaisant skirtingų autorių požiūrio į galios konceptą, vistiek pripažintina, kad galia objektyviai egzistuoja ir dabar gali būti laikoma politinės sistemos kodu. Sudėtingiau yra apibrėžti viešojo administravimo kodą, nes išskirtinė poveikio/reguliacijos galia kitų sistemų atžvilgiu būdinga ne tik politikai, bet ir administravimui, tiesa, politikos formavimo galia yra pripažįstama piliečių (tiesioginė piliečių galia), o administratorių galia –politikų (t.y. išvestinė piliečių galia). Ne gana to, nors politikos ir administravimo poliai yra atskiri, tačiau jų funkcijos viena kitą papildo ir tarsi persidengia: politika prižiūri administravimo veiklą, o administravimas įtraukiamas į politikos formavimą [195, p. 187], todėl viešojo valdymo kaip tik viešosios politikos arba tik viešojo administravimo sinonimo traktavimas susiaurina viešojo valdymo turinį. Vaizdžiai pasakius, viešąją politiką būtų galima suprasti kaip viziją, o administravimą – kaip vizijos įgyvendinimo aparatą, tech-

niką ar instrumentą. Augant administravimo vaidmeniui sprendimų priėmimo procese, augo ir administravimo sąveikos su politika intensyvumas. Vykstant pokyčiams visuomenės gyvenime, tradicinis politikos ir administravimo dichotomijos modelis nebepateisina keliamų jam lūkesčių ir neatitinka visuomenėje vykstančių procesų [195, p. 184], todėl atsirado poreikis naujai pažvelgti į politikos ir administravimo santykius, dėl to susiformavo papildomumo modelis, kuriuo politika ir administravimas traktuojami kaip viena kitą papildančios funkcijos: pabrėžiant tarpusavio priklausomybę, paklusnumą kartu su nepriklausomybe, tam tikru politikos pirmenybės laipsnio išlaikymu, politikos vertinimu kartu su profesionalumo standartų palaikymu. Pagrindinė sąlyga, kuri skiria papildomumo bei politikos ir administravimo dichotomijos modelius yra ta, kad politika ir administravimas papildomumo modelyje dalinasi atsakomybės sritimis, sąveikauja ir kartu veikia vienas kitą [195, p. 184–185].

Šis modelis suteikia galimybę viešąjį valdymą traktuoti kaip integralią sistemą ir nu-mato, ne tik kokius vaidmenis turi užimti politika ir administravimas, bet ir administ-ravimo funkcijas formuojant politiką, t.y. konfliktų sprendimas, vadovavimas politikai, politikos inicijavimas ir formulavimas, tikslų iškėlimas, išteklių paskirstymas, politikos analizė ir t.š. Administravimas analizuoja politiką, kaupia ir sistemina informaciją bei teikia ją visuomenei [195, p. 186].

Taigi dichotomijos modelis ignoruoja ar net dirbtinai skiria politikų ir administratorių veiklos sritis, o papildomumo modelis leidžia politiką ir administravimą traktuoti kaip du sąveikaujančius sistemos elementus. Viešojo administravimo ir viešosios politikos tarpusavio priklausomybė nurodo bendros viešojo valdymo sistemos susiformavimą, o šių sistemų dichotomija yra kuriama, siekiant administracinių biurokratinių struktūrų dalyvavimo politikoje, nebūnant už ją realiai atsakingoms ar vykdyti politinę veiklą, ją grindžiant techniniais, juridiniais kriterijais [224, p. 23], kurie nesudaro prielaidų įtarti politiniu angažuotumu. Identifikuojamas viešosios politikos ir viešojo administravimo persidengimas ir sąveika (labiau bendri nei skirtingi viešosios politikos ir viešojo administravimo modeliai, veiklos metodai, procedūros) [224, p. 23] bei papildomumo modelio požiūris suteikia galimybę viešąjį valdymą traktuoti ir analizuoti kaip atskirą ir vientisą funkcinę sistemą. Viešasis valdymas savo vykdoma funkcija yra unikali sistema (net jei būtų mėginama teigti, kad ji gali būti pakeičiama politinės ar viešojo administravimo sistemos ir pvz., privataus sektoriaus institucijų tinklo konglomeratu), nes ji turi visus būtinus tokiai sistemai atributus, t.y. kalbą, simbolinę komunikacinę terpę ir kontekstą(aplinką).

Viešojo valdymo komunikacijos tai išplėtos *valdymo* ir *nevaldymo*; *reguliavimo* ir *nereguliavimo*, *galios* ir *negalios* požiūriu kategorijos (kodai) ir atsižvelgiant į šiai sistemai būdingą komunikaciją, plėtojamas jai reikšmingų sąvokų ir priežastingumo metodų mechanizmas. Viešasis valdymas turėtų būti suprastas kaip socialinė sistema ar visuomenės posistemė, egzistuojanti šalia kitų posistemų ir realizuojanti vienintelę valdymo (nors, anot J.E. Lane, viešasis valdymas vykdo paskirstymo, perskirstymo ir reguliavimo funkcijas, turėdamas galios (poveikio) regalijas, plačiąją prasme tai bus laikytina valdymo funkcija [163]), kurią determinuoja galios konceptas (komunikacijos kodas).

Viešojo valdymo sistemai kaip autopoetinei sistemai keliamas operatyvaus uždaru-mo ir sąlyginio atvirumo reikalavimas. Remiantis N.Luhmano teorija, galima teigti, kad viešojo valdymo sistema kaip komunikacinė sistema yra kognityviškai atvira, tačiau normatyviškai uždara, t.y. ši sistema yra atvira pažinimui, nuolatos pripažįsta bei reaguoja į

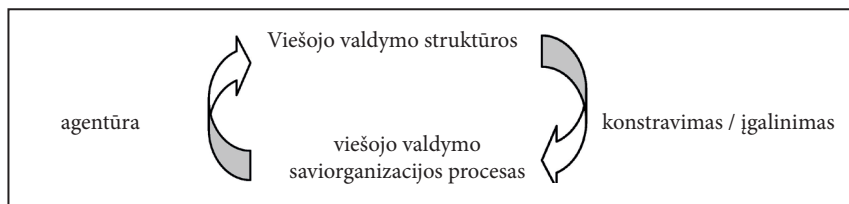
pokyčius kitose sistemose (ekonominius, teisinius, mokslinius ir pan.), bet tuo pačiu ji gali stebėti aplinką, remdamasi tik savo pačios vertinimo ir interpretacinėmis kategorijomis. Jeigu būtų pritarta N.Luhmano reikalavimams, keliamiems autopoeitinei sistemai, būtų galima teigti, kad viešasis valdymas kaip sistema negali veikti kitose sistemose, nes komunikacijos yra įmanomos tik pačiose komunikacinėse sistemose, bet ne tarp jų, sistema palaiko gyvybę pasitelkdama tik jai būdingus diskursyvius kriterijus, kuriuos nuolat atgamina sistemos viduje. N.Luhmano idėjos sudaro prielaidas teigti, kad viešojo valdymo sistema turi skatinti ir padėti kitoms sritims (sistemoms) savarankiškai plėtotis, tačiau negali veikti jose (t.y. ji tampa kitoms sistemos aplinka). Viešojo valdymo sistema, pasitelkdama savo galią kitų sistemų atžvilgiu, per leidžiamus norminius dokumentus ir valstybinio finansavimo mechanizmus daro įtaką vienui sričių plėtrai ir vystymuisi bei kitų sričių stagnacijai.

N.Luhmano autopoezės teorija grynuoju pavidalu viešojo valdymo sistemos atžvilgiu susiduria su tam tikrais probleminiais aspektais – ji suteikia galimybę apibūdinti sistemą tik duotuoju momentu, priešingai nei pvz., kritinė teorija, kuri analizuoja, kaip pakeisti sistemą, kad ji funkcionuotų geriau. Tai reiškia, kad N.Luhmano idėjos ignoruoja sistemos transformacijos procesus (jų valdymo aspektu), jis pokyčius traktuoja kaip šalutinį sistemoje vykstančių komunikacijų produktą, o tai sudaro prielaidas teigti, kad pokyčiai praktiškai yra nenuspėjami ir sudėtingai valdomi. N.Luhmano kritikai atkartoja J.Habermaso mintį, kad socialinių problemų, siekio atrasti visuomenės tobulinimo būdus bei žmogiškosios pažangos ir emancipacijos būdų paieškos ignoravimas veda prie instrumentinės ir funkcinio priežastingumo logikos [94, p. 114]. Anot J.Habermaso, N.Luhmanas ignoruoja intersubjektyvią ir demokratinę socialinių santykių dimensijas, o N.Luhmanas teigia, kad modernios visuomenės yra per daug kompleksiškos, kad leistų diskursyvių sprendimų priėmimą. Dėl šių diskusijų kaip alternatyva autopoezės koncepcijai ne retai yra siūloma kritinė socialinių sistemų teorija, kuri yra orientuota į socialinių pokyčių vykdymą, t.y. ją domina ne visuomenė kaip tokia, tačiau visuomenė tokia ir turėtų būti [102, p. 10]. Šalia statiško požiūrio į visuomenę, N.Luhmanas yra dažnai kritikuojamas dėl jo teorijos aklumo socialinėms problemoms. Jis apibrėžia visuomenę/sistemą tokią, kokia ji egzistuoja, o ne tokią, kokia ji turėtų būti. N.Luhmanas konstatuoja, kad žmonėmis negalima manipuliuoti, nes jie, kaip ir bet kuri kita sistema, konstruoja legalią realybę [100, p. 113], o tai reiškia, kad jų galimybės kurti norimą realybę yra ribotos. Tačiau remdamasis dualistiniu sistemos ir aplinkos konceptu, N.Luhmanas negali paaiškinti, kaip spręsti, pvz., aplinkosauginės problemas, jis veikia domisi, kaip visuomenė komunikuoja apie šias problemas. Anot jo, aplinkosauginės problemos egzistuoja tik todėl, kad jos yra komunikuojamos kaip problemos, analogiškas principas galioja ir kitoms socialinėms problemoms. N.Luhmanas teisis ta prasme, kad jeigu apie problemas nebūtų komunikuojama, jos iš tiesų nebūtų laikomos problemomis, nes apie jas tiesiog nebūtų žinoma, tačiau fakto žinojimas ar nežinojimas nenulemia fakto buvimo kaip objektyvaus reiškinio. Tačiau nepaisant šių akivaizdžių probleminių aspektų, viešojo valdymo sistema pasižymi būdingais autopoezės bruožais, o probleminiai aspektai gali būti sprendžiami pasitelkus papildomų teorinių įžvalgų.

Modernioje visuomenėje valstybė gali būti laikoma viešojo valdymo saviorganizacijos proceso organizacinis vienetas, kurio struktūrinis pagrindas yra organizuojamas naudojantis demokratinę struktūrą (institucijos) bei procedūrą ir kompetencijų tinklu, siekiant

akumuliuoti galią bei politinį kapitalą. Vienių grupių galios augimas reiškia kitų grupių galios mažėjimą, valstybės kaip viešojo valdymo saviorganizacijos formos funkcionavimas pagrįstas asimetriniu galios panaudojimu. Kolektyviniai sprendimai (teisė), jėgos struktūros (parlamentas, vyriausybė, teismai ir pan.), viešojo valdymo institucijos (ministerijos ir kt. viešojo valdymo institucijos) atspindi egzistuojančius galios santykius ir egzistuojantį galios (valdymo įgaliojimų) panaudojimo ir veikimo tinklą (kaip galia įgaunama, naudojama, lokalizuojama ir išnyksta) [102, p. 9].

Viešojo valdymo sistemos perkūrimo/saviorganizacijos procesas yra dualus procesas, apimantis agentūras (sprendimų procedūras) ir įgalinimas/konstravimą [98, p. 8], kuris konceptualiai atvaizduotas 2 pav.



Šaltinis: sudaryta pagal Ch.Fuchs

2 pav. Viešojo valdymo saviorganizacijos procesas

Viešojo valdymo santykių rezultatas yra naujų galios struktūrų iškilimas. Šios struktūros (įgalina ir konstruoja asmenų veiksmus visuomenėje bei veda prie naujų viešosios valdžios veiklų, kurios pačios sau nustato tikslus, keičiančius ar darančius įtaką egzistuojančioms taisyklėms (normoms) ir galios pasiskirstymui. Agentūra yra kūrimo veiksmas, kuris veda prie naujų viešojo valdymo realybės sąlygų susidarymo. Šio proceso cikliškumas atskleidžia viešojo valdymo sistemos dinaminį pobūdį – matyti, kad viešojo valdymo sistema grindžiama viešojo valdymo veikėjų kūrybiškumu bei inovacijomis, viešojo valdymo sistema apibrėžiama kaip persikurianti sistema, kuri nuolatos reprodukuoja pati save per viešojo valdymo agentūras [102, p. 10].

Problemiškiausias viešojo valdymo saviorganizacijos aspektas yra naujų veikėjų įeiga į sistemą, pvz., socialinių judėjimų, kuriuos N.Luhmanas traktavo tik alternatyvomis dėl alternatyvų. Anot jo, tokių judėjimų protesto objektas yra funkcinė visuomenės diferenciacija, socialiniai judėjimai ir jų vykdomi protestai yra tik pseudo įvykiai, kurie yra betiksliai ir pavojingi, pasižymi tik reaktyvia, o ne aktyvia pozicija [100, p. 114]. Tačiau modernioje visuomenėje viena iš pilietinių teisių realizavimo formų ir yra socialiniai judėjimai. Kritinės socialinės teorijos atstovai teigia, kad tokie judėjimai reiškia nepasitenkinimą egzistuojančiomis struktūromis bei gali skatinti teigiamus pokyčius sistemoje. A.Gramskis teigė, kad valstybė reiškia viešojo valdymo visuomenės bei pilietinės visuomenės sumą [102, p. 11]. Tokia nuomonė formuoja požiūrį, kad valstybėje egzistuoja integralios viešojo valdymo normų ir pilietinės visuomenės sistemos, kur viešojo valdymo sistemos elementai formuojasi per formalią politinę infrastruktūrą: politines partijas, viešojo sektoriaus institucijas, o pilietinė visuomenė – per neformalius visuomeninius judėjimus, nevyriausybinės organizacijos ir pan., kurios struktūrinio sugretinimo principu daro įtaką viešojo valdymo sistemai, o Ch. Fuchsas teigia, kad nevyriausybinės organizacijos ir socialiniai

judėjimai (pilietinė visuomenė) yra tiesioginiai viešojo valdymo sistemos elementai [102, p. 19]. Socialiniai judėjimai gali būti viešojo valdymo sistemos veikėjas, kuris gali inicijuoti pokyčius viešojo valdymo sistemoje, todėl N.Luhmano teigtas socialinių judėjimų eliminavimas moderniose visuomenėse yra kontraversiškas faktas, greta šio klausimo kyla ir patekimo į sistemą klausimas, ar visi veikėjai (pvz., socialiniai judėjimai) gali patekti į viešojo valdymo sistemą, jeigu ne, tai kurie arba tiksliau, kas nulemia patekimo/nepatekimo į sistemą klausimą. Neretai kooperacija yra siūloma kaip socialinės saviorganizacijos modelis, kuris sprendžia saviorganizacijos problemas (ypač įėjimo į sistemą bei jos keitimo klausimus), kooperacija suprantama kaip veikėjų komunikaciniais veiksmais suderintas egzistuojančių struktūrų naudojimas siekiant sukurti naujas struktūras. Tačiau kooperacija savaime negarantuoja įsijungimo į socialinę sistemą. Šiam aspektui iliustruoti galima palyginti pastaruoju metu Lietuvoje ganėtinai žymius socialinių judėjimų patekimo į viešojo valdymo sistemą bei pokyčių inicijavimo joje pavyzdžius – pirmasis pavyzdys – dėl referendumo dėl žemės pardavimo užsieniečiams iniciatyvinė grupė bei jos siekiai inicijuoti referendumą, ir antrasis pavyzdys „Baltųjų pirštinių“ judėjimas. Abu socialiniai judėjimai veikia organizuotai, atstovauja tam tikrą dalį sociumo (atsižvelgiant į Iniciatyvinės grupės dėl žemės pardavimo užsieniečiams surinktų parašų kiekį, teigtina, kad piliečių dalis siekė per 300 tūkst.), tačiau šios iniciatyvinės grupės mėginimai patekti į viešojo valdymo sistemą ir vykdyti joje pokyčius baigėsi nesėkme, o „Baltosios pirštinės“ pastaruoju metu pastebimai tampa viešojo valdymo sistemos dalyviu (idėjinis „Baltųjų pirštinių“ lyderis netgi tapo vienos iš didžiausių Lietuvos partijų nariu). Natūraliai kyla klausimas, kodėl susiklostė toks skirtingas socialinių judėjimų likimas bei akceptavimas. Atsakymų gali būti daug ir įvairių (pvz.: skirtingi socialinių judėjimų tikslai ir jų prauklumas visuomenei, neaiški ar nepriimtina veikimo logika, neaktualūs judėjimu keliami probleminiai klausimai ir pan.), pritaikius V.Budanovo vieną iš būties principų (būdingų sinergetikai, arba iš jos kilusiai saviorganizacijos teorijai) hierarchiją, kuri teigia, kad sistema yra hierarchiškai struktūruota ir bet kurie į sistemą įsiliejantys elementai turėtų atiduoti dalį savo funkcijų ir tam tikrą laipsnį savarankiškumo [145, p. 59], iniciatyvinės grupės dėl žemės pardavimo užsieniečiams nariai viešojoje erdvėje tai padaryti aiškiai atsakė, deklaruodami, kad jie pasisakė prieš sistemą, aiškino sistemos veikimo logikos trūkumus ir žalingumą ir kt., o „Baltosios pirštinės“ elgėsi visiškai priešingai – jų lyderis viešojoje erdvėje deklaravo siekį prisidėti prie sistemos veiklos efektyvumo, skaidrumo bei siekė bendradarbiavimo su visomis pagrindinėmis sistemos struktūromis. Antrasis svarbus aspektas yra H.Hakeno įvardintų tvarkos parametrų veikimo logika, t.y. naujiems elementams patekus į sistemą bei atidavus tam tikrą laipsnį savarankiškumo jų idėjos ir siekiai gali tapti bendrais visai sistemai, tik dėl tvarkos parametrų, kurie organizuoja ir nustato žemesnių hierarchinių lygių elgesį, jie sinchronizuoja ir pajungia sistemą bendram kolektyviniam vyksmui. O tai reiškia, kad jei aukščiausiam sistemos hierarchiniame lygmenyje nėra siekio priimti tam tikrą idėją ar vykdyti tam tikrus veiksmus, praktiškai naujai įsijungusios struktūros siekiai lieka tik jos siekais, kurių realizavimas paralyžiuojamas ir palaiptinui elementas arba perima sistemos tikslus ir atsako/ iš esmės koreguoja savuosius, arba pašalinamas iš sistemos. Analizuojant šias aplinkybes, galima teigti, kad taip ir atsitiko su iniciatyvinės grupės dėl žemės pardavimo užsieniečiams veikla, ji buvo kategoriškai atmesta viešojo valdymo sistemos aukščiausiųjų hierarchinių lygmenų, dar daugiau, buvo komunikuojama šiai grupei nepalanki ir nepalaikanti informacija, savo ruožtu iniciatyvinė grupė nepriėmė siste-

mos siūlomų tikslų (atsisakyti referendumo, skaidyti ir kitaip dėstyti klausimus ir pan.) ir galiausiai socialinis judėjimas, nors ir pasiekė tam tikrą rezultatą (vyko referendumas), buvo eliminuotas iš sistemos be galimybių grįžti į ją (neigiama iškomunikuota informacija tiek apie pačią referendumo logiką, tiek apie „vėjais paleistas“ biudžeto lėšas ilgam nuspalvino šio judėjimo veiklą tamsiomis spalvomis). Priešingai atsitiko su „Baltosiomis pirštinėmis“, kurios pvz., rinkimų periodu siekė užtikrinti skaidrių rinkimų vyksmą ir „Baltųjų pirštinių“ savanoriai „gaudė“ rinkimų proceso pažeidėjus, t.y. socialinis judėjimas absoliučiai atitiko formaliai deklaruojamus sistemos tikslus, netgi tam tikra prasme stiprino sistemos siekius, šio socialinio judėjimo komunikacija vykdoma tik teigiamai, giriamas judėjimo iniciatyvumas ir pasiekimai, aukščiausi sistemos elementai komunikuoja žinią apie šio socialinio judėjimo naudą ir poreikį. Taip judėjimas priimamas į sistemą ir tampa jos dalimi, dalyvauja sistemos veiklose, atstovauja dalies visuomenės narių interesus, tuo pačiu sustiprindamas dalies viešojo valdymo sistemos veikėjų pozicijas sistemoje, taigi lyg ir tam tikru mastu prisidėdamas ir prie demokratijos procesų plėtros sistemoje, tačiau, vargu, ar tokia sisteminė dalyvių atranka iki galo atitinka demokratijos ir jos plėtros idėjas. Šie faktai vis dar liudija tam tikro laipsnio viešojo valdymo sistemos uždarumą.

Taigi apibendrinant galima teigti, kad moderniose visuomenėse viešojo valdymo sistemos autopoezė ir saviorganizacijos procesai yra pagrįsti akumuliacijos procesais bei konkurencija. Modernios demokratijos grindžiamos galios ir balsų kaupimu, esminis politikų motyvas yra disponuoti galia, siekiant realizuoti jų politinius tikslus. Būtina pažymėti, kad viešojo valdymo autopoezės procesas savo pobūdžiu yra gana konservatyvus, nes dėl anksčiau aptarto politikų galios viršenybės administratorių atžvilgiu, viešojo valdymo sistemos savireprodukcija yra glaudžiai susijusi su rinkiminiais laikotarpiais, kada keičiantis veikėjams persiskirsto galios centrai ir suaktyvėja savireprodukcijos procesas.

1.1.3. Viešasis valdymas ir rinka: saviorganizuojančių sistemų sąveika kaip viešojo valdymo transformacijų kontekstas

„Pastaraisiais metais, Kinijai augant, Volstrytui krentant, Vašingtonui esant aklavietėje, o euro zonai atliekant savižudybę, senos liberalios tiesos buvo pervertintos: valstybės valdomas kapitalizmas ir autoritarinė modernizacija grįžta į madą.“
The Economist

Disertacija nagrinėjamos temos aspektu, rinkos ir valstybės santykiai tampa itin svarbiu objektu, t.y. jeigu būtų pritarta prielaidai, kad rinka yra dominuojanti sistema viešojo valdymo sistemos atžvilgiu, tada kapitalo akumuliacijos procesai taps vis labiau apimančiais visas gyvenimo sritis, taigi neliks nepaliesta ir socialinių paslaugų teikimo sistema (galima tikėtis socialinių paslaugų sistemos traukimosi tendencijų arba priešingai – naujų vartotojų grupių kūrimo poreikis gali lemti dėmesio žmonių įgalinimui per socialinių paslaugų sistemos plėtrą), jeigu vistiek manytina, kad viešoji valdžia yra dominuojanti rinkos atžvilgiu sistema (pvz., per rinkos reguliavimo funkciją), tada yra tikėtina, kad socialinių paslaugų sistemos pokyčius lems tik pokyčiai viešojo valdymo sistemoje ir pan.

Sistemų teorijos atstovai, visų pirma N.Luhmanas kėlė radikalų klausimą, ar valstybė (viešoji valdžia) yra apskritai pajėgi kompetentingai ir tinkamai kontroliuoti visuomenės

sistemas, atsižvelgiant į augantį kompleksiskumą ir visuomenės funkcinę diferenciaciją. N.Luhmanas siūlė atskirti valstybę nuo politinės kontrolės iliuzijų, kaip nuo XIXa. relikto. Plėtojantis naujoms technologijoms bei augant politinių ir ekonominių procesų globalizacijai, auga poreikis modernizuoti valstybinį sektorių. Buvo ieškoma naujų valstybinės kontrolės formų, kurios galėtų remtis konsensusu tarp valstybinės kontrolės ir veiklumo bei rinkos mechanizmų [227]. Moderni visuomenė yra apibūdinama kaip išcentruota, nes bet kuri subsystema turi savo nuosavą saviorganizacijos logiką. Dėl kompleksiskumo ir tinklinio modernios visuomenės pobūdžio, pastaroji pasižymi policentrizmu bei decentralizacija, vadinasi, sistemos negali daryti įtakos, valdyti ar reguliuoti vienai kitą. Anot N.Luhmano, valstybės mėginimai spręsti socialines problemas neretai būna bergždi, nes politika gali veikti ir spręsti tik pagal savo sistemą, o kitose funkciškai diferencijuotos visuomenės subsystemose ji jokios įtakos neturi [102, p. 5]. A.Dunsire'as teigia, kad viešasis valdymas yra autopoeitinė sistema ir dėl šios priežasties socialinės sistemos yra nereguliuojamos jokio centro. Ši savirorganizacijos sąvokos interpretacija iliustruoja nuostatą, kad visos visuomenės subsystemos yra operatyviai uždaros ir autonomiškos, taigi viešosios valdžios intervencija būtų žalinga [102, p. 5]. Ch. Fuchsas, visuomenę apibrėždamas per socialinę saviorganizaciją, išskiria tris bazinius ciklus: ekonomikos, politikos ir kultūros, iš kurių kiekviename yra gaminama skirtingo tipo informacija, darydama skirtingą įtaką individo veiksmams ir mąstymui. Anot mokslininko, visos išvardytos posistemės gali funkcionuoti skyriumi nuo kitų, tačiau taip pat gali veikti integruotai. Ekonomiką jis įvardija visuomenės pagrindu, kuri, pasinaudodama gamybinėmis jėgomis, nustatytu dvigubu produkcijos ir reprodukcijos procesu vystosi ekonominės santvarkos link. Pastaroji yra politinės saviorganizacijos ciklo pagrindas, ją sudaro dvigubas sprendimo ir vykdymo procesas, kurio rezultatas yra sprendimų galios iškilimas. Sprendimai koncentruoja socialinių resursų naudojimą ir paskirstymą. Politika yra kultūrinės saviorganizacijos ciklo pagrindas, ji susideda iš dvigubo formavimo ir dalyvavimo proceso, kuri veda prie struktūrų iškilimo [95, p. 46]. Anot Ch.Fuchso, toks modelis iliustruoja socialinės sistemos (visuomenės) perkūrimo procesą, kurią jis traktuoja ne kaip mechaniską visumą, bet kaip kompleksinę sistemą, apibrėžiamą per reprodukciją saviorganizacijos ciklais, operuojant abipusiu bei multidimensiniu priežastingumu [99, p. 47]. Mokslininkas, teigia, kad ekonomika, politika ir kultūra yra tarpusavyje susijusios ir daro įtaką viena kitai ir šio teiginio praktiškai neįmanoma paneigti.

Apskritai, egzistuoja du radikalčiai priešingi požiūriai į valstybės (viešosios valdžios) ir rinkos santykius: (i) įsitikinimas, kad rinkos geriausiai veikia jas išlaisvinus iš platesnių reguliavimo formų (liberali politinė ekonominė teorija bei neoliberalizmas); (ii) manymas, kad ekonominė gerovė priklauso nuo viešosios valdžios vykdomų priemonių, kuriomis koreguojami prasto rinkos veikimo rezultatai ir mažinamo ekonominės konkurencijos sukurtos nelygybės (gerovės ekonomikos teorija). Ekonomikos atskyrimas nuo valdymo yra laikomas probleminiu dalyku, nes jų skiriamoji riba nėra iki galo aiški ir patikima [265]. Todėl šalia šių dviejų požiūrių plačiai vystomi ir alternatyvūs požiūriai, siekiantys integruoti pirmuosius du, pvz.: dualistinis požiūris, teigiantis, kad tiek rinka, tiek viešoji valdžia yra nepriklausomos sistemos, kurios veikia pagal savo vidinę logiką ir tarp šių sistemų nėra didelės sąveikos ar įtakos kitai sistemai, ir kompleksinis požiūris, teigiantis, kad šios dvi sistemos yra santykinai autonomiškos, t.y. jų funkcijos paklūsta sistemos vidinei logikai, bet ši vidinė funkcinė logika yra struktūriškai poruojama su kita sistema, taigi

yra tam tikru laipsniu priklausoma nuo kitos sistemos ir prisideda prie savireprodukcijos procesų [102, p. 2]. Ch.Fuchsas siūlo, kalbant apie viešosios valdžios ir rinkos (politikos ir ekonomikos) santykius, interaktyvios autonomijos konceptą, kuris teigia, kad kompleksinės sistemos funkcionuoja pagal jų pačių logiką bei jos gali veikti kaip sistema, jeigu ji yra grindžiama jos aplinkos sistemomis ir nuolatos sąveikauja su šiomis sistemomis [102, p. 2], taigi ekonomika ir politika yra autonomiškos ir tuo pačiu metu tarpusavyje susijusios.

(i) Ekonominių ir politinių pokyčių tarpusavio ryšių klausimai tampa itin aktualūs 8–9 dešimt., įsigalint proneoliberalioms vyriausybėms. Šiuo periodu imtasi kapitalistinės sistemos perstruktūravimo reformų. Anot marksistų, nacionalinių valstybių ir fordistiinių (modernių) ekonomikų stabilumas buvo grindžiamas institucinių struktūrų tinklu, kuris apėmė: (1) korporacinius vyriausybės, kapitalo ir darbo susitarimus; (2) Š.Atlanto valstybių sistemą; (3) gamybą vidaus rinkoms; (4) Keinso gerovės struktūras. O perėjimui prie postfordinio (arba postmodernaus) kaupimo režimo būdinga: (1) pokarinio sutarimo žlugimas; (2) tautinės valstybės išsikvėpimas; (3) korporacinės nuosavybės, gamybos bei paskirstymo internacionalizavimas bei (4) aprūpinimo gerove mažinimas [265]. Marksistai teigė, kad rinka (bazinė struktūra) yra apibrėžianti viešąją valdžią bei kultūrą (superstruktūras) [102, p. 2]. M.Friedmanas suabejojo, kad valstybė gali laiduoti visišką užimtumą rinkos ekonomikos sąlygomis. Anot jo, rinkos veikėjai ne tik reaguoja į rinkos kainos signalus, bet ir derina savo rinkos elgseną, atsižvelgiant į vyriausybės siunčiamus ženklus. Ši nuostata iš esmės užkirto kelią vyriausybėms įsikišti į rinkos procesus, šiek tiek įtakos politikos veikimui liko pasiūlos valdyme. M.Friedmano idėjos labiausiai išpopuliarėjo anglosaksiškose ekonomikose ir buvo realizuojamos per dereguliacijos programas, privatizavimą, darbo užmokesčio politikos ir užimtumo apsaugos formų panaikinimą [265]. Anot F.A.Hayeko, rinkos ekonomika yra spontaniška tvarka, kuri netarnauja specifiniams tikslams ir nuolatos gamina naujas sistemos dalis. Egzistuoja tik abstrakčios kontekstinės taisyklės, o sistemos vystymosi nuspėjamumas yra labai ribotas. Pasak jo, kišimasis į specifinės tvarkos (rinkos) veikimą gali būti labai žalingas, sistema sugeba valdyti ir organizuoti pati save [102, p. 5]. F.A. Hayekas, kaip ir A.Smith, kalba apie „nematomos rankos“ veikimą arba autonomišką saviorganizaciją, t.y. atskiria šių sričių koegzistavimo teritorijas – rinka, kaip privataus kaupimo sritis, atskirta nuo valstybės, ir kaip viešosios valdžios teritorijos. A.Smith visuomeninę santvarką grindė ne suvereniai valstybei būdinga vertikalaus pavaldumo struktūra, privačiais individų mainų santykiais bei „Tautų turte“ išdėstė požiūrį, kad valdovas negali būti tiek išmintingas, kad gebėtų valdyti privatų ekonominį veiksmą, ir konstatavo, kad rinkos ekonomika skiriasi nuo vyriausybės procedūrų. A.Smith išskiria tokias viešosios valdžios veikimo sritis ir ribas: kaip rinkos ekonomikos veikimo apsauga, legituota teisingumo sistema, viešieji darbai ir pan. [265]. Anot Ch. Fuchso, moderni visuomenė yra grindžiama akumuliacinių procesų ir kompetencijos logika, egzistuojančia visose visuomenėse, tokia logika yra rinkos pagrindas, taigi tai lyg ir turėtų reikšti, kad rinka yra dominuojanti, tačiau nedeterminuojanti sistema [102, p. 15]. B.Jessop teigia, kad viešoji valdžia ir rinka yra struktūriškai poruojamos, sistemos yra operatyviai autonomiškos ir nepriklausomos, tačiau rinka dėl spontaniškos savireorganizacijos procesų yra dominuojanti [139, p. 41]. Tačiau retrospektyvinė analizė sukeikia galimybę teigti, kad liberalus rinkų veikimas sunkiai tvarkėsi su kai kuriais iššūkiais: nacionalinės ekonomikos stabilumo laidavimo poreikiu, individualių darbo mainų nykimu per pramoninio kapitalizmo plėtrą, dėl to plėtojosi bendro gėrio ekonomiškai silpniausios grupės naikinimo

tendencija, t.y. nemaža visuomenės dalis dėl laisvo rinkos veikimo atsidūrė visuomenės užribyje [265]. Nors F.A. Hayek mano, kad spontaniška tvarka negali būti valdoma ir pati savaime veda prie geriausio rezultato, o išorinė intervencija yra žalinga. Visgi visuomenės sistemos nėra uždaros ir galinčios realizuoti saviorganizacijos procesus nepriklausomai ir autonomiškai nuo asmens ar kitos subsistemos. Pvz., rinka nėra autonomiška dėl egzistuojančio antagonizmo, kuris sukelia rinkose krizes. Praktika parodė, kad savaime (rinkos veikimo rėmuose) šios krizės neišsprendžia, tam neretai reikalinga viešosios valdžios intervencija, ne gana to, rinka veikia paprastai neturi siekio veikti socialiai, kartais tam tikri sprendimai ar veiksmai yra ekonomiškai naudingi, tačiau socialiai yra absoliučiai žalingi. Šiuo atveju interaktyvi autonomija pabrėžia, kad socialinės sistemos yra atviros ir susijusios, ši logika yra būtina sąlyga, siekiant paaiškinti kompleksinius, globalius tinklinius procesus [102, p. 13]. Liberalus rinkos veikimas sudarė prielaidas spartesniam šiuolaikinės socialinės apsaugos sistemos vystymuisi, kadangi atsirado būtinybė valstybei pasirūpinti tais žmonėmis, kurie tapo laisvos rinkos veikimo aukomis ir atsidūrė visuomenės užribyje. Oponuodamas šiai idėjai, A.Smith teigė, kad kišimasis į rinkos veikimą dėl „vargšų“ interesų nėra tinkama ir pakankama priežastis, jo nuomone, rinkos skirstomieji mechanizmai yra užtektina priemonė spręsti socialines problemas.[187]. Postmodernaus kapitalizmo sąlygomis funkcionuojanti viešoji valdžia privalo ieškoti ir kurti naujų rinkų, kad visuomenės nariai turėtų darbą ar kitą užsiėmimą ir galėtų užsidirbti pinigų ,ar kitų mainų priemonių. Priešingu atveju – paklausk ir pasiūlos dėsnio gyvenanti visuomenė žlugs ir visų pirma tai tiesiogiai pasijus vadinamose visuomeninėse srityse: senatvės, ligos, nedarbo ir kitais atvejais. Liberalizmo ir neliberalios doktrinos įsigalėjimas ir plėtra mažina valstybinio reguliavimo apimtį bei socialinės apsaugos sritis. Taigi šios teorijos siekia legalizuoti griežtą rinkos tvarką bei pagrįsti ekonominės logikos dominavimą, kaip savaiminį reiškinį. Rinka yra nepajėgi suvaldyti visuomenėje vykstančius procesus savarankiškai, ypač problemines sritis. Valstybė, tam tikra prasme, yra rinkos gyvavimo garantas ir neigiamų pasekmių šalinimo aparatas. Tačiau postmoderni visuomenė yra apibrėžiama augančios ekonomikos autopoezės įtaka, rinka grįsti valdymo būdai veda prie augančių socialinių problemų, taigi tenka pergaltvoti valdymo logiką [102].

(ii) Nė vienas iki šiol egzistavusių ekonomikos sistema – nei socializmas, nei komunizmas, nei fašizmas ar laisvoji rinka – neišsprendė elitizmo, rasizmo ar skurdo problemų, visos sistemos (visuomenės), tiksliau jų funkcionavimas paremtas kapitalu (pinigais) bei ekonomine nelygybe, kai pranašumo siekiama bet kokia kaina, o turimų išteklių kiekis kuria galios sistemą per išteklių paskirstymą. Valstybė yra visuomenės koordinuojantis centras, išsivystęs per visuomenės autopoezės procesą. Ji turi lyderystės užduotis bei panaudoja jėgą siekdama daryti įtaką. Heteronomija, kaip valstybės organizacijos principas, garantuoja visuomenės, kaip visumos, saviorganizaciją [102, p. 10]. Viešajai valdžiai yra būdingas „santykinės autonomijos“ laipsnis ir atskyrimo nuo ekonomikos tam tikras laipsnis, nes politines struktūras formuoja ekonominės struktūros, tačiau jos išlaiko dalį autonomijos. Valstybei tenka išskirtinis vaidmuo reguliuojant tam tikrus visuomeninio gyvenimo aspektus ir sferas. Žiūrint iš šios pozicijos valstybė turėtų užtikrinti stabilią aplinką kapitalui kaupti, t.y. palaikyti tvarką, užtikrinti sutarimą, organizuoti infrastruktūrą ir pan. Taigi kapitalistinė valstybė laiduoja kapitalo kaupimo sąlygas. Viešosios valdžios sistema lemia visuomenės gyvenimo sąlygas, tarp jų ir ekonominių resursų paskirstymą tarp visuomenės narių. Politiniai santykiai yra grindžiami politikos veikėjų (politinių partijų, visuomeninių organizacijų) tarpusavio sąveika, per kurią yra formuojama specifinė

politinės galios dispozicija ir kyla politiniai konfliktai [102, p. 9]. Rinkos savireguliacijos principus kritikavo Keinsas, pasisakantis už intervencinę vyriausybės politiką. Anot jo, Vyriausybė turėtų imtis paklausos skatinimo pasitelkdama įvairias priemones, taip pat laiduoti visišką užimtumą, reguliuoti vartojimą /paklausą reguliuodama palūkanų normas ir pan., t.y. viešoji valdžia plečia savo įgaliojimų ir valdymo ribas, siekdama eliminuoti liberalios rinkos veikimo trūkumų padarinius visuomenėje. Keinso požiūris taip pat sulaukė rimtos kritikos, ypač XXa. 8 dešimt., kai iškilo teoriniai požiūriai, kad vyriausybės įsikišimas labiau kenkia rinkos procesams, nei juos pataiso [265]. Modernioje visuomenėje valstybė yra organizacinis viešosios valdžios saviorganizacijos vienis, kuris grindžiamas organizuotomis procedūromis ir reprezentatyvios demokratijos institucijomis, tai yra struktūrinės konkurencijos forma, apimanti galios ir politinio kapitalo akumuliaciją. Įvairios visuomenės grupės vykdo nuolatinę konkurencinę kovą siekdamos galios. Valstybė yra viešosios valdžios saviorganizacijos forma, kuri yra grindžiama asimetriniu jėgos paskirstymu, dominavimu ir nuolatinėmis kuriamomis teisinėmis normomis ir leidžiant įstatymus bei sankcionavimu ir vykdant jo kontrolę, baudimo mechanizmais už bendrų taisyklių nesilaikymą. Politinės partijos siekia formuoti šį procesą pagal savo poreikius, taigi konkuruoja dėl įtakos ir galios akumuliacijos [102, p. 9]. Viešosios valdžios vertybė yra galia, kuri suteikia įgaliojimus priimti tam tikrus sprendimus bei kontroliuoti tam tikrų įvykių eigą. Siekiant realizuoti savo interesus, reikalingas tam tikras galios laipsnis, kuris yra laisvė. Nors globalizacija ir rinka keičia nacionalinės valstybės sampratą ir pobūdį, egzistuoja nuomonės, kad valstybė vis dar išlieka visuomenės epicentru, kita vertus, besiformuojančios kapitalo santalkos diktuoja šiek tiek kitokią realybę.

Svarbu pažymėti, kad išsatinės aplinkos/sistemos galimų stabilių ir sudėtingų struktūrų formų spektrą lemia nuosavų funkcijų rinkinys, todėl mėginimai primesti sistemai struktūrą, kuri neatitinka jai būdingos funkcijos, tampa nesėkmingi. Sąveikaujant dviems sudėtingoms sistemoms, stipresnioji pajungia ir pertvarko silpnesniąją sistemą ir jos struktūras [145, p. 66]. Tačiau dėl nesuderinamų sistemų prievartinio ryšio dėsnio, nutrūkus ryšiams, pajungtoji sistema, nebegrįžta į pradinį būvį, o sugriūna. Taigi subsistemoms yra pavojinga determinuoti kitų subsistemų elgesį dėl galimų padarinių.

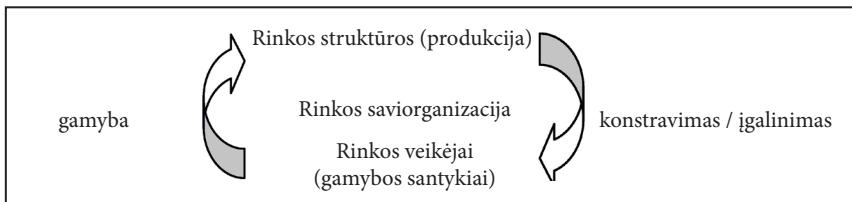
Rinkos ir viešosios valdžios santykiai yra kompleksiniai ir nėra automatiškai determinuoti, tai yra istorinio proceso ir socialinių pastangų rezultatas, nes rinkos ir viešosios valdžios santykiai keičiasi istoriškai. Kaip jau minėta, viešosios valdžios ir rinkos santykių kaitai įtakos turi vyraujanti ideologija ir vertybės. Kaskart ryškiau įsivyraujant laisvos rinkos mechanizmams mažėja valstybinio reguliavimo apimtys, kitu etapu grįžtama prie socialios rinkos mechanizmų ir gilesnės viešosios valdžios intervencijos, taigi pokyčiai viešajame valdyme ir pokyčiai bendrajame socialiniame kontekste daro įtaką vienas kitam. L. Althusser teigia, kad rinka yra gamybos jėgų ir gamybinių santykių vienis bei išskiria dviejų lygių superstruktūras, t.y. politinę-teisinę bei ideologinę (religija, vertybės ir pan.). Anot mokslininko, visuomenė yra apibrėžiama per ekonominius, politinius ir ideologinius prieštaravimus ir pokyčiai visuomenėje priklauso nuo specifinių sąlygų, kurios determinuoja kitus pokyčius. Pasak L. Althusser, reliatyvi autonomija reiškia, kad fundamentalus ekonominės struktūros pokyčiai dar nereiškia automatinį pokyčių superstruktūrose [102, p. 2]. Rinkai būdingas dvilypumas: viena vertus, laisvi ir privatūs mainai lyg ir turėtų būti individualios ir kolektyvinės gerovės pagrindas (Ricardas), tačiau kita vertus, rinkos santykiai yra netobula sistema, kurios teisingam veikimui būtinas viešosios valdžios įsikišimas (Millis) suponuoja dvilypį kapitalizmo socialinio valdymo principą [265]: rinkos sa-

vireguliacija ir būtinas viešosios valdžios įsikišimas ir socialinės apsaugos sistemos veikimo užtikrinimas, siekiant eliminuoti laisvos rinkos veikimo padarinius. Šiandien esminis klausimas, kaip suderinti rinkos ekonominį ir socialinį vaidmenis, kad būtų rastas rinkos ir viešosios valdžios santykių/reguliavimo balansas.

Į viešosios valdžios ir rinkos santykius galima žvelgti vengiant deterministinio požiūrio bei tiek viešąją valdžią, tiek rinką traktuoti saviorganizuojančiomis ir abipusiškai susijusiomis sistemomis, t.y. kiekviena sistema turi nuosavą operacinę logiką, bet jų tęstinė egzistencija ir vystymasis reikalauja atvirumo ir gauna impulsus iš kitų socialinių sistemų [102, p. 7]. Darytina išvada, kad šios sistemos savo viduje gali būti autonomiškos ir saviorganizuojančios, jeigu jos yra atviros ir tinklinės. Rinka ir viešoji valdžia modernioje visuomenėje yra grįstos asimetrinių srautų ir kapitalo ir jėgos akumuliacija. Šie akumuliacijos procesai yra autopoeitiniai ar saviprodukuojantys ta prasme, kad sistemos reprodukuoja pačios save transformuodamos savo elementus, taip kurdamos jų vienį. Šį procesą Ch. Fuchsas apibrėžia saviorganizacijos terminais per abipusią gamybą ir socialinių veiksmų bei struktūrų sąsajas. Taigi struktūros yra socialinio veiksmo aplinka ir išeiga, ne gana to, jos įgalina ir konstruoja socialinius veiksmus, socialinės sistemos yra perkuriančios, t.y. grindžiamos asmenų kūrybine veikla, kadangi socialinės struktūros egzistuoja per jų gamybinę praktiką ir santykius [102, p. 8].

Tiek rinka, tiek viešoji valdžia disponuoja vertybėmis, kurios yra geidžiamos valdyti ir kurios yra neišsenkančios, t.y. neturi pabaigos (ribinio taško), taigi yra įmanomos gaminti iki begalybės. Jeigu būtų manytina, kad galios ir gerbuvio išteklių yra riboti laiko, tai dotuoju momentu, kiekvienas agentas sieks maksimaliai padidinti savo gerovę bei galią, kelių agentų siekis maksimaliai padidinti savo gerovę ir galią dažniausiai konfliktuoja su bendrosios (visuomeninės) gerovės ir galios ribomis bei siekais. Anot Ch.Fuchso, šios sąlygos apibrėžia bendrą rinkos ir viešosios valdžios veikimo lauką. Jis teigia, kad rinkos ir viešosios valdžios vertybės nėra nepriklausomos, nes daugelis tiek rinkos, tiek viešosios valdžios procesų negali vykti vienas be kito, sistemos abipusiškai konstruoja viena kitą dėl bendrų vertybių, politinės galios koncentracija kenkia baziniams saugumo ir laisvės poreikiams [102, p. 12].

Viešojo valdymo sistema, kaip saviorganizuojanti sistema, apžvelgta 1.1.2 skyriuje, trumpai bus apžvelgtai Ch. Fuchso pateikiamas rinkos saviorganizacijos procesas. Anot autoriaus, rinkos saviorganizacijos procesas įgauna kapitalo akumuliacijos formą [102, p. 8].



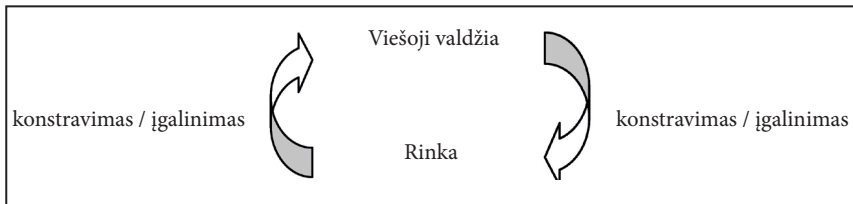
Šaltinis: Sudaryta pagal Ch. Fuchsa [102, p. 8]

3 pav. Rinkos saviorganizacijos procesas

Rinka ir viešoji valdžia yra reliatyviai autonomiškos sistemos, jos turi nuosavą veikimo ir struktūrinę logiką, kurios yra akumuliacijos ir heteronomijos vienys, jos yra susijusios

bei grįstos kitų sistemų socialiniais procesais [102, p. 14]. Reguliavimo būdai apibrėžia svarbiausių socialinių procesų institucinį tinklą, šios institucijos turi viešą, nevyriausybinį ar privatų pobūdį bei yra orientuotas į sprendimais grįstą veikimą. *Sprendimai yra privalomi visų socialinių sistemų vystymosi elementai, taigi viešasis valdymas tampa visų visuomenių ir socialinių sistemų vystymosi prielaida.* Saviorganizacijos procesai tokiose sistemose kaip rinka reikalauja tam tikro laipsnio viešosios valdžios atliekamo reguliavimo, anot Ch. Fuchso, be tokio pobūdžio reguliavimo negali būti nei visuomenės, nei rinkos [98, p. 10].

Ch. Fuchsas teigia, kad modernioje visuomenėje viešosios valdžios ir rinkos saviprodukcija yra priklausomos viena nuo kitos, jos produkuoja vieną kitą: ekonomikos savireprodukcija generuoja politinės sistemos saviprodukciją ir politinės sistemos saviprodukcijos procesas generuoja ekonominės sistemos savireprodukciją bei pavaizduoja rinkos ir viešosios valdžios santykius schemoje (žr. 4 pav.) [102, p. 15].



Šaltinis: sudaryta pagal Ch. Fuchs [102, p. 15]

4 pav. Viešosios valdžios ir rinkos abipusė produkcija

Ch. Fuchso siūlomos socialinės saviorganizacijos būdas, apimantis viešosios valdžios ir rinkos procesus, yra logiškas ta prasme, kad neatmeta sistemų sąveikos principų ir netgi teigia, kad sąveika yra būtina abiejų sistemų veiklos prielaida, jo pateikiamas sąveikos modelis apima abiejų sistemų funkcionavimą, kaip vieną vienį, vieną sistemą, ši logika veda aukštesnės sistemos buvimo link (tarsi piramidės principas). Tęsiant jo mintį apie šių dviejų sistemų sąlyginę autonomiją bei abipuses sąsajas, būtų tikslinga akcentuoti sistemų savarankiškumą ir autonomiją nesiekiant jų integracijos.

Viešoji valdžia ir ekonomika yra struktūriškai suporuotos ir abipusiškai priklausomos: rinkai yra reikalingos teisinės normos, kurios sudaro prielaidas kapitalo akumuliacijai, viešoji valdžia savo ruožtu priklauso nuo kapitalo akumuliacijos ir mokesčių. Postfordistiniam periode struktūrinis poravimas tarp rinkos ir viešosios valdžios tampa vis labiau „ekonomiškas“, t.y. rinka vis stipriau daro įtaką viešai valdžiai [102, p. 18], tai rodo daugelis požymių, pvz.: viešajame sektoriuje įsivyravusi privataus sektoriaus veiklos metodais grindžiama Naujoji viešoji vadyba su vis didesnių rinkos sistemos spaudimu perduoti kuo daugiau valstybinių funkcijų rinkai, „norminio rinkos veiklos reglamentavimo“ laisvėjimas ir decentralizacija ir pan. Viešoji valdžia kolektyvinės gerovės funkcijas šiandien ardo per viešosios valdžios ekonominę politiką, individams paliekama spręsti savo problemas ir susidoroti su rizikomis savarankiškai. Taigi klostėsi viešosios valdžios ir rinkos santykiai kinta, rinkai spaudžiant viešosios valdžios sistemą, t.y. užimant dominantės vietą, tenka pergaltvoti viešojo valdymo principus ir sistemos veikimą. Tačiau tiek globalių, tiek lokalių visuomeninių problemų sprendimas, visuotinio gerbūvio užtikrinimas reikalauja solidarumo ir alternatyvių globalaus reguliavimo formų paieškos, vis garsiau kalbama apie

„humanišką“ arba socialią ekonomiką, ieškoma alternatyvių demokratinių viešojo reguliavimo modelių.

Rinka ir viešoji valdžia yra abipusiškai priklausomos, kiekviena gali realizuoti savo saviorganizacijos procesus tik su kitos pagalba. Saviorganizacijos sąvokos vartojimas visuomenei apibūdinti kartu yra susiję su kooperacijos, dalyvavimo, tiesioginės demokratijos, pagarbos, solidarumo, atsakomybės ir tolerancijos sąvokomis. Saviorganizacijos sąvoka yra glaudžiai susijusi su savideterminacijos, savivaldos idėjomis, o heteronomijos ir centralizuotos valdžios mažinimas, nehierarchinių socialinių judėjimų kūrimasis yra autentiškos saviorganizacijos formos įkūnijimas, kuri turėtų tarnauti kaip dalyvavimu grįstos visuomenės kūrimo modelis [102, p. 20]. Šių judėjimų patrauklumas yra susijęs su galimybe veikti valdymo procesus bei daryti įtaką kuriant visuomenės gerbūvį. Nevyriausybiniis sektorius ir įvairūs protestų judėjimai tampa viešosios valdžios sistemos dalimi (dar tiksliau viešosios politikos elementais), pastaruoju metu taip pat įgauna augančios įtakos, taigi sistema įgauna dinamiškesnį charakterį (o tai tampa iššūkiu konservatyviai ir centralizuota galia grįstai sistemai). Konservatyvi viešojo valdymo saviorganizacijos forma veda prie lėtų pokyčių, o nevyriausybinių sektoriaus įtrauktis skatina dinamiškumą bei dalyvavimo formų plėtrą, keičia komunikacijos temas, o interesų sandūra tarp sistemos elementų iššaukia naujas kokybes ir konstruoja kitokius santykius. Moderni visuomenė kaip sistema yra grįsta dinamiškais akumuliacijos procesais (galios, kapitalo), globaliame pasaulyje pastebimos permainos įgalina teigti, kad formuojasi tam tikri kapitalo ir jėgos koncentracijos taškai, kurie veda prie totalitarinio tipo visuomenės, o nehierarchizuotos saviorganizacijos principai gali riboti šias tendencijas, stiprindama demokratijos procesus tiek rinkoje, tiek viešajame valdyme, vadinasi ir visoje visuomenėje [102, p. 15].

1.2. Modernizavimas viešajame valdyme

*„Aš visada sakau, kad modernizacija yra neabstraktus dalykas; tai labai specifinė užduotis“
D. Medvedev*

Modernizavimo samprata yra kontraversiška, neretai vartojama tiek kalbant apie sisteminius, kompleksinius tikslingus tam tikro turinio pokyčius, tiek kaip retorinė priemonė, kuri pasitelkiama kalbant apie bet kokio pobūdžio, turinio ir apimties pokyčius, tikintis pozityvaus pokyčių adaptavimo. Modernizavimas kaip procesas susideda iš dviejų pamatinių elementų, t.y. modernizavimo turinio ir modernizavimo proceso valdymo. 1.2.1. skyriuje bus apžvelgta modernizavimo samprata ir tikslai, detaliau panagrinėta viešojo valdymo modernizavimo samprata ir turinys (modeliai).

1.2.1. Modernizavimo samprata XXI a.: tarp retorikos ir veiksmo

*„Modernizavimas yra tik dar vienos uždaros džiuuglės“
E. Waugh*

Modernizavimo sąvoka pastaruosius dešimtmečius tapo viena pagrindinių viešajame diskurse, ji vartojama kalbant apie pokyčius, kurie, tarsi, turėtų liudyti kažko geresnio,

naujesnio atėjimą, kita vertus, ji yra ir įrankis visuomenės raidai ir vystymuisi aprašyti, politikų lūpose ši sąvoka tampa viešosios retorikos priemone, kuri kalba apie progreso paieškas ir siekį kurti ar žengti tobulesnio ir turtingesnio gyvenimo link. Modernizavime užprogramuotas menamas pozityvumas („gerų“ pokyčių siekis) nulėmė sąvokos vartosenos paplitimą ir šiandien modernizavimo sąvoka praktiškai siejama su bet koku pokyčiu, taip suteikiant jam išankstinį teigiamą svorį. Natūraliai kyla klausimas: ir kas čia blogo? Viena vertus, modernizavimo terminas nuteikia pozityviai ir mažina pasipriešinimą vykstantiems pokyčiams (šia prasme galima pateisinti *modernizavimo* etiketės klįjavimą kiekvienam pokyčiui), tačiau kita vertus, tokia retorika sumenkina sąvokos turinį, iškreipia prasmę ir šiek tiek klaidina. Tačiau modernizavimo procesai ar jų įgyvendinimo priemonės (reformos) be retorikos praktiškai neegzistuoja, t.y. viešasis sektorius siekia visų pirma informuoti, pranešti bei įtikinti apie pokyčių poreikį ir tik vėliau pradeda pokyčių vykdymą. Svarbus aspektas yra tai, kad modernizavimo reforma yra baigtinis procesas, o pastaruoju metu pvz., Lietuvoje pastebima tendencija, kada viena reforma dengia kitą retorika, o veikia jos mitai tampa pagrindine reformos dalimi, reformų ribos ištrinamos, jų pabaigos taškai tampa nebeaiškūs arba reformos procesas apskritai nepasiekia reformos baigties taško. Taigi tokiu atveju kalbama jau nebe apie reformas (modernizavimo būdus), o apie „muilo burbulą“, t.y. planuojama reforma kaip muilo burbulas pučiama retorinėmis priemonėmis, paleidžiama į erdvę ir sprogstą arba susprogdinama, rezultatas – pradžiuginta auditorija (gražu) ir po jo – kitas didelis nusivylimas (sprogo). Retorika viešajame sektoriuje siejama su politikų viešosiomis kalbomis, gebėjimais įtikinti, valdyti visuomenę [296, p. 452]. Retorikos populiarumą, anot A.Jokūbaičio, nulėmė politinės minties nesugebėjimas pabėgti nuo vadinamojo „lingvistinio“ šiuolaikinės filosofijos posūkio. Moderniųjų laikų filosofai skyrė mažai dėmesio kalbai, buvo teigiama, kad reikia kalbėti apie esmę, o ne apie kalbą. O postmodernieji filosofai pabrėžia, kad „nėra jokios filosofinės tiesos, kuri nebūtų paliesta kalbos tarpininkavimo <...> Postmodernizmas ateina su įsitikinimu, kad pasaulio turime tiek, kiek turime kalbos. <....> Politinės permainos taip pat priklauso nuo kalbos. Politika visada yra padaryta iš žodžių ir materijos“ [140, p. 8]. Retoriniai vaizdiniai kuria estetiškai patrauklius visuomenei paveikslus, už kurių tėra tik dar kitokie vaizdiniai, tačiau nuo seno politika ir administravimas buvo susiję su etikos principais, o ne estetika, todėl šalia „gražios“ retorikos turėtų egzistuoti ir „etiška veikla“, akcentuojant žodį „veikla“, nes retorika nebūtinai reiškia veiklą. Pastaruoju laiku pastebima tendencija, kad retorikos priemonės tampa mokslinio pažinimo būdu, vietoj žinių, kurias mokslinė bendruomenė priimdavo kaip objektyvią tiesą, įsigali retorinės priemonės, įtikinimas ir nuomonės [296, p. 451].

Taigi kalbant apie modernizavimą susiduriama su dvejopa problema: (1) modernizavimo turinio ir proceso sampratos paieškomis (tokiu būdu veiksmais skirsime nuo retorikos); (2) modernizavimo proceso aktualumu XXI a. Šiame skyriuje siekiama atskleisti modernizavimo sampratą ir apžvelgti jo turinį, tačiau skyriaus tikslas nėra analizuoti ar kritiškai vertinti modernizacijos teorijos, modernizavimo, kaip globalaus proceso, pasiekimus, veikiau bus apžvelgta modernizacijos teorija, kaip modernizavimo proceso kontekstas, bei identifikuotas modernizavimo tam tikros charakteristikos (ramsčiai), kurios lemia modernizavimo proceso subalansuotą vyksmą, taip pat bus siekiama diskutuoti, ar modernizavimo sąvoka vis dar aktuali XXI a.

Šalia sąvokos „modernizacija“, neretai girdimos panašiai skambančios „moderno“, „modernybės“, „modernizmo“, „modernumo“ sąvokos, kurios savo turiniu apibūdina skirtingus reiškinius. Istorikai dažniausiai linkę vartoti sąvoką *modernus* (būdvardine reikšme), kuria identifikuojamas laiko periodas, apimantis laikotarpį nuo 1500 m. iki 1800 m. (ankstyvasis modernus periodas), ir modernus periodas, prasidedantis aštuonioliktame amžiuje. *Modernumo* sąvoka visada buvo gana reliatyvi. Ji atsirado penktame amžiuje, kai naujai pakrikštyti romėnai panoro atskirti savo religiją nuo dviejų barbariškų formų – senųjų stambeldžių ir dvasiškai neatsinaujinusių žydų. Viduramžiais modernumas atrandamas iš naujo kaip sąvoka, turinti lavinimo ir mokymo reikšmes. Švietimo amžiuje modernumo sąvoka tapatinama su racionalumu, mokslu ir pažanga [1]. Klasikinei vakarietiškai modernybei būdinga imperatyvi, abejonių nepaliekanti progresyvistinė Švietimo epochos retorika, tikėjimas mokslo galia, tobulo žmogaus ir pasaulio lūkesčiai, galimi universalūs gėrio grožio ir tiesos kriterijai [50, p. 73]. Modernumo sąvokos turiniu ir charakteristika filosofiniame lygmenyje šiuolaikinėje visuomenėje susirūpinta daugiau nei prieš 150 metų. Pagrindiniai šios krypties teoretikai buvo K.Marks, E.Durkheim ir M.Weber, vėlesniame laikotarpyje – U.Beck, A.Giddens ir S.Lash (1994).

J. Habermas teigė, kad žodis „modernus“ įgavo sąvokos „naujas“ prasmę tik XIX a. viduryje ir būtent nuo to meto „modernybės“ arba „modernizmo“ sąvokos abstrakčiai skyrė tradiciją nuo dabarties naujovių [141], tiesa, yra mokslininkų, kurie šios sąvokos vartojimo pradžią sieja su XVIa. pabaigoje pradėtomis vartoti „naujoviškumo“, o ne „senoviškumo“, ne „archajiškumo“, „geresnio nei buvo“ prasmėmis. Anot J. Habermo „modernumas“ yra sietinas ne su bet kokių „naujumu“, o su tokiu, kuris gana radikaliai atsiriboja nuo „buvusio“, kuriame implikuotos idėjos kokybiškai skiriasi buvusiųjų, kuomet susiformuodavo nauja epochos sąmonė, kuri gan drastiškai atsiribodavo nuo vyravusios tradicijos (požiūrio) [141]. Tai procesas, kuris išlaisvina individą ir pertvarko visuomenės sistemas tokiu būdu, kad pastarosios pajėgtų atitikti individo reikmes [4].

Sąvokos „modernybė“ ir „modernizmas“ labiau paplitusios anglakalbėse valstybėse ir apibūdina XIX–XXa. vykusius kultūrinius, intelektualinius ir socialinius pokyčius, taip pat šios sąvokos neretai vartojamos apibūdinant vizualinių menų reproduktivumo periodą. Paskutinioji „modernizmo“ banga, pasak J.Habermo, Europą užliejo XIXa. viduryje, formuojantis pozityvistinei pasaulėžiūrai. Tačiau skirtingi autoriai skirtingai traktuoja modernizmo pradžią – vieni ją sieja su pozityvistinės ideologijos sklaida (Price), kiti – su K. Popperio kritiniu racionalizmu (E.Gellner) [141]. Šalia „modernybės“ sąvokos, apibūdinančios socio-ekonominį, kultūrinį būvį, vartojama ir „modernizmo“ sąvoka, kuri yra platesnė ir savyje talpina tiek meno stilius, tiek kritines teorijas. Filosofijoje modernizmas siejamas su F.Nyče, Z.Freud ir K. Marks teorijomis. Platesniame kultūros kontekste modernizmas apibūdinamas kaip religijoje ir metafizikoje susiklosčiusios unifikotos pasaulio koncepcijos atmetimas. Modernizmui būdingas „objektyvaus mokslo“, „universalios moralės ir teisės“, meno autonomijos siekiai.

Grįžtant prie „modernizavimo/modernizacijos“ sąvokos, atkreiptinas dėmesys, kad ji siejama su veiksmažodžiu „modernizuoti“, t.y. x tam tikru būdu veikia y [132, p. 6] ir vartojama apibūdinant reiškinio charakteristikų keitimą progresyvumo link, taip pat suprantama kaip ilgalaikiai pokyčiai, kuriais siekiama pakeisti visuomenę. Istoriniu požiūriu „modernizacija“ visada buvo procesas, kurį stimuliuavo tarpkultūriniai pokyčiai, kariniai konfliktai ir ekonominė konkurencija tarp atskirų šalių ar galios struktūrų, pvz.,

vakarietišią pokarinę modernizaciją skatino naujai sukurta pasaulio tvarka [181, p. 138]. Vokiškoji modernizacijos (vok. *Modernisierung*) forma siejama su XIXa. vokiečių sociologais K.Marks, M.Weber ir F.Tioni, kurie modernizaciją traktavo kaip industrializacijos inspiruotą specifinį socialinių pokyčių tipą [132, p. 7].

Taigi „modernizacijos“ sąvoka apibūdinami skirtingi reiškiniai, pvz.: empiriškai modernizacija teigiami socialiniai pokyčiai, vykę visame pasaulyje pastaruosius kelis šimtus metų, normatyviai ji vartojama kaip valstybės ir visuomenės vystymo formulė, kuri buvo pritaikyta (ar vis dar taikoma) praktiškai visose valstybėse tam tikru laiko periodu, retoriškai ji vartojama kaip politinių reformų įteisinimas visuose valdymo lygmenyse [176, p. 1]. Svarbu atkreipti dėmesį, kad modernizacija yra dirbtinis procesas, t.y. procesas, kuris vystosi nenatūraliomis sąlygomis, o yra inspiruojamas, jo turinys ir preliminarios pasekmės yra priklausomi nuo procesų iniciatorių, organizatorių ir vykdytojų bei sistemos saviorganizacijos procesų.

Modernizacijos teorijos atstovai pateikia daugelį įvairių modernizavimo sampratų, kurios savo esme tiek plačios, kad veikiau įklampina į neaprepiamas erdves, nei veikia kaip „kelio ženklai“, kurie leistų orientuotis modernizacijos turinyje, pvz.: „modernizavimas yra daugialypis procesas, apimantis pokyčius visose žmogaus minties srityse ir veiklose“ (Huntington) arba (dar abstraktesnė) modernizavimas apima „abejonių institucionalizaciją“ (A.Giddens) [176, p. 9]. Kiti teoretikai (pvz., Therborn) teigia, kad modernizavimas apskritai neturi specifinio vidinio turinio, nes modernizavimo teorija niekada neturėjo konkrečios šiuolaikinės visuomenės specifikacijos [176, p. 6], tai reiškia, kad nesant specifikuotos visuomenės yra nesuprantama, kokios charakteristikos turi būti perspicifikuojamos ar koks jų turinys yra dabar bei koks turėtų būti. Apibrėžti modernizavimą atskirų reformų lygmeniu yra ypač sudėtinga, nes dauguma modernizavimo teorijos atstovų apjungia įvairius modernizavimo aspektus (industrializaciją, ekonominių augimą, racionalizavimą, struktūrinę diferenciaciją, politinę raidą, socialinę mobilizaciją ir/arba sekuliarizaciją ir pan.) [176, p. 9], o tai procesą verčia daugialypiu ir daugiadimensiu, kur kiekviena modernizacijos kryptis siejasi, evoliuciniai pokyčiai persipina su inspiruojamais, reformos persismelkia per kelias sritis, todėl kinta jų turinys. Dar vienas modernizacijos proceso supratimą apsunkinantis aspektas yra modernizacijos tęstinumas, t.y. ar modernizacijos procesas gali būti įvardijamas galutiniu (veiksmai pradedami taške A ir baigiami nustatytame taške B), ar tai vistik yra tęstinis procesas. Visuomenės modernizacijos teorija, plėtota A. Giddens ir kt. mokslininkų, teigia, kad visuomenės modernėja, kai keičiasi socialinių santykių sistema, nusistovėjusios socialinės normos, tvarka, kontrolės formos, kultūrinio, ekonominio ir gyvenimo sritys. Modernizavimo sąvoką tiesiškai siejant su modernizacijos teorija, teigtina, kad jos kontekste modernizavimas buvo traktuojamas kaip apibendrinimo ir abstrahavimo pastangos, pertvarkant istoriškai specifinę kategorijų schemą į mokslinę socialinių pokyčių teoriją, taikytiną bet kuriai pasaulio kultūrai [1]. T.Parsons vartojo terminą *modernizavimas*, siekdamas įvardyti patologinį, per daug racionalų procesą, kuris sukėlė simptomišką „tradicionalizmo“ reakciją [4].

Tiksliai nustatyti modernizacijos teorijos pradžios tašką ir raidą istoriškai kyla tam tikrų sunkumų: skirtingi autoriai akcentuoja skirtingus modernizacijos aspektus bei pateikia skirtingą modernizacijos teorijos tipologizaciją (arba kryptis), įvairius modernizacijos proceso aspektus nagrinėja skirtingais laikotarpiais ir pan. Modernizacijos teorija yra multidimensė koncepcija, apimanti įvairias subdisciplinas: darnaus vystymosi ekonomiką,

politinę ekonomiką (Marksistinė tradicija ir Pasaulio sistemos požiūris, Priklausomybės (angl. *Dependency*) mokykla), politinio vystymosi ir socialinės modernizacijos [26, p. 12]. Modernizacijos teoretikų darbotvarkę sudaro ekonominio augimo ir struktūrinės darbo rinkos diferenciacijos, laipsniškos demokratizacijos, skaidrumo ir korupcijos mažinimo, lyčių lygybės, švietimo, sekularizacijos ir kt. klausimai. Todėl modernizacijos teorijai būdinga didelė fragmentacija ir platus nagrinėjamų klausimų ratas.

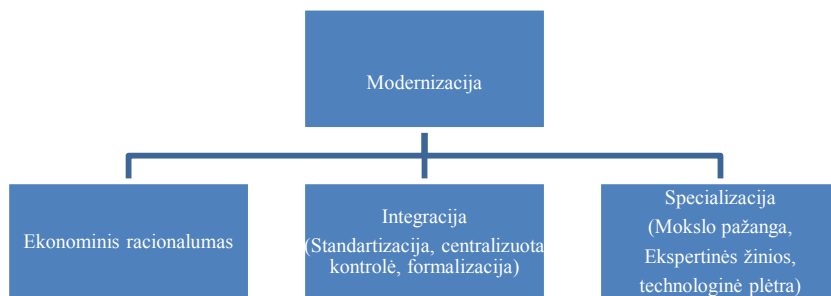
Anot E.Morgan, modernizacijos teorijos vystymąsi galima skirti į dvi bangas. Pirmoji apėmė laikotarpį po II pasaulinio karo (1950–1960 m.), kuomet modernizavimas buvo grindžiamas liberalios ekonomikos pagrindais (klasikinis W.Rostow darbas (1960) skirtas modernizavimo kaip ekonominio vystymosi aspektui, kur akcentuojama liberalios rinkos svarba trečiojo pasaulio šalių modernizavimui). Vėliau šalia ekonominio liberalizavimo aspekto atsirado politinis modernizavimo kontekstas (A.Almarik,1970), A.Jons, W.Moskof (1991)). Antroji modernizacijos teorijos populiarumo banga (dar vadinama modernizacijos teorijos renesansu) plūstelėjo apie 1990m. Šiam etapui būdingas holistinis mąstymas ir pozityvistinė metodologija su kiekybiniais tyrimo metodais, pabrėžiant kultūros ir požiūrio formavimosi kaitos svarbą ekonominiam vystymuisi ir industrializacijai (R.Ingelhart) [181, p. 11].

Apskritai skiriamos pagrindinės modernizacijos teorijos kryptys: ekonominė (W.W.Rostow Augimo stadijų teorija), sociologinė (T.Parsons struktūros kintamieji) ir psichologinė (MkLeland vertybės ir motyvai). T.Banuri (1987), nagrinėdamas modernizacijos teorijų raidą po II-ojo pasaulinio karo, modernizavimo teoriją aprašė pagal teoriją nagrinėjamą aspektą (probleminį klausimą) bei ją suskirstė į šiuos raidos etapus: (1) dualizmas,(2) vertybių vaidmuo, (3) „vystymosi reikšmė“, (4) politinis vystymasis ir politinis stabilumas, (5) politinis dalyvavimas prieš organizavimą, (6) technologijos ir socialinis žinių vaidmuo, (7) ekologiniai, aplinkos ir gamtos išteklių klausimai, ir (8) kultūros kritika [26, p. 20]. Kiekviename etape yra identifikuojami skirtingi iššūkiai, į kuriuos turėtų atsakyti modernizavimo teoretikai. Modernizaciją nagrinėjamų klausimų platumas ir įvairovė liudija modernizacijos teorijos daugiadimensiškumą, kompleksiškumą bei variatyvumą, o tai apsunkina modernizavimo sąvokos išgryninimą ir konceptualizavimą.

Disertacijoje tiriamo klausimo aspektu pateikiama aktuali H.Margetts tipologizacija, kur skiriami trys pagrindiniai modernizavimo tipai (tipologizacijos atspirties taškas yra modernizuojamas objektas): (i) socialinę modernizaciją (visuomenės modernizacija), priklausomą nuo vyraujančių socialinių pokyčių kryptį, tokių kaip tikėjimo ir vertybių sistemos kaita, (ii) valstybinę modernizaciją, kur valstybė inspiruoja ir valdo socialinius pokyčius bei pačios, (iii) valstybės aparato (viešojo valdymo) modernizacija, nukreipta į efektyvesnės ir produktyvesnės valstybės veiklos kūrimą [176, p. 10], tipai dar skirstomi: valstybė-valstybė, valstybė-visuomenė ir visuomenė-valstybė. Socialinė modernizacija yra suvokiama kaip empirinė plėtra, kylanti iš kaitos visuomenėje, kur valstybė šiuo atveju reaguoja į kaitos pasekmes (pvz.: rengiant atsaką į socialinį reiškinį, pvz., į didėjančią nusikalstamumą). Taigi valstybinės institucijos yra reaguojančios į pasekmes, o ne inspiruojančios pokyčius. Valstybinės modernizacijos atveju, valstybinės institucijos siekia inspiruoti pokyčius visuomenėje (pavyzdžiui, visuotinė prieiga prie interneto). O viešosios valdžios modernizavimo atveju, valstybinio institucinio tinklo modernizavimo reformos orientuojamos į efektyvesnį institucijų veikimą [176, p. 11]. Šis skirstymas yra sąlyginis, todėl natūralu, kad tarp šių modernizavimo formų egzistuoja tam tikras cikliš-

kas priežasties – pasekmės dėsnio veikimas (pvz.: interneto eros pradžioje, jis atsirado ir buvo naudojamas nevyriausybinį subjektų, vėliau valstybė vykdė priegios prie interneto, internetinio ryšio plėtros projektus, todėl visuomenė taip įvaldė technologijas, kad dabar valstybė, atsakydama į visuomenės poreikius ir reaguodama į pokyčius, perkelia vis daugiau administracinių ir viešųjų paslaugų į elektroninę erdvę).

H.Margets, nagrinėdama modernizacijos paradoksus išskyrė tris pamatinius blokus savybių (ramsčiai) su jas lydinčiomis subsavybėmis, kurie yra aptinkami visų tipų modernizacijoje.



Šaltinis: sudaryta pagal H.Margetts [176, p. 11]

5 pav. Modernizacijos ramsčiai

Pirmasis ramstis yra *ekonominis racionalumas* (H.Margetts ekonominio racionalumo ir ekonominio efektyvumo terminus naudoja kaip lygiaverčius, tačiau manytina, kad šie terminai savo turiniu skiriasi, ekonominio racionalumo terminas yra platesnis: apima ir ekonominio efektyvumo siekius, tačiau paremtas racionalia logika, ekonominis racionalumas nėra susijęs tik su ekonomiškumu ar efektyvumu, bet ir su protingumo kriterijumi. Taigi ekonominis racionalumas siejamas ir su efektyvumo siekiu, kurio pagrindas yra gamybos priemonių kaita ir aktyvi industrializacija, taip pat ir su individualizmu, kaip industrializacijos pasekmė, plėtra [176, p. 10]. Antrasis ramstis yra *integracija*, o tai reiškia, kad tolstant nuo fragmentuotos visuomenės, plėtojamas bendravimas ir ryšiai tarp individo, šeimos, bendruomenės; siekiama integruotos ir „susijusios“ visuomenės. Socialinė integracija buvo nulemta augančio gyventojų tankumo (dar viena industrializacijos pasekmė), ekonominė integracija savo ruožtu vedė prie prekių ir paslaugų judėjimo tarp miestų ir kaimų, politinė integracija kilo dėl aukšto centralizacijos laipsnio. Standartizacija, lemianti integraciją, kyla iš ankstyvosios industrializacijos, kuri pasižymėjo darbo jėgos koncentracija, gamybos įrenginių ir procesų standartizavimu, siekiant masto ekonomijos. Trečiasis ramstis apima *specializaciją*: modernizavimo procesas turi skirti dėmesį mokslinei pažangai, ekspertinėms žinioms ir technologijų panaudojimui ir plėtrai ekonominiame, politiniame ir kultūriniame kontekstuose [176, p. 10].

Plačiau bus aptarta pateikiama modernizavimo tipologizacija. *Socialinės modernizacijos* teorijos šalininkai modernizavimą linkę suvokti kaip empirinę visuomenės plėtrą dėl ekonomikos procesų ir per ekonomiką. Šios krypties ankstyvaisiais atstovais laikomi filosofas M.Candorcet ir sociologas E.Durkheim. M.Candorcet teigė, kad XVIIIa. ekono-

miniai pokyčiai turės įtakos individų moralinėms ir kultūrinėms nuostatoms, skatins nuolatinę pažangą ir gerins žmonių gyvenimo kokybę. É. Durkheim, analizuodamas darbo pasidalijimą visuomenėje, visuomenes apibūdino kaip „primityvias“ visuomenes ir kalbėjo apie perėjimą prie labiau ekonomiškai išsivysčiusių industrinių visuomenių, modernizavimo procesą plėtojant kaip gyvą organizmą [176, p. 12]. Tradicinė visuomenė, pasižyminti žemu darbo pasidalijimu, vystydama pereina į aukštesnio sudėtingumo lygį. Šį perėjimą lydi augantis gyventojų tankis ir socialinė diferenciacija. Modernizavimas suprantamas kaip žmogaus vystymosi procesas, kuriame pagrindinės vertybės ir įsitikinimai keičiasi taip, kad daro įtaką politiniam, seksualiniam, ekonominiam ir religiniam elgesiui [137]. Modernizavimo sąlygomis ekonominis efektyvumas tampa geresnio gyvenimo galimybe. Modernizavimas yra siejamas su industrializacija ir jos suponuotais pokyčiais ekonomikos sistemoje; urbanizacija ir gyventojų tankumo augimas skatino integraciją ir socialinį (ekonomikos plėtra keitė individų socialinį statusą) ir geografinį (kintanti gyventojų dislokacijos vieta, didėjanti urbanizacija) mobilumą, šalia industrializacijos sąvokos, socialinės modernizacijos kontekste yra aktuali ir individualizmo sąvoka, ji tapo viena kertinių kalbant apie „modernią asmenybę“, ekonominio gyvenimo pokyčiai skatino individų dėmesį sau (domėjimasis visuomeniniais klausimais, individualus aktyvumas ir pan.). M. Weber, analizuodamas šiuolaikinę visuomenę, skyrė nemažai dėmesio individui („agentūra“), kurį laikė socialinės kaitos raktu, teigdamas, kad idėjos, įsitikinimai ir vertybės yra būtina šiuolaikinės Vakarų visuomenės plėtros sąlyga [176, p. 12]. Dar vienas modernizavimo procesą identifikuojančių procesų yra standartizacija, t.y. standartizacija yra suprantama kaip unifikacijos procesas, kaimažiau išsivysčiusios valstybės modernizuojamos pagal Vakarų visuomenės standartus. Standartizacija tampa aktuali ir siauresniu aspektu, kaip gamybos įrankių ir procesų standartizacija. Šalia standartizavimo neretai girdima formalizavimo samprata, siejama su M. Weber požiūriu apie asmenų nutolinimą nuo tradicinių religijų, kuris nulėmė modernios visuomenės racionalumą įvairiose gyvenimo srityse – pradedant politika baigiant ekonomika. Organizacinė tokios racionalizacijos priemonė yra biurokratija ir hierarchinė jos struktūra, kurias M. Weber matė kaip vienintelį įmanomą būdą traukti didelį skaičių individų į pramoninę visuomenę. [176 p. 13].

Dar vienas socialinės modernizacijos aspektas yra mokslo pažanga ir technologinės naujovės: pradedant M. Concorde teiginiais apie technologijų suteikiamas galimybes žmonėms kontroliuoti aplinką ir baigiant M. Castells teiginiais apie organizuotus tinklus ir skaitmeninę technologiją, kuri skatina socialinę pažangą [64]. A. Toffler kalbėjo apie naują, lankstesnę ir įvairesnę civilizaciją, kuri yra technologijų revoliucijos pasekmė informuoja kitokią visuomenę – su siauros specializacijos ir aukštos kompetencijos darbuotojais, dirbančiais „pažangiuose pastatuose“ organizuotų tinklų [278], o ne formalios hierarchijos forma. Šiuo etapu kalbama apie perėjimą nuo centralizacijos biurokratijos ir hierarchijos dezintegracijos link. Tinklai šiuolaikinėje visuomenėje tampa pagrindiniu struktūriniu vienetu, technologija telkia dėmesį ties tinklų individualizavimu [176, p. 14]. *Socialinę modernizaciją* vis tik lemia ne technologijų plėtra, o veikiau individo vystymasis ir specializuota kompetencija.

Taigi apibendrinant, galima teigti, kad *socialinės modernizacijos* sąvoka konkrečiu istorijos momentu žymi perėjimą iš vienos būklės į kitą, daugiasluoksnius socialinius, politinius ir ekonominius šio perėjimo procesus bei jų skatinamus diskursus. Dar kartą interpretuodami J. Habermo „modernumo“ supratimą, atkartojama jo mintis, kuri iš esmės

savo turiniu dera tiek su modernizacijos teorija, tiek su nuolatinio vystymosi mintimi, kad modernumas yra sietinas ne su bet koku „naujumu“, o su tokiu, kuris gana radikaliai atsiriboja nuo „buvusio“, kuriame implikuotos idėjos kokybiškai skiriasi buvusiųjų, kai susiformuodavo nauja epochos sąmonė, kuri gan drastiškai atsiribodavo nuo vyravusios tradicijos (požiūrio) [141]. Šia mintimi pasakoma pagrindinė socialinės modernizacijos idėja, kad kiekviena ekonominė sistema vystosi ir auga, keičiasi, kartu keičia ir individą, kuris transformuodamasis keičia jį supančią aplinką. Šiame kontekste modernizacija turėtų būti suprantama kaip nuolatinis procesas, kuris nesibaigia su modernybe, veikiau šiandien modernizacijos procesas turėtų būti analizuojamas žvelgiant į ateinantį periodą, postmodernizmo epochą [176, p. 3]. Postmodernizmo sąvoka neretai yra vartojama kaip kontrargumentas modernizacijai (nes modernizacija siejama tik su modernia, bet ne su postmodernia visuomene). A.Giddens apibrėžtas modernybės dimensijas keičia postmodernizmą atspindinčios temos – medijų ir reginių visuomenė, korporatyvinis kapitalizmas ir vartotojiškos visuomenės formavimasis, globalizacija, rasinių, etninių, seksualinių skirtumų legitimacija. Anot Z.Baumano, postmodernizmas gali būti apibūdintas kaip visiškai išvystytas modernumas, arba kaip modernumas, supratęs savo tikrąją prigimtį. Postmodernizmo bruožais jis įvardija: institucionalizuotą pliuralizmą, įvairovę, atsitiktinumą ir daugiaprasmiškumą. Z.Bauman teigia, kad postmodernizmas yra save reprodukuojanti ir pragmatiškai palaikanti ir logiškai išbaigta socialinė būklė [32, p. 187]. Taigi nors socialinė modernizacija yra siejama su istoriškai ir geografiškai apčiuopiamomis socialinėmis, politinėmis ir ekonominėmis permainomis, kurios kartu su urbanizacija ir industrializacija vyko Vakarų Europoje, dėl kurių susiformavo nauja savimonės forma [37], teigimas, kad modernizacijos teorijos pabaigos taškas yra modernios visuomenės perėjimo momentas į postmodernią visuomenę (kur industrializacijos prasmė keičiasi) nėra iki galo išbaigtas, modernizacijos teorijos turinys sudaro galimybes kalbėti apie modernizacijos procesą ir postmodernioje epochoje, ramsčių bendru jungiamuoju elementu modernioje visuomenėje buvo industrializacija, postmodernios visuomenės jungiamuoju elementu būtų galima pavadinti *internetizacija*. Taip kaip modernybės laikotarpiu industrializacija buvo ypatingas reiškiny, sukėlęs svyravimų ir pokyčių visuomenėje ir jos subsystemose, taip internetizacija sukelia pokyčius su analogiško turinio problemomis visuomenėje (socialinė atskirtis ir socialinės apsaugos poreikis, specializacija ir pan.), tik jų formavimosi prielaidos yra kitos (nulemtos aktualaus laikotarpio), šiuo atveju kalbama apie kokybinį (arba evoliucinį) sistemos vystymąsi, o modernizacija yra procesas, kuris veda pageidaujamo taško link (plačiąja prasme ir supaprastinus kategorijas vienoms valstybėms tai būtų modernios visuomenės kūrimas, kitoms postmodernios). Taigi įgalinama kalbėti apie analogiškus procesus, tiesiog inspiruojamus skirtingų dirgiklių.

Antrasis modernizacijos tipas – *valstybės inspiruotas modernizavimas* turėtų būti suprantamas kaip pokyčių procesas, skatinamas valstybės (valstybės valdžios), t.y. valstybė siekia inspiruoti pokyčius, o ne reaguoja į juos, kaip yra socialinės modernizacijos atveju.

Svarbiausias valstybinės modernizacijos aspektas yra ekonominis racionalumas. Šiuo atveju reikėtų paminėti W.Rostow aprašytas ekonominės plėtros stadijas, kurios yra būtinios pereiti siekiant modernizacijos. A.Gerschenkron taip pat teigė, kad ekonominė plėtra vyksta tam tikrais etapais, tik, anot jo, atsilikusios šalys gali „peršokti“ tam tikrus raidos etapus, perimdamos pažangias technologijas iš labiau išvystytų valstybių. Kalbant apie valstybinę modernizaciją, svarbu paminėti K. Marks ir jo pasekėjus, kurių išsakyti teigi-

niai apie gamybos režimų kaitą ir jo inspiruojamus pokyčius, gali būti laikomi pamatiniais. Šiuolaikinės visuomenės yra įvardijamos „kapitalistinėmis“ ir kapitalizmas inspiruoja nuolatinės visuomenės transformacijas (nuolatinė konkurencija skatina intensyvią plėtrą), kurios tampa valstybinės modernizacijos epicentru [176, p. 14]. Taigi valstybės, siekdamos vystymosi, turi skatinti kapitalo plėtrą. Šiuo atveju modernizacijos teorija apima procesus, kurie yra projektuojami valstybinės valdžios konkrečios valstybės viduje.

Naujausios valstybinės modernizacijos teorijos didžiausią dėmesį skiria valstybinės politikos vaidmeniui skatinant ekonomikos augimą, akcentuojama tvari plėtra, minimali valstybė, plėtojamos liberalios rinkos idėjos ir jų inspiruota valstybinė politika, kuri skatino modernizavimo reformų vykdymą. Valstybės inspiruoto modernizavimo programose svarbus vaidmuo tenka specializacijai ir technologijų vystymui bei aukštos kvalifikacijai ir specializacijai [176, p. 14]. Normatyviniai modernizacijos teorijos argumentai kritikuojami dėl prielaidų, kad plėtra yra „geras dalykas“ ir kad besivystančios šalys turėtų vadovautis tais standartais, kurie yra patikrinti kitose (dažniausiai Vakarų) šalyse, tačiau modernizavimas išimtinai siejamas tik su ekonomikos augimu [176, p. 15], perkeltiant standartizuotus modernizavimo projektus, tačiau pamirštant kitas sritis: socialinę apsaugą, ekologiją, švietimą ir ignoruojant kultūrinį kontekstą bei politiką (demokratizacijos procesus), kurie yra būtina sąlyga tolimesnei plėtrai.

Valstybinio aparato (viešosios valdžios) modernizavimas apima valstybinių institucijų veiklos principų ir institucinės struktūros modernizavimo procesus [176, p. 19]. Modernios politikos kūrėju nesuklysimė pavadinę N.Makjavel. Tai turbūt pirmasis mąstytojas, modernizavimo terminui suteikęs politinį svorį ir terminą pavertęs patraukliu retorikai. „Valdovė“ jis pabrėžia stipraus valdovo svarbą, pasisako už inovacijas, kalba apie efektyvų valdymą bei kitas, progresyvias tam laikotarpiui, idėjas, kurios gali būti charakterizuojamos kaip modernizavimas (nors autorius nenaudojo šio termino tiesiogiai) [176, p. 5].

Valstybė, kaip tradicinių formų institucijų tinklas, besiremiantis giminytės ryšiais ir privilegijomis, užleido vietą profesionaliai biurokratijai ir politikai. Valstybės aparato modernizaciją įkūnijo M.Weber biurokratijos, kaip „idealaus tipo“, lydimo ekonominio efektyvumo siekio ir besiremiančio techninėmis žiniomis, įsigalėjimas ir plėtra. Neretai teigiama, kad biurokratizacija yra viena iš šiuolaikinės valstybės bruožų. Tačiau viešojo valdymo modernizavimas savyje talpina dvilypį supratimą, t.y. jei modernizavimo procesus išimtinai siesime su modernizacijos teorija ir apsiribosime jos „galiojimu“ laiko ir erdvės atžvilgiu (aktuali tik ekonomiškai neišsivysčiusioms šalims, kurios siekia vakarieetiško gyvenimo būdo plačiąja prasme bei modernizacija aktuali tik moderniuoju periodu), tada šiandien pasaulio lyderių (pvz.: JAV prezidento B.Obamos ar Vokietijos kanclerės A. Merkel) lūpose ne taip retai skambantis žodis „modernizavimas“, kalbant apie jų šalių (ne trečiojo pasaulio valstybių) valdymo ar veikimo principų tobulinimą skamba keistai, t.y. modernizavimą suprantant tik kaip „Vakarų“ gyvensenos siekį, tada, kaip tie Vakarai gali siekti savo gyvensenos lygio. Tačiau jeigu būtų laikomasi nuostatos, kad modernizacija yra tęstinis procesas, išryškėjantis egzistuojant dviejų epochų vertybėms (t.y. esant ryškiai takoskyrai tarp jų), su konkrečiu turiniu, kur vienos epochos vertybės skatina veikti jų pasiekimo link, tuomet kyla M. Bileišio pagrįstai keltas klausimas, „ar periodas, per kurį plėtojosi NVV, gali būti laikomas epochos lūžio tašku, tapačiu pramonės revoliucijai“ [41, p. 87]. Manytina, kad ne NVV yra tas lūžis. Lūžiu tiksliau būtų vadinti „internetizacijos epochą“ (analogija su industrializacija, arba pramonės revoliucija), t.y. informacinių tech-

nologijų ir tinklų panaudojimas iš esmės keičia visuomenės egzistavimo ir verslo veikimo principus, bet ir formuoja kitokius iššūkius viešajai valdžiai ir jos veikimo bei organizavimo principams, kuri sudarė prielaidas plėtotis NVV ir kitiems posttradiciniams viešojo valdymo modeliams (kaip galimoms viešojo valdymo modernizavimo reformų strategijoms).

Pirmasis modernizavimo ramstis, ekonominio efektyvumo paieškos tapo pastarųjų dešimtmečių vykusią viešosios valdžios modernizavimo tikslu. Naujų viešojo valdymo būdų radimas tapo praktiškai kiekvienos valstybės viešosios darbotvarkės klausimu. Bene žymiausiai nuskambėję vienas iš tokių modernizavimo būdų yra 1980-ųjų pradžioje įsivyravusi Naujoji viešoji vadyba. Plačiąja prasme Naujoji viešoji vadyba suprantama kaip laipsniška Vėberiškosios biurokratijos kaita, diegiant privataus sektoriaus veiklos metodus, su orientacija į rezultatus, lankstesnėmis struktūromis ir pan. Pasaulyje beveik kiekviena valstybė turi (-ėjo) savo viešosios valdžios reformų modelius (Japonijos modelis, Skandinavijos modelis, Naujosios Zelandijos modelis, britiškas modelis ir t.t.), vertinamus kaip modernizavimo strategijos [20, p. 15]. Viešojo administravimo modernizavimo metodologija nagrinėta ir apibendrinta tokių autorių, kaip W.Parsons, CH.Hud, W.Dun, G.Fredericson, D.Osborn, T.Hud. Pagrindinėmis viešojo sektoriaus modernizavimo kryptimis laikytos viešųjų organizacijų funkcinės veiklos tobulinimas, įvairių valdymo ir kontrolės formų modernizavimas, viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės plėtojimas, rinkos veiklos metodų diegimas, valdymo demokratizavimas ir piliečių dalyvavimo plėtra [219, p. 26].

Viešojo sektoriaus modernizavimas apima ir technologinės plėtros klausimą, informacinės technologijos palengvina valstybinių institucijų veiklą, greitina sprendimų priėmimo procesą bei suponuoja naujų valdymo, koordinavimo ir kontrolės metodų atsiradimą bei skaidrina valdymo procesus, pvz.: technologinis vystymasis ilgą laiką kaip valstybinių institucijų veiklos modernizavimas apėmė įvairių duomenų rinkimo ir panaudojimo metodų viešojo valdymo veikloje plėtrą. Viena vertus, informacinių technologijų plėtra lengvina modernizavimo procesą, kita vertus, informacinių technologijų panaudojimas veda prie procedūrų ir taisyklių formalizavimo ir standartizacijos bei didina sprendimų priėmimo specializacijos apimtį. Informacinių technologijų (toliau – IT) diegimas viešajame sektoriuje neretai suprantamas kaip viešojo sektoriaus modernizavimas, kuris yra tęstinis procesas. Ankstyvuojų IT plėtros periodu, IT buvo naudojamos vidinėms reikmėms, su vos siauromis implikacijomis į kliento-vyriausybės interakcijas, vėliau internetui tapus visuotine socialine inovacija, imta kalbėti apie naujo tipo viešųjų organizacijų formavimąsi ir plėtrą, t.y. galima kalbėti apie virtualios vyriausybės (e. vyriausybės) erą, ir tai tapo dominuojančia viešojo valdymo reformos paradigma [176, p. 20].

Trečiasis ramstis –specializacija yra suprantama kaip modernaus administratoriaus ypatybė, kurios ištakos yra M.Weberio teiginiai apie profesionalių biurokratų administravimo funkcijas. Modernios valstybės aparatas jau ganėtinai ilgą laiką yra lydymas profesionalios administracijos (teisininkų, buhalterių, socialinių darbuotojų ir kt.) augimo, tuo pačiu pabrėžiant mokslinių žinių svarbą. Viešojo valdymo modernizavimo struktūrinis procesas lemia ne tik modernizavimo reformos ideologijos plėtrą, bet ir organizacijos narių iniciatyvų bei galimybių didinimą, taigi viešojo sektoriaus institucijoms tenka dar vienas svarbus iššūkis – parengti modernizuotos sistemos poreikius atitinkančius vadovus ir vadybininkus [221, p. 231]. Technologijų amžiuje, kur vis daugiau žinių yra prieinamos, per labai trumpą periodą individai tampa pajėgūs jas įvaldyti, žinios ir informacija yra

prieinami nebe tik siauram ratui žmonių, technologijos įgalina visus norinčius įgyti tam tikras kompetencijas, individai tampa mobilesni, įgyja platų spektrą įgūdžių, tačiau šių žinių gylis vis labiau yra abejotinas, taigi ekspertinės žinios, siaura specializacija šalia tobulėjančio valdymo ir technologijų įgauna dar didesnę svarbą ir vertę.

M.Weber skyrė dėmesį standartizacijos ir integracijos procesams moderniam administravimo procese, pabrėždamas teisės, formalių taisyklių ir procedūrų svarbą. Biurokratinių organizacijų plėtra sudaro sąlygas unifikacijai [176, p. 20], viešojo sektoriaus organizacijos pasižymi labai panašia organizacinė struktūra (pvz.: Lietuvoje viešojo sektoriaus organizacijų struktūra (poskyrių, skyrių, departamentų darbuotojų skaičius, pavaldumo santykis) yra apibrėžta teisės aktais), todėl šiuo aspektu standartizacija yra būdinga modernaus viešojo sektoriaus savybė. Kylant klausimui, ar standartizacija vis dar aktuali, neabejotinai atsakymas bus –taip. Narystė Europos Sąjungoje suponuoja naujus iššūkius teisės perkėlimui (standartizavimui), bendra rinka kelia vienodus (standartizuotus) reikalavimus paslaugų ir produktų rinkai bei kokybei, „gerosios patirties“ sklaida valstybiniame sektoriuje taip pat yra standartizacijos plėtra, šie procesai vis dar yra viešojo valdymo veiklų epicentre.

Modernizavimo procesai viešajame sektoriuje sulaukė tam tikros kritikos, pvz.: antimodernistai teigia, kad modernizavimas yra empirinis viešojo sektoriaus vystymasis, paremtas valstybinės kontrolės augimu, panašaus pobūdžio nuogaštavimai būdingi ir M.Weber, kuris teigė, kad nežabotas biurokratijos dominavimas gali vesti visa apimančios valstybinės kontrolės link [176, p. 21], šiandienos kontroliuojančios valstybės grėsmę kelia technologijų plėtra, kuri sudaro sąlygas centralizuotų duomenų bazių kūrimui bei specializuotų duomenų rinkimui. Informacija, kaip svarbiausias išteklius, yra kaupiama būtent valstybiniuose registruose ir duomenų bazėse, kurie pasižymi centralizacija (valstybinio lygmens registrai, administruojami centrinės valdžios institucijų), nepaisant to, kad vis daugiau valstybinių funkcijų perduodamos vietinės valdžios institucijoms, nevyriausybinėms organizacijoms ir pan., duomenų kaupimo funkcija paliekama centrinės valdžios kompetencijai. Šiuo atveju teiginiai, kad plėtojama decentralizacija, uždaro modernizavimo ciklą ir jau nebegalima kalbėti apie modernizavimą, nes iš esmės kinta šio proceso turinys yra ne visai tikslūs. Šiandien tenka kalbėti apie institucinę decentralizaciją (ar fizinį paslaugų artumą), tačiau detaliau nagrinėjant decentralizacijos kaip kontrolės perdavimo procesą, šiuo visuomenės gyvavimo etapu negalime dėl paprastų priežasčių: technologijų amžiuje svarbiausia funkcija ir galios šaltinis yra informacijos kaupimas, apdorojimas ir disponavimas ja, o ši funkcija lieka centrinės valdžios subjektų rankose, kalbame apie centralizuotą valstybinę kontrolę, kuri turi tendenciją stiprėti pasitelkdama tinklines struktūras.

Taigi apibendrinant, galima teigti, kad modernizavimas yra daugiadimensis procesas, sąvoka, kuri skirtinguose kontekstuose įgauna to konteksto turinį. Siek tiek pesimistiškai apie modernizavimo proceso esmę pasisakė A.Jokubaitis, kuris, cituodamas H.Ahrendt, prieina išvadą, kad mes „tarp praeities ir dabarties“, t.y. mūsų jau nebeveikia senasis politinis mąstymas, bet kartu mes dar neturime naujo mąstymo būdo ateičiai“, ir konstatuoja, kad „mes ir toliau liekame moderniųjų laikų postmodernistai, t.y. mūsų dabartinį politinį mąstymą slepia moderniųjų laikų distinkcijos, ir pripažįstame, kad modernioji tradicija jau yra tapusi problema [140, p. 12]. Taigi esame situacijoje, kai neigiama moderni tradicija visur, tačiau neturima aiškios vizijos, kas yra geriau, pasitelkiamas retorikos įran-

kis, kuris labai dažnai yra tiesiog gražus vaizdinys, neturintis konkretaus turinio (tai ypač aktualu ir matoma viešojo valdymo modernizavimo bandymuose). Tokiu atveju tenka sutikti su G. Therborn ir D.C. Tipps, kurie teigė, kad modernizavimo koncepcija yra priemonė, kaip interpretuoti pasaulį, ir galimai programa, kaip jį keisti, tačiau be priemonių aiškinimo, modernizavimo teorija tai nacionalinių valstybių „transformacijos“ [176, p. 21]. Visgi nepaisant tam tikro modernizavimo turinio tuštumo, plačiąją prasme, objektyvioji modernizavimo proceso esmė nekinta, t.y. ji apima objekto charakteristikų esminę kaitą (viešosios valdžios modernizavimo atveju turėtų būti kalbama apie inspiruojamus pokyčius). Modernizavimo procesas apima tris pagrindinius ramsčius (ekonominį racionalumą, integraciją ir specializaciją), kurie turėtų būti interpretuojami konkretaus laikotarpio kontekste. Modernizavimo reformos, viena vertus, turėtų apimti ne mažiau kaip vieną modernizacijos ramsčių ir, kita vertus, išlaikyti balansą tarp likusių modernizacijos ramsčių (net jeigu reforma jų ir neapima, vis tik ji neturėtų disonuoti su pamatinėmis likusių ramsčių idėjomis ir vertybėmis) ir tokių pokyčių procesą galima būtų vadinti modernizacija [176, p. 6]. Iš pateiktos literatūros apžvalgos bei modernizavimo sampratos daugiasluoksniškumo, suprantame, kad apie modernizavimą galime kalbėti ir kaip apie procesą su tam tikru turiniu, kuris makro lygiu turėtų būti siejamas su pagrindiniais modernizacijos ramsčiais, o konkrečiu atveju pasižymėti detaliu veiksmų planu, reikalingu konkrečiam modernizuojamo objekto charakteristikoms keisti ir turėti žinomus įeigos ir išeities (norimos būsenos) taškus. Taigi, atsižvelgiant į šios disertacijos tikslą, detaliau bus nagrinėjami tik viešojo valdymo modernizavimo procesai, *kaip valstybinio aparato (veiklos principų ir organizacinės struktūros bei veiklos metodų) tikslingi keitimo procesai, siekiant jų gerinimo bei apimantys tris pagrindinius ramsčius: ekonominį racionalumą, integraciją bei specializaciją, besiremiantis tam tikra viešojo valdymo doktrina ir vykdomi per valstybinių mastu įtvirtintas priemones (programas) ar kitus norminius dokumentus.*

1.2.2. Viešojo valdymo modernizavimo galimybės: metodų ir priemonių įvairovė

„Kiekviena revoliucija išnyksta ir po savęs palieka tik naują biurokratiją“
F.Kafka

Valstybių raidos ir vystymosi procesai nuolat kėlė modernesnių valdymo sprendimų poreikį, todėl pastaraisiais dešimtmečiais viešajam sektoriui ir jo veiklos veiksmingumui skiriamas itin didelis dėmesys, atsiranda nemažai metodų, kurie turėtų spręsti viešojo sektoriaus „problemas“. B.Guy, T.Peters, D.Kettl, CH.Pollitt, G.Bouckaert, L.Terry savo darbuose modernizavimą viešojo valdymo kontekste analizavo kaip viešojo sektoriaus veiklos efektyvumo sąlygą bei viešojo valdymo reformų sėkmės sąlygą [219, p. 26]. Šioje disertacijoje siekiama išnagrinėti modernizavimo fenomeną, jo aktualumą bei turinį viešajame sektoriuje. Modernizavimo retorika simbolizuoja pokyčius, objekto charakteristikų pakeitimus, tikintis geresnės jų kokybės, efektyvesnio procesų valdymo. Tačiau pokyčių apimtys (plotis ir gylis) gali būti identifikuojami žinant išeitines siekiamo modernizuoti objekto charakteristikas, kurios sudaro galimybės identifiikuoti egzistuojančio objekto probleminius aspektus, įvertinti modernizavimui tinkamiausias priemones bei adekvačiai jas taikyti. Socialinių paslaugų sistema Lietuvoje yra viešojo valdymo sistemoje, kurios funkcionavimą tiesiogiai lemia viešoji valdžia, tiksliau socialinė politika bei

viešasis administravimas, kaip sektoriaus institucijų tinklo veiklos principų ir metodų rinkinys. Valstybės politika socialinių paslaugų atžvilgiu brėžia idėjas, vertybes, nustato pagrindinius socialinių paslaugų turinio bei teikimo principus, formuoja socialinių paslaugų sistemos ribas, o viešojo sektoriaus institucijų valdymo metodai bei principai lemia šio sektoriaus veiklos efektyvumą bei gebėjimą pateisinti ir atliepti visuomenės lūkesčius, kitaip tariant sistemos valdymą. Viešojo sektoriaus apimtys yra plačios ir skirtingos, todėl vargu ar galima tikėtis tolydžios viešojo sektoriaus valdymo plėtros ir identiškų veiklos valdymo metodų taikymo bei jų vystymosi skirtinguose sektoriuose. Nors modernizavimas paprastai byloja apie idealaus tipo egzistavimą, praktika rodo, kad tai yra „tinkamiausių metodų diegimas vietoje“. Taigi šiandien tobulinant viešąjį valdymą nebekalbama apie vieno konkretaus modelio kompleksinį taikymą kaip viešojo valdymo modernizavimo strategiją. Pastarosiomis dienomis vyrauja viešojo valdymo modelių atskirų metodų ar principų taikymo derinimas, galvojant apie vertybes, kurios yra reikšmingos sistemai duotuoju momentu. Tai, viena vertus, apsunkina viešojo valdymo tyrimus, tačiau, kita vertus, atspindi aktualijas.

Socialinių paslaugų sistemos valdymo modernizavimo galimybių analizė pradedama nuo viešojo valdymo vystymosi trajektorijų ir jų sąsajų su modernizavimo ramsčiais analizės, kaip socialinių paslaugų sistemos modernizavimo galimybių lauko analizės. Pokyčiai viešajame valdyme ilgą laiką buvo evoliucinio pobūdžio, tik pastaruosius 5–6 dešimt. pokyčiai tampa veikla, kuri neretai vadinama viešojo valdymo modernizavimu ir realizuojama viešojo valdymo reformų pavidalu. Socialiniai santykiai tarp įvairių sociumo grupių ir vykstančios jų transformacijos veikia ir viešojo valdymo modelius, atsiranda įvairesnių valdymo sistemos ir atsakomybės formų, išreiškiančių naujas viešojo valdymo tendencijas bei jas atitinkančius turinio pokyčius [218, p. 127]. Taigi viešojo valdymo modernizavimo ir jo turinio analizės poreikis atsirado dėl išorės spaudimo (rinkos ir viešojo valdymo sąveikos kontekste), kuris daugelyje valstybių inspiravo diskusijas dėl valstybės gebėjimų *veikti ir kontroliuoti*. Taigi, tokio pobūdžio diskusiją nulėmė:

- disputas tarp sistemų bei politikos analizės teorinių konceptų, kurie iš skirtingų perspektyvų vysto ir vertina augantį visuomenės kompleksiskumą bei kylančią valstybinės intervencijos problematiką, inspiravęs skirtingus valstybinių institucijų reformų vykdymo principus ir kryptis;

- susiklosčiusi politinių institucijų valdymo praktika, t.y. iki šiol tradiciniu M.Weber biurokratijos modeli besiremiančiam viešajam administravimui kaltinimai neefektyvumu (augantys biudžetų deficitai ir biurokratizacijos laipsnis), iškėlė debiurokratizacijos klausimo aktualumą [227].

Analizuojant viešojo valdymo turinį, susiduriama su viešojo valdymo modelių ir metodų įvairove bei aiškios takoskyros tarp jų nebuvimu, kalbėti apie vieną teoriją ar konkretų viešojo valdymo modelį, kuris galėtų būti laikomas modernizavimo etalonu ar vaizdiniu yra ganėtinai sudėtinga. Diskusijos apie postmodernaus kapitalizmo etapo radimąsi, kuris viešojo valdymo kontekste siejasi su neoliberalios politinės ir ekonominės darbotvarkės plėtra, o pastarosios pagrindinis tikslas – laisvinti rinkas nuo valstybės priežiūros, nes valdžios vykdoma mokesčių ir valstybinio reguliavimo politika trukdo ekonominei plėtrai bei mažina verslo tarptautinį konkurencingumą, siejamos su viešojo valdymo modernizavimo reformų gausa. Tokio pobūdžio reformų koncentracija įgalino kalbėti apie naujų

viešojo valdymo modelių radimasi bei formavo naują viešojo sektoriaus modernizavimo darbotvarkę, kuri ypač ryškiai pastebima pokomunistinėse valstybėse, čia tikėjimas nematomos rankos, teikiančios įvairias gėrybes, užtikrinančios ne tik ekonominę, bet ir socialinę gerovę, egzistavimu ypač gajus [236]. Taigi neretai viešojo valdymo modernizavimas išimtinai siejamas su NVV, kuri nuo 1980m. buvo dominuojantis viešojo valdymo reformų klasteris, įkūnijęs efektyvumo ir ekonomiškumo siekius. P. Mastronardi teigia, kad NVV atveju kalba eina ne apie naują valdymo veiklą bei apie naują valstybės valdymą [183, p. 65]. Anot K.Schedler, NVV yra filosofija bei į rezultatus orientuoto valdymo pagrindas ir išraiška, kuri mokslininkas traktuoja kaip antagonizmo tarp neoliberalizmo ir socialinės valstybės įveikimą, kaip priešpriešinių pozicijų sintezę „laiduojančioje valstybėje“. NVV savyje kombinuoja valstybinės veiklos legitimacijos utilitaristinę bei etinių įsipareigojimų perspektyvas su tikslu veikti valdžią ir jos veiklos sąlygas, tai reiškia ir politinę sistemą pakeisti taip, kad ji veiktų kaip besimokinanti organizacija bei būtų pajėgi dinamiškai reaguoti į aktualius aplinkos iššūkius [227]. Taigi nemažai užsienio šalių teoretikų NVV su jos orientacija į rinkos mechanizmų plėtrą viešajame valdyme laiko tam tikru atspirties ar lūžio tašku, kalbant apie viešojo valdymo modelio kaitą. Tačiau, anot M.Bileišio, egzistuojanti teorinių požiūrių įvairovė: NVV rėmėjai; biurokratinio valdymo procesų vystymo šalininkai (neoverberizmas), viešasis valdymas kaip bendruomeninio tipo socialinio organizavimo (pvz., Naujoji viešoji tarnyba) šalininkai, siūlantys derinti visų socialinio organizavimo tipo pagrindų veikiančių organizacijų veiklą (pvz.: Naujasis viešasis valdymas ar Tinklaveikinis valdymas), užkerta kelią teigimui apie rinkos modelio kaip postmodernaus kapitalizmo epochos viešojo valdymo mechanizmo įsigalėjimą [41, p. 88].

Viešojo valdymo transformacijas nagrinėsime pasitelkę „doktrinos“ konceptą, kuris eliminuos diskusijas apie tai, kad pokyčiai viešajame valdyme (NVV pavidalu) suformavo naują paradigmą, ar vienos viešojo valdymo krypties identifikavimą viešojo valdymo modeliu ir pan. Viešojo valdymo doktrinos termino naudojimas viešojo valdymo pokyčių kontekste (kaip jų turinys) yra prasmingesnis, nes jis apsiriboja ne konkrečiu viešojo valdymo modeliu, o veikiau įsitikinimu, kokių pokyčių reikia viešajam valdymui siekiant konkrečių tikslų. Anot V.Nakrošio, „doktrinos sudaro „filosofinį“ viešojo valdymo reformų pagrindą, nurodo šios reformos sprendimus, pateikia kriterijus jų sėkmei įvertinti“ [189, p. 67]. Viešojo valdymo doktrinos apima įsitikinimus, kaip turi būti valdoma valstybė, teikiamos viešosios paslaugos ir atliekamas ekonominės veiklos reguliavimas, o viešojo valdymo teorijomis, modeliais ar analize siekiama paaiškinti tam tikrus viešojo valdymo reiškinius [189, p. 2]. „Doktrininis“ požiūris į viešojo valdymo pokyčius šiojedisertacijoje taip pat yra šiek tiek per siauras ir ganėtinai paviršutiniškas, todėl siekiant atskleisti viešojo valdymo transformacijas integruotai pasitelkiamas doktrinų konceptas ir su jomis susiję pagrindiniai viešojo valdymo modeliai.

V.Nakrošis išskiria šias svarbiausias viešojo valdymo doktrinas: tradicinis administravimas, Naujoji viešoji vadyba, post-NVV ir su ja susijusios doktrinos [189, p. 2], taigi šiuolaikinio viešojo valdymo modernizavimo pradžios tašką, kuri siūloma laikyti XX a. pab., kai anglosaksiškosios valstybės ėmė diegti privataus sektoriaus patirtimi paremtus valdymo metodus (pvz.: *Reinventing Government* (JAV, valdžios perkūrimas); *Next Steps Initiative* (Didžioji Britanija, naujųjų žingsnių iniciatyva); *Kontraktmanagement* (Nyderlandai, kontraktų vadyba); *Neues Steuerungsmodell* (Vokietija; naujasis valdymo modelis); *Free*

Commune Experiments (Skandinavija, laisvųjų savivaldybių eksperimentai); *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* (Šveicarija, į rezultatus orientuotas administravimas); *New Public Management* (Naujoji Zelandija/Australija, naujoji viešoji vadyba) [282]), akcentuojant konkurencingumą, rinkos mechanizmų plėtrą ir inicijuojant privatizacijos ir decentralizacijos procesus, mažinant tradicinių viešųjų organizacijų struktūros ir funkcijų veiklos bruožų kiekį bei metodus grįsti socialinių mokslų postmoderniomis teorijomis, kurių ideologiniu pagrindu buvo laikomi S.Kuhno, P. L.Bergerio ir T. Lucmano darbai [219, p. 25;221, p. 228].NVV kontekste vykusios reformos pasauliniu mastu sukėlė tam tikrą bangą, kurią D.Kettl pavadino „globalia viešojo valdymo revoliucija“ [150], taigi NVV atsiradimo ir populiarėjimo etapą pagrįstai verta išskirti, kaip atskirą doktriną, ją ignoruoti ar atmesti (nepaisant visų trūkumų) būtų neracionalus sprendimas. Nors NVV, kaip reformų darbotvarkė, vis dar populiarus viešojo valdymo modernizavimo strategija, vistiek pastaruoju metu pastebimas naujų požiūrių į viešojo valdymo modernizavimo turinį atsiradimas, kai kurie teoretikai tai vadina NVV evoliucionavimu, NVV vystymasis per laiką natūraliai kinta geresnės kokybės link ir sudaro prielaidas alternatyvių idėjų, agreguojančių kitas vertybes ir požiūrius viešajame valdyme, atsiradimui, taigi šiandien susiduriama su NVV evoliucijos suponuotų modernizavimo metodų įvairove ir NVV iššauktų „naujų“ valdymo modernizavimo įrankių komplektais, generuojant kitokias vertybes, priskirtinai post-NVV doktrinai.

Kaip minėta, modernizavimo procesais traktuojami įvairaus turinio ir pobūdžio pokyčiai viešajame valdyme, kurie radikaliai skiriasi nuo tradicijos. Tačiau tam, kad būtų įvertinta pokyčių apimtis ir turinys bei „radikalius skirtumus“ nuo tradicijų, diskutuoja pradedama nuo „tradicijos“ identifikavimo, nes bet kokios modernizacijos viešajame valdyme ataskaitos tašku yra laikoma tradicinio viešojo administravimo modelio formavimosi stadija, kuri siejama su M.Weberio biurokratija bei idealioju jos tipu. Nors, anot A.Tumėno, tokia analizė yra klasikinė NVV analizė, t.y. NVV aprašomas pasitelkiant M.Weberio suformuluotą verbalinį šio metodo modelį, išryškinamos pasikeitusios aplinkos sąlygos ir kontekstas bei pateikiamas verbalinis NVV modelis, tokia analizė buvo sukritikuota dėl paprastumo ir iškraipymo galimybių [281, p. 18]. Iš dalies šiai pozicijai galima pritarti, tiesinis viešojo valdymų transformacijų vertinimas ir analizė lemia palyginamo ir sisteminio požiūrio atmetimą, todėl žemiau esančioje lentelėje pateikiami būdingiausi tam tikrose srityse doktrininiai principai, suteikiantis galimybę akcentuoti doktrinų skirtumus. Kiekviena iš sričių lyginamoju būdu aptariama detaliau. Svarbu paminėti, kad sričių požymiai nėra absoliutūs, pvz.: į post-NVV doktriną patenkantis neoveberizmas, šiek tiek skiriasi savo turiniu ir yra veikiau atspindintis tradicinio viešojo administravimo doktriną su laikmečiui aktualiomis korekcijomis.

4 lentelė. Lyginamoji viešojo valdymo doktrinų perspektyva

Sritis	Tradicinis viešasis administravimas	NVV doktrina	post-NVV doktrina
Viešosios valdžios vaidmuo	„Irklavimas“	„Vairavimas“	„Aptarnavimas“
Viešo intereso koncepcija	Politiškai apibrėžta ir legitimuota	Individualių interesų sujungimo rezultatas	Dialogo ir bendradarbiavimo rezultatas
Susiję bihevioristiniai modeliai	„Administracinis žmogus“	„Ekonominis žmogus“	Demokratiškas sprendimų priėmėjas
Valstybės tarnautojų atsakomybė	Klientams ir rinkėjams	Klientams, užsakovams	Piliečiams
Politikos tikslų pasiekimo mechanizmas	Programų administravimas per egzistuojančias valstybines agentūras	Mechanizmų ir skatinimo struktūrų kūrimas	Kuriančios viešo, nevyriausybino ir privataus sektoriaus koalicijos
Požiūris į atskaitomybę	Hierarchiniai-administratoriai yra atsakingi demokratiškai išrinktiems politiniams lyderiams	Rinkos veikiama savų interesų akumuliacija veda prie plačių interesų grupių (piliečiams ir klientams) laukiamų rezultatų .	Daugiadimensis įstatymų, bendruomenės vertybių, politinių normų profesionalumo standartai ir pilietiniai interesai
Koordinavimo tipas	Hierarchinis-procedūrinis, grįstas autoritetu	Rinkos tipo mechanizmai, stebėsenos ir vertinimo sistemos, rodikliai	Partnerystė ir tinklai
Numatoma organizacinė struktūra	Biurokratinės organizacijos apibrėžtos įgaliojimais „iš viršaus į apačią“ per agentūrą ir klientų kontrolė arba reguliacija	Decentralizuotos viešosios organizacijos su pirmine kontrole, išliekančia per agentūrą	Bendradarbiaujančios struktūros su vidine ir išorine lyderyste

Įrankiai/ metodai	Procedūrinis reglamentavimas, teisės normos ir standartai	Decentralizavimas (privatizavimas, dekoncentravimas, liberalizavimas); strateginis planavimas, programinis valdymas, projektinis valdymas. Stebėsenos ir rodiklių sistemos ekspertinių žinių plėtra per VT mokymų sistemas, postų sistemos plėtra.	Vartotojų pasitenkinimo matavimai, socialinės atsakomybės mechanizmų plėtra, dalyvavimo produktų/paslaugų kokybės standartų nustatyme bei kontrolėje, skatinimas (per legislatyvinius instrumentus). Valstybės tarnautojų lyderystės ir ekspertinių žinių plėtra, kompetencijų modeliai.
----------------------	--	---	--

Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Denhardt&Denhardt, 71, p. 554; Pollitt&Bouckaert, 204, p. 22.

Viešosios valdžios vaidmuo. G.Osborne ir E.Gebler, pasitelkę valstybės kaip valties metaforą, teigia, kad administracinė valstybė valtyje atlieka irklavimo funkciją, o NVV požiūriu valstybė atsakinga už jos vairavimą, tai yra identifikuojama, kas valdo valtį. Valties valdytojas turi platesnius įgaliojimus nustatyti valties kryptį, plaukimo greitį, atstumą ir pan., o post-NVV šalininkai performuluoja šį teiginį naujai: kas yra valties savininkas? [75, p. 549]. Atsakymas į šį klausimą apeliuoja į piliečius (bendruomenę) ir demokratijos procesų plėtrą valdyje. Šis požiūris hiperbolizuotai atskleidžia visų trijų doktrinų turinio esmę, sudėliodama pagrindinius akcentus kiekvienoje iš požiūrių grupių – „vykdytojas“, „valdytojas“ ir „įgaliojimas“. Tradicinis administravimas, remdamasis M.Weber idealiosios biurokratijos modeliu, yra laikoma tradicine viešojo administravimo doktrina, grindžiama institucijų ir pareigybių hierarchija, griežta kontrole bei rašytiniu procedūrinio reglamentavimu [189, p. 69], paklusnumu įtvirtintai tvarkai, kurią vykdo ir problema sprendžia įvairios administravimo institucijos ir jų darbuotojai, svarbiausi valstybės veiklos aspektai yra saugumas ir racionalumas. Valstybė privalo priimti atsakomybę už sprendimus ir jų formulavimą bei pasekmes (ir atitinkamai išlaikyti valstybės autonomiją). Viešasis sektorius vykdo jam pavestas funkcijas („vykdytojas“): formalūs įgaliojimai ir formali atsakomybė. Post-NVV („naujasis viešasis valdymas“, „valdysena“, „gerasis valdymas“, „sąveikaujantis valdymas“, „korporatyvinis valdymas“) valties savininkais identifikuojantis piliečius bei pasižymintis piliečių dalyvavimu, pliuralizmu, subsidiarumu, skaidrumu, atskaitomybe, prieinamumu, bendradarbiavimu byloja apie „įgaliojimą“ ir teigia, kad valdžios veikimo prielaida yra suponuota piliečių teisių laikinu perleidimu, taigi kartu įtvirtina griežtesnę atsakomybę, nes įgaliojimas susijęs su laikinumu ir momentiniu įgaliojimų nutraukimu, o vykdytojas turi „formalią sutartį“, taigi kinta valstybės vaidmens ir santykio su piliečiais pobūdis, kuris keičia atsakomybės mechanizmų struktūrą. Į valdymą įsitraukiantys piliečiai (visuomenė) spaudžia plėsti jų poveikio mechanizmus, taigi natūraliai vystomas piliečių dalyvavimas.

NVV vykdomomis viešojo sektoriaus tobulinimo iniciatyvomis deklaruojamas viešojo sektoriaus efektyvumo, veiksmingumo bei visuomenės poreikių patenkinimo ir demokratizacijos procesų plėtros siekiai. Tačiau viešojo administravimo modernizavimo procesai pasauliniu mastu, rodo, kad modernizavimas nebūtinai siejasi su demokratizacijos plėtra, nes modernizavimo iniciatyvos sėkmingai vykdomos ne tik demokratinėse valstybėse, bet ir nedemokratinuose režimuose (P. Kinija, Singapūras) [261, p. 90]. Viešoji valdžia, veikianti rinkos mechanizmų, ėmėsi valdytojo vaidmens, t.y. persikirstė ir paskirstė atsakomybes ir funkcijas, „sukūrė“ prielaidas privačiam sektoriui „įeiti“ į viešojo sektoriaus teritoriją bei natūraliai ėmėsi valdytojo vaidmens (kūrė privatiems subjektams „elgesio taisykles“, vystė atskaitomybės ir atsiskaitymo mechanizmus ir pan.), tai paskatino aktyviau veikti į viešojo sektoriaus reguliavimo sritį įeinančius subjektus, kuriems palankesni yra bendradarbiavimo, o ne valdytojo ir valdomojo santykiai, taigi viešajam valdymui siūlomi valdžios, pilietinės visuomenės ir verslo sektorių sąveikos mechanizmai [78, p. 10], „pabrėžiant socialinių programų, socialiai orientuotų projektų, atsakomybės už organizacinius išteklių valdymo tobulinimą, viešųjų sistemų veiklos skaidrumo ir visų rūšių atsakomybės formų, etikos normatyvų tobulinimą“ [220, p. 79]. Šiomis vertybėmis tolstama nuo Naujosios viešosios vadybos skatintų ir plėtotų ekonomizavimo idėjų, efektyvumo siekio ir kapitalo akumuliacijos sureikšminimo prie spartesnės demokratijos plėtros ir jos nulemtų etinių ir moralinių vertybių bei pilietinės atsakomybės, dalyvavimo formų plėtojimo, kaip demokratizacijos proceso plėtros pasekmės bei esminės viešojo sektoriaus veiklos skaidrumo bei veiksmingumo prielaidos. Svarbią vietą užimant bendradarbiavimo ir tarpsektorinės integracijos aspektams, tenka akcentuoti, kad vistiek viešasis sektorius skiriamas nuo privataus dėl jo vertybių ir pamatinių veiklos tikslų. Privatus sektorius vienas ir tikrasis tikslas yra pelnas, šiuo tikslu yra telkiamos įvairios priemonės, kuriomis užtikrinamas pelno didinimas, tiesa, augant visuomenės savimonei, girdima apie socialų verslą, tačiau vistiek kalbama apie verslą, tik tam tikrą dalį savo uždarbiso skiriančią socialinėms visuomenės reikmėms. Tačiau valstybė, kurios pirminė funkcija yra užtikrinti saugumo, teisingumo, socialinio teisingumo ir kitas funkcijas, tolsta nuo jų, kalbėdama apie efektyvumą ir perimdama privataus verslo metodus, ji tampa korporacija (turbūt nesuklystina teigti, kad mažėjantis dėmesys visuomenės interesams ir verčia verslo subjektus kalbėti apie socialų verslą, nes sąmoninga visuomenė reikalauja, kad kažkas užtikrintų valstybės funkcijų įgyvendinimą). Taigi, viešasis sektorius negali ir neturi būti tapatinamas su privačiuoju (mėginimas NVV kontekste), veikiau turėtų būti kalbama apie geresnio valdymo galimybę ir akcentuojamas sąveikaujantis bendradarbiavimas ir integracija.

Viešojo intereso koncepcija. Viena pagrindinių viešosios valdžios funkcijų yra valstybinis reguliavimas, kuriuo siekiama padidinti visuomenės narių kaip visumos gerovę, „reguliuojamas yra siejamas su viešuoju interesu – atsižvelgiant tiek į jo apimtį (viešas, taikomas atitinkamiems subjektams vardan visuomenės gerovės), tiek į jo vykdytojus (pareigūnai, paskirti vadovaujantis demokratiškai išrinktų pareigūnų, todėl visos visuomenės patikėtinių, nustatytomis taisyklėmis)“ [159, p. 2]. Taigi reguliavimas apima (1) taisyklių arba specifinių nurodymų (procedūrų) rinkinius; (2) valstybės intervenciją arba sąmoningą valstybės įtaką; (3) socialinę kontrolę [159, p. 3]. Valstybinio reguliavimo sampratos ir pobūdžio kaita atspindi tam tikrą valstybės vaidmens kaitą bei viešojo valdymo raidos etapus, tradiciniam viešajam administravimui būdingas reguliavimas per teisę, administracines taisykles ir pan., NVV doktrinai reguliavimas per intervenciją į rinką ar jos ribojimą,

o post-NVV siejamas su socialine kontrole visose viešojo valdymo srityse. Reguliavimo pokyčiai, valstybės veikimas neretai yra grindžiami viešo intereso gynyba ar geresniu jo tenkinimu.

Mokslinėje literatūroje skiriamos dvi pagrindinės reguliavimo kryptys: viešojo intereso ir privataus intereso, kurie nurodo skirtingus reguliavimo pagrindus, t.y. reguliavimas kaip rinkos nesėkmės rezultatas ir reguliavimas kaip valdymo nesėkmės rezultatas. „Šios dvi kryptys reprezentuoja skirtingas reguliavimo sistemos dimensijas – viešasis interesas atitinka instrumentinę (teisės normų, parinktų nustatytiesiems tikslams pasiekti) reguliavimo sistemos dimensiją, o privatus interesas atitinka procedūrinę (procesinę) instrumentų formulavimo ir taikymo reguliavimo sistemoje, dimensiją“ [159, p. 1]. Skiriama ganėtinai įvairių viešojo intereso (angl. *public interest*) koncepcijų klasifikacijų, pvz., D.Korsakaitė, analizuodama viešąjį interesą valstybinio reguliavimo požiūriu, teigia, kad viešasis interesas gali būti suprantamas kaip (1) *visuotinė sutartis* (visuomeninės sutarties doktrinoje buvo išryškintas individualaus intereso ir viešojo intereso nesutapimas, viešojo intereso viršenybė (individualaus intereso atžvilgiu), pasiekta sutarimu arba prievarta, taip pat valdžios veiksmų ir individo veiksmų apribojimas viešojo intereso veiksmu) [159, p. 8]; (2) kaip *didžiausios naudos išraiška* (utilitaristinis požiūris – didžiausia laimė didžiausiam žmonių skaičiui (J.Bentham, E.Burke, J.S.Mill), kurios prielaida yra administracija kaip vykdomosios valdžios principas, turintis įgaliojimus ir atsakomybę įgyvendinti viešąjį interesą, nepaisant jam priešingų privačių interesų įtakos. Utilitaristai nepateikė viešo ir privataus intereso konflikto sprendimo priemonių); (3) kaip *pusiausvyra* (anot A.Smith, „nematoma ranka“, o ne administracija yra bendros gerovės užtikrinimo priemonė, t.y. savanaudiški individų veiksmai galiausiai įgyvendins viešąjį interesą, jei savanaudiškumas sukelia nepageidaujamus padarinius, „nematoma ranka“ juos šalina, taigi „viešasis interesas yra privačių interesų idealiomis *laissez faire* sąlygomis tenkinimo rezultatas“ [159, p. 8]) ir viešasis interesas kaip (4) *aukštesnis tikslas* [159, p. 8] (bendro visiems visuomenės nariams tikslo buvimas (M.Weber), kuris yra daugiau nei daugelio tikslų suma, bendras tikslas yra visuomenės vystymosi ir pažangos prielaida, randamas socialinio dialogo metu. Motyvacija aukštesniu tikslu leido plėstis valstybinės intervencijos apimtims).

Taigi viešasis interesas savo turiniu ir prasme skirtingu laiku skirtinguose kontekstuose reiškia skirtingus ir nevienareikšmius dalykus, neretai viešasis interesas tampa ne veiksmų priežastimi, o rezultatu. Tradicinė viešojo administravimo doktrina siejama su modernizmo epochos pradžia bei pasižymėjo švietėjiškomis vertybėmis, visuomenėje vyraujančiais saugumo ir racionalumo poreikiais, aukštesniųjų tikslų formulavimu ir siekiu, kuris suponuoja procedūrinį požiūrį į viešąjį interesą, t.y. kuriamos taisyklės ir prielaidos, griežtas reglamentavimas, standartizavimas, kurie užtikrina racionalų valdymą bei teisingą sprendimo priėmimą. Pastarasis suponuoja tinkamą viešo intereso įgyvendinimo prielaidą, neretai pamirštant veiksmingumo aspektą, t.y. klausimo sprendimas jau yra viešo intereso realizavimas, neieškant tinkamesnių būdų (t.y. domimasi pačio proceso tinkamumu, o ne rezultatais). Šiame kontekste aktyviai ima reikštis neoliberalizmas (XXa. pab.), kuris darė įtaką viešojo intereso sampratos kai tai ir valstybinio reguliavimo pobūdžiui ir apimtims (R.Reigan ir M.Tetcher dereguliavimo praktikos vystymas), todėl valstybės reguliavimo politika siekiama sukurti prielaidas (tvarkomis, procedūromis, poveikio priemonėmis, sąlygų sudarymu ir pan.) kiekvienam asmeniui siekti savo tikslų, pasitelkiant asmenines savybes, gebėjimus, žinias ir pan. [159, p. 8]. Taigi valstybė sudaro palankiau-

šias sąlygas veikti, o individai, siekdami asmeninių interesų, per rinką kartu generuoja viešojo intereso pasiekimą. Viešajame valdyme įsigali NVV doktrinoje besiformuojantys valdymo metodai: įgaliojimų perdavimas, funkcijų mažinimas, teisė privačių subjektų įėjimui į viešojo sektoriaus erdves, taip pat dėmesio skiriama veiklos ir resursų panaudojimo efektyvumui (kaip viešo intereso pasiekimo veiksmingumo matavimams), orientacijai į klientus (pastarieji per savo individualių poreikių realizaciją generuoja ir bendrųjų viešųjų tikslų pasiekimą) ir didesniai jautrumui visuomenės poreikiams, kuris perauga į viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimą, rinkos principų bei metodų adaptavimą viešojo sektoriaus veikloje [78, p. 9]. Analizuojant NVV plėtros tendencijas valdymo stiliaus kontekste, matoma procesų ekonomiškumo siekio tendencija, vadybinio požiūrio plėtra [261, p. 92], iš verslo valdymo aplinkos perkeltų valdymo modelių vystymas ir privataus sektoriaus vertybių propagavimas [220, p. 79]. Tačiau NVV doktrinos suponuota ekonominė ekspansija į viešąjį sektorių turi neigiamą poveikį demokratizacijos procesams, t.y. neleidžia įtvirtinti visuomenės valdymo humanistinių pradų, didina socialinę diferenciaciją, didina visuomenėje socialines rizikas, gilina socialinę atskirtį“ [220, p. 79]. Tai yra nebeišlaikoma pusiausvyra tarp viešo ir privataus interesų, verčia grįžti prie visuotinės sutarties doktrinos, akcentuojant bendradarbiavimą ir dalyvavimą (sutarimą), nustatant viešuosius interesus ir jų realizavimo viršenybės principą privačių interesų atžvilgiu, todėl NVV keičiama post-NVV alternatyvomis (Naujuoju viešuoju valdymu arba Naująja valstybės tarnyba), kurios akcentuoja, kad platesniu dalyvavimu ir sutarimu paremtas viešasis valdymas tampa demokratiškesnis ir skaidresnis [261, p. 95]. Dalyvavimas viešojo intereso tenkinimo procese skatina platesnį atstovavimą, skaidresnį ir racionalesnį viešųjų gėrybių paskirstymą (visuomenės nariai geriau „žino“, kokių gėrybių jiems reikia, kaip jas racionaliai skirstyti, ne gana to, dalyvaudami gėrybių skirstymo procese, jie atsakingiau žiūri į sprendimo priėmimą, visuomenės dalyvavimas sprendimų priėmime įpareigoja ją kontroliuoti ir galutinius proceso rezultatus, taigi vystoma dalyvavimo grįsta atsakomybė ir ima veikti socialinės kontrolės mechanizmai.

Susiję biheivoristiniai modeliai. Tradicinėje viešojo administravimo doktrinoje sutinkame „administracinio žmogaus“ vaizdinį. Darbuotojas traktuojamas kaip nuasmenintas mechanizmas, vykdamas savo siauras, teisiškai reglamentuotas bei specializuotas užduotis, pasižymintis profesionalumu ir veikiantis teisiniais metodais. Dažnai tradicinis viešasis administravimas kritikuojamas dėl to, kad hierarchinėje struktūroje egzistuojantys kontrolės ir koordinavimo mechanizmai riboja tarnautojo kūrybiškumą, lankstumą, teisinis-procedūrinis požiūris eliminuoja moralinį jautrumą [123, p. 26], o karjeros sistema mažina motyvaciją ir neskatina tobulėjimo. Tačiau gilesnė istorinė analizė įgalina teigti, kad praktikoje tarnautojų funkcijų reglamentavimo poreikis nedingsta, jis kaskart tampa vis svarbesnis, nes siejamas su tarnautojo veiklos efektyvumo matavimu, tačiau kinta ir turėtų būti vystomos tarnautojo vertybinės nuostatos, formuojamos per mokymą bei motyvavimo programas. Tradicinio viešojo administravimo požiūris teigė, kad tinkamose struktūrose ir tinkamai motyvuojami biurokratai gali elgtis etiška ir siekti visuomenės gėrio, tradicinis viešasis administravimas siekė minimizuoti savanaudišką elgesį, o NVV siekiama kurti sistemą, kurioje rinkos principų veikimas verčiamas visuomenine nauda, t.y. savanaudiškas biurokratų elgesys gali virsti bendroju gėriu [281, p. 22], taigi skatino žmogiškųjų išteklių valdymo srityje postų valstybės tarnybos modelio diegimą [189, p. 73] bei įvairių motyvavimo priemonių plėtrą (dažniausiai siejamų su veiklos efektyvu-

mo matavimu grįsta išmokų sistema). Vienas iš pagrindinių NVV principų yra „leisti ir versti vadybininkus valdyti“. Anot V.Nakrošio, siekiant išspręsti viešojo valdymo problema ir pasiekti geresnių rezultatų NVV kontekste, vadybininkams turi būti suteikta didesnė autonomija (mažinama išankstinė kontrolė), taip pat turi būti sukurtos paskatos ir sankcijos už veiklos rezultatus (didinama paskesnioji kontrolė) [189, p. 9]. Tradicinėje doktrinoje darbuotojai turėjo atlikti specializuotas funkcijas, o NVV doktrina jiems keliami reikalavimai atitikti multifunkcinius kriterijus, kur kalbama apie plataus spektro žinias ir kompetencijas, t.y. suformuojamas viešojo sektoriaus „vadybininkų universalų“ [123, p. 27] poreikis. Tačiau sparti technologijų plėtra, visiems ganėtinai lengvai prieinamos žinios bei išsilavinimas „vadybininkus-universalus“ paverčia vidutiniais valstybės tarnautojais, kurie nepasižymi specifinėmis, ekspertinėmis žiniomis bei kompetencijomis, taigi sunkiai pretenduoja į inovacijų kūrėjų ar visuomenės lyderių (kaip tai buvo pvz., JAV tradicinės viešojo administravimo epochos metu: viešojo sektoriaus darbuotojai buvo administratoriai-ekspertai, taikantys sudėtingas vadybos technikas, specializuotus metodus ir disponuojantys, o kartais ir kuriantys viešojo valdymo srities žinias [281]) pozicijas. Besivystantys veiklos metodai, technologijos ir jų įvairovė skirtingose viešojo valdymo srityse ir procesuose, mokslo pažanga suponuoja poreikį grįžti prie specializacijos ir ekspertinių žinių, kurios pasitelkiamos įrodymams apie viešojo valdymo kokybę surinkti, apdoroti ir panaudoti viešojo valdymo kokybei gerinti. Taigi šiuolaikiniam viešajam valdymui keliant didesnius iššūkius nei bet kada anksčiau ir susiduriant su socialinių problemų kompleksiskumu, dinamiškumu, daugiasluoksniškumu, o tai formuoja kokybiškai sudėtingesnes viešosios valdžios veikimo sąlygas ir sprendimų priėmimo aplinkybes, dauguma problemų tampa tarpusavyje susipynusios ir reikalauja iš viešojo valdymo specialistų specifinių žinių, galimybių bei išteklių [220, p. 83], todėl post-NVV dėmesys telkiamas į specialiąsias valstybės tarnautojų tarnybos sąlygas, valstybės tarnyboje akcentuojamas lankstumas ir skaidrumas, lyderystė ir ekspertinės žinios [189, p. 74]. A. Guogis ir A.V.Rakšnys, pasitelkdamai D.Framerio užvalgas, teigia, kad alternatyva racionalumo teorinei nuostatai gali būti kūrybiškumas, kuris siūlomas kaip atsvara racionaliam veikimui organizacijose, skatinanti inovacijas, alternatyvius konfliktų sprendimo būdus ir pan.[123, p. 28]. Išties kūrybiškumas daugelyje procesų yra sveikintinas ir pageidaujamas, tačiau viešajame sektoriuje jis turi žengti su sąmoningumu, kompetencija ir profesionalumu dėl viešojo sektoriaus institucijoms keliamų didesnių lūkesčių veiklos kokybei. Viešasis sektorius sprendžia klausimus, dažnai siejamus su konkreto asmens lūkesčiais ir problemomis, todėl kūrybiškumo aspektas siejamas su kliento nuomone ar jis norėtų, kad į jam rūpimo klausimo sprendimą administratorius arba viešojo sektoriaus vadybininkas žvelgtų „kūrybiškai“ ar „procedūriškai“ (savo ir kitų atžvilgiu). Todėl kūrybiškumas turi atrasti savo vietą viešojo valdymo procesuose šalia racionaliai vykdomų funkcijų.

Valstybės tarnautojų atsakomybė. Visuomenei reikalingi įrodymai apie viešojo sektoriaus institucijų veiklos rezultatyvumą, efektyvų visų rūšių išteklių valdymą, socialiai orientuotą veiklą. NVV radikalios formos valstybės vaidmenį ir tarnautojų atsakomybę supranta tik kaip techninę efektyvumo matavimo struktūrą[41, p. 16] bei atsiskaitymą piliečiams. Kalbame apie valstybės tarnautojų atsakomybę sistemos viduje bei atsakomybę piliečiams, šios atsakomybės vis dar suprantamos ir matuojamos skirtingai, nesiekiant jų integracijos. Žvelgiant retrospektyviai į piliečių ir viešojo sektoriaus sąveiką, E.Vigoda

pastebi, kad piliečių traktavimas chronologiškai kinta: pilietis-subjektas; pilietis-rinkėjas, pilietis-klientas ar vartotojas, pilietis-partneris, pilietis-savininkas [292, p. 531].

Tradiciniame viešajame administravime pilietis traktuojamas kaip subjektas ar rinkėjas, kuriam atsiskaitoma netiesiogiai ir per legalias procedūras. Politiniai lyderiai ir administratoriai turi praktiškai absoliučią galią ir disponuoja poveikio priemonėmis. Poveikis politikai daromas tik per rinkiminę teisę, t.y. suteikiant teisę atstovauti ir už netinkamą atstovavimą „nubausti“ per kitus rinkimus. Biurokratai kontroliuoja ir reguliuoja praktiškai visas gyvenimo sritis. NVV siekė geresnės atskaitomybės piliečiams kaip klientams ir efektyvios sąveikos su jais kaip su partneriais, taigi kalba eina apie viešojo sektoriaus aktyvumą (atskaitomybę) bei piliečių aktyvumą (sąveiką) [292, p. 531]. Atskaitomybė siejama su geresnėmis paslaugomis, teikiamomis rinkos sąlygomis piliečiams kaip vartotojams ar klientams, pilietis įgaudamas kliento statusą verčia paslaugų teikėjus jam įtikti („klientas visada teisus“, „niekada neprieštarauk kliento poreikiams“ ar dar ryškiau „ kliento noras – įsakymas“ ir pan.) ir tokiu būdu siekiant individualaus kliento pasitenkinimo (privataus jo intereso), sudaromos prielaidos realizuoti viešąjį interesą. Viešojo intereso realizavimo veiksmingumas apima ne proceso legislatyvinio atitikimo vertinimą, tačiau išeigos, kaip galimo tikslo pasiekimo laipsnio vertinimą (kur dėmesys skiriamas rodikliams ir kriterijams). O sąveika arba kooperacija su piliečiais apima socialinio aktyvumo dimensiją ir įgalina piliečius veikti įvairesniais metodais (ne tik per rinkimus). Tradicinė viešojo administravimo doktrina teigia hierarchines struktūras, griežtą atskaitomybę, procedūrinį veikimą, sąlyginę sistemos uždarumą, ribotą komunikaciją, o sąveika skatina absoliučiai priešingų vertybių išigalėjimą: atvirumą, prieinamumą, inovacijas, neribotus informacijos srautus bei galios ir resursų persikirstymą. Taigi sąveikos koncepcija yra tiesioginės demokracijos prielaida, kuri sudaro sąlygas judėti paskutinės evoliucinės viešosios valdžios bei piliečių santykio stadijos link, t.y. piliečių-savininkų koncepto. Tačiau jo realizacijai reikalinga skatinti piliečių savimonę šiuo klausimu. Visuomenės nariai turi subjektyvų ir skirtingą supratimą apie reikalingus viešojo valdymo pokyčius ir asmeninius lūkesčius valdymo atžvilgiu, skirtingai traktuoja šių lūkesčių patenkinimo laipsnį ir kokybę [220, p. 79]. Neretai šios priežastys tampa neigiamu viešosios valdžios veikimo įvertinimu. Šiuo aspektu kyla poreikis visuomenėje diegti ne tik savo teisių suvokimo, bet ir atsakomybės už sprendimus, kurie bylotų ne tik apie asmeninių, bet veikiau apie kolektyvių poreikių tenkinimą. Viešojo valdymo užduotimi tampa pilietinės visuomenės stiprinimas ir ne tik piliečių teisių (teisės į viešąsias paslaugas ar tam tikras garantijas) vystymas, bet ir atsakomybės (atsakomybės dalyvauti priimant sprendimus, kontroliuojant viešųjų paslaugų teikimo procesus ir kokybę ir pan.) diegimas, tokiu būdu plėtojant viešųjų paslaugų bendrojo kūrimo (viešojo valdymo institucijų ir pilietinės visuomenės, kaip vartotojo sąveika) dimensijas [220, p. 79]. Pastarieji klausimai tampa aktualia viešojo valdymo modernizavimo reformų tema, realizuojama skirtingų mechanizmų pavidalu (bendruomenės įtraukties didinimu į viešųjų paslaugų apibrėžties ir kokybės standartų nustatymu, dalyvavimo formų viešojo valdymo veiklos rezultatų stebėsenos, kontrolės ir vertinimo mechanizmuose plėtra ir pan.). Taigi modernizavimo reformų srityje ima dominuoti ne rinkos, kliento ir vartotojo konceptai, bet bendruomenės ir piliečių bei tarnavimo jų interesams klausimai [261, p. 95].

Politikos tikslų pasiekimo mechanizmas. Tradiciniame viešajame administravime tikslams realizuoti pasitelkiamas programinis tikslų pasiekimo principas per egzistuojančią

institucinę infrastruktūrą. R.K.Merton kritikavo tradicinį viešąjį administravimą, pagrindine biurokratijos yda laikydamas „tikslų perkėlimą“, kuris atsiranda, kai taisyklės virsta tikslais pačiais savaime, kartu užmirštant tikruosius tikslus, kuriems pasiekti tos taisyklės buvo kuriamos“ [281, p. 123]. NVV siekiama, kad vykdomosios valdžios institucinėje sandaroje turi būti atskirtos politikos formavimo ir įgyvendinimo funkcijos, steigiant vienfunkcines agentūras politikai įgyvendinti, diegiant įvairias finansines ir nefinansines veiklos valdymo priemones, pereinant nuo išankstinės prie paskesniosios valdžios institucijų ar valstybės tarnautojų veiklos kontrolės [189], taip pat kuriant skatinimo struktūras ir metodus. Post-NVV akcentuoja piliečių dalyvavimo valdyme, pradedant sprendimų priėmimu baigiant jų įgyvendinimo kontrole, aspektą, dalyvavimo stoka minima, kaip efektyvumo siekio trikdys, akcentuojama, kad piliečiai įtraukiami į valdymą jau po probleminių klausimų ir sprendinių suformulavimo [62, p. 224]. Visuomenės dalyvavimas valdyme apibrėžiamas kaip procesas, kurio metu valdingų įgaliojimų neturintys piliečiai (turintys pilietines dalyvavimo teises) kartu su legalius sprendimo priėmimo įgaliojimus turinčiais asmenimis dalyvauja sudarant politinę darbotvarkę ir/ar priimančią sprendimus jiems aktualiais klausimais ar formuojant viešąją politiką pagal jų interesus [234, p. 255]. Piliečių dalyvavimas yra glaudžiai susijęs su komunikavimo ir tarimosi konceptais, apimančiais skirtingų šalių (pilietinės visuomenės bei viešojo sektoriaus) bendravimą visais sprendimo parengimo etapais. Prielaidų visuomenės dalyvavimui sudarymas taip pat turėtų prisidėti prie viešųjų gėrybių racionalaus paskirstymo, atsižvelgiant į realius visuomenės poreikius bei šių gėrybių panaudojimo kontrolę. Anot post-NVV šalininkų, efektyvaus valdymo prielaida yra trijų pagrindinių veikėjų sąveika ir kuriantis bendradarbiavimas: valstybės institucijos, kurios sudaro atitinkamą politinę, ekonominę ir teisinę aplinką; privatus sektorius, kuris pateikia darbo vietas ir sudaro sąlygas pajamoms gauti, ir pilietinė visuomenė, kuri sudaro prielaidas socialinei ir politinei sąveikai [78, p. 9].

Požūris į atskaitomybę. Viešojo sektoriaus atskaitomybė apima efektyvų viešųjų resursų, paslaugų ir gėrybių gaminimą ir panaudojimą, viešojo sektoriaus kompetencija apima tas sritis, kurios nėra rentabilios ir kurių gaminama (jei gaminama) privačiame sektoriuje nepakankamai. Taigi kyla sudėtingas klausimas, kaip pamatuoti tokio pobūdžio gėrybių, paslaugų ekonominę vertę ir efektyvumą. Tradicinis viešasis administravimas pasižymėjo hierarchine monokratine atsakomybe, realizuojama iš viršaus į apačią, taigi kontroliuojantys subjektai yra hierarchinės piramidės viršūnėje, kontrolės sistema yra racionali ir legali. F.Taylor sustiprino procesinės kontrolės reikšmę (ją taikydamas gamybos procese), vėliau tokia kontrolė tapo savaime suprantamu reiškiniu ir viešajame sektoriuje. Matavimo įrankiai neretai turi daugiau retorinę reikšmę, kadangi sudėtinga atrasti objektyvius matavimo kriterijus ir mechanizmus, mikrolygmeniu apsiribojama išieigos palyginimu pagal laiką (daugiau rezultatų už analogiškus praeitais metais skirtus resursus) arba savo veiklos rezultatų palyginimas su panašaus vieneto veiklos rezultatais [197, p. 449]. Nors viešasis sektorius kaltinamas neefektyviu veikimu, nelankstumu, nesugebėjimu konkuruoti, svarbu pastebėti, kad viešasis sektorius veikia mažiausiai patraukliose srityse, kurios neretai yra nekonkurencingos ir nepajėgios generuoti pelno, veikia turėdamos ribotus biudžetus, kuriais galima disponuoti tik pagal griežtai reglamentuotas ir kontroliuojamas lėšų panaudojimo taisykles. Siekiant šių problemų sprendimo imtasi plėtoti rinkos mechanizmus, kurie turėjo užtikrinti pusiausvyrą tarp viešų ir privačių interesų bei viešų interesų pasiekimą per privačių interesų tenkinimą, taigi laikomasi prielaidos, kad privačių interesų

realizavimas vyksta pasitelkiant efektyviausius veiksmus jiems pasiekti, tokiu būdu auga ir viešųjų interesų tenkinimo efektyvumas. NVV, siekdama didinti viešojo sektoriaus efektyvumą, visų pirma pasitelkė daugelį privataus sektoriaus veiklos matavimo bei atskaitomybės mechanizmų: efektyvumas ir veiksmingumas turėtų būti vertinamas per išeišgas, o ne įeišgos kontrolę, veiklos standartus bei konkurencingumą. Svarbiausiu viešojo valdymo tikslu tampa veiklos rezultatai (arba poveikis), kurių vertinimui būtini indikatoriai (tiksliau jų sistema, kuria leidžiama kompleksiška fiksuoti rezultatus bei stebėti sisteminius pokyčius). Dėl šių poreikių formuojasi atitinkamų stebėsenos bei veiklos vertinimo mechanizmų vystymo tendencijos, pastaroji skatina ir netiesioginės kontrolės funkcijos augimą, nulemtą dar ir naujosios viešosios vadybos kontekste vykdytų liberalizavimo ir privatizavimo reformų. Post-NVV šalia NVV vystytų kiekybinių veiklos vertinimo metodų, atsiranda socialinė kontrolė, grindžiama daugiašaliu bendradarbiavimu su piliečiais, NVO ir kt. subjektais. Svarbu pastebėti, kad atskaitomybės formos ne tiek kinta (keičia viena kita), kiek papildo egzistuojančias atskaitomybes formas ir šį procesą verčia įvairiapusiu ir daugiadimensiu, apimančiu tiek teisinės atskaitomybes, tiek politinės atskaitomybės, tiek administracinės ir socialinės atskaitomybės dimensijas.

Koordinavimo tipas. Tradicinis viešasis administravimas kontrolę apibrėžia per teisę ir negincijamą vykdomąją autoritetą. Kontrolė yra užtikrinama per žemesniojo hierarchinio lygmens atskaitomybę aukštesniajam ir tai laikoma didžiausia tokio tipo organizacijų stiprybe, nes dėl savo norminio procedūrinio pobūdžio yra aukšto patikimumo laipsnio [197, p. 447]. Pasak M.Weberio, racionalusis valdymas remiasi tikėjimu įstatymų leidėjais ir priimtomis įstatymų normomis bei valdžios, kaip įstatymų ir taisyklių kūrėjos, teisėmis ir teisėtumu. Toks valdymo tipas susilaukė kritikos dėl orientacijos į procesus, o ne į rezultatus, atsirado poveikis skirti dėmesį išeišgos vertinimui, rodiklių sistemų formavimui ir formaliai atsakomybei politikams ir klientams. NVV vykdomų decentralizacijos: privatizavimo ir liberalizavimo reformų kontekste stiprinami kontrolės mechanizmai tiek centrinių valdymo subjektų vietos valdymo subjektų atžvilgiu, tiek centrinių ir vietos valdymo subjektų nevyriausybinio sektoriaus ir privataus sektoriaus atžvilgiu. Taigi šiuolaikinė viešojo biurokratija siekia užtikrinti socialinį stabilumą pasitelkdama įvairias reguliavimo bei kontrolės formas, kur aktuali vieta tenka piliečių dalyvavimo dimensijai. Naujo tipo vadybinių ir politinių procesų veikimo bei valdymo priemonių priežastis yra socialiniai tinklai, kurie veda prie mažiau formalizuotos veiklos su dinamiškomis sistemomis ir aktyviais saviprodukcijos procesais. Taigi valdžia turi būti atvira ir strategiškai pajėgi valdyti „tinkle“, bendradarbiaudama su įvairių lygmenų institucijomis (tarptautinėmis institucijomis, regioninės ir vietos valdžios institucijomis, privataus sektoriaus institucijomis bei NVO ar pilietinės visuomenės atstovais) Tinklų (plačiąja prasme) teorijos šalininkai gali būti suburti į vieną teorijų grupę, kurios ašis yra hierarchinio valdymo modelio atsisakymas, pasirenkant alternatyvius organizavimo būdus, plėtojama horizontalaus koordinavimo idėja [41]. Taigi post-NVV organizacijoms būdinga mažesnė kontrolė ir išeišgos arba poveikio matavimas, post-NVV nebelieka standartizuotų hierarchinių struktūrų, tačiau atsiranda unifikuoti tinklai, kurie savo esme yra panašios struktūros, tačiau išskiria valdančiuosius arba tvarkos parametrus, kurie „užduoda toną“ sistemoms veikimui, atlieka koordinavimo funkciją, kuri grindžiama bendradarbiavimu.

Numatoma organizacinė struktūra. Tradiciniu viešojo administravimo modeliu besiremiantis viešasis sektorius remiasi aiškiais funkcijomis ir hierarchiniu valdymu, de-

taliai apibrėžtos tradicinio viešojo administravimo ribos, teisiškai reglamentuota didelės apimties biurokratinė struktūra riboja paslaugų teikimo galimybes konkurencingumo aspektu [123, p. 25] ir į aplinkos pokyčius reaguoja ilgiau ir sudėtingiau („gremždiškų“ daugiapakopių struktūrų)[261, p. 90]. Paslaugas teikiančios modernios viešojo sektoriaus organizacijos privalo tobulinti konkuravimo sistemas, kalbama apie viešojo sektoriaus organizacijų pertvarkymą pagal privataus sektoriaus organizacijų pavyzdžius. V.Nakrošis teigia, kad laikantis NVV principų, turi būti sumažinta valdžios apimtis per privatizaciją bei privataus verslo įtraukimą į valdymą ir viešųjų paslaugų teikimą [189, p. 74], taigi steigiamos decentralizuotos, ekonominės organizacinės struktūros, kurios gebėtų lanksčiai veikti ir reaguoti bei prisitaikyti prie aplinkos pokyčių, skatinama paslaugų kokybė bei ekonomiškai efektyvi veikla, todėl vykdomi viešojo valdymo decentralizavimas, monopolijų dereguliacija, viešosios valdžios eliminavimas iš viešųjų paslaugų teikimo sektoriaus ir alternatyvių jų teikimo būdų garantavimas [261, p. 93]. Nors, anot J.Pfiffener, hierarchinė, apibrėžta ir aiški organizacinė viešojo sektoriaus sistema nėra pats prasčiausias instrumentas, užtikrinantis stabilų, valdomą ir tvarkingą šimtų ar net tūkstančių viešojo sektoriaus darbuotojų veiklos organizavimą, ypač tai aktualiu tampa, kalbant apie laiko dimensiją, anot jo, tokio pobūdžio struktūros turi didesnę potencialą išlikti laike, ir teigia, kad netgi privataus sektoriaus organizacijos, kurios pretenduoja į ilgalaikį gyvavimą renkasi biurokratinio tipo struktūras [197, p. 444]. Decentralizacija, anot J.Pfiffener, nereiškia debiurokratizacijos organizaciniame lygmenyje, funkcijos tiesiog perkeliamos iš didesnės apimties struktūrų į mažesnės apimties vietines struktūras, kurios vėlgi yra organizuojamos hierarchiškai. NVV doktrinoje prasidėjusio viešojo sektoriaus hierarchizacijos ardymo tendencijos, tęsiasi ir post-NVV, t.y. įsivyravusia decentralizacija, kurioje siekiama kurti mažos apimties autonomines struktūras (jų veikla yra mažiau ribojama daugiapakopės institucinės sąrangos, dėl ko jos yra lankstesnės, dinamiškesnės, galinčios efektyviau reaguoti į aplinkos pokyčius). Taigi „organizacijos vykdo restruktūrizacijos procesus, keičia savo funkcijas, padalinius, mažina darbuotojų skaičių, derina įvairius valdymo būdus“ [123, p. 25]. Tiek NVV, tiek post-NVV kontekste susiformavę viešojo valdymo modeliai neturi aiškios skiriamosios tarpsektorinės (viešojo ir privataus) ribos. Anot A.Guogio ir A.V. Rakšnio, „postmodernioje epochoje nyksta tradicinės organizacijų ribos ir funkcijos. Modernybėje tradicinės organizacijos viešajame sektoriuje rėmėsi aiškėmis funkcijomis ir hierarchizuotu valdymu. Riba tarp valstybinių institucijų ir privataus individų verslo daugeliu aspektų buvo aiški“, anot autorių, viešojo ir privataus sektorių samplaika buvo suponuota NVV [123, p. 25]. „Ribų trynimasis tarp viešo ir privataus sektoriaus“ iš tiesų yra viešojo sektoriaus plėtra (1.1.1 skyrius), nes rinkos ir viešojo valdymo sąveika formuoja naujus darinius, kurie tapdami viešojo sektoriaus elementais atiduoda dalį savarankiškumo, paklūsta viešojo sektoriaus taisyklėms, veikia pagal nustatytas sektoriuje procedūras. Tokia „viešojo sektoriaus plėtra“ formuoja naujų organizacinių kontrolės darinių formavimąsi ir plečia jų apimtį.

Post-NVV nėra vientisa doktrina, tačiau joje pastebimi akcentai ties siekiu išvengti fragmentacijos ir politikos koordinavimo spragų, pasitelkiant institucinės sandaros despecializaciją, t.y. pavienes agentūras jungti į stambesnius darinius, taip pat geriau koordinuoti valdžios institucijų veiklą, naudojant įvairias hierarchines, rinkos ar „tinklo“ priemones, siekiama balanso tarp išankstinės ir paskesnės kontrolės [189, p. 74].

Taigi apibendrinant galima teigti, kad tradicinėje doktrinoje aptarti principai tiek NVV, tiek post-NVV doktrinos buvo traktuojami kaip disfunkcijos valdyme, kurias reikia keisti, šalinti, tobulinti. Nors egzistuoja daugybė bandymų apibrėžti NVV, mėgstama kalbėti apie naują paradigimą, vienodą viešojo sektoriaus reformų kryptį, NVV sąvoka ir turinys tebėra migloti, o reformos atliekamos gana padrikai ir nesistemiškai [281, p. 122]. Pagrindinė NVV vystymo kryptis buvo daugiau ideologinė ir retorinė nei mokslinė, o pagrindinis instrumentas buvo tradicinio viešojo administravimo blogybių identifikavimas ir sprendimų joms panaikinti siūlymas per daug nesigilinant į visos viešojo valdymo sistemos funkcionavimo ypatybes [281, p. 123]. NVV kritikai akcentuoja šiuos probleminius aspektus: (1) inovacijų adaptavimo viešajame sektoriuje problematiką (skirtinga viešojo ir privataus sektoriaus veiklos filosofijos bei prigimtis); (2) piliečio vaidmens diferenciacijos problemą (vartotojas ir pilietis); (3) viešųjų paslaugų realizavimo per privatų ar/ir nevyriausybinį sektorius kritiką, privatus sektorius pilietį paverčia vartotoju, o nemokamos viešosios paslaugos tampa mokamomis bei vietoj to, kad mažintų socialinę nelygybę ir atskirtį, ją didina; (4) NVV reformų rezultatų vertinimo klausimas. Taip pat NVV dažnai kritikuojamas dėl terminine esančio „naujumų“, anot daugelio teoretikų, naujoji viešoji valdyba, jau seniai nebėra „nauja“ [255, p. 2], tačiau toks požiūris gali būti kvestionuojamas dėl kelių priežasčių: tai yra bendrinis „metodų rinkinio“ pavadinimas, taikomas siekiant apibūdinti konkrečios (privataus sektoriaus veiklos metodų taikymą viešajame sektoriuje, kontraktavimo, rinkos elementų plėtros viešajame sektoriuje plėtros procesas, t.y. „antreneriško valdymo lygmens didėjimo, visaapimančio konkurencijos mechanizmo išvystymo“ [220, p. 79]) krypties reformas, turint omenyje, kad veiklos metodai taip pat kinta ir privačiame sektoriuje (iš kurio jie yra perkeltami į viešąjį), tai tam tikra prasme perkeltami į viešąjį sektorių jie išlaiko savo naujumą. NVV, nepaisant aršios kritikos, plačiu mastu vienokia ar kitokia forma įsigalėjo daugelio pasaulio valstybių viešojo valdymo modernizavimo/reformavimo/vystymo politikose (Vyriausybės programų, reformų paketų, strategijų ir kt. dokumentų pavidalu arba tiesioginės praktikos perėmimu). Post-NVV modelių įvairovė dar yra vystymosi stadijoje, šiandien veikia kalbama apie šios doktrinos principus: dalyvavimą, bendradarbiavimą, sąveiką, skaidrumą ir pan., o ne konkrečius įrankius ar metodus. Formuojamos idėjos apie demokratijos procesų plėtrą ir jų suponuotą skaidrumą, užtikrinamą per socialinę kontrolę, socialinių veikėjų bendradarbiavimą sprendimų priėmimo procese ir pan., yra vertingos dėl savo socialinės prigimties, tačiau lieka daug klausimų, kuriuos reikalinga spręsti siekiant post-NVV vertybių, kaip antai: kas turi skatinti piliečių dalyvavimą visų lygių viešosios valdžios procesuose: valdžia ar piliečiai. Piliečių sąmoningumas ir viešosios valdžios „prigimtis“, t.y. ar viešajai valdžiai „naudinga“ platesnė piliečių ekspansija į jos veiklos areną, ar pakankamas piliečių sąmoningumas ir gebėjimai pasinaudoti jiems suteiktomis dalyvavimo teisėmis ir t.t. Taigi šiandien veikia kalbama apie teisinių prielaidų piliečių dalyvavimui kūrimą bei kitokias retorinio pobūdžio priemones, kurios dar toli gražu nėra realūs siekis, ypač valstybėse, kurios neturi demokratinį judėjimų tradicijas.

Žemiau esančioje lentelėje pateikiamos populiariausios doktrinai priskirtinos reformos (metodai) bei jų sąsajos (numanomas teigiamas ar neigiamas poveikis modernizavimo ramsčių integralumo aspektu).

5 lentelė. Viešojo valdymo doktrinų ir modernizavimo ramsčių sąsaja

Ramstis Doktrina	Ekonominis racionalumas		Integracija (sąsajos, standartizacija, centralizuota kontrolė, formalizacija)		Specializacija (mokslo pažanga, ekspertinės žinios, technologinė plėtra)	
	- ← → +		- ← → +		- ← → +	
NVV doktrina		Budžeto apka- pymai Privati- zavimas Konku- rencija Kontrak- tavimas Efekty- vumo mata- vimai	Atvejo vadyba Decentra- lizacija Agentū- rizacija	Strateginis planavimas Veiklos rodikliai Vieno langelio principas; Standar- tizuoti apskaitos mecha- nizmai Visuotinė kokybės vadyba	Univer- salūs vadybi- ninkai	IT panau- dojimas visuose valdymo lygmenyse;
Post- NVV doktrina		Piliečių dalyva- vimas skirstant viešąsias gėrybes Socialinė kontrolė (teisės suteikimo principas)	Vidinė decentra- lizacija	Piliečių dalyvavimas priimant sprendimus (teisės suteikimo principas) Dalyvių visuomenė: nauji sprendimų priėmimo standartai ir taisyklės	Despecia- lizacija	Lyderystė ir strateginis mąstymas IT plėtra Atvira valstybės tarnybos sistema

Šaltinis: sudaryta autoriaus.

Dėl skirtingų reformų taikymo pobūdžio ir vientisumo neišlaikymo, negalima teigti, kad visos šios reformos yra būtinos (privalomos įgyvendinti) modernizuojant viešąjį valdymą. Viešajame valdyme ir jo tobulinime jau senokai vyrauja tam tikras „chaotiškumo“ laipsnis renkantis modernizavimo kryptis ir priemones, veiklos efektyvumo numanomos prielaidos jungiamos į kompleksinius veiksmus jau nebe pagal vieną doktriną. Nors J.Pffifer teigia, kad modernizavimo procesas skirtingose valstybėse turėtų apimti skirtingus reiškinius, tačiau, anot autoriaus, vistiek kelių viešojo sektoriaus vystymosi stadijų peršokti nederėtų, t.y. visų pirma svarbu sukurti stiprią biurokratiją ir tik vėliau ją laisvinti pasitelkiant rinkos mechanizmus, priešingu atveju gali kilti liberalizacijos procesų nesu-

valdymo rizika dėl itin stipraus privataus sektoriaus spaudimo [197, p. 445]. Praktikoje pastebimas kelių doktrininių principų koegzistavimas, taigi sąmoningas veiklos metodų derinimas, tikėtina, neturėtų sukelti neigiamų padarinių.

Ankstesniame skyriuje minėta, kad modernizavimo procesas turi apimti daugiau nei dviejų ramsčių subalansuotą plėtrą, tada galima tikėtis teigiamo modernizavimo poveikio. Balansas arba kompensaciniai santykiai tarp trijų modernizavimo ramsčių, t.y. ekonominio racionalumo, integracijos ir specializacijos yra būtina sėkmingo modernizavimo prielaida, šalia kurios taip pat būtina realizuoti šias sąlygas: (1) modernizavimo veikla tarp trijų modernizavimo ramsčių neturėtų būti prieštaringa (kelti įtampą kitame ramstyje, t.y. kaip anksčiau aptartas naujosios viešosios vadybos reformų atvejis) (2) modernizacijos strategijos skirtinguose ramsčiuose turėtų būti suderintos tarpusavyje, ar netgi remti ir stiprinti vieną kitą [176, p. 7]. Tačiau pvz., NVV įgyvendinamoms modernizacijos strategijoms praktiškai apėmus tik vieną modernizacijos ramsčių, t.y. ekonominį racionalumą (efektyvumas, individualizmas), dėl ko didelės institucinės struktūros buvo restruktūrizuotos į įvairialypes agentūras (agentūrizacija), o tai yra priešprieša antrajam modernizacijos ramsčiui: integracijai ir sąsajoms [176, p. 25], nesisekė pateisinti visų keliamų lūkesčių, ir tai tampa viena iš priežasčių, kad NVV kaip viešojo valdymo „modernizavimo strategija“ užleidžia vietą kitoms viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvoms.

1.3. Modernizuojamo objekto charakteristikos: socialinių paslaugų sistemos dekonstrukcija viešojo valdymo diskurse

„Jei kuri nors politinė partija bandys panaikinti socialinę apsaugą, draudimą nuo nedarbo ir pašalinti darbo santykius reguliuojančius įstatymus, politikos istorijoje daugiau apie ją nebeišgirsite.“
Dwight D. Eisenhower

Kiekvienos valstybės siekis užtikrinti savo gyventojams gerovę negali būti įgyvendintas be adekvačių socialinės politikos priemonių, kuriomis būtų sprendžiamos opiausios sociumo problemos: socialinė atskirtis, marginalizacija nepakankama tam tikros dalies visuomenės integracija į visuomenę, darbo rinką ir pan. Egzistuojanti socialinės apsaugos modelių įvairovė bei skirtingi socialinės apsaugos sistemos veikimo rezultatai ir besikeičiantis globalus kontekstas skatina valstybes vykdyti tam tikrus pokyčius socialinės apsaugos sistemoje ir jos valdyme įvairiomis reformomis, ieškant geriausio socialinės apsaugos veikimo būdo, kuris užtikrintų visuomenės lūkesčių ir poreikių bei valstybės finansinių galimybių balansą, įsigalinčios postmodernios visuomenės egzistavimo paradigmos remiamų vertybių kontekste. Siekiant suvokti galimas reformų, sistemos modifikavimo ir veikimo kryptis, reikalinga išanalizuoti socialinių paslaugų sampratą, identifikuoti pagrindinius veikėjus, veikimo kontekstą, t.y. dekonstruoti egzistuojančias socialinių paslaugų sistemą (institucinę ir procesinę socialinių paslaugų teikimo struktūras) bei apžvelgti kiekvienos sistemos dalies funkcijas, kad vėliau jas galima būtų modeliuoti pokyčius.

Socialinių paslaugų analizės lygmenys konceptualiai pavaizduojami adaptuojant M.Daly ir J.Lawis [71] socialinės rūpybos analizės modelį (žr. 6lentelę) socialinių paslaugų koncepto analizei.

6 lentelė. Socialinė paslaugų koncepto detalizavimas

	Marko-lygmuo	Mirko-lygmuo
Koncepcinės nuorodos	Socialinių paslaugų teikimo institutai (veikla atsakomybė ir kaštai) tarp valstybės, rinkos, bendruomenės ir šeimos	Socialinių paslaugų teikimo paskirstymas (veikla, kaštai ir atsakomybė) tarp individo ir šeimos, bendruomenės bei valstybės, parama soc. paslaugų teikėjams
Empiriškai indikuota	– socialinių paslaugų infrastruktūra (paslaugos ir finansavimas) – socialinių paslaugų teikimo paskirstymas tarp sektorių	– kas teikia paslaugas? – kas yra socialinių paslaugų gavėjas ir kokios socialinės paslaugos yra prieinamos? – kokio tipo santykiai egzistuoja tarp socialinių paslaugų teikėjų ir gavėjų? – kokioms ekonominėms, socialinėms ir normatyvinėms sąlygoms esant teikiamos socialinės paslaugos?
Pokyčių trajektorijos	Daugiau/mažiau: valstybė, rinka, šeima, bendruomenė	– socialinių paslaugų teikimo paskirstymo pokyčiai; – socialinių paslaugų teikėjų identiteto pokyčiai; – socialinių paslaugų teikimo sąlygų ir valstybės vaidmens pokyčiai; – santykių tarp socialinių paslaugų teikėjų ir gavėjų pokyčiai.

Šaltinis: sudaryta pagal M.Daly ir J.Lewis[71, p. 287].

Šis skyrius pradedamas diskusija apie socialinių paslaugų sampratą, apžvelgiant istorinę raidą ir įterpiančiam tikras analitines išvagas. Suformuota socialinių paslaugų samprata turėtų įgalinti analizuoti socialinių paslaugų sistemos pokyčius ir vystymosi tendencijas platesniame kontekste, kituose skyriuose aptarsime socialinių paslaugų sistemą ir procesus.

1.3.1. Socialinių paslaugų sampratos kaita

„Šiandien vis daugiau žmonių labiau tiki NSO, nei tai, kad socialinė apsauga pasirūpins jais“
S. Cook

Visais laikais, visose visuomenėse buvo ir tebėra socialinių grupių, kurioms bendros socialinės politikos priemonės nedaro reikiamo poveikio. Tokioms socialinėms grupėms pagelbėti ir jas integruoti į visuomenę gali tik individualus socialinis darbas ir socialinių paslaugų sistema [300]. Viena pagrindinių socialinės apsaugos funkcijų yra socialinių paslaugų teikimas gyventojams, kurios yra modernios visuomenės veiklos produktas ir

atsirado pradėjus tikėti, kad valstybė, kaip socialinė sistema, yra pajėgi spręsti *socialines problemas*.

Istoriškai socialinių paslaugų samprata siejama su rūpybos kontekstu, ištakomis laikoma moters veikla šeimoje (rūpinimasis vyru, vaikais, buitimi ir pan.), ilgainiui tokio pobūdžio veikla tapo reikalinga ir aktuali ne tik šeimoje, tačiau ši veikla buvo kaip savaime suprantamas rūpestis, kuris nebuvo traktuojamas kaip darbas ar paslauga, už jį nebuvo atlyginama (pinigine forma) ir tai nebuvo formalizuotas procesas [71, p. 283]. Tokio pobūdžio paslaugos rėmėsi individualiu išpareigojimu, pasitikėjimu, lojalumu bei asocijavosi su artimu ir patikimu ryšiu, pasitikėjimo faktoriumi. Organizuoti mėginimai pasirūpinti piliečių gerbūviu (arba sudėtingomis gyvenimiškomis situacijomis: skurdu, nedarbu, liga ir pan.) pastebimi jau XVIIa. Žvelgiant retrospektyviai socialinių paslaugų sistema per savo egzistavimo laikotarpį išgyveno esminius sisteminius lūžius (transformacijas), kurie savo turiniu buvo gana radikalūs. Socialinių paslaugų sistemos raidą sąlyginai galime suskirstyti į tam tikrus etapus: (1) modernios visuomenės formavimosi laikotarpis (nuo Didžiosios Prancūzijos revoliucijos iki Antrojo pasaulinio karo), siejamas su Vargšų įstatymų (1601m.) atsiradimu, kurio tikslas buvo reguliuoti skurdžiausiųjų sluoksnio dalį, tačiau taikytos priemonės tik stigmatizavo tokių paslaugų gavėjus bei Spynhemlendo sistema (1795 m.), joje buvo įteisinta pašalpų, priklausomų nuo darbo užmokesčio, teikimo sistema [87]. Pirmieji sisteminiai socialinių paslaugų įteisinimo veiksmai siejami su Vokietijos kanclerio O.von Bismarko inicijuotais ligos, nelaimingų atsitikimų darbe, senatvės ir negalios socialinio draudimo įstatymais (1882–1889m.), šiuo periodu ir susiformavo gerovės valstybės sąvoka [141]. (2) Laikotarpiu nuo Antrojo pasaulinio karo pabaigos iki 8-ojo dešimt. gerovės valstybių sąvoka ir socialiai orientuota politika ėmė vystytis, daugelis šalių savo socialines politikas, o kartu ir socialinių paslaugų sistemų struktūras, konstravo Beveridžio pranešime (kuris laikomas gerovės valstybės, kaip mechanizmo, konstravimo gairėmis) įvardytais principais bei J.M.Keinso ekonomine politika. Šis periodas pasižymi sparčia socialinių paslaugų sistemos plėtra bei socialinių paslaugų ir išmokų apimčių augimu, valstybės saugomų gyvenimo rizikų sąrašo plėtra, daugelis socialinių grupių turėjo joms pritaikytas socialines programas [87]. Šiuo etapu socialinių paslaugų pagrindiniu ir bene vieninteliu teikėju buvo viešasis sektorius. (3) Laikotarpiu nuo 8 dešimt. pastebimi ryškūs demografiniai pokyčiai: senstanti visuomenė, augantys migracijos srautai bei ekonomikos augimo tempų sulėtėjimas [87] ir neoliberalių idėjų plėtra kartu su kaltinimais gerovės valstybėms dėl biurokratizacijos (garantuojamos teisės į socialines paslaugas realizuojamos per institucinę infrastruktūrą) suponuoją „pigesnės“ socialinės apsaugos sistemos poreikį bei „kitokios“ socialinių paslaugų sistemos klausimus.

Mokslininkai pateikia skirtingas socialinių paslaugų sampratas, socialinių paslaugų turinys, apimtys, valdymo modeliai yra priklausomi nuo valstybės socialinės politikos ir administravimo tradicijos, kurių lemia daugeliskitų faktorių. Socialinė paslauga gali būti aptariama vertinant sudedamąsias sąvokos dalis, t.y. žodis „socialus“ tarptautinių žodžių žodyne apibrėžiamas kaip „*visuomeninis*“ Anot R.Titmus, ši sąvoka tam tikra prasme kalba apie žmogų visuomenėje bei iš dalies reiškia neekonominius faktorius žmonių santykiuose [276, p. 139], apima bendrą visuomenei interesą, naudą, santykį ir pan., o „paslauga“ dažnai suprantama kaip veikla ar nauda, kuri gali tapti gavėjo materialia ar nematerialia nuosavybe, paprastai paslauga siekiama pagerinti paslaugos gavėjo kokybę. Taigi „*socialinė paslauga*“ apima visuomeninius veiksmus ir priemones, visuomeniškumas

šiuo atveju nurodo tiek subjektą, tiek objektą, t.y. ji teikiama visuomenės (per bendrai sukauptus resursus) visuomenei (jos daliai, atitinkančiai gavėjų kriterijus), siekiant pagerinti jos kokybę. Siaurąja prasme, socialinė paslauga suprantama kaip visuomenės įgaliotų subjektų, nustatyta tvarka atrinktiems visuomenės nariams teikiama nauda, kuri tampa jų nuosavybe ir kuri turėtų pagerinti jų kokybę (veiklos, gyvenimo, savijautos ir pan.). Socialinės paslaugos skirtingų autorių suprantamos: kaip (1) integrali valstybės gerovės dalis, padedanti visuomenei spręsti iškilančias socialines problemas [43]; (2) valstybės subsidijuojamos paslaugos, už kurias klientas moka ne rinkos kainomis arba visai nemoka [293]; (3) pagrindinių valstybės socialinio pobūdžio programų (socialinės apsaugos, mokymo bei užimtumo) vykdymo būdas bei socialinės apsaugos tarnybų teikiamos ne medicinos srities paslaugos [118]; (4) šiuolaikinė valstybės pagalba žmogui, gerovės valstybės teikiamos socialinės garantijos [175]. Socialinių paslaugų ypatumas yra tai, kad jos teikiamos ne tada, kai asmuo mano esant reikalinga jas gauti, o tada, kai atitinka valstybės (viešosios valdžios) nustatytus kriterijus, taigi viešoji valdžia per sukonstruotas socialines problemas nustato socialinių paslaugų ribas, taip pat reguliuoja gavėjų srautus. Socialinių paslaugų sampratą per rinkos prizmę reikėtų apibrėžti kaip išlaidas, skiriamas kliento charakteristikų pakeitimui/pagerinimui (sąnaudos), tokiu būdu viešoji valdžia sąveikauja su rinka, t.y. tam tikra apimtimi reguliuoja kapitalo srautus. Apibendrinant galima teigti, kad socialinėms paslaugoms būdingos šios savybės: (1) teikiamos šiuolaikinės socialinės apsaugos sistemoje; (2) siekia spręsti asmens ar jų grupės problemas, gerinti jų charakteristikas; (3) poreikis identifikuojamas valstybės/savivaldybės ar jų įgaliotų subjektų; (4) jos yra nemokamos ar tik iš dalies mokamos; (5) apima procesą, kai vyksta vartotojo ir personalo sąveika.

Socialinių paslaugų koncepcija yra grindžiama dichotomija, t.y. mokamos ir nemokamos socialinės paslaugos, viešos ir privačios, apmokamos asmenų arba teikiamos per socialinių paslaugų infrastruktūrą (per valstybinį/savivaldybinį finansavimą), kontraktinės ar nekontraktinės ir pan., socialinės paslaugos gali būti suprantamos tam tikra prasme kaip priklausomybė (nuo valstybės) arba nepriklausomybė (paslauga didina gavėjo savarankiškumą). Socialinės paslaugos yra įsiskverbusios tiek į valstybės veiklą, tiek į rinką, šeimą bei į nevyriausybinį ir savanorišką sektorius [71, p. 283].

Plačiąja prasme socialinių paslaugų poreikio išėities tašku tikslinga laikyti tikslą. Socialinė paslauga įgauna prasmę, kai ją laikome tam tikra veiksmų sistema, t.y. socialinė paslauga, kaip socialinis faktas apima aibę veiksmų, kuriems realizuoti tarp viešojo valdymo sistemos elementų atsiranda tam tikri ryšiai. Socialinių paslaugų tikslo atsiradimas suponuuoja socialinę problemą. Socialinės problemos supratimas ir traktavimas skirtingose visuomenėse skirtingais jos egzistavimo periodais reiškia skirtingus reiškinius. Čia svarbu atsakyti į klausimą, kaip visuomenėje yra konstruojamos socialinės problemos (nes jos ne tiek egzistuoja, kiek yra konstruojamos, t.y. joms suteikiama socialinės (visuomeninės) problemos statusas) ir kuo socialinė problema skiriasi nuo asmeninės (privačios) problemos. Problema visuomet siejama su tam tikro laipsnio rizika, kuri yra pavojus, trūkumas arba sudėtinga, diskomfortą kelianti situacija, kuri turėtų būti šalinama. Individuali rizika tampa socialine keliais atvejais: (1) vieno individo likimas gali turėti kolektyvines pasekmes, (2) visuomenė ją pripažįsta socialine, (3) jos kilmės individai negali kontroliuoti [263, p. 46]. Socialinės rizikos, savo ruožtu, konstruojamos ir socialines problemas. Mokslinėje literatūroje neretai išskiriami trys socialinės problemos konstravimo etapai: (1) rizikų atranka, (2) rizikos įvardijimas problema, (3) problemos aiškinimo/sprendimo siūlymas

[44, p. 6]. Taigi socialinės problemos identifikavimo pradžia laikytinas specifinių poreikių (rizikų) apibrėžimas. Kodėl vieni, o ne kiti poreikiai tampa svarbūs visam sociumui, pripažįstami „tikrais“ ir gali tapti verti tapti viešosios politikos darbotvarkės klausimais [44, p. 6] ir viešojo valdymo sistemos turiniu? Socialinių poreikių identifikavimas gali būti vykdomas tiek „iš viršaus“, tiek „iš apačios“, t.y. pirmuoju atveju poreikius socialiniais pripažįsta vyraujantis elitas (politikai verslininkai, žiniasklaida), viešojoje erdvėje atkreipiamas dėmesys į anksčiau nežinomą problemą, kuri vėliau visuotinai pripažįstama kaip socialinis poreikis (pvz.: Lietuvos atveju Sodros biudžeto krizė, apie kurią daugelis gyventojų nežinoję, jei ne elito pateikta informacija). Socialinių problemų identifikavimas „iš viršaus“ (suponuotas elito) paprastai kapitalizmo sąlygomis yra nulemtas finansinių išteklių mažėjimo ar nuostolių susiformavimo problematikos, pvz.: priklausomybės ligos yra problema: narkomanija skatina šešėlinių rinkų atsiradimą, t.y. tiesioginių finansinių nuostolių biudžetui susidarymą, narkomanų gyvenimo būdas paprastai yra asocialus, dažniausiai jie yra bedarbiai, kuriuos tenka išlaikyti iš valstybės biudžeto, neretai jie pradeda vykdyti įvairias nusikalstamas veikas, kurių ištyrimas taip pat reikalauja resursų, užsikrečia įvairiomis ligomis, taigi gydymas taip pat dažniausiai užtikrinamas iš valstybės biudžeto lėšų ir t.t., tai reiškia, kad postmodernaus kapitalizmo sąlygomis elitas, siekdamas užtikrinti kapitalo savaidugą, turi mažinti visuomenines išlaidas ir didinti pajamas, t.y. problemą traktuojant kaip socialinę, jos sprendimui skiriamas finansavimas, tikėtina, turėtų su laiku mažinti išlaidas, kurios patiriamos nesprensdžiant šios problemos. Tačiau kalbant apie alkoholizmą, rūkymą ar lošimus, į šią problemą jau žiūrima šiek tiek kitaip, nors vertinant sveikatos aspektu bei iš visuomeninių išlaidų pozicijų, rizika būtų labai panaši, tačiau detaliau įvertinus skirtingas priklausomybes, matyt, būtų pastebima tendencija, kad rūkymas kapitalo savaidugai kenkia mažiau, todėl problema nėra tiek opi arba tiek socialiai „vertinga“, kiek pvz., narkomanija. Socialinius poreikius apibrėžiant „iš apačios“, jie identifikuojami pačios visuomenės dalies iš visuomenės narių asmeninių patirčių. Visuomenės nariai, atsižvelgdami į šias patirtis, buriasi į tam tikrus socialinius judėjimus, kurie paprastai sulaukia dalies elito atstovų dėmesio, dėl kurių veiksmų socialinių judėjimų idėjos gali patekti į politinius dokumentus[44]. Taigi problemos traktavimas „socialine“ priklauso nuo kelių dalykų: visuomenėje vyraujančių vertybių, nuo elito požiūrio ir preferencijų traktuojant problemas socialinėmis bei nuo visuomenės narių asmeninių interesų ir organizuotumo. Tačiau problemos identifikavimas ir pripažinimas socialiniu poreikiu dar neužtikrina šio poreikio tapimo socialine problema ir pateikimo į politikos darbotvarkę. Pagrindinis kriterijus, kuriuo leidžiama problemą apibrėžti socialine yra politinė galia, kuria disponuoja tam tikri asmenys, t.y. turi galią legitimizuoti socialines problemas, be abejonės, tokiems asmenims poveikį gali daryti įvairios kitos asmenų grupės. *Taigi socialinės paslaugos esmė yra tikslas spręsti socialines problemas, šalinant arba mažinant individualias rizikas per integracijos ir pagalbos mechanizmus.*

Socialine problema yra laikomas socialinis pažeidžiamumas arba atskirtis, kuri atsiranda dėl tam tikrų veiksnių, pastaruosius galima sąlyginai skirstyti į tris grupes: (a) individualūs; (b) socialiniai; (c) instituciniai. Šie veiksniai diferencijuojami pagal skirtingas socialiai pažeidžiamų asmenų grupes bei tam tikras atskirties sritis. Socialinių paslaugų sistema, pasitelkusi tikslias priemones, turėtų spręsti konkrečius asmens socialines problemas, šalindama visus ar konkretų socialinės atskirties veiksnį(-ius).

Socialinias paslaugas ir jų sistemą apibrėžia socialinių paslaugų teikėjai ir gavėjai bei santykiai tarp jų, ekonominis šių santykių pobūdis bei darbo santykių formavimasis, ins-

titucinis socialinių paslaugų realizavimo tinklas bei socialinis jo pobūdis, apibendrinant susiduriama su tokiomis socialinių paslaugų dimensijomis: socialinių paslaugų gavėjai, socialinių paslaugų teikėjai arba socialinės paslaugos teikimas ir socialinės paslaugos gavimas [71, p. 284]. Socialinių paslaugų konceptas gali būti identifikuojamas per tris segmentus, t.y. socialinės paslaugos kaip *darbas (kaip veiklos pobūdis)*, šiuo aspektu yra aptariamos tokios veiklos sąlygos, šis segmentas gali būti siejamas su socialinių paslaugų pobūdžiu, t.y. apmokamos/neapmokamos, formalizuotos /neformalizuotos bei identifikuojamas valstybės vaidmuo ribų tarp šių faktorių nustatyme. Kitas segmentas sieja socialines paslaugas su *normatyvinių įsipareigojimų ir atsakomybės tinklu* (socialinių paslaugų teikimo sąlygos bei atsakomybė, valstybės vaidmuo užtikrinant socialinių paslaugų teikimą bei įgaliojimai griežtinti ar lengvinti socialinių paslaugų gavimo sąlygas). Trečiasis segmentas apima socialinių paslaugų teikimo kaip veiklos *kaštus* (tiek finansinius, tiek emocinius), kas turi dengti socialinių paslaugų teikimo kaštus: asmenys, šeima ar visuomenė kaip visuma [71, p. 285]. Socialinių paslaugų teikimo sistema yra susijusi ir su viešojo sektoriaus subjektų priimamais sprendimais ir politinių jėgų pasiskirstymu bei su norminiu reglamentavimu ir atitinkama institucine infrastruktūra, užtikrinančia sprendimų vykdymą, siekiant socialinių problemų sprendimo, socialinių rizikų mažinimo. Socialinių paslaugų teikimo ir valdymo modelis yra jėgų (galios) ir politinio apsisprendimo pasiskirstymo dėl socialinių paslaugų teikimo tam tikrame socialiniame kontekste per tam tikrą institucinę infrastruktūrą išraiška.

Socialinių paslaugų sistemos turinys ir apimtis, išsivystymo laipsnis, prioritetai ir tikslai priklauso nuo socialinės apsaugos sistemos (modelio), t.y. valstybės sąmoningai (ar intuityviai) sukonstruotos socialinės politikos ir administravimo sistemos. Bendriausia prasme, socialinių paslaugų sistemos paskirtis yra viešosios valdžios priemonėmis užtikrinti pakankamas gyvenimo sąlygas asmenims sudėtingais gyvenimo atvejais: „sudėtingas gyvenimo atvejis“ bei „pakankamas gyvenimo sąlygas“ apibrėžia konkrečios valstybės socialinės apsaugos modelis, arba dar konkrečiau teisinis reglamentavimas, siekiantis įgallinti asmenis tapti visaverčiais visuomenės nariais, „visaverčiškumas“ taip pat yra apibrėžiamas konkrečios valstybės kontekste.

Neretai skirtingose valstybėse vartojamas skirtingos socialinės apsaugos termino atmainos: socialinė rūpyba, socialinė gerovė ir pan., intuityviai šios sąvokos orientuoja į tam tikrą egzistuojantį gerovės valstybės tipą, pvz.: socialinės rūpybos ar socialinės apsaugos politikos terminai veda manymo link, kad socialinės politikos priemonės yra skirtos apsaugoti nuo pavojaus ar rizikos, kurie kyla sociumo nariams, t.y. išskiriamos tam tikros „rizikingos visuomenės narių kategorijos“, kurios turi galimybę pretenduoti į socialinės apsaugos/rūpybos priemones. J.Blau bei M.Abramovitz vartojamas terminas *socialinė gerovės politika* turi vertybinį svorį, t.y. kalba apie socialinį teisingumą ir teisingos bei „geros/gerbūvio“ visuomenės prigimties klausimus, kur piliečių teisės papildomos ir „socialinėmis“ teisėmis, užtikrinančiomis ekonominių saugumą ir socialinę gerovę [265]. Todėl pvz. „gerovės valstybės politikos“ terminas ganėtinai populiarus retorinis įrankis, turintis užtikrinti ne tik realią pagalbą socialinės rizikos grupėms, bet ir leidžiantis pasijusti „geresnės“ ir „teisingesnės“ visuomenės nariu. Socialinių paslaugų konceptas neretai naudojamas gerovės valstybių tyrimuose, tačiau gerovės valstybės termino naudojimas yra gana selektyvus bei kontraversiškas: empirinis šio termino naudojimas neretai yra susijęs tik konkrečiai su Dž.Britanija ir Skandinavijos valstybėmis, analizuojant įvairius socialinių paslaugų ryšių aspektus arba lyginant socialinių paslaugų teikimo sąlygas ir infrastruktūrą

[71, p. 1], o populiarumas yra cikliškas, šiandien gerovės valstybė (ir pats terminas) išgyvena krizę. Bendrąją prasmę gerovės valstybės suprantamos kaip socialinio valdymo būdas, kuriuo siekiama socialinės gyventojų rūpybos bei gyvenimo kokybės gerinimo. Susitarimas dėl gerovės būdingas kapitalistinėms demokratinėms valstybėms ir vyravo nuo pokario iki pat XXa. 9 dešimtmečio, gerovės valstybės forma galima laikyti viešosios valdžios laidavimą, kad ekonominę ir socialinę gerovę užtikrina valstybės įsikišimas, socialinis aprūpinimas ir socialinės paslaugos [265]. Gerovės valstybė tradiciškai rėmėsi samprata, kad už socialines rizikas, remiantis solidarumo principais, atsakinga visuomenė [263, p. 45]. Modernios gerovės valstybės siekė bent minimaliai užtikrinti socialinio draudimo sistemas, nukreiptos prieš nedarbo, senatvės, ligos ir kt. rizikas, buvimą. Naujosios kartos socialinės politikos tyrėjų terminologijoje gerovės valstybės sąvoka žymi visas po Antrojo pasaulinio karo susiformavusias Vakarų demokratijose socialinių paslaugų sistemas. Į gerovės užtikrinimą savo piliečiams galima žvelgti kaip į valstybės politika suteikiamas garantijas silpniesiems, arba kaip į tam tikras kompensacijas, prizus ar net dovanas dirbantiems ir nedirbantiems vargšams, kurios tik didina valstybės galias reguliuoti ir stebėti jų privatų gyvenimą. Pastarųjų dešimtmečių valstybės vaidmens santykio su rinka kaita lemia ir gerovės valstybės turinio kaitą, pertvarko socialinės politikos darbotvarkę bei kartu sukelia tam tikrus pokyčius socialinių paslaugų sistemoje. Šiandien gerovės valstybė yra veikiama globalizacijos proceso [263, p. 47] bei visuotinio efektyvumo siekio, o valstybinio reguliavimo apimčių mažėjimas bei rinkos sąlygų išsigalėjimas, viena vertus, skatina paslaugų teikėjų konkurenciją, suponuoja paslaugų teikimo ekonomiškumo bei efektyvumo siekius, kita vertus, kelia naujus reikalavimus paslaugų sistemos administravimui, socialinių paslaugų teikimo vertinimui bei akivaizdžiai lemia gerovės valstybių nykimo tendenciją ir socialinės apsaugos sferos apimčių mažėjimą. Tokio pobūdžio tendencijos skatina manyti, kad socialinės piliečių teisės visuomenei tampa mažiau aktualiomis, socialinių problemų sprendimas siejamas su rinkos savireguliacijos mechanizmais, kurių patrauklumą skatina ir valstybių biudžetų „skylės“ bei per didelę socialių išlaidų ir gerovės valstybės išlaikymo kaina. Šiuolaikiniame pasaulyje vykstantys viešojo sektoriaus pertvarkymai daugiausia nukreipti prieš redistribucinį (persikirstymo) modelį; kiek mažiau kritikuojami motyvacinis ir liberalusis modeliai [260, p. 86]. A.Guogis viename iš straipsnių teigia, kad „Vakarų visuomenė nutarė demontuoti savo gerovės valstybes ir pasirinko neoliberalios postmodernybės kelią“ [122]. Tačiau iš tiesų galima diskutuoti, ar vistiek „visuomenė“ renkasi tam tikrą socialinės apsaugos modelį, galbūt įtaka yra atvirkštinė, t.y. valdžios siūloma politika lemia visuomenės virsmą ir tam tikrų vertybių elgesio modelių pasirinkimą. Jeigu taip, tai kokią alternatyvą siūlo viešojo valdžia postmodernaus kapitalizmo sąlygomis. Anot A.Guogio, individualistinė Naujoji viešojo vadyba orientuoja į „aktyvias“ socialines paslaugas, keičia egzistavusio tradicinio hierarchinio valdymo modelio suponuotas „pasyvias“ socialinių išmokų sistemas, liberalus gerovės modelis generavo naująją viešąją vadybą, orientuotą į privataus sektoriaus metodus viešajame administravime ir atvirkščiai – Naujoji viešojo vadyba generavo liberalųjį gerovės modelį [121]. Taigi pastebimas ganėtinai ryškus perėjimas nuo socialines gerovės valstybės modelių prie individualistiško liberalaus-marginalinio modelio, dėl to galimai didėja socialinė nelygybė ir atskirtis. Globalizacija sudaro palankias sąlygas išsigalėti anglosaksiškam liberaliam-marginaliniam modeliui (ar ženkloms jo apraiškoms) net Skandinavijoje, bismarkinis-korporatyvinis modelis palaipsniui susilieja ir perima anglosaksiškojo liberalaus-marginalinio modelio ypatybes. Taigi pastaruoju metu gerovės valstybės vis daugiau atsakomybės už

socialines rizikas perduoda individui [263, p. 45]. Z.Bauman atkreipia dėmesį į tai, kad gerovės valstybės interpretacija pasikeičia dėl racionalumo pokyčio, nes gamintojų visuomenė tampa vartotojų visuomene, vyraujančiais diskursais tampa rinka ir individualizmas. Kadangi individas, šeima ar bendruomenė, bet ne valstybė, tampa ne tik socialinių paslaugų objektu, bet ir subjektu. Kalbama apie naują socialinės politikos modelį, kur vyraujantis terminas yra ne gerovės valstybė, o *gerovės visuomenė* su jai būdingu socialiniu sąmoningumu [263, p. 45]. Individai, bendruomenės ir šeimos skatinamos būti atsakingomis už savo ir kitų gerovę, taigi našta perkeliama nuo valstybės pečių, „įvyksta tai, ką J.Habermas vadina sistemos negalėjimu sujungti bendrus motyvus, kurie palaiko sistemą“ [199]. Individualizmo iškilimas atspindi ekonominio gerovės paskirstymo per gerovės valstybę sampratos kaitą rizikų pasiskirstymo tarp individų sampratos plėtrą ir iš čia kylančios gerovės visuomenės funkcijų formavimąsi [263, p. 46], t. y. žmogus tampa savo gyvenimo šeiminiu, jis nėra ribojamas klasės, luomo ar sluoksnio, jis turi galimybes kurti savo gyvenimą, tačiau kartu ir prisiima atsakomybę už jį ir valstybė jau nebededa „saugos pagalvės“ kritimo atveju. Taigi modernaus kapitalizmo sąlygomis gyvavusią gerovės valstybę skatino bendruomeniškumo, solidarumo ir kolektyvizmo idėjos, kurios postmodernaus kapitalizmo sąlygomis tampa nebeaktualios, nors neretai kuriama bendruomenių stiprinimo iliuzija, tačiau iš tiesų vis labiau klesti ir įsigali individualizmas, kuriame socialinio bendrumo jausmas yra virtualus ir su realiomis socialinės apsaugos priemonėmis mažai ką teturintis bendro. K. Marks teigė, kad kapitalizmą nusako vartojimui skirta gamyba, vartojimas tampa ne tik gamybos tikslu, bet ir jo sąlyga bei prielaida [236], kuri kuria vartojimo visuomenes, kuriose vartojimo poreikiai diegiami kaip socialinė individualaus tapatumo konstravimo priemonė. Anot V.Rubavičiaus, postmodernaus kapitalizmo sąlygomis keičiasi asmenybinės struktūra, t. y. subjektas jau ne atlieka įvairių socialinių ir sugalvotų vaidmenų ar tenkina įvairius polinkius, išlaikydamas tam tikrą subjektinį centruotumą, tačiau jis vartoja rinkos teikiamus tapatumo bei gyvenimo būdų fragmentus ir iš jų kuria naujus savo bruožus [236, p. 20]. Socialinė paslaugų sistema, žvelgiant per šią prizmę, remia ir prisideda prie naujų tapatumų (per tam tikrų įgūdžių ar per finansines intervencijas) kūrimo, kurie įgalina socialinių paslaugų gavėjus būti naujais rinkų vartotojais. Taigi postmodernaus kapitalizmo sąlygomis socialinės paslaugos yra ne tiek socialinį teisingumą užtikrinanti priemonė, kiek naują vartotojų kuriantis mechanizmas, kuris prisideda prie platesnės ir gilesnės kapitalizmo plėtros, t. y. užtikrina nuolatinį vartotojų augimą ar vartojimo sričių plėtrą. Tokiu atveju socialinės paslaugos asmeniui ar šeimai teikimo priežastis yra to asmens ar šeimos nesugebėjimas būti rinkos dalyviu egzistuojančios rinkos sąlygomis dėl asmeninių, psichinių, socialinių ar sveikatos problemų. Socialinių paslaugų teikimas gali būti grindžiamas J. Rowso socialinio teisingumo samprata rinkos ir sveikatos atžvilgiu, todėl būtų galima formuluoti taip: rinkos ar sveikatos „nuskriausti“ individai turi teisę būti „pagerinti“ iki tam tikro sutarto lygmens, kad galėtų veikti įgyvendindami savo laisvę siekti numatytų gyvenimo tikslų [236]. Tokiu būdu pasireiškiantis žmogaus suprekinimas ir pavertimas ištekliu yra vienas kitą papildantys procesai, socialinių paslaugų teikimo atveju asmuo gauna socialines paslaugas, t. y. tampa jų vartotoju tam, kad būtų pagerintos jo charakteristikos ir kad jis galėtų tapti „preke“ ir parduodamas prekę gauti galimybes plėtoti savo vartojimo laukus (vartoti). Taigi, kad ir kokius „geresnio gyvenimo“ ar „poreikių tenkinimo“ šūkius visuomenė keltų kaip ateities ir gyvenimo gerinimo sąlygas, šie procesai užprogramuoti atliepti kapitalo savidaugos tikslą (naudos imperatyvas) [236, p. 39]. Kapitalas tampa asmens vertės augimo priemone,

t.y. šioje visuomenėje tu esi naudingas tiek, kiek turi kapitalo, žmonėms „gėda“ būti socialinės rizikos ar atskirties asmenų grupėje, socialinės paslaugos tampa galimybe pritaipyti. Naujų vartotojų kūrimas (per socialinių paslaugų teikimo sistemą) turėtų tapti „naujos politinės darbotvarkės“ prioritetu, nes persotintos išsivysčiusios ir ekonomiškai stiprios visuomenės atveju ypač sunku kurti vis naujas ir naujas vartotojų grupes, siūlant naujus produktus, todėl logiška būtų taikytis į segmentą, kuris atsilieka nuo likusios visuomenės dalies, nes jis turi potencialą vartoti, jei būtų naikinamos ribojančios sąlygos (darbo įgūdžių formavimas, kuris yra prielaida savo paslaugų pardavimui ir mainų objekto (pinigų) įgijimui bei vykdymui, pagalba esant priklausomybės ligoms, konsultavimas ir pan.). Susiklosto paradoksali situacija, postmodernaus kapitalizmo epochoje formuojasi tikslas grįžti prie „socialiai orientuotos“ darbotvarkės ir socialdemokratinio ar bent konservatyvaus-korporatyvinio gerovės valstybės tipo. Tačiau yra vienas *bet*, kaip jau minėta, visuomenė turi atitikti kapitalo savaidugos principą, taigi, paprastai sakant, investicijos turi atsipirkti. Jeigu socialines paslaugas, plačiąja prasme, traktuosime investicija (investiciją į žmogų, siekiant jo charakteristikų pagerinimo), tai tikėtina, kad investuojantis subjektas tikisi investicijų grąžos, paprastai investicijų grąža yra suprantama kaip finansinis rodiklis, parodantis iš investicijos gautą naudą. Esminį vaidmenį skaičiuojant investicijų grąžą atlieka laikas, nes tam, kad investicija atneštų naudos, reikia laiko. Socialinės apsaugos sistemoje investicijos atsiperka per socialinių išmokų taupymą, kurios būtų mokamos, jei nebūtų papildomų investicijų į įgalinimą. Taigi socialinių paslaugų sistemoje vis labiau trinamas „socialumo“ kaip neekonominio termino vartojimas, socialinių paslaugų sistemos polinkį į ekonomizavimą liudija ekonomiško ir efektyvumo siekiai, tiesa, šiuo metu vis dar maskuojamas investicijų į asmenis per socialinių paslaugų infrastruktūrą grąžos paieškos, perėjimas nuo socialinių paslaugų teikimo užtikrinimo kolektyvinėmis priemonėmis prie individualizmo bei socialinių paslaugų teikimo naštos perkėlimo šeimai (bendruomenei), savanoriškumo (kaip neapmokamos veiklos) principų skatinimas. J.C. Rogers (2000) teigia, kad naujoji gerovės paradigma remiasi komercializmu, savanoriškumu ir familiarumu bei pasižymi tokiais bruožais:

- apsauga nuo socialinės rizikos, kuri anksčiau buvo pasidalyta tarp kartų, šiandien gali būti garantuojama ir užtikrinama per rinkos programas;
- darbdaviai skatinami motyvuoti darbuotojus, sukuriant privačią profesinės socialinės gerovės sistemą;
- atsakomybė už socialines rizikas perkeliama šeimai;
- akcentuojama asmens individuali atsakomybė už jo saugumą ir gerovę (skurdas, socialinė nelygybė tampa savaime suprantamais reiškiniais, kuriuos sukelia globalūs ekonominiai pokyčiai);
- socialinė aprėptis nėra svarbiausias valstybinės socialinės politikos tikslas, jos plėtra užtikrinama pasitelkiant privatų sektorių;
- pabrėžiamos pilietinės ir politinės teisės, kuriomis garantuojama pasirinkimo laisvė, o ne užtikrinamas priėjimas prie gerovės valstybės garantuojamų išmokų ar paslaugų [230].

Apibendrinant galima teigti, kad šiandien vyksta perėjimas nuo valstybės kaip aprūpintojo (išmokos ir socialinės paslaugos) šeimos ir nevyriausybinių sektoriaus link, kaip pagrindinio socialinių paslaugų teikėjo.

Socialinių paslaugų vietą geriausiai atspindėtų jos santykis su panašias problemas sprendžiančiomis socialinės apsaugos politikomis. Pasaulinė darbo organizacija išskiria tris socialinės apsaugos dimensijas: (a) priėjimo prie būtinų prekių ir paslaugų užtikrinimas; (b) įvairių rizikų prevencija ir apsauga nuo jų; (c) galimybių ir pajėgumo plėtra [54]. Šios dimensijos iš esmės apima socialinę apsaugą, socialinį įtrauktį bei užimtumo politiką, kurių santykis atvaizduotas lentelėje.

7 lentelė. Socialinės apsaugos, socialinio įtraukimo ir užimtumo politikų santykis

	Socialinė apsauga	Socialinis įtraukimas	Užimtumo politika
Tikslas	Patenkinti pagrindinius asmenų poreikius/paremti negalinčius dirbti	Įtraukti aktyvaus amžiaus žmones į socialinį ir ekonominį gyvenimą/suteikti galimybes dirbti	Pritraukti į darbo rinką ir joje išlaikyti
Tikslinė grupė	Tie, kuriems reikia pagalbos	Socialiai atskirti asmenys	Tie, kurie neturi darbo
	Bedarbiai, seneliai, neįgalieji, motinos, nelaimingus atsitikimus darbe patyrę asmenys ir pan.	Neįgalieji, ilgalaikiai bedarbiai, narkomanai, buvę kaliniai, etninės mažumos ir pan.	Neįgalieji, baigę profesinės reabilitacijos programas, ilgalaikiai bedarbiai, buvę kaliniai, narkomanai ir pan.
Priemonės	Universalios intervencijos	Tikslinės intervencijos	Universalios ir tikslinės intervencijos
	Socialinis draudimas, socialinės kompensacijos ir socialinės paslaugos	Socialinės integracijos paslaugos : psichosocialinė reabilitacija ir profesinė reabilitacija	Užimtumo rėmimo paslaugos, aktyvios darbo rinkos politikos priemonės ir užimtumo rėmimo programos

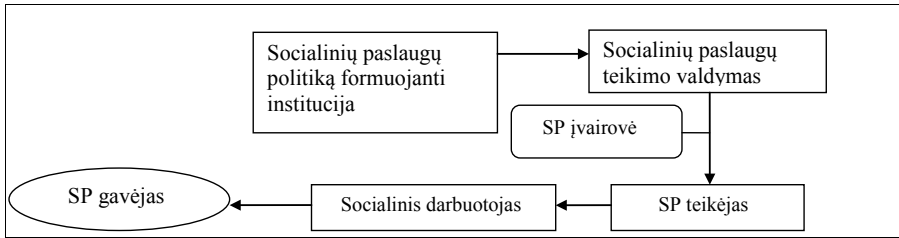
Šaltinis: 291, p. 16.

Socialinių paslaugų turinys ir apimtis gali varijuoti atsižvelgiant į valstybės teisinės aplinkos ir socialines tradicijas. Lietuvoje socialinės paslaugos apima tiek socialinės apsaugos, tiek socialinės įtraukties dimensijas (psichosocialinė reabilitacija: konsultavimas, informavimas ir pan.). Skirtingo tipo socialinių paslaugų samplaika apsunkina socialinių paslaugų paketų sudarymą ir socialinių paslaugų efektyvumo bei kokybės vertinimus.

1.3.2. Socialinių paslaugų sistema: elementai ir ryšiai

Socialinių paslaugų sistemos įvairovę lemia daugelis faktorių: gerovės valstybės tipas, socialinių paslaugų teikimo centralizacijos/decentralizacijos laipsnis, institucinė infra-

struktūra ir pan. Dėl šios priežasties yra sudėtinga tipologizuoti socialinių paslaugų sistemos. Konceptualus socialinių paslaugų sistemos modelis pavaizduotas 6 pav.



Šaltinis: sudaryta autoriaus.

6 pav. Konceptinis socialinių paslaugų sistemos modelis

Siekiant apžvelgti maksimaliai įmanomą socialinių paslaugų sistemų įvairovę, kiekvieną iš elementų bei galimas jų funkcijas bus aptarta detaliau, o galimos ryšių tarp skirtingų elementų variacijos apims socialinių paslaugų sistemos konstravimo galimybių aibę.

Socialinių paslaugų politiką formuojanti institucija. Socialinių paslaugų teikimas yra sudėtinė socialinės apsaugos politikos dalis. Socialinės apsaugos politika paprastai formuojama sprendimų, kurie įforminami įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų forma, vystoma pasitelkiant įvairaus pobūdžio ir trukmės planavimo dokumentus, koncepcijas ir pan., taigi pagrindinis socialinės politikos formuotojo vaidmuo tenka institucijai, turinčiai įstatymų leidybos teisę bei, tam tikra apimtimi, vykdomosios valdžios subjektams (pvz.: už šių sričių atsakingos ministerijos, departamento ar pan.). 8 lentelėje pateikiama susisteminta socialinių paslaugų politiką formuojančių institucijų visuma (atsakingų institucijų pavadinimai skirtingi skirtingose valstybėse).

Šių institucijų veikla paprastai apima: socialinių paslaugų sampratos, socialinių paslaugų infrastruktūros formavimo, socialinių paslaugų gavėjų rato identifikavimo, socialinių paslaugų kiekio ir turinio, socialinių paslaugų poreikio nustatymo bei teikimo, kokybės kontrolės, administravimo taisyklių reglamentavimą. Įgaliojimus (ar jų dalį) nustatyti socialinių paslaugų sistemos veikimo principus socialinių paslaugų politiką formuojanti institucija gali perduoti ir kitiems subjektams (pvz., vietos savivaldos kompetencijai).

8 lentelė. Socialinių paslaugų politiką formuojančių institucijų įvairovė

	Įstatymų leidybos institucijos	Vykdomosios valdžios institucijos
<i>Unitarinės:</i>		
Centrinė valdžia	Parlamentas	Vyriausybė (ministerijos/ departamentai)
Municipalinis lygmuo (vietos savivalda)	Municipalinės tarybos (bendruomenės ir pan.)	Municipalitetų administracijos
<i>Federalinės</i>		

Centrinė valdžios subjektai	Parlamentas	Vyriausybė (ministerijos/ departamentai)
Federalinio vieneto valdžia	Parlamentai/Tarybos	Vyriausybės/kolegijos/ administracijos
Municipalinių lygmuo (vietos savivalda)	Tarybos, bendruomenės	Administracijos

Šaltinis: sudaryta autoriaus.

Socialinių paslaugų sistemos valdymą vykdančios subjektai. Valdingus įgaliojimus turintys socialinių paslaugų sistemos elementai. Šie subjektai yra atsakingi už norminiais dokumentais įtvirtintų socialinių paslaugų sistemos valdymą, t.y. užtikrina finansinių išteklių administravimą, sistemos veikimo priežiūrą (kontrolę), stebėseną, socialines paslaugas teikiančių subjektų priežiūrą ir kontrolę, socialinių paslaugų kokybės kontrolę ir pan. Dažniausiu atveju šie sistemos elementai sutampa su 8 lentelėje vykdomosios valdžios institucijomis, infrastruktūra gali būti papildoma specializuotomis socialinių paslaugų sistemos administravimą įgaliotomis vykdyti institucijomis (pvz.: Lietuvos atveju – Socialinių paslaugų priežiūros departamentas prie Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos). Įsibėgėjus viešojo valdymo modernizavimo (reformavimo) iniciatyvoms, ši funkcija gali būti perduota ir privataus ar nevyriausybinių sektoriaus subjektams (pvz., sutarčių pagrindu) per privatizavimo procesą. Socialinių, sveikatos ir švietimo paslaugų integracija taip pat skatina tarpinstitucinių (tarpsektorinių) socialinių paslaugų sistemą vykdančių subjektų formavimąsi.

Socialinių paslaugų teikėjai. Socialinių paslaugų teikėjų ratą lemia bendra socialinės apsaugos politika. Paprastai identifikuojami šie socialinių paslaugas teikiantys subjektai: valstybės ar vietos savivaldos įsteigtos įstaigos, NVO/savanoriai, privatus sektorius, šeima. Istorškai pradiniai socialinių paslaugų teikėjai buvo šeima, vėliau kuriama valstybinė (plačiąja prasme, įtraukiant ir municipalitetų įsteigtas įstaigas) socialinių paslaugų teikėjų infrastruktūra, pastaraisiais dešimtmečiais vykdomos reformos viešajame sektoriuje papildė socialinių paslaugų sistemos dalyvių skaičių ir pobūdį, t.y. viešųjų paslaugų teikimo decentralizavimo ir privatizavimo procese socialinių paslaugų teikėjais įgalinami būti nevyriausybiniis ir privatus sektoriai bei išskiriamos dar ir savanoriškame darbe socialines paslaugas teikiantys subjektai bei bendruomenė (skatinama nemokamų paslaugų teikimas, nemokamos paslaugos keičia tam tikras valstybės apmokamas socialines paslaugas (tokiu būdu taupomos valstybės/vietos savivaldos biudžetų lėšos). Analizuojant socialinių paslaugų teikimo tinklą pavaldumo aspektu, pagrindinė problema yra optimalus funkcijų pasidalijimas tarp skirtingų institucijų, valstybės, savivaldybių ir nevyriausybinių institucijų veiklos koordinavimas ir kontrolė teikiant socialines paslaugas. Kiekviena socialinė grupė turi tam tikrų specifinių poreikių, todėl teikiant socialines paslaugas ir kuriant socialinių paslaugų infrastruktūrą turėtų būti įvertinamos socialinių grupių skirtybės ir tuo pačiu organizuojama bei stiprinama jų tarpusavio sąveika kiekvienoje bendruomenėje. Vykdomos decentralizavimo reformos turi ir neigiamą pusę, t.y. mažėja valstybės įtaka ir galimybė kontroliuoti socialinių paslaugų turinio kokybę, socialinės paslaugos tampa nebe valstybinės reikšmės veikla. Tačiau bendriausia prasme stebime socialines paslaugas teikiančių subjektų plėtrą bei įvairovės augimą.

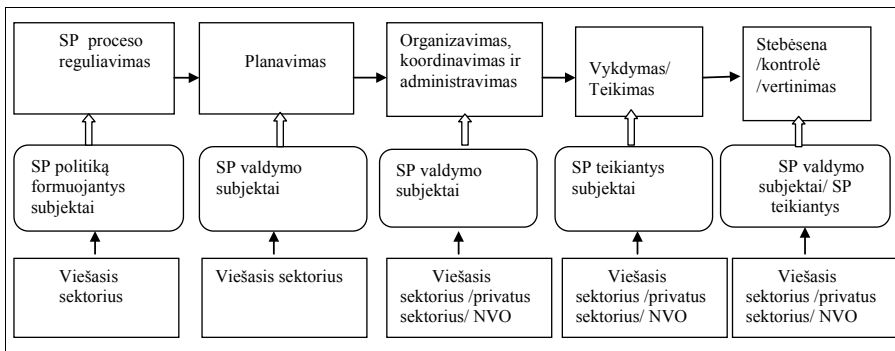
Dar vienas šalia bendro socialinių paslaugų teikėjų rato išskirtinas subjektas yra *socialinis darbuotojas (įsamenintas socialinės paslaugos teikėjas)*. Aukščiau socialinių paslaugų teikėjai buvo įvardyti pagal sąlyginę priklausomybę tam tikram sektoriui (valstybinis/viešosios valdžios, NVO, privatus, visuomeninis), tačiau svarbu pažymėti, kad socialinės paslaugos tikslas yra realizuojamas per socialinius darbuotojus, kurie M.Lipsky buvo įvardyti „gatvės lygio biurokratais“ (angl. *Street-Level Bureaucrasy*) [168]. Šie darbuotojai (šalia policininkų, mokytojų, ugniagesių ir pan.) daugelyje valstybių yra žemiausios grandies tarnautojai, su mažiausiomis pajamomis, tačiau jiems keliamais aukštais reikalavimais jų kompetencijai ir kvalifikacijai (tai yra ganėtinai natūralu, nes konkrečiai nuo šių asmenų priklauso socialinės paslaugos kokybė ir socialinės paslaugos teikimo tikslo pasiekimo laipsnis). Socialinio darbuotojo funkcija ir paskirtis plečiama ir pildoma, šalia jų (o kartais ir vietoj jų) atsiranda naujas socialines paslaugas teikti įgalintas subjektas – šeima (kartais šio subjekto teisės yra formalizuojamos ir jis įgalinamas vykdyti socialinio darbuotojo funkcijas). Socialinių darbuotojų statusą, kvalifikaciją ir jos kėlimo kryptis, darbo užmokečio sistemą nustato socialinę politiką formuojantys subjektai.

Socialinių paslaugų gavėjai. Socialinių paslaugų gavėjus identifikuoja norminiais dokumentais įtvirtintos socialinių paslaugų gavimo/suteikimo sąlygos. Galimi du požiūriai į socialinių paslaugų gavėjus: *negatyvus* ir *pozityvus*, t.y. apibrėžiamos sąlygos, kurioms esant asmuo *negali būti* socialinių paslaugų gavėju, arba nustatomos sąlygos, kurioms esant asmuo *gali būti* socialinių paslaugų gavėju. Socialinių paslaugų gavėjai atskirais atvejais gali būti kategorizuojami pagal amžių (socialinės paslaugos vaikams, senyvo amžiaus žmonėms ir pan.), pagal priklausymą socialinės rizikos asmenų grupės (socialinės paslaugos alkoholine priklausomybe sergantiems asmenims, bedarbiams ir pan.) arba šeimoms. Pastarasis socialinių paslaugų gavėjas (kaip vienas vienetą) yra ganėtinai naujas reiškinys, kompleksinės socialinės paslaugos šeimai yra tam tikra prasme naujovė socialinių paslaugų teikimo sistemoje, lemianti kompleksinį požiūrį į socialinių problemų sprendimą bei skatinanti integraciją.

Socialinių paslaugų turinys – vienas svarbiausių socialinių paslaugų sistemos aspektų. Socialinių paslaugų charakteristikos paprastai nustatomos socialinių paslaugų sistemos kūrimo etape socialinę politiką formuojančių institucijų. Socialinių paslaugų paketas gali apimti platųjį socialinių paslaugų spektrą, t.y. tiek švietimo, tiek sveikatos ir pan. paslaugas, arba gali būti traktuojamas siaurąja prasme, t.y. tik socialinės apsaugos sektoriaus teikiamos paslaugos. Paslaugų bendriausia prasme pagal savo pobūdį gali apimti: 1) stacionarines paslaugas (globos namuose ar kt. pobūdžio licencijuotose įstaigose); 2) namų sąlygomis suteikiamą priežiūrą ar pagalbą; 3) pusiau stacionarią priežiūrą; 4) pagalbą (rūpyba) 5) paramą, konsultavimą ir informavimą ir pan. Vykdamt viešojo valdymo reformas pastebima socialinių, švietimo ir sveikatos paslaugų integravimo tendencija, kuria yra siekiama viešųjų paslaugų sektoriaus efektyvumo bei tarpsektorinės integracijos.

Socialinės paslaugos teikimo procesas apima veiksmus, sąveikos ir ryšių aibę tarp socialinės paslaugos sistemos elementų, kurių tikslas yra socialinės paslaugos suteikimas socialinės paslaugos gavėjui. Procesai funkcinėje subsistemoje jungiasi į bendrą visumą ir sudaro seką. Vieno proceso rezultatas dažnai tampa kito gaviniu, kiekvienas procesas turi savo teikėjus, kurie teikia gaviniui procesui, ir gavėjus, kurie naudodamiesi gaviniais gamina rezultata. Teikėjai ir gavėjai gali būti tiek išoriniai, tiek ir vidiniai sistemos nariai.

Procesais remiasi šiomis pagrindinėmis veiklomis: planavimu, organizavimas, koordinavimas, vykdymu ir kontrole. Socialinių paslaugų teikimo procesas konceptualiai pa-vaizduotas 7 pav., identifikuojant pagrindines proceso veiklas bei jų vykdytojus ir šių vykdytojų priklausomybę konkrečiam sektoriui.



Šaltinis: sudaryta autoriaus.

7 pav. Socialinės paslaugos teikimo procesas ir dalyviai

Socialinių paslaugų teikimo reguliavimo užtikrinimo procesas apima socialinių paslaugų teisinio reglamentavimo užtikrinimą, kurį vykdo viešasis sektorius (SP politiką formuojantys subjektai).

Planavimas – socialinių paslaugų sistemoje planavimas apima socialinių paslaugų poreikio planavimą ir finansinių išteklių planavimo sistemą bei yra realizuojama viešojo sektoriaus (SP valdymo subjektų).

Organizavimas apima socialinių paslaugų poreikio nustatymą, sistemos finansavimą (lėšų skyrimas ir apmokėjimas), veiklos koordinavimą ir administravimą, sąlygų paslaugų teikimui sudarymą. Socialinių paslaugų finansavimas gali būti vykdomas viešojo sektoriaus (centrinės ir/ar vietos socialinių paslaugų sistemos valdymą vykdančios subjektai) ir privataus ar nevyriausybinio sektoriaus. Socialinių paslaugų teikimo administravimą bei koordinavimą paprastai vykdo viešasis sektorius, tačiau dėl privatizavimo procesų vis garsiau kalbama apie šios funkcijos perdavimą privačiam arba/ ir nevyriausybiniam sektoriui.

Socialinių paslaugų teikimas suprantamas kaip vykdymo funkcija procese bei apima tiesioginį paslaugos teikimą klientui. Socialinės paslaugos gali būti teikiamos tiek viešojo sektoriaus, tiek privataus, tiek NVO bei neformalaus sektoriaus (šeima, bendruomenė).

Stebėseną/kontrolė/vertinimas–ši socialinių paslaugų teikimo proceso dalis yra bene silpniausiai išvystyta veikla viso proceso atžvilgiu. Stebėseną apima socialinių paslaugų teikimo rodiklių ir tikslų pasiekimo, finansinių resursų panaudojimo matavimus. Socialinių paslaugų sistemos kontrolė apima administracinę socialinių paslaugų valdymo subjektų savikontrolę. Socialinių paslaugų teikimo vertinimas apima socialinių paslaugų teikimo kokybės matavimus (vykdoma socialines paslaugas teikiančių subjektų atžvilgiu). Socialinių paslaugų teikimas ir jų kokybė yra vietinės valdžios atsakomybė, socialinių paslaugų kokybės indikatorių nustatymas dažniausiai apima nacionalinių institucijų tinklą, kuris skirtas išgryninti vietinius kokybės standartus bei juos stebėti. Ši socialinių paslaugų

proceso veikla bus nagrinėta plačiau. Socialinių paslaugų teikimo stebėseną ir kontrolę bei kokybės vertinimą laikomi neatskiriama veiklos valdymo dalimi bei prisideda prie geresnio vadovavimo, sprendimų priėmimo proceso, informuotumo lygmens, puoselėja atskaitomybę ir atsakomybę, prisideda prie paslaugų efektyvumo ir pan. [338]. Veiklos vertinimo sistemos yra gana plačiai analizuojamos ir nagrinėjamos tokių kaip Chin, Suman (2004), Chan (2004), Kuwait (2004), Busi, Bitici (2006), Kumar (2008) ir kt. Lietuvoje veiklos vertinimo sistemos nagrinėtos L.Klovienės, E.Gimžauskienės ir kt. Tačiau veiklos vertinimas ir jų tyrimai yra būdingi daugiau privačiam sektoriui ir konkrečioms organizacijoms. Viešajame sektoriuje veiklos vertinimas ir jo tyrimai yra ganėtinai nauja sritis, atėjusi į šį sektorių su naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo idėjų realizavimu, kaip vienas iš metodų viešųjų paslaugų administravimo bei turinio efektyvumui didinti. Neefektyviai administruojant socialines paslaugas gali sulėtėti jų plėtros procesas ir nespėti atitikti šių dienų poreikių bei tendencijų. Socialinių paslaugų teikimo vertinimas yra būtinas dėl kelių esminių priežasčių: jos teikiamos socialiai pažeidžiamiems asmenims, kurie dažniausiai yra priklausomi nuo kitų asmenų, vieniši, apleisti, negebantys realiai vertinti savo poreikių ir pan. (rinkos dalyvių racionalaus pasirinkimo gebėjimo nebuvimas). Ši situacija sudaroprielaidas pasinaudoti paslaugų gavėjų būkle bei teikti netinkamas kokybės, apimties ir pan. paslaugas, taigi šių asmenų interesus turėtų užtikrinti, ginti ir atstovauti valstybė [294]. Socialinių paslaugų teikimo finansavimas yra biudžetinis (iš valstybės ir savivaldybių lėšų), taigi valstybė privalo siekti užtikrinti efektyviausią ir racionaliausią šių lėšų panaudojimą bei vykdyti jų panaudojimo teisėtumo kontrolę. Savo ruožtu, rinkos mechanizmų įsigalėjimas ir socialinių paslaugų teikimo srityje lemia augančią paslaugų teikėjų konkurenciją, kuri verčia paslaugų teikėjus ne tik konkuruoti paslaugų kokybe bei teikimo efektyvumu, bet gali kelti ir atvirkštinius procesus: konkurencingumas gali mažinti socialinių paslaugų kokybę, siekiant jų teikimo ekonomiškumo, t.y. teikimo pelningumo.

Taigi socialinių paslaugų vertinimas yra vienas veiklos ir jos turinio matavimo būdų, užtikrinantis socialinių paslaugų teikimo teisėtumą, efektyvumą, reikiamą kokybės lygį ir pan. Apibendrinant galima išskirti šias socialinių paslaugų teikimo vertinime dalyvaujančias šalis:

- Socialinių paslaugų teikimą finansuojančios įstaigos;
- Socialines paslaugas teikiančios įstaigos;
- Socialinių paslaugų gavėjas.
- Socialinių paslaugų vertinimą pagal jį atliekančius subjektus galima skirti į:
 - *išorinį vertinimą*:
 - įgaliojimus turinčių subjektų atliekamas socialinių paslaugų vertinimas;
 - įgaliojimus turinčių subjektų perduotas socialinių paslaugų vertinimas;
 - privataus ar nevyriausybinio sektoriaus atliekamas socialinių paslaugų vertinimas;
 - *vidinis socialinių paslaugų teikėjų vertinimą (įsivertinimą)*:
 - socialinių paslaugų teikėjo vienasmenis įsivertinimas;
 - kolegialus socialinių paslaugų teikėjo bei suinteresuotų asmenų įsivertinimas.

Egzistuoja skirtingos nuomonės, kokia sistema ir kokie vertinimo kriterijai yra tinkamiausi socialinių paslaugų vertinimui, viena populiariausių, anot vadybos teoretikų, paslaugų teikimo vertinimo metodikų yra Servqual metodika, kurioje išskiriami tokie

paslaugų vertinimo kriterijai kaip: patikimumas, reagavimas, kompetentingumas, prieinamumas, paslaugumas, komunikabilumas, pasitikėjimas, saugumas, vartotojo pažinimas, apčiuopiamumas [157;160]. Šie kriterijai gali būti išdėstomi skirtinguose paslaugų vertinimo lygmenyse. Anot A.Guogio ir D.Gudelio, socialinių paslaugų vertinimo rodikliai ir kriterijai iš esmės nesiskiria nuo bendrųjų politikos vertinimo rodiklių ir kriterijų. Jų nuomone, svarbiausi socialinių paslaugų teikimo vertinimo kriterijai yra efektyvumas, veiksmingumas, ekonomiškumas ir socialinis teisingumas [119]. Efektyvumas suprantamas kaip santykis tarp organizacijos veiklos išeišos ir sąnaudų, veiksmingumas yra susijęs su veiklos pasekmėmis, jis apima laipsnį, kuriuo pasiekiami organizacijos tikslai, veiklos pasekmės klientams ir veiklos kokybę, kuri suprantama kaip klientų pasitenkinimo išeišga, ekonomiškumas-socialines paslaugas teikiančių įstaigų veikos sąnaudų minimalumas, socialinio teisingumo kriterijus suprantamas kaip piliečių teisė gauti vienodos kokybės paslaugas [119].

E.Kriauzaitė socialinių paslaugų kokybę suprantą kaip veiklos ar visuomeninių gėrybių tekimo silpniesiems visuomenės individams (siekią užtikrinti jų minimalių poreikių patenkinimą ir palengviną jų gyvenimo buitį bei aplinką) savybių ir požymių visumą, kuri atitinka tam tikrus nustatytus reikalavimus ir socialinių paslaugų gavėjų poreikius. Anot E.Kriauzaitės, socialinių paslaugų kokybės samprata yra plati, įvairiapusė ir priklausoma/ lemiaa įvairių kriterijų. Kalbant apie kokybę, galima ją skirti ir nagrinėti įvairiais aspektais: (1) paslaugos kokybė – savybių ir požymių kiekis, apibūdinantis paslaugą, kuris dar ir turi ekonominį atspalvį, t.y. kokybės lygis priklausomas nuo kainos – brangesnis dažnai reiškia geresnis; (2) kokybė vartotojui – tai bene svarbiausias kriterijus, kuris suprantamas kaip vartotojo lūkesčių patenkinimas, vartotojo reikalavimų paslaugai atitikimo lygis, (3) kokybė gamyboje – suprantama kaip iš anksto numatytų parametų, kurie išreiškiami standartais, techninėmis sąlygomis ir kt. reikalavimais, atitikimas [157]. R.Lazutka, A.Guogis, S.Šukienė, L.Žalimienė teigia, kad paslaugos kokybės vertinimas gali vykti įvairiais lygmenimis. Paprastai yra išskiriami trys lygmenys: struktūrinė-gamybinė, proceso ir rezultato kokybė [293]:

- struktūrinė-gamybinė kokybė apima paslaugos atitikimo standartų reikalavimams analizę;
- proceso kokybė apima paslaugų teikimo būdų bei apimčių vertinimą;
- rezultato kokybė – vertinama, ar paslauga patenkino vartotojo lūkesčius.

Analizuojąnt, kaip paslaugų kokybę vertina jų gavėjai, dažnai remiamasi Ch.Gronrooso bendrai suvoktos kokybės modeliu, kuriuo vertinamos technologijos ir subjektyvioji/ funkcinė kokybės [21]. Technologinė kokybė nusako paslaugų teikimo proceso kokybę, arba objektyviają paslaugų teikimo pusę, kuriai neturi įtakos ar neturėtų daryti įtakos subjektyvūs veiksniai, reglamentuota norminiais dokumentais, procedūromis, metodikomis, o subjektyvioji kokybė atspindi, kaip paslaugas vertina paslaugos gavėjas, t.y. paslaugos kokybės suvokimas yra kiekvieno paslaugos gavėjo supratimas, kas jam yra kokybė, pvz., tai gali būti paslaugos prieinamumas vienam klientui arba paslaugos teikėjo komunikaciniai įgūdžiai - kitam.

Taigi kokybės valdymo sistemų ir pažangių paslaugų teikimo vertinimo metodų įgyvendinimas socialinės apsaugos sektoriuje iškyla kaip svarbus reiškinys, kuris aktualus siekiąnt į klientus orientuoto valdymo bei socialinių paslaugų efektyvumo, čia svarbi dimensija tenka post-NVV doktrinos proteguojamoms piliečių dalyvavimo nustatąnt pas-

laugų turinio charakteristikas, sprendimų priėmimo dėl socialinių paslaugų poreikio bei socialinės kontrolės dimensijoms.

1.3.3. Socialinių paslaugų sistemos transformacijos viešojo valdymo reformų kontekste

Pastaruoju metu Europos Sąjungos valstybių politikos darbotvarkėse viešųjų paslaugų teikimo klausimai vėl tapo diskusijų ir analizės objektu, grįžtama prie viešųjų paslaugų teikimo efektyvumo klausimų, jų sprendimas siejamas su viešojo valdymo modernizavimo reformomis, kurių viena iš trajektorijų apėmė decentralizavimą ir visus jo tipus: dekoncentravimą, privatizavimą ir pan., ekonomikos liberalizavimą, taip pat kontrolės ir atskaitomybės mechanizmų vystymą ir kt., o tai kokybiškai transformavo socialinių paslaugų sistemos struktūrą [87]. Decentralizacija gali būti traktuojama tiek kaip vietos savivaldos, tiek kaip pilietinės visuomenės vystymo prielaida. A.Raipa ir E.Backūnaitė išskiria šiuos pagrindinius decentralizacijos vykdymo tikslus: (1) ekonominio efektyvumo siekiai; (2) politinio efektyvumo siekiai; (3) makroekonominis stabilumo užtikrinimas ir (4) perskirstymas [221, p. 3]. Decentralizacijos socialinių paslaugų sistemoje (kaip viešųjų paslaugų srities) priežastys analogiškos viso viešojo sektoriaus problematikai, t.y. egzistuojančios socialinių paslaugų rinkos tariamas negebėjimas veikti efektyviai dėl šiai sričiai būdingo polinkio į paslaugų standartizavimą, sistemos nelankstumą, paslaugų prieinamumo ribojimus, bendradarbiavimo tarp organizacijų stoką ir pan.

Decentralizacijos fenomenas yra išnagrinėtas visapusiškai ir išsamiai. Daugiausia diskusijų kyla dėl decentralizacijos turinio, apimčių ir pasekmių [16, p. 9]. Mokslinėje literatūroje pateikiama nemažai decentralizacijos sampratų (D.Rondinelli, R.Crook, E.Lacey, V.Evdokimov, A.Raipa, E.Backūnaitė, A.Astrauskas, J.Baltušinskienė ir kt.) ir fenomeno interpretacijų. Decentralizacija viešajame valdyme apima valdžios ir atsakomybės už viešųjų funkcijų vykdymą, perdavimą iš centrinės valdžios jai pavaldžiai valdžiai ar kvazineprieklausomoms valstybinėms organizacijoms ir/ar privačiam sektoriui [221, p. 2]. Anot A.Astrausko, decentralizacija – „tai atsakomybės perdavimas demokratiškai nepriklausomiems žemesniems valdymo lygiams, suteikiant jiems daugiau valdymo laisvės, bet nebūtinai daugiau finansinio savarankiškumo“ [16, p. 10]. J.Baltušinkienė, analizuodama decentralizacijos reiškinių, teigė, kad siauriausią decentralizacijos sąvoką pateikia D.Rushforth, E.Lacey ir kt., kurie decentralizaciją traktavo kaip „įgaliojimų ir išteklių perdavimą iš centrinių valstybės valdymo subjektų savivaldos teises turintiems viešojo valdymo subjektams“ [25, p. 80]. Plačiąją prasme decentralizaciją traktavę teoretikai teigė, kad decentralizacija yra „veikimo laisvės (diskrecijos) funkcijų, atsakomybės ir išteklių perdavimas ne tik savivaldos teises turintiems viešojo valdymo subjektams, bet ir skirtingose viešojo valdymo pakopose funkcionuojantiems valstybės valdymo ir (ar) privataus sektoriaus subjektams, nevyriausybinėms organizacijoms“ [25, p. 80]. Taigi decentralizacija apima pokytį (pertvarkymą, perskirstymą), vykdomą sistemoje. A.Astrauskas, nagrinėdamas vidinę decentralizaciją sistemų teorijos kontekste, teigia, kad viešajai valdžiai, kaip sistemai, būdinga jos elementų, užimančių skirtingą vietą hierarchinėje struktūroje, įgaliojimų proporcija, valdymo ar paslaugas teikiančių subjektų valdingų įgaliojimų perskirstymas lemia subjektų santykio hierarchinėje struktūroje kitimą, t.y. šių subjektų decentralizavimo laipsnį apibūdina „artumas“ ar „atitolimas“ nuo centro (hierarchinės viršūnės) [16, p. 14].

Decentralizacija ir centralizacija yra socialinės sistemos valdymo ar paslaugų teikimo per tvarkymo būdas, turintis tam tikrą kryptį: (1) „daugėja „toliau nuo centro“, kuriame sutelkiama valdžia, administravimas ar paslaugų teikimas, ar tame pačiame hierarchiniame lygyje veikiančių valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemių elementų; (2) ir daugėja jiems nustatomų įgaliojimų apimtis; (3) didėja jų diskrecijos spręsti ir veikti“ [16, p. 14]. esant šioms požymiams, teigtina, kad vykdomas decentralizacijos procesas. Socialinių paslaugų teikimo kontekste decentralizacija keičiamos centralizuotos valdymo struktūros, t.y. socialinių paslaugų sistema istoriškai išimtinai sieta su priklausymu viešajam sektoriui ir hierarchiniu valdymu viešojo valdymo reformomis, perduodant daugiau įgaliojimų vietos valdžios subjektams, kuriant mažesnės apimties tinklinio pobūdžio agentūras, į socialinių paslaugų rinką išleidžiant įvairesnius socialinių paslaugų teikėjus (privatus ir NVO sektorių).

Decentralizacija remiasi šiais pagrindiniais konceptais: diskrecija (veikimo laisvė), funkcijų bei atsakomybės ir išteklių persikirstymu [25, p. 81], taigi decentralizacijos turinį lemia įgaliojimus gaunančių subjektų statusas, įgaliojimų turinys (valdingi įgaliojimai, įgaliojimai vykdyti viešojo administravimo funkcijas, kurioms nereikalingi valdingi įgaliojimai, įgaliojimai teikti viešąsias paslaugas) bei jiems suteikiama veikimo laisvė [16, p. 15]. Decentralizuotos sistemos kūrimo įrankiais laikomi: (a) rinkimų taisyklės; (b) atsakomybės paskirstymas; (c) mokesčių paskirstymas; (d) finansavimo mechanizmų peržiūra; (e) centrinės valdžios kontrolės funkcijų užtikrinimas [221, p. 3]. Mokslinėje literatūroje dažniausiai yra išskiriami šie decentralizacijos tipai (pagal objektą) — politinė, ekonominė, fiskalinė ir administracinė [17,25,221,16], pateikiami 9 lentelėje.

Skirtingų šalių įstatymai, administracinio suskirstymo ypatybės lemia skirtingų socialinių paslaugų funkcijų ir atsakomybės pasidalijimą tarp skirtingų skirtingo hierarchinio lygmens viešojo valdymo subjektų. Daugelyje Europos valstybių įsigali socialinių paslaugų administravimo decentralizavimo principas, t.y. organizuojant socialines paslaugas siekiama kuo daugiau socialinių paslaugų sistemos valdymo funkcijų perduoti vietos savivaldai, tokiu būdu paslaugas maksimaliai priartinant prie gavėjo gyvenamosios vietovės. Taigi, didžioji dalis socialinės apsaugos priemonių yra telkiamos prie vietos valdžios institucijų. Šios valdymo institucijos socialinių paslaugų srityje turi joms priskirtas funkcijas, kurias reglamentuoja įstatymai. Paslaugų organizavimo funkcijų pasidalijimo esmė užtikrinti racionalų paslaugų tinklo sukūrimą ir paslaugų efektyvumą bei garantuoti piliečių poreikių tenkinimą pagal nustatytus standartus. Remiantis šiuo principu yra pagrindžiama ir sukuriami šalies socialinių paslaugų teikimo strategija ir standartai, kurių įgyvendinimą bendruomenėje (vietoje) užtikrina teritoriniai valdymo subjektai.

9 lentelė. Decentralizacijos tipai

Decentralizacijos tipas	Samprata
<i>Politinė</i>	Galių priimti viešuosius sprendimus perdavimas teritorinėms bendruomenėms ar jų įgaliotiems atstovams [25, p. 81]. Tikslas – suteikti didesnių galimybių piliečiams ar jų įgaliotiems atstovams priimti sprendimus. Neretai teigiama, kad politinė decentralizacija plėtoja demokratizacijos procesus, nes sprendimai yra priimami arčiau pilietinės visuomenės, taigi dalyvaujant platesniam ratui piliečių [221, p. 2].

Perdavimas	Atsakomybės, sprendimų priėmimo, išteklių ir pajamų surinkimo funkcijų ir įgaliojimų perdavimas žemesnio hierarchinio lygmens valdymo subjektams, kurie autonomiškai ir nepriklausomi [221, p. 2].
<i>Ekonominė</i>	Kompetencijos perdavimas privačiam sektoriui ar nevyriausybinėms organizacijoms (per privatizavimo ir dereguliacijos procesus).
Privatizavimas	Valstybės turto ir viešųjų paslaugų teikimo perdavimas privačiam sektoriui bei valstybinio reguliavimo apimčių mažinimas [16, p. 19]. Privatizavimas dažniausiai vykdomas kartu su rinkos liberalizavimo reformomis bei rinkos santykiu vystymu.
Dereguliacija	Valstybės intervencijų į rinkos santykius, kontrolės ir biurokratiškų kliūčių mažinimo procesas, kuriuo siekiama leisti veikti rinkai ir padidinti privataus sektoriaus veiklos efektyvumą, dar dažnai vadinamas rinkos liberalizavimu [339].
<i>Fiskalinė</i>	Viešųjų paslaugų sektorius suteikia teises ir įgaliojimus viešąsias paslaugas teikiantiems subjektams savarankiškai (nustatytose ribose) paskirstyti ir panaudoti jiems aukštesnio lygmens valdymo subjektų skiriamus (ar savarankiškai sukauptus) išteklius [16, p. 19], centrinių viešojo valdymo subjektų sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo atsakomybės finansų valdymo srityje laisvės perdavimas teritoriniams valdymo subjektams [25, p. 81].
<i>Administracinė</i>	Funkcijų ir atsakomybės persikirstymas skirtinguose viešojo valdymo lygmenyse, tam tikrų viešųjų funkcijų perdavimas iš centrinių valstybės valdymo subjektų teritoriniams valdymo subjektams [25, p. 81].
Dekoncentracija	Atsakomybės, sprendimų priėmimo, teisės, finansų ir valdymo atsakomybės persikirstymas tarp skirtingų viešojo valdymo subjektų [221, p. 2].
Delegavimas	Platesnės apimties decentralizacijos forma, apimanti centrinės valdžios sprendimų priėmimo ir viešųjų funkcijų valdymo atsakomybės perdavimą iš dalies autonomiškoms organizacijoms, kurios yra atskaitingos centrinės valdžios subjektams, tačiau jų nekontroliuojamos [221, p. 2].

Šaltinis: sudaryta autoriaus.

Įperkamos aukštos kokybės viešosios paslaugos yra svarbi Europos socialinio modelio dalis. Siekiant įgyvendinti šį tikslą, Europos Sąjungoje vykdomas rinkos liberalizavimas (dereguliacija) ir privatizavimas. Liberalizavimu siekiama kurti konkurencingas rinkos struktūras, kur daugelis teikėjų konkuruoja tarpusavyje lengvai prieinamoje rinkoje [333, p. 2]. Konkurencingos rinkos struktūros reiškia žemą rinkos koncentraciją, paslaugų teikėjai, užimantys didelę rinkos dalį, turi galimybę naujiems konkurentams sukurti patekimo į rinką kliūtis, manipuliuodami kainų ir paslaugų kokybe. Liberalizavimu siekiama padidinti konkurenciją, dėl kurios galima tikėtis paslaugų teikėjų skaičiaus naujai liberalizuotuose viešųjų paslaugų sektoriuose didėjimo (ypač būdinga monopolinėms rinkoms) [339, p. 2]. Valstybinio reguliavimo apimčių mažinimas suprantamas kaip teisinių ir administracinių barjerų rinkos dalyviams, norintiems dalyvauti viešųjų funkcijų

realizavime, mažinimas. Šalia rinkos liberalizavimo transformuojant socialinių paslaugų teikimo sistemą viena svarbiausių reformų krypčių, vykdomų decentralizavimo reformų kontekste, tenka privatizavimui. Skirtingose valstybėse susiduriama su skirtingomis privatizavimo procesų plėtros priežastimis, pvz.: postsovietinėse valstybėse valdžia turėjo transformuoti ir perkurti valdymo sistemas, sukurti demokratiškesnes institucijas, atkurti pilietinę visuomenę, performuoti valdžios ir piliečių santykius [15], imtis rinkos kūrimo iniciatyvų ir pan., N.Zelandija ir Australija daugelį socialinių valstybės funkcijų privatizavo įgyvendindamos radikaliausias naujosios viešosios vadybos reformas, kontinentinės Europos valstybės decentralizavimo procese žengia pirmuosius žingsnius [236]. Socialinių paslaugų privatizavimo kontekstą papildė Milward (1996) pastebėjimai, kad viešasis valdymas ignoravo socialinės politikos realijas. Socialinių paslaugų sistemą ir jos valdymą charakterizuoja aiškiai apibrėžtos ir pamatuojamos išeišios nebuvimas, socialinių paslaugų teikimo terminai, specializuotos ekspertizės stoka [288, p. 297]. Socialinių paslaugų privatizavimo tikslus lėmė kaštų panaudojimo efektyvumo ir socialinių paslaugų kokybės siekiai. Privatizavimo šalininkai siūlo kalbėti ne apie viešą ir privatų sektorius, bet apie monopoliją ir kompetenciją, pastaroji yra privataus sektoriaus prerogatyva [288, p. 297]. Menama privataus sektoriaus kompetencija ir efektyvesni veiklos metodai bei racionališkos veiklos valdymas turėtų užtikrinti privatizavimo tikslų pasiekimą.

Nors privatizavimo terminas nėra naujas, tačiau vienu svarbiausių terminų Vakarų Europoje jis tapo 9 dešimtmetį. Pastebėtina, kad šis terminas apėmė skirtingas reformas su didele strategijų įvairove [161, p. 211], realizuojamas per politinius ir organizacinius veiksmus. Socialinių paslaugų privatizavimas yra susijęs su socialinių paslaugų sistemos elementų ryšių ir funkcijų persikirstymu, viešojo sektoriaus atsakomybių, susijusių su šių paslaugų užtikrinimu socialinių paslaugų gavėjams, perdavimą privačiam sektoriui. Pasak A.Raipos ir E.Backūnaitės, privatizavimas gali apimti: galimybių privačioms įmonėms realizuoti monopolines viešosios valdžios funkcijas sudarymą, sutartinių santykių su privačiu sektoriumi dėl viešųjų paslaugų ir (ar) infrastruktūros plėtotę, viešojo sektoriaus programų kofinansavimą per privatų sektorių, mažinant viešojo sektoriaus atsakomybes; valstybės įmonių pardavimą privačiam sektoriui [221, p. 2] ir pan. Socialinių paslaugų privatizavimas suprantamas gerovės valstybėse skirtingai, pvz.: Pietų Europos valstybėse privatizavimas apima socialinių paslaugų teikimo funkcijos perdavimą visų pirma šeimai, o Vokietijoje socialinių paslaugų teikimas dažniau užtikrinamas už šeimos ribų, per savanoriškas organizacijas (šis sektorius Vokietijoje labai išplėtotas) [71, p. 289]. Taigi į socialinių paslaugų teikimą ir infrastruktūros vystymą bei plėtrą vis dažniau įtraukiamas ne tik nevyriausybinis, bet ir privatus sektorius, todėl viešasis sektorius praranda savo, kaip vienintelio socialinių paslaugų teikėjo, statusą [221, p. 11]. Apibendrinant galima teigti, kad privatizavimas apima pokyčius, kai didelio laipsnio viešosios valdžios įtrauktis teikiant socialines paslaugas keičiama į mažesnę [288, p. 296]. L.Kotova išskyrė 6 socialinių darbo paslaugų privatizavimo modelius, kuriuos galima adaptuoti ir pritaikyti socialinių paslaugų privatizavimo modeliams:

Pirmasis modelis – socialinių paslaugų procesas realizuojamas išskirtinai per viešojo sektoriaus institucinę infrastruktūrą.

Antrasis modelis – socialinių paslaugų teikimo užtikrinimo procese reguliavimą, planavimą, organizavimą, koordinavimą ir administravimą, kontrolę ir kokybę užtikrina vie-

šasis sektorius, teikimą užtikrina privatus sektorius, NVO ir neformalus sektorius (šeima, bendruomenė).

Trečiasis modelis – socialinių paslaugų procese socialinių paslaugų teikimo reguliavimą, planavimą, organizavimą, koordinavimą ir administravimą, administracinę kontrolę ir stebėseną užtikrina viešasis sektorius, teikimą ir paslaugų kokybės vertinimus užtikrina privatus sektorius, NVO ir neformalus sektorius (šeima, bendruomenė).

Ketvirtasis modelis – socialinių paslaugų reguliavimo, organizavimo, teikimo, stebėsenos, kontrolės ir kokybės vertinimo veiklas atlieka viešasis sektorius. Paslaugos finansuojamos abiejų sektorių – viešojo ir privataus, NVO ir neformalaus sektoriaus (šeima, bendruomenė).

Penktasis modelis – socialinių paslaugų reguliavimo, organizavimo, stebėsenos veiklas atlieka viešasis sektorius. Paslaugos finansuojamos abiejų sektorių – viešojo ir privataus. Teikimą ir kokybės vertinimą užtikrina privatus sektorius, apimantis pelno siekiančias organizacijas, NVO ir neformalų sektorių (šeima, bendruomenė).

Šeštasis modelis – socialinių paslaugų teikimo užtikrinimo procese paslaugų reguliavimo, organizavimo, stebėsenos ir kontrolės veiklas atlieka viešasis sektorius. Paslaugos finansuojamos per viešą ir privatų bei NVO sektorius. Teikimą ir paslaugų kokybės vertinimą užtikrina tiek viešasis, tiek privatus sektorius, apimantis pelno siekiančias organizacijas, NVO ir neformalų sektorių (šeima, bendruomenė)[161, p. 26]. Taigi paprastai socialinių paslaugų privatizavimas atitinka vieną iš aukščiau apibūdintų modelių.

Privatizavimas yra dar vykstantis procesas ir siekiant jį tinkamai įgyvendinti yra reikalinga institucinė infrastruktūra ir norminis pagrindas, kuriuo užtikrinamakryptinga procesoeigair siekiami rezultatai. Privatizavimo procesas yra sudėtingas dėl jo sėkmės indikatorių, t.y. aiškių įrodymų, kad privatizavimo procesai pasiekė savo tikslus, nustatymo. Šis aspektas tampa svarbusir probleminis socialinių paslaugų teikimo srityje, nes socialinių paslaugų efektyvumas apima ekonomišką ir racionalų lėšų naudojimą siekiant užsibrėžto tikslo, kuris dažniausiai apima asmens įgalinimą veikti rinkoje, būti visaverčiu visuomenės nariu ir pan. Konstatuotina, kad šių tikslų pasiekimo laipsnio vertinimai yra bene sudėtingiausias ir kontraversiškiausias socialinių paslaugų teikimo aspektas. 1.3.1 skyriuje aptarta investicijų grąžos paieškų problematika socialinių paslaugų teikimo atveju sudaro prielaidas teigti, kad šis terminas yra ne visai tinkama kategorija, nes investicijų grąža praktiškai socialinių paslaugų privatizavimo kontekste yra sunkiai pamatuojama ar įvertinama. Socialinių paslaugų privatizavimo efektyvumas dėl savo ypatumų (sunkiai apibrėžiamų įeigos ir išeigos duomenų, rezultato matavimo, skirtingų ir įvairių socialinių problemų, skirtingos socialinių paslaugų teikėjų motyvacijos ir pan.) tampa iššūkiu ne tik viešajam, bet ir nevyriausybiniam ar privačiam sektoriams [288, p. 298].

European Policy Brief „Privatisation and Liberalisation of Public services – Improving the Regulatory Framework“ publikuoti tyrimo apie viešųjų paslaugų liberalizavimą ir privatizavimą reguliavimo infrastruktūros gerinimo kontekste, kuriais siekta įvertinti ryšį tarp užimtumo, našumo, viešųjų paslaugų kokybės bei liberalizavimo ir privatizavimo procesų, rezultatai, kurie parodė, kad rinkos struktūros konkurencingumas pasiektas tik iš dalies. Privatizavimas tam tikra prasme reiškia darbo vietų viešajame sektoriuje mažinimą, o tai viešojoje politikoje yra populiarai ir sveikintina veiklos strategija. Viešojo valdžia, privatizuodama savo veiklos sritis, jų realizavimo funkcijas perkelia nuo savo pečių, tai

reiškia, kad viešajame sektoriuje turėtų mažėti darbuotojų poreikis [288, p. 298], dėl to sutaupoma biudžeto lėšų. Tačiau perduodama savo funkcijas nevyriausybiniam ar privačiam sektoriui, viešojo valdžia tampa priklausoma nuo šių sektorių turimos informacijos, o tairiboja viešosios valdžios kontrolės funkciją ir kelia grėsmę įgyvendinti atskaitomybę. Pasikeitusios nuosavybės struktūros suponavo naujų reguliavimo formų atsiradimą: pereinama nuo paslaugų teikimo *proceso* kontrolės prie išėigos kontrolės, kuriamos nepriklausomos rinkos reguliavimo ir kontrolės institucijos, vykdančios rinkos veikimo priežiūrą ir koordinavimą bei įvairių licencijų išdavimą, remiama universalių viešųjų paslaugų idėja. *European Policy Brief, „Privatisation and Liberalisation of Public services – Improving the Regulatory Framework“* prieinama išvada, kad liberalizavimas ir privatizacija savaime neužtikrino aukštos kokybės paslaugų, tačiau padidino viešojo sektoriaus reguliavimo apimtį [333, p. 3]. Taigi viešojo sektoriaus siekis mažinti šio sektoriaus dydį (mažėjantis viešojo sektoriaus darbuotojų skaičius dėl privatizavimo procesų) yra praktiškai neįgyvendinamas, nes vietoj viešąsias paslaugas teikiančių darbuotojų, atsiranda poreikis steigti viešąsias paslaugas ir jų kokybę kontroliuojančias institucijas ir papildomai dar kyla viešosios valdžios specializacijos, kompetencijos ir ekspertinių žinių poreikiai.

Liberalizuotose rinkose viešųjų paslaugų teikėjai neretai siekia produktyvumo augimo per sumažintas darbo sąnaudas (mažesni atlyginimai, nestandartinės užimtumo formos naujas technologijas ar greitesnę reakciją į kliento poreikius), o tai atsiliepia ir socialinių paslaugų kokybei, taigi privatizavimo ir liberalizacijos procesai valstybes įpareigoja vertinti socialinių paslaugų teikimo procesų poveikį bei skirti daugiau dėmesio teikiamų paslaugų kokybės stebėsenai (vystyti stebėsenos bei matavimo instrumentus), užtikrinti priežiūros ir kokybės institucijų tinklo buvimą bei specialistų kompetenciją (ekspertinės žinios) [333, p. 3]. Šios socialinių paslaugų sistemos veiklos ir jų tobulinimas sudaro pagrindines ateities viešojo valdymo veiklos tobulinimo trajektorijas. Šalia pokyčių viešajame sektoriuje, privatizavimo procesai keičia ir NVO bei privataus sektoriaus organizacijų statusą ir padėtį. Reakcija į tokius vaidmens ir santykio su viešuoju sektoriumi pokyčius, suponuotus privatizavimo procesų, yra dvilypė. Viena vertus, NVO ir privatus sektorius tapo labiau pripažintu viešojo sektoriaus, kita vertus, šių sektorių organizacijos tam tikra dalimi praranda savo autonomiją (tampa viešojo sektoriaus dalimi ir pradeda veikti pagal viešosios valdžios sistemos nustatytas taisykles, t.y. vyksta procesai, aptarti 1.2 skyriuje). Taigi NVO jau nebėra nevyriausybiniis sektorius savo prigimtimi (grynąja) prasme, jis veikia tampa viešojo sektoriaus veikėju (netgi ne viešojo sektoriaus partneriu, kaip viešojo sektoriaus aplinka), privatizavimui suteiktos „privilegijos“ teikti socialines paslaugas, kartu augina jų priklausomybę nuo viešojo sektoriaus lėšų bei atskaitomybę už teikiamas paslaugas [166]. Taigi šio proceso kontekste kalbama apie hibridinių organizacijų formavimosi tendencijas, tokių organizacijų valdymas ir veikia kelia naujus iššūkius visoms su jų veikla susijusioms šalims.

Veiksmingai ir efektyviai veikiančiai valdymo struktūrai suformuoti reikalinga įvertinti galimus decentralizacijos privalumus ir trūkumus, kaip tikėtinas proceso pasekmės. Decentralizacija dažniausia vertinama kaip pozityvus ir teigiamai viešojo valdymo sistemą bei finansus veikiantis procesas [25, p. 83]. Nors decentralizacijos, kaip ir bet kurios kitos reformos, rezultatus lemia daugelis veiksnių, vistiek paprastai kaip pozityvūs decentralizacijos padariniai minimi fiskalinės ir politinės atsakomybės, politinio dalyvavimo ir demokratinės atsakomybės augimas, ekonominis efektyvumas, kurio priežastis raciona-

lesnis viešųjų išlaidų panaudojimas, konkurencingumo augimas, kurio pasekmės – auganti paslaugų kokybė ir įvairovė bei inovacijos, subnacionalinei valdžiai padidėjęs prieinamumas prie centrinės valdžios išteklių, skatinamas vietinės valdžios administracinių gebėjimų augimas ir tolygi regioninė plėtra [221, p. 3]. J. Baltušnikienė, apibendrinama daugelių mokslininkų išvalgas, išskyrė šiuos decentralizacijos privalumus: viešojo sektoriaus plėtros ribojimas, demokratizacijos procesų plėtra, per piliečių pasirinkimo ir sprendimo priėmimo galimybių vystymas, viešųjų paslaugų augimas per jų prieinamumo plėtrą, pozityvus poveikis sąlygų inovacijų kūrimui sudarymui, viešųjų paslaugų įvairovės skatinimas, konkurencijos vystymas [25, p. 86].

Šalia privalumų išskiriami ir decentralizacijos trūkumai, t.y. decentralizacija gali turėti įtakos netolygiai regionų plėtrai per skirtingus regionuose veikiančių įstaigų organizacinius ir administracinius pajėgumus, lemti ekonominį disbalansą, centrinės valdžios kontrolės apimčių mažėjimą, netolygų ir ne vienodos kokybės paslaugų teikimą [221, p. 7], sukelti „mokesčių karus“ [25, p. 84] tarp vietos savivaldos subjektų, ribojama „masto ekonomikos“ efekto raiška bei galima aukštos kvalifikacijos darbuotojų subnacionaliniuose valdymo subjektuose stoka [25, p. 86].

Socialinių paslaugų decentralizacija keičia ryšių tarp valstybės ir jos piliečių struktūrą, skatina piliečių aktyvumą ir atsakomybę už savo gerovę. Socialinės paslaugos orientuojamos į individualų arba kompleksinį (šeimai) teikimą, jų pasirinkimo bei galimybių mokėti už paslaugas sukūrimą ir plėtojimą. Pasikeitusi socialinių paslaugų sistema apima platesnį socialines paslaugas teikiančių organizacijų spektrą, kurios veikia vietos lygiu teikdamos socialines paslaugas. Kartu pasikeičia ir socialinėms paslaugoms skirtų lėšų valdymas. Socialinių paslaugų teikimo finansavimas vykdomas savivaldybių, kurios atsakingos už vietinių bendruomenių gerovės užtikrinimą, reikiamų paslaugų organizavimą ir bendradarbiavimą su įvairiomis socialinio darbo paslaugų organizacijomis [161, p. 22]. Vis tik, nepaisant didelės privataus sektoriaus plėtros, jo dariniai negali pakeisti valstybinės viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo funkcijų priimant politinius ir ekonominius sprendimus [219, p. 29] ir veiklos priežiūros (kontrolės) vykdomos viešojo sektoriaus poreikio.

Naujajam viešajam valdymui sprendžiant socialinio saugumo problemas labai svarbus vaidmuo tenka decentralizavimo ir centralizacijos viešajame sektoriuje laipsniui. Skirtingose šalyse praktikuojami skirtingo tipo ir santykių tarp centrinės valdžios ir municipalinio valdymo lygmens modeliai: vienur būdinga centralizacija, kitur daugiau linkstama prie didesnių galių suteikimo ir sprendimų priėmimo laisvės perdavimo vietiniams municipalitetams.

Anot A. Raipos, socialinių problemų valdymą dabartiniu metu veikia modernios valstybės reguliavimo formos [220, p. 81]. Dėl socialinių paslaugų ekonomiško siekio tendencijų, rinkos plėtros bei stiprėjančios konkurencijos tarp įvairių tiekėjų socialinių institucijų administravimas įgauna vis didesnę reikšmę, todėl organizuojant socialinių paslaugų įstaigų veiklą daugiau dėmesio skiriama vadybai, padedančiai mažesnėmis sąnaudomis siekti geresnių rezultatų [295].

1.4. Modernizavimo metodas –viešojo valdymo reforma

*„Viešojo valdymo reforma dabar madinga ir nė viena
save gerbianti valdžia negali jos ignoruoti“
Wright*

XX a. ir XXI a. viešasis valdymas pasižymėjo pokyčių iniciatyvomis, kuriomis buvo siekiama viešojo valdymo efektyvumo, veiklos gerinimo bei rezultatyvumo. Viešajame sektoriuje keliasdešimt metų vykstančios valstybinės veiklos gerinimo iniciatyvos, efektyvumo, našumo ir racionalumo paieškos apėmė daugelį priemonių, kurios bendrąją prasme vadinamos tokiais terminais, kaip „*viešojo valdymo reforma*“, „*viešojo sektoriaus modernizavimas*“ ar „*inovavimas*“. Galima teigti, kad „viešojo valdymo reformų atsiradimas bei jų turinys yra tarpusavyje konfliktuojančių ir konkuruojančių vertybių, nuomonių, požiūrių, kas yra „geras viešasis valdymas [20, p. 18]“, rezultatas. Neretai viešojo valdymo reformos siejamos su Naujosios viešosios vadybos (NVV) klestėjimo periodu, t.y. teigiama, kad viešojo valdymo reformos yra NVV pasekmė. Viešojo valdymo reformų vykdymas yra permanentinis procesas ir tik globalaus tinklo poveikis nulėmė pakankamai greitus ir trumpalaikiame periode vykstančius pokyčius viešajame valdyme (siejamas su NVV), o tai nulėmė didelę reformų kiekio koncentraciją tam tikru periodu, tai sudarė prielaidą, kad NVV yra tolygi viešojo valdymo reformai, t.y. jos priežastis ir pasekmė. Nors reformos viešajame sektoriuje nėra naujas reiškinys, tačiau ankstyvosios modernybės periodu jų plėtra buvo nuosaikesnė ir fragmentiška dėl globalizacijos ir tinklų (spartesnė informacijos sklaida, efektyvesnis patirties dalijimasis ir „mados vėjų“ sklaida). Žiūrint į tolesnę laiko perspektyvą, galima tikėtis, kad reformų koncentracijos taškų dažnio periodas trumpės.

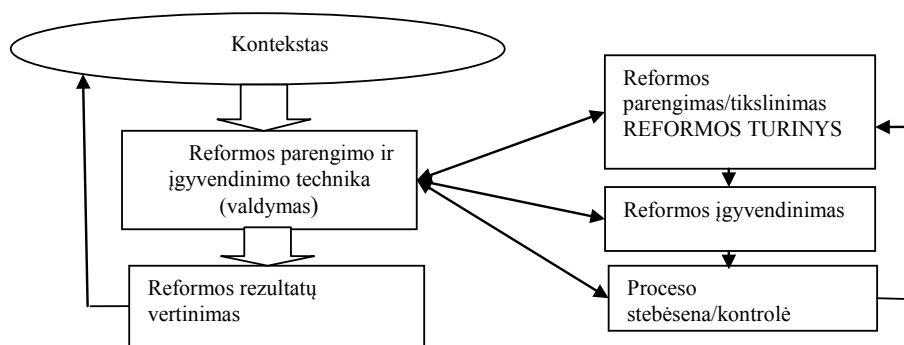
Anot E.Gaulės, viešojo valdymo reformų analizė rodo reformos objektų atsikartojimą, pastebint, kad šios „reformos pakartotinai praranda tikslus, o reformų įgyvendinimas kelia klausimus tiek praktikams, tiek teoretikams“ [106]. Taigi aktyvūs viešojo valdymo reformų procesai bei reformų vykdymo problematika suformavo reformų tyrimų teoriją, kuri nagrinėja tiek reformų įgyvendinimo procesų valdymą, tiek reformų strategijas ir jų įgyvendinimo vertinimo aspektus, kurie aktualūs reformų vykdymo praktikams ir tyrėjams. Taigi susiduriamasu reformos sampratos dualumu, t.y. ar viešojo valdymo reforma plačiąja prasme turėtų būti suprantama kaip atskira viešojo valdymo teorija, susijusi su konkrečiu viešojo valdymo modernizavimo turiniu (pvz., NVV doktrina), ar tai vistiek pokyčių vykdymo priemonė/įrankis/strategija, ar šie požiūriai neprieštaruoja vienas kitam.

Reforma dažniau pasitelkiama kaip modernizavimo iniciatyvų realizavimo priemonė, kuri, anot A.Raipos, akcentuoja nuoseklias ir tikslingas pastangas reinventorizuoti organizacijų struktūras, jos narių elgesį, organizacinės kultūros elementus ir bruožus, jų tikslas eliminuoti sistemos trūkumus [221, p. 229]. Viešojo valdymo reforma „nėra savitikslis procesas. Valdymo permainos viešajame sektoriuje nėra tik tam tikrų pavienių, savitų reiškinų kombinacija“ [20, p. 19]. V.Nakrošis viešojo valdymo reformą apibūdina kaip esminius viešojo valdymo struktūros ir procesų pokyčius [36, p. 66]. A.Tumėnas viešojo valdymo reformą apibrėžė kaip valdančiosios sistemės veiksmus, kuriais siekiama sukurti planuojamus ir vairuojamus pokyčius [281], anot S.Puškorius „reformas būtina vykdyti nuolat, ir jos skiriasi tik turiniu, dydžiu bei įgyvendinimo terminais“ [213, p. 138]. E.Backūnaitė teigia, kad „daugeliu atvejų reformos apibūdinamos kaip planuotų pastangų

rezultatas, esant tam tikro lygio politizavimui, tačiau neinkrementinės prigimties tikslų ir įvykdymo atžvilgiu“ [20, p. 19], Pollitt & Bouckaert pateikia detalesnę viešojo valdymo reformos sąvoką: „viešojo valdymo reforma yra susijusi su viešojo sektoriaus organizacijų pokyčiais siekiant, kad šios (tam tikra prasme) veiktų geriau“ [191, p. 32] ir šią sąvoką papildė dar keliais elementais, pažymėdami, kad pokyčiai turi remtis tam tikra ideologija, jiems tiek pradžioje, tiek pabaigoje taką daro įvairūs veikėjai ir pokyčiai atspindi būtent šių veikėjų elito rūpesčius ir prioritetus, todėl turi būti stebimas valdymo reformų legitimacijos aspektas ir kt. Neretai viešojo valdymo reformos sąvoka vartojama tame pačiame kontekste kaip ir sąvokos viešojo valdymo tobulinimas, inovacijos ar modernizavimas. Pollitt & Bouckaert teigia, kad šios sąvokos savyje talpina skirtingus reiškinių aspektus: greitį, pobūdį, vertę ir turi būti vartojamas atsižvelgiant į sistemas, apie kurių kalbama, kontekstą. Taigi vertinant viešojo valdymo reformos sąvoką įvairovę, galime išskirti šias pagrindines reformos dedamąsias: (1) *subjekto* ir *objekto* konceptai (tai inspiruoja pokyčius ir kur juos inspiruoja), (2) *laiko* arba *trukmės* konceptas (reformos pradžios ir pabaigos taškai), nors reformą keli mokslininkai įvardijo tęstiniu procesu, reforma turėtų būti suprantama, kaip baigtinis procesas, su jos pradžios ir baigties taškais ir stebėsenos etapais, reformos neturėtų tapti nuolatine veikla, priešingu atveju galima būtų kalbėti daugiau apie inkrementinio pobūdžio ciklišką sistemos tobulinimą, taikant įvairias technikas ar priemones, „reformų pradžia gali būti laikoma reformistinių veiklų iniciatyva, ateinanti iš administracinių sistemų išorinės arba vidinės aplinkų, atsiradus pirmosioms suinteresuotųjų grupių pastangoms, keliančioms tam tikrus tikslus pirmosios interpretacijoms, prognozėms ir išvadoms“ [20, p. 19], reformų pabaigos etapas turėtų būti apibrėžiamas reformas iniciavusių subjektų; (3) glaudžiai su laiko konceptu yra susijusi *tikslo* dedamoji, t.y. reforma yra tikslingas procesas, jos galutinis rezultatas yra planuojamas ir valdomas, todėl reforma pasižymi baigtinio taško buvimu, priešingu atveju turėtume kalbėti apie nesėkmingą ar netinkamą reformos proceso valdymą, ir (4) paskutinė dimensija yra reformos *kontekstas* (arba reformos erdvė), t.y. kokiomis sąlygomis, kokioje aplinkoje vykdoma reforma. Taigi *viešojo valdymo reforma gali būti suprantama kaip esminio tikslingo ir pozityvaus pokyčio, paremto patikima informacija ir duomenimis, vykdymas viešojo sektoriaus sistemoje ar jos dalyje per tam tikrą (nustatytą) periodą.*

Ch.Pollitt ir G.Bouckaert reformas skiria į fundamentalias ir mažias fundamentalias, t.y. bendrąja prasme vyksta pripažintų praktikų pritaikymas ir derinimas, antro lygmens reformos apima tam tikrų metodų parinkimą, o trečio lygio reformos apima pokyčius idėjų sistemose, kurios sudaro bendruosius tikslus ir struktūras [205]. E. Gaulė skiria dvi reformų stadijas: 1) bazinės reformos, kuriomis siekiama sukurti arba sustiprinti viešojo sektoriaus discipliną, ir 2) sudėtingesnės viešojo sektoriaus reformos [19]. A. Raipa teigia, kad teoretikai viešajame sektoriuje vykstančias reformas skirsto į tris lygmenis: pirmajame lygmenyje vyksta praktinių pasiekimų įvairiose valdymo sferose modernizavimas. Antrojo lygio reformos uždavinys yra padėti organizacijoms parinkti reformų metodus ir procedūras. Trečiojo lygio reformas teoretikai suvokia kaip pokyčius meta- ir mega- lygmenyje, t.y. ideologiniame, doktrininiame lygyje. Apibendrinant viešojo valdymo reformas, objektyviausia jas būtų grupuoti pagal poveikio mastą (visą sistemą apimančios, valdymo sritį apimančios, institucinės ir pan.) ir siektiną rezultatą/tikslą (ideologinės, struktūrinių pokyčių ir pan.).

E. Gaulė, integruodama sisteminių ir procesinių požiūrius, konstruoja viešojo valdymo reformos teorinį modelį išskirdama šiuos elementus: (1) *reformos kontekstas*, kuris apima tiek išorinės aplinkos, tiek vidinės aplinkos veiksnius, kurie turi įtakos reformos procesui, (2) *reformos mechanizmas* (reformos turinys: vizija, tikslai ir uždaviniai; reformos procesas: etapai, valdymo būdas, įgyvendinimas); (3) *reformos rezultatai* (viešojo valdymo sistemai) ir (4) *poveikis* (valstybės valdymui)[106]. S.Puškorius teigia, kad „išnagrinėta užsienio šalių patirtis rengiant ir įgyvendinant įvairių reformų programas išskirtinos dvi reformų dalys: reformų aplinka ir valdymo dimensijos. Svarbiausiomis reformų aplinkos dalimis laikomos ideologinės nuostatos, tarptautiniai išpareigojimai, politiniai ir administraciniai valdymo aspektai, ekonominiai ir finansiniai veiksniai, pilietinės visuomenės plėtros veiksniai, reformų vykdymo patirtis, užsienio specialistų rekomendacijos [211, p. 143]. Reformų sėkmę lemia ne tik jau aukščiau aptarti veiksniai: kontekstas, strategija, ideologija ir pan., taip pat yra svarbu „geriau derinti skirtingus viešojo valdymo reformos įgyvendinimo būdus. Pagrindinis būdas viešojo valdymo reformai įgyvendinti turėtų būti nuosaikus vadybinis, pagrįstas politiniais Vyriausybės prioritetais, įgyvendinimo programomis (ar tarpinstituciniais priemonių planais) bei projektais, jų įgyvendinimo stebėseną ir vertinimą“[189, p. 91]. Svarbi yra reformos valdymo dimensija, reformos įgyvendinimo strategija bei gebėjimai valdyti pokyčius. S.Puškorius (2001) išskirtas dvi reformos dimensijos: reformos kontekstą ir reformos valdymą, turėtų būti papildyti keliomis reformos dedamosiomis, taigi struktūrinės reformos dalys galėtų būti: *reformos kontekstas* (aplinka), reformos *parengimo ir įgyvendinimo technika* (reformos valdymas), *reformos turinys* ir *reformos įgyvendinimo vertinimas*.



Šaltinis: sudaryta autoriaus

8 pav. Viešojo valdymo reformos modelis

Reformos vykdymas yra paremtas nepasitenkinimu esama situacija ir siekiu ją gerinti. „Reformų pradžia gali būti laikoma reformistinių veiklų iniciatyva, ateinanti iš administracinių sistemų išorinės arba vidinės aplinkų, atsiradus pirmosioms suinteresuotųjų grupių pastangoms, keliančioms tam tikrus tikslus pirmosios interpretacijoms, prognozėms ir išvadoms“[20, p. 18]. Bet kokios reformos iniciatyva atsiranda (1) *reformos konteksto* aplinkoje, kontekstas generuoja reformą dėl noro spręsti itin aktualią, opią konkrečiam periodui problemą. Tačiau verta paminėti, kad vykdyti organizacines ar institucines re-

formas trukdo taip pat konteksto veikėjai, arba tiksliau jų „du požiūriai: 1) dominuojanti populiarai administracinių reformų koncepcija, kad nereikia taisyti to, kad dar nėra „sulūžę“, ir 2) politikų ir administratorių neryžtingumas sprendžiant klausimus, kurie nėra viešai pripažįstami kaip problemos“ [20, p. 19]. Reformos išsivysčiusiose šalyse yra projektuojamos demokratinų vyriausybių ir dažniausiai remiamos elektorato, o besivystančiose šalyse reformos įgyvendinamos tam tikrų organizacijų (tarp jų ir tarptautinių) iniciatyva, todėl piliečiai dažnai nepalaiko reformų iniciatyvų.

(2) *Viešojo valdymo reformų turinys* bendriausia prasme dažnai apima egzistuojančios valstybės, organizacijos, bendruomenės sustiprinimą ir sutvirtinimą, tikintis pagerinti situaciją visuomenėje (organizacijoje), viešojo sektoriaus išlaidų mažinimą, konkurencingumo didinimą, viešosios politikos ir piliečių poreikių atitikimą ir įgyvendinimą, viešųjų paslaugų teikimo tobulinimą ir viešojo, privataus bei nevyriausybinių sektorių tarpusavio pasitikėjimo ir visuomenės pasitikėjimo valdžia didinimą, inovatyvumo skatinimą ir plėtrą, alternatyvių, inovatyvių veiklos metodų paiešką ir pan. Ch.Pollitt ir G.Bouckaert išskyrė šias strategines viešojo sektoriaus reformų galimybes: (1) *Ryšių tarp politinės sistemos priežiūra*. Viešojo administravimo sistema kartu su rinkos ekonomika stipriną kontrolę tradicine prasme, t.y. skatina riboti išlaidas, mažinti darbuotojų skaičių, siekti veiklos efektyvumo ir pan.; (2) *Sistemos modernizacijos strategija*, kuri apima lankstesnių, greitesnių administravimo metodų diegimą; (3) *Sistemos marketizacija* įdiegiant įmanomai daugiau rinkos tipo mechanizmų bei išlaikant egzistuojančią administravimo struktūrą. Diegiant privataus sektoriaus veiklos principus, didinamas veiklos efektyvumas, jautrumas klientų poreikiams; (4) *Administracinės sistemos veiklos apimčių mažinimas*, rinkai perduodant dalį funkcijų per privatizavimo ir kontraktavimo procesus [205]. Savo ruožtu K.Schedler, L.Jones ir R.Mussari išskiria šias viešojo valdymo strategijas: (1) atskaitomybės didinimas; (2) decentralizacija ir atsakomybės už sprendimų priėmimą bei valdymą delegavimas; (3) IT taikymas siekiant pagerinti valdymą bei atliepti klientų lūkesčius; (4) plėtoti ir gerinti valdymo kontrolės sistemas viešajame sektoriuje; (5) antikorupcinių mechanizmų vystymas (liberalizacija); (6) veiklos rodiklių sistemos kūrimas ir naudojimas viešojo sektoriaus institucijose [255;p. 2]. V.Smalskys (2007) išskiria šiuos pagrindinius administravimo reformų tipus: (1) *struktūrinės funkcinės reformos*, apimančios organizacijų ir institucijų struktūrų, pavaldumo ir valdymo pertvarkymą; (2) *decentralizavimo reformos*, apimančios valdingų įgaliojimų ar funkcijų perdavimą žemesnio hierarchinio lygio subjektams, privačiam ar nevyriausybiniam sektoriams [261, p. 93]. J.E.Lane skiria šiuos ryškus viešojo sektoriaus reformų tipus – *decentralizavimą ir privatizavimą* [163]. Dar vienas pakankamai populiarus būdas modernizuoti viešąjį sektorių yra jo *dereguliavimas*, t.y. keičiamos viešojo reguliavimo schemas, valdančios įvairias rinkas [161]. Privatizavimas yra vienas populiariausių viešojo sektoriaus reformų tipų ir gali būti ta strateginė išeitis gerinant valstybės institucijų veiklą ir didinant visuomenės gaunamas pajamas [236, p. 16]. Decentralizavimas įvedė pakeitimus viešojo sektoriaus politinėse institucijose, o privatizavimas sukėlė ekonominių institucijų pokyčius. Reformų turinys bendriausia prasme apima platų spektrą viešojo valdymo tobulinimo įrankių taikymą (pavienių arba komplekso). Reformų turinį demokratinėse valstybėse paprastai apsprendžia politikai, kuriems yra suteikta politikos iniciatyvos teisė, tačiau priklausomai nuo teisinių įgaliojimų suteikimo, ši iniciatyva gali būti perduota ir vykdomajai valdžiai (pvz., Vyriausybei).

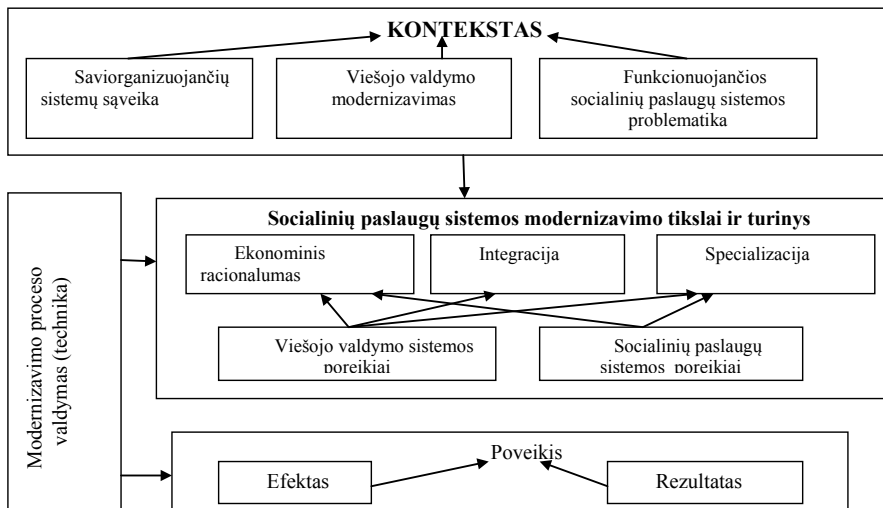
Taigi viešojo valdymo reformos savo turiniu yra nukreiptos į esamos situacijos keitimą geresnės link. Konkretus reformų turinys (ideologija, siektinas rezultatas ir pan.) idealiuoju atveju yra lemiamas konteksto (aplinkos), tačiau realybėje susiduriama su reformas inicijuojančiųjų subjektyviomis reformų vizijomis, kurių turinys nebūtinai pasižymi konkrečia, logiška ir nuoseklia ideologija ar tam tikra viešojo valdymo modelio metodologija.

(3) *Reformos parengimo ir įgyvendinimo technika (valdymas)*. Apžvelgus daugelio valstybių ir valstybės skirtingų sektorių reformas pastebima, kad jos visos pasižymi vienu bendru požymiu, t.y. skirtingais jų vykdymo būdais (strategijomis ir tikslais). Universalus arba bendrasis reformos vykdymo modelis gali būti apibūdinamas tokiomis charakteristikomis kaip išorinis spaudimas ir bendri konstituciniai suvaržymai, ypač laiko ir vietos požiūriu, bei institucinės charakteristikos, virtusios skirtingais reformų procesais, kurie išryškino bendras valstybių savybes [15, p. 15]. Anot A.Raipos, siekiant suprasti reformos tikslus ir kryptingai jų siekti, būtina pažinti bendrąsias valdymo problemas ir skirti atitinkamą dėmesį valdymo reformų analizei, kuri susijusi su tam tikros „sekos veiklos etapais: darbotvarkės nustatymu, politikos formavimu, politikos įvedimu, politikos įgyvendinimu, politikos įvertinimu, politikos tęstinumu ir jos užbaigimu“ [219, p. 23]. Apskritai reforma turi būti aiškiai, viešai, formaliai apibrėžta, oficialiai įtvirtinta norminiuose valstybinių institucijų dokumentuose, nes šių reformų vykdymui labai didelę reikšmę turi laiko faktorius, t.y. galutinius reformos vykdymo rezultatus galima vertinti, tik praėjus tam tikram laikotarpiui nuo formalios reformos įgyvendinimo pabaigos. Reformos įgyvendinimo procesas paprastai pasižymi tam tikromis stadijomis, kurios įgalina koreguoti reformos turinį valdyti ir stebėti reformos įgyvendinimo eigą, laiku užtikrinti reikalingus veiksmus sėkmingam reformos vykdymui ir administravimui.

Viešojo valdymo modernizavimo teorija akcentuoja sistemingos (4) *stebėsenos (monitoringo)* svarbą [219; p. 26], neretai pasitaiko reformų „persidengimo“ procesai, kada viena reforma keičiama kita, neįgyvendinus buvusios (be abejonės, pasitaiko atveju, kai reformos įgyvendinimo procese reforma nebetenka aktualumo, tačiau tai veikiau turėtų būti išimtis, o ne tendencija). Kiekvienos reformos įgyvendinimo eiga turi būti nuolatos stebima ir atliekamas galutinis reformos įgyvendinimo vertinimas, t.y. turi būti pamatuota, ar reforma pasiekė užsibrėžtą tikslą. Reformos įgyvendinimo vertinimas šiuo metu yra bene silpniausiai išvystytas procesas, tai lėmė keli veiksniai: visų pirma, objektyvius reformų įgyvendinimo rezultatus galima vertinti tik po 2–5 m. po reformos įgyvendinimo pabaigos, taigi bėgant laikui šis procesas gali tapti ir nebeaktualus besikeičiantiems konteksto veikėjams, taip pat stinga aiškiai nustatytų reformos sėkmės pamatavimo kriterijų ir tinkamai išvystytų, objektyvių vertinimo instrumentų.

1.5. Teorinis socialinių paslaugų modernizavimo viešojo valdymo modernizavimo kontekste modelis

Atlikus teorinę socialinių paslaugų sistemos viešojo valdymo modernizavimo kontekste prielaidų analizę bei apibendrinus šios analizės rezultatus galima konstruoti socialinių paslaugų sistemos modernizavimo teorinį modelį (žr. 9 pav.).



Šaltinis: sudaryta autoriaus.

9 pav. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimas viešojo valdymo modernizavimo kontekste

Ankstesniuose skyriuose aptarta, kad sistemos modernizavimo poreikis formuojasi pagal kontekstą. Ši poreikį socialinių paslaugų sistemoje lemia saviorganizacijos procesai ir sistemų sąveika, viešojo valdymo sistemos pokyčiai ir problematika bei socialinių paslaugų sistemos problematika. Šie veiksniai suponuoja poreikį keisti funkcionuojančią sistemą, tokia kaita gali būti identifikuojama kaip modernizacija, jeigu apima pagrindinius tris ramsčius (ekonominį racionalumą, integraciją bei specializaciją), modernizavimo turinys yra priklausomas nuo viešojo valdymo sistemos poreikių (sistema brėžia posisteminių vystymo gaires ir bendras veiklos tendencijas ir kryptis) bei socialinių paslaugų sistemos poreikių (funkcionuojančios sistemos trikdžiai, ypatybės ir poreikiai nulemia jos vystymo kryptis). Modernizavimo turinys (arba strategija) pati savaime nenulemia modernizavimo procesų svarbos, ji yra tiesiogiai priklausoma nuo modernizavimo procesų technikos (įgyvendinimo būdų ir priemonių visumos). Nors įgyvendinimo technika pasižymi tam tikrais standartizuotais etapais, vistiek kiekvienu atveju ji yra unikali (modernizavimo strategija gali būti realizuojama pasitelkiant „reformos“, „priemonių plano“ ar kitas formas), šioje disertacijoje dėmesys skiriamas socialinių paslaugų sistemos modernizavimo turiniui, techniką aptariant fragmentiškai. Paskutinis modernizavimo proceso etapas apima modernizavimo veiklų poveikio vertinimą.

Taigi, siekiant parengti Lietuvos socialinių paslaugų sistemos modernizavimo modelį, būtina sukonstruoti teorinį modelį „užpildyti“ Lietuvos atvejo duomenimis, todėl antrajame disertacijos skyriuje yra pateikiama socialinių paslaugų sistemos viešojo valdymo modernizavimo kontekste Lietuvos atvejo studija, tyrimo metu surinkti duomenys sudarė prielaidas modeliuoti Lietuvos socialinių paslaugų sistemos modernizavimą.

II. SOCIALINIŲ PASLAUGŲ SISTEMA VIEŠOJO VALDYMO MODERNIZAVIMO KONTEKSTE: LIETUVOS ATVEJO STUDIJA

2.1. Socialinių paslaugų sistemos empirinio tyrimo metodologija

Šis disertacijos skyrius apima socialinių paslaugų sistemos Lietuvoje transformacijų viešojo valdymo modernizavimo kontekste analizės ir egzistuojančių socialinių paslaugų sistemos probleminių sričių identifikavimo tyrimo metodologijos pagrindimą. Skyriuje apžvelgiami filosofiniai empirinio tyrimo pagrindai ir grindžiama tyrimo teorinė prielaida, apibrėžiami empirinio tyrimo tikslai bei uždaviniai, atsižvelgiant į juos parengiamas tyrimo dizainas ir aptariama tyrimo loginė schema, identifikuojami duomenų rinkimo metodai, duomenų analizė ir interpretacija.

2.1.1. Tyrimo teorinės prielaidos

Kiekvienas fenomenas gali būti analizuojamas iš skirtingų pozicijų ar pasitelkiant tam tikras požiūrių grupes kaip konceptualesius fenomeno aiškinimo pagrindus. Fenomeno aiškinimas pasitelkus skirtingas požiūrių grupes atskleistų plačiausią ir įvairiapusę fenomeno vaizdinį [69, p. 6]. Mokslinėje literatūroje nėra galutinio ir vienodo būdo ar priemonių rinkinio, galinčio užtikrinti „tiesos“ atradimą. Socialinių mokslų pobūdžio aiškinimo prielaidos apima šiuos svarbiausius aspektus: ontologiją (ar realybė yra išoriška sąmonei, ar yra žmogaus sąmonės produktas: *nominalizmas vs. realizmas*), epistemologiją (kaip gali būti įgyjamos žinios ir kaip gali būti randama tiesa: *pozityvizmas vs. antipozityvizmas*), žmogiškosios prigimties aspektą (mes esame mūsų aplinkos produktas ar mes kuriamo aplinką: *voliuntarizmas vs. determinizmas*), metodologiją (kokie tyrimo metodai yra tinkami tiesai atrasti: *ideografinis vs. nomotetinis*), aksiologiją (koks yra vertybių vaidmuo tyrime, ar tyrėjas yra laisvas nuo savo išankstinės patirties ir vertybių: *vertybiškai laisvas vs. vertybiškai orientuotas*). Šiuo atveju kalbama veikiau apie ideografinį, vertybiškai orientuotą, antipozityvistinį (postpozityvistinį) nominalistinį tyrimą.

Instrumentų socialinių paslaugų sistemos ir modernizavimo prielaidų analizei tikslinga ieškoti filosofijoje ir sociologinėse teorijose. L.O. Chua (1983) teikia pirmenybę tokiai paradigms klasifikacijai: pozityvizmui (ir jo formoms, neofunkcionalizmui, postpozityvizmui ir pan.), interpretacinei (hermeneutika, fenomenologija, etnometodologija ir pan.) bei kritinei (marksizmas, kritinė socialinė teorija) paradigms (žr. 10 lentelę).

Epistemologija yra kiekybinių ir kokybinių metodologijų pagrindas: kiekybinė metodologija neretai traktuojama kaip pozityvistinis požiūris į nagrinėjamą fenomeną, o kokybinė metodologija suprantama kaip interpretacinis arba fenomenologinis požiūris [225]. Socialiniuose moksluose pozityvistinis požiūris sulaukia nemažai kritikos dėl galimybių ir pajėgumo objektyviai matuoti ir vertinti nagrinėjamą fenomeną (socialinių mokslų atveju plačiąja prasme tai žinios apie žmogaus (žmonių) elgseną), susiduriama su pozityvizmo ontologijos prielaidų pažeidžiamumo problematika, t.y. žmonių elgsena nepaklūsta dės-

niams ar matematinei logikai, jie kaip tiriami objektai nėra vienodi ir pan. [272, p. 70]). Todėl empiriniai tyrimai, kurie neįvertina socialinio tiriamojo reiškinių aspekto, kelia abejonių dėl savo pagrįstumo [225], t.y. „epistemologinių pagrindų pozityvistiniuose tyrimuose kritika verčia abejoti šios metodologinės prielaidos galimybėmis apibrėžti realybę tiriant socialinius reiškinius“ [272, p. 70].

10 lentelė. Paradigmų klasifikacija pgl. L.O.Chua

Kriterijų klasifikacija	Pozityvistinė	Interpretacinė	Kritinė
Nuostatos apie fizinę ir socialinę realybę	Egzistuoja vienintelis realus interesų fenomenas ir egzistuoja unikalus geriausias bet kokio fenomeno aspekto aprašymas	Socialinis pasaulis nėra duotybė. Jis yra kuriamas ir įtakojamas per žmonių veiksmus ir sąveika. Realybės pokyčių interpretacija laike, aplinkybių kontekste	Socialinė realybė yra kuriama žmonių bet kartu ir egzistuoja objektyviai, dominuoja žmogiškoji patirtis.
Nuostatos apie žinių prigimtį	Deduktyvi logika tiriant vienašalį, priežastinį generalizuotą santykį, atsižvelgiant į prognozuojamus visuomenės elgesio modelius	Apima įėigą į socialinį pasaulį generuojant socialinius procesus	Socialinio pasaulio interpretacija nėra pakankama, būtina dar ir objektyvi aplinkybių analizė per teorinio tinklo prizmę.
Nuostatos apie žinių ir empirinio pasaulio ryšį	Bendros nuostatos yra žinomos ir atitinkami pradinės sąlygos gali būti manipuluojamos, mes galime kurti norimą valstybinę veiką Tyrimas yra vertybiškai neutralus	Žinios niekada nėra vertybiškai neutralios. Silpnas konstrukcionistinis požiūris: tyrėjas dažniausiai apibrėžia fenomeną veikėjo žodžiais. Stipri pozicija: tyrėjo interpretacijos papildo aktualų pasaulio supratimą, daro įtaką veikėjų socialinei realybei	Gali transformuoti ir veikėjus ir tyrėjus. Teorijos paskirtis yra inicijuoti pokyčius socialiniuose santykiuose eliminuojant dominavimą.

Šaltinis: Orlikowski ir Baroudi (1991).

Interpretacinis požiūris suprantamas kaip požiūris į žinių gavimą pasitelkiant kokybinių tyrimų metodologiją. „Kokybinis tyrimas yra suvokimo procesas, grindžiamas individualiomis žmonių socialinių problemų tyrimo tradicijomis. Tyrėjas konstruoja kompleksinį, holistinį paveikslą“ [285, p. 33]. Kokybinių tyrimą sudaro interpretacinės ir materialios praktikos, kurios paverčia pasaulį matomu [76, p. 3]. Anot I.Luobikienės, kokybiniai tyrimai yra tinkami socialinių bei kultūrinių reiškinių analizei [172, p. 50]. Tokio pobūdžio tyrimuose į tiriamą reiškinį žiūrima iš subjekto pozicijų, tyrimo metodų tikslas yra išsiaiškinti tiriamo fenomeno prasmę, tikslą ir kontekstą [272, p. 71].

Burelio ir Morgano apibrėžtos keturios paradigmos (funkcionalizmas, interpretacinė, radikalusis struktūralizmas ir radikalus humanizmas), atskleidamos skirtingus požiūrius į socialinį pasaulį, generuoja skirtingas teorijas, konceptus ir analitinius įrankius, kurie yra skirtingi kitų paradigmų atžvilgiu. Šios keturios paradigmos remiasi skirtingomis prielaidomis apie socialinių mokslų prigimtį (t.y. subjektyvi-objektyvi dimensijos) ir visuomenės prigimtį (reguliavimo- radikalų pokyčių dimensijos) (žr. 11 lentelę) [69, p. 6]. Objektyvistai ieško universalių tiesų, galinčių aiškinti realybę ir santykius tarp elementų, subjektyvistai – koncentruojasi ties kūrimo ir konstravimo bei fenomenų interpretavimo galimybėmis.

11 lentelė. Paradigmos struktūra

<i>Radikalių pokyčių sociologija</i>	
<p><i>Radikalus humanizmas</i> (Egzistencializmas, anarchistinis individualizmas, kritinė teorija)</p> <p>Subjektyvi</p>	<p><i>Radikalus struktūralizmas</i> (Marksizmas, kritinė teorija)</p> <p>Objektyvi</p>
<p><i>Interpretacinė</i> (Fenomenologija, hermeneutika, interpretacinė sociologija)</p>	<p><i>Funkcionalizmas</i> (Integracinė teorija, socialinių sistemų teorija, objektyvizmas, socialinio veiksmo teorija ir kt.)</p>
<i>Reguliavimo sociologija</i>	

Šaltinis: Burrell ir Morgan (1979).

Funkcionalistinės paradigmos atstovai teigia, kad visuomenė turi konkretų būvį ir laikosi tam tikros tvarkos, tokia traktuotė veda prie objektyvios ir vertybiškai neutralios socialinių mokslų sampratos, kuri gali pretenduoti į aiškinamąsias tiesas. Daroma prielaida, kad mokslinės teorijos gali būti vertinamos objektyviai su nuorodomis į empirinius įrodymus, tyrėjas neasocijuoja savęs su tiriamu fenomenu, veikia pasitelkia kruopštų mokslinio tyrimo metodo taikymą, taip pat teigiama galimybė taikyti gamtamokslinius metodus. O interpretacinės paradigmos atstovai teigia, kad pasaulis yra kuriamas individų, socialinė realybė tiek, kiek ji egzistuoja už individo ribų, yra laikoma prielaidų ir intersubjektyvių prasmų struktūra, šis požiūris suponuoja prielaidas teigti, kad egzistuoja aibė realybių, kurios yra nepertraukiamos ir kintančios [69, p. 14].

Visi socialinių mokslų fundamentalias ontologines, epistemologines ir metodologines problemas atspindintys modeliai pripažįsta, kad ieškant įtikinamo socialinių reiškinių paaiškinimo, būtina vertinti visus skirtingų tradicijų akcentuojamus aspektus [41]. Tyrimo teorinių prielaidų sintezė ir vienoda tikrovės reiškinių pažinimo logika mokslinius tyrimus daro efektyvesnius, užtikrina jų aukštesnį lygį, šalina tarp mokslų egzistuojančius barjerus ir sudaro jų sąveikos galimybes sprendžiant mokslines problemas. Taigi kompleksiniai moksliniai tyrimai mokslines problemas gali spręsti giliau ir visapusiškai [272]. Todėl šioje disertacijoje yra derinamos interpretacinės paradigmos ir kai kurios funkcionalizmo nuostatos, akcentuojančios reguliavimo aspektą (modernizacija kaip valdomi pokyčiai visuomenėje ir viešojo valdymo sistemos kaip saviorganizuojančios sistemos

funkcionavimas) bei subjektyvią ir objektyvią dimensijas (integruoja skirtingus požūrius į mokslų prigimtį), kuri vertinga yra siekiant saviorganizuojančių sistemų modernizacijos (sistemos organizavimas/konstravimas siekiant jos vystymo norima linkme), tyrimo dizainas paremtas interpretacine paradigma, kuri grindžiama subjektyvia nagrinėjamų reiškinių interpretacija, paremta tyrėjo patirtimi.

Nagrinėjant socialinių paslaugų sistemos modernizavimo prielaidas ir mechanizmą pasitelkiamos socialinio konstruktyvizmo teorijos nuostatos (preskriptyvinis ir normatyvinis socialinių paslaugų sistemos modeliai). Tyrimo metodika taip pat grindžiama sistemų teorija, kuri yra holistinė, pagal ją fenomenas nagrinėjamas kaip susietas su aplinka, kurioje jis funkcionuoja ir atvirkščiai – aplinka yra susieta su fenomenu, o tai sudarė prielaidas analizuoti, vertinti ir susieti viešojo valdymo sistemos modernizavimą su socialinių paslaugų sistemos modernizavimu. Procesinio požiūrio taikymas tyrime suteikia galimybę žvelgti į socialinių paslaugų sistemą kaip visumą, nagrinėti viešojo valdymo bei socialinių paslaugų sistemos modernizavimo procesus, reformų parengimo ir įgyvendinimo procesus, stebėti ir analizuoti sistemos ir subsistemos sąveiką. Su socialinių paslaugų sistema ir jos funkcionavimu bei viešojo valdymo modernizavimu susiję tyrimai gali būti atliekami pasitelkiant tiek kiekybinius, tiek kokybius tyrimo metodus bei metodologijas. Nors kokybiniai tyrimai dažnai kritikuojami dėl jų „nemoksliskumo“, vistik socialinių mokslų tyrimuose neretai jie tampa pagrindinių įrankių mokslinėms žinioms gauti. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimas viešojo valdymo modernizavimo kontekste yra įvairialypis reiškinys, jo nagrinėjimas ir analizė gali apimti skirtingus reiškinis. Atsižvelgiant į šio reiškinio kompleksiskumą bei apimtį buvo parinkta analitinio (aiškinamojo) atvejo studijos tyrimo strategija.

2.1.2. Tyrimo tikslai ir uždaviniai

Šios disertacijos tyrimo dizainas projektuojamas vykdant tyrimo tikslų ir uždavinių formulavimą, disertacinio darbo tikslas bei uždaviniai lemia tyrimo pobūdį ir tyrimo metodų pasirinkimą.

***Mokslinio empirinio tyrimo tikslas** – dekonstruoti ir aprašyti Lietuvos socialinių paslaugų sistemą, identifikuoti problemines jos veikimo sritis bei pateikti rekomendacijas dėl galimos socialinių paslaugų sistemos modernizavimo krypties viešojo valdymo modernizavimo kontekste.*

Tikslui pasiekti keliami šie **uždaviniai**:

1. Pagrįsti tyrimo metodus bei parengti atvejo analizės ir ekspertinio vertinimo metodiką socialinių paslaugų sistemos modernizavimo kryptčių analizei;
2. Įvertinti socialinių paslaugų sistemos problematiką bei jos vystymosi krypttis Lietuvoje viešojo valdymo modernizavimo kontekste;
3. Atlikti identifikuotų probleminių sričių bei socialinių paslaugų sistemos modernizavimo kryptčių ekspertinį vertinimą ir ekspertų nuomonių suderinamumo vertinimą.

Objektas – socialinių paslaugų sistema Lietuvoje.

Siekiant empirinio tyrimo tikslo, tyrimas skaidomas į atskiras dalis:

- Viešojo valdymo sistemos modernizavimo apžvalga: Vyriausybės veiklos programų ir viešojo valdymo modernizavimo strateginių dokumentų analizė;
- Socialinių paslaugų sistemos dekonstrukcija;

- Socialinių paslaugų sistemos modernizavimo Lietuvoje atvejo tyrimas;
- Socialinių paslaugų sistemos veikimo probleminių sričių identifikavimas.

Kiekvienai iš atskirų tyrimo dalių keliami individualūs tikslai ir uždaviniai, kurie yra pagrindinė priemonė bendrojo mokslinio empirinio tyrimo tikslo pasiekimui.

Siekiant išanalizuoti Lietuvos socialinių paslaugų sistemą ir jos modernizavimo procesus viešojo valdymo modernizavimo kontekste, būtina apžvelgti viešojo valdymo sistemos Lietuvoje modernizavimo tendencijas, šiam tikslui pasiekti keliami tokie uždaviniai:

1. išanalizuoti Vyriausybės veiklos programas (viešojo valdymo politikos ir socialinė apsaugos politikos srityse);
2. išanalizuoti viešojo valdymo tobulinimo (modernizavimo) strateginius dokumentus;
3. identifikuoti Lietuvos viešojo valdymo sistemos modernizavimo tendencijas.

Siekis dekonstruoti Lietuvos socialinių paslaugų sistemą būtinas tam, kad galima būtų detalai išnagrinti tiriamą objektą, t.y. socialinių paslaugų sistemą Lietuvoje, šiam tikslui keliami šie uždaviniai:

išanalizuoti Lietuvos socialinių paslaugų sistemos teisinę, organizacinę aplinką; apibūdinti Lietuvos socialinių paslaugų sistemos elementus ir ryšius tarp jų; pateikti apibendrintą socialinių paslaugų sistemos modelį Lietuvoje.

Socialinių paslaugų sistemos modernizavimo Lietuvoje atvejo tyrimas apima šiuos uždavinius:

1. atlikti socialinių paslaugų sistemos Lietuvoje geneologinę analizę;
2. atlikti socialinių paslaugų sistemos Lietuvoje vykdytų modernizavimo (tobulinimo) iniciatyvų analizę bei pateikti išvalgas apie jų rezultatyvumą.

Socialinių paslaugų sistemos tobulinimo iniciatyvų bei viešojo valdymo modernizavimo iniciatyvų analizė suteikia galimybę įvertinti viešojo valdymo sistemos ir socialinių paslaugų sistemos (subsistemos) sąsajas bei modernizavimo iniciatyvų sisteminių perkėlimą (sistema – subsistema). Vykdamas šias mokslinio empirinio tyrimo atskiras dalis, siekiama identifikuoti socialinių paslaugų sistemos veikimo problemines sritis, šiam tikslui įgyvendinti keliami tokie uždaviniai:

1. atsižvelgiant į išanalizuotų viešojo valdymo ir socialinių paslaugų sistemos modernizavimo dokumentus, socialinių paslaugų sistemos analizę identifikuoti socialinių paslaugų sistemos veikimo problemines sritis;
2. nustatyti galimas socialinių paslaugų sistemos modernizavimo kryptis;
3. atlikti ekspertų nuomonių apie socialinių paslaugų sistemos problematiką bei modernizavimo kryptis suderinamumo vertinimą.

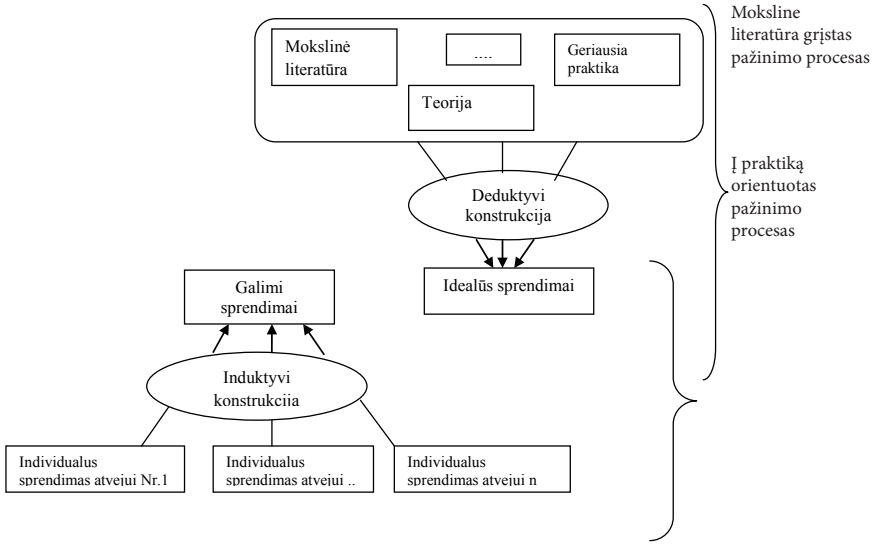
Aptartos atskiros sudedamosios tyrimo dalys realizuojamos tam tikru nuoseklumu bei pasitelkiant ir tarpusavyje derinant skirtingus tyrimo metodus, kurie plačiau bus aptarti kitame skyriuje.

2.1.3. Tyrimo strategija ir jos pagrindimas

Pastaraisiais dešimtmečiais vis dažniau susiduriame „post-“ mados sukeltomis įvairiomis diskusijomis apie mokslinio metodo, pagrįsto empiriniais tyrimais, eros pabaigą apie nusistovėjusių taisyklių laužimą ir peržengimą bei naujos realybės konstravimą. Vis

labiau įsivyrąja mokslo ir praktinės veiklos suliejimo tendencijos, skirtingų mokslo sričių integracija.

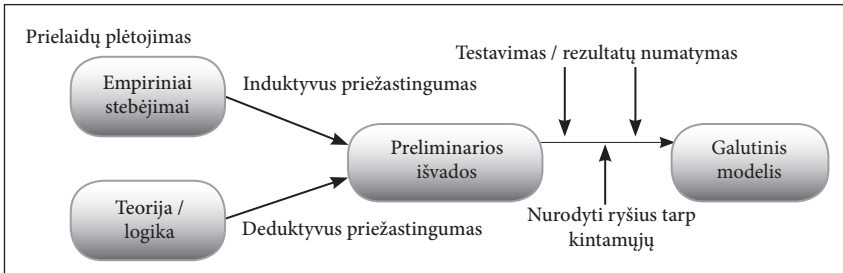
Disertacijos empirinio mokslinio tyrimo tikslas – *dekonstruoti ir aprašyti Lietuvos socialinių paslaugų sistemą, identifikuoti problemines jos veikimo sritis bei pateikti rekomendacijas dėl galimos socialinių paslaugų sistemos modernizavimo krypties viešojo valdymo modernizavimo kontekste* – padiktavo poreikį integruoti mokslo žinias ir praktinę sistemos veiklą (10 pav.).



Šaltinis: parengta pagal L.Baacke [18, p. 14].

10 pav. Mokslinė literatūra grįsto ir į praktiką orientuoto pažinimo procesai

Skirtingų pažinimo būdų taikymas išplečia pažinimo lauką ir suteikia galimybes išsamiau nagrinėti objektą. Tyrimo modelio sudarymo proceso konceptualizacija pateikiama 11 paveiksle, tyrimas apima empirinių metodų bei teorijos integraciją ir analizę, kaip preliminarių išvadų parengimo prielaidas.



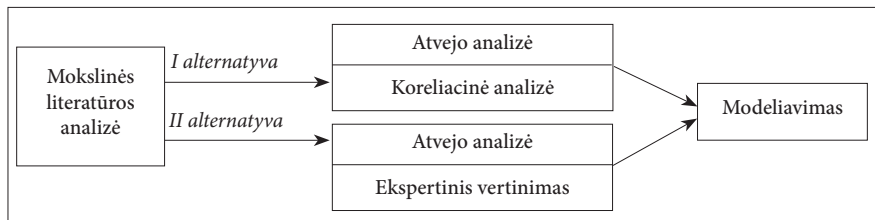
Šaltinis: sudaryta pagal Bhattacharjee [39].

11 pav. Tyrimo modelio sudarymo procesas

Mokslinio pažinimo procesą sudaro keturi etapai: 1) problemų formulavimas, 2) procesų, kuriuose susidaro problemos, aprašymas, 3) problemas procesuose sukeliančių priežasčių nustatymas, 4) intervencijų, kurios galėtų pašalinti problemų priežastis ir išspręsti problemas. Šio tyrimo eiga apėmė visus išvardytus mokslinio pažinimo etapus, nagrinėjamų problemų teorinės prielaidos aptartos disertacijos I skyriuje, socialinių paslaugų sistemos Lietuvoje atvejo studija (procesų, kuriuose susidaro problemos, aprašymas bei problemas sukeliančių veiksnių nustatymas) yra atliekama disertacijos II skyriuje, disertacijos III skyrius apima koncepcinio socialinių paslaugų sistemos modernizavimo modelio aprašymą.

Siekiant analizuoti socialinių paslaugų sistemos modernizavimo galimybes, būtina atsižvelgti šios srities specifikai ir sistemai turinčios įtakos veiksnių funkcionavimo ypatumus ir poveikio priemonės. Šalies ekonominės situacijos pokyčiai, viešojo valdymo sistemai keliami iššūkiai, gyventojų senėjimas ir pan., suponuoja atsakingo požiūrio į socialinių paslaugų sistemos efektyvaus veikimo užtikrinimą, neefektyvi ir nerezultatyvi socialinių paslaugų politika ir socialinių paslaugų sistemos valdymas gali sukelti itin sunkius padarinius, todėl svarbu tinkamai pasirinkti tyrimo metodus, kurie suteiktų galimybių daryti patikimas ir vertingas išvadas ir modeliuoti socialinių paslaugų sistemos modernizavimo kryptis.

Taigi norint atsakyti į disertacijos tyrime iškeltus klausimus ir rengiant tyrimo modelį, svarstytos dvi alternatyvios tyrimo strategijos, kurios konceptualiai pavaizduotos 12 paveiksle.



12 pav. Tyrimo strategijų alternatyvos

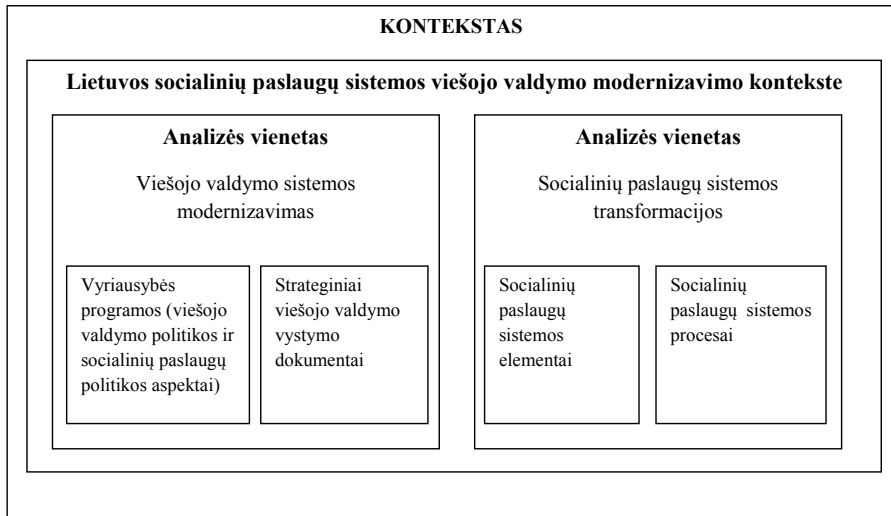
I-oji alternatyva. Pirmosios alternatyvos atveju tyrimas turėtų apimti kokybinių ir kiekybinių tyrimo metodų derinimą ir integraciją, t.y. pasitelkiant mokslinės literatūros ir dokumentų analizės bei atvejo studijos metodą būtų siekiama išanalizuoti socialinių paslaugų valdymo sistemą Lietuvoje bei sistemoje vykusias pertvarkas, koreliacinės analizės metodu (požymių priklausomumo tyrimas) įvertinti viešojo valdymo reformų bei socialinių paslaugų reformų ryšio tamprumą, t.y. būtų įvertintas ryšio tarp šių dviejų kintamųjų tendencija ir stiprumo laipsnis, tokiu būdu būtų įmanoma įrodyti ryšio buvimą bei išmatuoti jo stiprumą ir lemti viešojo valdymo modernizavimo (reformų) įtaką socialinių paslaugų sistemos modernizavimui (reformoms), taigi nepriklausomas kintamasis – viešojo valdymo modernizavimo reformos, priklausomasis kintamasis – socialinių paslaugų sistemos modernizavimo reformos, nepriklausomojo kintamojo pokyčiai lemtų priklausomojo kintamojo pokyčius, reformas išdėsčius tam tikrais laiko periodais galima būtų apskaičiuoti ryšio stiprumą, kuris sudarytų prielaidas daryti išvadas apie viešojo valdymo modernizavimo bei socialinių paslaugų sistemos modernizavimo sąsajas. Tačiau iden-

tifikuojant kintamųjų reikšmes, susidurta su duomenų ribojimo problemomis, t.y. jeigu socialinių paslaugų sistemos modernizavimo reformas nagrinėjamame periode (Lietuvos nepriklausomybės laikotarpis) yra įmanoma identifikuoti pasitelkiant dokumentinės analizės metodą ir vertinant teisinio reglamentavimo pokyčius srityje (nustatant tik modernizavimo iniciatyvos pradžios tašką, tačiau nekalbant apie jų užbaigtumą, nes daugelis reformų kito per laike savo turiniu ir poreikiu vykdyti, vykdymo terminais ir pan.), tai viešojo valdymo srities modernizavimo iniciatyvų (reformų) identifikavimas yra problemiškas: viešasis valdymas apima daugelį sektorių, kuriuose vyko skirtingos (apimtimi ir turiniu) pertvarkos, daugelis jų nebuvo formaliai identifikuojamas kaip modernizavimo reformos ir pan., todėl apsunkina pokyčių priskyrimą modernizavimo procesui. Taip pat svarbu paminėti, kad Lietuva yra viena iš daugelio valstybių, kurios išgyveno dideles transformacijas per labai trumpą periodą, t.y. keičiantis socialinei, kultūrinei ir politinei valstybės organizavimo formoms (griūvanti Sovietų Sąjunga) buvo perkuriami tiek valstybės valdymo aparatas, tiek apskritai visos visuomenės egzistavimo sąlygos, todėl per Nepriklausomybės metus, įvykus nemažai įvairių pokyčių, skirti evoliucinių ir revoliucinių pokyčių ribas, identifikuoti ir konceptualizuoti viešojo valdymo modernizavimo iniciatyvų kiekį, tampa sudėtinga (kaip jos yra suprantamos šioje disertacijoje). Taigi tokio pobūdžio tyrimas dėl savo apimties šios disertacijos atžvilgiu tampa neadekvatus. Lietuva šiuo aspektu nėra unikali valstybė, su panašiomis problemomis susiduriama ir Šveicarijoje. St.Rieder ir Th.Widmer, siekdami įvertinti viešojo valdymo modernizavimo (kurio raiška buvo suprantama kaip Naujosios viešosios vadybos metodų diegimas) reformų rezultatyvumą, susidūrė su viešojo valdymo reformų identifikavimo bei reformų turinio konceptualizavimo problematika. Nors praktiškai visuose Šveicarijos kantonuose vykdomas viešojo valdymo modernizavimo iniciatyvas buvo oficialiai deklaruojama jų pradžia, turinys, apimtys ir t.t., t.y. buvo parengiamos reformų vykdymo strategijos su tam tikrais rezultato kriterijais ir pan., tačiau skirtingi kantonai taikė skirtingas modernizavimo strategijas, vienuose buvo tvirtinamas bendras dokumentas su numatomomis modernizavimo kryptimis, kituose pokyčiai vykdomi atskiruose sektoriuose pasitelkiant skirtingas reformų įgyvendinimo strategijas, taigi kantonuose skyrėsi reformų skaičius, nors turinys apėmė labai panašias ar netgi tokias pačias reformuojamas sritis, pvz.: Ciuricho kantone į veikimą orientuotas valdymas buvo diegiamas per pakankamai didelį skaičių įvairių pavienių projektų, o Solothurn kantone reformos buvo įgyvendinamos pasitelkiant kitokią koncepciją – NVV buvo įgyvendinama kaip vienas projektas, t.y. pagal vieną projektą, buvo vykdomos smulkios reformos, kaip pvz.: valstybės tarnautojų statuso kūrimas [227], taigi susiduriama su reformų identifikavimo problema. Taip pat svarbu paminėti, kad tokia analizė esant pilnai informacijai, leistų tvirtinti tik apie ryšio buvimą ir tamprumą tarp viešojo valdymo ir socialinių paslaugų sistemų, tačiau nesuteiktų informacijos apie pokyčių turinį ir kryptis, todėl aktualiau yra vertinti socialinių paslaugų sistemos modernizavimą viešojo valdymo modernizavimo kontekste ne tiek siekiant įrodyti tiesinę šių reformų priklausomybę, kiek veikiau analizuoti pokyčius sistemoje ir subsistemoje turinio prasme.

II-oji alternatyva. Taigi pirmoji tyrimo strategijos alternatyva dėl savo apimties neatitikimo tyrimo tikslams bei galimos duomenų iškraipymo rizikos ir nepakankamo patikimumo buvo atmesta kaip netinkama. Tyrimas vykdytas remiantis II-ąja alternatyva, kuri išdėstyta tyrimo strategijoje, t.y. atvejo studija apima atskirus du etapus: aprašomąją-analitinę dalį, kurios metu aprašyta, įvertinta ir išanalizuota socialinių paslaugų sistema

Lietuvoje nepriklausomybės laikotarpiu (formuluojamos faktinės prielaidos apie problemas ir apie tai, kaip organizuoti socialinių paslaugų sistemos procesai) ir atliekamas ekspertinis vertinimas, kuriame įvertinamos suformuluotos socialinių paslaugų sistemos veikimo problemos ir galimi jų sprendimo būdai (taip pat atliekamas ekspertų nuomonių suderinamumo vertinimas). Atlikus tyrimą formuluojamos normatyvinės prielaidos, kaip turėtų būti organizuotas socialinių paslaugų valdymas ir konstruojamas viešojo valdymo modernizavimo kontekstą atitinkantis socialinių paslaugų sistemos modernizavimo koncepcinis modelis.

Taigi atsižvelgiant į tyrimo tikslą ir teorinę perspektyvą bei galimybes surinkti duomenis ir gauti patikimus tyrimo rezultatus, empirinis tyrimas atliekamas pasitelkus kokybinius tyrimo metodus (II-oji alternatyva). Socialinių paslaugų sistemos Lietuvoje viešojo valdymo modernizavimo kontekste analizei pasirinktas atvejo studijos metodas, kurio objektas yra socialinių paslaugų sistema Lietuvoje. Tiriamas Lietuvos atvejui pasirinkti šie analizės vienetai: (1) viešojo valdymo sistemos modernizavimas ir (2) socialinių paslaugų sistemos modernizavimas su analizės subvienetais: (1.1.) Vyriausybės programos (viešojo valdymo politikos ir socialinių paslaugų politikos aspektai); (1.2.) Strateginiai viešojo valdymo vystymo dokumentai, (2.1) Socialinių paslaugų sistemos elementai: socialinių paslaugų politiką formuojančios institucijos, socialinių paslaugų teikimą organizuojančios institucijos, socialinių paslaugų teikėjai, socialinių paslaugų gavėjai; (2.2.) socialinių paslaugų sistemos procesai: socialinių paslaugų politikos formavimas, socialinių paslaugų teikimo organizavimas, socialinių paslaugų teikimas, socialinių paslaugų teikimo vertinimas. Disertacijos tyrimas apribojamas socialinių paslaugų modernizavimo procesu Lietuvoje.



13 pav. Tyrimo strategijos pagrindimas: analizės vienetai

Atvejo studijos analizės metodo pagrindimas. Atvejo studijos yra grindžiamos interpretyvistine paradigma. Atvejo studijos tikslas yra detalai iširti vieną atvejį, panaudojant

įvairius duomenų rinkimo metodus [172, p. 50], taigi atvejo studijos yra taikomos siekiant suprasti studijuojamą atvejį ir jo ypatumus. Atvejo studijos ištakos siejamos su psichologija (Z.Freudu bei asmenų psichoanalize), medicina (ligos atvejais), teise (bylos atvejais), antropologija (kultūros studijos) ir pan.[67, p. 73].

Atvejo studija plačiau prasme suprantama kaip tyrimas, kur analizuojamas vienas reiškinys, siekiant išspręsti konkrečią problemą. Anot K.Yin, atvejo studijos tikslas yra tiek suprasti kompleksinį socialinį fenomeną, tiek realius gyvenimo įvykius, tokius kaip organizaciniai ar vadybiniai procesai, jis teigia, kad „atvejo studijos tyrimas nagrinėja šiuolaikinius fenomenus gylio prasme per realaus gyvenimo kontekstą, ypač kai ribos tarp fenomeno ir konteksto nėra aiškios“ [138, p. 18].

Tyrimas atliktas remiantis interpretaciniu konstruktyvistiniu požiūriu, kuris aptartas ankstesniame skyriuje. Reikia sutikti, kad egzistuoja įvairios realybės, kuriomis gali būti suprantami ir aiškinami tam tikri fenomenai, jiems suteikiama subjektyvi prasmė, t.y. tyrėjas konstruoja realybę remdamasis savo patirtimi ir tyrėjo požiūris į jo realybę yra validus [57, p. 1]. Tokia pasaulėžiūra ir realybės supratimu yra grįsti kokybiniai tyrimo metodai, kurie ir yra taikomi šiame tyrime. Tyrimas yra aiškinamojo pobūdžio procesas, suteikiantis galimybę atskleisti fenomeno sandarą. Teorinis tyrimo pagrindimas remiasi mokslinės literatūros, apimančios modernizavimo turinio sampratos ir modernizavimo proceso, kaip sistemos vystymo galimybės sistemų sąveikos kontekste, analize bei interpretavimu. Aprašomoji atvejo studija suteikia galimybę analizuoti informacinius ir kontekstinius duomenis bei juos interpretuojant pateikti išvadas apie tiriamą fenomeną, interpretacija pasižymi tam tikro laipsnio subjektyvumu, o tai gali būti vertinama tiek kaip trūkumas, tiek kaip privalumas, kuris yra susijęs su konkrečia situacija ir tyrėjo emociene ir intelektine informacija [57, p. 2].

Atvejo studija yra atskirta nuo kitų mokslinių tyrimų strategijų, nes tyrimo tikslas yra konkreti sistema arba atvejis. Atvejo studija šioje disertacijoje tampa natūraliu būdu spręsti iškilusias tyrimo dizaino problemas ir išsamiai aprašyti ir išanalizuoti tiriamąjį fenomeną. Atvejo studijų metodologija išsamiai nagrinėta mokslininkų, tokių kaip S.Merriam, R.Yin bei R.Stake [185;138;268]. S.Merriam didesnę dėmesį skyrė atvejo analizių atlikimui švietimo srityje, R.Yin – metodologiniams atvejo studijų atlikimo aspektams, o R.Stake akcentavo kompleksiskumo ir asmeninės patirties aspektus atliekant atvejo analizės tyrimus, kuris siūlė į atvejo studijas žvelgti kaip į aukšto lygio interpretacines pastangas [57, p. 2]. Anot S.Merriam, atvejo studijos yra situacijos supratimo metodas, kur svarbus tampa veikiau pats tyrimo procesas nei rezultatas. Vienintelė atvejo studijų apibrėžianti charakteristika yra atvejis, kurį S.Merriam supranta, kaip vienį ar fenomeną su aiškiai identifikuotomis ribomis. Pastarąsias gali nustatyti tyrėjas, taip pat skirti netiriamo reiškinio ribas, taigi apibendrinant atvejis yra suprantamas kaip subjektas (vienis) su nustatytomis ribomis, skiriančiomis jį nuo aplinkos [182, p. 27]. Ribų svarbą taip pat akcentavo ir I.Luobikienė ir pažymėjo, kad atvejis turi būti bendresnės struktūros dalis [172, p. 52]. Šis tyrimas apima socialinių paslaugų sistemos analizę bei problematikos identifikavimą, socialinių paslaugų sistema kartu yra ir viešojo valdymo sistemos posistemė. S.Merriam taip pat pažymi, kad atvejo studija nereikalauja jokių specialių duomenų rinkimo metodų, bet fokusuojasi ties holistiniu fenomeno aprašymu ir paaiškinimu [182 p. 29], t.y. tyrėjas tartum „nušviečia“ reiškinį [57, p. 3], nagrinėja naujas prasmes arba patvirtina jau žinomas, aiškina problemos (reiškinio) kilmės priežastis, kontekstą ir pan.

Anot R. Stake'o, atvejo studijų stiprybė yra tai, kad jos pateikia informaciją apie aktualius, „gyvenimiškus“ reiškinius, R.Stake'o teigimu, svarbiausias vaidmuo atliekant atvejo studijų tyrimus tenka tyrėjo interpretavimo veiklai, t.y. reiškinių ir faktų bei ryšių tarp jų aiškinimui [57, p. 6]. Taigi tyrėjo pagrindinė funkcija– identifikuoti jų suderinamumą ir sekas [268, p. 444]. Anot R.Stake'o, svarbus aspektas atliekant atvejo studijų tyrimus tenka konteksto analizei, tik detalus konteksto supratimas suteikia galimybę nustatyti tiriamus ryšius [57, p. 7]. Taigi, atsižvelgiant į aukščiau išvardytus atvejo studijos analizės metodo ypatumus, šis metodas yra tinkamiausias kompleksinei socialinių paslaugų sistemos modernizavimo prielaidų ir krypties viešojo valdymo modernizavimo kontekste analizei.

Lietuvos atvejo pasirinkimo pagrindimas. Socialinių paslaugų sistemos analizė viešojo valdymo modernizavimo kontekste (Lietuvos atvejis) yra aktuali ir tinkama dėl tokio pobūdžio tyrimų stokos Lietuvos akademinėje erdvėje, ankstesniuose skyriuose aptarto šio klausimo aktualumo visuomenei ir socialinės apsaugos (bei jos socialinių paslaugų subsistemos) sistemų egzistuojančios įvairovės, t.y. socialinių paslaugų sistemos kiekvienoje šalyje tam tikra prasme yra unikali savo turiniu, bet socialinių paslaugų sistemos valdymo organizavimas yra panašus į daugelio Vakarų pasaulio valstybių. Disertacijos I skyriuje aptartos viešojo valdymo modernizavimo tendencijos (liberalizavimas, decentralizacija, privatizavimas, orientacija į rezultatus ir t.t.), mažiau ar daugiau vyrauja praktiškai visose Vakarų pasaulio valstybėse, taigi tyrimas sudaro galimybes išvelgti bendras daugeliui Vakarų valstybių viešojo valdymo ir socialinių paslaugų sistemų sąsajas bei tendencijas ir sudaro prielaidas nagrinėti Lietuvos atvejį, tokiu būdu prisidėti prie Lietuvos socialinių paslaugų sistemos modernizavimo metodų paieškos. Ganėtinai trumpas socialinių paslaugų sistemos kūrimosi Lietuvoje laikotarpis įgalina teigti, kad Lietuvos socialinių paslaugų sistema nėra pasiekusi aukščiausio savo vystymosi taško ir, atsižvelgiant į kintančią socialinių paslaugų sistemos aplinką, šio tyrimo rezultatai gali būti aktualūs ne tik teoriniu, bet ir praktiniu aspektu.

Analizės vienetų pasirinkimo pagrindimas. Lietuvos socialinių paslaugų sistemos viešojo valdymo modernizavimo kontekste atvejo studijos analizės vienetų pasirinkimas grindžiamas prielaida, kad socialinių paslaugų sistemos veikimas bei sistemos vystymo kryptys yra nulemtos viešojo valdymo modernizavimo iniciatyvų, kurias identifikuoti galima išanalizavus viešojo valdymo vystymo dokumentus (Vyriausybės programas bei strateginius viešojo valdymo vystymo dokumentus) ir socialinių paslaugų sistemos veikimo principus, o tam reikalinga dekonstruoti socialinių paslaugų sistemą ir atlikti genealoginę sistemos analizę pasitelkiant analizės subvienetus, t.y. socialinių paslaugų sistemos elementus bei ryšius tarp jų.

2.1.4. Atvejo studijos tyrimo dizainas

Disertacijoje iškeltam tyrimo tikslui pasiekti pasitelkiama atvejo studijos analizės tyrimo dizaino metodologija. Mokslinio tyrimo dizainas yra suprantamas kaip planas, kuriuo vadovaujasi tyrėjas, rinkdamas, analizuodamas ir interpretuodamas tyrimo duomenis [272, p. 78].

Anot R.Yin, atvejo analizės strategiją sudaro penkios dalys: (1) tyrimo klausimų formulavimas, (2) prielaidų, paremtų teorinėmis išvargomis formulavimas, (3) analizė, (4) teiginių ir duomenų susiejimas bei (5) gautų rezultatų aiškinimo kriterijų nustatymas [57, p. 3].

J. Creswell ir R. Stake teigimu, atvejo studija turėtų apimti tokias procedūras:

- Atvejo studijos, kaip tyrimo metodo, pasirinkimo pagrindimas bei atvejo ribų identifikavimas;
- Atvejo apibūdinimas;
- Duomenų rinkimas (galimi įvairūs duomenų rinkimo metodai ar jų trianguliacija, kaip populiariausi įvardijami: dokumentinė analizė, stebėjimas, interviu, anketinė apklausa);
- Duomenų analizė – holistinė atvejo analizė arba nagrinėjamo atvejo dalies (temos) analizė (aprašomoji atvejo ir jo konteksto analizė);
- Rezultatų interpretacija [67,268].

Tyrimo klausimai. Teorinėje darbo dalyje aptarti saviorganizuojančios sistemos vystymo (modernizavimo) aspektai bei socialinių sistemų sąveika, kaip viešojo valdymo modernizavimo kontekstas, viešojo valdymo modernizavimo turinys ir tikslai, identifikuoti socialinių paslaugų sistemos elementai ir ryšiai tarp jų (procesai), parengtas socialinių paslaugų sistemos analizės ir modernizavimo koncepciniai modeliai. Pasitelkus disertacijos I skyriuje sukonstruotus socialinių paslaugų sistemos analizės konstruktus bei viešojo valdymo modernizavimo krypčių analizę tyrimo antroje dalyje atliekama Lietuvos atvejo studija, joje analizuojamas viešojo valdymo Lietuvoje modernizavimo turinys ir jo kaita, identifikuojami pagrindiniai socialinių paslaugų sistemos elementai ir procesai, veikimo probleminės sritys.

Vienas svarbiausių klausimų formuojant tyrimo dizainą buvo, iš kokių šaltinių ir kaip surinkti bei sisteminti duomenis apie nagrinėjamą fenomeną. Atvejo studijos metodas ir analitinės-interpretacinės įžvalgos suteikė galimybę apibendrinti duomenis, interpretuoti ir daryti tam tikras išvadas apie nagrinėjamą fenomeną.

Ginamieji teiginiai. Ginamieji teiginiai nusako tiriamą objektą ir rezultatus, kurių tikimasi atliekant mokslinį tyrimą. Disertacijoje ginami šie teiginiai:

1. Lietuvoje viešojo valdymo modernizavimo tikslai fragmentiškai apima pagrindinius modernizavimo ramsčius bei vykdomi tiek NVV, tiek post-NVV doktrinų kontekste.
2. Vykdytos socialinių paslaugų sistemos Lietuvoje modernizavimo iniciatyvos priklausomos nuo viešojo valdymo modernizavimo turinio bei viešojo valdymo ir rinkos sąveikos, tačiau nepasižymi sistemiskumu ir kompleksiskumu.
3. Funkcionuojanti socialinių paslaugų sistema Lietuvoje pasižymi disfunkcijomis, ne visada atitinka viešojo valdymo modernizavimo tikslus ir visuomenės poreikius, tai suponuoja sistemos modernizacijos poreikį.
4. Viešojo valdymo modernizavimas paskatino liberalizavimo ir privatizavimo (dekoncentracijos, decentralizacijos) procesus socialinių paslaugų sistemoje bei nulėmė socialinių paslaugų sistemos ekonomizavimo tendencijas, kurios ne visada dera su „socialinės“ socialinių paslaugų politikos poreikiu. Socialinių paslaugų modernizavimas turėtų remtis demokratizavimo, atsakomybės kultūros ir bendradarbiavimo principų plėtra bei administracinės atskaitomybės ir pilietinės (bendruomeninės) kontrolės formų vystymu.
5. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimo proceso sėkmė yra nulemta saviorganizacijos proceso ypatybių bei priklausoma nuo pasirinktos sistemos modernizavimo technikos (priemonės): atsakomybės ir funkcijų pasidalijimo, modernizavimo turinio bei efektyviai veikiančių stebėsenos, kontrolės ir vertinimo mechanizmų.

Analizės vienetai. Atvejo analizės metodas apima dvi analizės vienetų grupes. Į pirmąją grupę patenka Vyriausybės programos (viešojo valdymo ir socialinių paslaugų politikos aspektai) bei strateginiai viešojo valdymo vystymo dokumentai, o antroji analizės vienetų grupė apima socialinių paslaugų sistemos elementus bei ryšius tarp jų (procesus). Analizės vienetų pasirinkimą nulėmė disertacijos tema ir tikslai, t.y. analizuojant socialinių paslaugų sistemą viešojo valdymo modernizavimo kontekste, kyla poreikis ištirti tiek viešojo valdymo sistemos modernizavimo aspektą, tiek socialinių paslaugų sistemą ir jos transformacijas.

Ginamųjų teiginių ir analizuojamų duomenų sąsajos. Tyrimo metu gautus duomenis su ginamais teiginiais galima susieti pasitelkus kelias analitines technikas:

- Atitikimas dėsniui;
- Paaiškinimų kūrimas;
- Laiko eilučių analizė;
- Loginiai modeliai;
- Kelių atvejų sintezė [138].

Šioje disertacijoje naudojami paaiškinimų kūrimo ir loginių modelių konstravimo analitinės technikos.

Rezultatų interpretavimo kriterijai. Parengtas disertacinio tyrimo dizainas turi atitikti keturis pagrindinius kriterijus:

- Konstrukto pagrįstumo (tiriama koncepcija yra atspindima pasirinktais rodikliais);
- Vidinio pagrįstumo (atspindima tyrimų rizika, susijusi su ryšiais tarp nagrinėjamų objektų);
- Išorinio pagrįstumo (gauti rezultatai ir padarytos išvados yra tinkamos tik tiriamam atvejui ir negali būti apibendrinti kitiems panašioms atvejams);
- Patikimumo (rizika, kad pakartojus tyrimą nebus gaunami analogiški rezultatai) [272, p. 82].

Disertacijos I skyriuje aptarti teoriniai modernizavimo, viešojo valdymo modernizavimo bei socialinių paslaugų sistemos (elementų ir ryšių tarp jų) ir socialinių paslaugų sistemos vystymo viešojo valdymo modernizavimo kontekste aspektai, remiamasi mokslinių teorijų analize ir panašaus pobūdžio tyrimais, o tai užtikrina konstrukto pagrįstumo kriterijų. Vidinio pagrįstumo kriterijaus reikalavimas išpildomas tyrimo atlikimo eiga grindžiant panašaus pobūdžio tyrimais. Išorinio pagrįstumo kriterijaus rizikos išvengiama socialinių paslaugų sistemos viešojo valdymo modernizavimo kontekste analizei pasitelkiant akademinėje visuomenėje pripažintas mokslines teorijas ir metodus bei kuriant universalius konstruktus, kurie gali būti pritaikomi kitų užsienio valstybių socialinių paslaugų sistemų analizei bei kitų tipų viešųjų paslaugų analizei. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimo turinio analizė yra silpniau pritaikoma kitų socialinių paslaugų sistemų analizės atvejams dėl tokio pobūdžio sistemų unikalumo, priklausančio nuo sistemos aplinkos. Patikimumo kriterijus išpildomas disertacijoje išsamiai pateikiant ir aprašant tyrimo atlikimo metodiką ir eiga, kuri sudaro prielaidas atkartoti tyrimą.

2.1.5. Empirinio tyrimo loginės schemos pagrindimas, tyrimo duomenų rinkimo ir analizės procesai

Disertacijoje keliamas klausimas –*ar socialinių paslaugų sistemą veikia viešojo valdymo modernizavimas ir kaip modernizuoti socialinių paslaugų sistemą Lietuvoje saviorganizuojančios viešojo valdymo sistemos modernizavimo kontekste*. Klausimas apima dvi sudedamąsias dalis, t.y. viešojo valdymo modernizavimą bei socialinių paslaugų sistemos modernizavimą viešojo valdymo modernizavimo kontekste, taigi atvejo studijos logika derinama prie šių klausimų analizės, t.y. visų pirma siekiama išanalizuoti viešojo valdymo modernizavimo veiklas, vėliau pereinama prie socialinių paslaugų sistemos analizės bei jos modernizavimo galimybių ir krypties paieškų.

Tokia loginė seka nulėmė duomenų rinkimo ir analizės metodų naudojimo eiliškumą. 14 paveiksle pateikiama disertacijos tyrimo loginė schema, kurioje atspindima tyrimo eiga, apimanti procesus nuo problemos formulavimo iki tyrimo rezultatų gavimo.

Atvejo analizės tyrimas skirtas išanalizuoti socialinių paslaugų sistemą Lietuvoje bei modeliuoti socialinių paslaugų modernizavimo kryptis viešojo valdymo modernizavimo kontekste. Šis tyrimas atskleidžia:

- Viešojo valdymo modernizavimo iniciatyvų turinį Lietuvoje;
- Lietuvoje funkcionuojantį socialinių paslaugų modelį:
 - Socialinių paslaugų sistemos elementus (organizacinė-teisinė aplinka);
 - Socialinių paslaugų sistemos procesus (organizacinė-teisinė aplinka);
 - Socialinių paslaugų sistemos vystymosi raidą bei apimtis;
- Socialinių paslaugų sistemos veiklos rodiklius bei veikimo vertinimą.

Atvejo studijos tyrimus paprastai apunkina duomenų analizės strategijos parinkimo klausimai. R.Yin yra pasiūlęs tris duomenų rinkimo strategijų galimybes: pirma, teoriniai kriterijai, sudarantys prielaidas aiškiai identifikuoti nagrinėjamo reiškinio ribas ir nenukrypti nuo jų, antra, konkuruojančių požiūrių vertinimas ir analizė ir, trečia, atvejo studijos atlikimo organizacinio tinklo aprašymas, taip pat yra pasiūlęs specifines analitines technikas: modelių konstravimas, laiko eilučių analizė (pakitimų analizė laike) bei loginiai modeliai [57, p. 5].

Tyrimo tikslo pasiekimas ir numatytų uždavinių sprendimas priklauso nuo tyrimo metodų identifikavimo, vertinimo ir pasirinkimo bei šių metodų tarpusavio derinimo ir kooperavimo konkreitiems uždaviniams spręsti. Mokslinis tyrimas vykdomas pasitelkiant trianguliacijos principą, t.y. tyrimo metu integruojami skirtingi tyrimo metodai norint pasiekti užsibrėžtą tikslą.

Empirinis tyrimas apėmė kokybinių tyrimo metodų taikymą, šių metodų pasirinkimą nulėmė jų privalumai, t.y. šie metodai leidžia praplėsti tiriamą problemą, nagrinėti ją platesniu aspektu, suteikia galimybę vertinti socialinių paslaugų sistemos vystymo dinamiką ir tokiu būdu gauti įvairiapusę ir išsamią informaciją (identifikuoti metodologines, normatyvines bei faktines tyrimo prielaidas).

Atvejo studijos ribos. Atvejo studijos ribas lemia pats atvejis ir atvejo studijos tikslai. Atvejo studijai atlikti yra reikalingas atvejis, kuris, anot R.Yin, turėtų pasižymėti šiomis savybėmis: (1) kompleksiskai funkcionuojantis vienis; (2) tiriamas natūraliame kontekste pasitelkiant kompleksą metodinių priemonių; (3) būti aktualus šiai dienai [138]. Tiriamas atvejis pasižymi visomis šiomis savybėmis. Viešojo valdymo pokyčiai Lietuvoje vyksta

nuo pat Nepriklausomybės atkūrimo pradžios, ar šiuos pokyčius galima vadinti modernizavimu, kyla pagrįstų abejonių, intensyvesnių viešojo valdymo modernizavimo iniciatyvų kūrimo ir realizavimo pradžia paprastai galėtų būti laikomi 2000-ieji metai. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimas siejamas su Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcija (2002m.), pokyčiai socialinių paslaugų sistemoje vyksta nuolat, tačiau jų turinys, apimtys ir rezultatai sistemškai praktiškai nevertinti, trūksta kompleksinio požiūrio bei socialinių paslaugų sistemos bei viešojo valdymo sistemos modernizavimo sąsajų analizės, taigi ši atvejo studija apima viešojo valdymo modernizavimo strateginių dokumentų analizę ir socialinių paslaugų sistemos vystymo ir vystymosi analizę bei dekonstrukciją Lietuvoje Nepriklausomybės laikotarpiu, siekiant nustatyti socialinių paslaugų sistemos ir viešojo valdymo sistemos modernizavimo sąsajas identifikuoti šiuolaikinės socialinių paslaugų sistemos veikimo problemas ir prognozuoti socialinių paslaugų sistemos modernizavimo kryptis viešojo valdymo modernizavimo kontekste. Socialinių paslaugų sistema aprašyta pasitelkiant Z.Lydekos rekomendacijas sistemai aprašyti, t.y, pagal:

1) *sistemos vidinės sandaros požymius*: gausybės; elementų, savybės: ryšys; hierarchija, komponentas ir pan., požymius, atspindinčius sistemos sandaros (organizacijos) pagrindus;

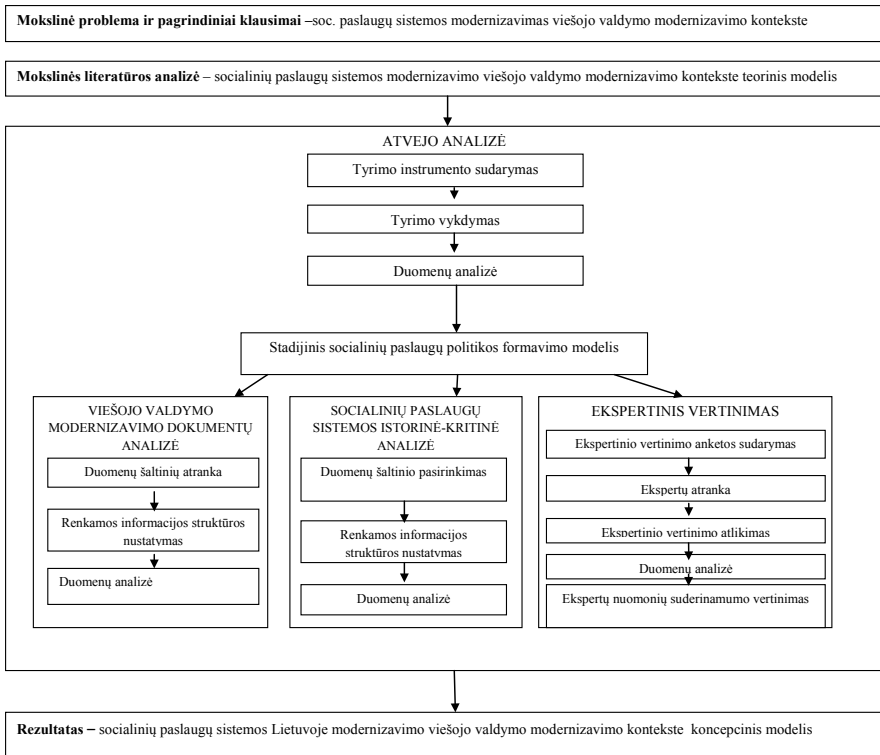
2) *specifinių sisteminių savybių požymius*: sąveiką, grįžtamąjį, tiesioginį ryšius; valdymą; elementų būseną; savireguliaciją, statiškumą, dinamiškumą, diferenciaciją, centralizaciją ir t.t. Požymiai, atspindintys užduotas ir galimas potencialias sistemines savybes;

3) *sistemos elgesio požymius*: tikslus; aplinką; sistemos būseną; elgesį; veiklą; pokytį; adaptaciją, vystymąsi, evoliuciją. Požymiai, atspindintys faktines sistemos savybes, atsirandančias sąveikoje su realia aplinka [170].

Taigi *atvejo studija* yra pagrindinis šioje disertacijoje atliekamame empiriniame tyrime taikytas tyrimo metodas, atvejo studijos atlikimo metu taikomi ir papildomi metodai: mokslinės literatūros analizė, istorinė analizė, dokumentinė analizė, lyginamasis metodas, interpretacinis kritinis bei ekspertinis vertinimas. Atvejo studijos objektas yra dvidimensis: viešojo valdymo modernizavimo iniciatyvos Lietuvoje (dokumentinė-istorinė analizė) ir Lietuvos socialinių paslaugų sistema. Atvejo studijos atlikimo procesas apėmė tris etapus: tyrimo instrumento sudarymą, tyrimo vykdymą ir duomenų analizę.

Duomenų rinkimo procedūros:

- ekspertų apklausa, siekiant patvirtinti identifikuotas socialinių paslaugų sistemos veikimo problemines sritis ir jų modernizavimo poreikį;
- teisinių dokumentų analizė ir vertinimas (įstatymai, Vyriausybės nutarimai; ministrų įsakymai ir kiti norminiai dokumentai).



14 pav. Disertacijos tyrimo loginė schema

Atvejo studijos tyrimo klausimai. Atvejo studijos tyrimo metu pagal renkama informaciją siekiama atsakyti į šiuos tyrimo klausimus:

1. Viešojo valdymo modernizavimo iniciatyvų kryptys Lietuvoje:
 - kokios viešojo valdymo modernizavimo iniciatyvos vykdytos (-mos) Lietuvoje (Vyriausybės programų ir strateginių viešojo valdymo vystymo dokumentų kontekstas)?
 - kokios viešojo valdymo modernizavimo iniciatyvos planuojamos perspektyviam laikotarpiui (svarbiausia akcentai ir kryptys)?
 - kokios socialinių paslaugų sistemos vystymo iniciatyvos planuotos Vyriausybės veiklos programose?
2. Socialinių paslaugų sistema Lietuvoje:
 - kokie pagrindiniai socialinių paslaugų sistemos elementai (organizacinė-teisinė aplinka)?
 - kokie socialinių paslaugų sistemos procesai (organizacinė-teisinė aplinka)?
 - kokie pagrindiniai teisės aktai reglamentuoja socialinių paslaugų sistemos veikimą?
 - kaip vystėsi šiuolaikinė socialinių paslaugų sistema Lietuvoje?

- kokia socialinių paslaugų politika vykdoma Lietuvoje?
- kokios sistemos socialinių paslaugų sistemos vystymo iniciatyvos vykdytos Lietuvoje Nepriklausomybės laikotarpiu?
- kurių socialinių paslaugų sistemos procesų veikimas problematiškiausias?
- kaip vykdytas socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcijos įgyvendinimas ir kokie jo rezultatai?
- kaip siejasi socialinių paslaugų sistemos vystymo siekiai (Vyriausybės programų ir strateginių vystymo dokumentų kontekstas) ir faktinė socialinių paslaugų modernizavimo veikla?

Socialinių paslaugų sistemos veiklos rodiklius ir veikimo vertinimą:

- kokie nustatyti socialinių paslaugų sistemos veikimo vertinimo kriterijai?
- kokios socialinių paslaugų sistemos veikimo vertinimo technikos naudojamos Lietuvoje?

Atsakymai į šiuos klausimus gauti pasitelkus mokslinės, dokumentinės, istorinės, lyginamosios analizių metodus ir ekspertinį vertinimą. Atvejo studijos vykdymo metu gauti duomenys sisteminami ir apibendrinami, siekiant identifikuoti socialinių paslaugų sistemos veikimo rezultatus bei socialinių paslaugų politikos problemines sritis pasitelkus stadijinį politikos formavimo metodą. Mokslinėje literatūroje apibendrintai išskiriami tokie socialinių paslaugų politikos formavimo etapai: įeiga, procesas ir išeiga [199]. *Įeiga* apima šiuos socialinių paslaugų politikos formavimo etapus: socialinių paslaugų politikos situacijos analizę ir problemų įvardijimą. Šioje politikos formavimo dalyje konceptualizuojama socialinių paslaugų politika. *Procesas* apima alternatyvių sprendimų paiešką, įvertinimą ir alternatyvos pasirinkimą (t.y. sprendimų priėmimą) etapus. *Išeiga* jungia veiksmų priemonių įgyvendinimą, kontrolės ir įvertinimo etapus. Šias socialinių paslaugų politikos dalis veikia *kontekstas* – matmuo, kuriame vyksta politikos formavimas ir įgyvendinimas siejant su socioekonominiais, kultūriniais bei instituciniais veiksniais.

Tokiu būdu empirinio socialinių paslaugų politikos formavimo tyrimo struktūrą sudaro:

1. *Kontekstas* –analizuojamos sąlygos, kurios daro įtaką socialinių paslaugų sistemai (Vyriausybės veiklos programos ir strateginiai viešojo valdymo vystymo dokumentai).
2. *Įeiga/strateginės nuostatos* –analizuojami strateginiai socialinių paslaugų sistemos tikslai, prioritetai, priemonės skirtingame kontekste (socialinių paslaugų genealogija ir socialinių paslaugų sistemos tikslai).
3. *Procesas/sprendimų priėmimas* –analizuojamas ir vertinamas sprendimų priėmimas ir dalyvių galios santykis socialinių paslaugų sistemoje (socialinių paslaugų sistemos elementai ir ryšiai tarp jų).
4. *Išeiga/priemonių taikymas* –analizuojami ir vertinami socialinių paslaugų sistemos veikimo rezultatai (socialinių paslaugų sistemos valdymo kritinė analizė ir ekspertinis vertinimas).

Šioje analizėje identifikuojami socialinių paslaugų sistemos funkcionavimą ribojantys veiksniai (problemos/trikdžiai), šių veiksnių identifikavimas sudaro prielaidas socialinių paslaugų sistemos modernizavimo turinio modeliavimui.

Mokslinės literatūros analizės metodu išanalizuotos, susistemintos ir apibendrintos teorinės ir metodologinės prielaidos apie modernizavimo ir saviorganizacijos procesus, jų prigimtį ir turinį. Mokslinės literatūros analizė sudarė prielaidas identifikuoti ir apibrėžti

modernizavimo proceso sampratą, viešojo valdymo modernizavimo metodus ir priemones (turinį), apžvelgti bendruosius saviorganizuojančių sistemų funkcionavimo ypatumus, specifiuoti viešojo valdymo, kaip saviorganizuojančios sistemos, veiklos ypatumus, identifikuoti socialinių paslaugų sistemą, kaip viešojo valdymo posistemę, nustatyti saviorganizuojančių sistemų modernizavimo prielaidas, rinkos, viešojo valdymo ir kultūros sistemų sąveikos kontekste. Viešojo valdymo modernizavimo priemonių analizė bei socialinių paslaugų sistemos transformacijų apžvalga viešojo valdymo modernizavimo kontekste, sudarė prielaidas apibrėžti konceptualius socialinių paslaugų sistemos pagrindus ir susieti viešojo valdymo ir socialinių paslaugų transformacijas, modeliuojant galimas sistemos vystymo kryptis ir metodus. Tyrimo metu taip pat vykdyta tiek išorinė *dokumentų analizė*, t.y. vertinamos dokumento atsiradimo sąlygos, tiek vidinė *dokumentų analizė*, t.y. dokumento turinio analizė, kurios pagrindiniai elementai yra jų išorinė bei vidinė kritika. Nagrinėjami pirminiai šaltiniai, t.y. teisės aktai, strateginiai dokumentai, oficialūs pranešimai bei antriniai šaltiniai (ataskaitos). Dokumentų analizė teikia pirminės informacijos ir leidžia vėliau tikslingai ir kryptingai taikyti kitus tyrimo metodus. Pasitelkus *istorinės analizės* (visuomenės raidos reiškinių tyrimas, kuris suteikia galimybę suvokti praeities įvykius, juos vertinti ir analizuoti) metodą, nustatomos pagrindinės socialinių paslaugų teikimo valdymo ir poreikio jį modernizuoti aplinkybės. Šio metodo savarankiško taikymo patikimumas socialiniams tyrimams nėra didelis, tačiau jį naudojant kartu su kitais metodais sudaromos prielaidos platesniam ir įvairesniam rezultatų interpretavimui. Kartu su istorine analize naudojamas ir *lyginamasis metodas* (lyginamosios analizės metodas) – vienas patikimiausių teorinių kokybinių tyrimo metodų, kuriuo galima tarpusavyje lyginti skirtingus sistemos elementus socialinių paslaugų teikimo pokyčius skirtingu laiku (etapus). Taigi metodas suteikia galimybę analizuoti ne tik viešojo valdymo modernizavimo iniciatyvas valstybės ir sektoriaus mastu, bet ir įgalina atskleisti socialinių paslaugų teikimo transformacijų ir valstybinės modernizavimo politikos priežastingumo ryšius. Šis metodas taip pat suteikia galimybę atrasti nuomonių įvairovę apie tiriamą problemą, suponuoja sisteminę požiūrį į tiriamą reiškinį.

Ekspertinis vertinimas ir jo taikymo metodika. Ekspertiniai vertinimai yra taikomi įvairių sričių tyrimuose. Ekspertinio vertinimo metu atliekamas atvejo studijos metu išskirtų socialinių paslaugų valdymo problematikos ir modernizavimo krypčių vertinimas, siekiant išsiaiškinti ekspertų nuomonę ir patvirtinti/paneigti atvejo studijos rezultatus.

Ekspertinis vertinimas apėmė šias stadijas:

1. Ekspertų atranką tyrimui;
2. Anketos ekspertams parengimą;
3. Ekspertinio vertinimo atlikimą ir duomenų analizę;
4. Ekspertų nuomonių suderinamumo vertinimą bei duomenų apibendrinimą.

Ekspertinio vertinimo metodas yra vienas patikimiausių duomenų patikrinimo ar pagrindimo būdų [146, p. 274]. Ekspertiniams vertinimams yra būtinos specialiosios ekspertinės žinios ir patyrimas tam tikroje srityje, kuriomis nedisponuoja daug leis specialistų. Anot R. Tidikio, ekspertas – asmuo, kuris dėl savo profesinės arba gyvenimo patirties turi didžiausią kompetenciją ir patikimiausią bei pakankamai išsamią informaciją apie tiriamą problemą [274]. Socialinių paslaugų valdymo sistemos specifika lemia poreikį įvertinti šios srities specialistų nuomonę ir vertinimus tiriamu klausimu.

Ekspertų skaičiaus nustatymas ir atranka.

Ekspertinių vertinimų patikimumas priklauso nuo:

- ekspertų grupės dydžio (ekspertų skaičiaus);
- ekspertų sudėties pagal jų specialybes;
- ekspertų savybių.

Sudarant ekspertų grupę, remiamasi vienu bendru kriterijumi: sudaryta grupė turi būti pajėgi patikimai ir efektyviai išspręsti nagrinėjamą problemą. Pasirenkant priimtina ekspertų skaičių, vadovaujamosi metodologiniais reikalavimais ir prielaidomis, suformuluotomis klasikinėje testų teorijoje, kurioje teigiama, kad agreguotų sprendimų patikimumą ir priimančių sprendimą (ekspertų) skaičių sieja greitai gęstantis netiesinis ryšys [21, p. 24]. Tyrimais įrodyta, kad agreguotų ekspertinių vertinimų moduluose su vienodais svoriais mažos ekspertų grupės vertinimai ir jų tikslumas ir didelės ekspertų grupės vertinimai ir jų tikslumas esmės nekeičia [21, p. 24]. Anot A. Augustinaičio ir kt., siekiant išlaikyti ekspertinio vertinimo tikslumą ir patikimumą, į ekspertų grupę rekomenduojama įtraukti ne mažiau kaip 5 ekspertus. Tačiau kartais ekspertų skaičius gali siekti ir keliasdešimt asmenų, o mažiausias rekomenduotinas grupės dydis – 3 ekspertai. Daugelio mokslininkų nuomone, optimalus grupės dydis – nuo 8 iki 10 ekspertų [15]. Ekspertų kvalifikacija ir kompetencijos reikalavimai yra atskiro ekspertinio vertinimo ir turinio klausimas, konkrečių rekomendacijų dėl ekspertų sudėties mokslinėje literatūroje praktiškai nėra pateikiama, t.y. šio klausimo sprendimas paliekamas tyrėjo kompetencijai. Ekspertų pasirinkimą nulėmė keli veiksniai, t.y. (1) poreikis ekspertinio vertinimo metu patvirtinti arba paneigti identifikuotus socialinių paslaugų sistemos veikimo probleminius aspektus bei (2) saviorganizuojančios sistemos veikimo ir modernizavimo logika nulėmė tai, kad ekspertais pasirinkti socialinių paslaugų sistemos specialistai-praktikai, kasdien susiduriantys su socialinių paslaugų sistemos atskirais elementais ir procesais bei išmanantys sistemos veikimą „iš vidaus“, todėl buvo atsisakyta mokslininkų dalyvavimo ekspertiniame vertinime, kadangi jie gali pateikti nuomonę ne kaip sistemos dalyviai, bet kaip sistemos išorės stebėtojai, t.y. be praktinės patirties konteksto. Ekspertiniam vertinimui atrinkti 11 ekspertų pagal šiuos atrankos kriterijus: (1) užimamos pareigos; (2) aukštasis išsilavinimas; (3) darbo patirtis socialinių paslaugų valdymo/teikimo srityje (ne mažiau kaip 3m.). Tyrime dalyvavo 11 ekspertų, turinčių aukštąjį išsilavinimą, 7 ekspertai socialinių paslaugų sektoriuje dirbo vadovaujantį darbą, 4 buvo specialistai. Ekspertų darbo stažo socialinių paslaugų sektoriuje vidurkis buvo 11,5 metai.

12 lentelė. Ekspertų sudėtis pagal pareigas

Ekspertų skaičius	Institucija pareigos
3	Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija: skyriaus vedėjas, skyriaus pavaduotojas, vyriausiasis specialistas
1	Socialinių paslaugų priežiūros departamentas: vyriausiasis specialistas
3	Savivaldybės socialinės paramos skyrių vedėjai ir pavaduotojai
4	Socialines paslaugas teikiančių savivaldybės biudžetinių įstaigų vadovai ir struktūrinių padalinių vadovai.

Šaltinis: sudaryta autoriaus.

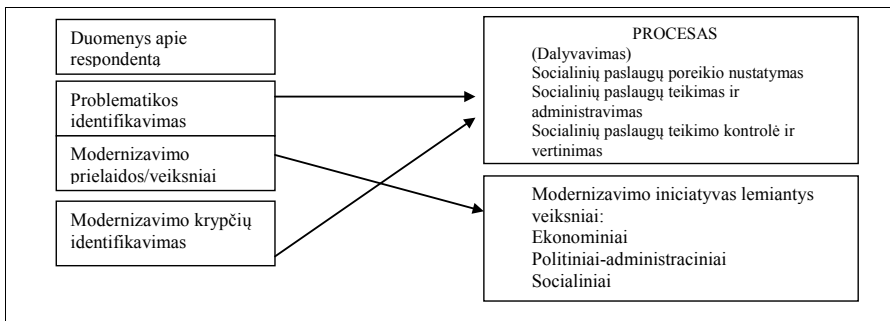
Visi tyrime dalyvavę ekspertai turėjo aukštąjį išsilavinimą, 7 ekspertai socialinių paslaugų sektoriuje dirbo vadovaujama darba, 4–specialistai. Ekspertų darbo stažo socialinių paslaugų sektoriuje vidurkis buvo 11,5 metai.

13 lentelė. Ekspertų išsilavinimas ir pareigos

-		N	Proc.
Išsilavinimas	Bakalaurai	5	45,5%
	Magistrai	6	54,5%
Pareigos	Vadovai	7	63,6%
	Specialistai	4	36,4%

Šaltinis: sudaryta autoriaus

Tyrimo struktūra. Atlikus dokumentinę analizę identifiikuotos probleminės socialinių paslaugų valdymo sritys bei numatyto galimos socialinių paslaugų valdymo modernizavimo sritys (taikant procesinį požiūrį į socialinių paslaugų valdymą). Identifiikuotos socialinių paslaugų valdymo modernizavimui imlios sritys pakartotinai įvertintos pritaikius ekspertinio vertinimo metodą. Tyrimui atlikti pasirinktas ekspertinis individualiojo vertinimo metodas-apklausa anketavimo būdu su uždariais klausimais, vertinimas atliekamas taikant 5 balų Liberto skalę, pagal kurią buvo nustatyta analizuojamųjų veiksnių svarba (*visiškai nesvarbu, nesvarbu, nei svarbu nei nesvarbu, svarbu, labai svarbu*). Klausimai išdėstyti pagal socialinių paslaugų valdymo proceso logiką ir apėmė šių sričių skirtingų aspektų (problematikos ir modernizavimo poreikio) socialinių paslaugų poreikio vertinimą, socialinių paslaugų teikimo administravimą, socialinių paslaugų teikimo kokybės vertinimą (žr. 15 pav.).



Šaltinis: sudaryta autoriaus.

15 pav. Ekspertinio vertinimo anketos logika

Ekspertinis vertinimas atliekamas tada, kai objektyvus matavimas negalimas arba netikslingas, tačiau individualaus vertinimo pagrindumas nustatomas lyginant jį su koku nors idealiu įvertinimu arba jo apytiksle reikšme. Ekspertinis vertinimas remiasi prielaida, kad sprendimas gali būti gautas tik įvertinus ekspertų nuomonių suderinamumą [21,

p. 28], iš ekspertų grupės pašalinami ekspertai, kurių nuomonės reikšmingai skiriasi, pvz.: pasižymintys ekspertų grupei nebūdingais požymiais, kitokia kompetencija ar patirtimi, originaliausi ekspertai, giliau ar kitaip nei daugelis suvokiantys problemą ir pan. Siekiant gautų rezultatų patikimumo, buvo nustatomas ekspertų vertinimo suderinamumas. Kai ekspertų daugiau nei du ($m > 2$), ekspertų nuomonių suderinamumo vertinimas atliekamas apskaičiuojant Kendalo konkordancijos koeficientą [149]. Bendroji individualaus eksperto suderinamumo kriterijaus loginė eiga apima šiuos pagrindinius etapus: (1) nustatomas ekspertų nuomonių suderinamumo matas; (2) nustatomas prieštarų vertinimų idealus modelis; (3) apskaičiuojamas pasirinkto modelio mato skirstinys darant tam tikras prielaidas apie modelio parametrus. Skaičiuojant Kendalo konkordancijos koeficientą, ekspertų vertinimai ranguojami.

Formuluojamos hipotezės:

H_0 : ekspertų vertinimai priešaringi (t.y. konkordancijos koeficientas lygus nuliui);

H_A : ekspertų vertinimai panašūs (t.y. konkordancijos koeficientas nelygus nuliui).

Rangų sumų vidurkį a galima apskaičiuojama pagal formulę:

$$a = 0,5m(k+1), \quad (1)$$

Nuokrypio nuo rangų vidurkio kvadratų suma lygi:

$$S^2 = \sum_{j=1}^k \left(\sum_{i=1}^m x_{ij} - a \right)^2 \quad (2)$$

Čia m – ekspertų skaičius; k – ekspertizės objektų skaičius.

Didžiausia galima nuokrypio nuo rangų vidurkio kvadratų suma, kuri gali būti tik absoliučiai sutampant ekspertų nuomonei ir nesant sutampančių rangų, apskaičiuojama pagal formulę

$$S_{\max}^2 = \frac{m^2(k^3 - k)}{12} \quad (3)$$

Jeigu nėra sutampančių reikšmių, tai konkordancijos koeficientas apskaičiuojamas pagal formulę:

$$W = \frac{12S^2}{m^2(k^3 - k)}; \quad (4)$$

Kendalo konkordancijos koeficientas W (jei ekspertų vertinimai priešaringi $W > 0$, jei ekspertų vertinimai panašūs $W \rightarrow 1$, kuo aukštesnis W (kuo labiau artėja prie 1), tuo kintamųjų koreliacija stipresnė, tuo labiau suderintos ekspertų nuomonės. Pasirinktas patikimumo lygmuo $\alpha = 0,05$, p-level $< \alpha$ reiškia, kad konkordancijos koeficientas reikšmingai skiriasi nuo nulio, taigi ekspertų nuomonės laikomos suderintomis, jei p-level $< 0,05$. Ekspertų nuomonių suderinamumo vertinimas buvo atliekamas kiekvienu anketos klausimu, tokiu būdu užtikrinant kiekvieno klausimo atsakymų suderinamumą bei duomenų patikimumą.

Loginės analizės bei interpretacinio-kritinio metodais analizuota, sisteminta ir kritiškai žvelgta į surinktus duomenis, tarpusavyje lyginti ir sieti įvairūs procesai (socialinių paslaugų valdymo modernizavimo poreikis ir prielaidos bei kryptys) bei lyginti platesniame socialiniame-politiniame kontekste, vertintos teorijų sąsajos su dabarties įvykiais bei jų įtaka dabarties procesams. Sisteminė analizė įgalina vertinti viešojo valdymo modernizavimo poreikį ir kryptis Lietuvos socialinių paslaugų teikimo srityje, socialinių paslaugų teikimo transformacijas valdymo modernizavimo iniciatyvų kontekste kaip šios visumos komponentus (susijusius ir tarpusavyje ir su visa visuma) ir kaip visumą (sudarytą iš tarpusavyje susijusių komponentų). Metodo taikymas leidžia kompleksiskai vertinti pagrindines viešojo valdymo modernizavimo teorijas, metodologines jų nuostatas, įvertinti socialinių paslaugų teikimo reformas valdymo modernizavimo kontekste, modernizavimo įtaką socialinių paslaugų teikimo efektyvumui.

Modeliavimas yra vienas tyrime naudojamų metodų, kuris skirtas normatyvinėms prielaidoms apie socialinių paslaugų sistemos modernizavimo kryptims formuluoti. Modelį galima apibrėžti kaip supaprastintą tikrovės reiškinio vaizdinį. Modeliai paprastai skirstomi į normatyvinius, aprašomuosius ir aiškinamuosius. Aprašomieji ir aiškinamieji modeliai skirti atspindėti faktiškai egzistuojančius reiškinius, o normatyviais modeliais modeliuojama norima situacija, ideali reiškinio būseną. Normatyvinių modelių kūrimas yra įprastas pragmatinėje paradigmoje, jie plačiai naudojami socialiniuose moksluose. Normatyvinių modelių vertę lemia galimybė šiuos modelius taikyti praktikoje.

Atliktas tyrimas leidžia daryti pagrįstas išvadas apie viešojo valdymo modernizavimo iniciatyvų poveikį socialinių paslaugų sistemai bei konstruoti ir vystyti Lietuvos socialinių paslaugų sistemos modernizavimo modelį.

2.2. Socialinių paslaugų sistema: Lietuvos atvejo studija

2.2.1. Viešojo valdymo pokyčiai Lietuvoje: Vyriausybės veiklos kontekstas

Skirtingose valstybėse viešojo valdymo modernizavimo iniciatyvų pobūdį lėmė skirtingas kontekstas (istorija, geografinės sąlygos, politinė-administracinė šalies tradicija ir pan.), taigi susiduriama su konstruojamo modernizavimo būdų įvairove bei skirtingu modernizavimo turinio suvokimu. Lietuvos atvejis ypatingas tuo, kad daugelis socialinių-kultūrinių procesų vyksta potvynių atoslūgių principu, t.y. netolygiai ir labai koncentruotai, sąlyginai galima būtų išskirti kelių modernizacijos tipų egzistavimą: (1) forsutas (paskubomis atliekamas) išorės subjektų arba nuosavo politinio elito atliekamas modernizavimas; (2) nereguliuojama, evoliucinė modernizacija (arba vystymasis); (3) mišrus modernizavimas.

Tradiciškai modernizacijos procesų pradžia Lietuvoje yra laikoma XIX a. pabaiga, kaišis procesas įvardijamas kaip nenuoseklus ir sudėtingas. Nepriklausomos tarpukario Lietuvos periodas pasižymėjo pakankamai nuosekliais modernizacijos procesais—urbanizacija, modernios pramonės plėtra ir pan.[50], modernizacijos procesams pristabdyti ir krypties pasikeitimui esminės įtakos turėjo sovietinės okupacijos laikotarpis. Lietuva ypatinga tuo, kad čia susiduria „vakarietiškos“ ir „rytietiškos“ modernizacijos tendencijos. Lietuvai, kaip vienai iš pokomunistinių valstybių, Nepriklausomybės atkūrimo lai-

kotarpui būdingas spartus sąmoningas neoliberalios darbotvarkės įtvirtinimas, kuris per labai trumpą laiką sudarė prielaidas pajusti, kaip kuriasi ir plinta kapitalizmo sistema, kaip visuomenė „sluoksniuojasi“, t.y. skirstosi į segmentus per valdomo kapitalo ir politinės galios prizmę [236]. Lietuvos atvejis yra sudėtingas dėl kelių aspektų, t.y. pokomunistinės visuomenės išgyvena kelias krizes vienu metu, t.y. sistemingą kapitalizmo krizę bei pokomunistinės visuomenės būdingą pereinamųjų visuomenių krizę. Struktūrinius pokyčius viešajame valdyme lemia įvairūs vidiniai ir išoriniai veiksniai: pasikeitę visuomenės lūkesčiai, kurie lemia naujus reikalavimus viešosios politikos ir viešojo sektoriaus institucijų veiklai, valdančių politinių jėgų pasikeitimas (keičiantis politinei valdžiai keičiasi ne tik politikos prioritetai, bet ir valdžios institucijų vidinė ir išorinė struktūra) [334, p. 39].

1.1.2 poskyryje aptarta, kad viešasis valdymas gali būti traktuojamas kaip saviorganizuojanti sistema, kurios posistemės (arba elementai) yra laikomos funkcinės viešojo valdymo sritys (socialinių paslaugų sistema viešojo valdymo sistemos dalis), taip pat modernizavimas traktuojamas kaip priešingas saviorganizacijai (natūraliai sistemos veikimo būsenai) veiklai (pokyčių nustatymas, organizavimas ir siekis pakreipti sistemos veikimą norima linkme, tikintis aukštesnės sistemos veikimo kokybės, svarbu pažymėti, kad siekiant realizuoti tokius pokyčius yra būtinos kelios sąlygos, tai yra pokyčių sąsaja su sistemos numatytais tikslais hierarchinių sistemos elementų veiklos kryptimis, į sistemą įeinančių elementų savarankiškumo laipsnio praradimas ir kt.). Sistemos veikimo pagrindus nusako Vyriausybės programos, atspindinčios būsimo viešojo valdymo vystymo kryptis bei tiksliniai strateginiai sistemos vystymo dokumentai. Viešojo valdymo modernizavimas apima politinę ir administracinę dimensijas, „tradicinė (arba biurokratinė) valdymo sistema (kuri ir yra modernizavimo proceso atskaitos taškas) reikalauja, kad viešojo valdymo procedūros ir institucijos būtų įtvirtintos teisėje. Demokratinėse valstybėse šie įgaliojimai priklauso politikams, jų priimami sprendimai dėl viešojo valdymo modernizavimo niekada nesuteikia teisinio reguliavimo diskrecijos administratoriams. Vyriausybė šiame kontekste yra unikali institucija, jos nariai vienu metu yra ir politinę atskaitomybę turintys reguliatoriai (tiek kolektyviai, tiek individualiai), ir tiesioginiai administracinio aparato vadovai“ [41, p. 11]. Taigi siekiant įvertinti viešojo valdymo transformacijas tikslingai bus apžvelgti svarbiausi Vyriausybės veiklos dokumentai (kaip sistemos vystymo prielaidos): Veiklos programose, kurios yra pagrindiniai veiklos krypties nustatymo dokumentai (Vyriausybės veiklos periodui, kuris paprastai apima 4 metus, jeigu nesikeičia politinės galios centrų pasiskirstymas), numatomi paprastieji veiksmai, planuojamos reformos ar modernizavimo turinys. Vyriausybės veiklos programų apžvalgoje svarbiausi akcentai tenka viešojo valdymo (viešojo administravimo, valstybės valdymo) bei socialinės apsaugos sritims, kurios sudaro galimybes aiškinti ir prognozuoti socialinių paslaugų sistemos bei valdymo transformacijas.

Per nepriklausomybės laikotarpį Lietuvoje buvo suformuota 16 Vyriausybių, sisteminė visų Vyriausybių programų apžvalga (viešojo valdymo ir socialinės apsaugos politikos aspektais) pateikiama 3 priede. Apžvelgus Vyriausybių programų turinį, svarbu pažymėti, kad socialinė politika, vienokia ar kitokia apimtimi aptariama visų Vyriausybių programose, daugelyje Vyriausybių programų aptariamos visos socialinės politikos sritys (pradedant užimtumo plėtra, baigiant migracija ir darbo santykių reguliavimu, socialinės paslaugos siejamos išimtinai su socialine globa ir rūpyba). I, II, V, VI Vyriausybių programose akcentai ties socialinių paslaugų sistemos, infrastruktūros, teisinės bazės

kūrimu, socialinių paslaugų plėtros, VI Vyriausybės programoje deklaruojama socialinės apsaugos orientacija į rinką (be detalesnių nuorodų ar priemonių), VII Vyriausybės programą lyginant su kitų Vyriausybių programomis Socialinių paslaugų sistemos vystymui skiriamas didesnis dėmesys, įvertinama socialinių paslaugų sektoriaus plėtros tendencija ir su tuo susijusios rizikos, planuojama parengti eilę norminių dokumentų, sudarančių prielaidas socialinių paslaugų sistemos veikimui, taip pat deklaruojami siekiai kurti socialinių paslaugų standartus ir pan. VIII–XII Vyriausybių programose socialinių paslaugų atžvilgiu planuojamos vykdyti priemonės, susijusios su socialinių paslaugų decentralizavimu, aktyvios partnerystės ir bendradarbiavimo skatinimu ir pan., nuostatos iš esmės atkartoja viena kitą, tartum būtų tiesiog perkeliamos iš vienos programos į kitą, nuostatų turinys sudaro prielaidas teigti, kad siekiai yra deklaratyvaus pobūdžio, be detalesnės situacijos analizės ir konkrečių priemonių. Vyriausybės programinės nuostatos nenumato galimybių nuosekliam sistemos vystymui. XIII Vyriausybės programa socialinių paslaugų sistemos atžvilgiu išskirtinė, nes numato sistemos modernizavimo poreikį (nors Socialinių paslaugų modernizavimo koncepcija parengta ankstesnės Vyriausybės veiklos laikotarpiu) bei siekius peržiūrėti finansavimo mechanizmą. Dėmesys socialinei apsaugai, o ypač socialinėms paslaugoms, slūgsta pradedant XIV Vyriausybės veikla, siekio vystyti ar tobulinti socialinių paslaugų sistemą apraiškų nerandama iki pat šios XVI Vyriausybės programos. Derėtų pastebėti, kad XIV Vyriausybės programoje užsimenama apie tikslų plėtoti socialinių paslaugų įvairovę, XV Vyriausybė akcentuoja poreikį institucinę globą keisti į paslaugas namuose, o XVI Vyriausybė programoje deklaruoja siekį vystyti socialines paslaugas šeimai bei gerinti jų kokybę. XV Vyriausybės programoje pastebima rizikų individualizavimo ir perkėlimo asmeniui (šeimai) tendencija, VII Vyriausybė programoje plėtojo siekius skatinti įvairių sektorių įsitraukimą į socialinių paslaugų teikimo procesą, savanorystę, socialines paslaugas šeimai ir pan., taip pat liudija analogiškus siekius, tačiau šalia to nėra vystomas savanoriško socialinio darbo principas ir pan. XIII ir XVIII (Socialdemokratiškos) Vyriausybių programose deklaruojamas gerovės valstybės siekis, tiesa, priemonių ribotumas ir jų turinys praktiškai neatskleidžia gerovės valstybės egzistavimo užtikrinimo veiksmų.

O viešasis administravimas Vyriausybės veiklos objektu pirmąkart tampa tik VIII Vyriausybės programoje [41, p. 147]. Vyriausybės politika viešojo valdymo srityje apima funkcijų peržiūros, decentralizavimo, įgaliojimų ribų ir jų perdavimo, institucinės infrastruktūros, strateginio planavimo ir kitus klausimus. Su NVV doktrina Vyriausybių programose gali būti siejami viešojo valdymo efektyvumo siekiai, atskaitomybės ir strateginio planavimo mechanizmų įtvirtinimas ir vystymas, lyderystės įgūdžių formavimas. „Nuo XI Vyriausybės programos efektyvumo terminas „kolonizuoja“ Vyriausybių programas ir tampa pagrindiniu terminu, žymintiu Vyriausybės veiksmų laukiamus rezultatus. Iš veikusių Vyriausybių programų išsiskiria XI („Naujosios politikos“) ir XV („Permainų“) Vyriausybių programos, kuriose Vyriausybių lyderystės retorika apeliuoja į valdymo pokyčius“ [41, p. 147]. Analizuojant XV Vyriausybės planuojamus vykdyti veiksmus, galima daryti prielaidą, kad daugelis siekinių remiasi NVV doktrinos idėjomis (orientaciją į vartotoją, strateginio planavimo sistemos pertvarka, rodiklių sistemos vystymą, sprendimų poveikio vertinimą, kompetencijų modelį ir pan.). Decentralizavimo strategija, kaip savivaldos veiklos savarankiškumo didinimo priemonė, minima VIII, IX, X, XII Vyriausybių programose. O XII Vyriausybės programa pasižymi tradicinio viešojo administravimo

modelio stiprinimo tendencijos rengiant profesionalius valstybės tarnautojus, karjeros sistemos vystymą ir stiprinimą ir pan. Bendradarbiavimo ir piliečių dalyvavimo siekiniai minimi X, XII, XIII, XVI Vyriausybės programose, tačiau skirtingame kontekste (X, XIII Vyriausybės programose tai daugiau deklaratyvios nuostatos be konkrečių priemonių numatymo).

Apibendrinant galima teigti, kad Vyriausybės programos tiek socialinių paslaugų sistemos vystymo, tiek viešojo valdymo sistemos tobulinimo klausimais pasisako fragmentiškai, akcentuojant tik tam tikrus momentus (pvz., deklaruojamas begalinis decentralizacijos siekis arba funkcijų peržiūra), veikiau reaguojant į ankstesnio laikotarpio problemas, nei planuojant reikalingus perspektyvoje veiksmus. Kai kurių Vyriausybės programų (nepaisant ideologinių skirtumų) programos atkartoja prieš tai veikusių Vyriausybės programines nuostatas (tikimybės, kad rezultatai nebuvo pasiekti arba taikomas mechaninis požiūris į Vyriausybės veiklą).

Šalia Vyriausybės veiklos programų išanalizuoti ir strateginiai (pokyčių) dokumentai, kuriais oficialiai deklaruojamas siekis, vystyti/tobulinti/modernizuoti viešąjį valdymą (ypač galimo poveikio socialinių paslaugų sistemai aspektu). Retrospektyvinė ir perspektyvinė viešojo valdymo tobulinimo priemonių apžvalga Lietuvoje sudaro galimybes identifikuoti pagrindines viešojo valdymo tobulinimo kryptis bei numatyti preliminarias vystymo tendencijas, tokiu būdu modeliuojant socialinių paslaugų sistemos plėtrą būtų užtikrinamas visos sistemos elementų integralumas bei sistemos vystymo nuoseklumas, kadangi visos sistemos veikimui priešingi veiksmai praktiškai neturi galimybių būti realizuoti. Šiuo tikslu atliekama viešojo valdymo modernizavimo, tobulinimo ir plėtos pagrindinių strateginių dokumentų istorinė apžvalga. 1.2.2 poskyryje aptartos viešojo valdymo modernizavimo kryptys ir turinys. Tradicinis administravimas, besiremiantis M. Weber idealiosios biurokratijos modeliu, yra seniausia viešojo valdymo doktrina, kuri grindžiama institucijų ir pareigybių hierarchija, griežta kontrolė bei valdymu, rašytinėmis procedūromis ir taisyklėmis [189, p. 5], kuris vis dar yra būdingas ir Lietuvai, t.y. (1) nustatyta aiški viešojo valdymo institucijų hierarchija (teisės aktais nustatyta organizacijų kategorizacija pagal atliekamų funkcijų pobūdį, darbuotojų skaičių ir kt. reikalavimus bei reglamentuota galimybė teikti nurodymus žemesnio hierarchinio lygmens institucijoms ir pan.); (2) viešojo valdymo institucijų veikla grindžiama kompetencija ir funkcijomis; (3) Lietuvos valstybės tarnybos modelis pagrįstas karjeros modeliu. Lietuvai po nepriklausomybės atkūrimo būdinga nepaprastai sparti modernizacija diegiant tiek modernizmui, tiek postmodernizmui būdingus valdymo ir socialinių paslaugų diegimo principus, sovietmečiu susiklosčiusių sociokultūrinių įpročių bei socialinių ryšių pagrindu [236]. Daugelis Lietuvoje įgyvendintų pokyčių buvo konstruojami orientuojantis į pažangių šalių patirtį, kur ypač populiarūs buvo privataus sektoriaus valdymo metodų diegimo procesai viešajame valdyme, pokyčiai inicijuojami pagrindinėse valdymo sistemose – strateginiame planavime ir valdyme, biudžeto planavime ir valdyme, žmoniškųjų išteklių valdyme ir institucinėje sąrangoje [334, p. 35]. Tokių metodologinių įrankių įvairovė vadinama NVV vardu (doktrina), kurios diegimo pasekmės siejamos su mažinanomis valdžios apimtimis vykdant privatizaciją ir liberalizacijos procesus viešajame sektoriuje, dėmesys skiriamas veiklos rezultatų kontrolei bei administracinės kontrolės mechanizmų plėtrai, postų valstybės tarnybos modelio diegimu ir pan. *4 priede* pateikiama svarbiausių strateginių vystymo dokumentų, skirtų viešojo valdymo tobulinimui, chronologinė apžvalga (nuo 2004 m.), koncentruojantis ties viešojo valdymo tobulinimo/modernizavimu.

Viešojo administravimo modernizavimas Lietuvoje suprantamas kaip formalizuota siekiamybė, kuri reprezentuoja viešojo administravimo tobulinimo svarbą dabar ir perspektyvoje [72, p. 12], viešojo valdymo modernizavimo iniciatyvos įgavo apčiuopiamas formas formalizavus ir institucionalizavus valdymo tobulinimo iniciatyvas viešojo administravimo plėtros iki 2010m. strategijoje (toliau– Strategija), jos tęstinumas užtikrintas Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020m. strategija. Šių dokumentų detalesnė analizė sudaro galimybes identifikuoti pagrindines viešojo valdymo modernizavimo prielaidas ir kryptis bei galimybes mėginti išvelgti konkrečios valdymo doktrinos, kuria remiamasi modernizuojant viešąjį valdymą bruožus. 2004–2010m. viešojo administravimo plėtros strategija nebuvo pirmasis bandymas strategiškai planuoti viešojo valdymo vystymą bei viešojo valdymo reformas, tačiau ji išskirtinė dėl savo parengimo prielaidų (tiesiogiai siejama su stojimu į Europos Sąjungą).Dokumento pavadinimas „Viešojo administravimo plėtros strategija“, anot V. Nakrašo, liudija jos nuosaikumą [189, p. 15], vistik strategijos keliami tikslai: „modernizuoti ir racionalizuoti valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų struktūrą, planavimo, organizavimo ir koordinavimo ryšius, įtvirtinti patikimą veiklos kontrolės vidaus audito sistemą, užtikrinti optimalų įgaliojimų, kompetencijos ir atsakomybės paskirstymą centriniu, teritoriniu ir vietos savivaldos lygiais ir kt.“ yra ambicingi ir svarbūs tiek viešojo valdymo sistemai, tiek visuomenei.

Strategijos tikslai apima šiuos kertinius tobulinti reikalingus aspektus:

Į rezultatus orientuoto valdymo plėtra ir tobulinimas, jame susiformavę daugelis veiksmų ir priemonių (viešojo sektoriaus darbuotojų kompetencijos ir kvalifikacijos tobulinimas, stebėsenos ir veiklos vertinimo mechanizmų vystymas, sprendimų priėmimo procedūrų supaprastinimas, strateginio planavimo sistemos tobulinimas);

Viešojo sektoriaus institucijų vidinės infrastruktūros tobulinimas ir funkcijų peržiūra (teritorinio valdymo optimizacija, vidinių struktūrų modernizacija, vietos savivaldos savarankiškumo didinimas);

Viešųjų paslaugų kokybės ir prieinamumo tobulinimas (kokybės vadybos sistemų diegimas, IT panaudojimo plėtra).

Strategijoje vienas svarbiausių skiriamųjų viešojo valdymo tobulinimo tikslų yra tobulinti į rezultatus orientuotą valdymą, kuris apima valstybės valdymo sistemos pertvarkymą, remiantis sisteminiu požiūriu ir vadybos pagrindais, veiklos priežiūros sistemoms sukūrimu ir vystymu [72, p. 12]. Į rezultatus orientuoto valdymo metodo diegimas ir vystymas Lietuvoje apėmė daugelį susijusių šakinių veiklų. Svarbiausias į rezultatus orientuoto valdymo aspektas yra valdymo tikslų nustatymas bei šių tikslų įgyvendinimas, t.y. veiklos rezultatai, kurie suteikia galimybę stebėti veiklą, jos rezultatus bei atitinkamai ją tobulinti, atsižvelgiant į gautą informaciją. Veiklos rezultatų stebėsenos modelio taikymas yra efektyvi ir veiksminga viešojo administravimo tobulinimo priemonė bei užima centrinę vietą tarp į rezultatus orientuoto valdymo įrankių [72, p. 13]. Veiklos stebėseną bendriausia prasme suprantama kaip nuolatinis duomenų rinkimas ir analizė, siekiant atsiskaityti ir tobulinti valdymą. Lietuvoje veiklos stebėseną vykdoma dviem lygmenimis – egzistuoja nacionalinių programų ir Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo stebėsenos sistemos [334, p. 15]. Veiklos stebėsenos sistemos išvystymo lygis Lietuvoje nebuvo pakankamas: stebėsenos duomenys leido įvertinti programų tikslų ir uždavinių įgyvendinimo pažangą ar neįvykdymą [334, p. 15], tačiau priežasčių analizė yra praktiškai neatliekama, todėl mechanizmas natūraliai reikalauja vystymo ir plėtros.

Dar viena viešojo valdymo vystymo šaka Lietuvoje yra viešojo sektoriaus žmogiškųjų išteklių kompetencijos klausimas. Viešojo administravimo sistemoje savarankiškai yra sukuriama mažai vidinių įrodymų, kurie yra būtina į rezultatus orientuoto valdymo veikimo prielaida. Lietuvoje viešajame sektoriuje dažniau yra remiamasi išorės ekspertų nuomone ir žiniomis, kurios paverčiamos įrodymais per perkamas rinkoje ekspertinių vertinimų paslaugas. Nepakankami valstybės tarnautojų analitiniai gebėjimai, duomenų rinkimo ir analizės suponuoja poreikį gauti reikalingą analitinę informaciją iš išorės [334, p. 13], šiuo aspektu valstybinio sektoriaus darbuotojų kompetencija tampa silpnąja į rezultatus orientuoto valdymo grandimi.

Kita grupė viešojo sektoriaus tobulinimo veiksnių yra susijusi su viešojo sektoriaus institucijų funkcijų peržiūra, kuri laikoma vienu iš į rezultatus orientuoto valdymo įrankių. Viešojo valdymo institucijų funkcijų peržiūra, siaurinimas, optimizavimas Lietuvoje yra praktiškai kiekvieno strateginio dokumento, susijusiu su viešojo valdymo tobulinimu/modernizacija ar reformomis tekste bei kiekvienos Vyriausybės programoje. Funkcijų peržiūros veiklos periodiškumas bei vykdymas yra susijęs ir priklausomas nuo konteksto, kuriame vyksta. Mokslinėje literatūroje sutinkama tokia valstybių tipologizacija: (a) *sisteminės transformacijos šalys* (daugiausiai Vidurio ir Rytų Europa), kur galima išskirti dvi funkcijų peržiūros bangas: laikotarpis, apimantis šalių perėjimo į demokratinę valdymo santvarką, tuo metu buvo siekiama peržiūrėti valdžios institucijų funkcijas ir apibrėžti jas taip, kaip jos apibrėžtos Vakarų šalyse bei laikotarpis nuo 1995 m. iki 2000 m., kuris siejamas su Vidurio ir Rytų Europos šalių pasirengimu narystei Europos Sąjungoje; (b) *Išsivysčiusios Vakarų šalys* (JAV, Kanada, Jungtinė Karalystė ar Nyderlandai ir pan.), kuriose funkcijų peržiūra siejama su Naujojo viešojo valdymo idėjomis [334, p. 42]. Šios veiklos paskirtis yra peržiūrėti viešojo valdymo institucijų funkcijas, siekiant jas optimizuoti, racionalizuoti jų paskirstymą, o tai turėtų didinti valdžios institucijų veiklos efektyvumą. Sisteminės transformacijos šalyse funkcijų peržiūra dažniausiai suprantama kaip savarankiška, vienkartinė viešojo administravimo reformos iniciatyva, išsivysčiusiose Vakarų šalyse funkcijų peržiūros dažniau atliekamos reguliariai, paprastai jas atliekant taikoma vienoda metodika, o funkcijų peržiūra tampa sudėtinė platesnių viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvų dalimi [334, p. 42]. Lietuva, nors ir turėtų priklausyti sisteminės transformacijos šalių grupei, tačiau funkcijų peržiūra joje yra tapusi nuolatine veikla. Funkcijų peržiūra apima tiek vertikalų, tiek horizontalų lygmenį, kalbama tiek apie centrinės valdžios institucijų funkcijų peržiūrą, tiek apie funkcijų pasidalijimą tarp centrinės ir regioninės municipalinės valdžios lygmenų. Šiame kontekste tampa aktualūs ne tik efektyvesnio funkcijų realizavimo klausimai per tobulintą institucinę infrastruktūrą, bet ir visų tipų decentralizacijos procesai (privatizavimas, dekoncentravimas ir kt.).

Kitas svarbus viešojo sektoriaus tobulinimo veiksnių blokas Strategijoje apima viešųjų ir administracinių paslaugų kokybės ir prieinamumo bei viešumo klausimus: kokybės vadybos sistemų diegimo klausimai, standartizuotos viešos informacijos pateikimas, informacinių technologijų panaudojimo plėtra tampa viešojo sektoriaus aktualijomis.

Anot V.Nakrošo, „Strategijos negalima susieti nė su viena konkrečia viešojo valdymo doktrina“ [189, p. 15], tačiau svarbu pažymėti, kad strategijoje išdėstyti siekiai: tobulinti viešojo administravimo sistemą vystant į rezultatus orientuotą valdymą; sprendimų priėmimo procedūrų supaprastinimą, viešųjų paslaugų kokybės gerinimą diegiant kokybės vadybos sistemas, kokybės standartų parengimą didinti valstybės tarnautojų administ-

racinius gebėjimus ir kt., taigi deklaruojamas į rezultatus orientuoto valdymo vystymas. Apskritai Lietuvoje pastarojo dešimtmečio reformos apibūdinamos kaip besiorientuojančios į rezultatus orientuoto valdymo diegimą, ypač į stebėsenos sistemos vystymą [72, p. 17]. Anot K.Schedler, NVV yra į rezultatus orientuoto valdymo pagrindas ir išraiška [227]. Apskritai NVV Lietuvoje nėra naujas reiškinys, jos diegimo Lietuvoje pirmosiomis apvaiskomis yra laikoma strateginio planavimo reforma, kuri atspindima viešojo administravimo plėtros iki 2010m. strategijoje, t.y.: viešojo valdymo efektyvumo paieškos diegiant ir vystantį rezultatus orientuoto valdymo modelį su visais jo įrankiais, rinkos liberalizacija per funkcijų peržiūros mechanizmus, viešųjų paslaugų teikimo privatizavimo plėtra per NVO ir privataus sektoriaus įtraukimą, kontraktavimo principų diegimas, mokymasis vykdamas „gerą patirtį“, veiklos rezultatų kontrolės ir priežiūros mechanizmų vystymas vykdamas kiekybinių rodiklių sistemą, projekcinio ir programinio valdymo principų diegimą ir kt. Nors Strategijos įgyvendinimas pradžioje nebuvo itin sėkmingas, nes ši biurokratinė (vykdomosios valdžios institucijų parengta) strategija nebuvo laikoma „politine“ nuosavybe, taigi jai trūko politinio palaikymo bei strategijos įgyvendinimas buvo vykdomas pasitelkiant legalistinį, ne vadybinį požiūrį, t.y. per teisinio reglamentavimo tobulinimą, o ne pasitelkiant programinio (projekcinio) valdymo metodus [189, p. 16], vistiek Strategijoje Lietuvos viešojo valdymo sistemoje yra įdiegta daugelis įrodymais grįsto valdymo priemonių, pvz.: veiklos rezultatų stebėsenos, biudžeto programų vertinimas, sprendimų poveikio vertinimas, Europos Sąjungos struktūrinės paramos vertinimas, veiklos auditas, funkcijų analizė/ peržiūra, užsakomieji moksliniai tyrimai, vidiniai ministerijų ir kitų valdžios institucijų analitiniai darbai, tačiau šių priemonių institucionalizacijos lygis yra skirtingas [334, p. 13]. Šalia Strategijos (nuo 2009m.) įgyvendinimo Lietuvoje buvo vykdomas ir „Valdymo, orientuoto į rezultatus tobulinimo“ projektas, finansuojamas Europos Sąjungos lėšomis, projektu buvo siekiama įgyvendinti nemažai į rezultatus orientuoto valdymo įrankių – veiklos vertinimo, stebėsenos, programų vertinimo, sprendimų projektų poveikio vertinimo mechanizmai. 2011m. Lietuvoje buvo atliktas į rezultatus orientuoto valdymo vieno iš svarbiausių elementų – veiklos vertinimo diegimo lygio vertinimas. Veiklos valdymo analizei ir brandai nustatyti autoriai pasitelkė G. Bouckaert ir J. Halligan veiklos valdymo lyginamosios analizės modelį, kuris rėmėsi šiais pagrindiniais komponentais: (a) veiklos vertinimu; (b) informacijos apie veiklos rezultatus institucionalizavimu; (c) veiklos informacijos naudojimu. Veiklos valdymo brandos lygis nustatomas vertinant išvardintus komponentus pagal du pagrindinius kriterijus: plotį ir gylį. Pagal tris komponentus G. Bouckaert ir J. Halligan identifikavo 4 skirtingo pažangos lygio veiklos valdymo tipus – *Veiklos administravimas*, *Veiklų rezultatų valdymas*, *Veiklos rezultatų valdymas* ir *Veiklos valdysena*[334, p. 21]. E.Rimkutė ir I.Kirstukaitė, atlikdamos analizę, konstatavo, kad Lietuvoje į rezultatus orientuoto valdymo diegimo patirtis yra dar labai menka, todėl tikėtis aukščiausio veiklos vertinimo brandos lygio nederėtų. Analizuodamos Lietuvos veiklos valdymo sistemą ir jos brandos lygį pagal identifikuotus pločio ir gylio kriterijus, autorės visus tris veiklos valdymo komponentus apibūdino ir priskyrė vienam iš 4 veiklos valdymo tipų. Įvertinusios veiklos valdymo sistemos pažangumą Lietuvoje, autorės teigia, „kad veiklos valdymo sistemai yra būdingi Veiklų rezultatų valdymo bruožai“ [334, p. 36]. Anot autorių, „yra nemažai požymių, kad atskiruose veiklos valdymo komponentuose pereinama prie veiklos rezultatų valdymo“ [334, p. 36], tačiau „nepakankamas veiklos informacijos naudojimas veiklos tobulinimui net ir esant sudarytoms palankioms

sąlygoms neleidžia peržengti Veiklų rezultatų valdymo ribos“ [334, p. 36]. Lietuvai iškyla didelis iššūkis vienu metu judėti dviem kryptimis, t.y. realizuoti būtinas aplinkybės veiklos administravimui tinkamai funkcionuoti bei veiklos rezultatų valdyme bei vykdyti veiksmus, reikalingus pereiti prie veiklos rezultatų valdymo [334, p. 36]. Ši analizė nurodo vieno iš į rezultatų orientuoto valdymo įrankio – veiklos vertinimo, vystymo kryptį ir plėtros tendencijas. Apskritai visos strategijos, tarp jų ir veiklos vertinimo mechanizmo, tęstinumu vyriausybinio lygmeniu yra siekiama užtikrinti Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programą (toliau – Programa), kurios pagrindinis tikslas yra „*didinti viešojo valdymo procesų atvirumą ir skatinti visuomenę aktyviai juose dalyvauti, teikti geros kokybės administracines ir viešąsias paslaugas, stiprinti strateginio mąstymo gebėjimus viešojo valdymo institucijose ir gerinti jų veiklos valdymą*“. Pažymėtina, kad Programa apima platesnį spektrą priemonių nei Strategija, tačiau taip pat tęsia į rezultatus orientuoto valdymo modelio diegimo plėtrą, ypač per stebėsenos ir, jau minėto, vertinimo mechanizmų plėtrą.

Vienas iš tikslų blokų Programoje apima viešųjų paslaugų tobulinimo kryptis, šių veiksmų priežastys yra „*neinventurizuotos viešojo sektoriaus teikiamos paslaugos, nenustatytas tikslus jų kiekis, apimtis ir tikslingumas*“; „*neidentifikuoti visi esami ir galimi paslaugų teikėjai*“ [315], tokie teiginiai sudaro prielaidas teigti, kad „valstybės žinios apie teikiamų viešųjų paslaugų turinį yra nepakankamos ir šios problemos žymi spragas biurokratiniam valdyme“ [41, p. 159]. Šias spragas planuojama pildyti sprendžiant viešojo sektoriaus darbuotojų kompetencijos klausimus, ypač pabrėžiant lyderystės bei strateginio mąstymo įgūdžius, pastarieji yra aktualūs tiek NVV kontekste, tiek naujojo viešojo valdyme. Svarbus akcentas Programoje tenka piliečių dalyvavimo formų viešajame valdyme plėtrai, jį siekiama vystyti tiek viešųjų paslaugų kokybės vertinimo, tiek viešųjų paslaugų kokybės standartų nustatymo bei sprendimų priėmimo ir konsultavimo procesų kontekstuose, tačiau vystymas apima tik miglotų teisinių prielaidų dalyvavimui sudarymą ir, „nepaisant retorikos, nenumato mechanizmo, kaip turėtų visuomenė realiai dalyvauti sprendimų priėmime“ [41, p. 160].

Viešosios valdžios vertybes (skaidrumą, viešumą ir pan.) siekiama užtikrinti centralizuotai pateikiant standartizuotą informaciją visuomenei prieinamomis formomis. Tačiau pati prielaida, kad informacijos apimtis ir prieinamumas skatina skaidrumą nėra visai tiksli, galbūt būtų galima veikiau kalbėti apie atvirumą ir informacijos prieinamumą.

Viešojo sektoriaus efektyvumas siejamas su funkcijų peržiūra, optimizavimu, perskirstymu, didesniu decentralizacijos laipsniu ir privatizavimo procesais, o viešųjų paslaugų kokybė ir prieinamumas su kokybės sistemų diegimo plėtra bei municipalinio lygmens savarankiškumo didinimu (taip pat ir finansavimo mechanizmų peržiūra) vidine vietos savivaldos decentralizacija bei išorine viešųjų paslaugų teikimo centralizacija (per viešųjų paslaugų centrų steigimą). Tačiau privataus sektoriaus veiklos elementų diegimas bendrajame administraciniame reglamentavime ir praktikoje vyksta detalizuojant procedūras, dėmesį telkiant ties teisiniu reglamentavimu, todėl „Vyriausybė išlaiko visus teisinius sverus prireikus taikyti hierarchinio valdymo priemones“ [41, p. 152].

Pastebėtina, kad Programoje teoriškai aptinkama visus 1.2.1 poskyryje įvardytus valstybinio aparato modernizavimo ramsčius bei modernizavimo strategijos formalų įtvirtinimą. Anot M. Bileišio, Viešojo valdymo tobulinimo programa radikalių viešojo administravimo pokyčių nenumato dėl kelių priežasčių: (1) programa sudėtinga įtvirtinti su teisiniu reglamentavimu ir jo pokyčiais susijusias pertvarkas; (2) nėra pagrįstų prielaidų teigti,

kad įgyvendinant programą keisis viešųjų organizacijų tinklas ar vyraujanti administracinė kultūra [41, p. 159]. M.Bileišis teigia, kad „vadybines idėjas yra numatoma „įvilkkti“ į tradicinį administracinį procesą, per didesnę ir detalesnę valdymo formalizavimą, išlaikant nusistovėjusius pavaldumo ir organizavimo ryšius“ [41, p. 159]. Programa gali būti laikoma ir pagrindiniu dokumentu, sudarančiu prielaidas (juridinių pagrindą inicijuoti) siekti teisinio reglamentavimo pokyčių, kurie galėtų pretenduoti į radikalesnius veiksmus, hipotetiškai galima svarstyti ar įstatymu įtvirtinta Viešojo valdymo programa būtų efektyvesnis įrankis modernizavimo veiksams vykdyti, tačiau tokiu atveju kyla kitų pavojų: (1) konsensuso tarp skirtingų politinių jėgų suradimas; (2) procedūrinių svarstymo terminų trukmė ir pan., kurie gerokai ap sunkintų procesą, o priemonių įgyvendinimas ir kontrolė vis tiek patektų į Vyriausybės kompetencijos sritį.

Apbendrinant dokumentų apžvalgą, svarbu akcentuoti, kad tiek strategijoje, tiek programoje remiamasi NVV doktrinos elementais bei aptinkami tam tikri post -NVV doktrinos (pvz. naujojo viešojo valdymo modelio) bruožai, pastarieji ypač būdingi Programos siekiniams. Aptarus viešojo valdymo vystymosi tendencijas ir galimą plėtrą Lietuvoje *de facto* vertinga būtų diskutuoti apie pasirinkto modernizavimo turinio tinkamumo, t.y. apie viešojo valdymo doktrinos turinio ir diegiamų elementų tinkamumą Lietuvos viešojo valdymo tradicija bei įvertinti galimas alternatyvas.

Anot V.Nakrošio, „*Partinės logikos ir NVV derinys gali būti prieštaringas ir pavojingas Rytų ir Vidurio Europos šalyse. Kadangi NVV doktrina nedavė gerų rezultatų žemyninės Europos šalyse, jos sprendimai mažai atitinka Lietuvos problemas ir nėra tvirtų įrodymų, kad NVV gali efektyviai veikti Lietuvoje, viešojo valdymo reformų metu ją siūloma taikyti ribotai ir selektyviai*“ [189, p. 1]. Taigi pagrindinė reformų, paremtų NVV doktrina, vykdy-mo problematika siejama su skirtingos administravimo tradicijos suponuojamomis reformų įgyvendinimo aplinkybėmis, todėl valdančiajai daugumai suteikiami platesni valdingi įgaliojimai bei veiksmų laisvė. Kitoks politinis, administracinis ir teisinis kontekstas lemia skirtingus NVV paremtų reformų įgyvendinimo rezultatus (pvz. „aukšto korupcijos pasireiškimo lygmens valstybėse didesnių valdingų įgaliojimų bei autonomijos suteikimas viešojo valdymo institucijoms bei šio sektoriaus darbuotojams gali turėti absoliučiai pražūtingų pasekmių [189, p. 20]. NVV taikymo rezultatai daugelyje šalių sukėlė abejonių dėl šios doktrinos efektyvumo, pvz., agentūrizacija, kurios problematika buvo sprendžia po-NVV doktrinų priemonėmis [189, p. 20] (jungiant agentūras, siekiant geresnio jų veiklos koordinavimo), sudėtingas NVV rezultatų efektyvumo vertinimas ir jo problematika (dėl laiko ir rezultatų aktualumo išnykimo), nesudaro galimybių teigti, kad NVV vykdyti pokyčiai atnešė pozityvių pokyčių. Natūralu, kad po NVV besiformuojančiai valdymo modeliais siekiama spręsti ne tik tradicinio viešojo administravimo, bet ir NVV sukeliamas viešojo valdymo problemas ir šie metodai laikomi pažangesni vien dėl to, kad nauja idėja iš principo atrodo patrauklesnė ir pranašesnė, ypač dėl to, kad jos ne rezultatyvumas neįrodytas (kadangi po NVV valdymo doktrina grindžiami pokyčiai dar yra kūrimo ir vystymo stadijoje), taigi NVV skeptikai ir NVV doktrina jau spėję nusivilti būvę jos šalininkai, aktyviai skatina orientuotis į efektyvesnių viešojo valdymo tobulinimo būdų paieškas.

Dokumentų analizė suteikia galimybes išskirti šias pagrindines viešojo valdymo tobulinimo kryptis, pateikiamas žemiau esančioje lentelėje.

14 lentelė. Viešojo valdymo Lietuvoje plėtos kryptys

Tikslas	Sumanus, efektyvus, dalyvavimu grįstas valdymas					
Uždavinys	Strategiškai pajėgus ir efektyvus valdymas		Atviras ir įgaliojimus suteikiantis valdymas		Visuomenės poreikius atitinkantis valdymas	
Priemonė	Į rezultatus orientuotas valdymas	Funkcijų ir struktūros optimizavimas	Viešosios informacijos prieinamumas		Viešųjų paslaugų prieinamumas	
	Lyderystės ir strateginio valdymo įgūdžiai	Sprendimų priėmimo procedūrų supaprastinimas	Viešojo valdymo demokratizacija		Viešųjų paslaugų kokybė	
Metodas	Veiklos vertinimo ir stebėsenos mechanizmų plėtra	Funkcijų peržiūra	Viešosios informacijos turinio unifikavimas ir skelbimo centralizavimas	Konsultavimosi mechanizmų diegimas	Viešųjų paslaugų teikimo centralizacija	Viešųjų paslaugų kokybės vertinimo sistemų diegimas
	Kompetencijų modelio diegimas ir tarnautojų mokymai	Įrodymais grįsti sprendimai	Decentralizavimas ir privatizavimas	Dalyvavimo mechanizmų plėtra (įtraukiantį paslaugų charakteristikų nustatymą bei kokybės vertinimą)	Vidinis decentralizavimas	IRT panaudojimo plėtra duomenų kaupimas ir sisteminimas, registrai
Tikėtinas rezultatas	Efektyvi, skaidri, vadybiška valdžia		Piliečių ir bendruomenių pilietinis sąmoningumas bei dalyvavimas valdyme.		Kokybiškos ir prieinamos viešosios paslaugos	

Šaltinis: sudaryta autoriaus [335, 315].

Svarbu pažymėti, kad perspektyviniai svarbiausi viešojo valdymo tobulinimo dokumentai iš esmės apima tiek NVV, tiek post-NVV doktrinių elementus, nors šių doktrinių kontekste yra puoselėjamos skirtingos, o kai kuriais aspektais net priešingos idėjos ir viešojo valdymo vertybės, tačiau jų integracija gali vesti naujos kokybės link. Taigi, nepaisant egzistuojančios požiūrių į viešojo valdymo sistemos modernizavimo turinį Lietuvoje įvairovės ir galimų rizikų, šiandien ilgalaikiuose strateginio vystymo dokumentuose (tiek Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020m. programoje, tiek strategijoje „Lietuva 2030“ identifiukuotos viešojo valdymo modernizavimo/ vystymo kryptys siejamos su NVV ir post-NVV (naujojo viešojo valdymo) doktrinių turiniu. Natūralu, kad šie dokumentai, kaip ir bet kuris kitas dokumentas gali ir netgi turi būti keičiami, tikslinami ir tobulinami atsižvelgiant į konteksto realijas, tačiau šiuo metu vystomos ir modeliuojamos funkcinių viešojo valdymo posistemų ar elementų modernizavimo (plėtos) strategijos turėtų ati-

tikti (ar bent neprieštarauti) viešojo valdymo sistemos tobulinimo logiką, priešingu atveju gali suveikti įėjimo į saviorganizuojančią sistemą blokavimo mechanizmai. Taip pat svarbus akcentas tenka viešojo valdymo plėtros vykdymo procesui. Tikslinga paminėti, kad pokyčių vyksmą lemia politinių partijų susitarimas dėl strateginių viešojo valdymo plėtros krypčių bei tiek politikų, tiek administratorių palaikymas ir valia vykdyti planuojamus pokyčius, o tai tampa svarbu sistemos saviorganizacijos proceso ciklą bei jų sąsają su rinkiminiais laikotarpiais ir Vyriausybės kaita kontekste. Anot V.Nakrošio, yra svarbu derinti politines ir biurokratinės viešojo valdymo reformas, siekiant mažesnio atotrūkio ir didesnės integracijos tarp politikų ir administratorių, taip pat tikslinga derinti skirtingus viešojo valdymo reformų įgyvendinimo būdus, akcentuojant vadybinį, o ne legalistinį požiūrį [189, p. 27]

2.2.2. Socialinių paslaugų sistemos genealogija Lietuvoje Nepriklausomybės laikotarpiu

Šiame poskyryje siekiama apžvelgti pagrindinių įvykių tinklą formuojant ir vystant socialinių paslaugų sistemą, kuris yra ribojamas tam tikro periodo. Socialinių paslaugų sistema per ganėtinai trumpą periodą (nepriklausomybės metus) apėmė tiek kūrimosi, tiek reformavimo ir vystymo aspektus. Socialinių paslaugų sistema Lietuvoje pradėta kurti 1990m.[293], įteisinant socialinių paslaugų teikimą. 1991–1998 m. laikotarpis laikomas kiekybiniu Lietuvos socialinių paslaugų sistemos plėtros šuoliu, t.y. plečiamas socialinių paslaugų skaičius ir vystoma socialinių paslaugų infrastruktūra. 1998–2006 m. sąlyginai galima priskirti antrajam socialinių paslaugų plėtojimo etapui, kuriame plėtros akcentai buvo perkeltami nuo kiekybinių rodiklių kokybinių link[119]. Nuo 2006m. vykdomas nuosaikus socialinių paslaugų infrastruktūros vystymas be radikalių reformacinių priemonių, ženklų sistemos kokybinių pokyčių nepastebima, juntama tam tikra stagnacija (ankstesniame skyriuje aptartų Vyriausybės programų kontekstas)vystant socialinių paslaugų sistemą, o tai galėtų reikšti, kad socialinių paslaugų sistema funkcionuoja maksimaliai efektyviai, tačiau net ir tokiu atveju aplinkos pokyčiai turėtų iššaukti bent evoliucinio pobūdžio pokyčius arba byloti apie nepakankamą dėmesį šios sistemos vystymui ir plėtrai.

Šios disertacijos temos atžvilgiu aktualūs yra sistemos pokyčių(reformavimo, modernizavimo, vystymo) laikotarpiai. Socialinių paslaugų sąmoningo *vystymo* genealogija legislatyvinio aspektu gali būti stebima per kelis, socialinių paslaugų sistemai svarbius dokumentus, t.y. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gegužės 9 d. nutarimu Nr. 360 patvirtiną Socialinės paramos koncepciją, kurioje įtvirtintos socialinių paslaugų teikimo prielaidos bei sąlygoms Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 1998 m. rugsėjo 4 d. įsakymą Nr. 137,„Dėl Socialinių paslaugų namuose plėtojimo krypčių ir Stacionarių globos įstaigų darbo efektyvumo didinimo nuostatų patvirtinimo“; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 6 d. nutarimą Nr.171 „Dėl Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcijos patvirtinimo“; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 18 d. nutarimą Nr. 1178 „Dėl socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros 2004–2006 metų programos patvirtinimo“; Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. spalio 12 d. nutarimą Nr. 1000 „Dėl Socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros 2007–2009 metų programos patvirtinimo“. Šių dokumentų (epizodų) esminių siekių apžvalga pateikiama 4 priede.

15 lentelė. Socialinių paslaugų sistemos pokyčių Lietuvoje konceptualizavimas

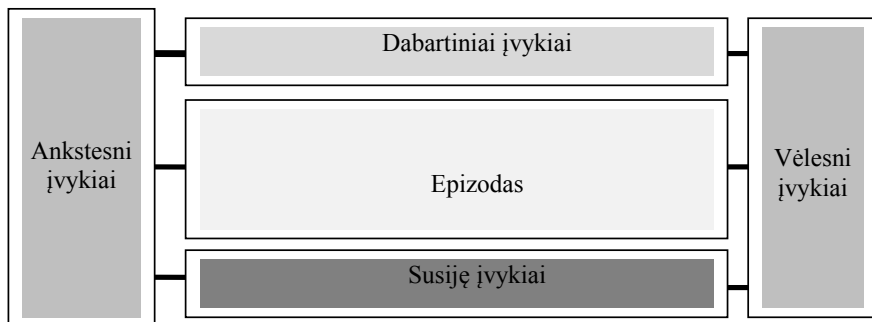
SOCIALINIŲ PASLAUGŲ SISTEMOS POKYČIŲ LIETUVOJE KONCEPTUALIZAVIMAS		
I. Epizodas Socialinių paslaugų namuose plėtojimo kryptys (1998m.)	II. Epizodas Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcija (2002–2004m.)	III. Epizodas Socialinių paslaugų infrastruktūros plėtra (2004–2009m.) Periodas (a) 2004–2006 Periodas (b) 2007–2009
<p>ĮVYKIAI</p> <p>I(1) teikti įvairių rūšių socialines paslaugas žmonėms namuose;</p> <p>I(2) kurti integruotą pagalbos namuose sistemą, pirminės sveikatos priežiūros paslaugas bendruomenėje sujungiant su socialinių paslaugų teikimu namuose, apibrėžiant atskirų specialistų atsakomybę;</p> <p>I(3) Į socialinių paslaugų namuose teikimą įtraukti nevyriausybinės organizacijas bei neformalius paslaugų teikėjus (savanorystės principas) [326]</p>	<p>ĮVYKIAI</p> <p>I1 Fukcijų perskirstymas SP organizavimo srityje tarp atskirų valdymo lygmenų;</p> <p>I2 socialinių paslaugų planavimo funkcijos perdavimas municipaliniam lygmeniui;</p> <p>I3 bendros socialinių paslaugų poreikio nustatymo sistemos sukūrimas bei atsakomybės įteisinimas;</p> <p>I4 skatinti socialinių paslaugų teikėjų konkurenciją: socialinių paslaugų finansavimo kaita (paslaugų, ne institucijų finansavimas); socialinių paslaugų pirkimo modelio diegimas</p> <p>I5 diferencijuoti socialinių paslaugų apmokėjimą (solidariai ir valstybės ir municipalinio lygmens);</p> <p>I6 minimalių reikalavimų socialinių paslaugų sistemai sukūrimas, socialinių paslaugų kokybės vertinimo ir kontrolės mechanizmų sukūrimas ir socialinių paslaugų gavėjų įtraukimas į šį procesą;</p> <p>I7 skatinti informacijos sklaidą apie teikiamas paslaugas [320]</p>	<p>ĮVYKIAI</p> <p>I(a)1 dekoncentruoti ir decentralizuoti socialinių paslaugų organizavimą ir teikimą;</p> <p>I(a)2 mažinti socialinių paslaugų infrastruktūros skirtumus savivaldybėse ir regionuose;</p> <p>I(a)3 plėsti nestacionarių socialinių paslaugų įstaigų tinklą, rūpintis, kad jos teiktų kuo įvairesnes socialines paslaugas;</p> <p>I(a)4 modernizuoti soc. paslaugų įstaigų materialinę bazę;</p> <p>I(a)5 skatinti socialinių, švietimo ir sveikatos sistemų sąveiką;</p> <p>I(a)6 vietos bendruomenių įtraukimas į programos įgyvendinimą, bendradarbiavimo plėtra;</p> <p>I(a)7 finansavimo šaltinių panaudojimo įvairovės užtikrinimas [321]</p> <p>I(b)1 tolesnė socialinių paslaugų organizavimo ir teikimo decentralizacija, socialinių paslaugų infrastruktūros skirtumų mažinimas savivaldybėse;</p> <p>I(b)2 kompleksinio socialinių paslaugų tinkle bendruomenėse plėtra, įvairesnių, geros kokybės socialinių paslaugų, orientuotų į pagalbą šeimoms plėtra;</p> <p>I(b)3 bendruomenių įtrauktis, bendradarbiavimo skatinimas, viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės formų paieška;</p> <p>I(b)4 socialinių paslaugų infrastruktūros plėtrą skatinti įvairesnių finansavimo šaltinių pagrindu [322].</p>

Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal M.Barzelay, F.Gaetani, J.C.Cortazar Velarde, G.Cejudo [30, p. 356].

Šie dokumentai atskleidžia socialinių paslaugų sistemos vystymo dinamiką bei kryptis ir nukreipti į socialinių paslaugų sistemos vystymą. Nors šio skyriaus užduotis nėra kritiškai vertinti aptartų vystymo ir plėtros dokumentų turinį įvykdymo prasme, vistiek svarbu pažymėti, kad šie dokumentai sunkiai pretenduoja į strateginius, kompleksinius, sisteminius socialinių paslaugų transformavimo dokumentus, su tam tikra situacijos analize, metodologiniu pagrindimu, priemonių planais (programomis), nukreiptais į sistemos vystymą. Socialinių paslaugų sistemos vystymo (reformavimo/plėtros) dokumentų sąsajos su viešojo valdymo sistemos plėtros veiksmais, aptartais ankstesniame skyriuje yra abejotinos (dėl dokumentų parengimo laikotarpių skirtumo ir formuojamų pagrindinių tikslų), tiesa, svarbu paminėti, kad egzistuoja tam tikri bendrumai tarp viešojo valdymo sistemos bei socialinių paslaugų sistemos, kaip viešojo valdymo sistemos dalies, siekinių (2.2.1.pskyris): viešųjų/socialinių paslaugų kokybė ir prieinamumas, viešojo valdymo sistemos/ socialinių paslaugų sistemos decentralizavimas; piliečių įtrauktis į viešąjį valdymą/socialinių paslaugų valdymą; viešųjų paslaugų/socialinių paslaugų teikimo kontrolės mechanizmų bei infrastruktūros plėtra.

Detaliau bus panagrinėta Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepciją, kuri parengta siekiant sąmoningai organizuoti socialinių paslaugų sistemą kitokiu būdu, nurodant pokyčių turinį bei pokyčių realizavimo strategijas. Tai vienintelis aptiktas dokumentas, kuris įvardijamas kaip *reformuoti* sistemą skirtas dokumentas. Šio dokumento detalesnė analizė suteikia galimybę atsakyti į klausimus: kodėl ir kokie pokyčiai vyko socialinių paslaugų sistemoje nuo 2002m. bei atskleidžia egzistuojančios socialinių paslaugų sistemos kūrimosi prielaidas. Atsižvelgiant į tai, kad politinis procesas yra komponuojamas iš paralelių ir nuoseklių įvykių bei siekiant išanalizuoti, kaip ir kodėl buvo priimami viešosios valdžios sprendimai, reikalinga identifikuoti ir susisteminti konkrečioje srityje vykusius įvykius bei paaiškinti jų pradžios taškus, progresą ir pabaigą. 16 pav. pavaizduota galima įvykių sekos analizės konstrukcija – analizės naratyvinė struktūra (bendroji schema), kurią sudaro (a) bazinis elementas, per kurį yra studijuojama patirtis yra įvykis. Įvykių rinkinys tiesiogiai susijęs su nepriklausomu ir analitiniu procesu, apibrėžiančiu epizodą; (b)epizodai yra kuriami per susijusius įvykius (praeities ir dabarties); (c) praeities įvykiai apima veiklas, įvykusias prieš epizodą. Praeities įvykiai įgalina suprasti pradžios (įeigos) situaciją, įskaitant faktorius, darančius įtaką pokyčių darbotvarkės procesams; (d) dabarties įvykiai apima tą patį periodą kaip ir epizodas; (e)dabarties įvykiai gali apimti ir (f) susijusius įvykius, kurie sutampa su epizodu, bet yra labiau paliesti epizodo įvykių nei kiti aplinkoje vykę įvykiai[30, p. 355]; (g)vėlesnieji įvykiai įtraukiami į atvejo tyrimo tinklą dėl tyrimo tikslų bei siekių atskleisti aktualius praeities istorinius) epizodus.

Parengta schema suteikia galimybę generuoti informaciją: (a) kiekvienam įvykiui ar subįvykiui epizode; (b) visai epizodo visumai; (c) palyginimui tarp skirtingų periodų [30, p. 356].



Šaltinis: M. Barzelay, F. Gaetani, J. C. Cortazar Velarde, G. Cejudo [30, p. 354].

16 pav. Atvejo duomenų sutvarkymo naratyvinė struktūra

Šios detalios apžvalgos tikslas yra atsakyti į klausimus: *kokie pokyčiai buvo planuojami socialinių paslaugų sistemoje? Koks buvo socialinių paslaugų reformos vyksmas bei rezultatai?*

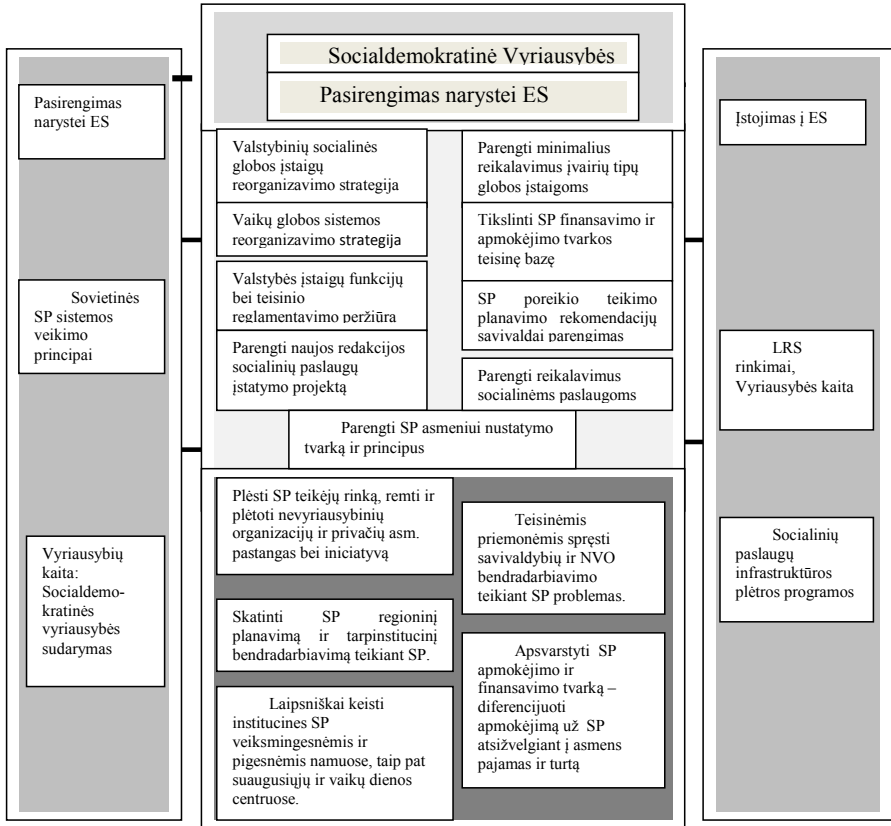
Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcijos parengimas buvo nulemtas euro-integracinių procesų (pasirengimo stojimui į Europos Sąjungą) bei socialdemokratinės Vyriausybės prioritetų. Reformos koncepcijos gairės numatytos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo⁴, 25 punkte (žr. 17 pav. „susiję įvykiai“). Vyriausybės programoje numatytus pokyčius pavesta įgyvendinti Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai vykdant reformą. Tiesa, nurodytos gairės savo apimtimi ir turiniu apima tik tam tikrus socialinių paslaugų teikimo sistemos epizodus (prioritetines sritis: finansavimo mechanizmą, planavimą, privatizavimą). Socialinės apsaugos ir darbo ministerija parengė reformos koncepciją, kurioje fragmentiškai aptariamos reformos parengimo prielaidos (didėjantis socialinių paslaugų poreikis, nepakankamas jų skaičius; egzistuojančios socialinių paslaugų sistemos ribotumai), reformos uždaviniai, uždavinių įgyvendinimo priemonės, jų vykdytojai, priemonių įgyvendinimo laikotarpiai. Reformą buvo planuota įgyvendinti 2 etapais (pirmasis 2002–2004 m. ir antrasis 2005–2010 m.), kadangi antrojo etapo vykdymo dokumentų aptikti nepavyko, konstatuotina, kad šis etapas nebuvo realizuotas. Reformos koncepcijoje nenumatytas reformos valdymo ir stebėsenos mechanizmas bei šio proceso vyksmą užtikrinantys subjektai.

Analizuojant reformą pagal 1.4 poskyryje aptartą 8 pav. pateiktą viešojo valdymo reformos principinę schemą, svarbu atkreipti dėmesį į atskiras reformos modelio dalis. Reformos atsiradimo prielaidos yra nulemtos konteksto poveikio (Vyriausybės programa, pasirengimas narystei Europos Sąjungai), reformos parengimo procesas ganėtinai formalus (reformos turinyje pateikiama analizė bei reformos kryptys yra legislatyvinio pobūdžio, daugelis priemonių apima ne sisteminius integralius veiksmus, o šakinių dokumentų (strategijų) bei atskirų teisės aktų parengimą). Reformos vykdymas neatitiko Reformos koncepcijoje planuotų terminų, t.y. daugelis priemonių buvo planuotos įgyvendinti per 2002m., o įgyvendintos per 2006–2007m. (pvz., 2 priemonė „Parengti vaikų globos sistemos reorganizavimo strategiją (įgyvendinimo terminas 2002 m. II ketv.), Lietuvos

Respublikos Vyriausybės nutarimu 2007 m. spalio 31d. Nr. 1193 patvirtinta Vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategija ir jos įgyvendinimo priemonių 2007–2012m. planas, taigi priemonės įgyvendinimas vėlavo 5m., priemone siektų tikslų įgyvendinimas vykdomas dar 4m.. Vadinasi, šios strategijos parengimo tikslai galimai įgyvendinti per 9 m. ir pan.). Reformos priemonių įgyvendinimas galėjo užtrukti dėl nepakankamo stebėsenos ir kontrolės, t.y. reformos parengimo, įgyvendinimo ir kontrolės bei stebėsenos funkcijos buvo sutelktos vienos institucijos rankose (Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos rankose), kontrolės ir vykdymo funkcijų neatskyrimas kelia kontrolės sumažėjimo riziką. Taip pat nevertintas šios reformos poveikis sistemai. Be gilesnės reformos analizės yra pastebimi reformos parengimo ir įgyvendinimo bei rezultatų vertinimo technikos trūkumai, kurių priežastys gali būti administracinių gebėjimų stoka, neišvystyti reformų valdymo įgūdžiai, nepakankami stebėsenos ir kontrolės mechanizmai ir pan. Tačiau nepaisant reformos įgyvendinimo trikdžių, svarbu akcentuoti, kad reformos koncepcijoje parengta daugelis socialinių paslaugų sistemai svarbių dokumentų, kurie yra aktualūs ir šiuo metu, juose peržiūrėtos funkcijos ir atskirų valdžios lygių atsakomybės, plėtota decentralizacija, privatizavimas ir liberalizavimas, sudarytos teisinės prielaidos socialinių paslaugų rinkos veikimui, todėl socialinių paslaugų sistemoje atsiranda nauji dalyviai, aiškesnės socialinių paslaugų planavimo ir poreikio nustatymo procedūros ir pan. Šie prieš dešimtmetį vykę sisteminiai pokyčiai kelia poreikį įvertinti jų adekvatumą šiandienos visuomenės poreikiams bei aktualiems strateginiams viešojo valdymo modernizavimo dokumentams.

Vėlesniuose socialinių paslaugų sistemos vystymo dokumentuose perkeliama dauguma buvusių ankstesnių dokumentų tikslų, pvz.: Socialinių paslaugų infrastruktūros plėtos 2004–2006 m. bei 2007–2009 m. programose: dėstomi analogiški tikslai: „*toliau dekoncentruoti ir decentralizuoti socialinių paslaugų organizavimą ir teikimą*“, „*vietos bendruomenių įtraukimas į programos įgyvendinimą, bendradarbiavimo plėtra*“ bei „*bendruomenių įtrauktis, bendradarbiavimo skatinimas, viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės formų paieška*“ [322, 321], tai reiškia, kad arba tikslai nepasiekti ir tada kyla programos efektyvaus valdymo klausimas, arba liudija formalų požiūrį į plėtos planavimą (tikslų „perkėlimas“ iš vieno plano į kitą), nes, pvz., decentralizacijos procesas negali būti begalinis. Tolimesni socialinių paslaugų infrastruktūros vystymo planai apima veikiau socialines paslaugas teikiančių įstaigų materialinės bazės modernizavimo veiklas, tačiau ne pačios sistemos vystymą ir tobulinimą. Minėti socialinių paslaugų sistemos bei infrastruktūros plėtos dokumentai stokoja kompleksinio bei sisteminio požiūrio ir yra labai nuosaikaus vystymo nei modernizavimo (reformavimo) turiniu pasižymintys veiksmai. Apskritai atlikta norminių ir plėtos dokumentų analizė suteikia galimybę konstatuoti, kad į socialinių paslaugų sistemą kompleksiskai buvo pažvelgta tik jos kūrimo stadijoje, tačiau ieškoti socialinių paslaugų sistemos vizijos ir tikslų yra sudėtinga, nes ypač pastarąjį dešimtmetį ši sritis stokoja deramo dėmesio, lieka neaišku, kokios socialinės apsaugos politikos valstybėje yra laikomasi, kokie socialinių paslaugų teikimo tikslai ir jų pasiekimo kaštai yra adekvatūs valstybės biudžetui, kokios socialinių paslaugų kokybės norime, kas turėtų būti priimti socialinių rizikų sprendimo klausimus (plačiąja prasme: asmuo, šeima, valstybė) ir pan., neturint socialinių paslaugų sistemos veikimo vizijos yra sudėtinga planuoti sisteminius veiksmus šioje srityje bei tikėtis rezultatyvumo (ypač jeigu „įeigos“ duomenys yra kintantys, „išeigos“ vertinimo kriterijai yra formalūs, o stebėsenos ir kokybės vertinimai yra fragmentiški). Šiame kontekste atsiranda poreikis kompleksiskai įvertinti

socialinių paslaugų sistemos „status quo“ būklę, identifikuoti jos problemines sritis bei modeliuoti socialinių paslaugų sistemos modernizavimo kryptis.

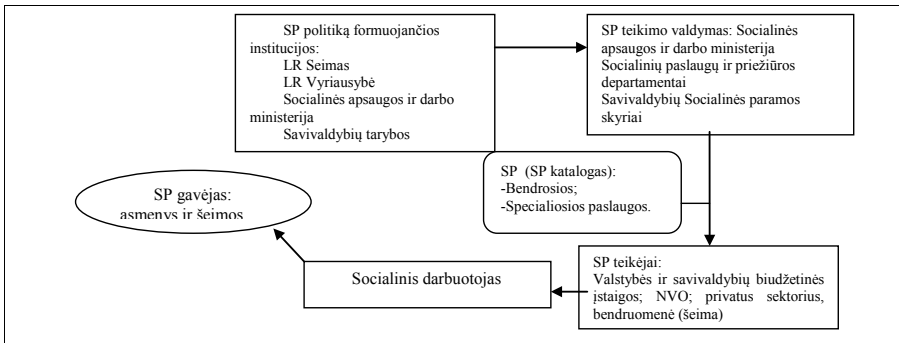


Sudaryta autoriaus pagal M.Barzelay, F.Gaetani, J.C.Cortazar Velarde, G.Cejudo [30, p. 354].

17 pav. Lietuvos socialinių paslaugų teikimo reformos duomenų sutvarkymo naratyvinė struktūra

2.2.3. Socialinių paslaugų sistema Lietuvoje: kritinė analizė

Socialinių paslaugų sistemos koncepcinių modelių aptarėme 1.3.2. poskyryje. Detaliau bus išanalizuoti socialinių paslaugų sistemos elementai ir ryšiai tarp jų, kurie pavaizduoti 18 paveiksle.



Šaltinis: sudaryta autoriaus.

18 pav. Socialinių paslaugų sistema Lietuvoje

Socialinių paslaugų politiką formuojantys subjektai. Socialinių paslaugų politiką kartu su bendrąja socialinės apsaugos politika formuoja Lietuvos Respublikos Seimas, kaip įstatymų leidybos institucija, ir Lietuvos Respublikos Vyriausybė kartu su Socialinės apsaugos ir darbo ministerija vykdant jų kompetencijai priskirtus leisti norminius dokumentus (nutarimai, įsakymai ir pan.), taip pat šių subjektų kompetencijai priskirtas ir socialinių paslaugų sistemos vystymas vykdant ilgalaikį planavimą ir sistemos tobulinimą, taip pat socialinių paslaugų proceso reguliavimo funkciją.

Socialinių paslaugų sistemos valdymo subjektai. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Socialinių paslaugų ir priežiūros departamentas, Savivaldybių Socialinės paramos skyriai užtikrina socialinių paslaugų sistemos veikimą (planuoja, organizuoja, administruoja ir vertina/kontroliuoja socialinių paslaugų teikimą). Lietuvos Respublikoje pagrindiniais socialinių paslaugų teikimo proceso organizatoriais laikomos savivaldybės, kurios atsako už socialinių paslaugų teikimo savo teritorijose gyventojams užtikrinimą [304]. Savivaldybių administracijoms priskirta socialinių paslaugų planavimo funkcija, t.y. jos sudaro ir tvirtina socialinių paslaugų planus, prieš tai įvertinusius ir išanalizavusius galimus gyventojų socialinių paslaugų poreikius, remiantis šiais duomenimis, prognozuoja ir nustato socialinių paslaugų teikimo apimtis ir socialinių paslaugų finansavimo poreikį. Socialinių paslaugų priežiūros departamentas prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos atlieka socialinių paslaugų įstaigų ir socialinių programų priežiūrą, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos socialinės globos įstaigų skyrius administruoja socialinės globos įstaigas, kurių savininko teises ir pareigas įgyvendina Socialinės apsaugos ir darbo ministerija [304].

Socialinių paslaugų teikėjai. Lietuvoje socialinių paslaugų teikimas atskiriamas pagal socialinių paslaugų suteikimo vietą ir gali būti teikiamos tiek socialinių paslaugų įstaigose (socialinės globos namuose, šeimynose, laikino gyvenimo namuose, dienos socialinės globos centruose, savarankiško gyvenimo namuose, socialinės priežiūros centruose, bendruomeninėse įstaigose ir kt.), tiek asmens namuose.

Socialinių paslaugų įstatymas numato, kad „bendrąsias socialines paslaugas, socialinę priežiūrą teikia tos socialinių paslaugų įstaigos, kurių veiklos sritis yra socialinių paslaugų teikimas ir kurių teikiamos socialinės paslaugos atitinka teisės aktų reglamentuotus bendro-

sioms socialinėms paslaugoms, socialinei priežiūrai keliamus reikalavimus, socialinę globą teikia tos socialinės globos įstaigos, kurių veiklos sritis yra socialinių paslaugų teikimas, o jų teikiama socialinė globa atitinka socialinės globos normas, jos turi licenciją teikti socialinę globą“ [303]. Taigi socialines paslaugas teikti planuojančios įstaigos turi atitikti teisės aktais joms nustatytus reikalavimus. Socialinių paslaugų priežiūros departamentas išduoda licencijas teikti socialinę globą, sustabdo ir naikina jų galiojimą bei *prižiūri ir kontroliuoja*, kaip laikomasi licencijuojamos veiklos sąlygų, tiesa, nuo 2015m. pastaroji funkcija tikslinama, ją išdėstant taip: „*tikrina*, kaip laikomasi licencijuojamos veiklos sąlygų“ [303].

Socialinių paslaugų įstaigų savininko teises ir pareigas įgyvendina Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, savivaldybės, nevyriausybinės organizacijos. Socialinių paslaugų teikėjų tinklą sudaro 38 globos įstaigos suaugusiems asmenims su negalia ir 102 globos įstaigos seniems žmonėms, vaikų ir jaunimo su negalia bei suaugusiųjų socialinės globos įstaigų, kurių savininko teises ir pareigas įgyvendina Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, iš viso yra 33 [337]. Socialines paslaugas teikiančių įstaigų skaičius atskirose savivaldybėse yra skirtingas, kai kuriose savivaldybėse dominuoja savivaldybių įsteigtos įstaigos (pvz., Vilniaus raj., Joniškysje, Panevėžio raj.), kitose dominuojantis socialinių paslaugų teikėjas yra NVO sektorius (Šilutė, Alytus, Ukmergė) [291, p. 37].

Socialinių paslaugų teikimo funkcijos užtikrinimas yra savivaldybės kompetencija, todėl bendrąsias socialines paslaugas teikiančių įstaigų tinklas apima kiekvienoje savivaldybėje egzistuojančių socialines paslaugas teikiančių įstaigų tinklą (teritoriniai socialines paslaugas teikiančių įstaigų tinklai). Teritorinius socialines paslaugas teikiančius tinklus sudaro savivaldybės centruose, seniūnijose bei kaimo vietovėse veikiančios įstaigos. Seniūnijose paprastai veikia pagalbos į namus paslaugų tarnybos (jų padaliniai), taip pat seniūnijų socialiniai darbuotojai, teikiantys bendrąsias socialines paslaugas seniūnijų gyventojams. Bendriausia prasme galima teigti, kad daugelis socialinių paslaugų teoriškai yra prieinamos visiems gyventojams. Tačiau 2012m. duomenimis, socialinių paslaugų tinklo netolygumai savivaldybėse yra ganėtinai ryškūs (10 tūkst. gyventojų tenka vietų/gavėjų) (žr. 16 lentelę).

16 lentelė. Socialinių paslaugų tinklo netolygumai (10 tūkst.gyv./ 2012m.)

Paslaugų rūšis	Minimumas	Maksimumas
Senelių globos namuose	2,8	65,7
Dienos centruose seniems ir neįgaliesiems	0 (7 savivaldybės)	30,5
Socialinių paslaugų į namus	9	78,6
Vaikų dienos centruose	0 (7 savivaldybės)	78,9
Vaikų globos namuose, šeimynose	0 (8 savivaldybės)	53,9

Šaltinis: V. Toleikienė [340].

Egzistuojantys socialinių paslaugų tinklo netolygumai Lietuvoje suponuoja poreikį balansuoti socialinių paslaugų teikimo tinklą ir infrastruktūrą.

Socialinis darbuotojas. Socialinių paslaugų įstatyme socialinis darbas apibrėžiamas kaip „veikla, padedanti asmeniui, šeimai spręsti savo socialines problemas pagal jų galimybes ir jiems dalyvaujant, nežeidžiant žmogiškojo orumo ir didinant jų atsakomybę, pagrįstą asmens, šeimos ir visuomenės bendradarbiavimu“ [303]. Šią sąvoką planuojama nuo 2015m. šiek tiek siaurinti – ją susiejant su profesine veikla, t.y. „yra profesinė veikla, kuri įgalina žmones, šeimas, bendruomenes ir visuomenę spręsti tarpusavio santykių ir socialines problemas, skatindama socialinę kaitą, gerindama gyvenimo kokybę ir stiprindama solidarumą bei socialinį teisingumą“ [303], bei plečiama per atsakomybės ir svarbos lygį, minimi svarbiausi socialinės apsaugos tikslai: gyvenimo kokybė, socialinis teisingumas, socialinė kaita bei solidarumas.

Socialinių paslaugų kokybė (ypač subjektyvioji jos dalis, t.y. kaip socialinės paslaugos kokybė suprantama jos gavėjo ir kaip jis ją vertina) didžiąją dalimi priklauso nuo socialinio darbuotojo kvalifikacijos, t.y. nuo jo vertybinių nuostatų, asmeninių, dalykinių savybių bei kompetencijos, kurią lemia išsilavinimas, profesinės žinios ir įgūdžiai. Socialiniai darbuotojai dirba su skirtingomis asmenų socialinėmis grupėmis, todėl jiems reikalingi įgūdžiai skiriasi pagal veiklos sritis. Taigi kalbama apie bazinių (bendrų visiems socialiniams darbuotojams) bei specialiųjų (priklausomų nuo veiklos specifikos) kompetencijų rinkinius. Socialinių darbuotojų imperatyvus kvalifikacijos periodinis vertinimas, kėlimo tvarka ir atestacija Lietuvoje yra reglamentuoti teisės aktais. Reikalavimus socialiniams darbuotojams ir jų padėjėjams apibrėžia Socialinių paslaugų įstatymas ir Socialinių darbuotojų ir socialinių darbuotojų padėjėjų kvalifikacinių reikalavimai, Socialinių darbuotojų ir socialinių darbuotojų padėjėjų profesinės kvalifikacijos kėlimo tvarkos ir Socialinių darbuotojų atestacijos tvarkos aprašai, patvirtinti Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2006 m. balandžio 5 d. įsakymu Nr. A1-92 „Dėl Socialinių darbuotojų ir socialinių darbuotojų padėjėjų kvalifikacinių reikalavimų, Socialinių darbuotojų ir socialinių darbuotojų padėjėjų profesinės kvalifikacijos kėlimo tvarkos bei Socialinių darbuotojų atestacijos tvarkos aprašų patvirtinimo“.

Svarbų paminėti, kad Lietuvoje palaipsniui vystomas savanoriškas socialinis darbas (kuris gali būti siejamas su socialinių paslaugų sistemos transformacijomis, aptartomis 1.3.2. skyriuje), Statistikos departamento duomenimis, savanoriais dienos centruose 2006 m. dirbo 1 712 asm., 2010m. – 2 847 asm. 2013m. – 3593 asm., o tai liudija savanoriško sektoriaus plėtros tendencijas, kurios ateityje gali įgauti dar didesnę masę bei kartu kelti tam tikrus iššūkius, pvz.: savanorių teikiamų paslaugų kokybės ir jos kontrolės klausimas, specializuotų socialinių paslaugų paketų, kurie gali būti sudaryti ir įgyvendinami savanorių ir pan.

Socialinių paslaugų gavėjas. Socialinių paslaugų įstatymas identifikuoja socialinių paslaugų gavėjus: (1) asmuo (vaikas, suaugęs, senyvo amžiaus žmogus), (2) šeima. Šeimos, kaip socialinių paslaugų gavėjo vienio, identifikavimas nurodo kompleksinį požiūrį į socialines problemas bei aukštesnio socialinių paslaugų efektyvumo ir racionališkesnio išteklių panaudojimo siekius (kiekvienam šeimos nariui individualiai teikiamos paslaugos užkerta kelią sinergetinio efekto apraiškoms ir eliminuoja persidengiančias veiklas, kuris neretai pasireiškia socialines paslaugas teikiant kompleksines paslaugas šeimai).

Socialinių paslaugų gavėjus iš visos aibės visuomenės narių išskiria atitikimas tam tikriems reikalavimams. Bendruosius reikalavimus socialinių paslaugų gavėjams nustato Socialinių paslaugų įstatymas, t.y. asmeniui reikalinga pagalba: (1) dėl amžiaus (vaikai,

senyvo amžiaus asmenys); (2) *neįgalumo* (neįgalieji); (3) *socialinių problemų* (ilgalaikiai bedarbiai, iš įkalinimo įstaigų grįžę asmenys, smurtą šeimoje patyrę asmenys ir pan.), ir jis neturi arba prarado (1) *gebėjimus ar* (2) *galimybes savarankiškai rūpintis: (a) asmeniniu (šeimos) gyvenimu ir (b) dalyvauti visuomenės gyvenime* [304].

Lietuvoje socialinių paslaugų gavėjų skaičiaus ir pasiskirstymo pagal grupes dinamika sudaro prielaidas prognozuoti galimus socialinių paslaugų sistemos pokyčius. Asmenų, socialines paslaugas gavusių dienos centruose statistiniai duomenys rodo, kad senyvo (pensinio) amžiaus asmenų skaičius nuo 2009m. tendencingai mažėja (2009 m. – 27,6 tūkst. asm., 2013m. – 19,7 tūkst. asm.; darbingo amžiaus asmenų su negalia taip pat tendencingai ir ženkliai mažėja (nuo 2009m. – 19,5 tūkst. iki 2013m. – 12,9 tūkst.); vaikų su negalia skaičius svyruoja nuo 2009m. – 2,3 tūkst., 2012 m.– 2,7 tūkst. iki 2013 m. – 2,4 tūkst.; vaikų iš socialinės rizikos šeimų skaičius augo: 2009 m.– 6,8 tūkst., 2013 m. – 8,7 tūkst., socialinės rizikos asmenų skaičiaus dinamika, neįgalina įžvelgti augimo ar mažėjimo tendencijų, nes 2009 m. socialines paslaugas dienos centruose gavo 11.8 tūkst., 2011 m.– 12,7 tūkst., 2013 m. – 10,9 tūkst. asmenų. Tačiau bendros tendencijos rodo socialinių paslaugų dienos centruose skaičiaus mažėjimą. O socialinių paslaugų namuose gavėjų skaičius 2006–2012m. pastebimai augo: 2006 m. – 7 927 asm.; 2008 m.–13 262 asm., 2010 m.–12 873 asm., 2012 m. – 15 902 asm. (Statistikos departamento duomenys). Tokį augimą galėjo lemti bendros ekonominės socialinės būklės šalyje pokyčiai (dėl ekonominės krizės), demografinės sąlygos (senėjimas) ir tikslinga Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos politika, kuria siekiama, kad kuo daugiau asmenų gautų paslaugas namuose, jiems priimtinoje aplinkoje.

Asmenų, vyresnių kaip 65 metai, gyvenančių stacionariose socialinės globos įstaigose, dalis (proc.) Lietuvoje sudaro vos 1,5 proc. O Švedijoje, Olandijoje, Danijoje sudaro apie 8 ir daugiau proc., Vokietijoje – 6,8 proc., Italijoje – 3,9 proc., Ispanijoje – 2,9 proc. Senėjant visuomenei (prognozuojama, kad 2050 m. kas trečias asmuo bus pagyvenęs, vyresnis kaip 60 m. amžiaus), socialinių paslaugų poreikis senyvo amžiaus asmenims ypač išaugs [340], todėl reikalinga vystyti socialines paslaugas (jų paketus) pagal tam tikras socialinių paslaugų gavėjų grupes. Pastarųjų metų statistika nesudaro galimybių teigti, kad globos įstaigose gyvenančių senyvo amžiaus žmonių skaičius auga: 2010 m. – 4476 asm.; 2011 m. – 4420 asm., 2012 m. – 4528 asm., atitinkamai globos įstaigų senyvo amžiaus žmonėms 2010 m. – 105 vnt. (4847 vietos); 2011 m. – 101 vnt. (4699 vietų); 2012 m. – 104 vnt. (4899 vietų). 2012m. stacionariose socialinės globos įstaigose gyveno 6118 suaugusių neįgalių asmenų. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija atkreipia dėmesį, kad didžioji dalis šių įstaigų nepritaikytos globai (dėl neišvystytos infrastruktūros bei materialinės bazės).

Socialinių paslaugų gavėjų skaičiaus dinamika atkleidžia socialinių paslaugų faktinį poreikį, pastebimos pastarųjų metų dienos centruose teikiamų socialinių paslaugų gavėjų skaičiaus mažėjimas, o tai liudija faktinį tam tikrų socialinių paslaugų poreikio mažėjimą.

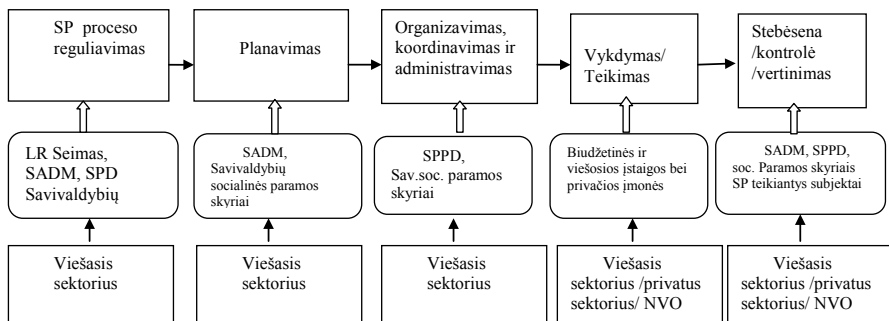
Socialinės paslaugos. Lietuvos Respublikos teisės aktai numato, kad „socialinėmis paslaugomis yra siekiama sudaryti sąlygas asmeniui (šeimai) (kuriam reikalinga pagalba dėl amžiaus, neįgalumo, socialinių problemų iš dalies ar visiškai neturinčiam, neįgijusiam arba praradusiam gebėjimus ar galimybes savarankiškai rūpintis asmeniniu (šeimos) gyvenimu ir dalyvauti visuomenės gyvenime) ugdyti ar stiprinti gebėjimus ir galimybes spręsti savo socialines problemas, įveikti socialinę atskirtį bei integruoti asmenį (šeimą) į darbo rinką bei visuomeninį gyvenimą, siekiama socialinių problemų prevencijos, visuomenės sau-

gumo“ [303]. Taigi socialinė paslaugos apima dvi dimensijas: (1) asmens (šeimos) problemų sprendimo bei (2) visuomenės problemų sprendimo. Socialinių paslaugų tikslas: (a) tenkinti asmens gyvybinius poreikius ir (b) grąžinti asmens gebėjimus pasirūpinti savimi ir integruoti į visuomenę, pastarosios apima ir socialinės integracijos paslaugas bei yra sudedamoji Darbo biržos sistemoje teikiamų užimtumo rėmimo paslaugų dalis, apimanti darbinių gebėjimų atkūrimo paslaugas (psichosocialinės paslaugos ir profesinė reabilitacija) [291, p. 15]. *Taigi socialinės paslaugos apima bendrą socialinių paslaugų spektrą, taip pat tam tikra socialinių paslaugų dalis yra susijusi su užimtumo rėmimo politika, o tai sukelia tarp sektoriaus persidengimo ir(ar) nepakankamos tarp sektoriaus bei tarp institucinio bendradarbiavimo bei integracijos rizikas*, be to, siekiant įvertinti socialinių paslaugų poveikį, reikalingos išplėstinės žinios ir kompetencija, kuri įgalintų įžvelgti abiejų sričių poveikio priemonių (socialinių paslaugų) galutinius rezultatus ir efektyvumą.

Socialinių paslaugų kataloge skiriamos šios socialinės paslaugos: (1) bendrosios (informavimas, konsultavimas, tarpininkavimas ir atstovavimas, maitinimo organizavimas, aprūpinimas būtiniaisiais drabužiais ir avalyne; transporto organizavimas; sociokultūrinės paslaugos; asmeninės higienos ir priežiūros paslaugų organizavimas; kitos bendrosios socialinės paslaugos) ir (2) specialiosios (socialinė priežiūra ir socialinė globa) [329]. Socialinė globa yra visuma paslaugų, kuriomis asmeniui (šeimai) teikiama kompleksinė, nuolatinė specialistų priežiūros reikalaujanti pagalba. Dėl egzistuojančios socialinių paslaugų įvairovės kyla problematika apibrėžti socialinių paslaugų teikimo standartus bei kokybę, kurie yra iš esmės skirtingi, pvz., maitinimo paslaugų teikimui, konsultavimui ir socialinei priežiūrai bei globai.

Socialinių paslaugų sistemos elementų apžvalga Lietuvoje sudaro prielaidas identifikuoti tobulinimui imlias sritis (probleminės veiksmų grupės), t.y. socialinių paslaugų sampratos išgryninimo poreikis (diferenciacijos pagal paslaugų teikimo tikslą, pvz.: užimtumo skatinimas, skurdo mažinimas ir pan.), bendruomenės dalyvavimo aspektas; decentralizacijos procesų neigiamos pasekmės (regioninių skirtumų SP sistemoje vystymasis, rekomendacinio pobūdžio siūlymai vietos savivaldai, ženkliai sumažėjusi SP teikimo kontrolė), finansinių resursų alokacijos klausimai, socialines paslaugas teikiančių įstaigų materialinės bazės ribotumai; socialinių paslaugų teikėjų rinkos ribojimai; netolygus institucinis socialinių paslaugų teikimo tinklas; savanoriško socialinio darbo plėtros ribotumai, socialinių paslaugų sistemos stebėsenos mechanizmų stoka bei kokybės vertinimo fragmentiškumas.

Kaip jau minėta anksčiau, pagrindinius teisės aktus, reguliuojančius socialinės apsaugos politiką, priima Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybė ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, t.y. centrinės valdžios institucijos. Šios politikos įgyvendinimą užtikrina vietos savivalda, o konsultavimosi ir bendradarbiavimo mechanizmai tarp skirtingo lygmens institucijų yra labai riboti, todėl neretai daugelis centrinės valdžios idėjų ar sprendimų įgyvendinami formaliai, siekiant užtikrinti minimalių reikalavimų realizavimą, vietos savivalda neretai praktiškai neinicijuoja pokyčių visos sistemos atžvilgiu ir apsiriboja nuo savo funkcijų įgyvendinimo jiems priskirtoje teritorijoje (pvz.: socialinių paslaugų kokybės vertinimo funkcija turėtų būti užtikrinama savivaldos lygmeniu, ši funkcija praktiškai nėra realizuojama apeliuojant į bendrą rekomendacijų nebuvimą ir pan.). 19 paveiksle pateikiami pagrindiniai Lietuvos socialinių paslaugų sistemoje identifikuojami procesai.



Šaltinis: sudaryta autoriaus.

19 pav. Lietuvos socialinių paslaugų sistemos pagrindiniai procesai

Socialinių paslaugų sistemos reguliavimo funkcijas vykdo Vyriausybė, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Savivaldybių tarybos ir savivaldybių administracijos. Šių institucijų veikla apima socialinių paslaugų sistemos funkcionavimo sąlygų parengimą ir užtikrinimą.

Socialinių paslaugų planavimo savivaldybėje principus, socialinių paslaugų planavimo subjektus, socialinių paslaugų plano projekto rengimo tvarką, plano struktūrą ir turinį, plano projekto svarstymo, derinimo ir įgyvendinimo tvarką nustato Socialinių paslaugų planavimo metodika, kurios vienos nuostatos yra normatyvinio pobūdžio, kitos – rekomendacinio. Socialinių paslaugų planavimo objektas yra socialinės paslaugos, teikiamos konkrečioje savivaldybėje bei finansuojamos iš savivaldybių biudžetų lėšų arba valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų savivaldybių biudžetams bei apima ir paslaugas, kurios teikiamos socialinių paslaugų įstaigose, kurių dalininko ar savininko teises ir pareigas įgyvendina Socialinės apsaugos ir darbo ministerija [324]. Socialinių paslaugų planavimo proceso tikslai apima siekius nustatyti socialinių paslaugų plėtros prioritetus ir planuoti socialinėms paslaugoms reikalingus finansinius išteklius, gerinti socialinių paslaugų kokybę, didinti jų kompleksiskumą, veiksmingumą, užtikrinti informacijos suinteresuotoms šalims pateikimą, skatinti bendruomenės dalyvavimą socialinių paslaugų planavimo ir stebėsenos procesuose [324].

Socialinių paslaugų planavimo metodikoje deklaruojami socialinių paslaugų planavimo principai teigia efektyvaus ir racionalaus socialinių paslaugų teikimo siekius, grįstus dalyvavimu viešumu bei skaidrumu. Socialinių paslaugų teikimo savivaldybėse mastas yra nustatomas pagal Socialinės apsaugos ir darbo ministro tvirtinamus Socialinių paslaugų išvystymo normatyvus, tiksliau vertinant realias socialinių paslaugų teikimo galimybes bei realius poreikius su nustatytais normatyvais. Šiuo aspektu yra sudėtinga nustatyti asmenų realius socialinių paslaugų poreikius, nes jie vertinami pagal asmenų pateiktus raštiškus prašymus, tuo tarpu ne visi asmenys reikalingi socialinių paslaugų kreipiasi į atsakingus skyrius, taigi realus socialinių paslaugų poreikis gali būti didesnis nei yra deklaruojamas.

Socialinių paslaugų planavimo metodikoje numatoma galimybė neorganizuoti arba organizuoti mažesnėmis apimtimis nei numato normatyvai dėl socialinių paslaugų teikimo (dėl egzistuojančių ribojimų (tinklo pajėgumų, finansinių resursų ir pan.) ir nu-

matoma prievolė nurodyti argumentus, priežastis ir galimus sprendimo būdus ateityje. Taigi dotuoju momentu asmenims kyla socialinių paslaugų neprieinamumo rizika, kuri nėra spendžiama esamuoju momentu ir, negana to, sudaro sąlygas netolygiam socialinių paslaugų teikimui skirtingose teritorijose, taigi galimai gali diskriminuoti kai kurias socialinių paslaugų gavėjų grupes. Socialinių paslaugų įstatymas deklaruoja socialinių paslaugų teikimą atsižvelgiant į individualius asmens interesus ir poreikius [303], tačiau ne į savivaldybės interesus ir poreikius. Taigi socialinių paslaugų prieinamumas neturėtų būti ribojamas.

Socialinių paslaugų planų parengimą rekomenduojama pavesti savivaldybės administracijos atsakingam skyriui, o į patį procesą maksimaliai įtraukti bendruomenę bei kitas suinteresuotas šalis, pasitelkti ekspertus. Planų projektus skelbti viešai, siekiant suinteresuotųjų šalių dalyvavimo viešame svarstyme, tačiau teisės aktais deklaruojamas siekis užtikrinti visuomenės dalyvavimą bei bendradarbiavimą sprendžiant socialinių paslaugų apimčių ir turinio klausimus vis dar lieka labiau deklaratyvus, nepasižymintis konkrečiais instrumentais ar metodais, siekiant realizuoti šį siekį, reikalinga ne tik teisės aktais suteikti dalyvavimo teises, bet ir vystyti pilietinės visuomenės kultūrą, ugdyti piliečių aktyvumą.

Socialinių paslaugų planų rengimo pradžia laikoma 2008m. (atkreiptinas dėmesys, kad akcentuojamas planas kaip dokumentas, o ne planavimas kaip procesas), tačiau pradžios etapas buvo sudėtingas ir ne visos savivaldybės sugebėjo parengti Planus. Socialinių paslaugų plano rengimo poreikis yra diskutuotinas dėl jo statiškumo ir menko prognozuojamo laipsnio, socialinių paslaugų planas veikia kaip turimų finansinių išteklių paskirstymo neviršijant nustatytų normatyvų dokumentas, kurio turinio pokyčiams realios įtakos suinteresuotos šalys praktiškai neturi. Apskritai, idėja, planuoti socialines paslaugas, yra kontraversiška, t.y. tam tikras socialinių rizikų raiškos tendencijas galima prognozuoti, tačiau socialinės apsaugos sritis yra specifinė ir dėl savo ypatybių yra sunkiai prognozuojama, nes neretai socialinės problemos ištinka asmenis neplanuotai, o tokiems atvejams (jeigu jie viršytų planuotus poreikius) savivaldybių biudžetuose praktiškai nėra numatoma finansinio rezervo.

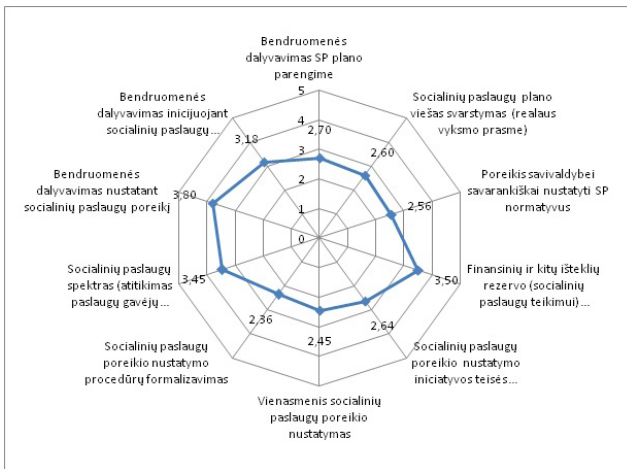
Socialinių paslaugų plano įgyvendinimo priežiūros mechanizmas nurodomas kiekviename konkrečiame plane, savivaldybėms yra rekomenduojama socialinių paslaugų planų stebėseną vykdyti kartu su bendra strateginio plano stebėseną. Rekomendacijos laikymasis suteiktą galimybę racionaliai paskirstyti kontrolės funkcijas tarp subjektų bei išvengti plano parengimo, plano įgyvendinimo bei plano stebėsenos funkcijų sutelkimo „vienose rankose“, tai yra sustiprintų ir objektyvizuotų stebėsenos funkciją. Ne gana to, strateginių planų stebėsenos funkciją vykdytys darbuotojai vykdo šią konkrečią funkciją, taigi turi reikalingą kompetenciją šios funkcijos realizavimui, nes pvz.: socialinės paramos skyriaus darbuotojai, kurių funkcija yra užtikrinti socialinių paslaugų teikimo organizavimą, specialiųjų strateginio planavimo įgūdžių ir žinių gali ir neturėti

Socialinių paslaugų teikimo organizavimas.

Socialinių paslaugų poreikio nustatymas (skyrimas) suprantamas kaip įgalioto subjekto sprendimo dėl konkrečių socialinių paslaugų teikimo priėmimas. Socialinių paslaugų poreikio nustatymo iniciatyvos teisė priklauso asmeniui ar jo įgaliotam subjektui, rūpintojui (globėjui). Veikiant asmens ar visuomenės saugumo interesais tokia iniciatyvos teisė yra suteikiama ir bendruomenių nariams ar kitiems suinteresuotiems asmenims [304]. O valstybinės institucijos (švietimo įstaigos, policija ir pan.) Socialinių paslaugų įstatymu

įpareigojamos pranešti apie galimą socialinių paslaugų poreikį. Šiose normose teisinėmis priemonėmis yra išplečiamas paslaugos prieinamumas bei legalizuojamas bendruomenės įsitraukimas ir dalyvavimas socialinių paslaugų teikimo procese. Sprendimų dėl socialinių paslaugų poreikio nustatymo tvarka nustatoma savivaldybės lygmeniu, skirtingose savivaldybėse sprendimų priėmimo atsakomybė varijuoja nuo šios funkcijos įgyvendinimo pavedimo socialinės paramos skyriui (skyriaus darbuotojui) iki atskirų norminių dokumentų sudarytos komisijos.

Ekspertai socialinių paslaugų poreikio nustatymo procese problemiščiausiomis sritimis įvardino *bendruomenės dalyvavimą, socialinių paslaugų spektro atitikimą paslaugų gavėjų galimiems poreikiams* bei *finansinių ir kitų išteklių rezervo socialinių paslaugų teikimui nustatymą* (Kendalo konkordancijos koeficientas ($W=0,340$), ekspertų nuomonės šiuo klausimu buvo suderintos ($p<0,05$).



Šaltinis: sudaryta autoriaus.

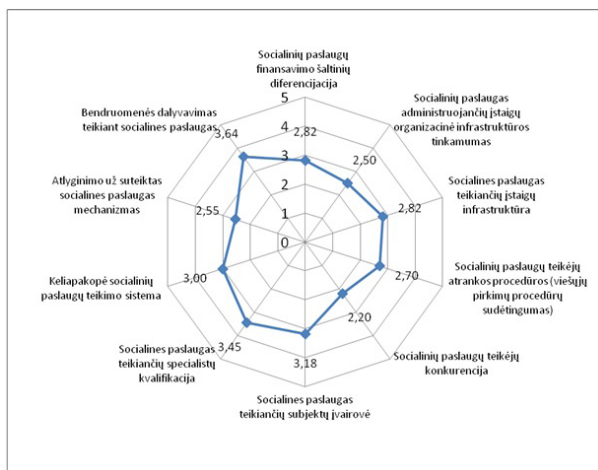
20 pav. Probleminės socialinių paslaugų poreikio nustatymo sritys

Socialinių paslaugų teikimas. Socialinių paslaugų teikimas apima socialinių paslaugų teikėjo ir gavėjo santykius, telpančius į socialinės paslaugos rėmus. Pastaraisiais dešimtmečiais vykęs intensyvus gerovės valstybių traukimas teikiant viešąsias paslaugas, tarp jų ir socialinių paslaugų, keitė socialinių paslaugų teikimo procesą, plėsdamas socialinių paslaugų teikėjų spektrą, teikėjo ir gavėjo bei organizatoriaus santykius. Paskutinius dešimtmečius vadinamos pereinamosios visuomenės vaizdžiai demonstruoja „laisvosios rinkos“ ideologemos veikimą [236]. Neoliberalizmo doktrinos skatinamas viešųjų paslaugų teikimo privatizavimas, t.y. teikimo paslaugų perdavimas privačiam sektoriui įsigali praktiškai visame viešajame sektoriuje. Lietuvoje taip pat vykdytas aktyvus socialinių paslaugų decentralizavimas kartu su privatizavimu, galima teigti, kad Lietuvoje pritaikytas šeštasis *socialinių paslaugų privatizavimo modelis* (1.3.3poskyris), t.y. socialinių paslaugų teikimo užtikrinimo procese paslaugų reguliavimo, organizavimo, stebėsenos ir kontrolės veiklas atlieka viešasis sektorius. Paslaugos finansuojamos per viešą ir privatų bei NVO sektorius.

Teikimą ir paslaugų kokybės vertinimą užtikrina tiek viešasis, tiek privatus sektorius, apimantis pelno siekiančias organizacijas, NVO ir neformalų sektorių (šeimą, bendruomenę) [161, p. 26]. Socialinių paslaugų teikėjų atranka vykdoma savivaldybių socialinių paramos skyrių, vadovaujantis Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo nuostatomis, o tai neretai iššaukia socialinių paslaugų teikėjų atrankos problematiką trukmės ir įvairovės aspektu.

Ekspertai socialinių paslaugų teikime įvardijo šias problemiškesnes sritis –*paslaugas teikiančių specialistų kvalifikaciją, teikiančių subjektų įvairovę ir keliapakopės socialinių paslaugų teikimo sistemos buvimą bei bendruomenės dalyvavimo užtikrinimą teikiant socialines paslaugas*. Mažiausiai problemiškesnėmis sritimis buvo įvardintos šios sritys: finansavimo šaltinių diferenciacija, socialines paslaugas administruojančių įstaigų organizacinės infrastruktūros tinkamumas, socialines paslaugas teikiančių įstaigų infrastruktūra, socialinių paslaugų teikėjų atrankos procedūros, socialinių paslaugų teikėjų konkurencija, atlyginimo už teikiamas socialines paslaugas mechanizmas (*Kendalo konkordancijos koeficientas $W=0,184$, ekspertų nuomonės yra suderintos ($p<0,005$), tyrime dalyvavusių ekspertų nuomonės šiuo klausimu buvo vienodos*).

Socialinių paslaugų teikimo stebėseną, kontrolę ir vertinimą. Socialinių paslaugų įstatymas numato, kad savivaldybės kontroliuoja bendrųjų socialinių paslaugų ir socialinės priežiūros kokybę. Vadovaudamasis socialinės globos normomis, Socialinių paslaugų priežiūros departamentas kontroliuoja socialinės globos paslaugų kokybę. Bendrųjų socialinių paslaugų, socialinės priežiūros ir socialinės globos kokybės sampratos, jas apibūdinantys kriterijai Socialinių paslaugų įstatyme nėra pateikti. Atsižvelgiant į menką asmenų gebėjimą įvertinti jam reikalingų socialinių paslaugų, kokybę, savivaldybė privalo kontroliuoti jų kokybę ne tik atsirinkdama paslaugos teikėją, bet ir prižiūradama paslaugų teikimo ir naudojimo procesą [294]. Socialinių paslaugų kokybės kontrolės nuostatos buvo įtvirtintos 1994 metais, patvirtinus Socialinės paramos koncepciją, kurioje bendrais bruožais užsimenama apie socialinių paslaugų teikimo vertinimą, t.y. numatoma, kad „Savivaldybės atsako už teikiamų socialinių paslaugų kokybę“, ir teigiama, kad „paslaugų kokybę turi teisę kontroliuoti asmenys, kuriems šios paslaugos teikiamos. Be to, prie savivaldybių gali būti sudaromos nepriklausomos socialinės paramos apeliacinės komisijos iš renkamosios valdžios bei visuomenės atstovų ir ekspertų“ [308]. Lyginant 2007 - 2012m. galiojusį socialinių paslaugų kokybės vertinimo teisinį reglamentavimą su 2012 m. gruodžio mėn. įvykusiais pokyčiais socialinių paslaugų teikimo vertinimo sistemoje, galima teigti, kad:



Šaltinis: sudaryta autoriaus.

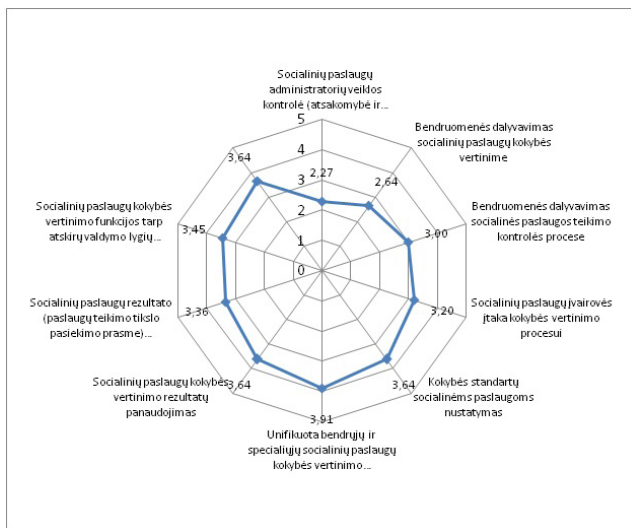
21 pav. Probleminės socialinių paslaugų teikimo sritys

- socialinės globos paslaugų atitikties normoms vertinimo atlikimo privalomas maksimalus terminas ilgėja (nuo 2 iki 5m.), o tai reiškia, kad kontrolė šioje srityje silpnėja;
- atitikties vertinimo išvados teikimas numatytas tiesiogiai socialinių paslaugų teikėjui, taip didinamas įstaigų nepriklausomumas, bet mažinamas savininko teises įgyvendinančios institucijos informuotumas;
- didinamas viešumas apie socialinių globos paslaugų teikėjų vertinimą (privalomas informacijos skelbimas interneto svetainėje);
- griežtesnė ir detaliau terminuose reglamentuota atsakomybė už nustatytų socialinės globos normų neatitikimą.

Valstybės kontrolė valstybinio audito ataskaitoje „Socialinių paslaugų teikimas“ (2009-02-27, Nr. VA-P-10-16-4) konstatavo: „Neparengtos metodikos, kurios numatyta, kaip savivaldybės turėtų tai <kontroliuoti kokybę, aut. pastaba> atlikti, taigi, nėra bendros tvarkos, kuria vadovaujantis savivaldybės galėtų kontroliuoti socialinių paslaugų kokybę. Kadangi savivaldybės vadovaujasi savo nustatytomis tvarkomis, sudaromos prielaidos skirtingai įvertinti teikiamos socialinės paslaugos kokybę: ta pati vienodos kokybės paslauga vienoje savivaldybėje gali būti įvertinta kaip pakankamos (tinkamos) kokybės, kitoje – ne“ [336].

Situacija yra nepakitusi nuo Valstybės kontrolės ataskaitos pateikimo (2009m.), t.y. savivaldybių socialinės paramos skyriai praktiškai nekontroliuoja socialinių paslaugų kokybės vertinimo. Socialinių paslaugų teikimas Lietuvoje yra decentralizuotas ir savivaldybės yra pagrindinės socialinių paslaugų teikimo organizatorės, tačiau rinkos santykių įsigalėjimas socialinių paslaugų teikime yra lydimas tam tikro socialinių paslaugų teikimo bei vertinimo modelio dualumo: viena vertus, socialinių paslaugų teikimo institucinė sąranga pertvarkoma taip, kad atitiktų vyraujančią neoliberalios ideologijos dvasią, kita vertus, kai

kurie jos elementai rodo, kad vykdant socialinių paslaugų teikimą, reguliavimą ir vertinimą esminis vaidmuo turėtų tekti valstybei [294]. Taigi socialinių paslaugų kokybės vertinimas turėtų būti unifikuotas visos valstybės mastu, t.y. tikslinga nustatyti vienodą socialinių paslaugų kokybės vertinimo metodiką su pagrindiniais standartizuotais socialinių paslaugų kokybės kriterijais/rodikliais bei papildomais (kiekvienai savivaldybei individualiai aktualiais (specialiaisiais) kriterijais). Tokiu būdu socialinių paslaugų kokybės vertinimo duomenys galėtų būti analizuojami ir lyginami tiek visos šalies mastu, tiek atskirų savivaldybių lygmenimis, o tai įgalintų socialinę politiką formuojančias ir įgyvendinančias institucijas imtis priemonių tolygiai socialinei plėtrai ir glaudesnei integracijai užtikrinti.



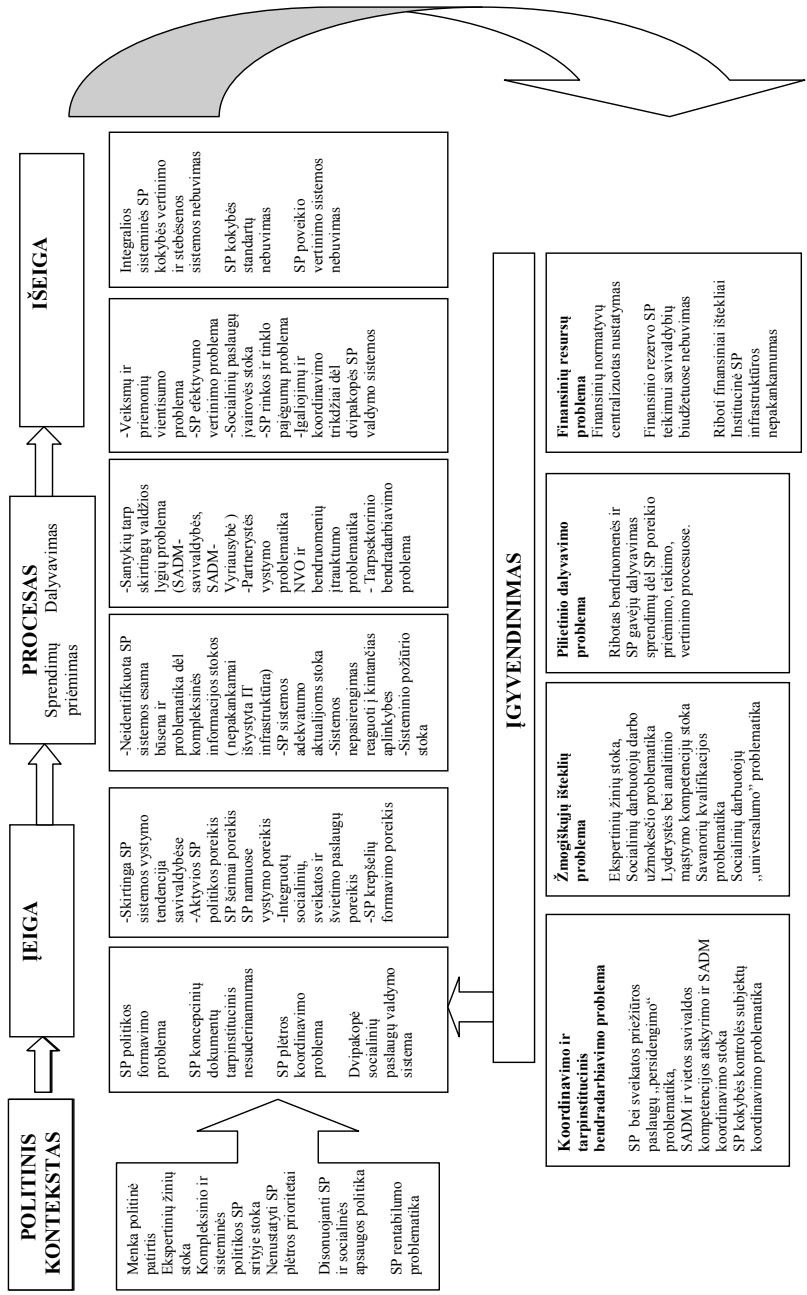
Šaltinis: sudaryta autoriaus.

22 pav. Probleminės socialinių paslaugų vertinimo sritys

Socialinės globos paslaugų kokybę, vadovaudamasis Socialinės globos normomis, kontroliuoja Socialinių paslaugų priežiūros departamentas, ši nuostata įtvirtina Socialinių paslaugų įstatyme (2006). Valstybės kontrolė anksčiau minėtoje ataskaitoje konstatavo, kad „Socialinės globos atitikties vertinimas ir įšivertinimas turėtų būti atliekami vadovaujantis socialinės apsaugos ir darbo ministro patvirtintu Socialinės globos normų vertinimo kriterijų aprašu. Šis aprašas kol kas nėra patvirtintas“ [336]. Socialinių paslaugų departamentas atlieka atitikties normoms vertinimus, socialinės globos paslaugas teikiančios institucijos taip pat atlieka savęs įšivertinimus. Apibendrinant teigtina, kad šiuo metu socialinių paslaugų kokybės vertinimas yra atliekamas socialinių paslaugų atitikimo jų charakteristikoms ir normoms aspektu, t.y. akcentuojama struktūrinė-gamybinė kokybė [294], Lietuvoje socialinės apsaugos sektoriuje vyrauja išoriniai socialinių paslaugų kokybės vertinimo metodai. Kompleksiniai ir sisteminiai socialinių paslaugų teikimo vertinimai praktiškai nėra atliekami.

Ekspertai problemiščiausiais socialinių paslaugų kokybės vertinimo proceso veiksniais įvardijo: *unifikuotos bendrųjų ir specialiųjų socialinių paslaugų vertinimo metodikos nebuvimą, socialinių paslaugų įvairovę ir jos įtaką kokybės standartų nustatymui, socialinių paslaugų kokybės vertinimo rezultatų panaudojimo galimybių faktinį nebuvimą, nenusta-tyta socialinių paslaugų teikimo vertinimo rezultatų įtaka socialinių paslaugų teikimo procesui, socialinių paslaugų rezultato (paslaugų teikimo tikslo pasiekimo prasme) kontrolės tvarką ir mechanizmą; socialinių paslaugų kokybės vertinimo funkcijų tarp atskirų valdymo lygių suderinimą*. Mažiausiai svarbūs ir problemų keliantys veiksniai, turintys įtakos socialinių paslaugų kokybės vertinimui, ekspertų nuomone, yra socialinių paslaugų administratorių veiklos kontrolė (atsakomybė ir atskaitomybė) ir bendruomenės dalyvavimas socialinių paslaugų kokybės vertinime (*Kendalo* konkordancijos koeficientas $W=0,434$, ekspertų nuomonės yra suderintos ($p<0,05$), tyrime dalyvavusių ekspertų nuomonės šiuo klausimu buvo vieningos).

Apibendrinus dokumentinės analizės bei ekspertinio vertinimo duomenis, teigtina, kad socialinių paslaugų sistema Lietuvoje pasižymi sukurta infrastruktūra, tačiau jos pajėgumai nėra tolygus. Kompleksinis socialinių paslaugų sistemos vystymas šiuo metu nėra vykdomas, socialinių paslaugų sistema funkcionuoja su tam tikrais aukščiau skyriuje aptartais trikdžiais, kuriuos susistemintus pateikiame 23 pav.



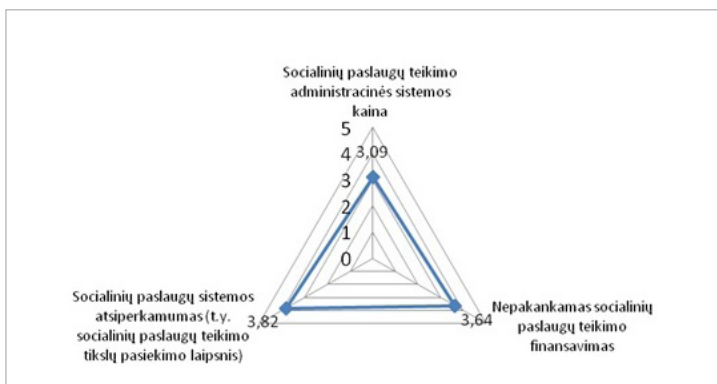
23 pav. Socialinių paslaugų sistemos funkcionavimą apsupunkinantys veiksniai

III. SOCIALINIŲ PASLAUGŲ SISTEMOS MODERNIZAVIMAS LIETUVOJE

3.1. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimo turinys: 7-S

Socialinių paslaugų sistemos modernizavimo procesas turi apimti sisteminius veiksmus ir siekį vykdyti subalansuotą sistemos plėtrą ir vystymą. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimo procesas prasideda nuo poreikio modernizuoti sistemą identifikavimo, šis poreikis formuojasi sistemos kontekste (t.y. konteksto veikėjų iniciatyva) bei yra nulemtas viešojo valdymo ir rinkos bei kitų socialinių posistemų sąveikos rezultatų, socio-ekonominių, politinių ir administracinių veiksnių, egzistuojančios socialinių paslaugų sistemos veikimo problematikos, kuri buvo aptarta 2.2 skyriuje ir kt. veiksnių. Taigi socialinių paslaugų sistemos modernizavimas yra ne tiek vidinio sistemos veikimo rezultatas, kiek išorinio spaudimo bei bendros viešojo valdymo veiklos socialinių paslaugų sistemos atžvilgiu vykdymo pasekmė.

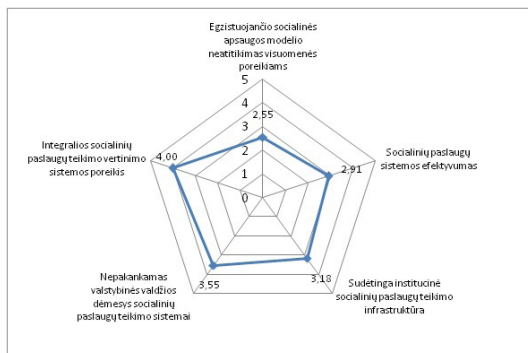
Veiksniai, lemiantys socialinių paslaugų modernizavimo poreikį, buvo išskirti ir susisteminti, ekspertinio vertinimo metu šie veiksniai buvo ranguojami ekspertų. Nustatyta, kad svarbiausiais ekonominiais veiksniais, lemiančiais poreikį modernizuoti socialinių paslaugų sistemą, ekspertai identifikavo socialinių paslaugų sistemos „atsiperkamumą“ (sistemos tikslų pasiekimo laipsnio ir sistemos sąnaudų santykis) ir nepakankamą socialinių paslaugų teikimo finansavimą. O socialinių paslaugų sistemos administravimo kainos veiksnys, ekspertų nuomone, yra mažiau svarbūs (*Kendalo* konkordancijos koeficientas ($W=0,136$), ekspertų nuomonės suderintos ($p<0,05$), tai rodo, kad tyrime dalyvavusių ekspertų nuomonės šiuo klausimu buvo vienodos).



Šaltinis: sudaryta autoriaus.

24 pav. Socialinių paslaugų teikimo modernizavimo ekonominių veiksnių svarbos vertinimas

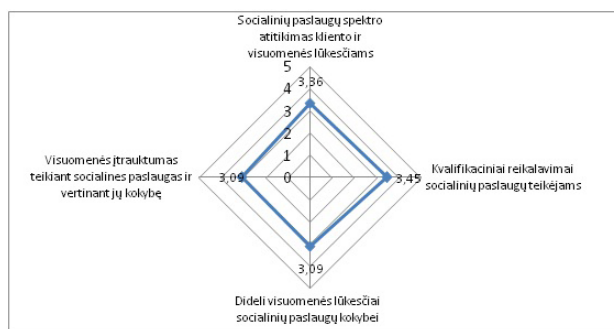
Svarbiausiu politiniu-administraciniu veiksmu, lemiančiu poreikį modernizuoti socialinių paslaugų sistemą, ekspertai įvardijo integralios socialinių paslaugų vertinimo sistemos poreikį, mažiau svarbiais veiksniais buvo įvardyti: sudėtinga socialinių paslaugų teikimo infrastruktūra, egzistuojančios socialinės apsaugos modelio neatitikimas visuomenės poreikiams (*Kendalo* konkordancijos koeficientas ($W=0,200$), ekspertų nuomonės yra suderintos ($p<0,05$)).



Šaltinis: sudaryta autoriaus.

25 pav. Socialinių paslaugų teikimo sistemos modernizavimo politinių-administracinių veiksnių svarbos vertinimas

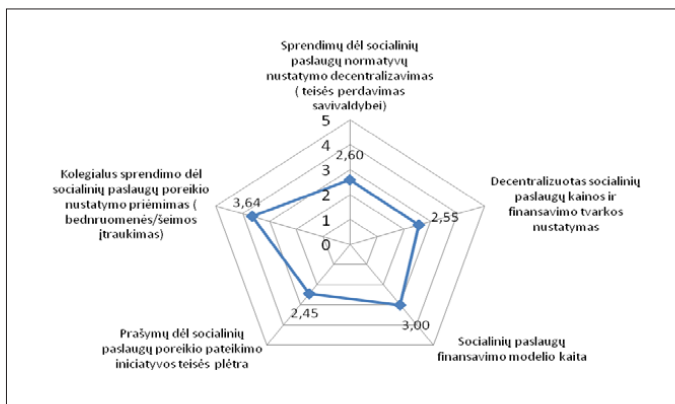
Svarbiausiais socialinių paslaugų sistemos modernizavimo poreikį lemiančiais socialiniais veiksniais ekspertai įvardijo socialinių paslaugų spektro atitikimo kliento ir visuomenės lūkesčiams poreikį bei kvalifikacinių reikalavimų socialinių paslaugų teikėjams nustatymą. Mažiau svarbiais veiksniais laikomi visuomenės įsitraukimo poreikis teikiant socialines paslaugas ir visuomenės lūkesčiai socialinių paslaugų kokybei (*Kendalo* konkordancijos koeficientas ($W=0,001$). Remiantis šiais rezultatais, nustatyta, kad ekspertų nuomonės nėra suderintos ($p>0,05$), o tai rodo, kad tyrime dalyvavusių ekspertų nuomonės šiuo klausimu nebuvo vienodos).



Šaltinis: sudaryta autoriaus

26 pav. Socialinių paslaugų teikimo sistemos modernizavimo socialinių veiksnių svarbos vertinimas

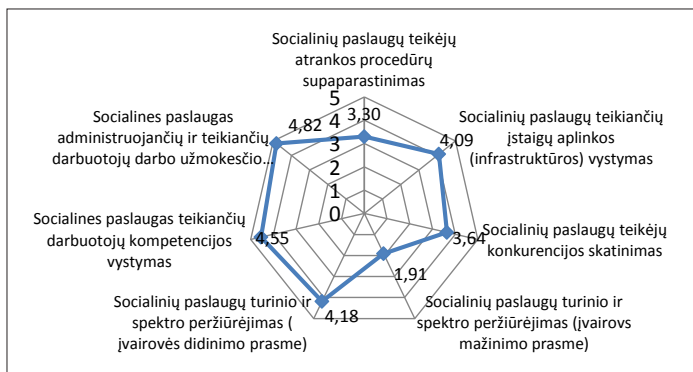
Ekspertai įvardijo šias, socialinių paslaugų poreikio nustatymo proceso labiausiai reikalingas pokyčių sritis: kolegialaus sprendimo dėl socialinių paslaugų poreikio nustatymo priėmimą, socialinių paslaugų finansavimo modelio kaitą, sprendimų dėl socialinių paslaugų normatyvų nustatymo decentralizavimą. Anot ekspertų, poreikis decentralizuoti socialinių paslaugų kainos ir finansavimo tvarkos nustatymą ir prašymų dėl socialinių paslaugų poreikio pateikimo iniciatyvos teisės plėtrą yra mažiau reikalingas (*Kendalo* konkordancijos koeficientas $W=0,170$, ekspertų nuomonės yra suderintos ($p<0,05$), tyrime dalyvavusių ekspertų nuomonės šiuo klausimu buvo vienodos).



Šaltinis: sudaryta autoriaus.

27 pav. Socialinių paslaugų poreikio nustatymo modernizavimo poreikio vertinimas

Svarbiausiomis pokyčių kryptimis, siekiant socialinių paslaugų teikimo proceso modernizavimo, ekspertai įvardino *socialines paslaugas administruojančių ir teikiančių darbuotojų darbo užmokesčio ir karjeros sistemos plėtrą, socialines paslaugas teikiančių darbuotojų kompetencijos vystymą, socialinių paslaugų turinio ir spektro peržiūrėjimą (įvairovės didinimo prasme) ir socialinių paslaugų teikėjų aplinkos (infrastruktūros) vystymą*. Mažiausiai svarbiomis pokyčių reikalaujančiomis socialinių paslaugų teikimo kryptimis buvo įvardyti socialinių paslaugų turinio ir spektro peržiūrėjimas (įvairovės mažinimo prasme), socialinių paslaugų teikėjų konkurencijos skatinimas, socialinių paslaugų teikėjų atrankos procedūrų supaprastinimas (*Kendalo* konkordancijos koeficientas ($W=0,501$), ekspertų nuomonės yra suderintos ($p<0,05$), taigi tyrime dalyvavusių ekspertų nuomonės šiuo klausimu buvo vienodos).



Šaltinis: sudaryta autoriaus.

28 pav. Socialinių paslaugų teikimo modernizavimo poreikis

Socialinių paslaugų sistemos modernizavimo turinį lemia tiek viešojo valdymo vystymo prioritetai, tiek sistemos veikimo trikdžiai ir poreikis spręsti sistemoje kylančias problemas.

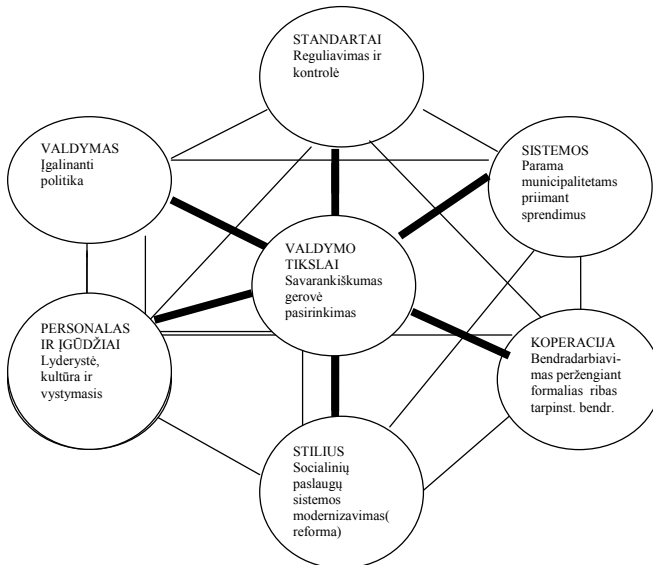
Disertacijos empirinio tyrimo rezultatai sudarė prielaidas identifikuoti viešojo valdymo sistemos modernizavimo prioritetus, nustatyti socialinių paslaugų sistemos problemines sritis ir procesinius trikdžius bei nustatyti pagrindinius veiksnius, lemiančius poreikį modernizuoti socialinių paslaugų sistemą kartu numatant pagrindines modernizavimo procesų gaires ir kryptis.

Disertacijos II skyriuje atlikto tyrimo metu nustatytos socialinių paslaugų sistemos funkcionalumo problemos sugrupuotos į keturias pagrindines kategorijas: (1) Koordinavimo ir tarpinstitucinio bendradarbiavimo problema (SP bei sveikatos priežiūros paslaugų „persidengimo“ problema, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos ir vietos savivaldos kompetencijų atskyrimo ir SADM koordinavimo stoka, SP kokybės kontrolės subjektų koordinavimo problematika); (2) Žmogiškųjų išteklių problema (ekspertinių žinių stoka, socialinių darbuotojų darbo užmokesčio problematika; lyderystės bei analitinio mąstymo kompetencijų stoka; savanorių kvalifikacijos problematika; socialinių darbuotojų „universalumo“ problema); (3) Pilietinio dalyvavimo problema (ribotas bendruomenės ir SP gavėjų dalyvavimas sprendimų dėl SP poreikio priėmimo, teikimo, vertinimo procesuose); (4) Finansinių resursų problema (finansinių normatyvų centralizuotas nustatymas; finansinio rezervo SP teikimui savivaldybių biudžetuose nebuvimas; riboti finansiniai ištekliai (valstybės ir savivaldybės biudžetu)). Siekiant spręsti šias problemas būtina kompleksinė socialinių paslaugų sistemos modernizavimo strategija, kuri atitiktų viešojo valdymo sistemos modernizavimo prioritetus.

J.Newman, C.Glendenning ir M.Hughes, nagrinėdami modernizavimo procesus ir geovės valstybės transformacijas Anglijoje ir Velse, Suaugusiųjų asmenų socialinės globos modernizavimo programoje pasitelkė „7-S“ modelį, nagrinėtą Pascal ir Athos (1981) bei vystytą MacKinsey [191, p. 536]. „7-S“ strategija klasikinis vadybos instrumentas, skirtas sėkmingam organizacijos pokyčių strategijos vykdymui bei apima „kietuosius elementus“ (strategija, struktūra, sistema) bei „minkštuosius elementus“ (vertybės, įgūdžiai,

personalias ir stilius). „7-S“ modelio atsiradimo prielaidos buvo nulemtos valdymo efektyvumo poreikio bei ryšių tarp strategijos, struktūros bei valdymo paieškų. J.Newman, C.Glendenning ir M.Hughes modelį šiek tiek modifikuoja bei sujungia personalo ir įgūdžių elementus ir papildo laisvą erdvę sinergijos elementu. „7-S“ modelis vertingas savo gebėjimu tinkamai atskleisti įtampą tarp skirtingų modernizavimo tikslų ir dokumentų, skirtingos „7-S“ modelio dalys operuoja skirtingomis sritimis: standartai ir reguliavimas, partnerystė/bendradarbiavimas ir vartotojų įtraukimas į visas socialinių paslaugų valdymo sistemos stadijas ir pan. [191, p. 539].

Pasitelkus minėto modelio išvalgas bei jį papildžius Lietuvos atvejo duomenimis ir prioritetais, modeliuojamas Lietuvos socialinių paslaugų sistemos modernizavimo turinys ir kryptys. Modelis padeda suprasti socialinių paslaugų modernizavimo dinamiką, kuri gali būti suprantama kaip transformacinis arba transakcinis procesas. Transakcinis procesas suprantamas kaip centrinės valdžios valdymas, apimantis standartų reguliavimą ir pagalbą priimančioms sprendimus bei įvertinimą, taip pat apima hierarchinius santykius tarp centrinės valdžios ir vietinių paslaugų teikėjų, tarp priežiūros ir vykdančiųjų institucijų. Šie santykiai generuoja politikos gaires, tikslus, standartus, reguliavimą, išėiga grįstą vertinimą, centralizuotai apibrėžtus prieigos kriterijus ir vertinimo tinklus [191, p. 539]. Transformacinis procesas apima vertybes, požiūrius ir santykius, t.y. jis apima vidinę ir išorinę partnerystę (sinergiją), santykius tarp paslaugų teikimą prižiūrinčių institucijų ir socialinių paslaugų gavėjų ir teikėjų, taip pat centrinės valdžios ir personalo vertybes ir nuostatas. Transakciniai pokyčiai ir intervencijos reikalingi siekiant įveikti tradicinius veikimo būdus ir pasiūlyti naujas sistemas, kurios atspindi socialinių ir politinių vertybių pokyčius.



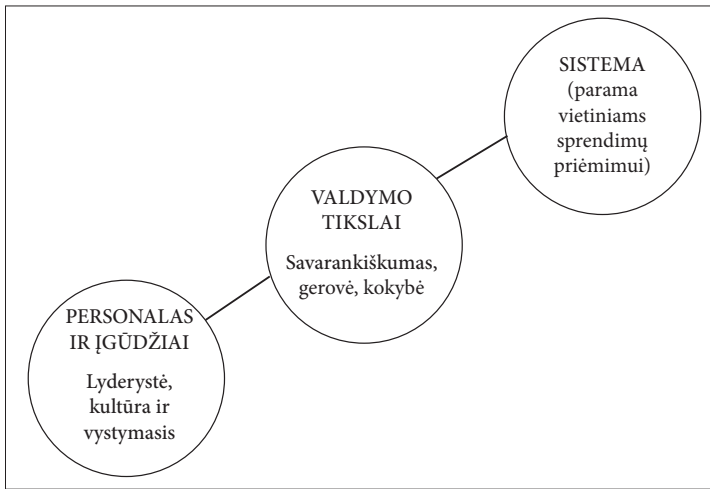
Šaltinis: J.Newmann, C.Glendenning ir M.Hughes [191, p. 538].

29 pav. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimo turinys

Nuoseklumas ir nešališkumas. Socialinių paslaugų sistemos vienas iš 2 skyriuje minėtų trikdžių yra socialinių paslaugų sistemos vystymo fragmentiškumas ir nuoseklumas. Sistemos vystymo nuoseklumas galėtų būti užtikrinamas vykdant centrinės valdžios institucijų koordinavimą ir vystant metodinės pagalbos ir atskaitomybės sistemas (teisinę, organizacinę, metodinę paramą). Vyriausybės programų, strateginių viešojo valdymo vystymo dokumentų bei socialinių paslaugų sistemos plėtrą konceptualiai aptariančių dokumentų analizė sudaro prielaidas teigti, kad socialinių paslaugų sistemos vystymas, kaip nuoseklus, logiškas ir valdomas procesas, nėra vykdomas (išskyrus fragmentiškus ir nuoseklius veiksmus, skirtus problemoms „čia ir dabar“ spręsti). Visuomenė, valstybė ir viešasis valdymas vystosi ir socialinių paslaugų sistema natūraliai bus priversta keistis, todėl siekiant valdomo sistemos vystymo proceso, būtina siekti sisteminio socialinių paslaugų vystymo, kuris užtikrintų naują kokybę. Atliktas tyrimas leido identifikuoti ne tik sistemos vystymo fragmentiškumą, bet ir atskirų sistemos procesų netolygią plėtrą (pvz.: socialinių paslaugų kokybės vertinimo procesų nesubalansuotas vyksmas bei rezultatų vertinimo sistemos faktinis nebuvimas, socialinių paslaugų prevencijos nebuvimas ir pan.).

Socialinių paslaugų sistemos tolygi ir subalansuota plėtra yra galima identifikavus socialinių paslaugų sistemos „savininką“ bei įgalinus jį veikti. Šiuo atveju yra reikalinga aukštesniųjų tvarkos parametrų (Vyriausybės) iniciatyva (galbūt net įpareigojanti forma), kuria būtų aiškiai identifikuotas socialinių paslaugų sistemos „savininkas“, kurio veikimo ribos dėl vykusios aktyvios decentralizacijos išsibalansavo, susidarė prielaidos tiek centrinės valdžios subjektams, tiek vietos savivaldai „nusimesti“ atsakomybę ir susikurti veiklos vystymo prerogatyvos vakuumui, todėl vykdomos tik sistemos palaikymo, o ne vystymo veiklos. Teigtina, kad socialinių paslaugų sistema vystosi nuosekliai dėl centrinės valdžios paramos stokos bei darbuotojų kompetencijos ir komunikacijos problematikos (aukščiausiam valdžios lygyje turėtų būti deklaruojamai sistemos vystymo prioritetai, kurie sistemos dalyvių turėtų būti suprantami vienodai (pvz.: socialinių darbuotojai prevencinę veiklą turėtų suprasti ne kaip pasekmių šalinimą ar situacijos sprendimą *ex-post*, o priešasčių nustatymą ir jų eliminavimą prieš pradėdant teikti socialines paslaugas). Šia prasme socialinių paslaugų politikoje reikalingi keli apsisprendimai: (1) atsakomybės už sprendimus (ar tai yra klausimas, sprendžiamas per vietinio autoriteto įtaką, ar vistiek būtina centrinės valdžios intervencija, strateginiai aukščiausio lygmens sprendimai [191, p. 540]) bei (2) tarpsektorinio bendradarbiavimo užtikrinimas: iniciatyvos teisė ir reguliavimas.

Kaip turėtų pasiskirstyti atsakomybės tarp centrinės ir vietos valdžios socialinių paslaugų sistemos vystymo kontekste yra diskusijų objektas (žr. 28 pav.) ir tik priėmus sprendimus dėl aukščiau įvardytų klausimų turėtų būti vystomos konkrečios priemonės modernizavimo tikslams pasiekti.



Šaltinis: J.Newmann, C.Glendenning ir M.Hughes [191, p. 538].

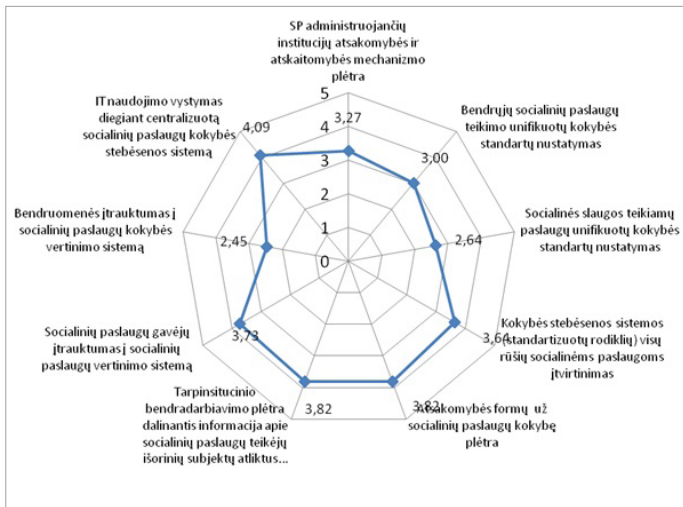
30 pav. Nacionalinis vientisumas vs.lokalių lyderystė

Antrasis svarbus šiame kontekste aspektas yra sistemos nešališkumas, kuris gali būti užtikrinamas per socialinių paslaugų sistemoje veikiančius vertinimo ir stebėsenos procesus. Atvejo studijos metu šių procesų veikimas identifikuotas kaip probleminė sritis: tiek socialinių paslaugų kokybės sąvokos, tiek unifikuotų kokybės kriterijų ir pačių kokybės vertinimo mechanizmų veikimo prasme. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimas turėtų apimti siekius eliminuoti socialinių paslaugų ir jų kokybės sampratos interpretavimo įvairovę bei unifikuoti socialinių paslaugų kokybės kriterijus ir vertinimo mechanizmus visose savivaldybėse.

Pagrindinė socialinių paslaugų organizatorė Lietuvoje yra savivaldybė. Savivaldybėse analizuojami įvairių visuomenės grupių poreikiai ir planuojamos lėšos, reikalingos socialinėms paslaugoms finansuoti. Savivaldybė atsakinga už socialinių paslaugų teikimą jos teritorijoje nuolat gyvenantiems asmenims [119], ji taip pat turėtų užtikrinti tinkamą socialinių paslaugų sistemos funkcionavimą. Šiuo metu socialinių paslaugų sistemoje egzistuojanti paslaugų kokybės vertinimo sistema apima tarpusavyje nesusietas vertinimo veiklas (klientų patitenkinimo paslaugomis vertinimai, paslaugų kokybės tyrimai ir pan.), kurios suteikia fragmentišką ir nesistemingą informaciją apie socialinių paslaugų poreikį bei jų tinkamumą, atitikimą keliamiems reikalavimams/ standartams ir kliento lūkesčiams.

Svarbiausiomis socialinių paslaugų kontrolės ir vertinimo pokyčių kryptimis, ekspertai įvardino IT naudojimo vystymą diegiant centralizuotą socialinių paslaugų kokybės stebėsenos sistemą, tarpinstitucinio bendradarbiavimo plėtrą dalinantis informaciją apie socialinių paslaugų teikėjų išorinių subjektų atliktus kokybės vertinimus (pvz., apie SPPD atlikto socialinės globos paslaugų teikimo vertinimo rezultatus), atsakomybės formų už socialinių paslaugų kokybę plėtrą, socialinių paslaugų gavėjų įtrauktis į socialinių paslaugų vertinimo sistemą, kokybės stebėsenos sistemos (standartizuotų rodiklių)

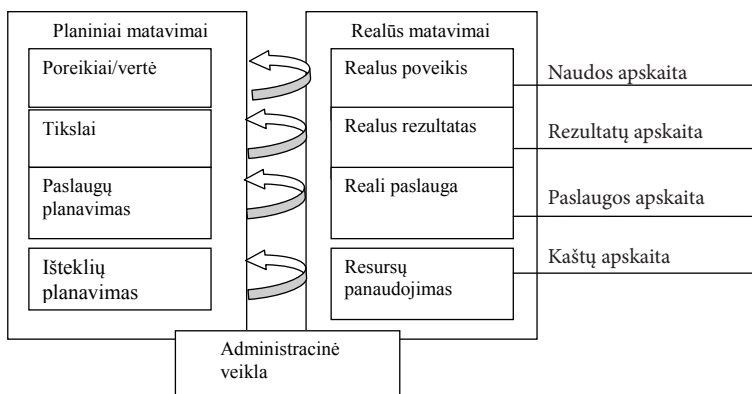
visų rūšių socialinėms paslaugoms įtvirtinimas, mažiausiai svarbiomis pokyčių kryptimis buvo įvardintos: bendruomenės įtrauktis į socialinių paslaugų kokybės vertinimo sistemą, socialinės slaugos teikiamų paslaugų unifikuoatų kokybės standartų nustatymas, socialines paslaugas administruojančių institucijų atsakomybės ir atskaitomybės mechanizmo plėtra (*Kendalo* konkordancijos koeficientas $W=0,501$, ekspertų nuomonės yra suderintos ($p<0,05$), taigi ekspertų nuomonės šiuo klausimu buvo vienodos).



Šaltinis: sudaryta autoriaus.

31 pav. Socialinių paslaugų teikimo kontrolės ir vertinimo sričių modernizavimo poreikis

Socialinių paslaugų sistemoje vertinimas apima dvi dimensijas: socialinių paslaugų teikimo poveikio vertinimus (jų tikslo pasiekimo aspektu), rezultato bei socialinių paslaugų kokybės kontrolę ir vertinimus (turinio atitikimas nustatytiems „geros paslaugos“ standartams). K.Schedler siūlo integralų kontrolės modelį, apimantį 4 kontrolės lygius (poveikio, rezultato, produkto ir kaštų) ir dvi dimensijas (planiniai ir realūs matavimai) (žr. 31 pav.), kuri yra užtikrinama administruojant veiklą. Planiniai matavimai apima sistemos veiklos planavimo dimensiją su poreikių identifikavimu, išteklių ir paslaugų apskaitą bei tikslų su rodikliais nustatymo sistemą.



Sudaryta pagal K.Schedler [251, p. 373].

32 pav. Kontrolės lygiai su lydinčiais apskaitos vienetais

Tačiau socialinių paslaugų rezultatyvumo ir poveikio matavimų specifika lemia tam tikrus sunkumus naudoti šį metodą, socialinių paslaugų sistemoje vertinimo kriterijų ir rodiklių nustatymas reikalauja ne tik politinio sutarimo dėl galutinių šių paslaugų teikimo tikslo, bet ir tikslus nustatančių specialistų kompetencijos (Lietuvoje socialinių paslaugų teikimo rezultatyvumas neretai matuojamas suteiktų paslaugų skaičiumi, tačiau vargu ar šis skaičius gali liudyti socialinių paslaugų teikimo tikslus: „įgalinimas“, „pagalba“ ir pan. (2.2.3 poskyris).

Socialinių paslaugų kokybės vertinimo sistemos plėtros kryptis yra pereiti nuo pakankamai izoliuotos ir fragmentiškos vertinimo sistemos prie integralios ir kompleksinės socialinių paslaugų vertinimo sistemos, kuri leistų kaupti, sisteminti ir analizuoti socialinių paslaugų sektoriaus duomenis bei tobulinti sistemos procesus ir paslaugų kokybę. Socialinių paslaugų vertinimas turėtų būti sisteminis ir visapusiškas, vertinant subjektyviąją (paslaugų gavėjo subjektyvų požiūrį/ rezultato vertinimą) ir objektyviąją (atitikimo standartams, normoms) socialinių paslaugų teikimo puses bei atliekamas makro, mezo ir mikro lygmenimis (žr. 33 pav.).

33 pav. Socialinių paslaugų vertinimas

SP pusė Lygmuo	Objektyvioji	Subjektyvioji
Makro	Valstybė (Soc. ap. ministerija)	Bendruomenė
Mezo	Savivaldybė	Soc. paslaugų gavėjų grupė (nuteistieji, neįgalieji, bedarbiai ir kt.)
Mikro	Socialinių paslaugų teikėjas	Asmuo (soc. paslaugos gavėjas)

Šaltinis: sudaryta autoriaus.

Socialinių paslaugų vertinimas, apimantis subjektyviąją socialinių paslaugų teikimo pusę (lygmenį), t.y. paslaugos vertinimo procedūras, susijusias su tiesioginiais paslaugų gavėjų nuomonės tyrimais (anketinė apklausa, pasitenkinimo vertinimas ir pan.), suteiktą informaciją apie vartotojų patirtą pasitenkinimą, kurį galima apibrėžti kaip pozityvų jausmą, kylantį lyginant suvokiamą gautos paslaugos rezultatą (ar jos atlikimą) su turimais lūkesčiais tos paslaugos atžvilgiu [103], nepasitenkinimas paslauga atsiranda tada, kai suvoktas paslaugos rezultatas neatitinka lūkesčių [151].

Svarbus subjektyviosios pusės socialinių paslaugų vertinimo aspektas yra vertinimas skirtingais lygmenimis, t.y. vertinimas procesas turi apimti pavienius paslaugų gavėjus (mikro lygmuo), atskiras tų pačių socialinių paslaugų gavėjų grupes (mezo lygmuo) bei bendruomenes (makro lygmuo). Išplėstinis vertinimas suteikia platesnės apimties, tikresnę ir objektyvesnę informaciją apie suvoktą kokybę ir didina piliečių įtrauktį į socialinių paslaugų teikimo procesus. Subjektyviosios socialinių paslaugų pusės vertinimas įgalintų socialinių paslaugų teikėjus įrodyti jų paslaugų kokybės lygį ir/ar tobulinti socialinių paslaugų teikimą. Objektivusis socialinių paslaugų kokybės vertinimas turėtų apimti socialinių paslaugų atitikimo kokybės standartams vertinimą bei socialinių paslaugų teikimo proceso vertinimą skirtingais lygmenimis. Atliekant skirtingų pusių bei lygių socialinių paslaugų vertinimus būtų vystoma kompleksinė socialinių paslaugų vertinimo sistema.

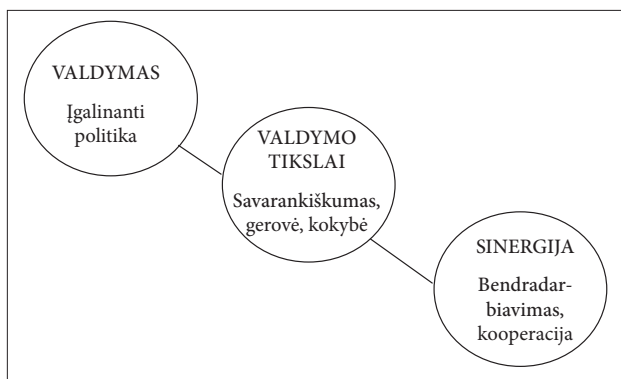
Svarbus socialinių paslaugų vertinimo sistemos tobulinimo klausimas yra socialinių paslaugų kokybės standartų, vertinimo kriterijų ir rodiklių nustatymas. Socialinių paslaugų vertinimui tikslinga nustatyti nuolatinius bendruosius standartizuotus rodiklius, kurie leistų stebėti socialinių paslaugų kokybės dinamiką ir atitinkamai reaguoti į šiuos pokyčius bei kintamus specialiuosius rodiklius (pastaruosius galėtų nustatyti savivaldybės, atsižvelgiant į individualius savivaldybės poreikius). Informacija (vertinimo pagal nustatytus rodiklius duomenys) apie socialinių paslaugų kokybę turėtų būti prieinama viešai. Tokios informacijos prieinamumas yra viena iš motyvavimo priemonių socialinių paslaugų teikėjams, galinti pagerinti socialinių paslaugų kokybę.

Kurianti sinergija: bendradarbiavimo dinamika.

Pozityvi socialinių paslaugų išeiga (paslaugos tikslo realizavimas) yra priklausoma nuo socialinių, sveikatos ir kitų paslaugų integralumo lygmens jas suteikiant vienoje vietoje. Gavėjo ir teikėjo santykis lemia partnerystės aspektą [191, p. 538], paslaugos išeiga yra pagrįsta subjektyviu socialinių paslaugų gavėjo vertinimu bei objektyviais vertinimo kriterijais, socialinės paslaugos tikslas yra tiesiogiai priklausomas nuo socialinių paslaugų teikėjo. Paslaugų kompleksiškas sukelia sinergetinį efektą paslaugų gavėjui. Čia svarbus aspektas tenka ne tik socialinės apsaugos sektoriuje teikiamoms socialinėms paslaugoms, bet ir sveikatos priežiūros bei švietimo paslaugoms (Lietuvoje šios paslaugos yra atskirtos, o kai kuriose užsienio valstybėse socialinių paslaugų samprata apima platesnį spektrą paslaugų). Šių sektorių integracijos ir bendradarbiavimo poreikis yra akivaizdus, o efektas ryškiau matomas ir suprantamas socialinių paslaugų gavėjui, kooperacija prisideda ir prie kaštų racionalizacijos: integruotų paslaugų teikimas trumpina socialinių paslaugų teikimo trukmę dėl greitesnės reakcijos į pokyčius, dėl asmens fizinės, psichinės ar socialinės būklės kompleksinio matymo, tai taip pat mažina ir paslaugo teikimo kaštus. Socialinių paslaugų politika Lietuvoje nesudaro prielaidų efektyviam bendradarbiavimui tarp skirtingų viešosios valdžios sektorių, dėl ko dalis socialinių problemų lieka neišspręstų arba veiksmai dubliuojami. Todėl ribos tarp socialinės ir sveikatos priežiūros paslaugų

turėtų būti trinamos pasitelkiant partnerystę, bendradarbiavimą ir kooperaciją. Neretai glaudesnio tarpsektorinio bendradarbiavimo barjerai įvardijami programiniai biudžetų sudarymo principai ir negebėjimas integruotai valdyti finansinių ir žmogiškųjų resursų, reikalingų siekiant užtikrinti integruotų paslaugų teikimą (vyraujantis mechaninis požiūris į socialinių, švietimo, sveikatos paslaugų teikimo finansavimą bei jo nesuderinamumą). Šiuos barjerus galėtų šalinti individualių paslaugų biudžetų ar tiesioginių mokėjimų už paslaugas metodai, tačiau pastarieji taip pat kelia tam tikras diskusijas: kas valdys/kontroliuos šių finansinių resursų panaudojimą: galutinis paslaugos naudotojas ar profesionalai (Savivaldybių socialinės paramos skyriai Lietuvos atveju).

Bendradarbiavimo skatinimas ir plėtra yra svarbūs socialinių paslaugų prevencijos srityje, kuri glaudžiai siejasi su socialinių paslaugų sistemos efektyvumu ir racionalių resursų panaudojimu. Socialinių paslaugų sistemai svarbu sumažinti galimą finansinių resursų poreikį, t.y. imtis prevencinių priemonių vengiant socialinės rizikos bei vadybos spragų (kurios pvz.: gali riboti kokybiškų paslaugų teikimą, taigi pratęsti socialinių paslaugų teikimo trukmę ir tokiu būdu didinti kaštus) [191, p. 540]. Tam tikrų kategorijų socialinių paslaugų poreikio prevencija socialinių paslaugų sistemoje praktiškai yra nevykdoma, toks sistemos funkcionavimo nenuoseklumas (svorio centrai pasiskirsto tik ties paslaugos teikimu, pamirštant socialinių paslaugų prevencijos bei kokybės vertinimo procesus) turi įtakos finansinių resursų poreikio augimui bei socialinio darbo efektyvumui. Socialinių paslaugų atveju efektyvi prevencinė veikla yra susijusi tiek su sveikatos apsaugos sektoriaus veiklos sritimis (liga, skurdas, nedarbas ir kt. veiksniai, galintys iššaukti socialinių paslaugų poreikį), tiek su socialinės apsaugos sektoriuje esančiomis užimtumo problemomis, dėl kurių gali formuotis socialinių paslaugų poreikis. Socialinio darbuotojo užduotis šiuo atveju yra efektyviai bendradarbiaujant su kitų sektorių specialistais užtikrinti socialinių paslaugų prevenciją (jeigu ji įmanoma). Viešojo valdymo vystymo dokumentuose yra akcentuojama prevencijos svarba daugelyje viešojo gyvenimo sričių, tačiau socialinių paslaugų kontekste prevencinė veikla tam tikra prasme yra naujovė, reikalaujanti ypatingo dėmesio (teisinės aplinkos, prevencijos veiksmų unifikavimo valstybinių mastu, resursų bei socialinių darbuotojų kompetencijos). Taigi modernizavimo procesai turėtų apimti ir socialinių paslaugų prevencijos kultūros kūrimą.



Šaltinis: J. Newman, C. Glendenning ir M. Hughes [191, p. 542].

34 pav. Kurianti sinergija vs. politinis valdymas

Kintantis stilius: vartotojų dalyvavimas ir įsipareigojimai.

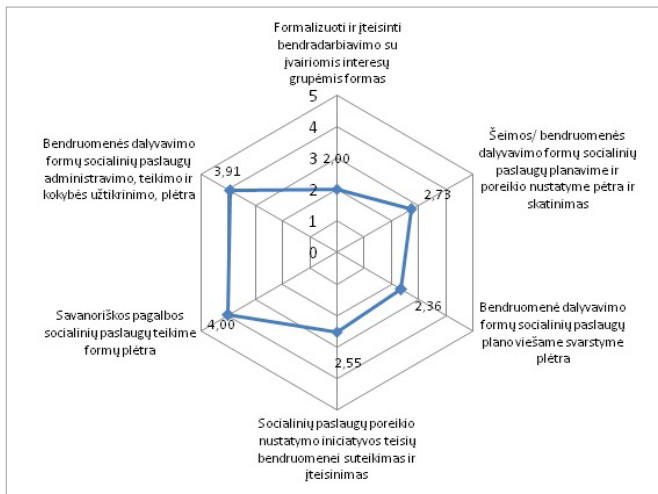
Bendradarbiavimas ir dalyvavimas tampa esminiais konceptais kalbant apie viešojo valdymo modernizavimą, šie konceptai liudija demokratizacijos procesų plėtrą ir yra laikomi skaidraus ir efektyvaus (atliepančio vartotojo lūkesčius) valdymo prielaidomis. Anksčiau buvo aptarta, kad tarpsektorinis bendradarbiavimas socialinių paslaugų teikimo kontekste yra sėkmingos socialinių paslaugų prevencijos bei socialinių paslaugų efektyvumo prielaidos. Visuomenės įtrauktis ir dalyvavimas socialinių paslaugų sistemoje yra viena demokratijos raiškos formų, užtikrinanti socialinių paslaugų sistemos tolygią plėtrą ir socialinių paslaugų sistemos dalyvių lūkesčių patenkinimą. Piliečių dalyvavimas turėtų apimti veikimą visuose politikos formavo ir įgyvendinimo lygiuose. Pastarųjų metų viešojo valdymo modernizavimo tendencijos apima piliečių (bendruomenės) dalyvavimo iniciatyvų plėtrą, konsultavimo su piliečiais mechanizmų kūrimą ir vystymą, atkreipiant dėmesį į šių mechanizmų stoką bei akcentuojant ne tik dalyvavimo (teisių) dimensiją bet ir atsakomybės klausimus. Anot A. Stasiūkyno, nagrinėjant visuomenės dalyvavimą, svarbu skirti tris šio proceso aspektus: (1) dalyvius (kurie paprastai įvardijami kaip suinteresuotieji asmenys, kurie daro, ar kuriems yra daroma įtaka vykdant veiklą) [270, p. 106]; (2) piliečių išitraukimo lygį (dalyvavimo lygį), kuris gali būti tipologizuojamas pagal R. Arnsteino siūlomą visuomenės dalyvavimo pakopų tipologiją (nedalyvavimas, simbolinis dalyvavimas (informavimas, konsultavimas ir nuteikimas savo naudai) ir piliečių valdžia (partnerystė, galios suteikimas ir piliečių kontrolė); (3) valdymo proceso, į kurį visuomenė yra įtraukta, etapą [270, p. 106].

Socialinių paslaugų sistema Lietuvoje pasižymi konservatyvumu ir naujovių inicijavimu bei jų adaptavimo procesų sudėtingumu, piliečių dalyvavimas socialinių paslaugų sistemos procesuose yra veikiau simbolinis [191, p. 542] ir sunkiai vystomas konservatyvioje socialinių paslaugų sistemoje. Socialinių paslaugų sistema Lietuvoje koncentruojasi ties standartų ir veiklos kaštų dimensijomis, kurios riboja ir apunkina piliečių dalyvavimo galimybes (dalyvavimas galimai išbalansuotų sistemos veikimą). Dalyvavimo per pilietybę aspektą pabrėžiančios reformos akcentuoja atsakomybės elementą, osocialinių paslaugų gavėjai Lietuvoje pasižymi nesąmoningu dalyvavimu, kur atsakomybė yra antraeilis dalykas (nesąmoningas pilietis), t.y. socialinė rizika ir jos valdymas pirmiausia buvo siejami su kolektyvine jos valdymo prigimtimi, kuri pastaraisiais dešimtmečiais tampa individualizuota. Socialinių paslaugų gavėjai tampa atsakingais už rizikų valdymą, siekiama, kad rizikos valdymas būtų personalizuotas ir kontroliuojamas savarankiškai (aktyvus socialinių paslaugų gavėjo vaidmuo), atsakingai ir versliai (t.y. disponuojant resursais laikyti juos nuosavais, taigi ir atsakingiau naudoti, ieškoti geriausio kainos ir kokybės santykio ir pan.). Skurdas, nepriteklis ir socialinė atskirtis neretai yra negalios ir senatvės palydovai (ypač būdinga Lietuvos atvejui) ir šia prasme individualizavimas tampa sudėtingesniu klausimu – asmenys dėl fizinių ar protinių ribojimų negeba savarankiškai valdyti rizikų, spręsti su socialinių paslaugų sistemos veikimu susijusių klausimų (tiekėjų paieška ir atranka, adekvatus socialinių paslaugų kokybės vertinimas ir pan.). Tenka kalbėti apie nesąmoningus socialinių paslaugų gavėjus [191]. Taip besiklostanti situacija reikalauja papildomų stabilizuojančių mechanizmų, t.y. šeimos arba bendruomenės dalyvavimo – komunitaristinio požiūrio į pilietybę (išplečiantis jos sampratą iki bendruomenės lygmens).

Socialinių paslaugų teikimo teisinio reglamentavimo Lietuvoje analizės metu nustatyta, kad dalyvavimo formos ir jų vystymas yra nukreipti į bendruomenės, o ne individualų

dalyvavimą, tokio tipo dalyvavimo formos skatinamos ir siekiamos plėtoti viešojo valdymo sistemoje (skatinamas bendruomeninis, t.y. apimantis ne tik kaimynystės principu grindžiamą bendradarbiavimą, bet ir įvairiausias draugijas, klubus, nevyriausybinės organizacijos, turinčias tam tikrų tapatybės požymių, darbo ir profesinius kolektyvus ir pan., dalyvavimas ir bendradarbiavimas).

Tyrimo metu ekspertai įvardijo šias Lietuvoje reikalingas vystyti bendruomenės dalyvavimo socialinių paslaugų teikime sritis: *savanoriškos pagalbos socialinių paslaugų teikime formų plėtrą ir bendruomenės dalyvavimo formų socialinių paslaugų administravime, teikime ir kokybės užtikrinime plėtrą*. Mažiau svarbiomis sritimis įvardintos: įvairių interesų grupių bendradarbiavimo formų formalizavimas ir įteisinimas, šeimos (bendruomenės) dalyvavimo formų socialinių paslaugų planavime ir poreikio nustatyme plėtra, bendruomenės dalyvavimo formų socialinių paslaugų plano viešame svarstyme plėtra bei socialinių paslaugų poreikio nustatymo iniciatyvos bendruomenei suteikimas ir įteisinimas (bendruomenės dalyvavimo socialinių paslaugų teikime ekspertinio vertinimo apimtyje apskaičiuotas *Kendalo* konkordancijos koeficientas ($W=0,661$) (nustatyta, kad ekspertų nuomonės yra suderintos ($p<0,05$) (žr. 35 pav.).



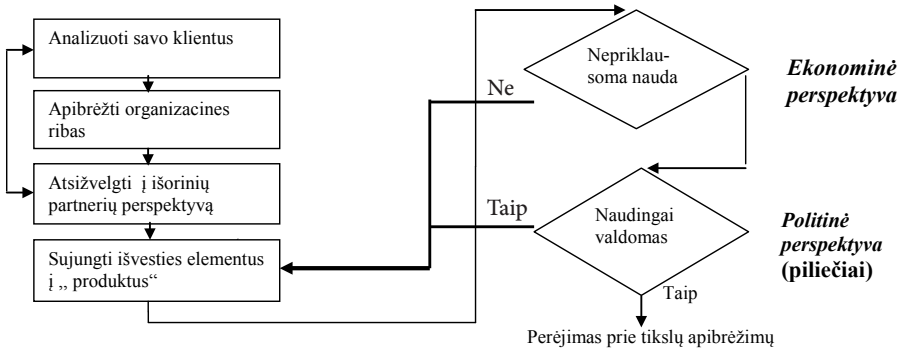
Šaltinis: sudaryta autoriaus.

35 pav. Bendruomenės dalyvavimo socialinių paslaugų teikime modernizavimo poreikio vertinimas

Bendruomenės dalyvavimo ir įtraukties problematika veda prie poreikio unifikuoti socialinių paslaugų gavėjams ir teikėjams socialinės paslaugos rezultatyvumo apibrėžimą [191, p. 542]. Socialinių paslaugų gavėjas nori maksimalios kokybės ir kaštai jiems yra antraeilis dalykas (neretai atsiranda privačių interesų tenkinimo siekis), taigi socialinių paslaugų gavėjams paslaugos rezultatyvumas yra subjektyvaus vertinimo dimensiją apimantis procesas, kuris objektyviai kertasi su kaštų ribotumu, aktualiu socialinių paslaugų teikėjams ir socialinių paslaugų sistemos administratoriams.

Šiame kontekste būtina apibrėžti „gerą paslaugą“ ir piliečių dalyvavimas yra viena būtinų prielaidų. Pateikta schema (36 pav.) apima ne tik paslaugos apibrėžimo tvarką bet ir tam tikrus kontrolės elementus (naudos vertinimai).

„Geros paslaugos“ apibrėžimą reikėtų pradėti nuo konkrečios paslaugos galimo kliento (gavėjo) identifikacijos. Šis procesas padeda atskirti vidinį ir išorinį požiūrius į paslaugos turinį. Tuomet tikslinga apibrėžti paslaugos teikimo institucines ribas, t.y. kur išeiga peržengia savo administracinę vienetą. Taip pat tikslinga išanalizuoti ir įvertinti kontaktus su trečiosiomis šalimis bei užfiksuoti išeigą, kurią klientai gauna iš jų administracinių vienetų ir galutiniame proceso etape išeigų įvairovė yra sukomplektuojama taip, kad patenkintų paslaugai politinės kontrolės keliamus reikalavimus. Paskesnis etapas apima paslaugos testavimą, siekiant įsitikinti, kad ji kuria nepriklausomą naudą (gavėjo pozicijos vertinimas) bei įvertinama, ar paslaugų teikėjai gali kontroliuoti paslaugų teikėjų veiklas per paslaugą. Esant nepatenkinamiems reikalavimams „geros paslaugos“ apibrėžimo rezultatams procesas turi būti kartojamas, jeigu rezultatas patenkinamas, paslaugai ar paslaugų grupei turėtų būti nustatomi tikslai ir jų pasiekimo vertinimo kriterijai [251, p. 379].



Šaltinis: K. Schedler [251, p. 379].

36 pav. „Geros paslaugos“ apibrėžimo procesas

Šalia bendruomenės dalyvavimo plėtos būtina vystyti pilietinės atsakomybės kultūrą, kuri subalansuotų kokybės ir kaštų santykį vykdant pilietinės kontrolės mechanizmus. Šiam procesui užtikrinti būtina sąlyga yra gebėjimas daryti įtaką ir suprasti socialinių paslaugų procesus. Šiame kontekste formuojasi dar viena dilema, t.y. kiek asmuo (socialinių paslaugų gavėjas/vartotojas) yra pajėgus spręsti, kokios paslaugos jam reikia, koks galutinis socialinės paslaugos teikimo rezultatas turėtų būti, kokie resursai turėtų būti skiriami ir pan.

Tam tikras pasipriešinimas piliečių dalyvavimui gali būti juntamas ir iš socialinių paslaugų sistemos darbuotojų pusės. Atsirandantis dar vienas juos kontroliuojantis subjektas natūraliai kelia nepasitenkinimo ir atmetimo reakcijas, taigi vietoj to, kad šios srities specialistai skatintų ir vystytų dalyvavimo mechanizmus, jie gali blokuoti šių procesų plėtrą. Egzistuojanti struktūrinė įtampa tarp socialinių paslaugų politikos siekio naudoti resursus efektyviau bei poreikio užtikrinti vartotojų lūkesčius atitinkančių socialinių paslaugų teikimą galėtų būti sprendžiama pasitelkus kooperacijos ir bendradarbiavimo principus.

Nepriklausomybė, pasirinkimas ir kontrolė: socialinių paslaugų gavėjų vieta modernizavimo procese.



Šaltinis: J. Newman, C. Glendenning ir M. Hughes [191, p. 542].

37 pav. Gavėjų įtrauktis vs. reguliavimas ir kaštų kontrolė

Kintanti socialinių paslaugų gavėjų vieta socialinių paslaugų sistemoje [191, p. 545] pastebima su neoliberalios minties plėtra, NVV doktrinos vertybių ir metodų įsigalėjimu viešajame valdyme, kuri skatino 1.3poskyryje aptartus individualizavimo ir personalizavimo procesus socialinių paslaugų sistemoje, t.y. vis didesnė atsakomybė perkeliama ant socialinių paslaugų gavėjų (ar jų šeimos narių, artimųjų) pečių. Siekis mažinti valstybei finansinę naštą skatino institucinės globos apimčių mažėjimą (Lietuvos atveju), vystant socialines paslaugas namuose, piliečių įtraukties į sprendimų priėmimo, stebėsenos vertinimo ir kontrolės mechanizmus akcentuoja atsakomybės pasidalijimo tendencijas (anksčiau atsakomybė teko centriniam valdžios aparatui, NVV doktrinos suponuoti decentralizacijos ir privatizacijos procesai mažina atsakomybės naštą centrinės valdžios subjektams ją perkeliant vietas savivaldai, o post- NVV doktrinoje vystomi demokratizacijos ir piliečių dalyvavimo procesai atsakomybę perkelia asmeniui, šeimai ir bendruomenei, taigi ryškėja tendencija, kad asmuo yra pats atsakingas už savo rizikų mažinimą bei įgalinimą. Jeigu socialinių paslaugų sistemos procesai yra neefektyvūs, asmeniui per socialinių paslaugų finansavimo mechanizmą suteikiamos kontrolės funkcijos ir jis turi galimybę reguliuoti ir užsitikrinti socialinių paslaugų kokybę. Tačiau Lietuvoje egzistuojantis socialinių paslaugų finansavimo mechanizmas, normatyvai ir teisinis reglamentavimas formuoja dviprasmišką situaciją, kai asmuo turi ribotas teises ir neribotą asmeninę atsakomybę, o socialinių paslaugų finansavimas per individualius biudžetus nėra toli pažengęs, dalyvavimo formų plėtra yra veikiau formaliai įteisinama, modernizacijoje siūlytina plėtoti partnerystės alternatyvą, kur dalinantis atsakomybe turėtų būti dalinamasi ir įgaliojimais veikti, tai apima ir socialinių paslaugų finansavimo mechanizmo plėtrą.

Lietuva, prisiimdama „vresniojo brolio“ vaidmenį ir socialines paslaugas finansuodama tiesiogiai paslaugų teikėjui, eliminuoja socialinių paslaugų gavėją kaip aktyvų elementą iš socialinių paslaugų sistemos, socialinių paslaugų gavėjas praktiškai neatlieka jokio vaidmens, nors Lietuvos atveju teisės aktais jam suteikta teisė rinktis paslaugų teikėją, realybėje ši norma retai funkcionuoja, dar sudėtingesnė situacija yra su galimybe „atsisakyti“ socialinių paslaugų teikėjo. Įgalinus socialinių paslaugų gavėjus spręsti asmenines rizikas per socialinių paslaugų teikimo finansavimo modelio kaitą, tikėtina stiprėjanti socialinių paslaugų teikimo kontrolė (lėšos bus panaudotos tam, kam jos skirtos) bei asmeninės atsakomybė ir savarankiškumo sprendžiant asmenines rizikas augimas (renkantis, jo nuomone, tinkamiausią paslaugų teikėją ir pan.) Taigi skiriant individualius biudžetus (socialinių paslaugų krepšelius) socialinių paslaugų gavėjas (ar jo šeima), būtų įpareigojimas imtis aktyvaus vaidmens: skirstyti lėšas, rinktis teikėjus, vertinti paslaugų kokybę, kontroliuoti procesus ir pan., o tai prisidėtų ir prie socialinės integracijos procesų plėtros. Tačiau šių procesų plėtrai Lietuvoje trukdo teigiamas nepasitikėjimas socialinių paslaugų gavėjais (pvz.: panaudos lėšas ne pagal paskirtį, netinkamai įvertins paslaugų kokybę, nesugebės pasirūpinti formaliąja proceso puse, negebės naudotis informacinėmis technologijomis ir pan.), todėl valstybė palieka kontroliuojančiojo vaidmenį vietos savivaldai, o tai iš esmės neskatina visuomenės ugdyti atsakomybę ir pilietinį sąmoningumą. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimas turėtų apimti vienokį ar kitokį šį aspektą (pvz.: pasitelkus informacines technologijas (atsiskaitymo ir kontrolės sistemas perkėlus į elektroninę erdvę) formaliai galima didinti asmenų socialinę atsakomybę už socialinių paslaugų teikimą bei dalyvavimą šiame procese, nors realiai kontrolė liktų viešosios valdžios institucijai, tačiau tuo pačiu būtų skatinamas ir piliečių dalyvavimas (pvz.: asmeniui informacinėje sistemoje pateikiamas jam galimai reikalingų socialinių paslaugų sąrašas, socialinės paramos skyrius nustato socialinių paslaugų poreikį, asmeniui sistemoje skiriamas tam tikras biudžetas (lėšų krepšelis) bei pasiūlomi galimi socialinių paslaugų teikėjai (taip pat galėtų būti nurodomos ir socialinių paslaugų kainos), asmuo renkasi socialinių paslaugų gavėją, socialinės paramos skyrius jį tvirtina, tuomet sistemoje atsiranda dar vienas veikėjas, kuris elektroniniu būdu informuoja apie teikiamas paslaugas, asmuo patvirtina šį faktą, po patvirtinimo sistema leidžia apmokėti už suteiktas paslaugas, socialinių paslaugų gavėjas taip pat įgalinamas įvertinti suteiktų paslaugų kokybę, o socialinės paramos skyrius tvirtina atitikimą standartams ar pan., todėl asmuo įtraukiamas į socialinių paslaugų teikimo procesą, socialinių paslaugų valdymo subjektai išlaiko tam tikrą kontrolės laipsnį, renkami, kaupiami ir sisteminami informacija apie socialinių paslaugų sistemos procesus, atliekami kokybės vertinimai ir pan.). Procese natūraliai lieka įgimta valdymo, skaidrumo ir pasitikėjimo rizikos, kurios gali būti įveikiamos ugdant moralines vertybes bei plėtojant tarpusavio pasitikėjimo kultūrą.

Taigi socialinių paslaugų gavėjai tampa aktyviais socialinių paslaugų proceso dalyviais visose šio proceso stadijose, šio vaidmens kitimas yra svarbus ne tik socialinių paslaugų teikimo, valdymo ir kontrolės principų atžvilgiu, bet ir finansavimo mechanizmų modernizavimo turiniui, t.y. aukščiau aptarta tendencija suponuoja ir finansavimo sąlygų kaitą pereinant nuo resursų skirstymo ir kontrolės per vietos savivaldos lygmens socialinių paslaugų teikimo administratorius prie asmens įgalinimo savarankiškai koordinuoti socialinių paslaugų finansavimą, t.y. formuojami socialinių paslaugų krepšeliai (pinigine forma),

kuriuos asmuo gali naudoti savarankiškai pasirinkdamas konkrečius socialinių paslaugų teikėjus ir konkrečias paslaugas (pvz., Didžioji Britanija)[191, p. 545].

Apibendrinant galima teigti, kad „7-S“ modelis įgalina identifikuoti socialinių paslaugų sistemoje egzistuojančias įtampos linijas (pvz.: tarp vertinimo ir kontrolės sistemų bei vietinės lyderystės ir kultūros pokyčių arba tarp reguliavimo institucijų tinklo ir santykių socialinių paslaugų sistemoje lankstumo [191, p. 542] bei sudaro prielaidas aptarti svarbiausius socialinių paslaugų sistemos modernizavimo turinio aspektus bei modernizavimo kryptis, atitinkančias viešojo valdymo vystymo kryptis.

3.2. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimo technika: socialinių paslaugų sistemos reforma

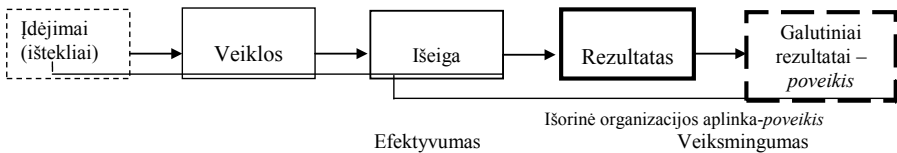
Ankstesniame skyriuje aptarta Lietuvos socialinių paslaugų sistemos modernizavimo kryptis. Svarbus sistemos modernizavimo aspektas yra modernizavimo technika (procesas). Kadangi disertacijoje nekeliamas tikslas pateikti Lietuvos socialinių paslaugų sistemos modernizavimo programą su priemonių planu, o tik modeliuoti socialinių paslaugų sistemos modernizavimo kryptis, tai šiame skyriuje yra akcentuojami svarbiausi reformos parengimo ir įgyvendinimo „sėkmės“ veiksniai, nedetalizuojant konkrečių reformos įgyvendinimo momentų (pvz.: reformos įgyvendinimo terminai, konkretūs vykdytojai ir pan.). Teorinėje disertacijos dalyje identifikuota, kad modernizavimas dažniausiai vykdomas pasitelkiant reformos konceptą. Reforma, kaip viešojo valdymo modernizavimo priemonė, turi pasižymėti tam tikromis savybėmis: (1) *esminis, tikslingas ir pozityvus pokytis*, (2) *paremtas patikima informacija ir duomenimis*, (3) *vykdomas viešojo sektoriaus sistemoje ar jos dalyje* (4) *per tam tikrą (nustatytą) periodą* bei (5) *remiamas sistemos veikimą užtikrinančių „tvarkos parametrų“ (viešojo valdymo sistemoje, pvz., Vyriausybės)* (1.4 skyrius). Taigi, planuojant socialinių paslaugų sistemos modernizavimo reformą, turi būti atsižvelgta į visus aukščiau aptartus aspektus, ypač akcentuojant reformos trukmę (aptartos reformų persidengimo ir niveliacijos problemos (1.4skyrius)) ir palaikymą (saviorganizacijos ir organizacijos procesų ypatumai, 1.1skyrius).

Reforma paprastai turi tam tikras struktūrines dalis (*reformos kontekstas* (aplinka), reformos *parengimo ir įgyvendinimo technika* (reformos valdymas), *reformos turinys* ir *reformos įgyvendinimo vertinimas*), kurios turi būti aprėptos, priešingu atveju kyla reformos nerezultatyvumo rizika.

Teorinė konteksto poveikio socialinių paslaugų sistemai analizė atlikta 1.1–1.2 skyriuose, disertacijos II skyriuje atliktas tyrimas suteikė galimybę identifikuoti konteksto veiksniai, lemiančius poreikį modernizuoti socialinių paslaugų sistemą Lietuvoje bei modeliuoti jos modernizavimo kryptis (3.1skyrius). Reformos parengimo ir įgyvendinimo technika apima daugelį žingsnių, kurie pateikiami 38pav., išskirti šie svarbiausi akcentai: modernizavimo reformos turinio parengimas, kur svarbus vaidmuo tenka Vyriausybei, pastaroji Lietuvos socialinių paslaugų sistemos atveju galėtų būti identifikuojama kaip sistemos valdantysis tvarkos parametras ir tik šio elemento siunčiama informacija bei kontrolė įgalina reformos vykdytojus siekti įgyvendinti reformos tikslus, taip pat reikalingas ir žemesniųjų tvarkos parametrų (Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos bei savivaldybių tarybų) palaikymas ir reformos įgyvendinimo kontrolės ir stebėsenos mechanizmų sukūrimas, kuris užtikrintų nuolatinę reformos įgyvendinimo stebėseną,

patikimų ir išsamių duomenų surinkimą bei laiku įgyvendinamą reformą. Atsižvelgiant į Lietuvoje egzistuojančios socialinių paslaugų sistemos keliapakopiškumą, vertinga taikyti tokį stebėsenos mechanizmą, kuris užtikrintų stebėseną ir duomenų surinkimą bei efektyvią kontrolę visose sistemos pakopose, o galutiniai rezultatai turėtų būti kontroliuojami reformos rengėjo (pvz., Vyriausybės) lygmeniu. Tyrimo metu gauti duomenis parodė, kad reformos parengimo, vykdymo ir kontrolės funkcijų sutelkimas vienose rankose (Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcijos atvejis) nėra efektyvus būdas užtikrinti reformos įgyvendinimą laiku, todėl siekiant efektyvaus ir reformos procesų įgyvendinimo, reikalinga atskirti kontrolės (Vyriausybė) ir įgyvendinimo (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija bei Savivaldybių administracijos) funkcijų vykdymą.

Atskiru reformos įgyvendinimo etapu, išskiriamas reformos tikslų pasiekimo vertinimas. Rezultatų ir poveikio analizė galėtų būti pasitelkiama į rezultatus orientuoto valdymo įrankius. Viešojo valdymo vystymo dokumentų analizė (aprašyta 2.2 skyriuje) leidžia teigti, kad Lietuvoje diegiamas ir planuojamas vystyti į rezultatus orientuotas valdymas (į rezultatus orientuoto valdymo logika pateikiama 38pav.) turėtų apimti ir socialinių paslaugų sistemą. Į rezultatus orientuotas valdymas siekia tobulinti sprendimų priėmimą ir valdyti pokyčius [72, p. 12]. Šiame modelyje vystomos poveikio vertinimo technikos galimos naudoti ir socialinių paslaugų sistemos modernizavimo reformos poveikio vertinimui (vertinimo mechanizmas).



Sudaryta I. Damirova, R. Šnapštienė [72, p. 13].

38 pav. Į rezultatus orientuoto valdymo logika

Veiklos logika į rezultatus orientuoto valdymo koncepcijoje apima tokius segmentus: (1) veiklos tikslus; (2) veiklos rezultatus (veiklos rezultatų matavimo sistemą) [72 p. 13]. Pradinė veiklos stadija apima veiklos tikslų nustatymą, kurie yra esminė prielaida atsirasti veiklos rezultatams, pastarieji lemia visos veiklos tikslingumą. Kokybiškas ir tinkamas veiklos tikslų nustatymas nulemia kokybiškų ir pamatuojamų veiklos rezultatų atsiradimą. Veiklos rezultatai yra suprantami kaip organizacijos, politikos ar programos veiklos poveikis, įtaka vidinei ir išorinei aplinkai. Veiklos rezultatai paprastai klasifikuojami į tiesioginius (arba artimiausius, angl. *output*), tarpinius (angl. *outcome*) ir galutinius (angl. *impact*) veiklos rezultatus. Tiesioginiai veiklos rezultatai dar vadinami veiklos išėja, tai rezultatas, kuris yra priskiriamas politikos ar programos išėjai. Tarpiniai rezultatai arba veiklos rezultatai pasiekiami, kai yra pasiektas vienas ar keli tiesioginiai rezultatai. Galutiniai rezultatai arba veiklos poveikis yra aukščiausio lygio veiklos rezultatai, jie pasiekiami, kai pasiekiami bent vienas ar keli tarpiniai veiklos rezultatai [72, p. 13]. Svarbiausias savo įtaka yra galutinis veiklos rezultatas – veiklos poveikis, nes tik poveikis realiai yra juntamas visuomenėje ir iš tiesų yra ar bent turi būti svarbus viešajam valdymui, kadangi jo tikslai ir

Kontekstas			
Socio-ekonominis kontekstas	<i>Politinis kontekstas</i> (Socialinės apsaugos politikos pokyčiai ir SP politikos pokyčiai)	<i>Administracinis kontekstas</i> (viešojo valdymo pokyčiai)	
↑	↑	↑	
<i>Viešojo valdymo prioritetai</i>		<i>Socialinių paslaugų sistemos problematika</i>	
Socialinių paslaugų modernizavimo technika			
<i>Modernizavimo modelio parengimas</i>	Modernizavimo poreikio ir prielaidų identifikavimas	Modernizavimo modelio realizavimui reikalingų institucinių ir žmogiškųjų išteklių pajėgumų analizė	Įgyvendinimo programų (priemonių planų, reformų parengimas)
	Problemų apibrėžimas, vizijos, tikslų ir planuojamų rezultatų identifikavimas	Modernizavimo modelio vystymas ir įgyvendinimo planavimas	Stebėsenos ir kontrolės mechanizmo projektavimas
<i>Modernizavimo priemonių realizavimas</i>	- Institucinių įgaliojimų ir atsakomybės pasiskirstymas - priemonės įgyvendinančių subjektų įgalinimas - Susijusių subjektų įtraukimas	Modernizavimo modelio vystymas ir įgyvendinimo planavimas	Stebėsenos ir kontrolės mechanizmo projektavimas
<i>Proceso stebėsenos/kontrolė</i>	Stebėsenos ir kontrolės mechanizmo nustatymas Įgaliojimų ir atsakomybės paskirstymas	Modernizavimo priemonių įgyvendinimo tarpinių rezultatų stebėsenos ir vertinimas	Informacijos apie tarpinius rezultatus pateikimas įgaliojtiems subjektams
Socialinių paslaugų sistemos modernizavimo turinys „7-S“			
Modernizavimo priemonių įgyvendinimo rezultatų vertinimas			
<i>Vertinimas</i>	Vertinimo mechanizmo konstravimas ir įgaliojimų paskirstymas	Vertinimo rodiklių (rezultatų ir poveikio) nustatymas	Vertinimo atlikimas duomenų pateikimas suinteresuotoms šalims
<i>Tikėtini rezultatai</i>	Ekonominis racionalumas: išteklių efektyvus naudojimas Socialinių paslaugų teikimo efektyvumas ir skaidrumas SP paslaugų prieinamumas	Integracija Dalyvavimu ir bendradarbiavimu grįstas sprendimų priėmimas ir SP kokybės vertinimas	Specializacija Ekspertinių žinių vystymas Socialinių darbuotojų specializacija; IT panaudojimo socialinių paslaugų proceso valdyme panaudojimo plėtra Visuomenės dalyvavimo skatinimas per socialinių paslaugų informacinės sistemos plėtrą.
	Socialinių paslaugų sistemos modernizavimas		
<i>Tikėtinas poveikis</i>	Sumanus, efektyvus ir dalyvavimu grįstas socialinių paslaugų sistemos valdymas. Prielaidų gerovės visuomenės kūrimuisi sudarymas, socialinio teisingumo bei sąlygų politinio ir ekonominio stabilumo užtikrinimui kūrimas.		

Šaltinis: sudaryta autoriaus.

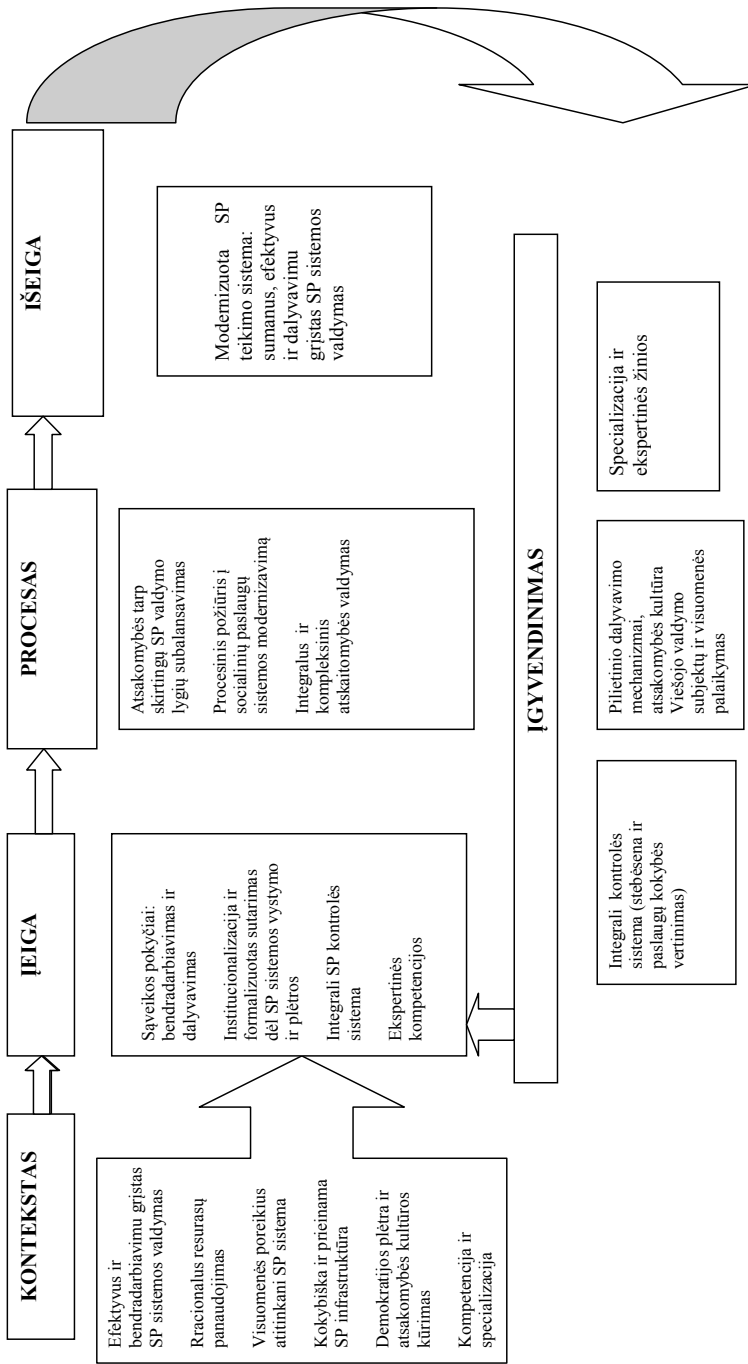
39 pav. Lietuvos socialinių paslaugų sistemos modernizavimo reformos modelis

prioritetai ir yra visuomenės interesų atstovavimas ir tenkinimas, tačiau jei visuomenė neįjunta viešosios valdžios rezultatų, tai praktiškai galima teigti, kad ta veikla yra nerezultatyvi. Reformos parengimo etape nustatomi reformos tikslų pasiekimo vertinimo įrankiai ir po reformos įgyvendinimo yra būtinas reformos įgyvendinimo poveikio vertinimas, kuris sudaro prielaidas ir numato kryptis tolimesniam sistemos vystymui.

Atsižvelgiant į aukščiau aptartas aplinkybes 39 pav. pateikiamas Lietuvos socialinių paslaugų sistemos modernizavimo reformos modelis, kuriame identifikuojami svarbiausi reformos vykdymo taškai.

3.3. Sisteminis socialinių paslaugų sistemos modernizavimo modelis

Socialinių paslaugų sistemos modernizavimo procesas apima modernizavimo tikslų formavimą bei vertybinio konsensuso dėl šių tikslų realizavimo su visomis suinteresuotomis šalimis radimą. Pasiekus susitarimus dėl modernizavimo tikslų ir socialinių paslaugų sistemos vertybių yra nustatomos atsakomybės ribos bei išskiriamos pagrindinės socialinių paslaugų sistemos politikos formavimo kryptys. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimą užtikrina aiškiai nustatytos atsakomybės ribos tarp socialinių paslaugų sistemą formuojančių subjektų ir kitų socialinių paslaugų sistemos elementų, kurių sąveika vyksta per atsakomybės ribų derinimą, subalansuotą valdymą bei atskaitomybės užtikrinimą.



40 pav. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimo sisteminis modelis

IŠVADOS

1. Saviorganizuojančios sistemos modernizavimo prielaidos

1.1. Saviorganizacijos sąvoka apima socialinių sistemų funkcionavimo ir veikimo ypatumų aiškinimą ir gali būti apibrėžiama pagal pagrindines savybes: (i) kompleksiškas; (ii) savireferentiškumas (*autopoezė*); (iii) autonomija. Sistemoje vyksta nuolatinė saviorganizacija kuria, siekiama išlaikyti save, gaminamos ir keičiamos socialines jėgas, santykiai ir veiksmai. Sistemos subjektai kuria ir keičia sistemą, siedami savo veiksmus su pasekmėmis, tokiu būdu formuojasi naujos struktūros. Sistemos aukštesni naujos kokybės hierarchiniai lygiai, priėmę naujus/naujai susiformavusius elementus į sistemą, atlieka „kolektyvinių kintamųjų“ funkciją, t.y. valdo sistemos elgesį bei organizuoja ir nustato žemesnių hierarchinių lygių elgesį, jį sinchronizuoja ir pajungia bendram kolektyviniam vyksmui.

1.2. Viešojo valdymo sistema gali būti traktuojama saviorganizuojančia autopoezine sistema, kadangi tenkina funkcinio unikalumo (sistemos pagrindinės funkcijos negali realizuoti jokia kita sistema ar alternatyvios funkcijos), operatyvaus uždaro ir sąlyginio atvirumo reikalavimus. Viešasis valdymas kaip sistema negali veikti kitose sistemose dėl komunikacijos proceso ypatumų, sistema palaiko gyvybę pasitelkdama tik jai būdingus diskursyvius kriterijus, kuriuos nuolatos atgamina sistemos viduje, viešojo valdymo sistema skatina ir padeda kitoms sritims (sistemoms) savarankiškai plėtotis, tačiau negali veikti jose (ji tampa kitoms sistemos aplinka).

1.3. Valstybė gali būti laikoma viešojo valdymo saviorganizacijos proceso organizaciniu vienetu, kurio struktūrinis pagrindas yra organizuojamas naudojant demokratinę struktūrą (institucijos) bei procedūrų ir kompetencijų tinklą, siekiant akumuliuoti galią bei politinį kapitalą.

1.4. Valstybės kaip viešojo valdymo saviorganizacijos formos funkcionavimas grindžiamas asimetriniu galios panaudojimu, sankcionavimu bei kontrole. Kolektyviniai sprendimai (teisė), jėgos struktūros (parlamentas, vyriausybė, teismai ir pan.), viešojo valdymo institucijos (ministerijos, teismai ir kt. viešojo valdymo institucijos) atspindi egzistuojančius galios santykius ir egzistuojantį galios (valdymo įgaliojimų) panaudojimo ir veikimo tinklą (kaip galia įgaunama, naudojama, lokalizuojama ir išnyksta). Viešojo valdymo sistema pasižymi konservatyviu autopoezės procesu, kuris siejamas su rinkiminiais periodais šalyje (pvz., Seimo rinkimais), dėl šio proceso sistemoje atsiranda nauji veikėjai (elementai), kinta galios pasiskirstymo centrai, tai akumuliuoja naujų galios struktūrų iškilimą bei naujos sistemos kokybės formavimąsi ir sudaro palankias sąlygas sistemos organizavimo (modernizavimo) procesų vykdymui.

1.5. Socialinių paslaugų posistemės funkcionavimo kontekstą sudaro viešojo valdymo sistemos ir rinkos santykių sąveika. Sistemų struktūrinio sugretinimo principas sudaro prielaidas teigti, kad šios sistemos yra autonomiškos, tačiau kartu ir abipusiškai priklausomos, kiekviena gali realizuoti savo saviorganizacijos procesus tik su kitos pagalba, o tai sudaro prielaidas teigti, kad viešojo valdymo sistemos saviorganizacijos ir organizavimo procesams įtakos turi rinkos bei sistemos vystymas ir jis turi būti nagrinėjamas atsižvelgus į rinkos ir viešosios valdžios sąveikos kontekstą.

1.6. Socialinių paslaugų sistemos *modernizavimas* siejamas su valdomu sistemos vystymu (dirbtinis procesas, besivystantis nenatūraliomis sąlygomis, t.y. inspiruojamas bei apima veiksmus, kuriais siekiama vystyti objektą norimų charakteristikų link), sistemos savireorganizacijos procesų kaita į organizavimo procesus bei natūralių procesų kaita į dirbtinius-natūralius arba dirbtinius procesus, t.y. su organizuotai sukurtais bei per politinio poveikio priemones diegiamais dirbtiniais procesais, tikintis dirbtinių reiškinų adaptacijos ir naujų vidinės tvarkos institutų formavimosi.

1.7. Viešojo valdymo modernizavimo procesas suprantamas kaip valstybinio aparato (veiklos principų ir organizacinės struktūros bei veiklos metodų) tikslingas keitimo procesas, apimantis tris pagrindinius ramsčius: ekonominį racionalumą, integraciją bei specializaciją, kuriuo siekiama gerinti viešojo valdymo sistemos charakteristikas.

1.8. Modernizavimo proceso sėkmės prielaidomis identifikuojamos: (1) modernizavimas turi apimti daugiau nei dviejų ramsčių subalansuotą plėtrą, (2) kuri neturėtų būti prieštaringa (kelti įtampą kitame ramstyje (pvz., naujosios viešosios vadybos reformų atvejai)), bei (3) skirtingų sistemos posistemų modernizavimo strategijos turėtų būti suderintos tarpusavyje (remti arba stiprinti).

1.9. Viešojo valdymo modernizavimo turinys yra siejamas su NVV ir post- NVV doktrinose vykdomomis viešojo valdymo reformomis. Viešojo valdymo kaitos analizė suteikia galimybę identifikuoti NVV ir post- NVV doktrinų skirtumus šiose svarbiausiose srityse: kintantis viešojo valdymo vaidmuo, viešojo intereso koncepcija, valstybės tarnautojų atsakomybės ir atskaitomybės principai, politikos tikslų pasiekimo mechanizmai bei koordinavimo tipas, taip pat ir besikeičianti viešojo valdymo institucijų organizacinė struktūra ir kt.

1.10. NVV doktrina, kuriai įtaką padarė neoliberalios idėjos, skatino ekonomiškumo paieškas viešajame valdyme ir efektyvumo siekius pasitelkiant verslo vadybos (privataus sektoriaus) veiklos metodus. Įsigalintys decentralizacijos, liberalizavimo ir privatizavimo procesai turėjo ir neigiamų padarinių viešojo valdymo sistemai bei visuomenei. Didėjantis socialinių rizikų ir atskirties augimas bei viešosios valdžios reguliavimo mechanizmų slopimas, skatino pilietinio aktyvumo bei bendradarbiavimo ir visuotinio dalyvavimo formų paiešką, tinklų plėtra suponavo kitokių organizacinių struktūrų bei valdymo metodų poreikį, tokio pobūdžio paieškos sudarė prielaidas post-NVV doktrinos formavimuisi su deklaruojamomis demokratinių vertybių ir didesnės socialinės sanglaudos paieškomis.

1.11. Viešojo valdymo tobulinimas pasižymi tam tikru „chaotiškumo“ laipsniu, todėl renkantis viešojo valdymo modernizavimo kryptis ir priemones, veiklos efektyvumo numanomos prielaidos jungiamos į kompleksinius veiksmus jau nebe pagal vieną doktriną, todėl susiduriama su valdymo modelių pluralizmu.

2. Modernizacijos turinys: socialinių paslaugų sistema viešojo valdymo kontekste

2.1. Egzistuojanti socialinių paslaugų sampratų įvairovė yra suponuota socialinės politikos tradicijos. Išskirtinos šios socialinėms paslaugoms būdingos savybės: (1) teikiamos šiuolaikinės socialinės politikos sistemos apimtyje; (2) siekia spręsti asmenų ar jų grupės problemas, gerinti jų charakteristikas; (3) poreikis identifikuojamas valstybės/savivaldybės

ar jų įgaliojimų subjektų; (4) jos yra nemokamos ar tik iš dalies mokamos, (5) apima procesą, kai vyksta vartotojo ir personalo sąveika.

2.2. Socialinių paslaugų sistemos transformacijos yra siejamos su rinkos ir viešojo valdymo sistemų sąveika bei vykstančiais pokyčiais viešojo valdymo sistemoje (viešajame administravime ir socialinėje politikoje).

2.3. Socialinės politikos modelio kaita, lemia socialinių paslaugų sampratos kaitą, socialinių paslaugų teikimo tikslų transformacijas, socialinių rizikų individualizavimą bei socialinių paslaugų teikimo naštos perkėlimą nevyriausybinėms organizacijoms, bendruomenei ir šeimai bei savanoriško socialinio darbo ir socialinių paslaugų prevencijos vystymą, taip pat decentralizacijos (liberalizavimo, privatizavimo ir dekoncentracijos) procesus. Demokratizavimo procesų vystymas, „demokratinio dalyvavimo“ užtikrinimas skatina pilietinės atsakomybės, bendradarbiavimo ir dalyvavimo principų socialinių paslaugų teikimo sistemoje įsigalėjimą ir šiems principams realizuoti reikalingų dalyvavimo ir kontrolės mechanizmų vystymą. Besiformuojantys nauji socialinių paslaugų sistemos dalyviai (elementai) kelia jų „pajungimo bendrai veiklai“ (dalyvavimo formų, koordinavimo ir atskaitomybės) iššūkius.

2.4. Socialinių paslaugų sistemos transformacija, vykdyta NVV doktrinoje, skatina socialinių paslaugų sistemos ekonominio efektyvumo paieškas per privatizavimo, dekoncentravimo ir liberalizavimo reformas („investicijų“ gražos paieškos) ir formuoja naujų kontrolės, stebėsenos ir vertinimo mechanizmų vystymo ir plėtros socialinių paslaugų sistemoje poreikį.

2.5. Socialinių paslaugų sistemos pokyčiai, vykdomi post -NVV doktrinoje, pasižymi susijusių šalių bendradarbiavimo, pilietinio dalyvavimo mechanizmų paieškomis ir atsakomybės kultūros vystymo poreikiu. Socialinių paslaugų teikimo procesas tampa atviresnis bei valdomas socialinių paslaugų gavėjų, t.y. į socialinių paslaugų turinio formavimo, teikimo, kontrolės ir vertinimo procesus siekiama įtraukti socialinių paslaugų gavėjų bendruomenę, tokiu būdu siekiant užtikrinti piliečių interesų atstovavimą, efektyvų valdymą bei atsakomybės kultūros visuomenėje formavimą.

3. Modernizavimo priemonė – viešojo valdymo reforma

3.1. Viešojo valdymo reforma – esminis tikslingas ir pozityvus pokytis, paremtas patikima informacija ir duomenimis, vykdomas viešojo valdymo sistemoje ar jos dalyje per tam tikrą (nustatytą) periodą, gali būti skirtas įgyvendinti modernizavimo tikslus bei apibrėžiamas pasitelkiant: (1) *subjekto* ir *objekto* konceptai (tai inspiruoja pokyčius ir kur juos inspiruoja), (2) *laiko* arba *trukmės* konceptas (reformos pradžios ir pabaigos taškai), (3) *tikslo* dedamoji, t.y. reforma yra tikslingas procesas, jos galutinis rezultatas yra planuojamas ir valdomas, todėl reforma pasižymi baigtinio taško buvimu, priešingu atveju turėt būti kalbama apie nesėkmingą ar netinkamą reformos proceso valdymą ir (4) reformos *kontekstas* (arba reformos erdvė), t.y. kokiomis sąlygomis, kokioje aplinkoje vykdoma reforma.

3.2. Identifikuojamos šios struktūrinės viešojo valdymo reformos dalys: reformos kontekstas (aplinka), reformos parengimo ir įgyvendinimo technika (reformos valdymas), reformos turinys ir reformos įgyvendinimo vertinimas.

4. Socialinių paslaugų sistemos Lietuvoje modernizavimas

4.1. Vyriausybės programose tiek socialinių paslaugų sistemos vystymo, tiek viešojo valdymo sistemos tobulinimo klausimais pasisakoma fragmentiškai, reaguojant į ankstesnio laikotarpio problemas, planuojant reikalingus kompleksinius sistemos vystymo veiksmus. Viešojo valdymo vystymo dokumentai Lietuvoje apima tiek NVV, tiek post-NVV doktrinų elementus.

4.2. Atlikus socialinių paslaugų sistemos veikimą reglamentuojančių norminių ir plėtos dokumentų analizę, teigtina, kad į socialinių paslaugų sistemos vystymą kompleksiskai buvo pažvelgta tik sistemos kūrimo stadijoje, pastarąjį dešimtmetį ši sritis praktiškai nėra vystoma, neturint socialinių paslaugų sistemos veikimo vizijos yra sudėtinga planuoti sisteminius veiksmus šioje srityje bei tikėtis rezultatų (ypač jeigu „įėjigos“ duomenys yra kintantys, „išėjigos“ vertinimo kriterijai yra formalūs, o stebėseną ir kokybės kontrolę yra fragmentiški).

4.3. Atvejo studijoje atliktas tyrimas suteikia galimybę išskirti šias egzistuojančios socialinių paslaugų sistemos problemines sritis: socialinių paslaugų sampratos aprėpties problematika; socialinių paslaugų teikėjų tinklo pajėgumo netolygumas; socialinių darbuotojų kvalifikacijos ir ekspertinių žinių poreikis, savanoriško socialinio darbo formalizavimo laipsnis, socialinių paslaugų prevencijos poreikis, pilietinės atsakomybės kultūros stoka.

4.4. Socialinių paslaugų sistemos valdymo procese identifikuotos šios probleminės sritys: bendradarbiavimo ir dalyvavimo mechanizmų visuose socialinių paslaugų valdymo socialinių paslaugų etapuose stoka arba nepakankamas veikimas, stebėsenos ir vertinimo mechanizmų nepakankama apibrėžtis, socialinių paslaugų kokybės standartų ir kokybės vertinimo sistemos stoka, formalizuota ir neinformatyvi socialinių paslaugų planavimo ir atsiskaitymo už rezultatus sistema, tarpinstitucinio koordinavimo ir atsakomybės pasidalijimo tarp skirtingų valdžios lygių problematika, nepakankamas informacinių technologijų panaudojimas socialinių paslaugų sistemos valdyme.

4.7. Atsižvelgiant į identifikuotą socialinių paslaugų sistemos problematiką, tikslingas kompleksinis socialinių paslaugų sistemos modernizavimas, derantis su planuojamomis viešojo valdymo sistemos tobulinimo kryptimis, įgyvendinimas per centrinių viešojo valdymo subjektų (Vyriausybės ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos) socialinių paslaugų sistemos modernizavimo reforma, grįsta sutarimu ir bendradarbiavimu tarp centrinės valdžios, vietos valdžios socialinių paslaugų gavėjų bendruomenės ir socialinių paslaugų teikėjų. Reformos turinys turi apimti probleminių sričių sprendimo bei socialinių paslaugų vystymo veiksmus ir priemones bei integruoti ekonominio racionalumo, integracijos ir specializacijos siekius. Reformos valdymo procesas turėtų būti institucionalizuotas bei kontroliuojamas. Disertacijoje sukonstruotas ir siūlomas socialinių paslaugų sistemos modernizavimo modelis, konceptualiai apimantis aukščiau aptartus aspektus.

PASIŪLYMAI

Teorinė ir kokybinio tyrimo duomenų analizė suteikė galimybę konstruoti sisteminių socialinių paslaugų modernizavimo modelį, įgyvendinant viešojo valdymo reformą. Identifikuoti šie sėkmingo socialinių paslaugų sistemos modernizavimo aspektai:

1. Nacionaliniu lygmeniu

1.1. Teorinė socialinių paslaugų modernizavimo prielaidų analizė bei Lietuvos socialinių paslaugų sistemos analizė (atvejo studija) įgalino identifikuoti socialinių paslaugų sistemos transformacijas, akcentuojančias individualų socialinių rizikų valdymą, socialinių paslaugų teikimo naštos perkėlimą bendruomenei, šeimai, asmeniui. Šiuo aspektu tampa svarbi socialinių paslaugų prevencijos plėtra, kuri suponuoja poreikį nacionaliniu lygiu apibrėžti socialinių paslaugų prevencijos vykdymo prioritetus bei atitinkamai vystyti socialinio darbuotojo ekspertines žinias ir kompetenciją šioje srityje.

1.2. Atvejo studijos tyrime nustatyta, kad siekiant sisteminio ir efektyvaus socialinių paslaugų sistemos valdymo ir vystymo, būtina šio proceso sąlyga yra nacionalinio lygmens institucijų (Vyriausybės ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos) sprendimai (tvarkos parametru skleidžiama informacija) dėl socialinės paslaugų sistemos politikos bei socialinių paslaugų sistemos prioritetinių vystymo tikslų, kurie būtų suderinti su vietos savivaldos institucijomis ir socialinių paslaugų gavėjais.

1.3. Lietuvos atvejo analizė bei ekspertinio vertinimo rezultatai sudaro prielaidas teigti, kad nepaisant aukšto socialinių paslaugų teikimo decentralizacijos laipsnio susiduriama su vietos savivaldos iniciatyvos socialinių paslaugų teikimo ir tobulinimo srityse stoka bei atsakomybės „nusimetimo“ problema, o tai sukelia veiklos koordinavimo ir atsakomybės atskyrimo tarp skirtingų valdžios lygmenų problemą, todėl tikslinga subalansuoti nacionalinio lygmens institucijų ir vietos savivaldos funkcijas socialinių paslaugų sistemoje (pvz., socialinių paslaugų kokybės rodiklių apibrėžimas – centrinės valdžios funkcija, kokybės matavimo funkcijos realizavimas – vietinės valdžios funkcija ir pan.).

1.4. Teorinė ir tyrimo duomenų analizė sudaro prielaidas teigti, kad sėkmingam modernizavimo procesui yra būtinas nacionalinio lygmens institucijų (Vyriausybės ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos) sprendimas dėl modernizavimo poreikio ir modernizavimo iniciatyvos palaikymas ir veiklos stebėseną, reformos mechanizmo konstravimo įgaliojimai turėtų tekti nacionalinio lygmens subjektui, o reformos turinys turėtų remtis bendradarbiavimo ir dalyvavimo principais grįstais sutarimais, kurie integruotų vietos savivaldos ir bendruomenės lūkesčius, o modernizavimo reformos turinys atitiktų viešojo valdymo modernizavimo tikslus.

1.5. Lietuvos socialinių paslaugų sistemos procesinė analizė ir kokybinio tyrimo rezultatai leidžia konstatuoti, kad pagrindinėmis socialinių paslaugų *teikimo* proceso probleminėmis sritimis yra laikomos: ribotas bendruomenės dalyvavimas socialinių paslaugų turinio bei jų kokybės vertinime, bendruomenės dalyvavimo formalumas planuojant socialinių paslaugų poreikį nei nustatant socialines paslaugas. Siūloma plėtoti bendruomenės dalyvavimo formų įvairovę, bendruomenės dalyvavimą užtikrinant teisinėmis ir techninėmis priemonėmis.

1.6. Egzistuojantis socialinių paslaugų finansavimo mechanizmas riboja socialinių paslaugų gavėjų įsitraukimą į socialinių paslaugų teikimo procesą. Siekiant plėtoti sociali-

nių paslaugų gavėjų dalyvavimą bei savarankiškumą ir individualią atsakomybę, tikslinga svarstyti individualaus biudžeto sudarymo galimybes (socialinių paslaugų „krepšelis“) bei suteikti galimybę socialinių paslaugų gavėjui daryti įtaką socialinių paslaugų teikimo procesui (paslaugoms, teikėjams, finansavimui, kokybės vertinimui ir pan.), paliekant vietos savivaldos lygmeniui šių biudžetų panaudojimo bei socialinių paslaugų kokybės kontrolės funkcijas.

1.7. Nustatyta, kad tarp nacionalinio lygmens, vietos savivaldos institucijų, socialinių paslaugų gavėjų ir socialinių paslaugų teikėjų nėra sutarimo dėl socialinių paslaugų kokybės turinio ir socialinių paslaugų sistemos stebėsenos ir vertinimo mechanizmų unifikavimo veikimo (išskyrus socialinę globą). Tai gali trikdyti socialinių paslaugų sistemos tikslų realizavimo procesą bei sudaryti prielaidas neefektyviai panaudoti lėšas. Dėl šios priežasties nacionaliniu lygiu turėtų būti priimti sprendimai dėl visų socialinių paslaugų kokybės turinio apibrėžimo ir unifikavotos socialinių paslaugų stebėsenos ir vertinimo sistemos (standartizuotų kokybinių rodiklių nustatymas).

1.8. Tyrimo metu nustatyta, kad socialinių paslaugų sistemoje vyraujanti formali atskaitomybės už pasiektus rezultatus forma, vertinant turimų išteklių ir suteiktų paslaugų kiekybinius rodiklius (suteiktų paslaugų skaičius ir pan.), neatspindi realaus socialinės paslaugos teikimo tikslo pasiekimo laipsnio, taigi siūlytina persvarstyti socialinių paslaugų sistemoje vyraujančią atskaitomybės sistemą, diegiant į rezultatus orientuoto valdymo principus ir vystant integralią bendrųjų (nacionalinių) ir specialiųjų (vietos savivaldos) rodiklių sistemą, ir vykdyti socialinių paslaugų teikimo poveikio vertinimus.

2. Vietos savivaldos lygmeniu:

2.1. Vietos savivaldos lygiu siūlytina diegti socialinių paslaugų teikimo savistabos mechanizmus, pasitelkiant informacines technologijas (pvz., tobulinant SPIS sistemą), kurie sudarytų prielaidas analizuoti socialinių paslaugų gavėjų charakteristikų pokyčius, socialinių paslaugų poreikio pokyčius, socialinių paslaugų kokybės pokyčius ir pan., bei imtis socialinių paslaugų teikimo prevencijos, siekiant užkirsti kelią socialinių rizikų plėtrai ir mažinti socialinių paslaugų poreikį.

2.2. Vietos savivaldos lygiu būtina užtikrinti socialinių paslaugų sistemos kokybę, atsižvelgiant į tai, kad socialinių paslaugų teikimo tikslas realizuojamas tiesiogiai per socialinio darbuotojo veiklą, turi būti stiprinama administracinė socialinių darbuotojų veiklos kontrolė, siekiant identifikuoti silpniausias socialinių darbuotojų kompetencijas ir užtikrinti tinkamą jų kvalifikacijos kėlimą ir kompetencijų vystymą.

1 PRIEDAS

Saviorganizacijos apybraižų įvairovė

Saviorganizacijos apybraižos			
Struktūralistinės socialinės saviorganizacijos koncepcijos		Subjektyvios/ veiksmu grįstos socialinės saviorganizacijos koncepcijos	
Autorius	Saviorganizacijos apybraiža	Autorius	Saviorganizacijos apybraiža
P. M.Heijl	Saviorganizaciją apibrėžia kaip procesą ar sistemą, išskylančią spontaniškai kaip būklę ar būklių seką. Skiria savireferentines ir savipalaikančias (angl. <i>self-maintaining</i>) sistemas (pastarosios yra suprantamos kaip vienos sistemos tam tikrų sąlygų gaminimas kitai, pastaroji gamina kitai(domino efektas) iki tol, kol ratas užsidaro ir prieinama iki pirmosios). Savipalaikančios sistemos yra tokios sistemos, kur saviorganizuojančios sistemos gamina viena kitą operatyvaus uždarmo sąlygomis. Savipalaikančios sistemos būtinai yra savireferentinės, tačiau savireferentinės sistemos nebūtinai yra savipalaikančios. Individai yra socialinių sistemų elementai. Socialinės sistemos nėra saviorganizuojančios, nes tokių sistemų sandara negali būti siejama su greitu ir spontanišku procesu, socialines sistemas jis taip pat traktuoja ne kaip savipalaikančias sistemas, nes savipalaikančių sistemų elementai dalyvauja tik tų sistemų procesuose, o individai dalyvauja skirtingų sistemų palaikyme [99, p. 8].	W.L.Bühl (1991)	Autopoezės naudojimas visuomenei pateikia dereguliacijos ir valstybės traukimąsi tam, kad būtų užtikrintas visuomenės funkcionavimo tęstinumas, idėjas. Anot jo, kompleksinių sistemų nevaldomumo tezė veda prie neveiknumo ir neaktyvumo įteisinimo. Bühl pabrėžia veikimo autopoeitinėje sistemoje ir jos kontrolės galimybes. Socialinės sistemos nesivysto pačios savaime, joms reikalingos organizacinės pastangos ir fizinės ir protinės energijos įėjimas. Anot Bühl, kompleksinių sistemų kontrolė yra suprantama nebūtinai kaip hierarchinė, ji taip pat gali būti išreiškiama decentralizuota forma, tam kad visuomenė išliktų, jai yra reikalingi kompensuojamosios institucijos [99, p. 25].
F.Malik (1984)	Socialinė saviorganizacija reiškia, kad socialinės sistemos gali būti organizuojamos ir vadovaujamos tik ribotaiper mąstymą ir planuotą intervenciją. Saviorganizacija reiškia policentrinę sistemą su savikoordinacija ir abipusiškumu, dalyvaujančia adaptacija ir visuomenės modifikacija. Saviorganizacija yra suprantama kaip sistemos sisteminė savireprodukcija [95, p. 9].	R. Espejo (2000)	Saviorganizacijos procesai dažnai gamina nepageidaujamus rekvizitus (korupcija, sistemai nepalankias vertybes ar veiksmus), anot jo, tai reikalauja, kad sistemos dalyviai būtų ir veikty, keltų tikslus sistemai sąmoningai ir sąmoningumas būtų išlaikomas valdant jų pasikartojančius veiksmus pageidaujamos socialinės sistemos gamybos link. Espejo socialinės sistemos elementai yra socialiniai vaidmenys, kurie kyla iš Saviorganizacijos procesai dažnai

			<p>gamina nepageidaujamus rekvizitus (korupcija, sistemai nepalankias vertybes ar veiksmus), anot jo, tai reikalauja, kad sistemos dalyviai būtų ir veiktų, keltų tikslus sistemai sąmoningai ir sąmoningumas būtų išlaikomas valdant jų pasikartojančius veiksmus pageidaujamos socialinės sistemos gamybos link. Espejo socialinės sistemos elementai yra socialiniai vaidmenys, kurie kyla iš socialinių vaidmenų sąveikos. Anot autoriaus, tokia socialinės savi organizacijos forma, kuomet veikiantys vaidmenys yra sudaryti socialinės sistemos ir atsiranda iš jų pačių sąveikos yra socialinės <i>autopoiesis</i> forma. Espejo tęsia N.Luhmano tradiciją, tačiau gilina asmens intervencijos į socialinės sistemos veikimo klausimus (per socialinius vaidmenis). Pasakjo, socialinės sistemos yra save kuriančios sistemos, o taureiškia sąmoningą dalyvavimą sistemos kūrime bei socialinių prasmų gamyboje (sąmoninko veikėjo koncepcija). Anot jo, saviorganizacija veda prie atsakomybės, solidarumo ir tolerancijos [99, p. 25].</p>
G.Probst (1987)	<p>Saviorganizacija tai tvarkos savigeneracija, kaip išskylantis fenomenas socialinėje sistemoje. Ši tvarka yra spontaniška ir nesąmoninga bei yra daugybinių patirčių, lūkesčių, veiksmų, planų ir sprendimų rezultatas. Tvarka kyla pati savaime ir nėra kontroliuojama ar planuojama žmonių. Saviorganizacija socialinių sistemų struktūravimo principas [99, p. 9].</p>	W. Böcher (1996)	<p>Saviorganizacija kaip spontaniškas sistemos, sistemos būklių ar sistemos procesų dėl tam tikrų pradinių sąlygų iškilimas. Saviorganizacija apibrėžiama per savideterminacijos terminą, kurį autorius apibrėžia kaip žmogaus galimybę suteikti norminti ir įprasminti reikšmes. Saviorganizacijos terminą jis taiko žmonėms ir jų grupėms, kurios susiformuoja spontaniškai be tam tikrų direktyvinių nuostatų [99, p. 25].</p>
H.Wilke (1989)	<p>Savireferentiškumas ir savivaldumas (angl.self-steering) yra suprantami kaip procesai, vykstantys sistemoje subsistemos atžvilgiu. Socialinės sistemos suprantamos kaip savireferentės komunikacinės sistemos, taigi tokių sistemų elementas yra komunikacija, ne individas [99, p. 10].</p>	A.Zeyer (1997)	<p>Teigia, kad dėl „drugelio efekto“ maži pokyčiai gali turėti didelį efektą, o tai su teikia galimybę tikėti geresnės socialinės sistemos kūrimosi galimybe. Anot jo, protestai, civilinio nepaklusnumo akcijos, nevyriausybines organizacijos ir kt. įvairūs mėgėjiški judėjimai yra socialinės saviorganizacijos pavyzdžiai [99, p. 26].</p>

L.Leydesdorff (1993)	Saviorganizacijos procesus siekia pagrįsti matematiškai per komunikacijos teoriją bei teigia, kad saviorganizuojančių socialinių sistemų dalis yra tik komunikacija. Saviorganizuojanti socialinė sistema negali būti kontroliuojamu genėzės veiksmu ar prisidėti prie sistemos priežiūros, nors ji yra sistemos veiksmų rezultatas [99, p. 10].	A. Schlemm (1999)	Socialinę saviorganizaciją apibrėžia kaip socialinės organizacijos principą iš apačios į viršų, kuris stimuliuoja pajėgumus veikti vietoj šios galimybės suvaržymo per asmeninę ir objektyvią galią. Kaip pavyzdžius autorė mini socialinės savipagalbos judėjimusir pan. [99, p. 26].
F.Heylighen (2000)	Plėtojo <i>autopoiesis</i> koncepciją ir teigė, kad autopoietinę sistemą sudaro procesų tinklas, kuris rekursyviai gamina savo komponentus ir kuri skiria juos nuo sistemos aplinkos. Žmonės su jų artefaktais yra psichiniai sistemos komponentai, kur žmonių būviai su artefaktų pagalba gamina kitus žmonių būvius, o artefaktai su žmonių pagalba, gamina kitus artefaktus, tokiu būdu perkurdami sistemą, šį procesą jis vadina saviprodukcija, kuris apibrėžia tinklą, kaip ciklišką organizaciją, charakterizuojančią <i>autopoiesis</i> [99, p. 10].		
V.Mueller-Benedict (2001)	Socialinė saviorganizacija socialinės sistemos kokybiniai pokyčiai kolektyviniame lygmenyje, kurie inspirojami valstybės mikro lygmenyje (individo lygmeniu). Saviorganizacija vadinama kažkas neplanuoto ir spontaniška be priverstinių socialinių jėgų įtakos, vedančio į naują kokybę [99, p. 11].		
H.Maturana ir F.Varela	Biologinė <i>autopoiesis</i> koncepcija teigia, kad gyvosios sistemos reprodukuoja pačios save [254, p. 6], autopoietinis organizmas yra organizuotas kaip komponentų produkcijos procesų tinklas (transformacija ir destrukcija), gaminantis komponentus, kurie: (1)sąveikos ir transformacijų procese nuolat regeneruoja ir realizuoja santykių tinklą, kuris juos gamina, ir (2) sudaro organizmą kaip konkrečią visumą (vienį) erdvėje, kur komponentai egzistuoja nurodydami tipologinį domeną jo, kaip tinklo, realizavimui [100, p. 111]. H.Maturana socialinę sistemą		

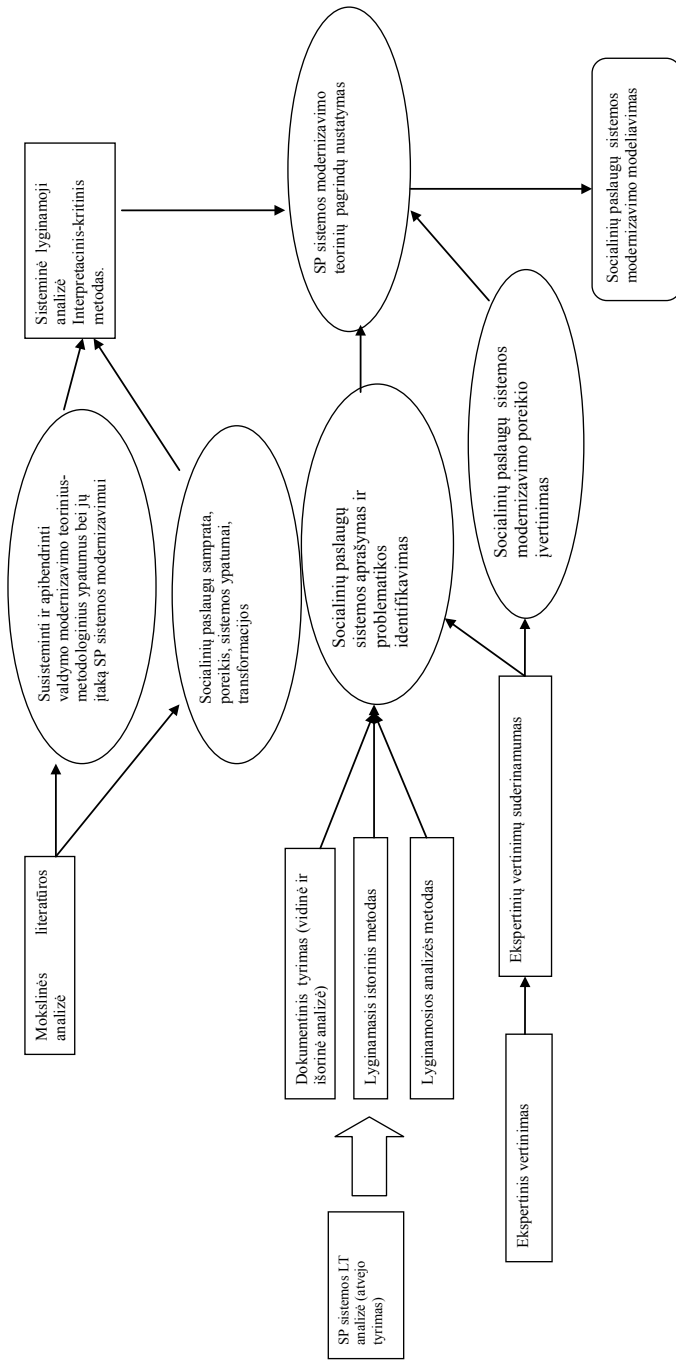
	apibrėžė kaip „sąveikaujančių gyvų sistemų visumą, realizuojančių jų <i>autopoiesis</i> per sąvybines operacijas kaip autopoietinius vienius bei sudarančias sistemą, kuri kaip jų veiksmų ir santykių tinklas operuoja su kitais kaip su terpe, kurioje realizuoja savo <i>autopoiesis</i> integruojant ją bei yra neatskiriama nuo natūralios socialinės sistemos ir, faktiškai, viena iš tokių sistemų“ [99, p. 7].		
N.Luhman	Sistemos, kurios veikia šalia išorinės terpės bei siekia išvengti susiliejimo su ja, stebi, fiksuoja, organizuoja įvykius tiek sistemos viduje, tiek išorėje vadinamos autopoietinėmis [179, p. 2] ir visuomenė grindžiama funkciniais terminais. Autopoesė (arba savireferentiškumas) – tai sistemos atgaminimo procesas, kuris vyksta pasitelkiant jos pačios struktūrų tinklą.		
Dialektinės socialinės saviorganizacijos koncepcijos			
Autorius	Saviorganizacijos apybraiža		
Beyerle (1994)	<p>Žmogus yra socialinis būvis ir visuomenė produkuoja žmogų kaip socialinį būvį, taip žmogus gamina visuomenę kaip būtiną sąlygą jo socialiniam būviui. Vartojant savireprodukcijos arba <i>autopoiesis</i> sąvoką, visuomenei reikalinga paaiškinti, kaip visuomenė nuolatos gamina savo elementus, teigiant, kad visuomenė yra reprodukuojama per komunikaciją, o ne per individus, nepaaiškinamas savireprodukcijos procesas, nes komunikacija produkuoja ne komunikacijos, o individai. Taigi Beyerle teigia, kad savireprodukcijos procesas gali būti paaiškintas, teigiant, kad žmogus yra socialinis būvis. Visuomenė reprodukuoja socialinius būvius, o žmogus produkuoja visuomenę per žmogaus veiksmų socialinę koordinaciją. Beyerle išskiria dvi saviorganizacijos koncepcijas: (1) objektyvioji: socialinė tvarka kaip abipusiai struktūros ir socialinių veikėjų santykiai, tai taip pat suprantama kaip <i>autopoiesis</i>); (2) subjektyvioji: politinė koncepcija, kuri atskiria heteronomiją ir saviorganizaciją per savideterminacijos terminus. Subjektyvioji saviorganizacija apibrėžiama kaip subsistemų savireguliacija ir institucijų savivadyba (arba saviadministravimas). Anot autoriaus, saviorganizacija ir heteronomija yra du vienas kitą papildantys principai (ne dvi skirtingos alternatyvos), kurie yra būtini sistemos evoliucijai ir savarankiškai priežiūrai. Socialinių sistemų ir organizacijų vystymasis yra galios disbalanso rezultatas. Taigi <i>autopoiesis</i> gali įgauti dvi skirtingas formas, t.y. saviorganizaciją ir heteronomiją [99, p. 26].</p>		

E.Göbel	Skiria du saviorganizacijos tipus: (1) autogenetinė saviorganizacija (spontaniškas taisyklių išskyrimas); (2) autonominė saviorganizacija. Autogenetinė saviorganizacijos pagrindimui E. Göbel naudoja Hayeko spontaniškos tvarkos iškilimo koncepciją. Tvarka, kuri kyla iš savęs, negali būti sąmoningai kuriama, ji yra nelaukta, nenuspėjama ir spontaniškos formos [114, p. 21]. Skiriamos saviorganizacija kaip sisteminė <i>autopoiesis</i> ir saviorganizacija kaip veikėjų savivaldymas. Autogenetinę sisteminę saviorganizaciją ji apibrėžia kaip spontanišką taisyklių, normų ir organizacijų iškilimą, autonominė saviorganizacija suprantama kaip būklė, kurioje organizacijų nariai gali nustatyti jų nuosavas taisykles. Tačiau autorė aiškiai neidentifikuoja kaip sisteminis ir subjektyvus saviorganizacijos tipai tarpusavyje susiję [99, p. 27].
Z.Bauman	Z.Baumanas socialinės sistemos vystymąsi aiškina per <i>habitat</i> konceptą, kuris yra suprantamas kaip kompleksinė sistema, t.y. nenuspėjama ir nekontroliuojama statiskai reikšmingų faktorių ir kur <i>habitat</i> veiksniai negali būti pamatuojami funkcionalumo arba nefunkcionalumo kriterijais, o viena kitą keičiančių būsenų seka yra nemotyvuota ir neapibrėžta nuo deterministinės logikos. <i>Habitat</i> iškyla kaip chaotiška ir chronologiškai neapibrėžta erdvė, kur veikėjo tapatybė yra konstruojama, per nenutrūkstamą savikūros procesą, teigiant, kad saviorganizaciją keičia savikūra [32, p. 190]. Saviorganizacijai būdingas ilgalaikis pastovumas, kuris siejamas su asmeniu (agentūra) ir gyvenimo tikslu yra derinamas žmogiškojo gyvenimo trukme, buvo išstumtas savikūros proceso, kuris neturi galutinio tikslo. Anot Z.Baumano, savikūros procesas nepamatuojamas ir nekontroliuojamas, jis yra valdomas nuolat besikeičiančių ir vienas kito atžvilgiu nepriklausomų ataskaitos taškų, savikūra apima ir parinkimą, ir ardyimą, naujų elementų priėmimą ir senų atmetimą [32, p. 191]
Ch. Fuchs	Socialinės sistemos struktūra yra sudaryta iš norminio visuomenės elgesio, tai apima ir socialines jėgas ir socialinius santykius. Naujos kokybės ir naujos struktūros gali iškilti per socialines interakcijas, jos negali būti sumažintos iki individualaus lygmens. Tai yra kilimo iš apačios į viršų procesas ir vadinamas agentūra. Iškilimas suprantamas kaip bent vienos naujos sisteminės kokybės pasirodymas, kuris negali būti sumažinta iki sistemos elemento. Taigi ši kokybė yra nesupaprastinama ir tam tikru mastu nenusakoma, t.y. iškilimo proceso laikas, forma ir rezultatas negali būti visiškai prognozuojama tik žvelgiant į elementus ir jų interakcijas. Socialinės struktūros daro įtaką individualiems veiksams ir mąstymui. Jie konstruoja ir įgalina veiksmus. Šis iš viršaus į apačią procesas kyla, kai gali iškilti nauji individai ir jų grupės. Visas šis ciklas yra basinis socialinės saviorganizacijos procesas. Socialinės struktūros įgalina ir konstruoja socialinius veiksmus ir individualumą bei yra socialinio veiksmo rezultatas. Jeigu socialinės sistemos struktūrinė prasme yra saviorganizuojančios, tai dar nereiškia, kad biologine prasme jos yra autopoetinės. Perkūrimas pabrėžia, kad individai, kurie yra socialinės sistemos dalis nuolat keičia jų aplinką. Tai įgalina socialinę sistemą keisti, palaikyti ir reprodukuoti save [99, p. 41].

Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Ch.Fuchs [95].

2 PRIEDAS

Tyrimo struktūra



3 PRIEDAS

Vyriausybių programų apžvalga

Vyriausybės programa	Viešasis valdymas	Socialinė apsauga: socialinių paslaugų aspektas
I-oji Vyriausybė	Atskiro skyriaus viešajam valdymui Vyriausybės programoje nėra	<p>Akcentuojamas egzistavusios socialinės apsaugos sistemos ydingumas tuometinėmis sąlygomis (brangi sistema, poreikių ir situacijos nebeatitinkanti sistema), siekiama sistemos demokratizacijos, decentralizacijos ir demonopolizacijos.</p> <p>Veiksmai apima: socialinių grupių diferenciaciją ir toms grupėms aktualių socialinių garantijų užtikrinimas; kompleksinis atskirų grupių problemų sprendimas, socialinės sistemos struktūrizavimas, atsakomybių tarp skirtingų valdymo lygių paskirstymas bei sociumo narių (piliečių, privataus sektoriaus ir pan.), funkcijų peržiūra, socialinės apsaugos mišraus finansavimo mechanizmų įtvirtinimas (akcentuojant socialinės sferos ypatybes, kreipiamas dėmesys į tai, kad socialinė apsauga ne visada pajėgi finansuoti rinkos sąlygomis, dėl to skiriami tam tikri valstybinio finansavimo prioritetai).</p> <p>Dėmesys socialinės globos įtvirtinimui, teisinės bazės sukūrimui, globos įstaigų tinklui ir materialinei bazei</p>
III-oji Vyriausybė	Atskiro skyriaus viešajam valdymui Vyriausybės programoje nėra	<p>Socialinės reformos programa. 4.1 skyrius Socialinė apsauga. Išskiriamos šios sritys: Užimtumo ir darbo santykių reguliavimas, pajamų garantijos, pensijinis aprūpinimas, valstybės parama šeimai, migracija, gyvenamos erdvės apsauga, globa ir rūpyba. Su SP tiesiogiai siejamas globos ir rūpybos skyrius, kuriame deklaruojami siekiai tinkami tenkinti gyventojų poreikius, racionalizuoti funkcijų ir atsakomybių paskirstymą tarp skirtingų valdymo lygmenų, didinti globos įstaigų savarankiškumą, tobulinti jų infrastruktūrą, decentralizuoti globos įstaigų valdymą, pereiti prie mišraus finansavimo mechanizmų.</p>
V-oji Vyriausybė	Atskiro skyriaus viešajam valdymui Vyriausybės programoje nėra	<p>4.Skyrius. Socialinė politika. Vyriausybės programoje konstatuojama, kad iki programos parengimo buvo sukurti ir įtvirtinti socialinės apsaugos sistemos, orientuotos į rinką pagrindai. Dėmesys telkiamas į minimalaus gyvenimo lygio užtikrinimą, darbo užmokesčio didinimą, gyventojų užimtumo plėtrą. Socialinių paslaugų sistemos atžvilgiu konstatuojama, kad globos ir rūpybos sistemos tik pradedamos plėtoti, akcentuojamas decentralizacijos siekis, taip pat pabrėžiamas profesionalių socialinių darbuotojų</p>

		<p>poreikis, formuojamos globos namuose teikimo prielaidos, užsimenama apie globos įstaigų tinklo poreikį, taip pat pažymimas bendradarbiavimo su visuomeninėmis organizacijomis vystymo poreikis.</p>
VI-oji Vyriausybė	Atskiro skyriaus viešajam valdymui Vyriausybės programoje nėra.	<p>Socialinė politika diferencijuojama į skirtingas sritis (Socialinė apsauga, Sveikatos politika, Kultūra švietimas, Moteris ir šeima, Jaunimo politika, aplinkos apsauga ir pan.).</p> <p>4.1. skyrius. Socialinė apsauga. Programa akcentuoja, kad po Nepriklausomybės atkūrimo įtvirtinti socialinės apsaugos pagrindai orientuojami į rinkos ekonomiką, aptariami nuveikti darbai (kurtos institucijos, formuojama socialinio draudimo sistema ir pan. Užsimenama apie socialinių paslaugų decentralizavimą bei SP teikimo funkcijos perdavimą vietos savivaldai. Akcentuojamas dėmesys profesionalių socialinių darbuotojų parengimo poreikiui. Deklaruojami siekiai socialinės apsaugos funkcijas realizuoti bendradarbiaujant su socialiniais partneriais ir trečiosiomis šalimis.</p>
VII-oji Vyriausybė	Atskiro skyriaus viešajam valdymui Vyriausybės programoje nėra skirta.	<p>3.1. skyrius. Darbo ir socialinės apsaugos politika. Daugelis programos nuostatų skirtos darbo ir gyventojų užimtumo, darbo apmokėjimo, darbo santykių ir sąlygų, migracijos klausimams spręsti. Socialinių paslaugų sistemos atžvilgiu siekiama apibrėžti valstybės garantuojamas socialines paslaugas, nustatyti jų teikimo bei gavimo sąlygas ir finansavimo principus. Akcentuojama, kad SP sektorius plečiasi ir, nors tinklas yra kuriamas, veiksmai yra stichiški, nėra teisinės bazės, reguliavimo standartų ir pan. Planuojama parengti pagrindinius SP sistemos funkcionavimui reikalingus teisinius dokumentus (Socialinių paslaugų pagrindų įstatymą ir jį detalizuojančius teisės aktus, parengti SP teikimo reguliavimo mechanizmą, SP standartizavimo metmenis, siekiama decentralizuoti socialinių globos paslaugų įstaigų valdymą.</p>
VIII-oji Vyriausybė	<p>14. Viešojo (valstybinio) valdymo ir administravimo bei savivaldos reforma.</p> <p>Centrinio valdymo institucijų valdymo tobulinimas (centrinės valdžios institucijų veiklos kontrolės vystymą, bendros valstybinės IS sukūrimas); Departamentų ir ministerijų regioninių institucijų valdymas: kompetencijos nustatymas,</p>	<p>9. Socialinė apsauga ir darbas.</p> <p>Socialinės sistemos tobulinimu ketinama įtvirtinti socialinį teisingumą, didinant gyventojams teikiamas socialines garantijas, socialinių paslaugų universalumą, civilinio draudimo plėtojimą, socialinės informacijos sistemos plėtra (duomenų panaudojimo aspektu). Taip pat aptariamos: socialinio draudimo, paramos šeimai, invalidų socialinės integracijos, vaikų teisių darbo politikos, darbo santykių, darbo sąlygų, apmokėjimo tvarkos klausimai.</p>

	<p>įgaliojimų ir funkcijų tikslinimas; Teritorinių valdymo struktūrų pertvarkymas (funkcijų perdavimas regionams, valstybės decentralizavimo ir dekoncentravimo deklaravimas); savivaldos reforma ir tolesnė jos plėtra (pilietinės visuomenės formavimas, savivaldybių steigimo tvarkos nustatymas, savivaldos finansavimo mechanizmų tobulinimas ir plėtra, valstybinių funkcijų delegavimas, tiesioginiai merų rinkimai, savivaldos institucijų nustatymas ir pan.).</p> <p>Valstybinio valdymo ir valdymo administravimo viešumas (teisinio reglamentavimo tobulinimas, teisės į privatų gyvenimą užtikrinimas bei informacijos iš valstybės institucijų gavimo tvarkos reglamentavimas)</p>	<p>SP sistemos atžvilgiu siekiama decentralizuoti SP sistemą, skatinti bendruomenės socialinės infrastruktūros formavimąsi, plėtoti socialinių programų vietoje rėmimą, vystyti socialinių paslaugų partnerystės principu teikiamas SP, parengti decentralizuotos SP sistemos plėtojimo standartus.</p>
IX-oji Vyriausybė	<p>Vyriausybės veikla planuojama vykdant reformas įvairiose srityse. Programa praktiškai analogiška prieš tai buvusios vyriausybės programai.</p> <p>14 skyrius. Viešojo (valstybinio) valdymo ir administravimo bei savivaldos reforma.</p> <p>Programuojamos diferencijuojamos sritys: Centrinio valdymo institucijų valdymo tobulinimas; Departamentų ir ministerijų regioninių institucijų valdymas: kompetencijos nustatymas, įgaliojimų ir funkcijų tikslinimas; Teritorinių valdymo struktūrų pertvarkymas (funkcijų perdavimas regionams, valstybės decentralizavimo ir dekoncentravimo deklaravimas); savivaldos reforma ir tolesnė jos plėtra (pilietinės visuomenės formavimas, savivaldos finansavimo mechanizmų tobulinimas ir plėtra, valstybinių funkcijų delegavimas)</p>	<p>9 Skyrius. Socialinė apsauga ir darbas.</p> <p>Vyriausybės programa apima šias socialinės apsaugos ir darbo sritis: socialinės apsaugos sistemos tobulinimas (socialinio teisingumo, socialinės apsaugos universalumo, gyventojų dalyvavimo principų įgyvendinimo siekiai), socialinio draudimo, paramos šeimai ir jaunimo problemų sprendimų klausimus (finansinėmis priemonėmis ir socialinių užimtumo skatinimo paslaugų plėtra), invalidų socialinės integracijos, vaikų teisių klausimus, migracijos procesų reguliavimo, darbo politikos gyventojų užimtumo ir darbo santykių klausimus.</p> <p>Vyriausybė socialinių paslaugų sistemos atžvilgiu ketina plėtoti SP decentralizacijos procesus, bendruomeninės socialinės infrastruktūros susidarymo rėmimą, SP teikimo partnerystės principu vystymą.</p>
X-oji Vyriausybė	<p>14 skyrius. Viešojo (valstybinio) valdymo ir administravimo bei savivaldos reforma.</p>	<p>Vyriausybės programoje atkartojamos IX Vyriausybės programos nuostatos. 9 skyrius. Socialinė apsauga ir darbas.</p>

	<p>Valstybės valdymo institucijų veiklos tobulinimas: strateginio planavimo principų įgyvendinimas, kurti vientisą valstybinę IT sistemą bei sudaryti teisinę, organizacinę bazę sistemos veikimui užtikrinti. Viešojo valdymo institucijų struktūros ir funkcijų tikslinimas; teritorinių valdymo struktūrų pertvarkymas (apskritis, regioninės politikos centrai).</p> <p>Savivaldos reforma. Gyventojų dalyvavimo sprendimų priėmimo procese užtikrinimas. Savivaldybių kūrimas ir plėtra, funkcijų delegavimas (socialinės rūpybos, vietos infrastruktūros, sveikatos priežiūros ir pan.), vietos savivaldos institucijų kompetencijų ir atsakomybės ribų apibrėžimas</p>	<p>Socialinės apsaugos sistemos tobulinimas (socialinio teisingumo siekiai), principai: universalumas („privilegijuotų“ grupių mažinimas, subnacionalinio bendradarbiavimo skatinimas. Socialinis draudimas: asmeninės atsakomybės vystymas, VSDFV veiklos tobulinimas siekiant realaus pajamų surinkimo; papildomo socialinio draudimo steigimas. Parama šeimai: finansinė ir kitokia parama šeimoms, socialinės apsaugos tinklo plėtra. Jaunimo problemos: akcentas jaunimo užimtumo plėtra ir savarankiško gyvenimo sąlygų sudarymas. Socialinės paslaugos: socialinių paslaugų decentralizacija, bendruomenės socialinės infrastruktūros susidarymo skatinimas, socialinių paslaugų programų plėtra apskrityse ir savivaldybėse socialinės paslaugos partnerystės principu. Taip pat programoje aptariamoms: invalidų socialinės integracijos vystymas, vaiko teisių apsauga, migracijos procesų reguliavimas, darbo politika, gyventojų užimtumas, darbo santykiai ir socialinė partnerystė, darbo sąlygos ir darbo apmokėjimo tvarka.</p>
<p>XI-oji Vyriausybė</p>	<p>2 skyrius. Valstybės valdymas</p> <p>Deklaruojamo valstybės tarnybos ydingos nuostatos (fragmentiškumas), centralizacija, efektyvumo stoka ir kt. Siekiai nustatyti: vietos savivaldos veikimo principus (Tarybos įgaliojimai); antrojo lygio teritorinių subjektų įgaliojimai. Antrasis blokas apima Vyriausybės pertvarkymo veiksmus: ministerijų skaičius, koncentruoti ministerijų funkcijas, nustatyti įgaliojimus ir veikimo ribas, vienodo įstatymų įgyvendinimo mechanizmo kūrimas.</p> <p>Siekis dekoncentruoti teritorinę valstybės valdymą (institucijų funkcijų ir veiklos peržiūra, perkėlimas į regionus, bendruomenės įtraukimas į valdymą.</p>	<p>10 skyrius. Darbas ir socialinė apsauga</p> <p>Socialinis darbas ir pensijos: planuojama vykdyti Pensijų reformą (perėjimas prie daugiapakopės pensijų sistemos, privalomas kaupiamasis draudimas), Socialinio draudimo reformą, išankstinių išėjimų į pensiją ir pan.</p> <p>Socialinė parama: socialinės paramos efektyvumas bei sąsajos su asmens pajamomis ir turtu, tiesioginių piniginių išmokų sistemos siekis, paramos šeimai koncepcija, decentralizuoti socialinių paslaugų teikimo sistemą, perduodant funkcijas savivaldai, plėtoti bendruomenės teikiamas paslaugas ir remti privačias iniciatyvas, vystyti pagalbą ir slaugą namuose.</p> <p>Darbas: vystomas profesinis mokymas ir orientavimas, konkursinė perkvalifikavimo sistema.</p>

<p>XII-oji Vyriausybė</p>	<p>12. skyrius Valstybės valdymas, Siekiniai: pertvarkyti valstybės valstyje sistemą remiantis sisteminiu požiūriu ir vadybos pagrindais, projektuoti organizacines ir funkcines valdymo institucijų struktūras, parengti sprendimo priėmimo procedūras. Teisinės valstybinio valdymo pagrindų bazės plėtra, apimanči: valdymo organizavimo ir veiklos priežiūros mechanizmo sukūrimą, valstybės institucijų ir pareigūnų veiklos ribų nustatymą, individualią pareigūnų atsakomybę, centrinės valdžios institucinės sąrangos įtvirtinimą, ministrų atsakomybę už veiklos sritis, ministerijų atsakomybės sričių nustatymą, e.valdžios kūrimo koncepcijos užuomazgas, standartizuoti institucijų vidinę sąrangą, unifikuoti VT pareigybes ir sudėtį, optimizuoti institucijų ir tarnautojų skaičių, karjeros valstybės tarnybos sistemos vystymą. Atskirti skirtingų valdymo lygmenų kompetencijas ir optimizuoti ryšius tarp skirtingų lygmenų. Programinės nuostatos pretenduoja į kompleksinę viešojo valdymo sistemos pertvarką, paremtą tradicinio viešojo administravimo principais.</p>	<p>I Skyrius. darbas ir socialinė apsauga. Skaidoma į: darbo politika; socialinis draudimas; pajamų garantijos ir skurdo mažinimas (parama pagal gaunamas pajamas, motyvacinė socialinės paramos sistema, bendradarbiavimo teikiant socialines paslaugas plėtra teisinėmis priemonėmis, institucinių socialinių paslaugų keitimas paslaugomis namuose, SP teikėjų rinkos plėtra, socialinių paslaugų regioninio planavimo bei tarpinstitucinio bendradarbiavimo teikiant SP skatinimas; SP apmokėjimo ir finansavimo tvarkos keitimas); žmonių su negalia integracija (keisti invalidumo nustatymo tvarką, siekis atstatyti darbingumą ir savarankiškumą); šeimos, vaikų ir jaunimo rėmimas (demografinės politikos strategija, palankesnė sąlygos šeimai, prevencinės socialinės rizikos mažinimo priemonės).</p>
<p>XIII-oji Vyriausybė</p>	<p>14 skyrius. valstybės valdymas. Siekiniai: optimizuoti viešojo administravimo sistemą, grįstą profesionalia valstybės tarnyba žiniomis ir IT plėtra; įtvirtinti optimalų valstybės institucijų sandaros modelį (ryšiai, pavaldumas, funkcijų pasiskirstymas); decentralizacijos plėtra didinant finansinio savivaldos savarankiškumą, organizuojant tiesioginius mero rinkimus; įtvirtinant seniūnijų savarankiškumą, vykdat apskričių administracijų reformą); (retorinis) dėmesys bendruomenės poveikio vietos savivaldos veiklai skatinimas; VT atrankos, veiklos vertinimo sistemų tobulinimas.</p>	<p>8 skyrius. Darbas, šeima, socialinė apsauga. Prioritetinės sritys: užimtumo plėtra, investicijos į darbo vietų kūrimą; socialinės verslo atsakomybės skatinimas. Akcentuojamas socialinis dialogas ir partnerystė. Siekis modernizuoti pensijų sistemą, plėsti valst. socialinio draudimo sistemos apimtį didinant išmokas. Siekiama skatinti mokymosi visą gyvenimą ir užimtumo poreikius, tobulinti socialinės paramos teikimo organizavimą, siekiama socialinių paslaugų įvairovės, modernizuoti socialinių paslaugų teikimo sistemą ir tobulinti jų finansavimo mechanizmą. Skatinama globa šeimoje, planuojama plėtoti paramos šeimai mechanizmus.</p>

<p>XIV-oji Vyriausybė</p>	<p>Valstybės valdymo politika išdėstoma atskiru 16 skyriumi. Savo turiniu XIII ir XIV vyriausybių programos praktiškai analogiškos. Siekiniai: optimizuoti viešojo administravimo sistemą, grįstą profesionalia valstybės tarnyba žinio- mis ir IT plėtra; įtvirtinti optimalų valstybės institucijų sandaros modelį (ryšiai, pavaldumas, funkcijų pasiskirstymas); decentralizacijos plėtra didinant finansinio savivaldos savarankiškumą, organizuojant tiesioginius mero rinkimus; įtvirtinant seniūnijų savarankiškumą, vykdant apskričių administracijų reformą); (retorinis) dėmesys bendruomenės poveikio vietos savivaldos veiklai skatinimas; VT atrankos, veiklos vertinimo sistemų tobulinimas (Vyriausybės programai būdingesnis kompleksinis sisteminis požiūris į tam tikras valstybės valdymo politikos sritis).</p>	<p>Deklaruojamas gerovės valstybės siekis. Darbo socialinės apsaugos ir šeimos politikai skiriamas I programos skyrius. Dėmesys užimtumo plėtos visose amžiaus grupėse skatinimas (2-os karjeros kūrimo sąlygų sudarymas vyresniems asmenims), dėmesys šeimos politikai (parama daugiavaikėms šeimoms, paprastesnio grįžimo į darbo rinką sąlygų sudarymas), akcentuojamas poreikis plėtoti socialinių paslaugų įvairovę, dėmesys socialinių išmokų ir senatvės pensijos išmokų didinimui ir pan. Bendradarbiavimo ir socialinio dialogo siekis.</p>
<p>XV-oji Vyriausybė</p>	<p>Atskiras skyrius. Valstybės valdymo pertvarkai, apimančiai: strateginio planavimo sistemos pertvarką, teritorinio valdymo pertvarką; Ministerijos sistemos ir valdymo pertvarką (į rezultatus ir vartotoją orientuotas valstybės valdymo modelis): savivaldos pertvarką. Siekis tobulinti atskiras valstybės valdymo sistemos posistemes (sisteminis požiūris) apima šias priemones: strateginis valdymas, orientavimas į vartotoją, efektyvumo siekis, sprendimų poveikio vertinimas, VT modelio tobulinimas: kompetencijų modelis, motyvavimo sistemos, atrankos pokyčiai; ministerijų valdymo sričių reorganizacija, siekis modernizuoti vidinę viešojo sektoriaus institucijų sandarą, decentralizacija (tiesioginiai merų rinkimai ir pan.) Priemonių visuma apima laibai skirtingo pobūdžio ir turinio veiksmus, kartais nesusijusius tarpusavyje ar deklaratyvius.</p>	<p>Veiksmai skiriami problemai spręsti: socialinės atskirties mažinimui (kompleksinis požiūris, apimantis ne tik SADM veiklos sritis, siekis steigti atskirą padalinį šios veiklos koordinavimui). Socialinę riziką skatinama įveikti individualiomis pastangomis, deklaruojamas siekis mažinti, o ne finansuoti skurdą. Institucinės globos paslaugas keisti kompleksinėmis šeimos paslaugomis asmeniui. Planuojama skatinti bendruomenės dalyvavimą skirstant lėšas soc. rizikos šeimoms remti. Pertvarkyti Socialinės apsaugos ir darbo ministeriją į Šeimos reikalų ministeriją. Socialine politika siekiama asmenis imtis aktyvių veiksmų sprendžiant savo problemas, kuriamos sąlygos verslo plėtrai, skurdo prevencijai ir pan.</p>

<p>XVI Vyriausybė</p>	<p>Vyriausybės programoje skiriami atskiri skyriai viešosios valdžios tobulinimo klausimams, t.y. Valstybės tarnybos pertvarkai, akcentuojamas efektyvumo ir rezultatyvumo poreikis, planuojama tikslinti darbuotojų atrankos procedūras, tobulinti VT veiklos vertinimo ir karjeros planavimo, darbo užmokesčio ir motyvavimo sistemas, dėmesys skiriamas VT mokymams (praktinių analitinių įgūdžių ugdymas). Valstybės valdymo tobulinimo priemonės turėtų apimti: tarpinstitucinių ryšių peržiūrą ir koordinavimo plėtrą, sprendimų priėmimo procedūrų paprastinimą, darbuotojų kompetencijos ugdymo klausimus, planuojama peržiūrėti valstybės valdymo modernizavimo strategiją bei pertvarkyti valstybės institucijų tinklą, tarpinstitucinių bendradarbiavimą. Dar vienas veiksmų blokas yra skirtas savivaldos ir jos atsakomybės plėtrai per ekonominio ir finansinio nepriklausomumo užtikrinimą, biudžetų formavimo metodikų tikslinimą skatinant antreprenerišką valdymą), strateginio planavimo sistemų tobulinimas, tiesioginių merų rinkimų įtvirtinimo siekis bei dėmesys seniūnijų veiklos efektyvumui ir savarankiškumo didinimui. Taip pat deklaruojami ketinimai įtvirtinti politikų asmeninę teisinę atsakomybę.</p>	<p>Programoje deklaruojamas Gerovės valstybės siekis. Aptariamos sritys, tokios kaip užimtumo plėtra, socialinės draudimo sistemos tvarumas, šeimos politika, jaunimo politika. Atskiro skyriaus, skirto SP teikimui ir infrastruktūrai vystyti, programoje nėra. Apie socialines paslaugas užsimenama Šeimos politikos dalyje, akcentuojant poreikį vystyti kompleksines paslaugas šeimai, gerinti jų kokybę, prieinamumą ir tikslumą.</p>
---------------------------	--	---

4 PRIEDAS

Pagrindinės viešojo valdymo sistemos vystymo kryptis

Strateginis dokumentas	Prielaidos (svarbiausi akcentai)	Tikslai	Uždavinys /Priemonė
<p>Valstybės ilgalaikės raidos strategija(Lietuvos Respublikos Seimas 2002-11-12 nutarimas Nr. IX-1187)</p>		<p>Modernizuoti viešojo administravimo sistemą – siekti sukurti nukreiptą į ateitį viešąjį administravimą, adekvatų ES valstybėse suformuotoms normoms ir tradicijoms [305].</p> <p>Socialinės apsaugos plėtojimas ir vystymas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - E. valdžios vystymas ir plėtra (veiksmingumo, prieinamumo, paslaugų skaidrumo ir valdymo kokybės bei operatyvumo siekiai); - Vykdomosios valdžios įstaigų veiklos modernizavimas, procedūrų skaidrumas (institucijų organizacinės struktūros unifikavimas ir veiklos standartizavimas, veiklos priežiūros mechanizmų plėtra, viešojo sektoriaus funkcijų perdavimas privatiems subjektams, paprastų ir skaidrių sprendimų priėmimo procedūrų užtikrinimas); - Funkcijų tarp skirtingų valdymo lygmenų optimizavimas bei valdymo tobulinimas (valstybės valdymo decentralizacija, dekoncentravimas, savivaldybių teisių plėtra, teritorinio valdymo reforma); - Savivaldybės plėtojimas (plėtoti ir stiprinti savivaldą, priartinti valdžią prie gyventojų, suformuoti mokesčių pajamų paskirstymo tarp valstybės ir savivaldybių biudžetų sistema ir pan.); - Valstybės tarnybos administracinių gebėjimų ugdymas (profesionalizacija, karjeros sistema, atsakomybės mechanizmai); <p>Socialinių paslaugų reforma (veiksmingesnis socialinių paslaugų organizavimas, savipagalbos skatinimas, paslaugų finansavimo mechanizmų pertvarka, socialinių paslaugų standartai, kokybės vertinimo ir kontrolės mechanizmai, prevencinių ir reabilitacinių socialinių paslaugų plėtojimas) [305].</p>

<p>Viešojo administravimo plėtros iki 2010m. strategija (2004-04-28 Nr. 488, neteko galios 2012-02-07 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 171)</p>	<p>Visuomenės spaudimas spręsti jų socialines problemas, privataus sektoriaus vaidmens augimas, siekis didinti valstybės valdymo efektyvumą, gerinti viešųjų paslaugų kokybę.</p>	<p>Sukurti skaidrią, veiksmingą, orientuotą į rezultatus ir tinkamą asmenų aptarnavimą, viešojo administravimo sistematą, pagrįstą IRT [314]</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Tobulinti viešojo administravimo sistemą (sandaros ir vidinės struktūros modernizavimas, geros kokybės viešųjų paslaugų teikimas, tobulinti į rezultatus orientuotą valdymą; supaprastinti sprendimų priėmimo procedūras, gerinti viešųjų paslaugų kokybę diegiant kokybės vadybos sistemas, kokybės standartų parengimą); - Optimizuoti teritorinį valdymą (apskričių funkcijų perskirstymas); - Plėtoti vietos savivaldą (optimizuoti administracinę-teritorinę vietos savivaldos sandarą; didinti savivaldybių veiklos ir finansinį savarankiškumą bei efektyvumą, sudaryti sąlygas vietos savivaldai teikti kokybiškas ir prieinamas viešąsias paslaugas, gyventojų dalyvavimo skatinimas ir plėtra, seniūnijų stiprinimas per vidinę decentralizaciją); - Didinti valstybės tarnybos administracinius gebėjimus (valstybės tarnautojų kvalifikacijos kėlimo sistema, mokymo kokybės stebėsenos sistemos, valstybės tarnybos veiklos kontrolės sistemos plėtra); - tobulinti viešųjų ir administracinių paslaugų prieinamumą ir kokybę per IRT [314320].
<p>Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2012m. programos įgyvendinimo priemonių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. vasario 25 d. nutarimu Nr. 189 (Žin., 2009, Nr.33-1268), 2 lentelė „Septynių esminių permainų 2008–2009 m. įgyvendinimo priemonės“</p>		<p>Valstybės valdymo pertvarka</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Strateginio planavimo sistemos tobulinimas ir optimizavimas - Valstybinio lygmens eksperimentinės institucijos steigimas (pereinamuoju laikotarpiu Valstybės valdymo reformų biurą (2009m.III ketv.); - Viešojo valdymo institucijų integruotos atskaitomybės sistemos kūrimas; - visuomenės dalyvavimo viešajame valdyme bei pasitikėjimo mechanizmų paieška; - Teritorinė reforma (apskričių funkcijų perskirstymas tarp vietos savivaldos ir centrinės valdžios subjektų);

			<ul style="list-style-type: none"> - Viešojo valdymo subjektų audito sistemos plėtra; - Ministerijų valdymo sričių bei kai kurių ministerijų reorganizacija. - Valdymo institucijų sistemos sandaros tobulinimas ir vidaus struktūros modernizavimas; - vietos savivaldos plėtra ir vystymas, tiesioginiai mero rinkimai, galimybių dalyvauti rinkimuose plėtra, dalyvavimo savarankiško skatinimas) [317]
<p>Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“ 2009, Nr. 1511 (Žin., 2009, Nr.138-6075)</p>	<p>Akcentuojamas sisteminis požiūris į vykdomosios valdžios sistemą. Siekiai tobulinti vykdomosios valdžios sistemą dėl naujų įstaigų kūrimo (steigimo) teisinio reglamentavimo nepakankamumo, kompetencijos paskirstymo prielaidų identifikavimo poreikis, neefektyvi vykdomųjų institucijų veiklos kontrolė ir dalyvavimas, neskaidrus atsakomybių paskirstymas ir pan.</p>	<p>Valstybės vykdomosios valdžios sistemos tobulinimas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Prie Vyriausybės veikiančių įstaigų sistemos tobulinimas (Vyriausybės įstaigų ir Vyriausybei atskaitingų įstaigų funkcijų peržiūra, poreikio keisti statusą įvertinimas, politikos formavimo funkcijos atsisakymas perduodant ją ministerijoms, veiklos planavimo ir atskaitomybės sistemos pertvarka ir reikalavimų standartizavimas); - Ministerijų sistemos tobulinimas (funkcijų, įgaliojimų ir organizacinės struktūros pertvarka); - ministerijai pavaldžių įstaigų sistemos tobulinimas (funkcijų, struktūros ir įgaliojimų perskirstymas, steigimo tvarkos, statuso ir veiklos organizavimo principų nustatymas) - teritorinio valdymo sistemos tobulinimas (apskritis viršinių ir jų administracijų panaikinimas, funkcijų perskirstymas tarp centrinės valdžios ir vietos savivaldos; decentralizuojamos ir dekoncentruojamos tik Vyriausybės politikos įgyvendinimo ir dalyvavimo formuojant valstybės politiką funkcijos); - viešųjų įstaigų ir valstybės įmonių sistemos tobulinimas (baigtinio viešųjų paslaugų sąrašo nustatymas, viešųjų įstaigų sistemos optimizavimas, tikslinama viešųjų įstaigų ir valstybės įmonių valdymo ir dalyvavimo steigime sistema) [316].

<p>Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020m. programos patvirtinimo“ 2012, Nr. 171(Žin., 2012, Nr. 22-1009)</p>	<p>Siekiami numatyti esminius viešojo valdymo pokyčius, siekiant viešojo valdymo proceso efektyvumo ir visuomenės poreikių tenkinimo. Poreikis tobulinti viešojo valdymo (dalyvavimo ir administravimo) procesus</p>	<p>„Užtikrinti visuomenės poreikius atitinkančias viešosios politikos nustatymą, formavimą ir efektyvų įgyvendinimą: didinti viešojo valdymo procesų atvirumą ir skatinti visuomenę aktyviai juose dalyvauti, teikti geros kokybės administracines viešąsias paslaugas, stiprinti strateginio mąstymo gebėjimus viešojo valdymo institucijose ir gerinti jų veiklos valdymą“ [314]</p>	<p>-Viešojo valdymo procesų atvirumas bei dalyvavimo plėtra (viešosios informacijos prieinamumas, standartizuota informacijos forma ir turinys, centralizuotas informacijos kaupimas bei skelbimas, konsultavimo mechanizmų plėtra, bendruomenių savivaldos plėtra, seniūnijų veiklos efektyvumo plėtra); -visuomenės poreikius atitinkančios paslaugos (viešųjų paslaugų kokybės standartai, bendradarbiavimas vystant paslaugų teikimą bei kokybės kontrolę, visuomenės įtraukties skatinimas, nuolatinė paslaugų kokybės stebėseną ir vertinimas, konkurencinių sąlygų užtikrinimas visiems potencialiems paslaugų teikėjams, aptarnavimo kokybės gerinimas per IRT plėtrą, centralizuoti paslaugų teikimą steigiant viešųjų paslaugų centrus); - stiprinti strateginį mąstymą viešojo valdymo institucijose ir gerinti jų veiklą (diegti į rezultatus orientuotą ir įrodymais grįstą valdymą, viešųjų institucijų veiklos rezultatų stebėsenos mechanizmų plėtra, mažinti reglamentavimą ir gerinti teisės aktų kokybę, tarpinstitucinio bendradarbiavimo plėtra vykdamas gerosios patirties sklaidą; viešojo valdymo institucijų veiklos kokybės vertinimo mechanizmų vystymas, projekcinio ir procesų valdymo diegimas, optimizuoti viešojo valdymo institucijų tinklą bei funkcijas. Savivaldos plėtra ir veiklos kokybės bei veiklos indikatorių sistemų vystymas); - valstybės tarnybos patrauklumo didinimas, lankstumo ir kompetencijos skatinimas (vadovaujančios valstybės tarnautojų grandies stiprinimas, modernizuoti karjeros plėtos ir darbo užmokesčio sistemas, diegiamas kompetencijų modelis) [314].</p>
---	--	---	---

<p>Strategija „Lietuva 2030“⁶</p>	<p>Globalizacijos ke- liami iššūkiai, sau- gumo poreikis, bendros vizijos turėjimas, darnaus vystymo siekiai, siekiai paskatinti esminius visuome- nės pokyčius ir su- daryti sąlygas for- muotis kūrybingai, atsakingai ir atvirai asmenybei</p>	<p>Lietuvai tapti mo- dernia, veržlia, atvira pasauliui, puoselėjančia savo nacionalinį tapatu- mą šalimi .Sumanus valdymas –atviras ir skatinantis dalyvauti, rezultatyvus, atitin- kantis visuomenės poreikius ir užtikri- nantis geros kokybės paslaugasvaldymas, kompetentinga ir priimanti kryptingus strateginius sprendi- mus valdžia [0] .</p>	<p>-Strategiškai pajėgi valdžia (ly- derystės ir vadovavimo įgūdžių ugdymas, bendradarbiavimo, partnerystės ir konsultavimosi mechanizmų plėtra bei užtikri- nimas, kompetencijų valdymo modelio diegimas, profesionali, lanksti kompetentinga, į rezul- tatus orientuota biurokratija, optimizuotas institucijų veiklos mastas bei funkcijos, įrodymais grįsto valdymo diegimas, vertė už pinigus iniciatyvos: centra- lizuojamas bendrųjų funkcijų atlikimas bei į viešųjų paslaugų centrus telkiamos viešosios pas- laugos); -Atviras ir įgaliojimų suteikian- tis valdymas (viešųjų paslaugų teikimo prieinamumo plėtra, piliečių dalyvavimo ir konsulta- vimosi mechanizmų kūrimas ir plėtra, informacijos apie viešą- sias išlaidas centralizavimas) -visuomenės poreikius atitin- kantis valdymas (viešųjų pas- laugų prieinamumas, kokybės standartai, dalyvavimas nusta- tant viešųjų paslaugų poreikio apimtį ir kokybės vertinimus, IT panaudojimo plėtra) [335].</p>
--	---	---	---

Šaltinis: sudaryta autoriaus.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. **Adler N. J.**, Do cultures vary? In: T. D. Weinschall (Ed.), *Societal culture and management*, New York: Walter de Gruyter, 1993, p. 23–46.
2. **Alexander J. C.**, *Critical Reflections on 'Reflexive Modernization. Theory, Culture & Society*, 1996, 13(4), p. 133–138.
3. **Alexander J.C.**, Modern, Anti, Post, and Neo: How Social Theories Have tried to Understand the „New World“ of „Our Time“. – *Zeitschrift für Sociologie*, Jg.23, Heft 3, Juni 1994, S. 165–197.
4. **Alexander E. R.**, *How organizations act together. Interorganizational coordination in a theory and practice*. 1995, Amsterdam: OSA.
5. **Ališauskienė M.**, *Naujųjų religijų raiška ir ypatumai Lietuvoje: „Gyvenimo meto“ fondo atvejo studija*, daktaro disertacija, socialiniai mokslai, sociologija (05), Kaunas, 2009.
6. **Alaszewski A., Manthorpe J.**, *Literature Review: Decentralizing Welfare Services*, *British Journal of Social Work*, 18: 63–74., 1988.
7. **Alaszewski A., Manthorpe J.**, *Quality and the Welfare Services: A Literature Review*, *British Journal of Social Work*, 23: 653–665, 1993.
8. **Anheier H. K., Kumar S.**, *Social Services in Europe: An Annotated Bibliography*. Frankfurt, 2003
9. **Anttonen A., Sipila J.** *European Social Care Services: Is It Possible to identify Models?* *Journal of European Social Policy*, 6 (2): 87–100., 1996.
10. **Ansell Ch., Gash A.**, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, of *Public Administration Research and Theory*, 2007.
11. **Appleby, J.**, *Modernization theory and the formation of modern social theories in England and America*. *Comparative Studies in Society and History*, 1978, 20(2), 259–85.
12. **Archambault E., Boumendil J.**, *Dilemmas of Public/Private Partnership in France, Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2010, p. 109–135
13. **Ardalan K.**, *Globalization and Global Governance: Four Paradigmatic Views*, *American Review of Political Economy*, June 2010. Volume 8(1), p. 6–43. [žiūrėta 2013-06-13 <http://arpejournal.com/ARPEvolume8number1/Ardalan.pdf>]
14. **Augustinaitis A.**, *Valdymo komunikacija: žinių visuomenės įtaka viešajam administravimui*, *Informacijos mokslai*, 2003 (27), p. 9–22.
15. **Augustinaitis A., Rudzkienė V., Petrauskas R. A. ir kiti.** *Kolektyvinė monografija: Lietuvos e. valdžios gairės: ateities išvalgų tyrimas (atsakingieji redaktoriai: Vitalija Rudzkienė, Arūnas Augustinaitis)*. Mykolo Romerio universitetas, 2009. ISBN 978-9955-19-160-5. 352 p.
16. **Astrauskas A.**, *Decentralizacija vietos savivaldybėje: esmė turinys ir formos, Viešojo politika ir administravimas*, 2007 Nr. 20, ISSN 1648–2603.
17. **Azfar O., Kaehkonen S., Lanyi A., Maegher P., Rutherford D.**, *Decentralization, Governance and Public Services The Impact of Institutional Arrangements, A Review of the Literature*, IRIS Center, University of Maryland, 1999.

18. **Baacke L.**, Entwicklung und Evaluation einer Methode zur verteilten Modellierung und integrierten Analyse von Geschäftswissen in der öffentlichen Verwaltung, Dissertation, Sierke Verlag, Goettingen 2010.
19. **Backūnaitė E.**, Administracinių reformų viešajame sektoriuje kaita, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2006(6),11–17p. , ISSN 1648-9098
20. **Backūnaitė E.**, Administracinių reformų viešajame sektoriuje raida: konvergencijos ir divergencijospaieškos,Viešojo politika ir administravimas, 2006, Nr. 19, p. 17–25, ISSN 1648-2603.
21. **Bagdonienė L., Hopenienė R.**, Paslaugų marketingas ir vadyba: vadovėlis, *Technologija*, 2004,ISBN-9955095792.
22. **Baines D.**, Pro-Market, Non-Market: The Dual Nature of Organisational Change in Social Services Delivery, *Critical Social Policy*, 24 (1): 5-29, 2004.
23. **Baležentis A., Žalimaitė M.**, Ekspertinių vertinimų taikymas inovacijų plėtros veiksnių analizėje: Lietuvos inovatyvių įmonių vertinimas, *Management theory studies for rural business and infrastructure development*, 2011, Nr.3(27). Research papers, ISSN 1822-6760.
24. **Baldock J.**, On Being a Welfare Consumer in a Consumer Society, *Social Policy and Society*, 2 (1): 65–71,2003.
25. **Baltušinskienė J.**, Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai irtrūkumai,Viešojo politika ir administravimas, 2009, Nr.27, 79–89, ISSN 1648-2603.
26. **Baltušinskienė J., Astrauskas A.**, Viešojovaldymo institucijų funkcijų ir decentralizavimo aspektų analizė. Savivaldos institucijų politinis veiksmingumas. Monografija, Vilnius, MRU, 2006.
27. **Banuri T.**,MODERNIZATION AND ITS DISCONTENT: A Perspective From the Sociology of Knowledge, University of Massachusetts/Amherst and WIDER, Helsinki, 1987.
28. **Bardauskienė D.**, Ekspertinių vertinimų taikymas rengiant miesto bendrąjį planą, Ūkio technologinis ir ekonominis vystymas, Nr.13(3),2007.
29. **Bartolotti B., Siniscalco D.**, The Challenges of Privatization. An International Analysis. Oxford University Press, 2004.
30. **Barzelay M., Gaetani F., Cartazar Velarde J.C., Cejudo G.**, „14. A CONCEPTUAL FRAMEWORK AND METHODOLOGICAL GUIDE FOR RESEARCH ON PUBLIC MANAGEMENT POLICY CHANGE IN THE LATIN AMERICAN REGION“, Schedler, and Riccardo Mussari, in (ed.) *Strategies for Public Management Reform (Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 13)*, Emerald Group Publishing Limited, pp. 349–370, 2004.
31. **Bauman Z.**, Likvidi meilė: apie žmonių ryšių trapumą, Vilnius: Apostrofa, 2007 [2003]
32. **Bauman Z.**, A Sociological Theory of Postmodernity. In *Intimations of Postmodernity*, London and New York: Routledge, 1992, p. 187–204.
33. **Beuselinck E., Verhoest K., Bouckaert G.**, Chapter 4 Reforms of Central Government Coordination in OECD-Countries:Culture as Counterforce For Cross-National Unifying Processes?“, Kuno Schedler, Isabella Proeller, in (ed.) *Cultural Aspects of Public Management Reform (Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 16)*, Emerald Group Publishing Limited, 2006, p. 77–115.

34. **Berggren Ch., Bergek A., Bengtsson L., Söderlund J. and Hobday M.**, Knowledge Integration and Innovation, 2011, ISBN-13: 9780199693924.
35. **Bel G. and Warner M.**, Competition and monopoly? Comparing privatization of local public services in the US and Spain. *Public Administration* Vol. 86, Nr. 3, 2008 (723–735) [žiūrėta 2013-05-04 <http://www.ub.edu/graap/BelPA.pdf>].
36. **Benson R., Saguy A.**, Constructing Social Problems in an Age of Globalization: A French–American Comparison [Žiūrėta 2014-06-19: <http://www.sscnet.ucla.edu/soc/faculty/saguy/bensonsaguyasr.pdf>].
37. **Berger P. L., Berger B., & Kellner H.**, 1974. *The Homeless Mind*. Harmondsworth: Penguin.
38. **Bertalanffy L.** *General System Theory: Foundations, Development, Applications*. New York: George Braziller, 1968, revised edition 1976: ISBN 0-8076-0453-4.
39. **Bhattacharjee A.**, *Social Science Research: Principles, Methods, and Practices*, USF Tampa Bay Open Access Textbooks Collection, Book 3., 2012, ISBN-13: 978-1475146127; ISBN-10: 1475146124 [žiūrėta 2013-08-13 http://scholarcommons.usf.edu/oa_textbooks/3].
40. **Bileišis M., Petukauskas J.**, Subnacionalinio valdymo reformų prielaidos Lietuvoje politikos ir administravimo dichotomijos bei administracinių vertybių modelių požiūriu, *Viešoji politika ir administravimas*, 2011, Nr.4, p. 548–564, ISSN 1648-2603.
41. **Bileišis M.**, Institucinis Vyriausybės veiklos aspektas Lietuvos viešajame valdyme, daktaro disertacija, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas (03), MRU, 2012.
42. **Bieger T., Gross M., Laesser C.**, Geschäftsmodelle zwischen Public und Private Value: Das Falleispiel der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB). In *Innovative Geschäftsmodelle-Konzeptionelle Grundlagen, Gestaltungsfelder und unternehmerische Praxis*. T Bieger, D.zuKnyphausen-Aufsess und C.Krys, Berlin, Springer (2011) p. 331–351, ISBN 978-3-642-18067-5.
43. **Bitinas A., Guogis A.**, Socialinių paslaugų administravimo tobulinimas Lietuvos savivaldybėse: Vilniaus ir Varėnos rajonų atvejų tyrimas, *Socialinis darbas*, 2010, Nr.(9)1, 18–26, ISSN 2029-0470.
44. **Blank R.M.**, When Can Public Policy Makers Rely on Private Markets? The Effective Provision of Social Services, *The Economic Journal*, Vol.110, No. 462, Conference Papers., Mar.2000, pp. C34-C-49.
45. **Blau J., Abramovitz M.**, *The Dynamics of Social Welfare Policy*, 2010 (Third Edition), Oxford University Press, ISBN 978-0-19-538526-7, p. 501.
46. **Blatter J.**, Forms of Political Governance: Theoretical Foundations and Ideal Types, Working Paper Series „Global Governance and Democracy“07, 2007, ISSN1662-923X. [žiūrėta 2013-08-21 http://www.unilu.ch/eng/working-papers_608627.html].
47. **Boyne G. A.**, Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies* Volume 39 (No.1):p. 97–122.
48. **Bode I.**, Disorganized Welfare Mix: Voluntary Agencies and Governance Regimes in Western Europe, *Journal of Social Policy*, 2006, 16 (4): 346–359.
49. **Bogason P.**, *Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society*, New Horizons in Public Policy, Cheltenham: Edward Elgar, 2000.
50. **Bogason P.**, *Postmodern Public Administration*, Chapter for *The Oxford Handbook of Public Management*, 2007, ISBN 9780199226443.

51. **Bogason P.**, Public Administration and the Unspeakable: American Postmodernism as an Academic Trail of the 1990s, Research Paper No.5/99, ISSN 1399-1396.
52. **Bogumil J., Kuhlmann S.**, Wirkungen lokaler Verwaltungsreformen: Möglichkeiten und Probleme der Performanzevaluation, Jann, W./Röber, M./Wollmann, H. (Hrsg.): Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Wiesbaden: VS Verlag, S. 349–370.
53. **Boločkaitė R.**, Postmodernioji galios epistema ir jos raiška Lietuvos viešajame diskurse, Sociologija. Mintis ir veiksmai, 2005/1, p. 70–82, ISSN1392-3358.
54. **Bonila Garcia A., Gruat J.V.**, Social protection::a life cycle continuum investment for social justice, poverty reduction and development, 2003. [žiūrėta 2013-06-17: <http://www.ilo.org/public/english/protection/download/lifecykkl/lifecykkle.pdf>]
55. **Bonjour L.**, Epistemology. Classic problems and contemporary responses. Lanham: Rowman&Littlefield Publishers Ltd, 2002.
56. **Bourdieu P.**, The Forms of Capital. Handbook of Theory and Research for the Sociology of Capital. J. G. Richardson. New York, 1986, Greenwood Press: 241-58. [žiūrėta 2014-03-15: <http://www.marxists.org/reference/subject/philosophy/works/fr/bourdieu-forms-capital.htm>]
57. **Brignall S., Modell S.**, An Institutional perspective on performance measurement and the management in „new public sector“, 2000, Nr.11, Management and Accounting Research.
58. **Briggs A.**, The Welfare State in Historical Perspective, The Welfare State Reader. Cambridge: Polity Press, 2000.
59. **Brown P. A.**, A Review of the Literature on Case Study Research, Canadian Journal for New Scholars in Education/ Volume 1, 2008 [žiūrėta 2014-02-18: <http://www.cjnse-cjce.ca/ojs2/index.php/cjnse/article/viewFile/23/20>].
60. **Butcher T.**, Delivering Welfare Services: Public Policy and Management. Buckingham, Open University Press. 2002.
61. **Bouckaert, G.**, Chapter 2 Cultural Characteristics from Public Management Reforms Worldwide, Kuno Schedler, Isabella Proeller, in (ed.) Cultural Aspects of Public Management Reform (Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 16), 2007, Emerald Group Publishing Limited, pp. 29–64.
62. **Callahan K.**, Elements of effective governance: measurement, accountability and participation, New York: Taylor&Francis Group, 2007.
63. **Castells, M.**, Tinklaveikos visuomenės raida, 1 tomas, Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2005.
64. **Castells, M.**, The Rise of the Network Society, (1996, second edition, 2000). The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. I. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell. ISBN 978-0-631-2214.
65. **Castles, F.**, The Future of the Welfare state: Crisis Myths and Crisis Realities. Oxford: Oxford University Press, 2004.
66. **Christis, J.** Luhmann's theory of knowledge: beyond realism and constructivism? Sociale Systeme 7(2)2001, 328–349, [žiūrėta 2014-04-13 <http://soziale-systeme.ch/pdf/201chris.pdf>].
67. **Civinskas R., Dvorak. J.**, Socialinės ir ekonominės plėtros centras, Viešųjų paslaugų centrų steigimo galimybių studija, Vilnius, 2010.

68. **Creswell J.W.**, Educational Research: Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative and Qualitative Research (3rd Edition), 2007, ISBN-10: 0136135501.
69. **College M.**, Globalization and Global Governance: Four Paradigmatic Views, American Review of Political Economy, June 2010. Volume 8 (1), p. 6–43.
70. **Česaite E.**, Viešųjų institucijų veiklos efektyvumo vertinimo elementai [interaktyvus] [žiūrėta 2013-09-01 http://www.lzuu.lt/jaunasis_mokslininkas/smk_2005/Kaimo%20pletra/Cesaite%20Erika.htm].
71. **Daly M., Lewis J.**, The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states, British Journal of Sociology Vol. No.51 Issue No.2 (June 2000) pp. 281–298, ISSN 00071315.
72. **Damirova I., Šnapštienė R.**, Viešojo administravimo stebėsenos sistema į rezultatus orientuoto valdymo dimensijos kontekste, Socialiniai tyrimai/Social research. 2005. Nr.2(6) 12–21, ISSN 1392-3110.
73. **Deacon B.**, From „Safety Nets“ Back to „Universal Social Provision“ Is the Global Tide turning? Sage Publications, Global Social Policy, 1468-0181, vol.5(1):p. 19-28, 2005.
74. **Degutis M.**, Socialinių tyrimų metodologija. - Kaunas: Naujasis lankas, 1999.
75. **Denhardt R.B., Denhardt J.V.**, The New Public Service: Serving Rather than Steering, Public Administration Review, 2000, Vol.60, No.6, p. 549–559.
76. **Denzin N.K., Lincoln Y.S.**, Handbook of Qualitative Research, London, New Delhi: Sage publications.
77. **Drucker P. F.**, Valdymo iššūkiai XXI amžiuje, D. Radkevičiaus PĮ, 2004, ISBN 9949-10-533-1.
78. **Domarkas V.**, Viešojo administravimo paradigmos atspindžiai dešimtmečio pabaigos publikacijose, Viešoji politika ir administravimas, 2011, T.10, Nr.1, p. 9–16, ISSN 1648-2603.
79. **Domarkas V.**, Viešasis administravimas akademinų programų raidos aspektu, Viešoji politika ir administravimas, 2002, Nr.1, p. 21–32, ISSN 1648-2603.
80. **Domarkas V.**, Viešojo administravimo raidos aktualijos, Viešoji politika ir administravimas, 2005, Nr.13, p. 7–14, ISSN 1648-2603.
81. **Domarkas V.**, Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai, Viešoji politika ir administravimas, 2004, Nr.p. 7–15, ISSN 1648-2603.
82. **Domarkas V., Masionytė R.**, Viešojo administravimo modernizavimo galimybės globalizacijos sąlygomis, 2005, Nr.11, p. 16–25, ISSN 1648-2603.
83. **Domarkas V., Juknevičienė V.**, Inovacijų vaidmuo viešojo administravimo organizacijų veikloje absorbcinio gebėjimo aspektu, Viešoji politika ir administravimas, 2010, Nr.31, p. 77–90, ISSN 1648-2603.
84. **Domarkas V., Juknevičienė V.**, Viešojo administravimo paradigmos kaitos iššūkiai šio sektoriaus žmogiškųjų išteklių raidai, 2007, Nr. 19, p. 25–32, ISSN 1648-2603.
85. **Dominelli L.**, „Neoliberalism, social exclusion and welfare clients in a global economy“, 1999, International Journal of Social Welfare 8:14-22.
86. **Doty R.L.**, Foreign Policy as Social Construction: A Post – Positivist Analysis of U.S. Counterinsurgency Policy in the Philippines, *International Studies Quarterly*. Vol. 37, No. 3, Sep., 1993, p. 297–320, Published by: Wiley.
87. **Dunajevs E.**, Socialinių paslaugų sistemos raida gerovės pliuralizmo požiūriu, Sociologija. Mintis ir veiksmai. 2009/2(25), ISSN 1392-3358.

88. **Dziegoraitienė A.**, Kultūra ir Europos Sąjungos teisė: sąsajų paieškos, Jurisprudencija, 2007 1(91); 65-71, ISSN 1392-6195.
89. **Evers A.**, Mixed Welfare Systems and Hybrid Organisations- Changes in the Governance and Provision of Social Services, Papers Presented at the Conference of the International Society for Third-Sector Research Reyerson University and Your University, 2004.
90. **Ferge Z.**, The changed welfare paradigm: the individualization of the social”, Social Policy and Administration Vol.31. No.1: 20–44, 1997.
91. **Ferlie E, Ashburner L., Fitzgerald L., and Pettigrew A.**, The New Public Management in Action, Published to Oxford, 1996, ISBN-13: 9780198289029.
92. **Foucault M.**, Diskurso tvarka, (1971), Baltos lankos 1998, ISSN 1392-1673.
93. **Foucault M.**, Seksualumo istorija, 1976; Vilnius Vaga, 1999, ISBN 5-415-01316-4.
94. **Fox CJ., Miller H.T.**, Postmodern Public Administration, Towards Discourse. London: Sage Publications, 1995, ISBN 9780765630483.
95. **Fuchs CH.**, Co-Operation and Self- Organization, Triple C: 1-52, 2003, ISSN 1726-670X; [žiūrėta 2014-05-13 <http://tripleC.uti.at>].
96. **Fuchs, CH.**, Some Implications of Piere Bourdieu’s Works for Theory of Social Self-Organization, European Journal of Social Theory 6(4):387:408, 2003.
97. **Fuchs, Ch.**, The Selforganisation of Modern Society, Studies in Politikcal Ekonomy Vol., 2003.
98. **Fuchs Ch.**, TheSelf-organisation of Politics, Power and the Nation State, Social Science Research Network, 2003 [2014-01-12 :<http://ssrn.com/abstract=385222>].
99. **Fuchs Ch.**, Concepts of social self-organisation, Research paper intas project „ Human strategies in Complexity, 2013. [žiūrėta : 2014-02-05 <http://www.selforganization.org/results/papers/pdf/hsicpaper4.pdf>].
100. **Fuchs Ch., Hofkirchner W.**, Autopoiesis and critical social systems theory. In Autopoiesis in organization theory and practice, ed. R.Magalhaes and R.Sanchez, 111–129, Bingley: Emerald, 2009, ISBN: 978-1-84855-832-8.
101. **Fuchs Ch., Hofkirchner W.**, Postfortistische Globalisierung, Zeitschrift Marksistische Erneuerung, 152-165, 2002. [žiūrėta: 2014-07-15 <http://cartoon.iguw.tuwien.ac.at/christian/globalisierung3.html>]
102. **Fuchs Ch., John C.**, A Dynamic Systems View of Economic and Political Theory, In: Theoria: A Journal of Social and Political Theory. No. 113 (August 2007). pp. 23–52.
103. **Gabbott M., Hogg G.**, Consumers and services, Wiley, UK, 1998 ISBN 0 471 96269 4; p. 271.
104. **Galvanauskaitė E., Juralevičienė J.**, Teoriniai ir praktiniai viešojo administravimo politikacijos aspektai, viešojo politika ir administravimas, 2007, Nr.19, p. 98–108, ISSN 1648-2603.
105. **Garuckas R., Kaziliūnas A.**, E.valdžios ir viešojo sektoriaus sveikos Lietuvoje analizė, Viešojipolitika ir administravimas, 2008, Nr.23, p. 59–67, ISSN 1648-2603.
106. **Gaulė E.**, Viešojo valdymo decentralizavimo modelis reformų kontekste, Daktaro disertacija, KTU, 2010.
107. **Gasset CH.O.**, Masių sukilimas, Vilnius: Vaga, 2013, p. 224, ISBN: 9785415023349.
108. **Gečienė I.**, The Notion of Power in the Theories of Bourdieu, Foucault and Boudrillard, Sociologija. Mintis ir veiksmai. 2002, ISSN 1392-3358.

109. **Gimžauskienė E.**, Organizacijų veiklos vertinimo sistemos. – Kaunas: Technologija, 2007.
110. **Ginevičius R.**, Socioekonominių sistemų būklės kiekybinio įvertinimo problematika, Verslas: teorija ir praktika, 2009, 10(2):69-83.
111. **Giddens A.**, 2000 [1991]. Modernybė ir asmens tapatumas. Asmuo ir visuomenė vėlyvosios modernybės amžiuje. Vilnius: Pradaai.
112. **Green-Pedersen Ch.**, New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare states: The Role of Different Social Democratic Responses, Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol.15, No.2, April 2002 (pp. 271–294).
113. **Goldspin Ch., Kay R.**, Bridging the Micro–Macro Divide: A New Basis for Social Science, Human Relations, 2004; 57; 597, [Žiūrėta: 2014-03-18 <http://lifeandmind.files.wordpress.com/2008/07/1.pdf>].
114. **Göbel E.**, Theorie und Gestaltung der Selbstorganisation, Duncker & Humblot, Berlin, 1998, ISBN-3-428-09434-4.
115. **Gudelis D., Guogis A.**, Pilietinė visuomenė ir socialinė politika: Naujosios viešosios vadybos galimybės, Filosofija, Sociologija, 2003, Nr.4, ISSN 0235-7186.
116. **Gudelis D., Guogis A.**, Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai, Viešoji politika ir administravimas, 2003, Nr.4, p. 26–34, ISSN 1648-2603.
117. **Gudžinskienė V.**, Konstruktyvizmo ištakos Lietuvoje ugdant socialinius įgūdžius, Pedagogika, 2011, ISSN 1392-0340.
118. **Guogis A.**, Globalizacijos poveikis socialinei apsaugai ir socialinei atskirčiai, Politologija, 2004, 4 (36), p. 78-109, ISSN 1392-1681.
119. **Guogis A., Gudelis D.**, Socialinių paslaugų sektoriaus plėtros galimybės Lietuvoje, Viešoji politika ir administravimas, 2005, Nr.12, ISSN 1648-2603.
120. **Guogis A.**, Dėl Lietuvos socialinės apsaugos sampratos, Socialinis darbas, 2008, Nr.7 (12)
121. **Guogis A.**, Socialinis politikos modeliavimas Europos integracijos procese, Viešoji politika ir administravimas, 2006, Nr.17, ISSN 1648-2603.
122. **Guogis A.**, Globalizacijos poveikis socialinei apsaugai ir socialinei atskirčiai, Politologija, 4 (36), 2004, p. 78–109, ISSN 1392-1681.
123. **Guogis A., Rakšnys A.V.**, Viešojo administravimo modelių vystymosi perspektyvos modernizmo ir postmodernizmo idėjų šviesoje, Tiltai, 2014/2, ISSN 1392-3137.
124. **Harris J., White V.**, Modernising Social Work: Critical Considerations, Policy Press, 2009, p. 216, ISBN-13: 978-1847420053.
125. **Hebdon R., Jallete P.**, The restructuring of municipal services: Canada-United states comparison. Government and policy, 26,1, 2008.
126. **Head B.W.**, „Three lenses of evidence-Based policy“. The Australian Journal of Public administration, 2008, Vol. 67, No.1, 4.
127. **Hejl P. M.**, Towards a Theori of Social Systems: Self-organisation and Self-Maintenance, Self-Reference and Syn-Reference, In : Ulrich/Probst, 1984, p. 60–78.
128. **Held D., McGrew A., Goldblatt D. ir Perraton J.**, Globaliniai pokyčiai: politika, ekonomika ir kultūra, Vilnius: Margi raštai, 2002.
129. **Hernes T.**, Four ideal–type Organizational Responses to Nev Publik Management Reforms ad Some Consequences, International Review of Administrative Science, Sage Publications, 2005, Vol. 71(1), 5-17.

130. **Hollis M.**, Socialinių mokslų filosofija, ISSN 1392-1673; ISBN 9986-39-157-1; Cambridge University Press, 1994; Vertimas, Algirdas Degutis, 2000.
131. **Horkheimer M., Adorno Th. W.**, Apšvietos dialektika, (1947), Margi raštai, Vilnius 2006, ISSN 1392-1673.
132. **Hood Ch., Margetts H.**, The Drive to Modernize, Paradoxes of Modernization, Helen Margetts, Perri 6, and Christopher Hood, 2010, ISBN-13: 97801995735.
133. **Hülsman M., Wysick Ch., Agarval R., GrappJ.**, Prologue to Autonomous Cooperation — the Idea of Self-Organisation as its Basic Concepts, In :Understanding Autonomuos Cooperation and Control in Logistics, Hülsman M., Wind K.,2007, p. 23-44 ISBN 978-3-540-47450-0.
134. **Indrašienė V., Katkonienė A.**, Pagalbos namuose paslaugų teikimo vertinimas, Socialinio darbo teorija ir praktika, 2011, 10 (2), ISSN 2029-2775.
135. **Inglehart R.**,Modernization and postmodernization: Cultural, economic, and political change in 43 societies(Vol. 20)., 1997, Princeton, NJ: Princeton University Press.
136. **Inglehart R., & Baker W. E.**, Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values. American sociological review, 2000, p. 19-51.
137. **Inglehart, R., & Welzel, C.** Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence. Cambridge University Press, 2005.
138. **Yin R.K.**, Case study research: Design and methods (4th ed.)Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2009,ISBN-10 1452242569.
139. **Jessop,B.**, The Future of the Capitalist state. Cambridge. Polity. 2002 ISBN- 9780745622736.
140. **Jokubaitis A.**, Postmodernizmas ir politika, Politologija, 2002/3 (27), ISSN 1392-1681.
141. **Jokubaitis A., Norkus Z.**, Socialinės gerovės koncepcijos ir pilietybės renta kaip viešosios politikos orientyrai, Sociologija. Mintis ir veiksmas, 2006/2, ISSN 1392-3358.
142. **Jonavičius L.**, Struktūros ir jų persidengimas: teorija ir praktika; Polityology (politologija), Issue:2/2009, p. 59-89.
143. **Kaase M., Newton K.**, Beliefs in Government, Published to Oxford Scholarship, 1998, ISBN-13: 9780198294726.
144. **Kanišauskas S.**, „Postmodernistiniai“ mokslas ir filosofija: santykis ir problemos, Filosofija, sociologija, 2005 Nr.1 p. 45-59, Lietuvos mokslų akademijos leidykla, 2005.
145. **Kanišauskas S.**,Sinergetinio pasaulėvaizdžio kontūrai. Filosofiniai moksliniai aspektai, MRU, 2008 ISBN- 9789955190783.
146. **Kardelis K.**, Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai, 2-asis pataisytas ir papildytas leidimas,Kaunas, 2002.
147. **Karl P.**, The Logic of scientific Discovery (2nd edition).New York: Routledge Classics,2002
148. **Karpavičiūtė I.**, Tarptautinių santykių disciplinė raidair ketvirtieji tarpparadigminiai ginčai, ISSN 1822-9212 [Žiūrėta 2014-10-23: http://vddb.library.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:j.04~2009~ISSN_2029-0225.V_5.PG_99-120/DS.002.0.01.ARTIC].
149. **Kendall M. G., Stuart A.**, The advanced theory of statistics. 3rd edition. London: C. Griffin; NewYork: Hafner, 1970. ISBN 0852642393 (v. 3). p. 585.
150. **Kettl D.F.**, The Global Public Management Revoliution. A raport on the Transformation ofGovernance, Washington: Brookings Institution Press, 2000.
151. **Kindurys V.**, Geri klientų atsiliepimai – svarbi priemonė paslaugų verslui plėtoti. - Portr // Lietuvos ūkis. 1998, Nr. 3/4, p. 30-31.

152. **Kizins M., Dagilytė S. ir kt.**, Nacionalinis politikos institutas, Nevyriausybiųjų organizacijų dalyvavimas teikiant viešąsias paslaugas: administracinės ir teisinės aplinkos analizė, 2005.
153. **Klein N.**, Šoko doktrina: katastrofų kapitalizmo iškilimas, Kitos knygos, 2009, ISBN 978-9955-640-87-5.
154. **Klenk T.**, Nullmeier F., Public Governance als Reformstrategie. 2.Auflage. Duesseldorf, 2004, ISBN 3-935145-72-1.
155. **Kloviėnė L.**, Veiklos vertinimo sistemos adekvatumas verslo aplinkai. Kaunas: Technologija, 2012.
156. **Knost P., Paslack R.**, Zur Geschichte Der Selbstorganisationsforschung: Ideengeschichtliche Einführung Und Bibliographie (1940-1990), 1990, ISBN: 9783893701414.
157. **Kriauzaitė E.**, (2007). Socialinių paslaugų kokybės vertinimas. Kaunas: Lietuvos žemės ūkio universitetas. Socialinis darbas, 2010, Nr. 9(1).
158. **Koci M.**, Chapter 10 Culture and Public Management Reforms: A Review and Research Agenda on the Basis of Experiences in Switzerland. Kuno Schedler, Isabella Proeller, in (ed.) Cultural Aspects of Public Management Reform (Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 16), 2007, Emerald Group Publishing Limited, pp. 249–274.
159. **Korsakaitė D.**, Viešasis interesas valstybinio reguliavimo požiūriu: sampratos analizė ir formulavimas. *Ekonomika*. 2006, 76:36–53.
160. **Kondrotaitė G.**, Evaluation of the Quality of Public services in Lithuanian Municipalities, Intelektinė ekonomika, 2012, Vol. 6, No. 3(15), p. 393–411, ISSN 1822-8038.
161. **Kotova L.**, Socialinio darbo paslaugų privatizavimas, VU, Lietuvos Socialinių tyrimų centras, daktaro disertacija, Socialiniai mokslai, Vilnius 2013.
162. **Kuhn S. T.**, Mokslų revoliucijų struktūra, Pradai, Vilnius, 2003, ISBN 9986-943-87-6.
163. **Lane J. E.**, Viešasis sektorius. Sąvokos modeliai ir požiūriai. 2001, 461 p., ISBN 9986-09-228-0.
164. **Leydesdorff L.**, IS SOCIETY A SELF-ORGANIZING SYSTEM? Journal for Social and Evolutionary Systems 16 (1993) 331-49.
165. **Leonavičius V., Keturakis S.**, Sovietinė globalioji modernybė ir globalumo-lokalumo suvokimas sovietinėje Lietuvoje, Sociologija. Mintis ir veiksmai. 2002/2 ISSN 1392-3358.
166. **Lewis J.** 2004. The State and the Third Sector in Modern Welfare States: Independence, Instrumentality, Partnership, *The Third Sector in Europe*, p. 169–188.
167. **Lienhard A.**, Public Private Partnerships (PPPs) in Switzerland: experiences-risks-potentials. (2006) International Review of Administrative Sciences 72(4):547-563.
168. **Lipsky M.**, Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russel Sage Foundation, 1980.
169. **Lyotard J.F.**, Postmodernus būvis: šiuolaikinių žinojimų aptariant, Baltos lankos, 1993 (vertimas į lietuvių kalbą) ISBN 9986-403-04-9.
170. **Lydeka Z.**, Rinkos ekonomikos tapsmas: monografija, Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2001. ISBN: 9986501660 ; UDK: 330.
171. **Luhmann N.**, Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie / Niklas Luhmann. - 4. Aufl. - Frankfurt am Main : Suhrkamp, 1991 (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft; ISBN 3-518-28266-2. [žiūrėta 2013-05-13: <http://stefenroth.files.wordpress.com/2012/03/soziale-systeme.pdf>].

172. **Luobikienė I.**, Sociologinių tyrimų metodika, Kaunas: Technologija, 2006.
173. **Magalhaes R., Sanchez R.**, Autopoiesis in organization theory and practice, Bingley: Emerald, 2009, ISBN: 978-1-84855-832-8 [žiūrėta 2013-12-13]. <http://upecen.edu.pe/ebooks/Administraci%C3%B3n/Autopoiesis%20in%20Organization%20Theory%20and%20Practice.%20Rodrigo%20Magalhaes%20and%20Ron%20Sanchez.pdf>].
174. **Malik F.**, Systemic Management, Evolution, Self-organisation, 2009 (new edition), in German: ISBN 978-3-258-07494-8.
175. **Marcinkevičiūtė L., Petrauskienė R.**, Socialinių paslaugų teikimo tobulinimo aktualijos kaimiškose seniūnijose, Viešojo politika ir administravimas, 2007 Nr. 21, ISSN 1648-2603.
176. **Margetts H.**, Modernization Dreams and Public Policy Reform, Margetts, H. Peri, Hood Ch., Paradoxes of modernisation, 2010, ISBN-13: 9780199573547.
177. **Marcuse H.**, One-Dimensional Man, Boston: Beacon, 1964 [žiūrėta 2013-09-15 <http://www.marcuse.org/herbert/pubs/64onedim/odm2.html>] .
178. **Martišius S.A.**, Ekonominių teorijų raida 1870–1970m., Pinigų studijos, 2005, http://www.elibrary.lt/resursai/DB/LB/LB_pinigu_studijos/Pinigu_studijos_2005_02_03.pdf [žiūrėta 2014-01-04, 15.00].
179. **Marks, G. N.**, Modernization theory and changes over time in the reproduction of socioeconomic inequalities in Australia. *Social Forces*, 2009, 88(2), p. 917–944.
180. **Matkevičienė R.**, Luhmano sistemų teorijos taikymas politikos komunikacijoje, Informacijos mokslai. 2006, ISSN 1392-0561.
181. **Maton, K.** (2008). Habitus. In M. Grenfell (Ed.), *Pierre Bourdieu: Key Concepts* (pp. 49–67). Durham, GBR: Acumen.
182. **Matulionis A. V.** Socialiniai tyrimai Lietuvoje: dabartis ir perspektyvos, Filosofija. Sociologija. Nr. 2. 2003.
183. **Mastronardi, Ph., Schedler, K.**, New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs, Bern, Stuttgart etc.: Paul Haupt, 1998.
184. **Melnikas B.**, Nauji iššūkiai biurokratijai: internacionalizavimo procesai, tinklaveika, tarpsektorinė konvergencija. Biurakratija demokratinėje visuomenėje. Ats. red. A. Raipa., Kaunas: Technologija, 2011.
185. **Merriam S.B.**, Qualitative research and case study applications in education. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.
186. **Morgan E.**, *Is Modernisation Theory still relevant in the 21st century?* Original Research Dissertation GG4298, University of St Andrews, May 2013.
187. **Motiečienė R., Naujanienė R.**, Socialinių paslaugų sistemos dalyvių, socialinių darbuotojų ir klientų patirties kritinė refleksija, 2011, Nr.7(1), Socialinis darbas, patirtis ir metodai, ISSN2029-0470.
188. **Muller K.**, 1992, Modernizing Eastern Europe: theoretical Problems and Political Dilemmas. *European Journal of Sociology* 33:109-150
189. **Nakrošis V.**, Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą?, Politologija, 2011, ISSN 1392-1681, p. 65–98.
190. **Nekrašas E.**, Pozityvizmo ir postpozityvizmo ginčas socialiniuose moksluose, Politologija, 2010, p. 76–97, ISSN 1392-1681 [žiūrėta 2014-06-20: <http://www.leidykla.eu/fileadmin/Politologija/57/76-97.pdf>].

191. **Newman J., Glendding C., Hughes M.**, Beyond Modernisation? Social Care and the Transformation of Welfare Governance, *Journal of Social Policy*, 37(4), pp. 531–557, Cambridge University Press, 2008.
192. **Norkus Z.**, Kondratjevo bangos ir kapitalizmo tipai, *Sociologija*. Mintis ir veiksmai. 2010/2(27), ISSN 1392-3358.
193. **Parsons W.**, Viešojo politika, Vilnius: Eugrimas, 2001.
194. **Parsons W.**, Общество как социальная система., Москва: ЛИПГУ, 2002.
195. **Patapas A., Bakinaitė L.**, Papildomumo modelio analizė viešojo valdymo reformos aspektu, Viešojo politika ir administravimas, 2011, Nr.2, p. 183–196, ISSN 1648-2603.
196. **Peck R., Olsen C., Devore J.**, Introduction to Statistics and Data Analysis. Belmont: Brooks/Cole. 2009.
197. **Peters B.**, Biurokratijos politika. Vilnius: Prada, 2002.
198. **Pfiffner J. P.**, Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency; Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König, A. Benz, H. Siedentopf, K.P. Sommermann, Berlin, Germany: Duncker & Humboldt, 2004), pp. 443–454. [žiūrėta 2013-07-14 : http://pfiffner.gmu.edu/files/pdfs/Book_Chapters/NewPublicMgt.doc.pdf].
199. **Pierre J.**, (ed.) Bureaucracy In The Modern State: An Introduction To Comparative Public Administration. Aldershot, Edward Elgar, 1995.
200. **Pierson, P.**, The new politics of the welfare state., Oxford university press, 2001.
201. **Pivoras S., Visockytė E.**, Viešojo valdymo koncepcijos ir jų taikymas tiriant valstybės tarnybos reformas, Viešojo politika ir administravimas, 2011, T. 10, Nr. 1, p. 27–40.
202. **Podvezko, V.** Ekspertų įverčių suderinamumas. Ūkio technologinis ir ekonominis vystymas. 2005, 11(2): 101–107.
203. **Pole Ch.J., Lampard R.**, Practical Social Investigation. Qualitative and Quantitative Methods in Social Research. – London, New York: Pearson Education, 2002.
204. **Politt Ch., Bouckaert G.**, Public Management Reform: a Comparative Analysis. (2000) Oxford, Oxford University Press.
205. **Pollitt Ch., Bouckaert G.**, Viešojo valdymo reforma. Vilnius: Algarvė, 2003.
206. **Popper K.R.**, Istorizmo skurdas, Vilnius. Mintis. 1992, ISBN 5-417-00569-X.
207. **Powell, M., Hewitt, M.**, Welfare state and welfare change, 2002, Open university Press. Buckingham, Philadelphia.
208. **Prasad N.**, Privatisation Results: Private Sector Participation in Walter Services After 15 Years, *Development Policy Review*, 2006, 24 (6) 669–692.
209. **Prudhomme R.**, The dangers of Decentralization, *The World Bank Research Observer*, 10:201–220, 1995.
210. **Pupšienė P.**, Viešojo sektoriaus reformos poveikis žmoniškųjų išteklių vadybai, Management theory and studies for rural business and infrastructure development. 2010, Nr. 20(1). Reserch papers.
211. **Puškorius S., Raipa A.**, Teoriniai viešojo sektoriaus veiklos modernizavimo aspektai, Viešoji politika ir administravimas, 2002, Nr. 2, p. 9–17, ISSN 1648-2603.
212. **Puškorius S.**, Viešasis administravimas kuriant informacinę (pilietinę) visuomenę (vadybinis aspektas). Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2000. P. 76.

213. **Puškorius S.**, Reformų valdymo problemos, *Jurisprudencija*, 2001, 21(13)138-145.
214. **Raadschelders J.C.N.**, *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government*, 2011, ISBN-13: 9780199693894.
215. **Radin B.A.**, *The Instrument of Intergovernmental Management*. In Peters, G.B. in Pierre J. (Eds.) *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications, 2003.
216. **Raipa A.**, Viešojo politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra sąveika, *Viešojo politika ir administravimas*, 2002, Nr. 1, p. 11–20, ISSN1648-2603.
217. **Raipa A.**, Socialiniai pokyčiai ir modernus viešasis administravimas, *Filosofija, sociologija*, 2001, Nr. 2, p. 54–62, ISSN 0235-7186.
218. **Raipa A.**, Socialiniai pokyčiai ir naujos viešojo valdymo sistemos, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2008.1(10)127 131, p. 127–130, ISSN 1648-9098.
219. **Raipa A.**, Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčių kryptys ir tendencijos, *Viešojo politika ir administravimas*, 2009, Nr. 30, p. 22–32, ISSN1648-2603.
220. **Raipa A.**, Viešojo valdymo evoliucija XX–XXI a. sandūroje: socialinė dimensija, *Socialinis darbas*, 2011, Nr. 10(1), p. 78–85.
221. **Raipa A., Backūnaitė E.**, Decentralizacijos reformų: teoriniai ir taikomieji aspektai, *Viešojo politika ir administravimas*, 2004, Nr. 7, ISSN 1648-2603.
222. **Raipa A., Jurkšienė L.**, Inovacijų vieta viešojo valdymo modernizavimo struktūroje: teorinis aspektas, *Viešojo politika ir administravimas*, 2013, T.12, Nr.2/2013, Vol.12, No.2, p. 226–235, ISSN 1648-2603.
223. **Raipa A., Skietrys E.**, Viešosios ir privačios partnerystės socialinio vertinimo teoriniai aspektai. *Socialinis darbas*. 2009, 8 (1) p. 11–16.
224. **Raipa A., Domarkas V., Chlivickas E. ir kt.**, Įvadas į viešąjį administravimą, *KTU, Technologija*, 2010, ISBN-978-9955-25-711-0.
225. **Ramsay, J.** Problems with empiricism and the philosophy of science: Implications for purchasing research. 1998. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, Vol. 4, p. 163–173.
226. **Ricoeur P.**, Interpretacijos teorija: diskursas ir reikšmės perteklius, *Baltos lankos*, 2000, ISBN 9986-813-59-X.
227. **Rieder S., Widmer Th.**, *Kantone im Wandel Reformaktivitaeten der Schweizer kantone Zwischen 1990 und 1999: Ursachen, Ausgestaltung und konsequenzen*, 2007, ISBN 978-3-258-07249-4.
228. **Rinkevičius L.**, Rizikos bei dvigubos rizikos visuomenės teorija ir jos taikymas sociologinei Lietuvos visuomenės raidos diagnostikai, *Sociologija. Mintis ir veiksmas*. 2002/2 ISSN 1392-3358.
229. **Ritzer G.**, *Modern sociological theory* (7th ed.). Boston (Mass.); London: McGrawHill, 2008.
230. **Rodger J.J.**, *From a welfare state to a welfare society: the changing context of social policy in postmodern era*. 2000. Macmillan Press Ltd.
231. **Romzek S.B.**, Dynamics of public sector accountability in an era of reform, *International Review of Administrative Sciences*, 2000, Nr. 66, p. 21–44.
232. **Romzek B., Johnson J.M.**, State Social Services Contracting: Exploring the Determinants of Effective Contract Accountability, *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 4, 2005.

233. **Rostow W. W.**, The stages of economic growth: A non-communist manifesto. 1960, Cambridge University Press.
234. **Rowe G., Frewer L.J.**, A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology & Human Values* 30(2). 2005P. 251-290.
235. **Rubavičius V.**, Genetinis diskursas medijų kultūroje: gundymas prekiniu nemirtingumu. 2009 /76, ISSN 1392-1274.
236. **Rubavičius V.**, Postmodernus kapitalizmas, *Kitos knygos*. 2010, p. 296, ISBN 978—609-427-000-0.
237. **Obrazcovas V, Savas S.**, Bendra privatizacijos priedaidų charakteristika, *Viešoji politika ir administravimas*, 2004, Nr. 9, p. 14–20, ISSN1648-2603.
238. **Orlikowski, W.J., Baroudi, J.J.**, Studying Information Technology in Organizations: Research Approaches and Assumptions, *Information Systems Research* (2), 1991, pp. 1–28.
239. **Ozer B., Seker G.**, Complexity theory and Public Policy: a New Way to put New Public Management and Governance in Perspective, Suleyman Demirel University, The Journal of fakulty of Economics and Administrative Scinces, Y.2013, Vol.18, No1, pp. 89–102.
240. **Sabine Gh., Thorson TH. L.**, Politinių istorijų teorija. *Margi raštai*. 2008, p. 938, ISBN 9789986093497.
241. **Saint–Martin D.**, Building the New Managerialist State, Published to Oxford Scholarship, 2004, ISBN-13: 9780199269068.
242. **Scharpf F. W.**, Max-Planick- Institute for the Study of Societies, The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, MPIfG Working Paper02/8, July 2002, [žiūrėta 2014-08-13 <http://hdl.handle.net/10419/44265>].
243. **Schedler K.**, Public managers as multi –rational managers, Propositions on the effective management of multiple rationalities, CEMS PhD Conference, Copengagen, 2012.
244. **Schedler K.**, Denkanstöße zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. 10 Jahre New public Management in der Schweiz, 2005, p. 223–235. Bern: Paul Haupt: ISBN 3- 258-06872-0.
245. **Schedler K.**, Gewährleistungsstaat - eine Konzeption für den Staat im New Public Management, *Berliner Debatte INITIAL*, 11(3), 2000, ISSN 0863-4564.
246. **Schedler K., Felix J.** Quality in Public Management: the Customer Perspektive *International Public Management Journal* 3 (2000), 125 –143, copyright with Elsevier Science Inc
247. **Schedler K.**, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Begriffe und aktueller Stand der Entwicklung, Donatella Pulitano, *New Public Management. Terminologie – terminologie–terminologia*, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt, 2000, S. 33–47.
248. **Schedler K.**, Public Management und Public Governance, Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg(Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, S. 253-268.
249. **Schedler K.**, Politiker und Verwaltungsmanager in der Reform - Konflikt oder Symbiose? Eine Analyse anhand von Reformen in der Schweiz der moderne staat. *Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Nr. 1/2008, S. 165-183.
250. **Schedler K.** Modernisierung der finanziellen Führung der öffentlichen Hand, *Der Schweizer Treuhänder* Nr. 9/2000, S. 983 – 988 (inkl. französische Zusammenfassung).

251. **Schedler K.**, „15. DEVELOPING PERFORMANCE INDICATORS AND MEASUREMENT SYSTEMS IN PUBLIC INSTITUTIONS“, Kuno Schedler, and Riccardo Mussari, in (ed.) *Strategies for Public Management Reform (Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 13)*, Emerald Group Publishing Limited, pp. 371–394, 2004.
252. **Schedler K., Ösze D.** *Performance Measurement in Öffentlichen Verwaltungen*, Klingebiel, Norbert (Hrsg.), *Performance Measurement & Balanced Scorecard*, München: Vahlen, 2001. S. 259–276.
253. **Schedler K., Proeller I.**, 2007, *Public Management as a Cultural Phenomenon. Revitalizing Societal Culture in International Public Management Research*, „Research in Public policy and Management, Vol. 16, Emerald group Publishing Limited, p. 3–28 [Žiūrėta 2013-02-13 [http://dx.doi.org/10.1016/S0732-1317\(07\)16001-2](http://dx.doi.org/10.1016/S0732-1317(07)16001-2)].
254. **Schedler K., Mastronardi Ph.**, *Redesigning Political Governance: Reforms in Parliamentary Committees’ Work in Switzerland*, *The Policy Studies Journal*, Vol. 33, No. 2, 2005.
255. **Schedler K., Jones R.L., Mussari R.**, „1. ASSESSMENT OF PUBLIC MANAGEMENT REFORM AND STRATEGY“, Jones, Kuno Schedler, and Riccardo Mussari, in *Strategies for Public Management Reform (Research in Public Policy Analysis and Management, Vol.13)*, Emerald Group Publishing Limited, pp. 1–15, 2004.
256. **Seidl D.**, *Luhmann’s theory of autopoietic social system*, LMU, 2004-2. [žiūrėta 2013-03-21 http://www.zfogg.bwl.uni-muenchen.de/files/mitarbeiter/paper2004_2.pdf].
257. **Seidl D., Shoenborn D.**, *Niklas Luhmann’s Autopoietic Theory of organisations: Contributions, Limitations, and future Prospects*, IOU Working Paper No.105, 2010. [žiūrėta 2014-04-23 <http://ssrn.com/abstract=1552847>].
258. **Sidrys I.**, *Niklaso Luhmano autopoiezės teorijos pritaikymas teisės sistemai*, *Sociologija. Mintis ir veiksmai*, 2001, Nr.3–4 ISSN 1392-3358. [žiūrėti 2013-05-15 http://www.ku.lt/wp-content/uploads/2013/03/2001_nr_3-4-44-55.pdf].
259. **Smalskys V.**, *Kontinentinės Europos viešojo administravimo genezė, Viešojo politika ir administravimas*, 2002, Nr. 1, p. 55–60, -ISSN1648-2603.
260. **Smalskys V.**, „Gerovės valstybės“ ir socialinės viešosios politikos kryptių teoriniai aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*, 2005, Nr. 11, p. 86–94, ISSN1648-2603.
261. **Smalskys V.**, *Viešojo administravimo modernizavimo priežastys, Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2010.1 (17).90-100, ISSN-1648-9098.
262. **Skocpol T.**, *Wallerstein’s world capitalist system: A theoretical and historicalcritique*. *The American Journal of Sociology*, 1977, 82(5), 1075-1090.
263. **Skučienė D.**, *Individualizacijos plėtra socialinių rizikų draudimo srityje*, *Filosofija, sociologija*, 2006, Nr. 2, p. 44–52.
264. **Skuodis M.**, *Naujųjų Europos Sąjungos valstybių narių gerovės režimų vieta tradicinių Europos socialinių modelių tipologijoje*, *Filosofija, Sociologija*, 2009., T.20, Nr. 2, p. 130–145.
265. **Slater D., Tonkiss F.**, *Rinkos visuomenė, Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, Vilnius*, 2004, p. 341, ISBN 9986-39-365-5.
266. **Spector M., Kitsuse J. I.**, *Constructing social problems*, 2009 (fourth printing), p. 183, ISBN 0-7658-0716-5.
267. **Stake R. E.**, *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage. 1995.

268. **Stake R. E.** Qualitative case studies. In N. K. Denzin, & Y.S. Lincoln (Eds.), *The Sage handbook of qualitative research* (3rd ed., pp. 443-466). Thousand Oaks, CA: Sage, 2005.
269. **Staponkienė J.**, Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas, *Viešojo politika ir administravimas*, 2005, Nr.15, p. 83–91,- ISSN 1648-2603.
270. **Stasiukynas A.**, Visuomenės dalyvavimas Lietuvos elektros energetikos sektoriaus valdyme, *Viešojo politika ir administravimas*, 2010, Nr.32, p. 104–119, ISSN 1648-2606.
271. **Statkus N., Paulauskas K.**, TARP GEOPOLITIKOS IR POSTMODERNO: kur link suka Lietuvos užsienio politikai? Generolo Jono Žemaičio karo akademija, 2008, ISBN 978-9955-423-67-6.
272. **Šerpytis K.**, Viešųjų pirkimų centralizavimo finansinės naudos valstybei vertinimas (Lietuvos atvejo tyrimas), *Daktaro disertacija, Socialiniai mokslai, Ekonomika (04 S), VU*, 2011.
273. **Švedaitė B.**, Socialinio darbo sistema Lietuvos visuomenės kaitos kontekstu, *Acta paedagogica Vilnensia*, 2004/12, ISSN 1392-5016.
274. **Tidikis R.**, Socialinių mokslų tyrimų metodologija, MRU,2003, 627p. ISBN 9955-563-26-5.
275. **Tippis D.C.**, *Modernization Theory and the Comparative Study of Societies: A Critical perspective*, University of California, Berkeley, *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 15, No. 2 (Mar., 1973), pp. 199-226 Published by: Cambridge University Press Stable URL [Žiūrėta :2013-08-12 <http://www.jstor.org/stable/178351>].
276. **Titmuss R.M.**, *Social Policy*, London: Allen and Unwin, *What is Social Policy?*, 1974 [žiūrėta 2014-07-10, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/welfare-state/titmuss.pdf>].
277. **Trakštelys K.**, Vėlyvosios modernybės švietimo sistema: visuomenės homonegizacija ar socialinė diferenciacija? , *Socialinis darbas*, 2008, Nr. 7 (3).
278. **Trumpulis U.**, Viešojo intereso koncepcijų įvairovė ir jų vertinimas, *Socialinių mokslų studijos*, 2010, 4(8), p. 217–231, ISSN-2029-2244.
279. **Toffler A.**, *The Third Wave* , 1980, Bantam Books ISBN 0-553-24698-4.
280. **Tumėnas A.**, Naujoji viešojo vadyba ir jos mitai, *Viešojo politika ir administravimas*, 2008, Nr. 25, p. 38–49, ISSN 1648-2603
281. **Tumėnas A.**, Valstybinių organizacijų reformų ir pokyčių teorinė analizė, *Daktaro disertacija*, 2010, MRU, p. 302.
282. **Uhr J.**, Ethics and the Australian public service: making managerialism work. *Current Affairs Bulletin*. 1990, Vol. 66, No. 11, 22–47.
283. **Valantiejus A.**, Sociologijos dialogas kaip metodinė abejonė, *Filosofija, sociologija*, 2002, Nr.1, ISSN 0235-7186.
284. **Valantiejus A.**, Postmodernizmas ir epistemologinio reliatyvizmo spąstai, *Sociologija. Mintis ir veiksmas*. 2003/2, ISSN 1392-3358.
285. **Valackienė A.**, Sociologinis tyrimas, Kaunas: Technologija, 2004.
286. **Valenta A.**, Socialinės paslaugos – dabartis ir rytojūs: <http://www.lass.lt/mz / 200003/str04.htm>.
287. **Vanagas R.**, Naujosios viešosios vadybos taikymo galimybės šalies vietos savivaldos sistemoje esant dabartinei teisinei bazei, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2006. 2(7): 160-169. ISSN 1648-9098.
288. **Van Slyke D.M.**, *The Methology of Privatization in Contracting for Social Services*, *Public Administration Review*, 2003, Vol. 63, No. 3.

289. **Vaicekauskienė V.**, Sistemų teorijos integravimas į socialinio darbo veiklą, Logos, 2009, ISSN 0868-7692.
290. **Vec M., Hütt M.T., Freund A.M.**, Selbstorganisation – ein Denksystem für Natur und Gesellschaft, Böhlau Verlag GmbH Köln, 2006, ISBN 3-412-22105-8.
291. **Viešosios politikos ir vadybos institutas**, Socialinės integracijos paslaugų socialiai pažeidžiamų ir socialinės rizikos asmenų grupėms situacijos, poreikių ir rezultatyvumo vertinimas, siekiant efektyviau panaudoti 207-2013m. ES struktūrinę paramą, vertinimo ataskaita, 2011.
292. **Vigoda E.**, From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration *Public Administration Review*, 2002, Vol. 62, No.5, p. 527–540.
293. **Žalimienė L.**, Socialinės globos pagyvenusiems asmenims kokybė ir jos vertinimas, 2005, p. 190.
294. **Žalimienė L., Lazutka R.**, Socialinės globos paslaugos Lietuvoje: nuo hierarchinio priemšrios globos ekonomikos modelio, 2009, Pinigų studijos, 2: 22-36.
295. **Žalimienė L., Rimšaitė E.**, „Nevyriausybių organizacijų metamorfozės – nuo labdaringos pagalbosvargšams XVIII amžiuje iki socialinių paslaugų rinkos dalyvio šiuolaikinėje visuomenėje“ *Socialinis darbas: mokslo darbai*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2007. Nr. 6(1), p. 90, ISSN 1648-4789.
296. **Žydzūnaitė V., Rupšienė L., Bitinas B.** Kokybinių tyrimų metodologija. Klaipėda: S. Jokužio leidykla-spaustuvė, 2008. ISBN: 9789986312673. 304 p.
297. **Židonis Ž., Jaskūnaitė N.**, Lietuvos viešojo valdymo reformų retorika, Viešojo politika ir administravimas, 2011, T.10, Nr.3/2011, ISSN 1648-2603.
298. **Warner E.M., Bel G.**, Competition or monopoly? Comparing Privatization of local Public Seviles in the US and Spain, *Public Administration* Vol.86. No 3, 2008 (723–735).
299. **Welzel, C., Inglehart, R., Kligemann, H. D.** The theory of human development: A cross-cultural analysis. *European Journal of Political Research*, 2003 42(3), p. 341–379.
300. **Wendt W.R.** 1990: Geschichte der Sozialen Arbeit. Stuttgart:Enke.
301. **Wilson, T.** Mokslinio tyrimo metodų struktūra: naujas žvilgsnis į tipologiją. Knygotyra, 2001 Vol. 37, Prieiga per internetą: www.leidykla.vu.lt/inetleid/knygot/37/str20.pdf.
302. **Witt U.**, Self-Organisation and economics- what is new?, *Structural Change and Economic Dynamics* 8, 1988, p. 489–507. [žiūrėta 2013-10-12, http://www.econ.mpg.de/files/2004/staff/witt_SelfOrganisationAndEconomics.pdf]

Teisės aktai:

303. Lietuvos Respublikos Konstitucija. 1992 m. spalio 25 d. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.
304. Lietuvos Respublikos Socialinių paslaugų įstatymas, 2006 m. sausio 19 d. Nr. X-493 *Valstybės žinios* 2006, Nr. 17-589.
305. Lietuvos Respublikos Seimo 2002m. lapkričio 12d. nutarimas „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“ Nr. IX-1187.
306. Lietuvos Respublikos Seimo 1992 m. gruodžio 17 d. nutarimas Nr. I-23 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. *Valstybės žinios*. 1993, Nr.1-5.
307. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gegužės 19 d. nutarimas Nr. I-464. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 43-772.

308. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 8 d. nutarimas Nr. 700 „Dėl Vyriausybės programos įgyvendinimo papildomų priemonių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 62-1216
309. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. kovo 28 d. nutarimas Nr. 394 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo veiksmų ir krypčių“. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 30-753.
310. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. gegužės 27 d. nutarimas Nr. 519 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997–2000 metų veiklos programos įgyvendinimo priemonių“. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 48-1165.
311. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 57-2312.
312. Lietuvos Respublikos finansų ministro ir Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2003 m. vasario 21 d. įsakymas Nr. 1K-047/1Y-58 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro, Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro 2000 m. gegužės 3 d. įsakymo Nr. 112/50 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pripažinimo netekusiu galios“. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 21-911.
313. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 24 d. nutarimas Nr. 330 „Dėl ministrams pavedamų valdymo sričių“. *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 38-1784.
314. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos patvirtinimo“, *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 488.
315. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. vasario 7 d. nutarimas Nr. 171 „Dėl viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programos patvirtinimo“, *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 22-1009.
316. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimas Nr. 1511 „Dėl vykdomosios valdžios sistemos santaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 138-6075.
317. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. vasario 25 d. nutarimo Nr. 189 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2012 m. programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“ 2 lentelė „Septynių esminių permainų 2008–2009 m. įgyvendinimo priemonės“. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 33-1268.
318. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gegužės 9 d. nutarimas Nr. 360 „Dėl Socialinės paramos koncepcijos“. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 36.
319. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 29 d. nutarimas Nr. 111 „Dėl apmokėjimo už socialines paslaugas principų ir tvarkos patvirtinimo“, *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 12 – 278.
320. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 6 d. nutarimas Nr. 171 „Dėl Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 15-564.
321. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 18 d. Nr. 1178 „Dėl socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros 2004–2006 metų programos patvirtinimo“.
322. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. spalio 12 d. nutarimas Nr. 1000 „Dėl Socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros 2007–2009 metų programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 111-4213.
323. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. birželio 14 d. nutarimas Nr. 583 „Dėl mokėjimo už socialines paslaugas tvarkos aprašo patvirtinimo“, *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 68-2510.

324. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. spalio 10 d. nutarimas Nr. 978 „Dėl Socialinių paslaugų finansavimo ir lėšų apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 110-978.
325. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 15 d. nutarimas Nr. 1132 „Dėl Socialinių paslaugų planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 124-4705.
326. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 1998 m. rugsėjo 4 d. įsakymas „Dėl Socialinių paslaugų namuose plėtojimo kryptių ir Stacionarių globos įstaigų darbo efektyvumo didinimo nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 94-2621.
327. Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2000 m. liepos 7 d. įsakymas „Dėl valstybinių socialinės globos įstaigų reorganizavimo strategijos patvirtinimo“, *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 71-2991.
328. Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2006 m. balandžio 5 d. įsakymas Nr. A1-93 „Dėl socialinių paslaugų katalogo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 43-1570.
329. Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2006 m. balandžio 5 d. įsakymas Nr. A1-94 „Dėl Asmens (šeimos) socialinių paslaugų poreikio nustatymo ir skyrimo tvarkos aprašo ir Senyvo amžiaus asmens bei suaugusio asmens su negalia socialinės globos poreikio nustatymo metodikos patvirtinimo“ *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 43-1571.
330. Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2006 m. birželio 27 d. įsakymas Nr. A1-179 „Dėl Socialinės rizikos vaiko ar likusio be tėvų globos vaiko socialinės globos poreikio nustatymo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 73-2795.
331. Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2006 m. rugsėjo 9 d. įsakymas Nr. A1-255 „Dėl Socialinės globos poreikio vaikui su negalia nustatymo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 97-3793.
332. Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2006 m. balandžio 5 d. įsakymas Nr. A1-92 „Dėl Socialinių darbuotojų ir socialinių darbuotojų padėjėjų kvalifikacinių reikalavimų, Socialinių darbuotojų ir socialinių darbuotojų padėjėjų profesinės kvalifikacijos kėlimo tvarkos bei Socialinių darbuotojų atestacijos tvarkos aprašų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 43-1569

Interneto svetainių adresai:

333. European Policy Brief Privatisation and Liberalisation of Public services – Improving the Regulatory Framework. [žiūrėta 2014-05-23 http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy-briefs-pique_en.pdf].
334. Į rezultatus orientuoto ir įrodymais pagrįsto valdymo praktika Lietuvos ir užsienio šalių viešajam sektoriuje, 2011, UAB „Klaipėdos бага“ ISBN 978-609-460-008-1. [žiūrėta 2014-06-14]. http://www.lrv.lt/bylos/VORT/Konferencijos/2012-01-26-27/gerosios_praktikos_leidiny.pdf.
335. Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“. [žiūrėta: 2014-03-05]. <http://www.lietuva2030.lt/images/stories/2030.pdf>].
336. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, Valstybinio audito ataskaita „Socialinių paslaugų teikimas“ (2009-02-27, Nr. VA-P-10-16-4), www.vkontrolė.lt.
337. Lietuvos statistikos departamento informacija apie Socialines paslaugas 2012 m. [žiūrėta: 2013-09-08]. http://www.socmin.lt/public/uploads/1330_22-informacija_apie_socialines_paslaugas_2012_2013-06-28.pdf.

338. National Center for Public Productivity, Rutgers University. A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government Newark: National Center for Public Productivity, 1997. [žiūrėta 2014-06-06]. <http://newark.rutgers.edu/~ncpp/cdgp/Manual.htm>.
339. PIQUE policy Paper, Varieties and Variations of Public Service Liberalisation and Privatisation. [žiūrėta:2014-07-13]. http://www.pique.at/reports/pubs/PIQUE_PP1_15_10_2008.pdf.
340. Oxford Referencing System. Academic Skills Resources. The Footnote/Bibliography or 'Oxford' Referencing System [interactive]. Sydney: The University of New South Wales [accessed 2008-11-23]. [žiūrėta 2014-02-13]. <http://www.lc.unsw.edu.au/onlib/refbib.html>.
341. Toleikienė, V. SADM Socialinės aprėpties departamento direktorė, Vilnius, 2012-03-29, Socialinių paslaugų kokybė ir prienamumas. [žiūrėta 2014-04-18] http://www.esparama.lt/c/document_library/get_file?uuid=c87749cd-b13d-47ab-a2cb-f52bc5ae4ca0&groupId=10157.

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Laura Andrijauskaitė

SOCIALINIŲ PASLAUGŲ SISTEMA LIETUVOJE VIEŠOJO
VALDYMO MODERNIZAVIMO KONTEKSTE

Disertacijos santrauka
Socialiniai mokslai, vadyba (03 S)

Vilnius, 2015

Disertacija rengta 2010–2014 metais Mykolo Romerio universitete.

Mokslinis vadovas:

prof. dr. Arvydas Guogis (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba, 03 S).

Disertacija bus ginama viešame Vadybos mokslo krypties tarybos posėdyje 2015 m. kovo 12 d. 10 val. Mykolo Romerio universiteto I-414 aud. (Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius).

Pirmininkas:

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

Nariai:

prof. dr. Boguslavas Gruževskis (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai, vadyba, 03 S);

doc. dr. Dangis Gudelis (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba, 03 S);

doc. dr. Iveta Reinholde (Latvijos universitetas (Latvijos Respublika), socialiniai mokslai, politikos mokslai, 02 S);

doc. dr. Jolanta Urbanovič (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba, 03 S).

Disertacijos santrauka išsiųsta 2015 m. vasario 12 d.

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

SOCIALINIŲ PASLAUGŲ SISTEMA LIETUVOJE VIEŠOJO VALDYMO MODERNIZAVIMO KONTEKSTE

Santrauka

Tiriamoji problema. Visuomenėje vykstantys socialiniai, ekonominiai pokyčiai bei technologijų plėtra sąlygoja įvairialypių pokyčių vyksmą viešajame valdyme, daugelis viešojo valdymo teoretikų ir praktikų P. Drukerio (P. Drucker) išsakytą mintį „*Jei Jūs norite kažko naujo, jums reikia nustoti daryti kažką seną*“ taiko tiesiogiai ir ėmėsi aktyvių „*kažko seno*“ naikinimo ir „*kažko naujo*“ paieškų, savo paieškas vadindami viešojo valdymo modernizavimu, viešojo valdymo reforma, postmoderniu viešuoju valdymu arba posttradiciniu viešuoju valdymu, bei aktyviai siekė keisti nusistovėjusias bendradarbiavimo ir valdymo formas, peržiūrėti, atrodo, nepajudinamas, klasikinėmis vadinamas valdymo ideologijas, metodologijas ir vertybes [216]. Tačiau esminė problema yra apibrėžti, kas yra „*kažkas naujo*“, ir ar tai „*nauja*“. Su naujumu viešajame valdyme asocijuojasi sąvokos „modernizacija“, „tobulinimas“, „viešojo valdymo reforma“, kurios, atsižvelgiant į jų vartojimo kontekstą ir turinį, kartais tapatinamos, o kartais vartojamos kaip absoliučiai skirtingos prasmės sąvokos. Pokyčiai ir jų vykdymas bei plėtra Lietuvoje viešajame valdyme ir socialinių paslaugų sistemoje yra matomi, tačiau ar šiuos veiklos tobulinimo procesus galima vadinti modernizacija, ar juos reikia vykdyti ir kokia trajektorija. Taigi reikalinga įvertinti, ar vykstančias viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvas galima vadinti sistemos modernizacija, kartu kompleksiška aprašyti modernizacijos turinį ir procesą, kad modernizacija taptų ne retorine priemone, o tikslinga veikla, turinčia metodologinį pagrindimą bei atitinkanti šiuolaikinės visuomenės dinamiškumą ir technologinį vystymąsi. O tai galima įvardyti kaip susidūrimą su pirmuoju probleminiu temos aspektu, t.y. „*kažko naujo*“, dažnai vadinamo modernizacija, viešajame valdyme – identifikavimu, ir apibrėžimu.

Viešojo valdymo sistema apima daugelį posistemų (socialinė apsauga, švietimą, kultūrą ir pan.), vykdomos viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos turi poveikį ir socialinių paslaugų sistemai, o socialinių paslaugų sistemoje vykstantys pokyčiai tiek politikos, tiek administravimo srityje turi didelę įtaką valstybės ekonominei situacijai (biudžeto dalis skiriama socialinėms paslaugoms, asmenų įgalinimas dirbti, demografinių procesų reguliavimas per išmokų sistemas ir pan.) bei jos gyventojų gerovei (socialinių išmokų sistema, migracijos procesų stabdymas ir pan.), taigi konstruoja kitokią socialinę tikrovę, todėl tobulinimo ir modernizacijos procesų supratimas, gebėjimas juos valdyti bei prognozuoti pagal besikeičiančias paradigmas yra itin svarbūs viešojo sektoriaus institucijų veikloje vykdamas konkrečius praktinius veiksmus. Šiame kontekste tenka atsakyti į klausimus, ar „*kažko naujo paieškos*“ viešojo valdymo sistemoje reiškia ir analogiškas paieškas bei pokyčius skirtingose viešojo valdymo posistemėse (pvz.: socialinių paslaugų teikime bei proceso valdyme). O gal viešojo valdymo sistema sąveikauja su socialinių paslaugų sistema struktūrinio sugretinimo principu ir negali daryti įtakos šios sistemos vystymosi kryptims. Šių probleminių aspektų analizė galima pasitelkus saviorganizuojančių sistemų teoriją, kuri sudaro prielaidas nagrinėti sistemoje ir jos posistemėse vykstančius pokyčius, jų sąsajas bei įvertinti galimybes vykdyti valdomus pokyčius sistemoje ir jos posistemėse.

Dar vienas probleminis temos aspektas apima modernizavimo turinio klausimus ir yra susijęs su socialinių paslaugų sistemos pobūdžio specifika, t. y. *ar galima atrasti tokius socialinių paslaugų sistemos modernizavimo principus, kurie derėtų tiek su neoliberaliomis viešojo valdymo transformacijų tendencijomis, tiek su „socialinės“ socialinės apsaugos poreikiu*. Viešojo valdymo modernizavimo turinys tampa svarbiu aspektu kitų viešojo valdymo posistemų vystyme. Socialinių paslaugų sistemos efektyvumas, ekonomiškumas, paslaugų kokybė ir prieinamumas yra priklausomi nuo viešojo valdymo transformacijų, todėl reikalinga įvertinti ne tik viešojo valdymo sistemą ir jos pokyčius, bet ir socialinių paslaugų sistemą. Šioje disertacijoje plėtojamas socialinių paslaugų sistemos modernizavimo modelis. Tačiau neretai viešojo valdymo modernizavimo priemonės ir jų vykdymo apimtys pasirenkamos neįvertinant atskirų sričių specifikos. Socialinė apsauga beveik visą XX a. formavosi nacionalinėse valstybėse, o viešojo valdymo reformos, kurioms įtakos turėjo globalizacija (vykdomos NVV kontekste) ir apimančios socialinės apsaugos sritį, tarp jų socialinių paslaugų teikimą, neretai vykdomos diegiant lygiai tokias pat reformas, kaip, pvz.: Jungtinėje Karalystėje ar Naujoje Zelandijoje, ar kitoje valstybėje, ir tokiu atveju kultūriniai skirtumai, skirtinga viešojo administravimo tradicija gali turėti lemiamos įtakos skirtingiems vykdomų reformų rezultatams. Patirtis rodo, kad diegiami, tikėtina, efektyvesni, viešojo valdymo metodai, įtraukiant privataus sektoriaus vadybos principus, turi ne tik teigiamas, bet ir neigiamas pasekmes, pavyzdžiui, skatinamas pelno siekimas, maksimalus efektyvumas turi neigiamos įtakos socialinei apsaugai, t. y. didina socialinę riziką bei atskirtį ir nulemia socialinių paslaugų poreikio augimą, o atskirų socialinės apsaugos dalių privatizavimas arba valdymas, remiantis viešojo ir privataus sektoriaus partneryste, įgalina socialinių paslaugų teikimą perduoti privačioms arba nevyriausybinėms organizacijoms, steigti privačius pensijų fondus, šiek tiek sumažinant valstybinio socialinio draudimo dalį ir pan., taip pat nulemia kontrolės mechanizmų socialinės apsaugos sektoriuje kaitą ir plėtrą, o tai tampa sudėtinga užduotimi dėl sektoriaus specifikos (kada socialinė paslauga tampa efektyvia?) bei socialinių paslaugų kokybės ir vertinimo jos vertinimo komplikuoatumo (kokybiška – kai gavėjas teigia, kad „gerai“, ar kai ji atitinka nustatytus standartus, o gal kai pasiekia jos teikimo tikslą?). Be to, šie pokyčiai turi įtakos bendrajai socialinės apsaugos politikos sampratai [117]. Tai rodo, kad viešojo valdymo posistemės dėl savo funkcinio unikalumo susiduria tiek su „bendromis“ viešojo valdymo sistemai būdingomis problemomis, tiek su jų veiklos lauko specifikos sukuriamomis problemomis, tai kiekvienos viešojo valdymo posistemės modernizavimo procesus paverčia unikaliais.

Mokslinėje bendruomenėje atskirų viešojo valdymo posistemų modernizavimo analizei dėmesio skiriama nepakankamai, socialinių paslaugų sistemos modernizavimo klausimai – ne išimtis, socialinių paslaugų sistemos modernizavimo poreikis nagrinėjamas fragmentiškai, akcentuojami vos keli sistemos modernizavimo turinio elementai, pvz.: socialinių paslaugų teikimo kokybės klausimai, finansavimo modelio kaita ir pan., todėl pasirinkta mokslinio darbo tema pasižymi aktualia problematika ir gali prisidėti prie tinkamiausios socialinių paslaugų sistemos transformacijų krypties viešojo valdymo modernizavimo procesų kontekste identifikavimo ir vykdymo.

Taigi tiriamoji problema yra daugiapakopė ir tarpdisciplininė bei apima *viešojo valdymo modernizavimo sampratą ir turinio apibrėžimo poreikį ir modernizavimo vykdymo galimybių saviorganizuojančiose sistemose analizę bei viešojo valdymo modernizavimo sąsają ir poveikio socialinių paslaugų sistemos modernizavimo turiniui analizę*.

Tiriant socialinių paslaugų sistemos transformacijos valdymo modernizavimo kontekste suformuluotas **problematis klausimas**:

Kaip modernizuoti socialinių paslaugų sistemą Lietuvoje viešojo valdymo modernizavimo kontekste?

Temos aktualumas. XX amžiaus pabaiga ir šio amžiaus pradžia yra siejama su valdymo tobulinimo iniciatyvomis, dažnai vadinamomis *modernizavimu* ar *viešojo valdymo reforma*. Modernizavimo (ypač valstybinio aparato) sąvoka yra tapusi neišvengiama duotybe, neretai vartojama tik kaip retorinė priemonė be konkretaus turinio ar stabilių tikslų, pastarųjų identifikavimas visuomet kėlė diskusijas. Viešojo valdymo modernizavimo sąvoka daugelio valstybių darbotvarkėse yra vienas populiariausių klausimų, kuris liudija progreso viešajame sektoriuje paieškas. Šiandien rečiau kyla modernizavimo vykdymo poreikio klausimas, veikiau tampa aktualu kalbėti apie pokyčių (modernizavimo) turinį, jų atitikimą „modernizavimo idėjai“ (jeigu tokia yra) bei tikslams, kurie tampa ypač svarbūs dėl pastaruoju metu ženkliai kintančių visuomenės egzistavimo socialinių, ekonominių ir kultūrinių sąlygų bei vertybių. Šie pokyčiai suponuoja poreikį persvarstyti modernizavimo sąvokos aktualumą ir adekvatumą laikmečiui. Šiame kontekste svarbu pagrįsti, kad modernizavimas nėra tik retorinė priemonė, kuria vadinami visi pokyčiai, o vistiek priemonė su konkrečiu turiniu ir tikslais.

Lietuvoje egzistuojanti viešojo valdymo sričių diferenciacija suponuoja vykdomų veiklų „persidengimą“, o tai veda prie neefektyvaus, brangiai kainuojančio viešojo valdymo aparato susikūrimo, kuris ne tiek atitinka visuomenės lūkesčius, kiek „dalijasi“ veiklos sritimis. Atskirų viešojo valdymo sektorių (posistemų) specifika bei siekis racionaliai skirstyti atsakomybes lemia poreikį analizuoti konkretaus sektoriaus veiklos modernizavimo mechanizmus ir priemones bendrame viešojo valdymo modernizavimo kontekste, tarp jų ir viešųjų paslaugų teikimą. Europos Sąjungos valstybėse pastarąjį dešimtmetį viešųjų paslaugų teikimo klausimai tapo diskusijų ir analizės objektu. Anglosaksiškose Europos Sąjungos valstybėse, JAV ir kitose šalyse ieškoma efektyvesnių viešųjų paslaugų sistemos veikimo priemonių (bandoma kurti mišrius viešųjų paslaugų ūkius, kuriuose yra sudaromos prielaidos paslaugų finansavimo formų įvairovei, derinami tradiciniai paslaugų teikimo modeliai su klasikinėmis rinkos sąlygomis, siekiant užtikrinti vienodas konkurencijos sąlygas visiems paslaugų teikėjams, keičiamos teisės aktų nuostatos, ribojančios galimų paslaugų teikėjų teises teikti viešąsias paslaugas, formuluojami minimalūs paslaugų kokybės standartai sveikatos, švietimo ir socialinių paslaugų teikėjams bei įtvirtinamas principas „pinigai seka paskui paslaugą“ ir pan.). Tačiau tuo metu, kai užsienio valstybėse grįžtama prie viešųjų paslaugų teikimo efektyvumo paieškų klausimo, Lietuvoje Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programoje konstatuojama, kad viešojo sektoriaus teikiamos paslaugos yra neinventorizuotos, nenustatytas tikslus jų kiekis, apimtis ir tikslingumas, taip pat neidentifikuoti visi esami ir galimi paslaugų teikėjai. Be to, pažymima, kad teisės aktai neretai riboja verslo įmonių, nevyriausybinų organizacijų galimybes dalyvauti paslaugų teikimo procesuose, o tai mažina paslaugų teikėjų konkurenciją bei neužtikrina biudžeto lėšų efektyvaus naudojimo paslaugų teikimo srityje [314].

Socialinių paslaugų sistemos išskirtinumą kitų viešųjų paslaugų atžvilgiu Lietuvoje lemia socialinės apsaugos sektoriaus racionalaus ir efektyvaus valdymo poreikis ir jo poveikis šalies ekonomikai bei finansams: (1) išlaidos socialinei apsaugai sudaro Lietuvoje daugiau kaip 40 proc. bendrų valstybės išlaidų; (2) savivaldybės vien tik socialinių paslau-

gų teikimui išleidžia iki 6 proc. savivaldybių biudžetų; (3) socialinės apsaugos sektoriaus funkcijos realizuojamos sudėtingiausiu asmenų gyvenimo laikotarpiu (ligos, nedarbo, negalios ir pan. situacijoje), taigi susijusios su jautriausiais žmogaus gyvenimo momentais; (4) socialinių paslaugų gavėjų skaičius nuolat auga dėl visuomenės senėjimo ir kitų demografinių procesų; (5) socialinėmis paslaugomis siekiama įgalinti asmenis dirbti, pritaikyti savo įgūdžius arba oriai pasitikti senatvę, tapti pilnaverčiais visuomenės nariais bei taip kartu kuriant naujas vartotojų grupes prisidėti prie ekonomikos augimo. Sparti visuomenės poreikių kaita, ekonomikos spaudimas mažinti išlaidas viešųjų paslaugų teikimui ir konservatyvus socialinės apsaugos modelių pobūdis bei sistemos negebėjimas laiku prie šių pokyčių prisitaikyti kelia naujus iššūkius socialinių paslaugų sistemai, tenka ieškoti tokių socialinių paslaugų sistemos vystymo būdų, kad būtų tenkinami tiek visuomenės lūkesčiai, tiek valstybės socialinės politikos modelis bei užtikrintų efektyvų socialinių paslaugų sistemos veikimą: racionalų socialinių paslaugų teikimą ir šio proceso valdymą, kad mažiausiomis sąnaudomis reikalingos paslaugos laiku pasiektų asmenį.

Taigi temos aktualumą lemia socialinių paslaugų sistemos svarba visuomenės tolygiai plėtrai ir socialinių problemų sprendimui, kurie nulemia šių paslaugų sistemos efektyvaus veikimo aktualumą tiek pilietinei visuomenei, tiek privačiam sektoriui, tiek viešajam sektoriui. Kintanti socialinė visuomenės būklė (demografinė, ekonominė, technologijų kaita) suponuoja kitokio pobūdžio visuomenės ir individo lūkesčius socialinių paslaugų turiniui, kiekybei, kokybei ir prieinamumui bei sudaro prielaidas transformuoti socialinių paslaugų sistemą ir jos veikimą efektyvumo link (pasitelkiant technologijas, žinias ir įgūdžius). Todėl atsiranda sistemos vidinis ir išorinis spaudimas įvertinti socialinių paslaugų modernizavimo poreikio aktualumą bei modeliuoti modernizavimo procesus.

Viešajame sektoriuje ilgą laiką „etaloniniu“ modernizavimo projektu buvo NVV ir jos diegimas viešajame sektoriuje. Tačiau išryškėję NVV trūkumai prislopino reformų plėtrą ir pakeitė viešojo valdymo transformacijų trajektoriją post-NVV doktrinos link, kuri „kol kas yra labiau normatyvinio, į teorines refleksijas nukreipto pobūdžio ir, jeigu be savo puikių teorinių principų neatras praktinių atitikmenų valdymo ir ekonomikos srityse, jam gali grėsti socialinių vertybių „mirtis“ [123, p. 29]. Vykstantys pokyčiai viešojo valdymo sistemoje, socialinės politikos modelio kaita bei socialinių paslaugų sistemos negebėjimas adaptuotis ir veikti „naujomis“ sąlygomis lemia temos aktualumą bei poreikį kompleksškai vertinti Lietuvos viešojo valdymo sistemoje vykstančius pokyčius kaip socialinių paslaugų sistemos modernizavimo kontekstą arba modernizavimo gaires ir prognozuoti socialinių paslaugų sistemos modernizavimo kryptis.

Tyrimo mokslinis naujumas. Sistemų, jų veikimo ir sąveikos klausimai, t.y. ar sistemos gali būti konstruojamos ir jų vystymuisi gali būti daroma įtaka ir koordinuoti, nukreipti norima trajektorija, ar jos vystosi nepriklausomai nuo išorinės aplinkos poveikio sistemai, ar individas gali veikti sistemos vystymosi kryptį ir pan., nepalieka socialinių mokslų tyrimo lauko. Požiūris į viešojo valdymo sistemą kaip į saviorganizuojančią sistemą yra ganėtinai naujas ir mažai nagrinėtas Lietuvos mokslininkų. Apie tai randama nedaug mokslinės literatūros, nagrinėjančios saviorganizacijos procesus atskirose sistemėse (pvz., teisė kaip saviorganizuojanti autopoeitinė sistema) (S. Kanišauskas, 2002, 2008; I. Sidrys, 2001). O užsienio mokslininkai skiria išties didelį dėmesį saviorganizacijos procesų analizei sistemose (socialinėse) (Espejo, 2000; Buehl, 1999; Seidl, Schoenborn, 2010; Knost, Paslack, 1990; Fuchs, 2006, 2010; Schlemm, 1999; Leydesdorff, 1993; Zeyer,

1997 ir kt.). Tačiau vienas problemiškesnių ir diskutuotinų klausimų yra poreikis saviorganizacijos procesus modifikuoti į organizavimo procesus (kaip sistemos vystymo galimybę) bei sudaryti prielaidas organizuotiems procesams grįžti į saviorganizacijos būklę, kurie leidžia sistemai natūraliai vystytis geresnės kokybės link. Taigi modernizavimo, kaip organizavimo procesų saviorganizuojančios sistemos (viešojo valdymo sistemos), analizė Lietuvos mokslinėje literatūroje yra ribota, tam tikrus sistemų teorijos aspektus nagrinėjo Z.Lydeka, S.Kanišauskas ir kt., užsienio mokslinėje literatūroje randama daugiau ne tik sistemų teorijos atliktų tyrimų, bet ir sinergetikos moksle.

Kompleksinis atskirų valdymo sričių modernizavimas viešojo valdymo kontekste Lietuvoje yra praktiškai nenagrinėtas. Socialinių paslaugų sistema ir jos procesai Lietuvoje nagrinėti fragmentiškai, tiriant socialinių paslaugų kokybę, nagrinėjant socialinių paslaugų turinį bei finansavimo modelius, tačiau socialinių paslaugų sistemos vertinimas nagrinėtas nepakankamai, juntamas mokslinių tyrimų, nagrinėjančių socialinių paslaugų sistemos optimizavimo galimybes veiksmingumo didinimą esamuoju laikotarpiu, trūkumas. Taigi disertacijoje nagrinėjami aspektai, integruojantys skirtingus viešojo valdymo modernizavimo bei jų įtakos socialinių paslaugų sistemai procesų aspektus (techniką ir turinį), yra nauji ir aktualūs tiek teoriniu, tiek praktiniu aspektais.

Ginamieji teiginiai.

1. Lietuvoje viešojo valdymo modernizavimo tikslai fragmentiškai apima pagrindinius modernizavimo ramsčius bei vykdomi tiek NVV, tiek post-NVV doktrinų kontekste.

2. Vykdytos socialinių paslaugų sistemos Lietuvoje modernizavimo iniciatyvos priklausomos nuo viešojo valdymo modernizavimo turinio bei viešojo valdymo ir rinkos sąveikos, tačiau nepasizymi sistemiskumu ir kompleksiskumu.

3. Funkcionuojanti socialinių paslaugų sistema Lietuvoje pasižymi disfunkcijomis, ne visada atitinka viešojo valdymo modernizavimo tikslus ir visuomenės poreikius, tai suponuoja sistemos modernizacijos poreikį.

4. Viešojo valdymo modernizavimas paskatino liberalizavimo ir privatizavimo (dekoncentracijos, decentralizacijos) procesus socialinių paslaugų sistemoje bei nulėmė socialinių paslaugų sistemos ekonomizavimo tendencijas, kurios ne visada dera su „socialinės“ socialinių paslaugų politikos poreikiu. Socialinių paslaugų modernizavimas turėtų remtis demokratizavimo, atsakomybės kultūros ir bendradarbiavimo principų plėtra bei administracinės atskaitomybės ir pilietinės (bendruomeninės) kontrolės formų vystymu.

5. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimo proceso sėkmė yra nulemta saviorganizacijos proceso ypatybių bei priklausoma nuo pasirinktos sistemos modernizavimo technikos (priemonės): atsakomybės ir funkcijų pasidalijimo, modernizavimo turinio bei efektyviai veikiančių stebėsenos, kontrolės ir vertinimo mechanizmų.

Tyrimo objektas – socialinių paslaugų sistema Lietuvoje viešojo valdymo modernizavimo kontekste.

Tikslas. Parengti ir pagrįsti socialinių paslaugų sistemos Lietuvoje modernizavimo modelį viešojo valdymo modernizavimo kontekste.

1. Siekiant minėto tikslo, keliami tokie ***uždaviniai***:

2. Išanalizuoti viešojo valdymo kaip saviorganizuojančios sistemos transformacijas, valdomų pokyčių vykdymo galimybes;

3. Išanalizuoti socialinių paslaugų sampratą ir socialinių paslaugų sistemos valdymo procesą bei pokyčius viešojo valdymo modernizavimo kontekste;

Atlikti socialinių paslaugų sistemos dekonstrukciją bei kritinę analizę, identifikuojant socialinių paslaugų sistemos veikimo problemines sritis ir poreikį modernizuoti (Lietuvos atvejo studija) bei parengti socialinių paslaugų sistemos modernizavimo modelį.

1 lentelė. Tyrimo uždavinių įgyvendinimo etapai

1. Išanalizuoti viešojo valdymo kaip saviorganizuojančios sistemos transformacijas, valdomų pokyčių galimybes ir turinį	
1.1. Išanalizuoti saviorganizacijos sampratą bei saviorganizuojančių sistemų ypatumus.	<i>Metodai:</i> - mokslinės literatūros analizė; - lyginamoji analizė
1.2. Išanalizuoti modernizavimo sampratą bei jo vykdymo galimybes saviorganizuojančiose sistemose	<i>Metodai:</i> - mokslinės literatūros analizė - lyginamoji analizė - loginė analizė - istorinė analizė
1.3. Išanalizuoti viešojo valdymo modernizavimo turinį	<i>Metodai:</i> - mokslinės literatūros analizė - lyginamoji analizė - loginė analizė - istorinė analizė
2. Išanalizuoti socialinių paslaugų sampratą ir valdymo procesą bei pokyčius viešojo valdymo modernizavimo kontekste	
2.1. Atskleisti socialinių paslaugų sampratą ir jos kaitą istorinėje perspektyvoje	<i>Metodai:</i> - istorinė lyginamoji analizė; - sisteminė mokslinės literatūros analizė.
2.2. Dekonstruoti ir aptarti socialinių paslaugų sistemą ir pagrindinius jos elementus bei ryšius tarp jų	<i>Metodai:</i> - dekonstrukcija; - lyginamoji analizė; - mokslinės literatūros analizė.
2.3. Išanalizuoti socialinių paslaugų sistemos pokyčius viešojo valdymo modernizavimo kontekste	<i>Metodai:</i> - lyginamoji sisteminė analizė; - mokslinės literatūros analizė.
3. Atlikti socialinių paslaugų sistemos dekonstrukciją bei kritinę analizę, identifikuojant socialinių paslaugų sistemos veikimo problemines sritis ir poreikį ją modernizuoti (Lietuvos atvejo studija) bei parengti socialinių paslaugų sistemos modernizavimo modelį	
3.1. Pagrįsti socialinių paslaugų sistemos modernizavimo Lietuvos atvejo tyrimo strategiją.	<i>Metodai:</i> - mokslinės literatūros analizė; - lyginamoji analizė.

<p>3.2. Išanalizuoti viešojo valdymo transformacijas Lietuvoje (Vyriausybės veiklos programų bei strateginių viešojo valdymo vystymo dokumentų kontekstas)</p>	<p><i>Metodai:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - sisteminė dokumentų analizė; - lyginamoji analizė; - atvejo analizė; - istorinė analizė.
<p>3.3. Atlikti socialinių paslaugų sistemos tyrimą: Lietuvoje atvejo studija</p>	<p><i>Metodai:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - sisteminė mokslinės literatūros analizė; - dekonstrukcija; - lyginamoji analizė; - loginė analizė; - istorinė analizė; - dokumentinė analizė; - atvejo analizė; - kritinė analizė.
<p>3.4. Nustatyti socialinių paslaugų sistemos veikimo problematiką bei modernizavimo poreikį</p>	<p><i>Metodai:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - dokumentų analizė; - ekspertinis vertinimas; - suderinamumo vertinimas.
<p>3.5. Pateikti socialinių paslaugų sistemos modernizavimo Lietuvoje modelį</p>	<p><i>Metodai:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - modeliavimas; - sisteminė analizė; - mokslinės literatūros analizė.

Empirinio tyrimo metodologija

Tyrime konstruojama tyrimo metodologija pasižymi originalumu ir unikalumu dėl nagrinėjamo objekto bei adaptyvumu kitų (panašių) objektų analizei. Teorinėje disertacijos dalyje atliktos mokslinės literatūros analizės apimtyje išnagrinėti sistemos saviorganizacijos ir organizavimo procesai, teorinis modernizavimo turinys bei viešojo valdymo modernizavimo kryptys, dekonstruota socialinių paslaugų sistema bei parengtas teorinis socialinių paslaugų sistemos modernizavimo modelis, sudarė prielaidas konstruoti empirinį tyrimą, kurio apimtyje būtų surinkti duomenys, reikalingi socialinių paslaugų sistemos modernizavimo modeliavimui.

Empiriniame tyrime yra derinamos interpretacinės paradigmos ir kai kurios funkcionalizmo nuostatos, socialinio konstruktyvizmo teorijos nuostatos bei sistemų teorija, pasitelkiamos nagrinėjant socialinių paslaugų sistemos modernizavimo prielaidas ir techniką, analizuojant ir aprašant Lietuvos socialinių paslaugų sistemą taikomas procesinis požiūris. Tyrimo dizainas paremtas interpretacine paradigma, kuri grindžiama subjektyvia nagrinėjamų reiškinių interpretacija, paremta tyrėjo patirtimi. Disertacijoje iškeltam tyrimo tikslui pasiekti pasirinkti kokybiniai tyrimo metodai, pagrindinis tyrime taikomas tyrimo metodas yra *atvejo studija*. Atvejo studijoje taikomi ir papildomi tyrimo metodai,

t.y. mokslinės literatūros analizė, istorinė analizė, dokumentinė analizė, lyginamasis metodas, interpretacinis kritinis bei ekspertinis vertinimas.

Atvejo studijos atlikimo procesas apėmė tris etapus: tyrimo instrumento sudarymą, tyrimo vykdymą ir duomenų analizę. Tyrimo vykdymas suskaidytas į du atskirus etapus: aprašomąją-analitinę dalį, kurioje aprašyta, įvertinta ir išanalizuota socialinių paslaugų sistema Lietuvoje nepriklausomybės laikotarpiu bei viešojo valdymo transformacijos, todėl identifikuojamas dvidimensis atvejo studijos objektas: viešojo valdymo modernizavimo iniciatyvos Lietuvoje bei Lietuvos socialinių paslaugų sistema. Tiriamajam Lietuvos atvejui pasirinkti šie analizės vienetai: (1) viešojo valdymo sistemos modernizavimas ir (2) socialinių paslaugų sistemos modernizavimas su analizės subvienetais: (1.1.) Vyriausybės programos (viešojo valdymo politikos ir socialinių paslaugų politikos aspektai); (1.2.) Strateginiai viešojo valdymo vystymo dokumentai, (2.1.) Socialinių paslaugų sistemos elementai: socialinių paslaugų politiką formuojančios institucijos, socialinių paslaugų teikimą organizuojančios institucijos, socialinių paslaugų teikėjai, socialinių paslaugų gavėjai; (2.2.) socialinių paslaugų sistemos procesai: socialinių paslaugų politikos formavimas, socialinių paslaugų teikimo organizavimas, socialinių paslaugų teikimas, socialinių paslaugų teikimo vertinimas. Pagrindinis šioje dalyje naudotas tyrimo metodas yra dokumentinė analizė, todėl formuluojamos faktinės prielaidos apie socialinių paslaugų sistemos problemas ir modeliuojamos socialinių paslaugų sistemos procesų organizavimo prielaidos. Antruoju etapu atliekamas ekspertinis vertinimas, kuriame įvertinamos suformuluotos socialinių paslaugų sistemos veikimo problemos ir galimi jų sprendimo būdai (taip pat atliekamas ekspertų nuomonių suderinamumo vertinimas). Tyrime formuluojamos normatyvinės prielaidos, kaip turėtų būti organizuota socialinių paslaugų sistema bei konstruojamas viešojo valdymo modernizavimo kontekstą atitinkantis socialinių paslaugų sistemos modernizavimo modelis.

Tyrimo validumas užtikrinamas pasitelkiant trianguliacijos principą, t.y. tyrimo metu užsibrėžto tikslo pasiekimui integruojami skirtingi tyrimo metodai ir įvairūs duomenų šaltiniai (ekspertų apklausa, teisinių dokumentų analizė ir vertinimas, mokslinės literatūros analizė), kurie suteikia pilną ir įvairiapusę informaciją apie nagrinėjamą fenomeną. Detalus tyrimo logikos ir dizaino aprašymas suteikia galimybę atkartoti tyrimą bei prisideda prie tyrimo patikimumo. Ekspertų nuomonių suderinamumo vertinimas užtikrina duomenų patikimumą.

Mokslinė praktinė darbo reikšmė

- Išanalizuoti viešojo valdymo sistemos kaip saviorganizuojančios sistemos požymiai, veikimo principai, galimybės vykdyti sistemoje organizuotą sistemos vystymą.
- Remiantis sisteminė teorinės literatūros analize, atskleistas viešojo valdymo modernizavimo turinys, aptarti modernizavimo proceso ramsčiai bei pagrindinės viešojo valdymo modernizavimo kryptys.
- Iširtos socialinių paslaugų sampratos bei sistemos transformacijos viešojo valdymo modernizavimo kontekste.
- Parengtas teorinis socialinių paslaugų modernizavimo modelis gali būti naudojamas kitų šalių socialinių paslaugų sistemų modernizavimui.

- Sukurtas socialinių paslaugų Lietuvos atvejo tyrimo modelis gali būti taikomas ir kitų šalių socialinių paslaugų sistemų arba kitų viešųjų paslaugų sistemų analizei.
- Mokslinio empirinio tyrimo metu surinkti duomenys prisidės prie socialinių paslaugų sistemos Lietuvoje vystymo kryptių nustatymo.
- Atliktas empirinis tyrimas suteikia kompleksinę informaciją apie Lietuvos socialinių paslaugų sistemą, jos veikimo problemines sritis bei suteikia galimybę socialinių paslaugų politikos formuotojams prognozuoti socialinių paslaugų sistemos modernizavimo poreikį ir kryptis.
- Taikant empirinius metodus, sukaupta reikšminga informacija apie socialinių paslaugų modernizavimo valdymo procesus ir jų sėkmę lemiančius veiksnius.
- Socialinių paslaugų sistemos analizės rezultatai suteikia galimybę socialinės politikos formuotojams ir vykdytojams Lietuvoje efektyviau valdyti socialinių paslaugų sistemos procesus.
- Sukaupta ir susisteminta mokslinė informacija suteikia galimybę tobulinti viešojo valdymo ir atskirų jo posistemų modernizavimo procesus bei socialinių paslaugų sistemos modernizavimo politiką Lietuvoje ir su ja susijusius sprendimus. Taikomąją disertacijos reikšmę lemia potencialių tyrimo rezultatų naudotojų ratas, t.y. socialinių paslaugų gavėjai (jų įvairovė), socialinių paslaugų teikėjai, socialinių paslaugų politikos formuotojai, bendruomenės ir pan. bei socialinių paslaugų reikšmė valstybės ir visuomenės gyvenimui.

Darbo struktūra

Disertacijos *pirmajame skyriuje* aptariamos teorinės socialinių paslaugų sistemos modernizavimo viešojo valdymo modernizavimo kontekste prielaidos. 1.1 poskyryje skyriuje siekiant aptarti modernizavimo (organizavimo) prielaidas sistemose, aptariama sistemos samprata, saviorganizacijos procesai sistemose, analizuojama saviorganizuojančių sistemų samprata, aptariama šių sampratų įvairovė bei saviorganizacijos procesas, išskiriami pagrindiniai saviorganizuojančių sistemų požymiai (kompleksiškumas, savireferentiškumas bei autonomija, ypatingą dėmesį skiriant savireferentiškumui) bei pagrindiniai saviorganizacijos proceso aspektai. 1.1.2 poskyryje analizuojama viešojo valdymo sistema, grindžiant, kad ji atitinka saviorganizuojančių autopoetinių sistemų požymius: funkcinį unikalumą ir funkcinį nepakeičiamumą, operatyvų uždarumą ir sąlyginį atvirumą. Konstatuojama, kad moderniose visuomenėse viešojo valdymo sistemos autopoiezė ir saviorganizacijos procesai yra pagrįsti akumuliacijos procesais ir konkurencija. 1.1.3 poskyryje analizuojama viešojo valdymo ir rinkos sąveika bei rinkos poveikis viešojo valdymo sistemai. Prieinama išvada, kad viešojo valdžia ir rinka yra abipusiškai priklausomos, kiekviena gali realizuoti savo saviorganizacijos procesus tik su kitos pagalba. Tokia sąveika matoma, kai viešoji valdžia kolektyvinės gerovės funkcijas ardo per viešosios valdžios ekonominio efektyvumo siekius, todėl individams paliekama spręsti savo problemas bei susidoroti su rizikomis savarankiškai. Taigi klostėsi viešosios valdžios ir rinkos santykiai kinta, rinkai spaudžiant viešosios valdžios sistemą, t.y. užimant dominantės vietą, tenka pergaltvoti viešojo valdymo principus ir sistemos veikimą. Tiek globalių, tiek lokalių visuomeninių problemų sprendimas, visuotinio gerbūvio užtikrinimas reikalauja solidarumo ir alternatyvių globalaus reguliavimo formų paieškos, vis garsiau kalbama apie „humanišką“ arba socialią ekonomiką, ieškoma alternatyvių demokratinių viešojo reguliavimo

modelių, taigi netrukus bus galima stebėti viešosios valdžios dominavimo augimą rinkos atžvilgiu. 1.2.1 poskyryje aptariama modernizavimo sampratų įvairovės turinys, jo pokyčiai istorinėje perspektyvoje ir tikslai, identifikuojami pagrindiniai modernizavimo ramsčiai (ekonominis racionalumas, specializacija, integracija). Skiriamos ir pateikiamos socialinės modernizacijos, valstybinės modernizacijos bei valstybinio aparato (viešojo valdymo) modernizavimo sąvokos ir turinys. 1.2.2 poskyryje atskleidžiami viešojo valdymo modernizavimo samprata bei turinys, pasitelkiant doktrininį požiūrį (tradicinis viešasis administravimas, NVV doktrina, post- NVV doktrina) identifikuojamos ir aprašomos pagrindinės viešojo valdymo modernizavimo kryptys skirtingose viešojo valdymo srityse (žr. 2 lentelę).

2 lentelė. Lyginamoji viešojo valdymo doktrinų perspektyva

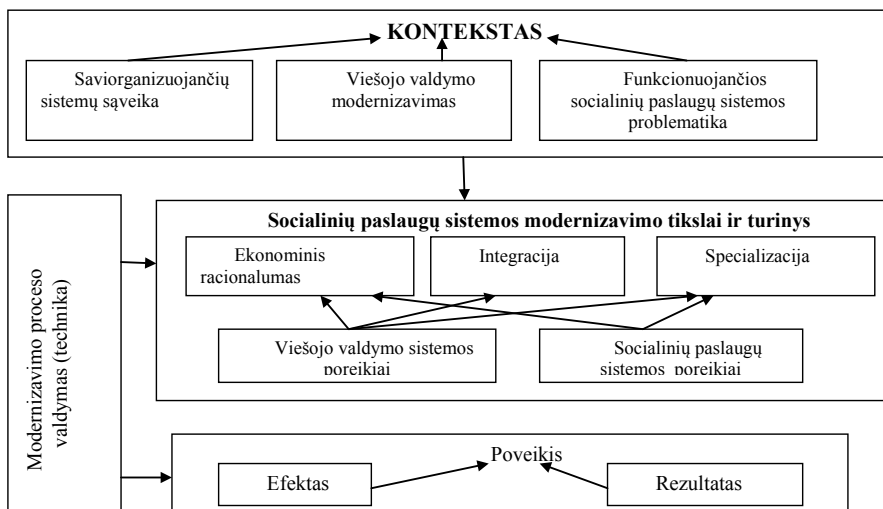
Sritis	Tradicinis viešasis administravimas	NVV doktrina	post-NVV doktrina
Viešosios valdžios vaidmuo	„Irklavimas“	„Vairavimas“	„Aptarnavimas“
Viešo intereso koncepcija	Politiškai apibrėžta ir legitimuota	Individualių interesų sujungimo rezultatas	Dialogo ir bendradarbiavimo rezultatas
Susiję biheavioristiniai modeliai	„Administracinis žmogus“	„Ekonominis žmogus“	Demokratiškas sprendimų priėmėjas
Valstybės tarnautojų atsakomybė	Klientams ir rinkėjams	Klientams, užsakovams	Piliečiams
Politikos tikslų pasiekimo mechanizmas	Programų administravimas per egzistuojančias valstybines agentūras	Mechanizmų ir skatinimo struktūrų kūrimas	Kuriančios viešo, nevyriausybinių ir privataus sektoriaus koalicijos
Požiūris į atskaitomybę	Hierarchiniai-administratoriai yra atsakingi demokratiškai išrinktiems politiniams lyderiams	Rinkos veikiama savų interesų akumuliacija veda prie plačių interesų grupių (piliečiams ir klientams) laukiamų rezultatų .	Daugiadimensis -įstatymų, bendruomenės vertybių, politinių normų profesionalumo standartai ir pilietiniai interesai
Koordinavimo tipas	Hierarchinis-procedūrinis, grįstas autoritetu	Rinkos tipo mechanizmai, stebėsenos ir vertinimo sistemos, rodikliai	Partnerystė ir tinklai

Numatoma organizacinė struktūra	Biurokratinės organizacijos apibrėžtos įgaliojimais „iš viršaus į apačią“ per agentūrą ir klientų kontrolė arba reguliacija	Decentralizuotos viešosios organizacijos su pirmine kontrole, išliekančia per agentūrą	Bendradarbiaujančios struktūros su vidine ir išorine lyderyste
Įrankiai/metodai	Procedūrinis reglamentavimas, teisės normos ir standartai	Decentralizavimas (privatizavimas, dekoncentravimas, liberalizavimas); strateginis planavimas, programinis valdymas, projektinis valdymas. Stebėsenos ir rodiklių sistemos ekspertinių žinių plėtra per VT mokymų sistemas, postų sistemos plėtra.	Vartotojų pasitenkinimo matavimai, socialinės atsakomybės mechanizmų plėtra, dalyvavimo produktų/paslaugų kokybės standartų nustatyme bei kontrolėje, skatinimas (per legislatyvinius instrumentus). Valstybės tarnautojų lyderystės ir ekspertinių žinių plėtra, kompetencijų modeliai.

Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Denhardt&Denhardt, 71, p. 554; Pollitt&Bouckaert, 204, p. 22.

1.3 poskyryje aptariama socialinių paslaugų sampratų įvairovė, pagrindiniai socialinių paslaugų požymiai, aptiriamos socialinių paslaugų sampratos formavimosi prielaidos (socialinė problema), tikslai, raida ir pokyčiai viešojo valdymo ir rinkos sąveikos kontekste. Pasisitelkus dekonstrukcijos metodą analizuojama socialinių paslaugų sistema bei jos transformacijos viešojo valdymo modernizavimo kontekste (decentralizavimo, liberalizavimo, dekoncentravimo ir privatizavimo procesų kontekstas). 1.4 skyriuje analizuojama ir apibrėžiama viešojo valdymo reformos sąvoka, skiriamos pagrindinės viešojo valdymo reformos dalys: *reformos kontekstas* (aplinka), *reformos parengimo ir įgyvendinimo technika* (reformos valdymas), *reformos turinys* ir *reformos įgyvendinimo vertinimas*. 1.1.5 poskyryje konstruojamas teorinis socialinių paslaugų modernizavimo modelis (žr. 1 pav.).

1 pav. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimas viešojo valdymo modernizavimo kontekste



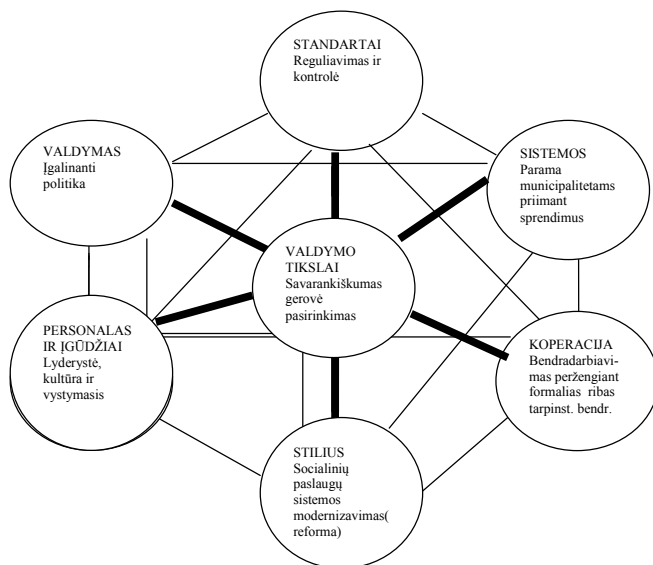
Šaltinis: sudaryta autoriaus.

1 pav. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimas viešojo valdymo modernizavimo kontekste

Disertacijos antrajame skyriuje, remiantis 1 disertacijos skyriuje parengtomis teorinėmis išvalgomis, tiriama, kaip koncepcinės nuostatos funkcionuoja ir gali būti pritaikomos praktikoje. Remiantis interpretyvistine paradigma, 2.1 poskyryje konstruojami ir pristatoma empirinio tyrimo metodologija, tyrimo instrumentas, grindžiama tyrimo logika ir dizainas. Remiantis parengtu tyrimo dizainu, 2.2 poskyryje atliekamas kokybinis tyrimas (atvejo studija) ir aprašomi atliekamo tyrimo rezultatai: aptariamos viešojo valdymo modernizavimo Lietuvoje tendencijos (Vyriausybės programų ir viešojo valdymo modernizavimo strateginių dokumentų istorinė analizė) bei dekonstruojama ir analizuojama socialinių paslaugų sistema ir jos transformacijos Lietuvoje, identifikuojamos probleminės socialinių paslaugų sistemos sritys, kurių problematika tvirtinama atliekant ekspertinį vertinimą. Tyrime teikiamos apibendrintos išvados apie socialinių paslaugų politikos disfunkcijas bei problemines sritis, t.y. koordinavimo (centrinės valdžios ir vietos savivaldos funkcijų ir įgaliojimų bei atsakomybės subalansavimas) ir tarpinstitucinio bendradarbiavimo (integralių socialinių paslaugų poreikis), žmoniškųjų išteklių (ekspertinių žinių poreikio, socialinių darbuotojų poreikio, darbo sąlygų klausimai), pilietinio dalyvavimo (įgalinimas ir atsakomybė, gero produkto apibrėžimo, dalyvavimas stebėsenos ir kontrolės procesuose), finansinių resursų (įgalinančio socialinių paslaugų finansavimo modelio poreikis, ribotų išteklių ir neribotų poreikių balanso paieškos) problemos.

Disertacijos trečiajame skyriuje, remiantis teorinėmis išvalgomis ir empirinio tyrimo rezultatais, konstruojamas Lietuvos socialinių paslaugų sistemos modernizavimo modelis. 3.1 poskyryje remiantis „7-S“ (žr. 1pav.) modeliu aptariamas socialinių paslaugų sistemos modernizavimo turinys, identifikuojant svarbiausias modernizavimo kryptis ir įtampas (politikos formavimo ir jos įgyvendinimo funkcijų subalansavimas, dalyvavimas ir pilie-

tinė atsakomybė, stebėsenos ir administracinės ir socialinių paslaugų kokybės kontrolės mechanizmų plėtros poreikis, integratorių socialinių paslaugų bei tarpinstitucinio bendradarbiavimo poreikis, finansavimo mechanizmų kaitos poreikis ir pan.).



Šaltinis: J.Newman, C. Glendenning ir M.Hughes [191, p. 538].

2 pav. Socialinių paslaugų sistemos modernizavimo turinys

3.2. poskyryje pateikiamas socialinių paslaugų sistemos reformos modelis (žr. 3 pav.) detalizuojant modernizavimo proceso techniką. 3.3 poskyryje pateikiamas sisteminis socialinių paslaugų politikos modernizavimo modelis.

Disertacinio darbo baigiamojoje dalyje pateikiamos išvados ir rekomendacijos.

3 pav. Lietuvos socialinių paslaugų sistemos modernizavimo reformos modelis

Kontekstas			
Socio-ekonominis kontekstas	Politinis kontekstas (Socialinės apsaugos politikos pokyčiai ir SP politikos pokyčiai)		Administracinis kontekstas (viešojo valdymo pokyčiai)
↑	↑	↑	
Viešojo valdymo prioritetai		Socialinių paslaugų sistemos problematika	
Socialinių paslaugų modernizavimo technika			
Modernizavimo modelio parengimas	Modernizavimo poreikio ir priedaidų identifikavimas	Modernizavimo modelio realizavimui reikalingų institucinių ir žmogiškųjų išteklių pajėgumų analizė	Igyvendinimo programų (priemonių planų, reformų parengimas)
	Problemų apibrėžimas, vizijos, tikslų ir planuojamų rezultatų identifikavimas	Modernizavimo modelio vystymas ir įgyvendinimo planavimas	Stebėsenos ir kontrolės mechanizmo projektavimas
Modernizavimo priemonių realizavimas	- Institucinių įgaliojimų ir atsakomybės pasiskirstymas - priemonės įgyvendinančių subjektų įgalinimas - Susijusių subjektų įtraukimas	Modernizavimo modelio vystymas ir įgyvendinimo planavimas	Stebėsenos ir kontrolės mechanizmo projektavimas
Proceso stebėseną/kontrolę	Stebėsenos ir kontrolės mechanizmo nustatymas Įgaliojimų ir atsakomybės paskirstymas	Modernizavimo priemonių įgyvendinimo tarpinių rezultatų stebėseną ir vertinimas	Informacijos apie tarpinius rezultatus pateikimas įgaliotiems subjektams
Socialinių paslaugų sistemos modernizavimo turinys „7-S“			
Modernizavimo priemonių įgyvendinimo rezultatų vertinimas			
Vertinimas	Vertinimo mechanizmo konstravimas ir įgaliojimų paskirstymas	Vertinimo rodiklių (rezultatų ir poveikio) nustatymas	Vertinimo atlikimas duomenų pateikimas suinteresuotoms šalims
Tikėtini rezultatai	Ekonominis racionalumas: išteklių efektyvus naudojimas Socialinių paslaugų teikimo efektyvumas ir skaidrumas SP paslaugų prieinamumas	Integracija Dalyvavimu ir bendradarbiavimu grįstas sprendimų priėmimas ir SP kokybės vertinimas	Specializacija Ekspertinių žinių vystymas Socialinių darbuotojų specializacija; IT panaudojimo socialinių paslaugų proceso valdyme panaudojimo plėtra Visuomenės dalyvavimo skatinimas per socialinių paslaugų informacinės sistemos plėtrą.
	Socialinių paslaugų sistemos modernizavimas		
Tikėtinas poveikis	Sumanus, efektyvus ir dalyvavimu grįstas socialinių paslaugų sistemos valdymas. Priedaidų gerovės visuomenės kūrimuisi sudarymas, socialinio teisingumo bei sąlygų politinio ir ekonominio stabilumo užtikrinimui kūrimas.		

Šaltinis: sudaryta autoriaus

IŠVADOS

1. Saviorganizuojančios sistemos modernizavimo prielaidos

1.1. Saviorganizacijos sąvoka apima socialinių sistemų funkcionavimo ir veikimo ypatumų aiškinimą ir gali būti apibrėžiama pagal pagrindines savybes: (i) kompleksiškas; (ii) savireferentiškumas (*autopoezė*); (iii) autonomija. Sistemoje vyksta nuolatinė saviorganizacija kuria, siekiama išlaikyti save, gaminamos ir keičiamos socialines jėgas, santykiai ir veiksmai. Sistemos subjektai kuria ir keičia sistemą, siedami savo veiksmus su pasekmėmis, tokiu būdu formuojasi naujos struktūros. Sistemos aukštesni naujos kokybės hierarchiniai lygiai, priėmę naujus/naujai susiformavusius elementus į sistemą, atlieka „kolektyvinių kintamųjų“ funkciją, t.y. valdo sistemos elgesį bei organizuoja ir nustato žemesnių hierarchinių lygių elgesį, jį sinchronizuoja ir pajungia bendram kolektyviniam vyksmui.

1.2. Viešojo valdymo sistema gali būti traktuojama saviorganizuojančia autopoeetine sistema, kadangi tenkina funkcinio unikalumo (sistemos pagrindinės funkcijos negali realizuoti jokia kita sistema ar alternatyvios funkcijos), operatyvaus uždarumo ir sąlyginio atvirumo reikalavimus. Viešasis valdymas kaip sistema negali veikti kitose sistemose dėl komunikacijos proceso ypatumų, sistema palaiko gyvybę pasitelkdama tik jai būdingus diskursyvius kriterijus, kuriuos nuolatos atgamina sistemos viduje, viešojo valdymo sistema skatina ir padeda kitoms sritims (sistemoms) savarankiškai plėtotis, tačiau negali veikti jose (ji tampa kitoms sistemos aplinka).

1.3. Valstybė gali būti laikoma viešojo valdymo saviorganizacijos proceso organizaciniu vienetu, kurio struktūrinis pagrindas yra organizuojamas naudojant demokratiškus struktūrų (institucijos) bei procedūrų ir kompetencijų tinklą, siekiant akumuliuoti galią bei politinį kapitalą.

1.4. Valstybės kaip viešojo valdymo saviorganizacijos formos funkcionavimas grindžiamas asimetriniu galios panaudojimu, sankcionavimu bei kontrole. Kolektyviniai sprendimai (teisė), jėgos struktūros (parlamentas, vyriausybė, teismai ir pan.), viešojo valdymo institucijos (ministerijos, teismai ir kt. viešojo valdymo institucijos) atspindi egzistuojančius galios santykius ir egzistuojančią galios (valdymo įgaliojimų) panaudojimo ir veikimo tinklą (kaip galia įgaunama, naudojama, lokalizuojama ir išnyksta). Viešojo valdymo sistema pasižymi konservatyviu autopoezės procesu, kuris siejamas su rinkiminiais periodais šalyje (pvz., Seimo rinkimais), dėl šio proceso sistemoje atsiranda nauji veikėjai (elementai), kinta galios pasiskirstymo centrai, tai akumuliuoja naujų galios struktūrų iškilimą bei naujos sistemos kokybės formavimąsi ir sudaro palankias sąlygas sistemos organizavimo (modernizavimo) procesų vykdymui.

1.5. Socialinių paslaugų posistemės funkcionavimo kontekstą sudaro viešojo valdymo sistemos ir rinkos santykių sąveika. Sistemų struktūrinio sugretinimo principas sudaro prielaidas teigti, kad šios sistemos yra autonomiškos, tačiau kartu ir abipusiškai priklausomos, kiekviena gali realizuoti savo saviorganizacijos procesus tik su kitos pagalba, o tai sudaro prielaidas teigti, kad viešojo valdymo sistemos saviorganizacijos ir organizavimo procesams įtakos turi rinkos bei sistemos vystymas ir jis turi būti nagrinėjamas atsižvelgus į rinkos ir viešosios valdžios sąveikos kontekstą.

1.6. Socialinių paslaugų sistemos *modernizavimas* siejamas su valdomu sistemos vystymu (dirbtinis procesas, besivystantis nenatūraliomis sąlygomis, t.y. inspiruojamas bei

apima veiksmus, kuriais siekiama vystyti objektą norimų charakteristikų link), sistemos savioorganizacijos procesų kaita į organizavimo procesus bei natūralių procesų kaita į dirbtinius-natūralius arba dirbtinius procesus, t.y. su organizuotai sukurtais bei per politinio poveikio priemones diegiamais dirbtiniais procesais, tikintis dirbtinių reiškinių adaptacijos ir naujų vidinės tvarkos institutų formavimosi.

1.7. Viešojo valdymo modernizavimo procesas suprantamas kaip valstybinio aparato (veiklos principų ir organizacinės struktūros bei veiklos metodų) tikslingas keitimo procesas, apimantis tris pagrindinius ramsčius: ekonominį racionalumą, integraciją bei specializaciją, kuriuo siekiama gerinti viešojo valdymo sistemos charakteristikas.

1.8. Modernizavimo proceso sėkmės prielaidomis identifikuojamos: (1) modernizavimas turi apimti daugiau nei dviejų ramsčių subalansuotą plėtrą, (2) kuri neturėtų būti prieštaringa (kelti įtampą kitame ramstyje (pvz., naujosios viešosios vadybos reformų atvejai)), bei (3) skirtingų sistemos posistemų modernizavimo strategijos turėtų būti suderintos tarpusavyje (remti arba stiprinti).

1.9. Viešojo valdymo modernizavimo turinys yra siejamas su NVV ir post- NVV doktrinosė vykdomomis viešojo valdymo reformomis. Viešojo valdymo kaitos analizė suteikia galimybę identifikuoti NVV ir post- NVV doktrinų skirtumus šiose svarbiausiose srityse: kintantis viešojo valdymo vaidmuo, viešojo intereso koncepcija, valstybės tarnautojų atsakomybės ir atskaitomybės principai, politikos tikslų pasiekimo mechanizmai bei koordinavimo tipas, taip pat ir besikeičianti viešojo valdymo institucijų organizacinė struktūra ir kt.

1.10. NVV doktrina, kuriai įtaką padarė neoliberalios idėjos, skatino ekonomiškumo paiešką viešajame valdyme ir efektyvumo siekius pasitelkiant verslo vadybos (privataus sektoriaus) veiklos metodus. Įsigalintys decentralizacijos, liberalizavimo ir privatizavimo procesai turėjo ir neigiamų padarinių viešojo valdymo sistemai bei visuomenei. Didėjančios socialinių rizikų ir atskirties augimas bei viešosios valdžios reguliavimo mechanizmų slopinimas, skatino pilietinio aktyvumo bei bendradarbiavimo ir visuotinio dalyvavimo formų paiešką, tinklų plėtra suponavo kitokių organizacinių struktūrų bei valdymo metodų poreikį, tokio pobūdžio paieškos sudarė prielaidas post-NVV doktrinos formavimuisi su deklaruojamomis demokratinėmis vertybėmis ir didesnės socialinės sanglaudos paieškomis.

1.11. Viešojo valdymo tobulinimas pasižymi tam tikru „chaotiškumo“ laipsniu, todėl renkantis viešojo valdymo modernizavimo kryptis ir priemones, veiklos efektyvumo numanomos prielaidos jungiamos į kompleksinius veiksmus jau nebe pagal vieną doktriną, todėl susiduriama su valdymo modelių pliuralizmu.

2. Modernizacijos turinys: socialinių paslaugų sistema viešojo valdymo kontekste

2.1. Egzistuojanti socialinių paslaugų sampratų įvairovė yra suponuota socialinės politikos tradicijos. Išskirtinos šios socialinėms paslaugoms būdingos savybės: (1) teikiamos šiuolaikinės socialinės politikos sistemos apimtyje; (2) siekia spręsti asmens ar jų grupės problemas, gerinti jų charakteristikas; (3) poreikis identifikuojamas valstybės/savivaldybės ar jų įgaliotų subjektų; (4) jos yra nemokamos ar tik iš dalies mokamos, (5) apima procesą, kai vyksta vartotojo ir personalo sąveika.

2.2. Socialinių paslaugų sistemos transformacijos yra siejamos su rinkos ir viešojo valdymo sistemų sąveika bei vykstančiais pokyčiais viešojo valdymo sistemoje (viešajame administravime ir socialinėje politikoje).

2.3. Socialinės politikos modelio kaita, lemia socialinių paslaugų sampratos kaitą, socialinių paslaugų teikimo tikslų transformacijas, socialinių rizikų individualizavimą bei socialinių paslaugų teikimo naštos perkėlimą nevyriausybinėms organizacijoms, bendruomenei ir šeimai bei savanoriško socialinio darbo ir socialinių paslaugų prevencijos vystymą, taip pat decentralizacijos (liberalizavimo, privatizavimo ir dekoncentracijos) procesus. Demokratizavimo procesų vystymas, „demokratinio dalyvavimo“ užtikrinimas skatina pilietinės atsakomybės, bendradarbiavimo ir dalyvavimo principų socialinių paslaugų teikimo sistemoje įsigalėjimą ir šiems principams realizuoti reikalingų dalyvavimo ir kontrolės mechanizmų vystymą. Besiformuojantys nauji socialinių paslaugų sistemos dalyviai (elementai) kelia jų „pajungimo bendrai veiklai“ (dalyvavimo formų, koordinavimo ir atskaitomybės) iššūkius.

2.4. Socialinių paslaugų sistemos transformacija, vykdyta NVV doktrinoje, skatina socialinių paslaugų sistemos ekonominio efektyvumo paieškas per privatizavimo, dekoncentravimo ir liberalizavimo reformas („investicijų“ grąžos paieškos) ir formuoja naujų kontrolės, stebėsenos ir vertinimo mechanizmų vystymo ir plėtros socialinių paslaugų sistemoje poreikį.

2.5. Socialinių paslaugų sistemos pokyčiai, vykdomi post -NVV doktrinoje, pasižymi susijusių šalių bendradarbiavimo, pilietinio dalyvavimo mechanizmų paieškomis ir atsakomybės kultūros vystymo poreikiu. Socialinių paslaugų teikimo procesas tampa atviresnis bei valdomas socialinių paslaugų gavėjų, t.y. į socialinių paslaugų turinio formavimo, teikimo, kontrolės ir vertinimo procesus siekiama įtraukti socialinių paslaugų gavėjų bendruomenę, tokiu būdu siekiant užtikrinti piliečių interesų atstovavimą, efektyvų valdymą bei atsakomybės kultūros visuomenėje formavimą.

3. Modernizavimo priemonė – viešojo valdymo reforma

3.1. Viešojo valdymo reforma – esminis tikslingas ir pozityvus pokytis, paremtas patikima informacija ir duomenimis, vykdomas viešojo valdymo sistemoje ar jos dalyje per tam tikrą (nustatytą) periodą, gali būti skirtas įgyvendinti modernizavimo tikslus bei apibrėžiamas pasitelkiant: (1) *subjekto* ir *objekto* konceptai (tai inspiruoja pokyčius ir kur juos inspiruoja), (2) *laiko* arba *trukmės* konceptas (reformos pradžios ir pabaigos taškai), (3) *tikslo konceptas*, t.y. reforma yra tikslingas procesas, jos galutinis rezultatas yra planuojamas ir valdomas, todėl reforma pasižymi baigtinio taško buvimu, priešingu atveju turėt būti kalbama apie nesėkmingą ar netinkamą reformos proceso valdymą ir (4) reformos *kontekstas* (arba reformos erdvė), t.y. kokiomis sąlygomis, kokioje aplinkoje vykdoma reforma.

3.2. Identifikuojamos šios struktūrinės viešojo valdymo reformos dalys: reformos kontekstas (aplinka), reformos parengimo ir įgyvendinimo technika (reformos valdymas), reformos turinys ir reformos įgyvendinimo vertinimas.

4. Socialinių paslaugų sistemos Lietuvoje modernizavimas

4.1. Vyriausybės programose tiek socialinių paslaugų sistemos vystymo, tiek viešojo valdymo sistemos tobulinimo klausimais pasisakoma fragmentiškai, reaguojant į ankstes-

nio laikotarpio problemas, planuojant reikalingus kompleksinius sistemos vystymo veiksnius. Viešojo valdymo vystymo dokumentai Lietuvoje apima tiek NVV, tiek post-NVV doktrinų elementus.

4.2. Atlikus socialinių paslaugų sistemos veikimą reglamentuojančių norminių ir plėtos dokumentų analizę, teigtina, kad į socialinių paslaugų sistemos vystymą kompleksiskai buvo pažvelgta tik sistemos kūrimo stadijoje, pastarąjį dešimtmetį ši sritis praktiškai nėra vystoma, neturint socialinių paslaugų sistemos veikimo vizijos yra sudėtinga planuoti sisteminius veiksmus šioje srityje bei tikėtis rezultatyvumo (ypač jeigu „įėjigos“ duomenys yra kintantys, „išėjigos“ vertinimo kriterijai yra formalūs, o stebėseną ir kokybės kontrolę yra fragmentiški).

4.3. Atvejo studijoje atliktas tyrimas suteikia galimybę išskirti šias egzistuojančios socialinių paslaugų sistemos problemines sritis: socialinių paslaugų sampratos aprėpties problematika; socialinių paslaugų teikėjų tinklo pajėgumo netolygumas; socialinių darbuotojų kvalifikacijos ir ekspertinių žinių poreikis, savanoriško socialinio darbo formalizavimo laipsnis, socialinių paslaugų prevencijos poreikis, pilietinės atsakomybės kultūros stoka.

4.4. Socialinių paslaugų sistemos valdymo procese identifikuotos šios probleminės sritys: bendradarbiavimo ir dalyvavimo mechanizmų visuose socialinių paslaugų valdymo socialinių paslaugų etapuose stoka arba nepakankamas veikimas, stebėsenos ir vertinimo mechanizmų nepakankama apibrėžtis, socialinių paslaugų kokybės standartų ir kokybės vertinimo sistemos stoka, formalizuota ir neinformatyvi socialinių paslaugų planavimo ir atsiskaitymo už rezultatus sistema, tarpinstitucinio koordinavimo ir atsakomybės pasidalijimo tarp skirtingų valdžios lygių problematika, nepakankamas informacinių technologijų panaudojimas socialinių paslaugų sistemos valdyme.

4.7. Atsižvelgiant į identifikuotą socialinių paslaugų sistemos problematiką, tikslingas kompleksinis socialinių paslaugų sistemos modernizavimas, derantis su planuojamomis viešojo valdymo sistemos tobulinimo kryptimis, įgyvendinimas per centrinių viešojo valdymo subjektų (Vyriausybės ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos) socialinių paslaugų sistemos modernizavimo reforma, grįsta sutarimu ir bendradarbiavimu tarp centrinės valdžios, vietos valdžios socialinių paslaugų gavėjų bendruomenės ir socialinių paslaugų teikėjų. Reformos turinys turi apimti probleminių sričių sprendimo bei socialinių paslaugų vystymo veiksmus ir priemones bei integruoti ekonominio racionalumo, integracijos ir specializacijos siekius. Reformos valdymo procesas turėtų būti institucionalizuotas bei kontroliuojamas. Disertacijoje sukonstruotas ir siūlomas socialinių paslaugų sistemos modernizavimo modelis, konceptualiai apimantis aukščiau aptartus aspektus.

PASIŪLYMAI

Teorinė ir kokybinio tyrimo duomenų analizė suteikė galimybę konstruoti sisteminių socialinių paslaugų modernizavimo modelį, įgyvendinant viešojo valdymo reformą. Identifikuoti šie sėkmingo socialinių paslaugų sistemos modernizavimo aspektai:

1. Nacionaliniu lygmeniu

1.1. Teorinė socialinių paslaugų modernizavimo prielaidų analizė bei Lietuvos socialinių paslaugų sistemos analizė (atvejo studija) įgalino identifikuoti socialinių paslaugų

sistemos transformacijos, akcentuojančias individualų socialinių rizikų valdymą, socialinių paslaugų teikimo naštos perkėlimą bendruomenei, šeimai, asmeniui. Šiuo aspektu tampa svarbi socialinių paslaugų prevencijos plėtra, kuri suponuoja poreikį nacionaliniu lygiu apibrėžti socialinių paslaugų prevencijos vykdymo prioritetus bei atitinkamai vystyti socialinio darbuotojo ekspertines žinias ir kompetenciją šioje srityje.

1.2. Atvejo studijos tyrime nustatyta, kad siekiant sisteminio ir efektyvaus socialinių paslaugų sistemos valdymo ir vystymo, būtina šio proceso sąlyga yra nacionalinio lygmens institucijų (Vyriausybės ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos) sprendimai (tvarkos parametrų skleidžiama informacija) dėl socialinės paslaugų sistemos politikos bei socialinių paslaugų sistemos prioritetinių vystymo tikslų, kurie būtų suderinti su vietos savivaldos institucijomis ir socialinių paslaugų gavėjais.

1.3. Lietuvos atvejo analizė bei ekspertinio vertinimo rezultatai sudaro prielaidas teigti, kad nepaisant aukšto socialinių paslaugų teikimo decentralizacijos laipsnio susiduriama su vietos savivaldos iniciatyvos socialinių paslaugų teikimo ir tobulinimo srityse stoka bei atsakomybės „nusimetimo“ problema, o tai sukelia veiklos koordinavimo ir atsakomybės atskyrimo tarp skirtingų valdžios lygmenų problemą, todėl tikslinga subalansuoti nacionalinio lygmens institucijų ir vietos savivaldos funkcijas socialinių paslaugų sistemoje (pvz., socialinių paslaugų kokybės rodiklių apibrėžimas – centrinės valdžios funkcija, kokybės matavimo funkcijos realizavimas – vietinės valdžios funkcija ir pan.).

1.4. Teorinė ir tyrimo duomenų analizė sudaro prielaidas teigti, kad sėkmingam modernizavimo procesui yra būtinas nacionalinio lygmens institucijų (Vyriausybės ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos) sprendimas dėl modernizavimo poreikio ir modernizavimo iniciatyvos palaikymas ir veiklos stebėseną, reformos mechanizmo konstravimas įgaliojimai turėtų tekti nacionalinio lygmens subjektui, o reformos turinys turėtų remtis bendradarbiavimo ir dalyvavimo principais grįstais sutarimais, kurie integruotų vietos savivaldos ir bendruomenės lūkesčius, o modernizavimo reformos turinys atitiktų viešojo valdymo modernizavimo tikslus.

1.5. Lietuvos socialinių paslaugų sistemos procesinė analizė ir kokybinio tyrimo rezultatai leidžia konstatuoti, kad pagrindinėmis socialinių paslaugų *teikimo* proceso probleminėmis sritimis yra laikomos: ribotas bendruomenės dalyvavimas socialinių paslaugų turinio bei jų kokybės vertinime, bendruomenės dalyvavimo formalumas planuojant socialinių paslaugų poreikį nei nustatant socialines paslaugas. Siūloma plėtoti bendruomenės dalyvavimo formų įvairovę, bendruomenės dalyvavimą užtikrinant teisinėmis ir techninėmis priemonėmis.

1.6. Egzistuojantis socialinių paslaugų finansavimo mechanizmas riboja socialinių paslaugų gavėjų įsitraukimą į socialinių paslaugų teikimo procesą. Siekiant plėtoti socialinių paslaugų gavėjų dalyvavimą bei savarankiškumą ir individualią atsakomybę, tikslinga svarstyti individualaus biudžeto sudarymo galimybes (socialinių paslaugų „krepšelis“) bei suteikti galimybę socialinių paslaugų gavėjui daryti įtaką socialinių paslaugų teikimo procesui (paslaugoms, teikėjams, finansavimui, kokybės vertinimui ir pan.), paliekant vietos savivaldos lygmeniui šių biudžetų panaudojimo bei socialinių paslaugų kokybės kontrolės funkcijas.

1.7. Nustatyta, kad tarp nacionalinio lygmens, vietos savivaldos institucijų, socialinių paslaugų gavėjų ir socialinių paslaugų teikėjų nėra sutarimo dėl socialinių paslaugų kokybės turinio ir socialinių paslaugų sistemos stebėsenos ir vertinimo mechanizmų uni-

fikuoto veikimo (išskyrus socialinę globą). Tai gali trikdyti socialinių paslaugų sistemos tikslų realizavimo procesą bei sudaryti prielaidas neefektyviai panaudoti lėšas. Dėl šios priežasties nacionaliniu lygiu turėtų būti priimti sprendimai dėl visų socialinių paslaugų kokybės turinio apibrėžimo ir unifikuotos socialinių paslaugų stebėsenos ir vertinimo sistemos (standartizuotų kokybinių rodiklių nustatymas).

1.8. Tyrimo metu nustatyta, kad socialinių paslaugų sistemoje vyraujanti formali atskaitomybės už pasiektus rezultatus forma, vertinant turimų išteklių ir suteiktų paslaugų kiekybinius rodiklius (suteiktų paslaugų skaičius ir pan.), neatspindi realaus socialinės paslaugos teikimo tikslo pasiekimo laipsnio, taigi siūlytina persvarstyti socialinių paslaugų sistemoje vyraujančią atskaitomybės sistemą, diegiant į rezultatus orientuoto valdymo principus ir vystant integralią bendrųjų (nacionalinių) ir specialiųjų (vietos savivaldos) rodiklių sistemą, ir vykdyti socialinių paslaugų poveikio vertinimus.

2. Vietos savivaldos lygmeniu:

2.1. Vietos savivaldos lygiu siūlytina diegti socialinių paslaugų teikimo savistabos mechanizmus, pasitelkiant informacines technologijas (pvz., tobulinant socialinių paslaugų informacinę sistemą), kurie sudarytų prielaidas analizuoti socialinių paslaugų gavėjų charakteristikų pokyčius, socialinių paslaugų poreikio pokyčius, socialinių paslaugų kokybės pokyčius ir pan., bei imtis socialinių paslaugų teikimo prevencijos, siekiant užkirsti kelią socialinių rizikų plėtrai ir mažinti socialinių paslaugų poreikį.

2.2. Vietos savivaldos lygiu būtina užtikrinti socialinių paslaugų sistemos kokybę, atsižvelgiant į tai, kad socialinių paslaugų teikimo tikslas realizuojamas tiesiogiai per socialinio darbuotojo veiklą, turi būti stiprinama administracinė socialinių darbuotojų veiklos kontrolė, siekiant identifikuoti silpniausias socialinių darbuotojų kompetencijas ir užtikrinti tinkamą jų kvalifikacijos kėlimą ir kompetencijų vystymą.

MOKSLINĖS PUBLIKACIJOS

1. Andrijauskaitė, L. Modernisation of Public governance, International Internet conference Young Science, 2 012, ISBN:978-80-89600-04-5.
2. Andrijauskaitė, L. „Optimization possibilities of social services assessment system in Lithuania“, Europien Scientific Institute, „Outlines of social innovations in Lithuania“, 2013, ISBN: 978-608-4642-13-8.
3. Andrijauskaitė, L. Autopoezės pritaikymo galimybės viešojo valdymo sistemai, Viešojo politika ir administravimas, 2015, ISSN 2029-2872.

KONFERENCIJŲ PRANEŠIMAI

1. Andrijauskaitė, L. „Anatomy of Public Management reform“, The International Scientific Conference „Social transformations in contemporary Society 2013“, 2013.
2. Andrijauskaitė, L. „Optimization possibilities of social services assessment system in Lithuania“ tarptautinė-mokslinė konferencija SOCIN, 2013.

CURRICULUM VITAE

Asmeninė informacija

Vardas, pavardė Laura Andrijauskaitė
Adresas Valakupių g. 5, I-52, Vilnius, Lietuva
Telefonas +370 671 74 513
El. paštas laura_andrijauskaite@yahoo.com

Darbo patirtis

2014 ir dabar Centralizuoto vidaus audito skyriaus vedėja, Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos
2010–2014 Vidaus audito skyriaus vedėja, Neįglumo ir darbingumo nustatymo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos
2007 Asistentė, Strateginio valdymo katedra, Mykolo Romerio universitetas
2006–2010 Vidaus auditorė, Neįglumo ir darbingumo nustatymo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos

Išsilavinimas

2010–2014 Vadybos (03 S) doktorantūra, Mykolo Romerio universitetas
2005–2007 Viešojo administravimo magistras, Mykolo Romerio universitetas
2001–2005 Viešojo administravimo magistras, Mykolo Romerio universitetas

Kalbos

Lietuvių – gimtoji
Vokiečių – labai gerai
Rusų, anglų, lenkų – gerai

Mokslinio domėjimosi sritys

viešojo valdymo modeliai, viešojo administravimo teorija, sistemų teorija.

MYKOLAS ROMERIS UNIVERSITY

Laura Andrijauskaitė

SYSTEM OF SOCIAL SERVICES IN LITHUANIA
IN CONTEXT OF PUBLIC GOVERNANCE
MODERNIZATION

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

Vilnius, 2015

The doctoral dissertation was written in 2010–2014 at Mykolas Romeris University.

Scientific Supervisor:

Prof. Dr. Arvydas Guogis (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management, 03 S).

The public defence of the Doctoral Dissertation will take place at the Management Research Council at Mykolas Romeris University on 12 March 2015 at 10.00 (Room I-414, Ateities str. 20, LT-08303, Vilnius).

Chairman:

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

Members:

Prof. Dr. Boguslavas Gruževskis (Vilnius University, Social Sciences, Management, 03 S);

Assoc. Prof. Dr. Dangis Gudelis (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management, 03 S);

Assoc. Prof. Dr. Iveta Reinholde (University of Latvia (The Republic of Latvia), Social Sciences, Political Sciences, 02 S);

Assoc. Prof. Dr. Jolanta Urbanovič (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management, 03 S).

The summary of the Doctoral Dissertation was sent out on 12 February 2015.

The Doctoral Dissertation is available at Martynas Mažvydas National Library of Lithuania (Gedimino ave. 51, Vilnius) and the libraries of Mykolas Romeris University (Ateities str. 20 and Valakupių str. 5, Vilnius; V. Putvinskio str. 70, Kaunas)

SYSTEM OF SOCIAL SERVICES IN LITHUANIA IN CONTEXT OF PUBLIC GOVERNANCE MODERNIZATION

Summary

Research problem. Social and economic changes, as well as technological development, taking place in society, presuppose process of multifaceted changes in public governance. Many theorists and practitioners of public governance apply directly P. Drucker's expressed thought "*If you want something new, you need to stop doing something old*" and took dynamic actions of destruction of "*something old*" and start searching "*something new*", calling their searches as modernization of public governance, reform of public administration, postmodern public administration or post traditional public administration, as well as actively seeking to change established forms of cooperation and governance, to review, seeming unshakable, and called as classical, management ideologies, methodologies and values [216]. However, the major problem is to define what this "*something new*" is and whether it is "*new*". In public governance, concepts "modernization", "improvement", "reform of public administration" are associated with novelty, which, depending on their usage context and content, sometimes are equated, and sometimes are used as concepts of totally different approach. Changes and their execution, as well as development in public governance in Lithuania and in the system of social services, are visible. However, can these improvement processes be called modernization or they need to be carried out? What is the trajectory? So, we need to evaluate whether ongoing initiatives of public governance improvement are possible to be called as system modernization, as well as to describe in complex the content and the process of modernization, resulting in modernization becoming not a rhetorical tool, but an appropriate activity, having methodological justification and being able to be responsive to the dynamism of modern society and technological development. Here we are dealing with the first problematic aspect of the topic, i.e. "*something new*", often called as "*modernization*", *identification and definition in public administration*.

Public governance system covers a number of subsystems (social protection, education, culture and so on). Ongoing initiatives of public governance improvement have impact on the system of social services, and ongoing changes, taking place in the system of social services, both in political and administration spheres, have a significant impact on the state's economic situation (a part of the budget is allocated to social services, empowering people to work, regulation of demographic processes through benefit systems, etc.) and on the welfare of its people (social benefit system, braking of migration processes and etc.), thus constructing different social reality, that is why understanding of improvement and modernization processes, ability to manage and forecast them in the context of changing paradigms is very important and has a direct impact on specific practical actions in activities of institutions of public sector. In this context, a question has to be answered – Does "*searching of something new*" in public governance system means analogues searches and changes in different subsystems of public governance (for example, in the process of provision of social services and process control)? Or maybe public governance system

interacts with the system of social services on the principle of structural comparison and is not able to affect the development direction of this system? The analysis of these problematic aspects can be performed using theory of systems selforganization, which creates preconditions for consideration of ongoing changes in the system and its subsystems, their interfaces, as well as possibilities to perform controlled changes in the system and its subsystems may be evaluated.

Another problematic aspect of the topic covers questions with modernization content and relates to specifics of systems nature of social services, i.e. *is it possible to find such principles of system modernization of social services, which would be consistent with both neoliberal trends of public governance transformations and with “more social“ demand of social security?* Modernization content of public governance becomes an important aspect in the development of other public governance subsystems. Efficiency of the system of social services, cost effectiveness, service quality and availability are dependent on transformations of public governance, resulting in need of evaluation not only of the system of public governance and its changes, but also of the system of social services. As a result of this analysis, an appropriate modernization model of the system of social services could be developed. However, modernization measures of public governance and their implementation volumes are often selected without taking into account specifics of individual areas. Social protection was formed in national states almost the entire XX century, while globalization was influencing public governance reform, carried out in the context of NPA, covering also the sphere of social security, including provision of social services, which were often carried out by implementing exactly the same reforms, such as: for example in the United Kingdom or New Zealand or in other country, and in this case, cultural differences, different tradition of public administration can have a decisive impact on different results of the ongoing reforms. Experience shows that implemented, possibly more effective, public governance methods, including management principles of private sector, have not only positive but also negative consequences, for example: the pursuit of profit is promoted, maximum efficiency starts negatively affecting social security: increases social risk and exclusion, as well as presupposes growth in demand of social services; privatization or management of individual parts of the social security, based on partnership of public and private sector, enables transferring of the provision of social services to private or non-governmental organizations, establishment of private pension funds, slightly reducing the part of the state's social insurance and so on, as well as presupposes change and development of control mechanisms in social security sector, which becomes a challenging task due to sector's specifics (when does social service become effective?) and due to quality of social services and evaluation of its evaluation complication (good quality - when the recipient states that “it is good” or when it meets the required standards, or maybe when it reaches its goal of provision?). Moreover, these changes have an impact on general concept of social security policy [117]. This shows that public governance subsystems, due to their functional uniqueness, face both “common” problems of public governance system and problems, presupposed to their specifics of sphere activities, which make modernization processes of each public governance subsystem unique.

Not enough attention is paid to the analysis of modernization of individual subsystems of public governance in the scientific community, modernization issues of the system of

social services – are not the exception, modernization need of the system of social services is examined fragmentarily, just few content elements of the modernization of the system are highlighted, for example: issues of provision quality of social services, changes in financial model and etc., therefore, the selected topic of scientific work is characterized by relevant problems and can contribute to the identification and execution of the most appropriate public governance modernization of the system of the social services of transformation direction in the context of process.

So, the research problem is multileveled and interdisciplinary and covers *the need of modernization concept and definition of content of public governance and analysis of modernization execution possibilities in self-organised systems, as well as analysis of modernization of the interfaces and impact of social services on modernization content of public administration.*

After analysis of transformations of the system of social services in the context of administration modernization a problematic question was formulated:

How to modernize the system of social services in Lithuania in the context of the modernization of public governance?

Relevance of the topic. The end of the XX century and the beginning of the current age is associated with improvement initiatives of administration, often called “modernization” or “reform of public administration”. Modernization (especially of the state’s apparatus) concept has become an inevitable term, often used only as a rhetorical tool without a specific content or stable objectives, identification of latter had always raised a debate. Concept of modernization of public governance is one of the most popular questions in many state’s agendas, which witnesses the search of progress in the public sector. Today, the question of need of modernization execution arises less; now, it becomes relevant to talk about the content of changes (modernization), their compliance with “modernization idea” (if it is present) and purposes, which become particularly important, due to social, economic and cultural conditions and values of the existence of society, which are recently significantly changing. These changes presuppose a need to review the relevance of the concept of modernization and its adequacy in the era. In this context it is important to justify that modernization is not only a rhetorical tool, which refers to all changes, but that it is a tool with the specific content and objectives.

Differentiation of areas of public governance, which exists in Lithuania, presupposes the “overlap” of carried out activities, which leads to inefficient and costly creation of public governance unit, which does not respond enough to public expectations, but “differentiates” by activities. Specifics of individual public governance sectors (subsectors) and aspiration of rational allocation of responsibilities presupposes a need to analyze modernization mechanisms and instruments of the activity of a specific sector in general context of public governance modernization. A need of transformations of public governance and aim to “modernize” becomes relevant to all spheres of public governance, including provision of public services. Issues on the provision of public services became the subject of discussions and analysis in last decade in EU states. More efficient operational measures of the system of public services are searched in Anglo-Saxon EU membership countries, USA and other countries, while in Lithuania it is stated that services, provided by public sector, are non-inventoried, their exact amount, volume and expediency is not set, as well as all existing and potential service providers are unidentified. Moreover, it is noted that legislation often

limits opportunities of businesses and non-governmental organizations to participate in the process of service provision, thus reducing competition between service providers and not guaranteeing efficient use of budgetary funds in the sphere of service provision [314].

Uniqueness of the system of social services, from the view of other public services, in Lithuania is determined by a need of rational and effective management of social security sector, i.e. (1) expenses of social protection make over 40 percent of total public expenses of Lithuania; (2) municipalities spend up to 6 percent of municipal budgets for provision of social services; (3) functions of social security sector are realized in the most difficult periods of life of people (illness, unemployment, disability and similar cases) thus relating to the most sensitive moments of human life; (4) the number of recipients of social services is constantly growing, due to aging population and other demographic processes; (5) social services are intended to enable individuals to work, to apply their skills or to meet old age with dignity, to become full-fledged members of society, as well as to contribute to economic growth by creating new consumer groups. Rapid change of public needs, economic pressure to reduce the cost of provision of public services, conservative nature of social security models, as well as systems failure to adapt to these changes pose new challenges for the system of social services. We have to look for development methods of social services system, in order to meet society's expectations, state's social policy model, and to ensure effective functioning of social services system: rational provision of social services and process control, so that required services would reach a person at the lowest cost and on time.

So, the relevance of topic is determined by the importance of social services system for sustainable development of the society and for the resolution of social problems, which determine the relevance of effective operation of these services system for both civil society, private sector and the public sector. Changing social status of the society (demographic, economic, technological change) presupposes individual and society's expectations of different kind for the content of social services, quantity, quality and affordability and creates preconditions for transformation of social services system and its operation towards efficiency (through technology, knowledge and skills). System's inner and outer pressure is being found in order to evaluate the relevance of modernization need of social services and to simulate the processes of modernization.

In the public sector for a long time, a "standard" modernization project was NPA and its implementation in the public sector. However, detected weaknesses of NPA had restrained the development of reforms and changed transformation trajectory of public governance towards post-NPA doctrine, which is "for now, more normative, with nature, oriented towards theoretical reflections and if, in addition to its excellent theoretical principles, will not find practical matches in management and economy spheres, then it may face "death" of social values [123, p. 29]. Ongoing changes in public governance system, model change of social policy and inability of social services systems to adapt and act in "new" conditions presuppose the relevance of topic and its need to evaluate comprehensively the changes, taking place in Lithuanian public governance system, such as modernization context of social services system or modernization guidelines, and to predict modernization directions of social services system.

Scientific novelty of research. Issues of systems, their operation and interoperability, i.e. if systems can be created and their development can be influenced and coordinated, targeted

in different trajectory, if they develop independently from the impact of the system of the external environment, whether individual is able to affect the direction of the systems development and etc., do not leave the research field of the social science. Approach to public governance system as self-organized system is relatively new and little studied by Lithuanian scientists; scarce amount of scientific literature is detected, examining self-organization processes in different subsystems (eg. Law as self-organised autopoietic system) (S.Kanišauskas, 2002, 2008; I.Sidrys, 2001). Meanwhile, foreign scientists appoint a truly great attention to self-organization process in systems (social) (Espejo,2000; Buehl, 1999; Seidl, Schoenborn, 2010; Knost, Paslack, 1990; Fuchs 2006, 2010; Schlemm, 1999; Leydesdorff, 1993; Zeyer, 1997 and etc.), however one of the most problematic and discussion productive question is a need of modification of self-organization processes into organization processes (as to the possibility of the development of the system) and a creation of preconditions for an organized system to return to the state of self-organization, which allows the system to develop naturally towards better quality. So, the analysis of modernization, as organization processes in self-organized systems (public governance system) in Lithuanian scientific literature is limited, certain aspects in the scope of systems theory were examined by Z.Lydeka, S.Kanišauskas and etc., more research is detected in foreign scientific literature, conducted not only in the scope of systems theory, but also of synergy science.

Complex modernization of separate areas of governance in the context of public governance was practically unexamined in Lithuania. Social services system and its processes were examined fragmentally in Lithuania, investigating quality of social services, examining content of social services and financing models, however evaluation of social service system was studied insufficiently, deficiency of scientific research, dealing with the increase of efficiency of optimization opportunity of social services system in a real time is perceptible. So, aspects, examined in thesis, integrating different features of public administration modernization and their impact on processes of social services system (technology and content) are new and relevant in both theoretical and practical aspects.

Defended statements.

1. Modernization objectives of public governance in Lithuania cover the main modernization pillars and are performed according to NPA and post-NPA doctrine context.

2. Modernization initiatives of social services system, conducted in Lithuania, are dependent on the content of public governance modernization and interaction of public governance and market, but are not characterized by systematic nature and complexity.

2. Social services system, functioning in Lithuania, is characterized by dysfunctions, not always responds to modernization objectives of public governance and public needs, which presupposes a need to modernize it.

4. Modernization of public governance led to liberalization and privatization processes (de-concentration, decentralization) in social services system and presupposed economization trends in social services system, which not always compatible with “more social” political need of social services. Modernization of social services should be based on democratization, culture of responsibility and development of cooperation principles, as well as on administrative reporting and civil (community-based) control forms of development.

5. The success of modernization process of social services system is determined by self-organization process characteristics and is dependent on the selected system modernization technique (tool): responsibility and division of functions, modernization content and highly effective mechanisms of monitoring, control and evaluation.

The object of research – system of social services in Lithuanian public governance modernization context.

Purpose. To prepare and justify modernization model of social services system in Lithuania in public governance modernization context.

In order to achieve the above mentioned goal, the following *tasks* are raised:

1. To analyze transformations of public governance as self-organizing system's and execution possibilities of managed changes;

2. To analyze the concept of social services and processes of social services system and changes in the context of public governance modernization ;

3. To perform deconstruction and critical analysis of social services system, identifying problem areas of the operation of social services system and a need to modernize (Lithuanian case study) as well as to prepare modernization model of social services system.

Implementation stages of the tasks of research

1. To analyze transformations of public governance as self-organizing system's and execution possibilities and content of managed changes	
1.1. To analyze the concept of self-organization and special features of self-organizing systems	<i>Methods:</i> - <i>analysis of scientific literature</i> - <i>comparative analysis</i>
1.2. To analyze the concept of modernization and its execution possibilities in self-organizing systems	<i>Methods:</i> - <i>analysis of scientific literature</i> - <i>comparative analysis</i> - <i>logical analysis</i> - <i>historical analysis</i>
1.3. To analyze modernization content of public governance	<i>Methods:</i> - <i>analysis of scientific literature</i> - <i>comparative analysis</i> - <i>logical analysis</i> - <i>historical analysis</i>
2. To analyze the concept of social services and processes of social services system and changes in the context of public governance modernization	
2.1. To reveal the concept of social services and its change in historical perspective	<i>Methods:</i> - <i>historical comparative analysis;</i> - <i>analysis of scientific literature.</i>

<p>2.2. To deconstruct and discuss the system of social services and its basic elements and relations between them</p>	<p><i>Methods:</i> - <i>deconstruction;</i> - <i>comparative analysis;</i> - <i>analysis of scientific literature.</i></p>
<p>2.3. To analyze the changes of the system of social services in the context of the modernization of public governance</p>	<p><i>Methods:</i> - <i>comparativ systemic analysis;</i> - <i>analysis of scientific literature.</i></p>
<p>3. To perform deconstruction and critical analysis of social services system, identifying problem areas of the operation of social services system and a need to modernize (Lithuanian case study) as well as to prepare modernization model of social services system</p>	
<p>3.1. To justify research strategy of Lithuanian case of social services system modernization</p>	<p><i>Methods:</i> - <i>analysis of scientific literature;</i> - <i>comparative analysis;</i></p>
<p>3.2. To analyze transformations of public governance in Lithuania (the context of Government programs and strategic documents of public governance development)</p>	<p><i>Methods:</i> - <i>analysis of documents;</i> - <i>comparative analysis;</i> - <i>case analysis;</i> - <i>historical analysis.</i></p>
<p>3.3. To perform a study of the system of social services: Lithuanian case study</p>	<p><i>Methods:</i> - <i>analysis of scientific literature;</i> - <i>deconstruction;</i> - <i>comparative analysis;</i> - <i>logical analysis;</i> - <i>historical analysis;</i> - <i>analysis of documents;</i> - <i>case study;</i> - <i>critical analysis.</i></p>
<p>3.4. To identify operation problems and the need for modernization of social services system</p>	<p><i>Methods:</i> - <i>analysis of documents;</i> - <i>expert evaluation (11 experts);</i> - <i>compatibility analysis.</i></p>
<p>3.5. To provide modernization model of social services system in Lithuania</p>	<p><i>Methods:</i> - <i>simulation;</i> - <i>sistemic analysis;</i> - <i>analysis of scientific literature.</i></p>

Methodology of the empirical research

Research methodology, constructed in research, is characterized by the originality and uniqueness of the studied object and adaptability to analysis of other (similar) objects. Theoretical part of the dissertation analyzes systems self-organization and organization processes, theoretical content of modernization and modernization trends of public governance in conducted scope of scientific literature analysis, deconstructed social services system and prepared theoretical modernization model of the system of social services, performed assumptions to construct empirical study, the extent of which would collect the data, needed for modernization modeling of social services system.

Empirical research combines interpretative paradigms and some provisions of functionalism, provisions of social constructivist theory and systems theory, used in the examination of modernization assumptions and techniques of social services system, in the analysis and description of process approach, applied to Lithuanian social services system. Research design is based on interpretive paradigm, which is based on subjective interpretation of examined events, based on the investigator's experience. Qualitative research methods are chosen in order to achieve research purpose, raised in the dissertation. The main research method, used in the study, is a case study. Additional research methods are applied in the scope of the case study, i.e. analysis of scientific literature, historical analysis, analysis of documents, comparative method, interpretive, critical and expert evaluation.

Performance process of a case study covered three phases: construction of research instrument, execution of the survey and analysis of the data. Performance of the study is divided into two distinct phases: descriptive-analytic part, which describes, evaluates and analyzes social services system in Lithuania during independence period and transformations of public governance, resulting in identification of two-dimensional object of the case study: public governance modernization initiatives in Lithuania and Lithuanian social services system. The following analysis units are chosen for Lithuanian case study: (1) modernization of public governance system and (2) modernization of social services system, with subunits of analysis: (1.1.) Government programs (aspects of public governance policy and social services policy; (1.2.) Strategic development documents of public governance, (2.1.) system elements of social services: institutions, forming social services policy; institutions, forming provision of social services; providers of social services; recipients of social services; (2.2) processes of the system of social services: formulation of policy of social services, organization of provision of social services, provision of social services, evaluation of provision of social services. The main research method, used in this part, is a documentary analysis, resulting in formulation of factual assumptions about problems of social services system and modeling of organization assumptions of system processes of social services. Expert evaluation is conducted during the second step, the scope of which evaluates formulated performance problems of social services system and their possible solutions (compatibility evaluation of expert opinions is also performed). In consequence of the survey normative assumptions are being formulated on how social services system should be organized, as well as modernization model of social services system, corresponding to public governance modernization context is being constructed.

Research validity is ensured through the principle of triangulation, i.e. different research methods and different data sources are integrated during the study for the attainment of set goal (expert interviews, analysis of legal documents and evaluation, analysis of scientific literature), which provide complete and comprehensive information about the studied phenomenon. A detailed description of research logic and design provides an opportunity to replicate the study and contributes to the reliability of the study. Compatibility evaluation of expert opinions ensures reliability of data.

- Scientific practical paper significance
- Features of public governance system, as self-organizing system, had been analyzed together with principles of operation, possibility to carry out system's development, organized in the system.

- Based on a systematic analysis of theoretical literature modernization content of public governance had been revealed; pillars of the modernization process and main directions of public governance modernization had been discussed.

- Concepts of social services and system transformations in the context of public governance modernization had been investigated.

- Prepared theoretical modernization model of social services can be used for modernization of social services systems of other countries.

- Developed research model of social services of Lithuanian case can be applied by other countries for the analysis of social services systems or other public services systems.

- Data, collected during scientific empirical study, will contribute to identification of system development directions of social services.

- Conducted empirical study provides comprehensive information about the social services system, its problem areas in operation process and gives an opportunity to social services policy makers to predict modernization need and direction of the system of social services.

- While applying empirical methods, significant information about administration processes of modernization of social services and their success factors had been collected.

- Results of the analysis of social services system give an opportunity to social policy makers and Lithuanian promoters to manage processes of social services system more effectively.

- Collected and systematized scientific information provides an opportunity to improve modernization processes of public administration and its individual subsystems, as well as modernization policy of social services system in Lithuania and to it related decisions. Circle of users of potential research results determines the applied significance of the dissertation, i.e. recipients of social services (their diversity), providers of social services, social services policy makers, communities and etc., as well as the significance of social services to state and public life.

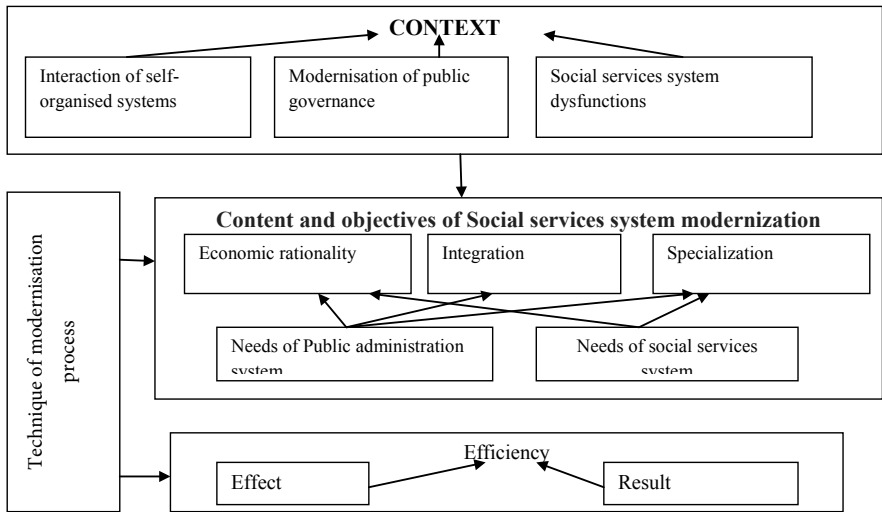
- Research results may be used for research and educational purposes.

Structure of the paper

The first part of the dissertation discusses theoretical assumptions of modernization of social services system in the context of public administration modernization. In order to discuss modernization (organization) assumptions in systems section 1.1. covers concept

of the system, analyzes concept of system selforganisation, discusses a variety of these concepts, main features of self-organised systems are distinguished (complexity, self-reference, autonomy, paying special attention to self-reference) as well as main aspect of self-organization process. Section 1.1.2. analyzes the system of public governance, basing that it complies with self-organised features of autopoietic systems: functional uniqueness and functional irreplaceability, operational closure and relative openness. It is stated that in modern society autopoiesis of public governance system and self-organization processes are based on the processes of accumulation and competition. Section 1.1.3. analyzes public governance and market interaction, as well as market impact on public governance system. It is concluded that the public authorities and market are mutually dependent; each can realize their self-organization processes only with the help of another. Such an interaction is seen when public authority depletes functions of collective welfare through public economization. As a result, individuals are left to deal with their problems and risks independently. So, public authorities were going on and market relations were changing, market pushing public authorities system, i.e. occupying the dominant position; a need to rethink public governance principles and system operation arise. Social problem solving of both global and local level, general welfare assurance requires solidarity and search of alternative global regulatory forms, there is a louder talk about “humane” or social economy, alternative democratic public regulatory models are being searched, so, very soon, we will monitor the growth of dominance of public authorities from the point of view of the market. 1.2.1. discusses the content of diversity of modernization concepts, its changes in historical perspective and objectives, the main pillars of the modernization are identified. Concept and content of social modernization, public modernization and modernization of state apparatus (public governance) are allocated and presented. 1.2.2. section reveals the concept and content of public governance modernization through doctrinal approach (traditional public administration, NPA doctrine, post-NPA doctrine), main directions of the modernization of public governance in different public governance spheres are identified. Section 1.3. discusses diversity of concepts of social services, main features of social services, formation of assumptions (social problem) of the concept of social services, objectives, development and changes in the context of public governance and market interaction are discussed. Social services system and its transformations in the context of the modernization of public governance are discussed through the deconstruction method (the context of decentralization, liberalization and privatization processes). 1.4. analyzes and defines reform concept of public governance, main parts of the public governance reform are allocated: *reform context* (environment), *preparation and implementation technique* of the reform (reform management), *the content of the reform* and *evaluation of the implementation of the reform*. 1.5. section constructs a theoretical model of social services modernization.

Second part of the dissertation investigates how conceptual attitudes function and how they can be adapted on the practical level, according to the developed theoretical insights of the first part of the dissertation. According to the interpretative paradigm, section 2.1. constructs and presents methodology of the empirical research, survey instrument, based on research logic and design. Section 2.2. performs a qualitative study (case study) and describes the results of the investigation, according to the prepared research design: public governance modernization trends in Lithuania are being discussed (historical analysis of



System of social services in Lithuania in public governance modernization context

government programs and strategic documents of public governance modernization) as well as social services system and its transformations in Lithuania are being deconstructed and analyzed, problematic areas of the social services system, which problems are approved in the scope of expert assessment, are being identified. Result of the survey provides summarized conclusions about dysfunctions of social services policy and its problem areas, i.e. problems of coordination (balancing of functions and powers and responsibilities of central and local government) and problems of inter-institutional cooperation (the need of integral social services), problems of human resources (the need for expertise, the need for social workers, issues on working conditions), problems of civic participation (empowerment and responsibility, definition of good product, participation in monitoring and control processes), problems of financial resources (the need of funding model, enabling social services, search for limited resources and balance of unlimited needs).

Modernization model of Lithuanian social services system is constructed in the *third* part of the dissertation, on the basis of theoretical insights and empirical research results. Modernization content of social services system is discussed in the section 3.1., based on „7-S“ model, identifying the most important directions of modernization and its tensions (balancing of policy formation and implementation of its functions, participation and civic responsibility, the need of development mechanisms of monitoring and administrative and social services quality control, the need of integral social services and inter-institutional cooperation, the need of change of funding mechanisms and so on). Section 3.2. presents reform model of social services system, detailing the technique of the modernization process. Section 3.3. provides a systematic model of the modernization of social services policy.

The final part of the dissertation presents conclusions and recommendations.

Reform model of social services system modernization in Lithuania

Context			
Socio-economic	Political	Administrative	
↑	↑	↑	
Preferences of public administrations system		Problems in Social services system	
Technique of social services modernization			
<i>Preparation of the modernization model</i>	Identification of modernization assumptions	Recource demand and capacities analysis	Preparation of implementation programme
	Problem identification and vision creation	Development of modernization model implementation programme planning	Design of monitoring and control mechanism
<i>Realization of modernization measures</i>	Institutional empowering and allocation of responsibilities	Identification of modernization stages Setting of modernization process of intermediate results	Implementation of modernization measures
<i>Process monitorin/ control</i>	Determination of monitoring and control system Institutional empowering and allocation of responsibilities	Enforcement of monitoring ar control	Information about intermediate results
Modernization content of social services system - „7-S“			
Assessment of the modernization reform results			
<i>Evaluation</i>	Design of evaluation mechanism Institutional empowering and allocation of responsibilities	Creation of measurement criteria	Evaluation
<i>Results</i>	Economic rationality efficiency and transparency of social services system availability of social services	Integration Participatory and collaborative decision-making process Evaluation of the quality of social services	Specialization Expertise knowledge Social workers specialization; Use of IT in the management of social services
Modernisation of social services system			
<i>Effect</i>	Smart, efficient and participatory-based governance of social service system; Assumptions for the welfare society formation , Social justice and creation of conditions for political and economical stability		

CONCLUSIONS

1. Modernization assumptions of self-organised system

1.1. The concept of self-organization covers an explanation of the functioning of social systems and performance features and can be defined through the following basic features: (i) complexity; (ii) self-reference (auto poetic), (iii) autonomy. Self-organized system organizes regularly, aiming to maintain itself, manufactures and changes social forces, relations and actions. Operators of the system create and modify the system, linking their actions with the consequences, resulting in the formation of new structures. Higher, new quality hierarchical levels of the system, which had adopted new/newly formed elements into the system, perform function of “collective variables”, i.e. controlling behavior and organizing and establishing the behavior of lower hierarchical levels, synchronizing and connecting them to collective process.

1.2. Public governance system may be treated as self-organizing autopoietic system, because it fulfills functional uniqueness (basic functions of the system cannot be realized by any other system or alternative functions), operational closure and relative openness requirements. Public governance as the system cannot work in other systems due to peculiarities of the communication process, system sustains its life only with her specific discursive criteria, which are constantly reproduced within the system, public governance system encourages and helps other areas (systems) to develop on their own, however, they cannot operate in it (i.e. it becomes an environment to other systems).

1.3. The state may be treated as an organizational unit of self-organization process of public governance, which structural basis is organized on a basis of democratic structures (institutions) as well as the procedures and competencies, aiming to accumulate power and political capital.

1.4. State's, as a form of self-organization of public governance, functioning is based on the asymmetric power usage, constitution supremacy law in publishing process, sanctioning and implementation control principles. Collective decisions (law), power structures (parliament, government, courts and so on), public administrations (ministries, courts and so on) reflect existing power relations and existing power (management powers) usage and operation network (as power is gained, used, localized and disappear). Public governance system is characterized by conservative autopoietic process, which is associated with election periods in the country (eg. parliamentary elections). As a result of this process, new actors (elements) are found in the system, power distribution centers change, it accumulates the emergence of new power structures and formation of new quality system, favorable conditions for the execution of the system organization (modernization) processes are created.

1.5. Public governance systems and market relation interaction create subsystem's functioning context of social services. Structural comparison principle creates assumptions to state that these systems are autonomous, however, together and mutually dependent, each can realize its self-organization processes only with the help of another, what supposes an assumption to state that self-organization and organization processes of public governance system are influenced by market and system development and must be considered in the context of market and public authority interaction.

1.6. Modernization of social services is associated with controlled activities of system development (artificial process, developing in artificial conditions, i.e. is inspired and includes actions, which aim to develop an object towards the desired characteristics), covering change of processes of the self-organization of the system into organization processes and change of natural processes into artificial-natural or artificial processes, i.e. an artificial process, created in an organized way and implemented through political sanctions, which, basically, just arrived in the system is matching with systems self-organization processes, i.e. with natural phenomena of the system, resulting in the expectation that these phenomena will adapt and new internal procedures will be formed.

1.7. Modernization process of public governance is understood as targeted change process of the state apparatus (methods of operating principles, organizational structure and activities), covering three main pillars: economic rationality, integration and specialization, which aim to improve characteristics of public administration system.

1.8. The success of the modernization process is identified by assumptions: (1) modernization must go beyond the two pillars of sustainable development, (2) which should not be controversial (to raise tensions in the next pillar (eg. reform cases of the new public administration)) and (3) modernization strategies of different subsystems of the system should be harmonized with each other (to support or strengthen).

1.9. Public governance modernization content is associated with NPA and post-NPA public administration reforms, ongoing in the scope of doctrines. Analysis of changes of public governance provides an opportunity to identify differences of NPA and post-NPA doctrines in these key areas: the changing role of public governance, the concept of public interest, principles of responsibility of civil servants and accountability principles, achievement mechanisms of policy objectives and type of coordination, as well as changing organizational structure of public governance and so on.

1.10. NPA doctrine, influenced by neoliberal ideas, promoted economization processes of public governance and efficiency goals through operating methods of business management (private sector). Decentralization, liberalization and privatization processes, coming into force, had negative consequences for the public governance system and society itself. Increasing marginalization, growth of social risks and damping of regulatory mechanisms of public authorities promoted the search of civic participation and cooperation, as well as general forms of participation, network development presupposed the need of different organizational structures and management methods, this type of search created preconditions for the formation of post-NPA doctrine with the search of declared democratic values and greater social cohesion.

1.11. Improvement of public governance is characterized by a specific level of “chaos”, that is why, when choosing directions and measures of modernization of public governance implicit assumptions of operational efficiency are combined into the complex actions no longer in the scope of one doctrine, which result in the confrontation with pluralism of management models.

2. Content of modernization: system of social services in the context of public administration modernization

2.1. The existing variety of the concepts of social services is presupposed by social policy tradition. The following characteristics are distinguished for social services: (1) are

provided in the scope of modern social policy system; (2) are seeking to solve problems of a person or a group, to improve their performance; (3) the need is identified by state / municipality or their delegated entities; (4) that are free or only partly paid; (5) cover a process, when used and staff interaction is going on.

2.2. Transformations of social services system are related with the interaction of market and public governance system, and, consequently, with ongoing changes in public governance system (public administration and social policy).

2.3. Model change of the social policy, influenced by the dissemination of ideas of neo-liberalism (development of NPA doctrine), determines the of the concept of social services, transformations of provision goals of social services, individualization of social risks and transfer of provision burden of social services to NPA, community and family, as well as development of the prevention of social services and voluntary social work and decentralization (liberalization, privatization and devolution) processes. The development of democratization processes, assurance of “democratic participation” (development of post-NPA doctrine) promotes an entrenchment of civil responsibility, cooperation and participation principles in social services system and the development of required mechanisms, needed for the realization of these principles. New and emergent participants of social services system (elements) raise their so called “connection to common activities” (forms of participation, coordination and responsibility) challenges.

2.4. Transformations of social services systems, performed in the scope of NPA, promote the search of the effectiveness of social services system through privatization, liberalization and de-concentration reforms, which reflect economization trends of the system (the search of the return of the “investment”) and form the need of the development and enlargement of new control, monitoring and evaluation mechanisms in social services system.

2.5. Changes in the system of social services, carried out in the scope of post-NPA doctrine, are characterized by the cooperation of the concerned countries, search of civic participation mechanisms and development need of a culture of responsibility. Provision process of social services becomes more open and controlled by recipients of social services, i.e. community of the recipients of social services is being planned to be involved in the processes of content formation, provision monitoring and evaluation, thus ensuring representation of the interests of citizens, effective management and formation of responsibility in cultural society.

3. Modernization measure – public administration reform

3.1. Public governance reform – is an essential purposeful and positive change, based on a reliable information and data, carried out in the public administration system or in its part within a certain (established) period; can be designed for the implementation of modernization goals and is defined through these main components: (1) concepts of *subject* and *object* (what inspires changes and where they are inspired), (2) concept of *time* and *duration* (start and end points of the reform), (3) *target* of the component, meaning that reform is a purposeful process, its final result is planned and controlled, that is why reform has a finite presence point, otherwise we would talk about unsuccessful or improper management of reform process and (4) the *context* of the reform (or space of the

reform), meaning under what conditions and in what kind of the environment the reform is performed.

3.2. The following structural parts of public governance reform are identified: context of the reform (environment), preparation and implementation technique of the reform (reform management), content of the reform and evaluation of the implementation of the reform.

4. Modernization of social services system in Lithuania

4.1. Improvement issues of social services system development and public governance system is advocated fragmentarily in government programs, responding to the problems of the previous period, planning the required complex actions of system development. Documents of public governance development in Lithuania include both NPA and post-NPA elements of doctrines.

4.2. Conducted analysis of the operation governing regulations of social services system and in the context of development documents it is stated that the development of social services system was approached in complex only at the stage of system creation. During the last decade it is practically not developed. It is complicated to plan systematic actions in this area and to expect effectiveness without a functioning vision of social services system (especially when “input” data is changing, “output” evaluation criteria are formal, monitoring and quality control is fragmented).

4.3. Study, performed in the scope of the case study, allows to distinguish the following existing problem areas of the social services system: coverage problems of the concept of social services; unevenness of capacity of the network of the providers of social services; qualifications of social workers and the need for expertise, the level of formalization of voluntary social work, the need of prevention of social services, lack of culture of civil responsibility.

4.4. The following problematic areas were identified in the process of social services system: lack or insufficient operation of cooperation and participation mechanisms in all stages of social services operation of social services, lack of definition of monitoring and evaluation mechanisms, lack of the evaluation of quality standards of social services and quality system, formalized and uninformative system of social services planning and the reporting of results, problems of inter-institutional coordination and responsibility sharing between different levels of government, insufficient use of IT in the control of social services system.

4.5. According to identified problems of social services system, a purposeful complex modernization of social services system, complying with planned improvement directions of public governance system, is implemented through modernization reform of central subjects of public governance (Government and Social Security and Labor Ministry) of social services system, based on agreement and cooperation between central government, community of recipients of social services of local government and providers of social services. The content of the reform has to cover the development actions and measures of decisions of problematic areas and social services, and to integrate goals of economic rationality, integration and specialization. Process of the reform control has to be institutionalized and controlled. The scope of the dissertation constructs and proposes

modernization model of social services system, conceptually covering the above mentioned issues.

SUGGESTIONS

Theoretical and qualitative data analysis made it possible to construct a systematic model of modernization of social services, implementing it in the scope of public governance reform. The following aspects of the successful modernization of social services system were identified:

1. At the national level

1.8. Theoretical analysis of modernization assumptions of social services and Lithuanian social services system analysis (case study) enabled us to identify the transformations of social services system, highlighting individual social risk management, transfer of the provision burden of social services to the community, family, individual. In this regard, the development of the prevention of social services become important, which implies the need, at the national level, to define execution priorities of the prevention of social services and to develop respectively expertise skills and competence of the social worker in this area.

1.2. Case studies, at the scope of the research, had established that aiming systematic and efficient control and development of social services system, necessary condition for this process are solutions of national level institutions (Government and Social Security and Labor Ministries) (disseminated information by procedure parameters) about the policy of social services system and priority development objectives of social services system, which would be harmonized with local authorities and social service recipients.

1.3. Lithuanian case analysis and expert evaluation results presume to state that despite the high degree of decentralization of the provision of social services we still encounter the lack of initiative of local municipalities in the area of provision and improvement of social services and problem of “dropping of” responsibility, which causes a problem of coordination and separation of responsibility between different levels of government, that is why it is appropriate to balance functions of institutions of national level and local government in social services system (for eg.: definition of quality indicators of social services - central government function, realization of quality measurement function - local government function and so on.).

1.4. Theoretical and data analysis presumes to state that for the successful modernization process a decision of national level institutions (Government and Social Security and Labor Ministry) is important due to the need of modernization and support of modernization initiatives and performance monitoring; construction powers of mechanism reforms should have a national level subject, and the content of the reform should be based on the cooperation and participation consensus, which would integrate expectations of local government and community, while the content of modernization reform would meet modernization goals of public administration.

1.5. Processual analysis of Lithuanian social services system and qualitative research results allow stating that basic problem areas of provision process of social services are considered: limited participation of the community in the evaluation of the content of

social services and their quality, formality of community participation, planning the need of social services rather than establishing social services. It is proposed to develop a variety of forms of community involvement, community participation, ensuring legal and technical means.

1.6. The existing mechanism of social services funding restricts involvement of the recipients of social services into provision process of social services. In order to develop participation and autonomy and individual responsibility of the recipients of social services it is appropriate to consider the possibility of creation of an individual budget ("basket" of social services) and to provide an opportunity to the recipient of social services to influence the process of provision of social services (service, providers, funding, quality evaluation, and so on), leaving to the local government level functions of the use of these budgets and quality control of social services.

1.7. It was found out that there is no consensus between national level, local authorities, the recipients of social services and social services providers about the quality of the content of social services, monitoring of social services system and evaluation mechanisms of unified operations (except for social welfare). This may interfere with the process of realization of goals of social services system and may create preconditions for ineffective use of funds. For this reason, decisions on definition of quality content for all social services should be adopted at the national level as well as systems of monitoring of social systems and evaluation systems have to be unified (setting of standardized qualitative indicators).

1.8. During the investigation it was found out that formal form of responsibility for the results achieved is dominating in social services system, evaluating quantitative indicators of available resources and provided services (number of services provided and so on), does not reflect the real goal achievement level of social service provision, therefore, it is proposed to revise the system of accountability, prevailing in social services system, introducing result-oriented management principles and developing integral system of general (national) and specific (local government) indicators, performing impact evaluations of provision of social services.

2. At the local municipal level

2.1. At the local municipal level, it is proposed to introduce self-monitoring mechanisms of the provision of social services through IT (for eg. improving the SPIS system), which would create assumptions to analyze changes in the characteristics of the recipients of social services, changes in demand for social services, changes in quality of social services and etc., and to take the prevention actions of social services, aiming to block the path for the development of social risks and to reduce the demand for social services.

2.2. At the local municipal level, it is important to ensure the quality of social services system, taking into account the fact that the goal of the provision of social services is being realized directly through the social worker's activities; administrative control of social workers activities should be strengthened, aiming to identify the weakest competencies of social workers, and to ensure a proper improvement of their qualifications and development of the competences.

SCIENTIFIC PUBLICATIONS

1. Andrijauskaitė, L. Modernisation of Public governance, International Internet conference Young Science, 2012, ISBN: 978-80-89600-04-5.
2. Andrijauskaitė, L. Optimization possibilities of social services assessment system in Lithuania, Europien Scientific Institute, „Outlines of social innovations in Lithuania“, 2013, ISBN: 978-608-4642-13-8.
3. Andrijauskaitė, L. Autopoezės pritaikymo galimybės viešojo valdymo sistemai, Viešojo politika ir administravimas, 2015, ISSN 2029-2872.

PRESENTATIONS

1. Andrijauskaitė, L. „ *Anatomy of Public Management reform*“, The International Scientific Conference „Social transformations in contemporary Society 2013, 2013.
2. Andrijauskaitė, L. „ *Optimization possibilities of social services assessment system in Lithuania*“ tarptautinė- mokslinė konferencija SOCIN, 2013.

CURRICULUM VITAE

Personal information

Name, Surname Laura Andrijauskaitė
Mailing address: Valakupių str. 5, Vilnius, LT-10101
Tel. +370 671 74 513
E-mail: laura_andrijauskaite@yahoo.com

Work experience

Date

2014- till now Head of Centralized Internal Audit department,
at The Police Department under the Ministry of the Interior

2010–2014 Head of Internal Audit Division at Disability and Working
Capacity Office

2007 Assistant of Strategic management department at Mykolas
Romeris University

2006–2010 Internal Auditor at Disability and Working Capacity Office

Education

2010–2014 Doctoral studies in Management and Administration,
Mykolas Romeris University, Faculty of Public
administration, Institute of Public administration

2005–2007 Master degree in Public administration (Social Sciences),
Mykolas Romeris University

2001–2005 Bachelor degree in Public administration, Mykolas Romeris
University

Languages Lithuanian, German, English, Russian

Andrijauskaitė, Laura

SOCIALINIŲ PASLAUGŲ SISTEMA LIETUVOJE VIEŠOJO VALDYMO MODERNIZAVIMO KONTEKSTE: daktaro disertacija. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2015. – 259 p.

Bibliogr. 194–212 p.

ISBN 978-9955-19-698-3

Viešojo valdymo sistemos veiklos efektyvumo svarba suponuoja poreikį ieškoti vis naujų sistemos modernizavimo priemonių, tačiau neretai modernizavimo veiksmai siejami tik su universaliais reformomis ar neveiksmingomis modernizavimo programomis. Atskirų viešosios valdžios posistemų veiklos specifika ignoruojama. Disertacijoje atliekama socialinių paslaugų sistemos viešojo valdymo modernizavimo kontekste teorinė analizė ir remiantis šios analizės rezultatais tiriamas socialinių paslaugų sistemos Lietuvoje viešojo valdymo modernizavimo kontekste atvejis bei pateikiamos socialinių paslaugų modernizavimo kryptys.

Importance of system of public governance efficiency implies of the necessity to look for new steps of modernization of this system, but often the modernization is confined to the universal reforms or ineffective modernization programs. The specifics of individual public governance subsystems are ignored. In this thesis author performs a theoretical analysis of social services system in the context of modernization of public governance and according to this analysis researches Lithuanian social services system in the context of modernization of public governance as well provides directions of modernization of social services.

Laura Andrijauskaitė

**SYSTEM OF SOCIAL SERVICES IN LITHUANIA IN CONTEXT
OF PUBLIC GOVERNANCE MODERNIZATION**

Doctoral Dissertation

Maketavo Aušrinė Ilekytė

SL 585. 2015 01 10. 19,2 leidyb. apsk. l.

Tiražas 20 egz. Užsakymas 24 966.

Mykolo Romerio universitetas

Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius

Puslapis internete www.mruni.eu

El. paštas leidyba@mruni.eu

Parengė spaudai UAB „Baltijos kopija“

Kareivių g. 13B, LT-09109 Vilnius

Puslapis internete www.kopija.lt

El. paštas info@kopija.lt

Spausdino UAB „Vitaė Litera“

Savanorių pr. 137, LT-44146 Kaunas

Puslapis internete www.bpg.lt

El. paštas info@bpg.lt

ISBN 978-9955-19-698-3

