

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA

MARIUS URVIKIS

**NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS IR NAUJOJO
VIEŠOJO VALDYMO GALIMYBIŲ PALYGINAMIEJI
ASPEKTAI: LIETUVOS SOCIALINĖS APSAUGOS
ATVEJIS**

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas
doc. dr. A. Guogis

VILNIUS, 2010

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA

**NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS IR NAUJOJO
VIEŠOJO VALDYMO GALIMYBIŲ PALYGINAMIEJI
ASPEKTAI: LIETUVOS SOCIALINĖS APSAUGOS
ATVEJIS**

Magistro baigiamasis darbas
Studijų programa 621N71001 (62603S204)

Recenzentas

Vadovas

_____ **doc. dr. A. Guogis**

Atliko

VAmns9-01 gr. stud.

_____ **M. Urvikis**

VILNIUS, 2010

TURINYS

IVADAS.....	7
1. LIETUVOS SOCIALINĖS APSAUGOS YPATUMAI IR JUOS LEMIANTYS VEIKSNIAI.....	10
1.1 Globalizacijos įtaka viešajam valdymui bei socialinei apsaugai	10
1.2 Socialinės politikos modeliavimas	14
1.3 Lietuvos socialinės apsaugos ypatumai	18
2. NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS IR NAUJOJO VIEŠOJO VALDYMO GALIMYBIŲ PALYGINAMIEJI ASPEKTAI.....	23
2.1 Esminiai naujosios viešosios vadybos bruožai.....	23
2.1.1 Naujosios viešosios vadybos samprata	23
2.1.2 Naujosios viešosios vadybos kritika	31
2.2 Naujasis viešasis valdymas	36
2.2.1 Naujojo viešojo valdymo samprata.....	36
2.2.2 Galimos naujojo viešojo valdymo įgyvendinimo kliūtys.....	45
2.3 Lietuvos socialinės apsaugos sistemos modernizavimo ir socialinių problemų sprendimo remiantis naująja viešąja vadyba ir naujuoju viešuoju valdymu teorinės išvalgos.....	48
2.4. Teorinės dalies apibendrinimas.....	54
3. NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS IR NAUJOJO VIEŠOJO VALDYMO TAIKYMO LIETUVOS SOCIALINĖS APSAUGOS SISTEMOJE GALIMYBIŲ TYRIMAS.....	56
3.1 Tyrimo metodika	56
3.2 Tyrimo rezultatų analizė ir aptarimas.....	60
IŠVADOS IR SIŪLYMAI.....	69
LITERATŪRA.....	72
ANOTACIJA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS.....	79
SANTRAUKA	80
SUMMARY	81
PRIEDAI	82

PRIEDAI

1 priedas. Lietuvos valstybės vizija.....	83
2 priedas. Žmogaus socialinės raidos indekso rodikliai skirtingose valstybėse	84
3 priedas. Viešojo administravimo vertybės	85
4 priedas. Viešojo administravimo modelių palyginimas	86
5 priedas. Ekspertų sąrašas	87

LENTELĖS

1 lentelė. Rinkimų sistemos bei kairiosios ir dešinėsios pakraipos vyriausybių skaičius, 1945 – 1998 .	15
2 lentelė. Ekspertų išskirti socialinės apsaugos sistemos privalumai.....	60
3 lentelė. Ekspertų išskirti socialinės apsaugos sistemos trūkumai	61
4 lentelė. Ekspertų įvardytos socialinės apsaugos sistemos tobulinimo kryptys	61
5 lentelė. Ekspertų požiūris į NVO teikiamų socialinių paslaugų kokybę.....	63
6 lentelė. Ekspertų įvardytos socialinių problemų priežastys	64
7 lentelė. Ekspertų išskirtos priemonės, skatinančios piliečius ir jų bendruomenes prisidėti sprendžiant socialines problemas	66
8 lentelė. Ekspertų požiūris į gerovės valstybės ir gerovės visuomenės reikšmę	66

PAVEIKSLAI

1 paveikslas. Tiesioginiai ir šalutiniai viešojo valdymo sistemos pokyčių padariniai.....	32
2 paveikslas. Teorinę dalį apibendrinantis modelis	55
3 paveikslas. Empirinis tyrimo modelis	58

IVADAS

Temos aktualumas ir problematika. Šiuolaikinės globalizacijos sąlygomis vykstantys reikšmingi pokyčiai skatina viešojo valdymo teoretikus, politikus bei valstybės tarnautojus ieškoti naujų viešojo administravimo metodų, kuriais remiantis būtų galima pasiekti kuo didesnio viešojo sektoriaus efektyvumo ir veiksmingumo.

Per pastaruosius du dešimtmečius atlikti tyrimai leidžia teigti, kad su neoliberaliąja ideologija sietini globalizacijos procesai sąlygoja socialinės gerovės mažėjimo tendencijas - neužtikrinama tvari plėtra visų socialinių grupių atžvilgiu, didėja socialinė atskirtis bei globalizacija, kyla kitos su socialine politika bei socialine apsauga susijusios problemos. Todėl *socialinė politika* ir *socialinė apsauga* tampa vis svarbesne viešosios politikos sritimi. Visose demokratinėse valstybėse tiek valdžioje esančios politinės jėgos, tiek opoziciniai politiniai bei socialiniai judėjimai siekia užtikrinti piliečių gerovę. Efektyvesnė ir veiksmingesnė socialinės apsaugos įstaigų veikla padeda užtikrinti ekonominį ir socialinį valstybės stabilumą, palaiko geresnius valstybės ir rinkos santykius, skatina didesnę piliečių pasitikėjimą valdžia. Tai skatina ieškoti socialinės apsaugos tobulinimo galimybių skirtingų socialinės politikos modelių šalyse.

Nors pastaraisiais dešimtmečiais daugelis kontinentinės Europos ir anglosaksų šalių įvykdė, ar vis dar vykdo viešojo sektoriaus reformas remiantis naujosios viešosios vadybos (NVV) principais, tačiau susižavėjimas šia viešojo administravimo teorija palaipsniui blėsta. Paaikškėjo, kad pritaikant NVV principus praktiniame viešojo sektoriaus reformų lygmenyje susiduriama su tam tikrais sunkumais, todėl ne visada yra pasiekiami laukti rezultatai. Ekonominių vertybių ir privataus verslo suabsoliutinimo bei kraštutinio individualizmo ir socialumo trūkumo neigiamas pasekmes dar labiau atskleidė 2008 – 2009 m. ekonominė krizė. Vis dažniau akcentuojama, kad viešajame administravime turėtų dominuoti sąvokos *demokratija*, *savigarba* ir *piliėtis*, o ne *rinka*, *konkurencija* ir *klientas*, kad piliečiai turėtų būti laikomi valdžios „savininkais“. Formuojasi nauja viešojo administravimo ideologija, kuri yra vadinama *naujuoju viešuoju valdymu*, arba *naująja viešąja tarnyba*. Nors naujasis viešasis valdymas vis dar yra taikomas fragmentiškai, tačiau vis dažniau įvardijamas kaip siektinas valdymo modelis galintis atsverti NVV trūkumus, ypač demokratiškumo stoką.

Kai kurių autorių nuomone naujasis viešasis valdymas yra naujosios viešosios vadybos papildinys, o ne atskiras, savarankiškas valdymo modelis. Nors naujasis viešasis valdymas nepateikia naujajai viešajai vadybai priešingų valdymo metodų, visgi kai kuriais aspektais šie modeliai radikaliai skiriasi. Į demokratiškumo plėtrą orientuotas ir viešojo sektoriaus subjektų tarnavimo visuomenei būtinybę pabrėžiantis naujasis viešasis valdymas savo vertybiniu turiniu be abejonės yra savotiška alternatyva

naujajai viešajai vadybai, grindžiamai ekonominiu racionalumu ir individualizmu. Todėl kuriama nauja ideologija yra itin reikšminga viešajam administravimui tiek kaip sąlyginai jaunai ir dar tik besiformuojančiai mokslo šakai, tiek kaip praktinei valstybės tarnybos veiklai.

Analizuojant pasirinktą temą būtina pažymėti, kad nagrinėjami normatyviniai valdymo modeliai negali būti besąlygiškai realizuojami praktinėje viešojo administravimo veikloje. Visose valstybėse skirtinga apimtimi yra derinami įvairių viešojo administravimo teorijų ir modelių principai ir metodai, o nagrinėjamų modelių elementų taikymo mastai skirtingose viešosios politikos įgyvendinimo srityse dažnai skiriasi. Todėl pasirinktą temą yra ypač aktualu nagrinėti siekiant nustatyti kokius naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo metodus tikslinga taikyti Lietuvoje dabartinėmis ekonomikos sunkmečio, narystės ES bei liberalaus – marginalinio socialinės politikos modelio elementų sklaidos sąlygomis.

Temos naujumas. Pasirinkta darbo tema svarbi dar ir tuo, kad susistemintos medžiagos šia tema trūksta. Mokslinėje literatūroje paprastai analizuojama naujosios viešosios vadybos bei naujojo viešojo valdymo reikšmė viešajam administravimui ir valdymui plačiąja prasme, neišskiriant socialinės apsaugos kaip integralios, tačiau specifinės viešojo valdymo srities. Naujosios viešosios vadybos reformas ir tobulinimo galimybes bei įgyvendinimo problemas plačiai nagrinėjo ne tik pripažinti užsienio autoriai, tokie kaip T. Christensenas, P. Laegreidas, J. E. Lane, N. Thomas, A. Ritzas, L. E. Lynnas, E. Ferlie, C. Pollitas, G. Bouckaertas, bet ir MRU bei KTU mokslininkai: A. Guogis, V. Smalskys, D. Gudelis, V. Domarkas, A. Raipa ir kt. Naujasis viešasis valdymas kol kas plačiau aptarinėjamas tik teoriniame lygmenyje. Praktikoje šios ideologijos įgyvendinimas vis dar yra fragmentiškas, todėl jos pritaikymo galimybių nagrinėjimas ir kritika iš esmės remiasi išreikštų teorinių nuostatų ekstrapoliavimu į ateitį. Bene plačiausiai naująjį modelį nagrinėjo garsūs viešojo administravimo teoretikai J. V. Denhardt ir R. B. Denhardtas 2003 m. išleistame veikalė „Naujoji viešoji tarnyba: tarnauti o ne valdyti“ („The new public service: serving, not steering“) sulaukusiam itin didelio atgarsio viešojo administravimo ir valdymo problematiką nagrinėjančių mokslininkų tarpe. Nors pavieniai straipsniai, kuriuose nagrinėjami konkretūs naujojo viešojo valdymo teoriniai aspektai spausdinami užsienio šalių bei Lietuvos periodiniuose moksliniuose leidiniuose, tačiau kitos nuoseklios, išsamios, visuotinai pripažintos ir prieinamos mokslinės studijos, nagrinėjančios naująjį viešąjį valdymą, analizuodami darbo temai aktualią literatūrą nesuradome.

Per dvidešimt nepriklausomybės metų socialinės politikos srityje įvyko tiek teigiamų, tiek neigiamų pokyčių. Socialinių problemų atsiradimą sąlygoja ne tik ekonominiai sunkumai, bet ir egzistuojanti asimetrinė informacija, socialinio pasitikėjimo bei korporatyvinės socialinės atsakomybės stygius, silpni bendruomeniniai ryšiai, humanistinių vertybių stoka bei kiti veiksniai, kurių mastą galėtų sumažinti tinkamas aptariamų modelių atskirų elementų taikymas. Lietuvoje naujoji viešoji vadyba ir naujasis

viešasis valdymas kol kas reiškiasi labai nežymiai, o šių modelių taikymo galimybių socialinės apsaugos srityje analizei nėra skiriama daug dėmesio.

Darbo problema – kaip tobulinti naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo principų ir metodų taikymą, bei kokius konkrečius šių modelių elementus tikslinga diegti siekiant tobulinti Lietuvos socialinės apsaugos sistemą?

Darbo hipotezė - naujojo viešojo valdymo principų ir metodų taikymas šiuolaikinėmis sąlygomis užtikrintų aukštesnį socialinės gerovės pasiekimo lygį, negu vien naujosios viešosios vadybos pagrindu vykdomos reformos.

Darbo objektas – naujoji viešoji vadyba ir naujasis viešasis valdymas.

Tyrimo dalykas – socialinio administravimo įstaigų specialistų požiūris į naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo principų ir metodų tinkamumą ir taikymo Lietuvos socialinės apsaugos sistemoje perspektyvas.

Darbo pagrindinis tikslas – įvertinti naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo reikšmę socialinės gerovės užtikrinimui bei taikymo Lietuvos socialinės apsaugos sistemoje galimybes.

Tikslui įgyvendinti keliami uždaviniai:

1. Išanalizuoti ir susisteminti informaciją apie naująją viešąją vadybą, naująjį viešąjį valdymą bei socialinės apsaugos specifiką skirtinguose socialinės politikos modeliuose ir Lietuvoje.
2. Atlikti socialinės apsaugos srityje dirbančių ekspertų apklausą.
3. Palyginti naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo galimybes siekiant socialinės gerovės, įvertinus dabartines socialinės ir ekonominės raidos tendencijas bei ekspertų nuomones.
4. Pateikti tyrimo išvadas bei Lietuvos socialinės apsaugos sistemos modernizavimo ir socialinių problemų sprendimo remiantis naująją viešąją vadybą ir naujuoju viešuoju valdymu rekomendacijas.

Moksliniai tyrimo metodai:

- *Teoriniai metodai:* mokslinės literatūros analizė, lyginimo metodas, modeliavimo metodas.
- *Empirinis metodas* – pusiau standartizuotas ekspertų nuomonių, požiūrių, vertinimų interviu.

1.LIETUVOS SOCIALINĖS APSAUGOS YPATUMAI IR JUOS LEMIANTYS VEIKSNIAI

1.1 Globalizacijos įtaka viešajam valdymui bei socialinei apsaugai

Globalizacija yra be atvangos aptarinėjama žiniasklaidos, politikų, įvairių sričių specialistų ir mokslininkų. Tačiau globalizacija yra daugialypis reiškinys, kurį teisingai apibrėžti yra gana sunku. Kaip pažymi Ali Farazmandas (2007), globalizmo ir globalizacijos terminai skirtingo išsilavinimo, pasaulėžiūros ir ideologijos asmenims reiškia skirtingus dalykus, todėl apibūdinant globalizaciją negali būti vartojamas vienas, visuotinai pripažintas apibrėžimas. Michaelis Lavalette'as (2006) siūlo visas literatūroje sutinkamas globalizacijos sąvokas skirstyti į tris pagrindines grupes. Pirmosios grupės sąvokose akcentuojamas socialinis ir kultūrinis pasaulio supanašėjimas. Antra, globalizacijos terminas dažnai vartojamas apibūdinant moderniam pasaulyje vykstančius ekonominius pokyčius. Trečia, kartais ši sąvoka išryškina politinius klausimus – ypač taikomas (arba reikalingas sukurti) pasaulines valdymo ir reguliavimo formas.

Globalizacijos procesai sąlygoja ne tik valstybių tarpusavio priklausomybę, bet ir esminius socialinių struktūrų pokyčius, kurie skatina visuomenių supanašėjimą visame pasaulyje. Todėl globalizaciją reikia skirti nuo internacionalizacijos ir regionalizacijos procesų. Nors internacionalizacija reiškia didėjančią tarpusavio priklausomybę tarp valstybių, tačiau užtikrina aiškiai atribotų nacionalinių darinių išlikimą bei šalies vidaus ir užsienio politikos atskyrimą. Tuo tarpu globalizacijos procesai panaikina šių sričių savitumus. Jei globalizacija reiškia transkontinentinių ir transregioninių tinklų egzistavimą, tai regionalizacija gali būti apibūdinama kaip integracija ir bendrų struktūrų susiformavimas tarp besiribojančių arba geografiniu požiūriu artimų valstybių (pvz. ES) (John Baylis et al., 2008).

Globalizacija nėra vien dabartinio, modernaus pasaulio reiškinys. A. Farazmando (2007) teigimu pirmą kartą globalizacijos vizija buvo iškelta ir dalinai įgyvendinta Persijos imperijoje maždaug 550 m. pr. kr. Nuo to laiko pasaulyje nuolat vyko reiškiniai, kuriuos galima laikyti ankstyvosiomis globalizacijos formomis, tačiau dauguma autorių sutinka, kad pokyčiai ypatingai reikšmingi globalizacijos procesų stiprėjimui prasidėjo praeito amžiaus devintame dešimtmetyje. Skirtingas problemas nagrinėjantys mokslininkai išskiria įvairius pokyčius. A. Farazmandas (2007) išskiria tris svarbiausius pokyčius, sąlygojusius globalią valdymo, valstybės - visuomenės santykio bei viešojo administravimo transformaciją. Pirmiausia, tai bendra technologinė pažanga, davusi postūmį informacinės visuomenės atsiradimui ir plėtrai. Antras svarbus pokytis buvo technologinis progresas karinės pramonės ir kosmoso

sirtyse. Tai sąlygojo supervalstybių, tokių kaip JAV, atsiradimą ir, autoriaus nuomone, Europos šalims siekiant konkuruoti pasaulinėje rinkoje kaip atsaką įkurtą Europos Sąjungą. Trečias reikšmingas XX a. pabaigos įvykis – staigus Sovietų Sąjungos žlugimas, užbaigęs dvipolės pasaulio santvarkos erą.

Mokslinėje literatūroje nuolat polemizuojama apie teigiamas bei neigiamas globalizacijos pasekmes. Itin reikšminga diskusija kyla dėl globalizacijos poveikio socialinei sričiai (plačiausia prasme apimančiai švietimą, sveikatos priežiūrą, socialinę apsaugą, kai kuriuos būsto išlaikymo ir darbo rinkos klausimus). Dainius Bernotas ir Arvydas Guogis (2006) teigia, kad „nors globalizaciją galima vertinti kaip daugelio ekonomikos ir gyvenimo sričių funkcinio intensyvumo didėjimą, daugeliu atvejų neverta jos laikyti procesu, skatinančiu tvarią plėtrą (*sustainable development*), nes tarptautinės ekonomikos intensyvumas dažnai kertasi su socialinėmis žmonijos reikmėmis“ (p.13). Pasak šių mokslininkų, globalizacija gali sąlygoti sveikatos, reprodukcijos ir ekologinių rodiklių blogėjimą, stiprinti išnaudojimą ir susvetimėjimą, be to, esant tam tikroms sąlygoms, skatinti socialinės atskirties formavimąsi ir plitimą. Šiai nuomonei savotiškai oponuoja Vladislavas Domarkas ir Rita Masionytė (2005), teigdami, kad skurdas, socialinė nelygybė, epidemijos ir pan. nėra globalizacijos pasekmė. Šių autorių teigimu minėti reiškiniai yra susiję su nepakankamu šalies išsivystymu, neefektyviu nacionalinės viešosios politikos įgyvendinimu, nepajėgiomis valdžios ir viešojo administravimo institucijomis. Visgi, net ir palaikant tokią poziciją reikia pripažinti, kad globalizacija gali netiesiogiai sąlygoti socialinių problemų atsiradimą, nes intensyvėjant globalizacijos procesams nacionalinės valstybės dažnai bando remtis kitose šalyse pasiteisinusia viešojo valdymo patirtimi, kuri dėl skirtingos aplinkos dažnai yra sunkiai pritaikoma ir neatneša laukiamų rezultatų. Nepaisant to, ar mes ignoruojame ir nepritariame globalizacijai, ar palaikome ją, šis reiškinys daro itin reikšmingą poveikį privataus sektoriaus, valdžios institucijų ir visuomenės vaidmenims, pareigoms ir atsakomybei. Todėl manome, kad norint įvertinti globalizacijos poveikį socialinei sričiai, tikslinga apžvelgti ir jos įtaką viešajam valdymui.

Tiek viešoji politika, tiek ir viešasis administravimas yra veikiami globalizacijos procesų. Kalu N. Kalu (2007) teigimu, ironiška tai, jog aptarinėjant globalizaciją dėmesys dažniausiai yra sutelkiamas į pasaulio rinkų tarpusavio priklausomybę, tačiau nekreipiama dėmesio į tai, kaip rinkų, politikos ir kultūrų supanašėjimas gali paveikti valdymą. Siekiant didinti viešojo administravimo įstaigų veiklos efektyvumą išryškėja viešojo administravimo globalizacijos tendencijos, nes viešojo sektoriaus reformos vykdomos pritaikant kitose valstybėse pasiteisinusius viešojo administravimo metodus, dažnai sąlygojančios valdžios institucijų modelių ir veiklos būdų supanašėjimą. „Reformatoriams reikia idėjų – modelių, pavyzdžių, planų, arba vizijų apie tai, kaip geriau organizuoti viešąjį sektorių. Rinkos gali daryti spaudimą, tačiau jos nepateikia idėjų.“ (Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, 2003, p. 44). Naujosios viešosios vadybos sklaida – dažniausiai pateikiamas globalių pokyčių viešajame administravime pavyzdys.

Aptariant globalizacijos procesų plėtros priežastis, dažniausiai akcentuojami ekonominiai interesai ir technologinės inovacijos. V. Domarko ir R. Masionytės (2005) teigimu, toks požiūris yra ne visai teisingas, nes ekonomikos internacionalizacija nebūtų taip išsigalėjusi be politikų ir tarpvyriausybinių organizacijų paramos. Todėl, šių autorių nuomone, labai svarbi globalizacijos plėtros priežastis yra neoliberaliosios ideologijos sklaida. Politikai, besivadovaujantys neoliberaliosiomis idėjomis, skatino liberalizuoti rinkas, susilpninti valstybės kontrolę daugelyje sričių, privatizuoti valstybines įmones ir pan. Siekiant šių tikslų buvo keičiama įstatyminė bazė bei skatinama viešojo administravimo sistemos kaita. Alanas Pratts (2006) teigia, kad būtent neoliberali ideologija sąlygojo valdžios rūpinimosi piliečių gerove sumažėjimą, kadangi neoliberalai socialinio teisingumo idėjas laikė apgaulingomis.

Mokslinėje literatūroje daug diskutuojama apie nacionalinių valstybių valdžios reikšmę globaliame pasaulyje. Jacekas Szaputowiczius (2007) aprašo du vyraujančius požiūrius į globalizacijos procesų sąlygotus valstybinės valdžios suverenumo pokyčius. Pagal pirmąjį požiūrį, valstybinės valdžios įgaliojimai yra palaipsniui perduodami transnacionalinėms organizacijoms ir nevalstybiniams subjektams (tarptautinėms verslomonėms, pilietinei visuomenei ir pan.). Kitas požiūris akcentuoja faktą, kad, vis labiau išsigalint globalizacijai, patys piliečiai yra linkę būti lojaliais ne valstybei, bet įvairioms valstybėje susidariusioms socialinėms, etninėms, religinėms ir kitokioms grupėms. Pagal abu požiūrius globalizacija sąlygoja valstybinės valdžios reikšmės mažėjimą. Kai kurie kiti autoriai teigia, kad globalizacijos procesai nesulpnino valdžios suverenumo, o tik privertė valstybes vienyti siekiant geresnių rezultatų valdymo srityje.

Nepaisant to, jog studamos į tarptautines organizacijas valstybės prisiima išipareigojimus dažnai verčiančius keisti viešosios politikos prioritetus ir viešojo administravimo sistemas, nacionalinės valdžios pajėgumas ir viešųjų įstaigų veiklos tinkamas organizavimas išlieka esmine valstybės ir visuomenės intensyvios raidos sąlyga. „Nuo valstybės valdžios veiklos efektyvumo labai priklauso tai, kaip valstybė sugeba pasinaudoti globalinio valdymo privalumais ir kokią įtaką ji sugeba daryti atitinkamų tarptautinių organizacijų sprendimams. Visa tai reiškia, kad valstybės valdžios institucijų vaidmuo negali būti ignoruojamas. Priešingai, jų svarba globaliame pasaulyje net didėja, ir todėl būtina jų veiklą modernizuoti.“ (V. Domarkas, 2005, p. 13). Akivaizdu, kad globalizacija gali skatinti demokratizacijos procesus, padidinti nacionalinės ekonomikos konkurencingumą, didinti viešojo administravimo įstaigų veiklos efektyvumą. Iš kitos pusės, vykstant globalizacijos procesams „civilizuotą raidą išreiškiančios formaliosios struktūros taip pat neišvengiamai kaupia šešėlinius palydovus: valstybės valdymo biurokratizaciją ir tuščiaiegi daugelio sprendimų ir veiksmų pobūdį; valdymo subjektų inertiškumą; savanaudiškumą – teisės normų, dorovinių ir politinių įsitikinimų pajungimą siauragrupiams interesams, t.

y. bendruomeniškumo ignoravimą; visuotinai reikšmingų, bet taip ir nesprendžiamų problemų kaupimąsi; nusikalstamumo ir jo formų plėtrą ir pan.“ (Romualdas Grigas, 2002, p. 5).

Globalizacija dažnai apibūdinama kaip visa apimantis pažangos veiksnys, turintis vienoda poveikį visoms tautoms ir valstybėms. Tačiau, pripažindamos globalinius procesus (ar jiems besipriešindamos), skirtingos šalys turi skirtingas starto pozicijas ir įvairias vyraujančias tendencijas. Tai įtakoja nelygybę tarp šalių bei vidinių konkrečios šalies regionų. (Melinda Mills, 2009). Globalizacija dažniausiai suteikia galimybių ir išteklių tiems subjektams, kurie ir taip yra ekonomiškai stiprūs, todėl gali plėsti veiklą pasaulio mastu. Globalizacijos procesai skatina centro – periferijos problemų formavimąsi, nes sudaro sąlygas išsivysčiusioms valstybėms ir ekonomiškai stipriems regionams dar labiau vystytis mažiau išsivysčiusių šalių ar regionų sąskaita. Vykstant globalizacijos procesams neišvengiamai pasireiškia ir globalizacijos antipodas – glocalizacija. Glocalizaciją galima apibūdinti kaip individų ar jų grupių atribojimą nuo globalizacijos teikiamų pranašumų. „Neigiama glocalizacija – apriboja daugelio gyventojų saviraišką ir išteklius, savotiškai įkalina juos „socialiniuose getuose“, „skurdo kišenėse“ ir atskirose ištisose nedidelėse gyvenamosiose vietovėse, ir labiau klestinčiuose didmiesčiuose.“ (D. Bernotas, A. Guogis, 2006, p. 24).

Priimant sprendimus mažinti socialines išlaidas, argumentuojama tokių sprendimų būtinybė dėl vykstančių globalizacijos procesų. Todėl, globalizacijos procesams vis stiprėjant, literatūroje dažnai yra pesimistiškai žiūrima į socialinės gerovės užtikrinimą ateityje. Pvz. Jonas Čičinskas (2003) teigia, kad globalizacija reiškia ekonominio racionalumo triumfą prieš bet kokius silpnųjų apsaugos ir paramos jiems bei kitokius ekonominei politikai būdingus šalies specifiškumu pagrįstus motyvus. Tačiau kai kurie kiti autoriai šiai nuomonei nepritaria. Joakimo Palme'o (2007) manymu, globalizacijos sąvoka paprasčiausiai buvo pasinaudota siekiant suformuoti požiūrį, jog vienintelė alternatyva modernioms valstybėms globaliame pasaulyje – mažinti išlaidas socialinei politikai. Autorius, kaip pavyzdį pateikia Skandinavijos šalis, kuriose, nepaisant globalizacijos, vykdoma tvari socialinė politika, pasiekti aukšti socialinės gerovės rodikliai, o aukštas mokesčių lygis dera su ekonomikos augimu. Šiam požiūriui pritaria ir M. Lavalette'as (2006), teigdamas, kad globalizacijos eroje mažinant gerovę nėra nieko „neišvengiamo“.

Nors kai kurie autoriai akcentuoja tik teigiamas globalizacijos pasekmes, manome, jog akivaizdu, kad globalizacijos procesai skatina socialinę nelygybę, pasireiškiančia ekonominiu ir politiniu išnaudojimu, marginalizacija ir socialine atskirtimi. Patvirtinti šį teiginį objektyviais kriterijais yra sunku, nes globalizacija yra tik vienas iš daugelio veiksnių, turinčių reikšmingą poveikį socialinei nelygybei. Tačiau, „Socialinės apsaugos analizę sudaro ir struktūriniai, ir kultūriniai veiksniai. Struktūrinius veiksnius sudaro demografinė, ekonominė, technologinė ir organizacinė evoliucija. Kultūriniai veiksniai apima vertybines orientacijas, ideologijas, politinę argumentaciją, kurios lemia aspiracijų, poreikių ir

reikalavimų kaitą“ (A. Guogis, 2004, p. 7). Globalizacijos procesai tiesiogiai ar netiesiogiai veikia visas valstybinės veiklos ir visuomenės gyvenimo sritis, o teigiama globalizacijos pasekme įvardijama tendencija, jog pasauliniu mastu prioritetu tampa socialinė politika, mūsų nuomone, yra iš dalies orientuota į anksčiau globalizacijos procesų sukeltų socialinių problemų sprendimą.

Įvertinus skirtingų autorių nuomones, galima teigti, kad socialinės gerovės užtikrinimas globalizacijos sąlygomis didžia dalimi priklauso nuo nacionalinėse valstybėse priimamų sprendimų, lemiančių skirtingų socialinės politikos modelių formavimąsi.

1.2 Socialinės politikos modeliavimas

Gerovės valstybės koncepcija yra sunkiai apibrėžiama, dviprasmiška bei pliuralistinė. „Gerovės valstybių studijos buvos skatinamos teorinio rūpinimosi kitais reiškiniais, tokiais kaip galia, industrializacija ar kapitalizmo keliami prieštaravimai. Gerovės valstybės conceptualizavimui dažniausiai nebuvo skiriama pakankamai dėmesio“ (Gosta Esping-Andersen, 1997, p. 18). Nėra vieno, visuotinai pripažinto gerovės valstybės apibrėžimo. Gerovės valstybės yra klasifikuojamos įvairiai, todėl apžvelgsime tik pagrindines, mokslinėje literatūroje dažniausiai nagrinėjamas klasifikacijas. Būtina išryškinti terminų „gerovės valstybės modeliai“ ir „socialinės politikos modeliai“ skirtumus. Ne visos, netgi aukšto išsivystymo lygio, konkrečioms modeliams (ypač liberaliam) priskiriamos šalys atsižvelgiant į socialinę raidą gali būti vadinamos gerovės valstybėmis. Darbe, remdamiesi mokslinėje literatūroje nusistovėjusia praktika, šiuos terminus vartosime pakaitomis.

Bene dažniausiai naudojama klasifikacija, kurioje išskiriami trys grynu pavidalu neegzistuojantys modeliai. Anglų politologas R. Titmusas pirmasis išskyrė tokius idealius visuotinės gerovės valstybių tipus: 1) marginalinį (liekamojo pobūdžio); 2) socialinės politikos priklausančios nuo pramonės lygio (pramonės pasiekimų); 3) institucinį. Šis autorius nenurodė konkrečių šalių, kuriose vyrauja šių trijų modelių bruožai. G. Esping-Andersen šiuos modelius pervadino akcentuodamas politologinį gerovės valstybių aspektą bei nurodė konkrečias šalis, turinčias daugiausiai sąlyčio taškų su šiais idealiais teoriniais modeliais. Jis išskyrė: 1) liberalųjį modelį (JAV); 2) konservatyvųjį - korporatyvinį modelį (Vokietija); 3) socialdemokratinį modelį (Skandinavijos šalys). Liberaliose gerovės valstybėse pirmenybė yra teikiama rinkai, valstybė savo piliečiams garantuoja tik minimalią paramą. Siekiama, kad pats individas pasikliaudamas rinka užsitikrintų gerovę. Liberalioje socialinėje politikoje valstybė stengiasi tik sušvelninti skurdo, nedarbo, nelygybės problemas nedidelėmis išmokomis. Socialdemokratiniam modelyje valstybė prisiima didžiausią atsakomybę užtikrindama kiekvienam valstybės piliečiui

materialinę gerovę, nes socialinės piliečių teisės yra laikomos tokiomis pat svarbiomis kaip privačios nuosavybės ar politinės demokratijos teisė. Tokiose valstybėse siekiama užkirsti kelią socialinių problemų atsiradimui. Šiame modelyje taikoma progresinių mokesčių sistema skatina lygybę. Konservatyviajame modelyje siekiama socialiai apsaugoti šeimą. Įvairių socialinio draudimo schemų taikymas šiame modelyje padeda išlaikyti klasinę priklausomybę.

Philipas Manowas (2009) įtikinamai argumentuoja, kad šių trijų gerovės valstybių modelių susiformavimą sąlygojo valstybėse istoriškai susidariusios politinių grupių koalicijos, nulemtos skirtingų rinkimų sistemų. Šis autorius teigia, kad mažoritarinė rinkimų sistema skatina liberalaus modelio bruožų išsivystymą, tuo tarpu proporcinė rinkimų sistema užtikrina konservatyviojo bei socialdemokratinio modelių elementų sklaidą (žr. 1 lentelę).

1 lentelė. Rinkimų sistemos bei kairiosios ir dešinėsios pakraipos vyriausybių skaičius, 1945 - 1998

Rinkimų sistemos tipas	Vyriausybių politinis šališkumas		Dešinėsios pakraipos vyriausybių santykis
	Kairė	Dešinė	
Proporcinė rinkimų sistema	342	120	0,26
Mažoritarinė rinkimų sistema	86	256	0,75

Šaltinis: adaptuota pagal P. Manow, 2009, p. 105.

Kaip jau minėjome, nė vienas iš anksčiau aptartų modelių grynu pavidalu neegzistuoja. Todėl išskiriamos ir kitos gerovės valstybių modelių klasifikacijos. Pvz. Tiina Makinen skiria penkis gerovės valstybių modelius (išplėstinė klasifikacija):

- 1) Bazinės apsaugos (atitinka liberalųjį) ;
- 2) Taikymo (strategija – atimti iš turtingo, atiduoti vargšui);
- 3) Korporatyvinis (atitinka konservatyvųjį);
- 4) Viduržemio (bruožai – didelė socialinė diferenciacija, aukštas skurdo lygis, klientalizmas);
- 5) Visaapimantis (atitinka socialdemokratinį).

Dar vieną įdomią gerovės valstybių klasifikaciją pateikia A. Guogis (2000). Atsižvelgdamas ne tik į gerovės valstybių organizacines formas, bet ir į socialinių išlaidų dydžius, šis autorius skiria keturis gerovės valstybių modelius: *didelių išlaidų gerovės kapitalistinę* (Skandinavija), *mažų išlaidų gerovės kapitalistinę* (Didžioji Britanija), *didelių išlaidų gerovės kapitalistinę* (kontinentinė Europa) ir *mažų išlaidų gerovės kapitalistinę* (JAV).

Įdomi ir reikšminga diskusija kyla dėl bendro Europos sąjungos socialinio modelio. „Europos Sąjungos politikų, ekonomistų, sociologų nuomone, Europos socialinis modelis atspindi bendrąsias socialines vertybes, grindžiamas taikos, socialinio teisingumo, lygybės ir solidarumo išsaugojimu, laisvės

ir demokratijos skatinimu, ir pagarba žmogaus teisėms, ir principines nuostatas, skirtingais socialiniais klausimais bei išryškina jų svarbą skelbiant Europos Bendrijos tikslus.“ (Leta Dromantienė, 2008, p. 67). Atsižvelgiant į Lietuvos valstybės vizija toks modelis turėtų sudaryti sąlygas egzistuoti gerovės valstybėms pasižyminčioms žemu nedarbo lygiu, didele darbo kaina, stipriomis socialinėmis garantijoms, minimaliu skurstančių šeimų skaičiumi ir aukšta socialine sanglauda (žr. 1 priedą).

Tačiau dalis autorių neigia Europos socialinio modelio egzistavimą argumentuodami tuo, jog socialinės politikos skirtumai ES šalyse yra per daug dideli, kad būtų galima išskirti bendrą modelį. Nors ES valstybės narės priėmė bendras socialinės politikos įgyvendinimo gaires ir rodiklius, tačiau kyla fundamentalus klausimas, ar šalių socialinės politikos modeliai yra jiems adekvatūs (J. Palme, 2007). ES valstybės pasižymi tiek skirtingu ekonominio išsivystymo lygiu, tiek skirtingomis gerovės sistemomis, todėl bandant derinti socialinę politiką iškiltų didelių ekonominių ir politinių sunkumų. Pažymėtina, jog „senųjų Europos Sąjungos šalių nesutarimas dėl esminių socialinės politikos krypčių gali būti ir yra didelė kliūtis naujųjų ES šalių socialinės politikos orientacijai ir gali dar sumažinti jau ir taip menką socialinės apsaugos reikšmę šiose šalyse“ (A. Guogis, 2006, p. 73-74).

Kalbant apie ES šalių narių socialinės politikos skirtumus, būtina išskirti Rytų Europos socialinės politikos modelį. Vidurio ir rytų Europos šalyse panaikinus valstybinį socializmą ir pereinant prie rinkos ekonomikos, socialinėje srityje kilo didelių sunkumų. Šios valstybės pasižymi žemesniais ekonominio ir socialinio išsivystymo lygio rodikliais negu ES narės senbuvės. „Rytų Europos socialinės politikos modelį galima apibrėžti kaip arba pokomunistinį konservatyvų – korporatyvinių, arba liberalų, arba tarpinių tarp šių dviejų tipų“ (D. Bernotas, A. Guogis, 2006, p. 213). Todėl galima daryti prielaidą, kad šios valstybės ir toliau pasižymės didesne socialine nelygybe ir aukštesniais skurdo rodikliais negu Vakarų Europos šalys, nes daugiausia dėmesio šių problemų sprendimui skiriama universalumu pasižyminčio socialdemokratinio modelio šalyse.

A. Guogis (2000) nurodo, kad visas egzistuojančias gerovės valstybės koncepcijas galima suskirstyti į kelias kategorijas:

- 1) Gerovės valstybė kaip tam tikra socialinės raidos stadija;
- 2) Gerovės valstybė kaip gyvenimo būdas;
- 3) Gerovės valstybė kaip „socialinės ir ekonominės politikos rinkinys“ (pabrėžiant gerovės valstybių politinę esmę);
- 4) Koncepcijos, kuriose svarbiausiu gerovės valstybės bruožu laikoma biurokratinė sistema (dėmesys kreipiamas į valstybės valdymo stilių).

Tokiam skirstymui nepritaria Sinclairas Nicholasas (2009), kuris pastebi, jog sąvoka „gerovės valstybė“ dažnai naudojama apibūdinant gerovės visuomenę. S. Nicholaso manymu, reikia atskirti sąvoką

„gerovės valstybė“ nuo sąvokos „gerovės visuomenė“. Gėrybes ir paslaugas, kurių reikia žmonėms, *gerovės visuomenėje* gali teikti privačios kompanijos ir korporacijos bei įvairios ne pelno organizacijos. Tuo tarpu *gerovės valstybėje* gėrybėmis ir paslaugomis piliečius aprūpina centrinės ir vietos valdžios institucijos. Jan-Erik Lane (2000) šias sąvokas įvardija kaip politinio – ekonominio režimo tipus ir teigia, kad svarbiausias politinis pasirinkimas, su kuriuo susiduria pažangios pasaulio visuomenės, yra pasirinkimas tarp gerovės valstybės ir gerovės visuomenės kūrimo. Laikantis šio požiūrio „gerovės valstybė“ ir „gerovės visuomenė“ kaip du atskiri elementai sudaro bet kurios šalies „gerovės sistemą“. Mūsų nuomone, toks gerovės sistemos suvokimas yra pagrįstas, nes net ir liberalaus socialinės politikos modelio šalys, kuriose yra gerai išvystyta trečiojo sektoriaus veikla ir susiformavusi brandi pilietinė visuomenė (pvz. JAV), pasižymi aukštu socialinės raidos indekso rodikliu (žr. 2 priedą). J. Bieliauskaitė (2009) pabrėžia, kad kuo daugiau valstybė rūpinasi savo piliečiais, tuo mažiau piliečiai linkę rūpintis vieni kitais ir patys savimi, todėl socialinė teisinė valstybė turi būti ne tik pasyvi pajamų ir išlaidų skirstytoja, o sureguliuoti piliečių santykius taip, kad jie savanoriškai solidarizuotųsi ir padėtų vienas kitam įgyvendinti savo tikslus. Todėl „aktyvi“ socialinė politika, kurią užtikrinant gali pasitarnauti gerovės visuomenės bruožų įtvirtinimas, yra vienas esminių šiuolaikinio socialinio modelio elementų. Gerovės visuomenės kūrimo aktualumas ypač išryškėja vis labiau įsigalint ekonominei globalizacijai, kurios logika, kaip pastebi A. Guogis (2006), yra priešinga visuotinės gerovės valstybių stiprinimo logikai ir veda prie socialinių išlaidų mažinimo bei kvalifikacinių sąlygų išmokoms gauti apribojimo.

Dažnai išsakoma nuomonė, kad gerovės užtikrinimas neigiamai veikia ekonomikos augimą, nes užtikrinant aukštas socialines išlaidas didėja mokesčių našta. G. Esping-Andersen (1997) teigia, jog iš tikrųjų yra priešingai. Jo manymu, pasireiškiančius neigiamus gerovės valstybių padarinius lemia ne išlaidos, o konkrečių valstybių visuomenės klasių pobūdis. Yra autorių, kurie vadovaujasi „vystymosi gerovės“ teoriniu požiūriu, teigiančiu, kad išlaidos socialinei sričiai ne mažina, o priešingai, spartina ekonomikos augimą. Isabela Mares (2007) pažymi, kad išlaidos socialinei gerovei - švietimui, sveikatos apsaugai, socialinei apsaugai – teigiamai veikia ekonomikos augimą, nes yra aiškių įrodymų, jog socialinės programos sąlygoja platų spektrą ekonomikai naudingų „pašalinio poveikio“ padarinių, kurie atsveria potencialiai neigiamą aukšto mokesčių lygio poveikį. Šiam požiūriui pritaria ir A. Guogis (2004), išsakydamas nuomonę, jog socialinėje atskirtyje atsідūrę gyventojai yra savotiškas ekonomikos augimo rezervas ir potencialas.

Apibendrinant galima teigti, jog dabartinėmis sąlygomis siekiant visuotinės socialinės gerovės būtina užtikrinti abiejų gerovės sistemos dėmenų – gerovės valstybės ir gerovės visuomenės - tinkamą funkcionavimą. Be abejo, gerovės valstybės ir gerovės visuomenės elementų apimtis ir reikšmė skirtingų

valstybių gerovės sistemose gali skirtis atsižvelgiant į konkrečius šalies istorinės raidos, ekonominius, demografinius bei kultūrinius ypatumus.

1.3 Lietuvos socialinės apsaugos ypatumai

Nors Lietuvoje vykdomą socialinę politiką tikslinga priskirti Rytų Europos socialinės politikos modeliui, tačiau Lietuvos socialinėje politikoje galima išvystyti įvairių anksčiau aptartų modelių bruožų. D. Bernotas ir A. Guogis (2006) pastebi, kad atkūrus nepriklausomybę buvo jaučiamas išorinis Tarptautinio valiutos fondo, Pasaulio banko, Pasaulio prekybos organizacijos spaudimas kurti liberalią gerovės valstybę su vyraujančiomis rinkos ir nevyriausybinėmis institucijomis. Ir nors politinė parama liberalaus modelio įtvirtinimui nebuvo pakankama, tačiau Lietuvoje partijos nepasisakė už socialdemokratinio modelio, pasižyminčio aukščiausiais gerovės rodikliais įtvirtinimą.

Atkūrus nepriklausomybę dvi pagrindinės Lietuvos socialinės politikos kryptys buvo socialinės apsaugos bei darbo politikos formavimas ir įgyvendinimas. Lietuvoje socialinės apsaugos finansavimo šaltiniai yra: pačių darbo rinkos dalyvių įmokos; vyriausybės subsidijos; tiksliniai mokesčiai; įplaukos (dažniausiai gaunamos iš socialinės apsaugos institucijų kapitalo pajamų); socialinės apsaugos išmokų gavėjų įnašai. Socialinės apsaugos sistemą sudaro dvi dalys: socialinis draudimas ir socialinė parama (įskaitant socialines paslaugas). Socialinė apsaugos sistema buvo formuojama remiantis išmokų, susijusių su darbo rinka principu. Buvo suformuotas nuo valstybės biudžeto atskirtas valstybinio socialinio draudimo fondas. Tokia, einamųjų įmokų ir išmokų pagrindu veikianti socialinio draudimo sistema atitinka korporatyvinį socialinės politikos modelį. Vėliau sekusį privačių pensijų fondų įteisinimą ir sukūrimą galima įvardinti kaip Lietuvos socialinės politikos poslinkį liberalaus – marginalinio modelio link. Visgi, įvertinus visas Lietuvos socialinės apsaugos savybes, A. Guogio (2006) manymu, paaiškėja, jog mūsų šalies socialinės apsaugos sistema panašiausia į Pietų Europos modelio šalis, ypač į Graikiją ir Portugaliją, pasižyminčias neigiamais klientelizmo, korupcijos ir „amoralaus šeimiškumo“ bruožais, tačiau pasiekusias kur kas geresnius kiekybinius ir kokybinius socialinės bei sveikatos apsaugos rodiklius, negu Rytų Europos šalys ir Lietuva.

Kalbant apie globalizacijos įtaką socialinei politikai būtina paminėti Lietuvos narystę ES. J. Čičinskas (2003) teigia, kad įstodama į ES Lietuva pasirinko valdomą dalyvavimą globalizacijoje, nes įeina į regioninį valstybių „klubą“ su santykinai labiausiai pasaulyje integruota ekonomika. Šio autoriaus nuomone, regionalizacija reiškia, kad globalizacijos procesas paimamas į suinteresuotų šalių rankas, sulėtinamas, veikiamas pagal nacionalinių ekonomikų interesus, jame padaugėja formalaus, valstybės

inėšamo reglamentavimo. Manome, jog tokio požiūrio teisinguma patvirtina bandymai sukurti bendrą ES socialinį modelį. Tačiau A. Guogis (2004) pažymi, kad eurointegraciniai procesai Lietuvoje buvo suprantami tik kaip ekonominiai ir kultūriniai, jokiū būdu – ne socialiniai.

„Vakarų šalyse socialinės apsaugos raidą nulėmė socialiniai judėjimai ir demokratiniai politiniai procesai, tuo tarpu Baltijos šalims labai svarbus buvo Vakarų šalių laimėjimų socialinės apsaugos srityje pritaikymas, kitais žodžiais tariant, išsiplėtimo veiksnys, pasireiškiantis šalių, socialinės politikos pionierių, įtaka atsilikusioms šalims“ (D. Bernotas, A. Guogis, 2006, p. 213). Tačiau dėl sovietinio laikotarpio paveldo, būtinybės skubiai pritaikyti socialinės apsaugos sistemą prie rinkos ekonomikos, demografinių procesų bei kitų veiksnių pritaikant kitų šalių laimėjimus socialinės apsaugos srityje buvo susidurta su įvairiais sunkumais, todėl Lietuvos socialinės apsaugos sistema vis dar pasižymi įvairiomis problemomis bei trūkumais.

Vienas iš esminių socialinės apsaugos sistemos trūkumų – klientalizmas. Bene ryškiausiu klientalizmo padarinių pavyzdžiu gali būti Lietuvoje įtvirtintos specialios papildomos pensijos, kurios daugumoje vakarų šalių yra kritikuojamos dėl sukuriamo precedento neteisybei. D. Bernoto ir A. Guogio (2006) manymu, šios išmokos tik su didelėmis išlygomis gali būti priskiriamos prie socialinės apsaugos sistemos sudėtinių dalių, nes neturi nieko bendro nei su socialiniu draudimu, nei su socialine parama, todėl papildomų specialių valstybinių pensijų sistemą minėti autoriai linkę įvardyti kaip „organizacinę struktūrinę socialinės apsaugos korupciją“.

Sukurti efektyvią socialinės apsaugos sistemą trukdė ne tik vyraujančios liberalios nuostatos, bet ir finansiniai išsekvojimai, korupcijos bei piktnaudžiavimo atvejai. Pirmąjį nepriklausomybės dešimtmetį „Sodros“ biudžetas pasižymėjo nuolatiniu deficitu, tačiau 2004 metais pradėjus vykdyti naujosios viešosios vadybos principais paremtus administracinius pertvarkymus „Sodros“ sistemoje buvo pasiekta teigiamų rezultatų. Visgi šiuo metu „Sodrai“ iškyla naujų sunkumų tiek dėl privataus pensinio draudimo įteisinimo padarinių, tiek dėl išaugusio nedarbo, emigracijos ir demografinio senėjimo. A. Guogis (2006) pastebi, kad iš visų socialinės politikos modelių su neigiamais kriziniais padariniais labiausiai susiduria korporatyvinis, kurio pagrindinis Lietuvoje įtvirtintas elementas ir yra socialinio draudimo fondas.

Ne mažiau svarbi už socialinį draudimą ir socialinę paramą socialinės apsaugos sistemos dalis yra socialinės paslaugos, kurių galutinis tikslas – gražinti gavėjui gebėjimą pačiam pasirūpinti savimi. Siekiant užtikrinti racionalaus socialinių paslaugų tinklo sukūrimą ir paslaugų efektyvumą bei garantuoti klientų poreikių tenkinimą pagal nustatytus standartus, socialinių paslaugų organizavimo funkcijos yra padalijamos tarp centrinės valdžios institucijų ir savivaldybių. Užtikrinant socialinių paslaugų kokybę bei klientų teises, paslaugų teikimas yra atskirtas nuo organizavimo. Socialinės paslaugos skirstomos į bendrąsias (teikiamas siekiant padėti klientams gyventi savarankiškai savo namuose, išvengiant

specialiųjų socialinių paslaugų teikimo) ir specialiausias (teikimas stacionariose ir nestacionariose globos įstaigose).

Socialines paslaugas Lietuvoje teikia biudžetinės įstaigos, nevyriausybines organizacijos ir privatūs paslaugų teikėjai. Daugelį socialines paslaugas teikiančių įstaigų steigia savivaldybės. MRU ir Lietuvos savivaldybių asociacijos tyrėjų 2004 metais atliktas tyrimas „Socialinių paslaugų tobulinimas Lietuvos savivaldybėse“ leido nustatyti gerosios praktikos pavyzdžius bei įvardinti tobulinimo kryptis socialinių paslaugų teikimo srityje. Verta paminėti problemas išskylančias organizuojant socialinių paslaugų teikimo viešuosius konkursus, silpną savivaldybių tarpusavio bendradarbiavimą dalijantis „gerąją“ patirtimi ir ypač nepakankamą savivaldybių ir nevyriausybinių organizacijų bei vietos bendruomenių bendradarbiavimą.

Globalizacijos įtakoje kylant ekonominiams sunkumams bei mažėjant valstybės garantijoms socialinės apsaugos srityje, NVO bei privačių organizacijų svarba teikiant socialines paslaugas nuolat didėja. NVO, valstybinių įstaigų ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas teikiant socialines paslaugas apibrėžiamas kaip „mišri socialinių paslaugų rinka“, „mišri globos ekonomika“ ir pan.. Mišri socialinių paslaugų infrastruktūra skatina paslaugų teikėjų konkurenciją, sumažina administracines ir kitas paslaugų teikimo išlaidas. Be to, paslaugų pasiūlos išplėtimas didina pasirinkimo galimybes toms klientų grupėms, kurios turi finansines galimybes mokėti už kokybiškas paslaugas, tenkinančias ne tik bazinius poreikius. Paslaugų teikimas gali tapti patraukliu pasiūlymu ir pelno siekiančioms įmonėms. Ir nors kyla fundamentalus klausimas, ar paslaugas už kurias moka klientai galima vadinti socialinėmis paslaugomis pagal jų esmę, pažymėtina, kad vis labiau išsigalint šiuolaikinėms, liberalioms socialinės politikos tendencijoms, klientų dalyvavimas padengiant paslaugų išlaidas tampa vis svarbesniu. Lietuvoje privačių socialinių paslaugų teikėjų yra nedaug, o socialinės politikos programose privačių socialinių paslaugų rinkos plėtrai ir šios rinkos reguliavimui neskiriama dėmesio (A. Guogis, D. Gudelis, 2005).

„NVO įtraukimas plečia socialinių paslaugų rinką, kuri neatsiranda savaime, reikalingos pastangos ją sukurti. Kai rinka sukurta, asmenys, pajėgūs pirkti, patys perka socialines paslaugas. Tiems, kurie nepajėgūs pirkti, padeda savivaldybės socialinis darbuotojas kaip asmens atstovas“ (Laimutė Žalimienė, 2003, p. 118). Stiprinti viešojo sektoriaus institucijų ir NVO bendradarbiavimą teikiant socialines paslaugas svarbu dar ir dėl to, kad „nevyriausybines organizacijos puoselėja „pagalbos sau“ mentalitetą visuomenėje, kuri susiduria su rimtomis socialinėmis ir ekonominėmis problemomis“ (Dalia Gineitienė, Vladislavas Domarkas 2000, p. 62). Jurga Bučaitė ir Indrė Ambotaitė Mazaliauskienė (2005) pabrėžia, jog nevyriausybinių organizacijų ir viešosios valdžios sąveikos rezultatas yra institucinių tinklų susiformavimas, sudarantis prielaidas socialiniam pasitikėjimui, bendradarbiavimui kurti, bei skatinantis įvairių išteklių mainus. Taigi NVO veiklos socialinių paslaugų teikime plėtra skatina socialinį

pasitikėjimą ir pilietiškumą, kurio svarba plėtojantis globalizacijai auga. Visgi, Lietuvoje nevyriausybinių organizacijų galimybių teikiant socialines paslaugas potencialas išnaudojamas nepakankamai, trečiojo sektoriaus organizacijos, lyginant su brandžiomis Vakarų Europos demokratijomis ar Anglosaksų valstybėmis, veikia pasyviau, nes susiduria su finansavimo trūkumu ir kitais sunkumais.

A. Guogis ir kt. (2007) teigia, jog itin svarbu skatinti savivaldybių ir NVO sąveiką nes efektyvių bendradarbiavimo tinklų savivaldos lygmenyje sukūrimas gerintų vietos demokratijos kokybę bei padidintų socialinio kapitalo mastą. Minėti autoriai remdamiesi atliktu tyrimu nurodo tris pagrindines savivaldybių ir NVO sąveika ribojančias kliūtis: savivaldybės atstovų netolerantišką požiūrį į NVO; NVO ir piliečių aktyvumo stoką; savivaldybės ir NVO atstovų skirtingą požiūrį į bendradarbiavimą. Saulės Mačiukaitės-Žvinienės (2010) atlikto tyrimo duomenimis trečiojo sektoriaus veikla Baltijos šalyse turi reikšmingą poveikį demokratijai, tačiau sąlygos efektyviai nevyriausybinių organizacijų veiklai nėra visiškai palankios ir tai gali sukelti rimtas problemas tolesnei demokratijos raidai. Būtina pažymėti, kad Lietuvai įstojus į ES socialinėje srityje veikiančio nevyriausybinių organizacijos patyrė itin sudėtingų su finansavimu susijusių problemų. Iki įstojimo į ES NVO socialinius projektus nuo 80 iki 97 proc. rėmė įvairūs ES fondai. Įstojus į ES ši parama buvo nutraukta, o valstybė, ypač sunkmečiu, negali skirti nevyriausybiniams organizacijoms pakankamai lėšų.

Daugelis autorių pokomunistinių šalių pilietinių visuomenių brandumą sieja su piliečių įsitraukimo į nevyriausybinių organizacijų veiklą lygiu. Žemas dalyvavimo savanoriškose asociacijose lygis, o kartu ir pilietinės visuomenės silpnumas, aiškinamas tokiais veiksniais kaip iš komunistų valdymo laikotarpio paveldėtas nepasitikėjimas komunistinėmis organizacijomis, neformalių, privačių bendravimo tinklų gyvybingumas, pokomunistinis nusivylimas. Kristina Jaskytė ir Audronė Kiselienė (2006) atlikę Lietuvos ir JAV nevyriausybinių organizacijų lyginamąją analizę teigia, jog Lietuvoje siekiant efektyvesnio nevyriausybinių organizacijų dalyvavimo teikiant socialines paslaugas reikėtų paraleliai keisti trečiojo sektoriaus organizacijų organizacinę kultūrą ir vadovavimo sistemą. Organizacijos turi skatinti decentralizaciją ir lankstumą, jose reikia įkurti keletą valdymo lygmenų bei suteikti darbuotojams didesnę veikimo laisvę ir įtraukti juos į sprendimų priėmimą. Tačiau Lietuvos ne pelno sektorius yra labai jaunas, todėl pasiekti norimus organizacinės kultūros pokyčius, šių autorių teigimu, gali būti gana sunku dėl tradicinio, neinovatyvaus vadybinio mąstymo, iki šiol vyraujančio daugumoje socialines paslaugas teikiančių institucijų.

Kompleksiškumu ypač pasižymi kaimo vietovėse kylančios socialinės problemos. A. Guogis (2004) pažymi, jog ekonominių reformų šalininkai kaimo gyventojams nepasiūlė jokios pažangesnės alternatyvos kaip pakeisti veiklos pobūdį ir pradėti gyventi rinkos sąlygomis. Ekonominiai globalizacijos procesai kertasi su kaimo gyventojų interesais, todėl kaimiškosios seniūnijos pasižymi aukštu nedarbo lygiu, prasta

demografinė padėtimi ir dideliu skurstančių gyventojų skaičiumi. Lina Marcinkevičiūtė ir Rūta Petrauskienė (2007), socialinių paslaugų teikimo užtikrinimo mechanizmus kaimo vietovėse vertina kaip nepakankamus, nes prireikus įgyvendinti tam tikras socialinės politikos priemones seniūnijos yra pasyvios vykdytojos ir neatsižvelgia į paslaugų gavėjų vertinimą.

Pastebimi skirtumai lyginant Lietuvos ir kitų Vidurio ir Rytų Europos šalių perskirstymo ir gerovės politiką. Lietuva išsiskiria tiek mažu perskirstymu, tiek mažomis išlaidomis gerovės paslaugoms ir gerovės sektoriaus reformoms. Lietuvos viešosios išlaidos, atsižvelgiant į mokesčių lygį yra neproporcingai mažos (Klaudijus Maniokas, 2005). „Sprendžiant socialines problemas iki šiol orientuojamasi į jau įvykusių reiškinų pasekmių likvidavimą. Šalyje trūksta bendro suvokimo, kad identifikavus bet kurią socialinę problemą galima užkirsti kelią jos vystymuisi ir išvengti skaudžių pasekmių ateityje“ (L. Marcinkevičiūtė, R. Petrauskienė, 2007, p. 28).

Apibendrinant galima teigti, kad po nepriklausomybės atkūrimo socialinės apsaugos srityje pasiekta daug teigiamų pokyčių, tačiau vis dar išlieka neišspręstų problemų. Siekiant visuotinės socialinės gerovės būtina gerinti socialines paslaugas teikiančių nevyriausybinių organizacijų veiklą, tobulinti socialinių paslaugų teikimo reguliavimo mechanizmus, užtikrinti „aktyvios“ socialinės apsaugos sistemos funkcionavimą, skatinti piliečius ir jų bendruomenes ne tik naudotis socialinėmis paslaugomis, bet ir aktyviai dalyvauti jas kuriant.

2. NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS IR NAUJOJO VIEŠOJO VALDYMO GALIMYBIŲ PALYGINAMIEJI ASPEKTAI

2.1 Esminiai naujosios viešosios vadybos bruožai

2.1.1 Naujosios viešosios vadybos samprata

Viešasis administravimas gali būti suprantamas tik analizuojant ir lyginant pagrindinius viešojo sektoriaus ypatybes apibūdinančius ir aiškinančius modelius. Šie modeliai, apjungdami įvairių socialinių mokslų elementus, sudaro šiandieninio viešojo administravimo ir viešojo valdymo pagrindą. Viešojo sektoriaus analizavimas remiantis normatyviniais modeliais suteikia galimybę sukurti geresnius viešojo sektoriaus formavimo ir reformų įgyvendinimo būdus. Viešojo sektoriaus reformos dabartiniu metu yra pasaulinio masto reiškinys. Reformuodamos viešąjį sektorių vyriausybės stengiasi prisitaikyti prie sparčių socialinių, ekonominių ir technologinių iššūkių, įskaitant ir globalizacijos poveikį. Įgyvendinant šias reformas dažnai remiamasi naujosios viešosios vadybos principais ir metodais, o pati NVV pristatoma kaip globalėjančio valdymo padarinys ir tendencija. J. E. Lane (2000) nurodo, kad NVV yra dalis visame pasaulyje vykstančios vadybinės revoliucijos, skirtingu laipsniu veikiančios visas valstybes.

Naujosios viešosios vadybos atsiradimą nulėmė XX amžiaus pabaigos ekonominiai, socialiniai ir politiniai iššūkiai. Laurence'o E. Lynno (2006) manymu NVV atsiradimą be kitą ko sąlygojo ir gerovės valstybių „finansinis apetitas“, davęs akstiną mažinti viešojo sektoriaus išlaidas. Daugumos valstybių vadovai suvokė viešojo sektoriaus pertvarkos būtinybę, todėl pradėjo vykdyti moderniu vadybos mokslu besiremiančias viešojo administravimo reformas. Šioms reformoms apibūdinti vartojami įvairūs terminai (menedžerizmas, rinka pagrįstas viešasis administravimas, rezultatyvusis administravimas, postbiurokratinė paradigma ir kt.), tačiau vadyba pagrįsto administravimo kryptis įgavo visuotinai pripažįstamą naujosios viešosios vadybos (*New public management*) pavadinimą. NVV sąvoką 1991 metais (kai kuriuose šaltiniuose nurodomi 1989 m.) pirmasis apibrėžė Christoferis Hoodas. Šis terminas tapo populiarus ir naująją viešąją vadybą tapo įprasta vadinti daugelį viešojo sektoriaus reformų, kurios nuo XX amžiaus devinto dešimtmečio yra vykdomos įvairiose šalyse. C. Hoodas (1998) pažymi, kad naujosios viešosios vadybos terminas reiškia ir judėjimą, siekiantį valstybinio valdymo sistemą padaryti panašesnę į verslo sektorių, bei suteikti daugiau galių vadybininkams, ir tyrimų sritį. Naimas Kapucu (2007) lakoniškai ir, mūsų nuomone, tiksliai naująją viešąją vadybą apibrėžia kaip praktinę išdavą

normatyvinės idėjos, jog „privatu yra geriau negu vieša“. Teorinėje literatūroje nėra susitarta dėl vienodo NVV apibrėžimo, tačiau bene visi autoriai sutaria, kad NVV neturi savarankiškų teorinių ištakų, o jos teorinė bazė turi dvejopus teorinius pamatus: visų pirma iš naujosios institucijų ekonomikos kilusią *viešojo pasirinkimo teoriją*, antra, vadinamąją *menedžerizmą* (Norbert Thom, Adrian Ritz, 2004). Kai kurie kiti autoriai nurodo jog NVV remiasi dar ir *sandorio kaštų* bei *užsakovo - vykdytojo* teorijomis (Žilvinas Židonis, 2007; Owen E. Hughes, 1998).

Viešojo pasirinkimo teorija kritiškai vertina tradicinį viešojo administravimo modelį ir neigia, jog viešojo sektoriaus tarnautojai vadovaujasi išimtinai valstybės interesais. Ši teorija remiasi prielaida, kad visi žmonės, kartu ir valstybės tarnautojai yra savanaudžiai. Įstaigos siekia plėstis, neracionaliai naudoja lėšas, biurokratai siekia privilegijų. Visa tai finansuojama iš mokesčių, kuriuos moka piliečiai. Dėl šių priežasčių viešojo pasirinkimo teorija akcentuoja būtinybę mažinti biurokratijos vaidmenį. *Menedžerizmo teorija* teigia, kad esminė prielaida siekti socialinės pažangos yra pakankama veiksmų laisvė. Veiksmų laisvė suteikia galimybę institucijose įdiegti profesionalią vadybą, laikomą svarbiausiu organizavimo būdu, siekiant produktyvumo didėjimo. *Užsakovo - vykdytojo teorija* akcentuoja šių subjektų santykiuose kylančias moralinės rizikos ir išsisukinėjimo problemas. Sudarant sutartį yra sunku apibrėžti kas yra kokybiška paslauga, o ją sudarius taip pat reikia kontroliuoti paslaugos kokybę. Taigi kiekvienas sandoris turi sudarymo ir priežiūros kaštus. *Sandorio kaštų teorijos* esmė: priklausomai nuo kaštų vienas veiklas labiau apsimoka atlikti pačiai įmonei (NVV atveju viešojo sektoriaus institucijoms), o kitas geriau pirkti iš išorinių šaltinių.

Mokslinėje literatūroje naujoji viešoji vadyba dažnai yra įvardijama kaip paradigma. Tačiau kai kurių teoretikų nuomone, NVV greičiau yra modelis o ne paradigma, nes neatitinka visuotinai pripažintos T. Kuhno suformuotos paradigmos sampratos. Pagal T. Kuhną paradigma yra daugiau negu teorija: tai ir epistemologija, ir metodologija, ir tam tikrų pažiūrų mokslininkų bendruomenė. Jamesas Ianas Gowas ir Caroline Dufour (2000) argumentuotai įrodo, kad NVV galima laikyti paradigma epistemologijos ir, galbūt, tyrinėtojų bendruomenės aspektais. Tačiau NVV nėra pagrįsta nauja teorija, nesiremia tiksliais tyrimais, o jos nuostatos nesudaro užbaigtos teorijos. Todėl, jeigu NVV yra laikoma paradigma, tai jos prasmė neatitinka T. Kuhno išreikštos paradigmos sampratos.

Literatūroje dažnai pateikiami D. Osborne'o ir T. Gaeblerio 1992-aisiais metais išskirti pagrindiniai naujosios viešosios vadybos bruožai:

1) *Katalitinė valdžia*: vairavimas o ne irklavimas. Politikos formavimas ir administravimas turi būti atskirtas nuo paslaugų teikimo. Valdžios institucijos generuoja sprendimus, o paslaugų teikimą perduoda privačiam sektoriui, nevyriausybinėms organizacijoms arba paslaugas teikiančioms įstaigoms.

2) *Bendruomenės valdžia*: įgaliojimas, o ne tarnavimas. Valdžia turi skatinti žmones pačius spręsti savo problemas, remti gyventojų dalyvavimą svarstant jiems aktualius klausimus, o ne vien tik teikti paslaugas.

3) *Konkurencinė valdžia*: užtikrinamos konkurencinės paslaugų teikimo sąlygos. Konkurencijos pagalba siekiama pagerinti viešųjų paslaugų kokybę ir užtikrinti paslaugų teikimo efektyvumą.

4) *Misija, o ne taisyklėmis besivadovaujanti valdžia*. Valdžios įstaigos orientuojasi į veiklos efektyvumą bei veiksmingumą. Skrupulingas veiklos reglamentavimas dažnai trukdo pasiekti šių tikslų, todėl siekiama mažinti taisyklių ir procedūrų skaičių.

5) *Į rezultatus besiorientuojanti valdžia*: siekiama finansuoti rezultatus, o ne sąnaudas. Daug dėmesio skiriama veiklos rezultatų nustatymui ir vertinimui. Biudžetas formuojamas institucijos veiklos prioritetų pagrindu, atsižvelgiant į numatomus rezultatus.

6) *Į klientus besiorientuojanti valdžia*: siekiama tenkinti ne biurokratijos, o klientų poreikius. Remiamasi *visuotinės kokybės vadybos* principu, nurodančiu, jog organizacijai svarbiausias asmuo yra klientas. Naudojant įvairius metodus tiriama, kaip klientai vertina viešųjų paslaugų teikimą.

7) *Valdžia, veikianti kaip įmonė*: uždirbanti, o ne išleidžianti. Valdžios institucijos ne tik išleidžia biudžeto lėšas, bet ir įvairiais būdais siekia gauti nebiudžetinių lėšų. Pavyzdžiui, nuomoja patalpas, išduoda paskolas, teikia paslaugas, kurias apmoka jų vartotojai.

8) *Prevencinė valdžia*: siekiama užkirsti kelią problemoms atsirasti. Valdžios institucijos ne tik sprendžia susidariusias problemas, bet ir įvairiomis priemonėmis bando sumažinti problemų atsiradimo tikimybę.

9) *Decentralizuota valdžia*: nuo hierarchijos pereinama prie dalyvavimo ir komandinio darbo. Viešąsias paslaugas teikiančioms įstaigoms suteikiamas didesnis savarankiškumas. Be to, viešojo sektoriaus organizacijų valdymo struktūra taip pat yra decentralizuojama, žemesnio rango vadovams ir specialistams suteikiama daugiau sprendimų priėmimo galių, skatinamas komandinis darbas ir darbuotojų aktyvumas.

10) *Į rinką besiorientuojanti valdžia*. Atsisakoma centralizuotų viešųjų programų ir tradicinių reguliavimo metodų, vietoj kurių naudojami rinkos svertai. Siekiant viešųjų tikslų labiau išnaudojamos rinkos galimybės. Reguliavimo politika dažniau remiasi ne nurodymais ir draudimais, o įtaka rinkos dalyvių paskatoms.

Nors Naujoji viešoji vadyba ir praeito amžiaus pabaigos viešojo sektoriaus pokyčiai literatūroje plačiai nagrinėjami, tačiau, kaip nurodo kai kurie autoriai, suvokti ką įvairių ir kartais prieštarų NVV savybių visuma iš tikrųjų reiškia yra sudėtinga. Skirtingi NVV proponentai pabrėžia įvairius šios doktrinos aspektus. Kartais NVV atrodo kaip visiškai nauja diskusija, į kuria galima įtraukti kokius tik

nori klausimus (Ewan Ferlie et al., 1996). Jurga Staponkienė (2005) apibendrindama įvairių autorių požiūrius išskiria penkis pagrindinius naujosios viešosios vadybos struktūrinius elementus:

1) *Privatizacija* – viešojo sektoriaus mažinimas, išlaidų viešajame sektoriuje optimizavimas, funkcijų perdavimas.

2) *Rinkos sąlygų formavimas viešajame sektoriuje* – konkurencijos tarp paslaugų teikėjų skatinimas, efektyvumo siekimas per kontraktų valdymą, orientacija į klientų poreikių tenkinimą.

3) *Privataus sektoriaus valdymo metodai* – optimalus išteklių valdymas, kokybės vadybos metodų diegimas, naujų vadovavimo stilių taikymas, atlygio pagal rezultatus sistemos formavimas ir kt.

4) *Dalyvavimas* - gyventojų įtraukimas priimant sprendimus įvairiuose šalies valdymo lygmenyse bei personalo įtraukimas į viešųjų organizacijų valdymą.

5) *Decentralizaciją* – viešųjų organizacijų skaidymas į atskiras savarankiškas agentūras, valdymo funkcijų decentralizacija organizacijose, atsakomybės delegavimas, hierarchijos mažinimas, balansas tarp centrinių nurodymų bei vietos politikos.

Tačiau galima teigti, kad toks skirstymas nėra absoliutus, nes, pavyzdžiui, vieni iš garsiausių NVV tyrinėtojų Tomas Christensenas ir Peras Laegreidas (2002) naująją viešąją vadybą apibūdina kaip „dviašmenį kardą“, kurio pagalba įgyvendinama tiek decentralizacija, tiek centralizacija (planavimo procesuose stiprinamos ministrų ir politinių patarėjų galios). E. Ferlie et al. (1996) teigia, kad galima išskirti mažiausiai keturis NVV modelius, kuriuose atitinkamai akcentuojamos skirtingos savybės ir keliama skirtingi viešojo sektoriaus reformų tikslai: *efektyvumo užtikrinimas; viešojo sektoriaus sumažinimas ir decentralizavimas; viešojo sektoriaus vadybininkų meistriškumo skatinimas; paslaugų kokybės užtikrinimas*. Nors visi jie išreiškia nutolimą nuo tradicinio viešojo administravimo modelio, tačiau turi esminių skirtumų ir daro skirtingą įtaką viešojo sektoriaus reformoms.

Naujosios viešosios vadybos turinys keitėsi ekspertams nuolat išreiškiant skirtingas pozicijas ir naujus pastebėjimus. Apibūdindamas NVV raidos dabartinius rezultatus L. E. Lynnas (2006) naudoja tokią analitinį modelį:

- Verslininkiškas požiūris į valstybinį valdymą;
- Kokybės ir užduočių įvykdymo akcentavimas viešojoje vadyboje;
- Viešųjų paslaugų teikimo ir funkcinės atsakomybės gerinimo pabrėžimas;
- Institucinis piliečių dalyvavimo valdyme, viešųjų paslaugų teikimo ir valstybės tarnybos funkcijų atskyrimas;
- Visuomenės poreikių ir paslaugų teikimo sujungimas sutarčių pagrindu (užduočių įvykdymo vadyba, kontraktavimas, tarpžinybiniai įsipareigojimai ir sutartys) bei kokybės vadybos priemonėmis;

- Biurokratinių valdžios institucijų pakeitimas sumaniai naudojant rinkos metodus (dereguliavimą, privatizavimą, komercializavimą ir marketizavimą) bei tariamus rinkų metodus (vidinę konkurenciją, sugretinimą, konkurencingas paslaugas).

Nors NVV reformų esmę sudaro visų privataus sektoriaus vadybos metodų taikymas viešajame sektoriuje, išskyrus pelno naudojimą asmeniniams poreikiams tenkinti, visgi akcentuojama, jog NVV nereikia plataus ir nekritiško privataus sektoriaus laimėjimų taikymo. „NVV nepakeičia ankstesnės viešojo sektoriaus valdymo struktūros, bet papildo ją naujais metodais, pvz., kontraktavimu. Viešojo sektoriaus valdymo teorija turi integruoti teigiamus NVV įnašus ir tuo pačiu metu aiškiai apibrėžti NVV suvaržymus“ (J. E. Lane, 2000, p. 3). NVV pabrėžiami vadybos, privalumai lyginant su administravimu. Akcentuojama vadybinės veiklos orientacija į rezultatus, o administravimo galimybėmis siekiant konkrečių veiklos rezultatų abejojama, todėl valstybės tarnautojai skatinami būti daugiau vadybininkais nei administratoriais, vertinamas ne teisinis pasiruošimas, bet vadybinių žinių svarba. Organizuojant viešojo sektoriaus veiklą dėmesys kreipiamas į valstybės tarnautojų veiklos rezultatus, todėl siekiama užtikrinti asmeninę tarnautojų atsakomybę. Todėl kuriamos lankstesnės organizacijų struktūros, keičiami reikalavimai personalui, nustatomi darbų atlikimo rodikliai, apibrėžiantys organizacijos veiklos efektyvumą ir naudingumą. Naujoji viešoji vadyba suponuoja požiūrį į viešųjų paslaugų gavėjus kaip į klientus versle. „Į vartotoją (klientą) orientuoto viešojo administravimo samprata sudaro NVV doktrinos bei reformų judėjimo pagrindą. Ji buvo kuriama remiantis veiksmingumo, dėmesio klientui bei veiklos ir paslaugų kokybės principais, apėmė normatyvinio ir instrumentinio pobūdžio kokybės bei ryšių su klientais vadybų modelius. Jais remiantis tobulinama paslaugų bei vartotojų aptarnavimo kokybė, sukurti nauji į rezultatus orientuotos veiklos vertinimo instrumentai, bei vadybinės-administracinės atskaitomybės formos“ (Alvydas Raipa ir kt., 2007, p. 212). Toks požiūris sąlygoja savito paslaugų teikimo mechanizmo taikymą.

Siekiama mažinti valstybės vaidmenį gaminant prekes ir teikiant visuomenei paslaugas. Tai daroma plečiant privatizacijos procesą ir taikant kitus rinkos veiksnius. „NVV esmę išreiškia ekonomizacijos principas: viešasis sektorius tai ta pati rinka, kurioje biurokratai ir jų klientai mainosi suteikiamomis viešosiomis paslaugomis ir asmeniniais poreikiais“ (A. Guogis, D. Gudelis. 2003, p. 27). Viešojo sektoriaus institucijų veikla vertinama remiantis trys 3E koncepcija: ekonomiškumu (*economy*), efektyvumu (*efficiency*) ir veiksmingumu (*effectiveness*). Bandant pagerinti šių koncepcijos sudedamųjų dalių rodiklius NVV skatina vadybininkus ieškoti naujų inovatyvių kelių rezultatams pasiekti, arba privatizuoti kai kurias funkcijas, kurias anksčiau vykdė valdžios įstaigos. Siekiama paslaugų vykdymą kontraktų ar kitokiu būdu perleisti privačioms arba nevyriausybinėms organizacijoms („prižiūrėti, o ne irkluoti“).

Praktinėse viešojo sektoriaus reformose ši nuostata įgyvendinama aktyvinant viešojo ir privataus sektorių partnerystę (*public – private partnership*). Taikant šį metodą organizuojami konkursai, kuriuos laimėjusios privačios organizacijos įgyja teisę teikti viešąsias paslaugas. Dauguma autorių pažymi, kad kontraktavimas yra priemonė padedanti tiksliau apibrėžti ir efektyviai kontroliuoti valstybinių institucijų veiklą. J. E. Lane (2000) teigimu, kontraktavimas gali pakeisti viešąją teisę ir viešąjį administravimą kaip viešojo sektoriaus koordinavimo mechanizmus. Kontraktavimas taikomas ne tik viešųjų paslaugų teikimo bet ir kitose svarbiose valstybinės veiklos srityse. T. Christensenas ir P. Laegreidas (2002) išskiria keturis kontraktų tipus:

1) Pirmojo tipo kontraktai įgalina privačias konsultavimo firmas patarėjų teisėmis dalyvauti viešosios politikos formavimo procese. Šių kontraktų tikslas yra ne tik susilpninti biurokratiją ir sustiprinti politinės lyderystės reikšmę, bet ir pagerinti politinių patarimų kokybę bei padidinti sprendimų prielaidų įvairovę.

2) Antrąją grupę sudaro kontraktai tarp valstybinės valdžios organo kaip tam tikros veiklos išėigos vartotojo ir privačios agentūros kaip teikėjo ir tiekėjo. Tokie kontraktai sudaromi siekiant padidinti efektyvumą bei sustiprinti atskaitomybę, nes suderina rinkos konkurenciją su griežtesne įsipareigojimų vykdymo kontrolės sistema.

3) Trečiasis kontraktavimo tipas - konkursų pagrindu privačioms firmoms suteikiama teisė atlikti auditą. Nors taikant tokią sistemą valstybinio audito reikšmė išlieka didelė, tačiau auditavimo procesas tampa skaidresnis ir neutralus.

4) Ketvirtosios grupės kontraktai apima personalo verbavimą ir įdarbinimą. Nuolatinę, kolektyvinėmis sutartimis pagrįstą valstybės tarnybą pakeičia individualūs, trumpo laikotarpio kontraktai. Siekiant valstybės tarnybą padaryti konkurencingesnę, darbo užmokestis mokamas už veiklos rezultatus, mažiau atsižvelgiant į darbo stažą ir pareigas.

Naujosios viešosios vadybos koncepcijoje kontraktavimas laikomas svarbiausia viešojo sektoriaus veiklos priemone. Viešasis sektorius funkcionuoja tinkamai, kai paslaugų teikimo tvarka, terminai, finansinės sąlygos numatomos tiksliose sutartyse tarp viešojo sektoriaus institucijų ir privačių organizacijų ir užtikrinama kontraktų pagrindu vykdomos veiklos kontrolė. Todėl norint užtikrinti kontraktavimo veiksmingumą būtina įvykdyti institucinius pokyčius tiek centriniame, tiek įgyvendinimo lygmenyje. Literatūroje šiems pokyčiams apibūdinti vartojamas satarčių valstybės, ar kontraktuojančios valstybės terminas (*contract state, contracting state*). Carstenas Greve'as (2008) aprašo tris galimas požiūrio į tokią valstybę variacijas:

1) „Sumažinta valstybė“ (*hollowing out of the state*). Taip apibūdinamas valstybė, kurioje didžioji dalis paslaugų teikiama kontraktų pagrindu, o valstybinės institucijos teikia tik nedidelę paslaugų dalį.

Valstybė patiki paslaugų teikimą privačioms ir ne pelno organizacijoms, sau pasilikdama derybų, kontrolės ir vertinimo funkcijas. Nors pateikiamos priemonės, kuriomis vyriausybė galėtų reikšmingai įtakoti privačių organizacijų veiklą ir taip valdyti „sumažintą valstybę“, šis požiūris išreiškia susirūpinimą dėl vyriausybės kompetencijos trūkumo santykiuose su privačiomis organizacijomis.

2) Įgalinanti valstybė (*enabling state*). Toks požiūris optimistiškai žiūri į valstybės galimybes valdyti privačias organizacijas. Įgalinančios valstybės koncepcija atitinka gerai žinomą posakį „prižiūrėti o ne irkluoti“ ir antrepreneriškos valstybės idėją.

3) Strateginė sutarčių valstybė (*strategic contract state*). Požiūris į kontraktavimą yra išplečiamas. Valstybė remiasi kontraktavimu ne vien siekdama sumažinti išlaidas, sudaro ne tik potencialiai pelningas sutartis. Kontraktų pagalba bandoma pasiekti valstybės deklaruojamą gero valdymo misiją ir viziją. Kontraktavimas laikomas būdu organizuoti viešojo sektoriaus veiklą ir suteikti klientams kokybiškas paslaugas.

Viešojo administravimo reformose itin svarbūs klausimai susiję su valstybės tarnautojų atsakomybe ir atskaitomybe. Robertas B. Denhardtas (2001) atskaitomybę kitam asmeniui arba asmenų grupei įvardija kaip *objektyvią* atsakomybę ir skiria ją nuo *subjektyvios* atsakomybės – jaučiamos atsakomybės, kuri verčia žmogų elgtis būtent taip, o ne kitaip. Tradicinis modelis formuojamas remiantis idėja, jog biurokratai turi būti atsakingi politikams, o politikai rinkėjams. Taip užtikrinami demokratinio valdymo principai. Tačiau NVV propaguotojai argumentuoja, jog praktinėje valstybinio valdymo veikloje neįmanoma atriboti administravimo ir viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo procesų ir pripažįsta, jog biurokratai dalyvauja sprendimų formavimo procesuose. Tokie politikų ir biurokratų santykiai įvardijami kaip pagrindinė korupcijos valstybės tarnyboje priežastis. NVV atskaitomybės užtikrinimas grindžiamas konkurencija, skaidrumu ir kontraktiniais santykiais, o ne hierarchine kontrole pasitikėjimu ir kultūrinėmis tradicijomis, kaip tradiciniame viešajame administravime. NVV modelis remiasi idėja, jog ir politikai ir valstybės tarnautojai turi būti atsakingi prieš rinkėjus, nes tarnautojai priima sprendimus remdamiesi ne tik aukštesnių institucijų ar politikų nurodymais, bet ir savo pačių kompetencija, teisingumo jausmu bei sąžine. „Pradinė NVV prielaida buvo, kad santykinai pastovių rinkos stimulų – konkurencijos ir atlygio priklausančio nuo užduočių įvykdymo – įvedimas sąlygos didesnę atskaitomybę negu taisyklėmis pagrįstos tradicinio viešojo administravimo biurokratijos“ (L. E. Lynn, 2006, p. 143). Naujoji viešoji vadyba suponuoja asmeninę viešojo sektoriaus darbuotojų atsakomybę. E. Ferlie et al. (1996) remdamiesi atliktos apklausos duomenimis nurodo, kad kai kurie tarnautojai labiau linkę jausti ne teisiškai nustatytą, o neformalią atsakomybę skatinančia elgtis etiškai dėl savo pačių sąžinės. Autorių teigimu, toks atsakingumas taip pat įeina valstybės tarnautojų atsakomybės kategoriją.

NVV pabrėžiama programinio finansavimo svarba. Biudžeto lėšos skiriamos ne asignavimų valdytojams, o jų vykdomoms programoms. A. Raipa ir J. Staponkienė (2007) pažymi, kad programinis finansavimas iš esmės grindžiamas sistetine politikos ir vadybos samprata. Šis metodas leidžia užtikrinti didesnę viešojo sektoriaus efektyvumą, nes norėdamos gauti finansavimą organizacijos turi įgyvendinti konkurencingus projektus. Personalo valdymas tampa programinio finansavimo dalimi. Siekiama tobulinti efektyvius ilgalaikius planavimo ir strateginio valdymo metodus, padedančius formuluoti ir prognozuoti organizacijos misiją bei tikslus ir nustatyti organizacijos stipriąsias puses, galimybes ir trūkumus. Toks mechanizmas leidžia geriau panaudoti išteklius, susieti juos su rezultatais, nes žinodami apie konkrečios valstybinės organizacijos planuojamą veiklą politikai ir aukštesnieji pareigūnai gali nuspręsti kurias organizacijas verta išlaikyti.

Naujojoje viešojoje vadyboje itin svarbus sugretinimo (*benchmarking*) metodas dar vadinamas „gairių nustatymu“ arba „geriausios praktikos siekimu“. „Šio proceso esmė – lyginant organizacijos veiklos procesus ir rezultatus su kitų organizacijų panašiais procesais ir rezultatais užtikrinti nuolatinį mokymąsi iš kitų organizacijų „gerosios patirties“ (Audronė Vareikytė ir kt., 2006, p. 10). Sugretinimas leidžia viešojo sektoriaus organizacijoms analizuoti veiklos procesus, nustatyti jų pranašumus bei pašalinti pastebėtus trūkumus. Sugretinimu remiamasi analizuojant tiek konkrečios šalies organizacijų, tiek kitų šalių „gerąją patirtį“. C. Hoodas (1998) sugretinimą apibrėžia kaip „bet kokios šalies ar organizacijos, pirmaujančios savo modernumu, geriausios praktikos nustatymo ir likusių (šalių ar organizacijų) lyginimo pagal tuos standartus idėją“ (p. 5). Galima teigti, kad būtent sugretinimo metodas turėjo didžiausią įtaką pasaulinei naujosios viešosios vadybos sklaidai. Pavyzdžiui, T. Christensenas ir P. Laegreidas (2002) išskiria tris globalias viešojo sektoriaus reformų tendencijas:

1) *Nacionaliniu pagrindu vykdomos reformos*, kai skirtingos šalys įgyvendina vienodas reformas tuo pačiu metu, tačiau nepriklausomai viena nuo kitos. Tokias reformas gali sąlygoti valstybėms iškilusios tokios pačios problemos ir pasirinkti vienodi būdai joms spręsti. Šio tipo NVV reformų skirtumai ir panašumai aiškinami skirtinga valstybių konstitucine santvarka, administracinių sistemų skirtumais, reformų tradicijomis ir kultūriniais skirtumais, sąlygojančiais skirtingus reformų vykdymo motyvus. Tačiau šios krypties reformų analizė tik ribota apimtimi paaiškina NVV evoliucionavimą į pasaulinę viešojo sektoriaus reformų kryptį.

2) *Internacionaliniu pagrindu vykdomos reformos*. Reformų iniciatoriai veikia ne izoliuotai, bet mokosi vieni iš kitų, imituoja vieni kitų veiksmus ir kontaktuoja tarpusavyje. Mokslinėse studijose ir diskusijose nuolat analizuojama nacionalinė reformų patirtis ir praktika neatspindi NVV sklaidos. Todėl, norint paaiškinti nuo imitavimo procesų priklausančius reformų panašumus ir skirtumus, būtina analizuoti kaip plisdamos reformų idėjos ir patirtis yra transformuojama ir pritaikoma konkrečiose šalyse.

3) *Transnacionaliniu pagrindu vykdomos reformos*. Reformų eigos stebėtojai ir mediatoriai – mokslininkai, tarptautinės organizacijos, konsultantai – ne tik ruošia ir pateikia informaciją apie reformas. Gretindami skirtingą reformų patirtį jie įvertina reformas ir pateikia rekomendacijas kaip jos turėtų būti vykdomos. Sukurta visa eilė gerosios NVV praktikos modelių, kuriais remiamasi reformuojant viešąjį sektorių.

NVV reformos gali būti įgyvendinamos dviem būdais – centralizuotai arba „iš viršaus į apačią“ ir kaip vietinės valdžios iniciatyvos arba iš „apačios į viršų“. Daugumoje valstybių NVV reformos buvo įgyvendintos centrinės valdžios iniciatyva. Taip šios reformos vyko anglosaksiškose šalyse, Skandinavijoje ir Prancūzijoje. Vokietija yra tipiškas pavyzdys šalies, kurioje NVV plėtrą lėmė iniciatyvos iš „apačios į viršų“. Olandijoje NVV iniciatyvos kilo tiek centrinės valdžios, tiek vietinės valdžios lygmeniu. A. Guogis ir D. Gudelis (2003) teigia, kad vykdant reformas Lietuvoje centrinės valdžios lygmenyje reikėtų palikti daugiau tradicinio viešojo administravimo modelio bruožų. Tuo tarpu savivaldybėse taikyti daugiau NVV metodų.

NVV iš viešojo sektoriaus reikalauja iš dalies modifikuotų sprendimų, kurie jau taikomi privačiame sektoriuje. N. Thomas ir A. Ritzas (2004) akcentuoja, kad NVV gali būti priemonė geresniam administravimui pasiekti, tačiau yra pasmerkta žlugti, jeigu taikoma kaip visoms sritims nediferencijuotai galiojantis principas. Todėl reformuojant viešąjį sektorių visose valstybėse pritaikoma tik dalis NVV parametrų.

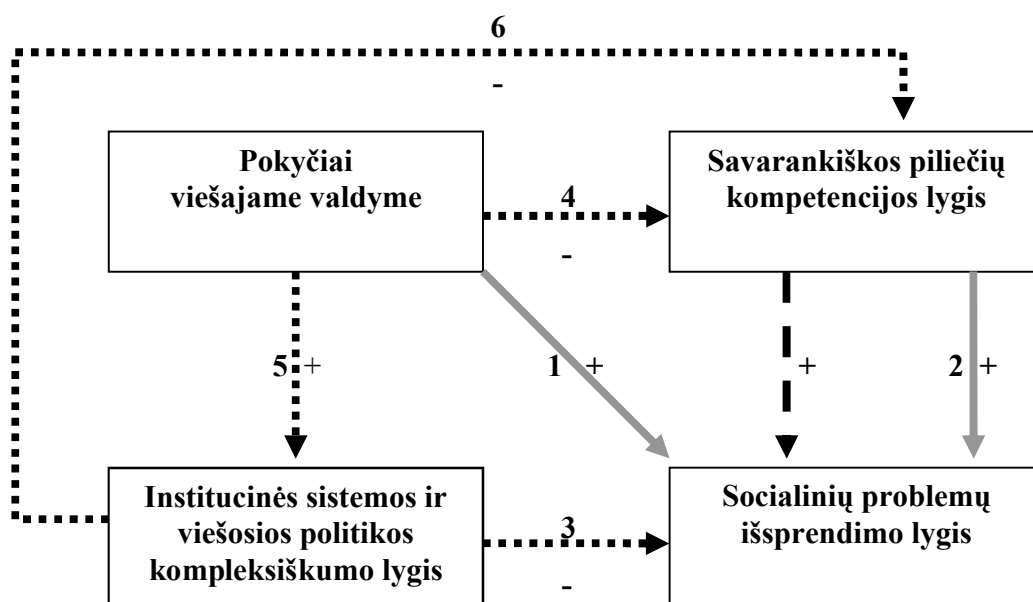
2.1.2 Naujosios viešosios vadybos kritika

Pastaruoju metu naujosios viešosios vadybos mokykla akademinuose sluoksniuose vis labiau kritikuojama. Išreiškiamas nerimas dėl pasaulinės viešojo administravimo ir viešosios tarnybos krizės, kilusios dėl NVV sąlygojamo institucinio ir finansinio viešojo sektoriaus pajėgumo sumažėjimo. „Neokonservatoriams ir į privileijuotuosius visuomenės sluoksnius besiorientuojantiems teoretikams ir praktikams toks dalykas kaip krizė neegzistuoja. Jų požiūris į viešąją tarnybą ir administravimą apibendrinamas naująja viešąja vadyba, verslo vadybos taikymo viešajame sektoriuje ideologine retorika“ (A. Faramand, 2007, p. 1162). Šis autorius naująją viešąją vadybą vertina kaip galingojo pasaulio elito strategiją norint kontroliuoti visas visuomenės gyvenimo sritis ir taip gauti kuo didesnę pelną.

Kaip ir visos teorijos naujoji viešojo vadyba turi trūkumų, tačiau tik dalis išsakomos kritikos gali būti laikoma objektyvia, nes kritikų argumentai dažnai remiasi nesėkmingu šio administravimo modelio praktiniu taikymu, neatsižvelgiant į normatyvinius aspektus. Pasak Aurimo Tumėno (2008), požiūris jog

naująją viešąją vadybą reikia ignoruoti nėra teisingas, nes NVV vizija yra pakankamai solidi ir reikalauja tolesnių studijų. Tačiau pripažinti ir nagrinėti šios teorijos ribotumus yra itin svarbu, nes „naujosios viešosios vadybos paradoksų identifikavimas suteikia galimybę patobulinti administravimo mokslą ir gerina administracinės reformos kaip proceso supratimą“ (C. Hood, G. Peters, 2004, p. 279).

Rogeris Levy (2010) išsako nuomonę, jog NVV žlunga, nes dėl savo artimumo privačiam sektoriui patyrė daug neigiamų pasaulinės ekonominės krizės sukeltų padarinių, kaip ir NVV sustiprinančios rinkos bei rinkų mechanizmai. Patrickas Dunleavy et al. (2005) nurodo, kad nors naujosios viešosios vadybos įtaka vis dar yra didelė šalyse neseniai pradėjusiose diegti šios ideologijos elementus, tačiau labai sumažėjo pirmaujančiose valstybėse. Šias permainas didžiąja dalimi sąlygojo piliečių nepajėgumas spręsti socialines problemas dėl to, jog NVV radikaliai padidino institucinės sistemos ir viešosios politikos programų kompleksškumą.



1 pav. Tiesioginiai ir šalutiniai viešojo valdymo sistemos pokyčių padariniai

Šaltinis: P. Dunleavy et al., 2005, p. 474

Ši schema parodo, kad bet kokie nauji viešojo valdymo sistemos pokyčiai ar stilius pirmiausiai yra įvertinami teigiamo poveikio socialinių problemų sprendimui aspektu (1 rodyklė). Bet kokios ilgalaikės programos ar inovacijos, tokios kaip NVV, poveikis socialinei gerovei turi būti teigiamas, priešingu atveju liberaliose demokratinėse valstybėse tokios programos įgyvendinimas paprastai yra nutraukiamas arba atidedamas. Yra keletas priežasčių, dėl kurių net ir mažai į socialinės gerovės užtikrinimą orientuotos iniciatyvos daro teigiamą įtaką pradiniam įgyvendinimo etape. Tačiau reformų nepasiteisinimą dažnai sąlygoja netiesioginiai padariniai, į kuriuos inicijuojant reformas dėmesys nėra atkreipiamas. Piliečių galimybės savarankiškai spręsti socialines problemas gali reikšmingai įtakoti galutinę reformų sėkmę (2

rodyklė). Tačiau institucinės sistemos ir viešosios politikos programų kompleksiskumas visada neigiamai veikia socialinių problemų sprendimą (3 rodyklė). Naujoji viešoji vadyba neigiamai veikia piliečių sugebėjimą savarankiškai spręsti socialines problemas (4 rodyklė) ir didina institucinės sistemos bei viešosios politikos kompleksiskumą (5 rodyklė). Be to viešosios politikos kompleksiskumas neigiamai veikia piliečių galimybes savarankiškai spręsti problemas (6 rodyklė). Todėl, autorių manymu, netiesioginiai NVV reformų padariniai stipriai prisidėjo prie NVV silpnėjimo ir „post-NVV“ valdymo sistemos formavimosi.

C. Pollittas ir G. Bouckaertas (2003) pastebi, kad reformų privalumai dažniausiai nepagrindžiami konkrečiais rezultatų duomenimis, yra ginčytini ir prieštaringi. NVV reformos ne visuose viešojo sektoriaus segmentuose duoda kokybiškus valdymo rezultatus. Tokios reformos susiduria su istorinio ir kultūrinio pobūdžio problemomis bei administraciniu valdymu paremtu teisinio pozityvizmo įtaka. Šios reformos dažniausiai kritikuojamos dėl jų vartotojiškų nuostatų. Pastebėta, kad NVV reformos sėkmingiausiai vyko tose valstybėse, kurios ir prieš reformas turėjo gerai išvystytą ir pakankamai veiksmingą viešąjį sektorių, tokiose kaip JAV, Didžioji Britanija, Naujoji Zelandija, Australija. Be to, anglosaksiškose šalyse, kitaip negu kontinentinėje Europoje, viešasis administravimas visą laiką buvo suprantamas daugiau ne teisine, bet organizacine prasme. Į viešąjį administravimą kaip akademinę discipliną ir praktiką buvo įtraukiamos žinios apie mokslinį darbo organizavimą. Anglosaksiškoji teisės sistema labai skiriasi nuo teisinės aplinkos, kurioje veikia kontinentinės Europos šalių viešasis sektorius. Anglosaksų sistemoms yra svetima vadinamoji administracinė tvarka, kuri yra būdinga kontinento valstybėms: anglosaksų valstybėse nėra taip išplėtotas kaip kontinente specialioji administracinė teisė ir mažai paplitę specialūs teismai taikantys šią teisę (Vainius Smalskys, 2007). Kontinentinės Europos šalių valstybės tarnautojams yra sunkiau inicijuoti inovacijas savo darbe, kadangi juos varžo griežta teisinė aplinka, jiems suteikta mažesnė diskrecija negu anglosaksų šalių tarnautojams. „Vyraujančių teisės principų ir NVV įtampa aiškiausiai pasireiškia tarp teisinės valstybės ir demokratijos bei paslaugų ir ūkio valstybės. NVV reikalauja iš teisinės valstybės ir demokratijos demontuoti legalumo principą, pagal kurį visos administravimo sritys ir rūšys vadovaujasi demokratiškai legitimais įstatymų leidėjo įgyvendinama teise, todėl valstybinės galios taikymas yra saistomas konstitucijos ir įstatymų ir, vadinasi, turi garantuoti įmanomai didžiausią teisinę lygybę“ (N. Thom A. Ritz, 2004, p. 25). Būtent dėl šių skirtumų veiksmingai įgyvendinti NVV reformas kontinentinės Europos valstybėse yra daug sunkiau ir ne visada tikslinga.

Didelių abejonių kelia plačiai rinkos metodus taikančių valstybių galimybės užtikrinti pagrindines piliečių teises ir laisves. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė turi ir plusų ir minusų. Tokiai partnerystei priešinasi profesinės sąjungos, teigdamos, jog privataus kapitalo atėjimas į viešąjį sektorių didina nedarbą. Vilma Rozenbergaitė ir Dangis Gudelis (2004) nurodo dar ir tokius argumentus: viešosios

valdžios institucijos, viešąją nuosavybę perdavusios valdyti privačiam kapitalui, praranda šios nuosavybės kontrolę; privačios įmonės būna neatsakingos už tai, kad jos vardan didesnio pelno paaukvoja viešųjų paslaugų kokybę, didina mokesčius už viešosios infrastruktūros ir paslaugų kokybę. Privačiam subjektui labiau apsimoka teikti brangiai apmokamas paslaugas. „Privatūs subjektai, komerciniais pagrindais teikiantys viešąsias paslaugas transformuoja pilietį iš pagrindinių konstitucinių teisių gavėjo į pilietį vartotoją, t. y. jo santykius su viešąja valdžia perkelia iš administracinės (viešosios) teisės į privatinės teisės reguliavimo sritį“ (A. Raipa, V. Smalskys, 2006, p. 17). Tokia transformacija suponuoja sąlygas reikštis socialinei nelygybei, nes ne visi piliečiai yra pakankamai mokūs, kad gautų viešąsias paslaugas. Be to, jeigu NVV pradeda diegti labai plačiai, reorganizuojant ne tik pavienes organizacijas ir atskirus sektorius, iš esmės pakeičiami biurokratų, politikų, privataus sektoriaus organizacijų ir piliečių tarpusavio santykiai. Privatizavimas bei viešojo ir privataus sektorių partnerystė gali sudaryti galimybes privačiam kapitalui daryti įtaką politiniams procesams. „NVV turi potencialą daryti esminę įtaką visam politiniam procesui ir visos valstybės bei visuomenės egzistavimui. Ta įtaka ne visada gera“ (A. Tumėnas, 2008, p. 46). Tai iš esmės prieštarauja pačiam NVV reformų tikslui, nes rinkos veiksmų įtraukimas modeliuojant naująją viešąją vadybą buvo pristatomas kaip neutralus ir nepolitinis projektas, užtikrinantis bet kokios politinės programos ar valios įgyvendinimą. Todėl kai kurie teoretikai laikosi kritinio požiūrio į viešųjų paslaugų privatizavimą, nes jį įgyvendinant sudaromos sąlygos reikštis klientalizmui, protekcionizmui ir kyla grėsmė viešojo intereso užtikrinimui.

Reikšminga diskusija kyla dėl NVV įtakos socialinei gerovei ir socialiniam teisingumui. Naujajai viešajai vadybai būdingas galutinių rezultatų siekis skatina nustatyti veiklos rodiklius. Tačiau dėl viešojo sektoriaus specifiškumo vertinant veiklą ne visada tikslinga remtis privataus sektoriaus pavyzdžiu, nes viešasis sektorius turi teikti ir kitokią, nematerialinio pobūdžio naudą. A. Guogis (2004) pastebi, jog „naujoji viešoji vadyba gali trukdyti darbo kokybei, nes padidėję darbų tempai ir kiekybės siekis ne visada gali būti naudingas kokybei. Ypač tokiose socialinio jautrumo reikalaujančiose srityse kaip socialinis darbas teikiant socialines paslaugas arba mokslinė veikla vykdant socialinės apsaugos tyrimus“ (p. 11). Pastaruoju metu mokslinėje literatūroje vis dažniau akcentuojama, kad nebeužtenka įprastai naudojamų veiklos vertinimo rodiklių ir kriterijų. Jolanta Palidauskaitė (2007) akcentuoja, jog savo turiniu visos 3E (ekonomiškumas, efektyvumas, veiksmingumas) yra vadybinės vertybės, dažnai konfliktuojančios su tokiomis demokratinėmis – politinėmis vertybėmis kaip teisėtumas, teisingos procedūros, visuomenės interesų paisymas, lygybė ir kt. Taikant NVV metodus efektyvumo siekis dažnai nusveria socialinio teisingumo reikšmę. J. E. Lane (2000) pažymi, kad efektyvumo ir socialinio teisingumo santykis priklauso nuo teisinio reguliavimo ypatybių. „Taisyklės ne visada konfliktuoja su efektyviu resursų paskirstymu, tačiau taip gali atsitikti. Taisyklės gali apimti nemokamą priėjimą prie gėrybių ir paslaugų arba

dalyvavimą socialinės apsaugos programose“ (p. 101). Kuo daugiau paslaugų piliečiams yra suteikiama nemokamai, tuo labiau socialinio teisingumo reikšmė nusveria efektyvumo siekį ir atvirkščiai. Visgi „tyrinėti viešojo administravimo efektyvumą remiantis tik 3E koncepcija nepakanka, o ypač nepakanka Rytų Europoje dėl didelių socialinio teisingumo pažeidimų. 3E koncepcija pasižymi išbaigta „ekonominio teisingumo“ viešajame administravime koncepcija, bet jai aiškiai stinga ketvirtosios E – socialinio teisingumo dimensijos“ (A. Guogis, 2006, p. 75).

Galima drąsiai teigti, kad naujosios viešosios vadybos idėjos skatina reformų iniciatorius kurti „gerovės visuomenes“, o ne „gerovės valstybes“. Teoriškai NVV principų taikymas socialiniame administravime turėtų padėti gerovės valstybėms prisitaikyti prie globaliame pasaulyje santykinai pakitusių vertybių, globalios darbo rinkos bei valdymo sistemų. Tačiau norint pasiekti šių tikslų yra viena sąlyga – visuomenė turi pasižymėti aukštu socialiniu pasitikėjimu. A. Guogio (2003) manymu NVV suponuoja ne tradicinį gerovės valstybės kaip globėjos supratimą, o valstybės, besiremiančios pilietinio sąmoningumo, bendruomeniškumo ir atsakomybės vertybėmis, sampratą. Netikslu būtų teigti, kad visų demokratiškas valstybių, ypač pokomunistinių, visuomenės yra tokios subrendusios ir pasižymi šiomis savybėmis. Taip pasireiškia dar vienas šios ekonomizacinės teorijos paradoksas – piliečių traktavimas vien kaip vartotojų, o ne moralinių subjektų neskatina pilietinio sąmoningumo ir socialinio pasitikėjimo, todėl gali pakenkti pačios naujosios viešosios vadybos sėkmingam taikymui socialinės politikos srityje. Kaip pažymi A. Guogis, NVV, socialinis pasitikėjimas bei socialinis administravimas veikia ir skatina vienas kitą priešingai – pasekmės ryšiais. Todėl, autoriaus nuomone, naująją viešąją vadybą būtina pakreipti socialumo kryptimi.

Kai kurie autoriai teigia, jog dėl naujosios viešosios vadybos vartotojiškų nuostatų su socialinės gerovės užtikrinimu susijusios profesijos yra pažeidžiamos, praranda profesinį tapatumą ir reikšmingumą. „Tipinės egzistuojančios struktūros yra nepajėgios apginti socialinės gerovės profesijų nuo NVV išpuolių“ (Karen Healy, 2009, p. 413). Kristin Heffernan (2006) neigiamai vertina NVV metodų taikymą teikiant socialines paslaugas jau vien dėl to, kad požiūris į paslaugų gavėją kaip į klientą, autorės nuomone, gali būti pateisinamas tik politiniame ir akademiname lygmenyse. Vadovavimasis šiuo požiūriu praktinėje veikloje daro žalą socialinio darbo profesijos etikos normoms, nes socialinis darbas remiasi humanistiniais ir demokratiniais idealais, o jo vertybės yra pagrįstos pagarba visų žmonių lygybei, vertingumui ir orumui.

Tradiciniame viešajame administravime akcentuojama tai, kad viešasis administravimas turi būti politiškai neutralus instrumentas ir bešališkas įvairioms politinėms sistemoms. Žinoma, tai pasiekti nėra lengva. NVV paneigia nerealių sprendimų priėmimo procesų atskyrimą nuo administravimo ir pripažįsta, kad tarnautojai, ypač aukštesnieji, dalyvauja viešosios valios formavime. Tarnautojai yra įtraukiami į politinių sprendimų priėmimo procesus, veikia kaip politiniai žaidėjai. A. Tumėnas (2008) mano, kad

aukštesnieji biurokratai ir politikai, įsijautę į NVV jiems priskiriamą vaidmenį, gali prarasti paskatas rūpintis socialinių grupių tarpusavio jėgos balansu ir patikėję, kad turi siekti maksimalaus efektyvumo ir rūpintis viešąją organizaciją kaip savo įmonę, gali pradėti piktnaudžiauti savo pavaldinių teisėmis. Taigi iškyla grėsmė, kad visuomenės interesai gali būti pakeisti siaurais, savanaudžiais atskirų žmonių grupių interesais. Be to, kai kurie autoriai nurodo, kad suteikus valstybės tarnautojams didesnę sprendimų priėmimo laisvę, iškyla valstybės tarnautojų etikos problemos. E. Ferlie et al. (1996) nurodo, kad nuo devintojo dešimtmečio vidurio viešajame sektoriuje gausu nesėkmių susijusių su sąžiningumo stoka pavyzdžių. Aleksandras Patapas (2010) pabrėžia, kad nors vadybinių metodų taikymas ir paspartina rezultatų pasiekimą, tačiau gali sudaryti neigiamas pasekmes turinčioms savivalės apraiškoms. Didėsnė administratorių autonomija reiškia miglotą atskaitomybę. Taip pat pastebima, kad autonominės viešųjų paslaugų teikimo formos minimizuoja arba visiškai pašalina demokratines atskaitomybės formas, o efektyvumas dažnai gali būti pasiekiamas klientų ir piliečių nepasitenkinimo sąskaita (L. E. Lynn, 2006). Išreiškiamas nerimas, „kad senoji viešojo sektoriaus kultūra, suvokiama kaip sąžiningumo garantas, buvo rimtai pakirsta to, kas suprantama kaip antrepreneriškos vertybės, akivaizdžios naujojoje viešojoje vadyboje“ (E. Ferlie et al., 1996, p. 198). Kylanti korupcijos valstybės tarnyboje grėsmė, savo ruožtu, verčia skirti didesnes lėšas valstybės tarnautojų veiklos priežiūrai ir kontrolei.

Įvertinus reikšmingą naujosios viešosios vadybos kritiką, galima daryti atsargią išvadą, jog, esant tam tikroms sąlygoms, NVV metodų taikymas gali įtvirtinti ciniškojo viešojo administravimo modelio elementų sklaidą (žr. 3 priedą). Tai kelia viešojo sektoriaus ir valstybės diskreditavimo visuomenėje pavojų. Todėl prieš taikant NVV metodus reikėtų gerai pasverti jų naudą ir galimą žalą, ypač kontinentinės Europos šalyse. Svarbiausios problemos naujojoje viešojoje vadyboje, mūsų nuomone, yra valstybės tarnautojų atsakomybės problema bei galimas viešųjų paslaugų vartotojų „suprekinimas“.

2.2 Naujasis viešasis valdymas

2.2.1 Naujojo viešojo valdymo samprata

Analizuojant praeito amžiaus antroje pusėje prasidėjusius ryškius viešojo administravimo pokyčius ir paradigų kaitą išskiriamos keturios stadijos. Pirmojoje stadijoje dominavo tradicinis viešojo administravimo modelis, kuriame akcentuojama hierarchija, nešališkumas, standartizacija, teisėtumas ir profesionalumas. Antrojoje – viešosios vadybos – stadijoje dėmesys buvo kreipiamas į veiklos efektyvumą, vadybos principų taikymą, orientaciją į klientus bei jautrumą visuomenės poreikiams. Iš to sekė trečioji – naujosios viešosios vadybos – stadija. Šioje stadijoje orientuojamasi į viešojo ir privataus

sektorių bendradarbiavimą, vadybininkų lankstumą, verslininkišką ir rezultatus orientuotą vadybą, verslo principų taikymą viešajame sektoriuje ir t.t. Tačiau viešojo valdymo modernizavimo reformų analizė leidžia teigti, jog naujoji viešojo vadyba neužtikrina dabartiniu metu vis dažniau išskiriamų efektyvų viešąjį administravimą apibūdinančių bruožų: gausaus piliečių dalyvavimo, pliuralizmo, subsidiarumo, atsiskaitomumo, nešališkumo, prieinamumo, bendradarbiavimo ir efektyvumo. Todėl pastaruoju metu reformos vis dažniau vykdomos linkme, leidžiančia išskirti ketvirtąją stadiją. Ketvirtoji stadija apibūdinama kaip vertybių, programų ir institucijų sistema, padedanti visuomenei tvarkyti savo ekonominius, socialinius ir politinius reikalus, naudojantis valstybės, pilietinės visuomenės ir privataus sektoriaus sąveika (V. Domarkas, 2005). A. Guogio ir D. Gudelio (2009) manymu, šiai sąveikai apibūdinti tikslinga vartoti Manuelio Castellso pasiūlytą „tinklinės visuomenės“ sąvoką. Tokiam požiūriui pritaria ir Anne Marie Berg (2005) atitinkamai išskirdama ir keturias biurokratijos formas: procedūrinę biurokratiją, korporacinę biurokratiją, rinkos biurokratiją ir tinklinę biurokratiją. Šios stadijos ideologija remiasi nauju viešojo administravimo modeliu, kurio elementų diegimas ir viešojo valdymo procesus yra dar tik ankstyvoje fazėje, todėl sunku išskirti konkrečius šių pokyčių sąlygotus viešojo sektoriaus laimėjimus ar nesėkmes. Tačiau patrauklių šio modelio normatyvinių nuostatų įgyvendinimas dabartiniame globalizacijos bei socialinio pasitikėjimo trūkumo neigiamai veikiamame pasaulyje atrodo daug žadančiai.

Kai kurie autoriai išsako nuomonę, kad NVV nepaneigia esminių tradicinio viešojo administravimo modelio idėjų. A. Tumėnas (2008) pastebi, jog NVV grąžina nemažai XIX a. viešojo administravimo atributų, pavyzdžiui, kontraktavimą ir pakankamai įtikinamai paneigtą politikos ir administravimo takoskyrą, kuri naujojoje viešojoje vadyboje įvardijama kaip vairavimo ir irklavimo atskyrimas. Janet V. Denhardt ir Robertas B. Denhardtas (2007) kelia klausimą, ar vienas modelis, kuriame biurokratai kontroliuodami institucijas ir klientus siekia didesnio efektyvumo ir produktyvumo (tradicinis viešasis administravimas), nebuvo pakeistas naujosios viešosios vadybos modeliu, kuriame kartojami tie patys dalykai. Pasak šių autorių, lyginant NVV ir tradicinio viešojo administravimo principus naujoji viešojo vadyba atrodo kaip alternatyva Vėberiniam modeliui, tačiau net paviršutiniška viešojo administravimo literatūros apžvalga parodo, kad šie du modeliai ne visiškai apima šiuolaikinę valstybės valdymo teoriją ir praktiką. Ir nors tradicinio viešojo administravimo ir naujosios viešosios vadybos skirtumai buvo per ne lyg išpūsti, viešojo sektoriaus darbuotojų veiklos pobūdis bei vertybių sistema, o tuo pačiu ir įvaizdis visuomenėje, pasikeitė.

Vis dažniau imama akcentuoti, kad viešajame administravime labiau turėtų dominuoti sąvokos *demokratija*, *savigarba* ir *pilietis*, o ne *rinka*, *konkurencija* ir *klientas*. Formuojasi nauja viešojo administravimo ideologija, gavusi **naujojo viešojo valdymo** (*angl.* New Governance), arba **naujosios viešosios tarnybos** (*angl.* New Public Service) pavadinimą. J. V. Denhardt ir R. B. Denhardtas (2007)

nurodo, jog impulsą naujojo viešojo valdymo idėjoms neabejotinai suteikė intelektualinis palikimas tokių autorių kaip M. Dimockas, R. Dahlas, D. Waldo, kurie pateikė nuomones prieštaravusias tuo metu vyravusiam požiūriui. Pagrindą šios teorijos idėjoms susiformuoti sudarė *pilietiškumo teorijos, bendruomenės ir pilietinės visuomenės modeliai, organizacinio humanizmo ir naujojo viešojo administravimo* idėjos bei *postmodernus viešasis administravimas*. Tony Bovaird ir Elke Löffler (2009) pažymi, kad įtaką naujojo viešojo valdymo formavimuisi turėjo: privačiame sektoriuje keltos diskusijos apie *korporacinį valdymą* (corporate governance), kuriose svarstomi kontrolės ir sprendimų priėmimo organizacijose (ne tik privačiose) klausimai; tarptautinių santykių srityje keliama *globalaus valdymo* (global governance) idėja; normatyvinė *gero valdymo* (good governance) koncepcija. Todėl galima teigti, kad naujojo viešojo valdymo idėjos nėra naujos, tačiau jomis yra susidomėta iš naujo, jos yra išdėstytos aiškiau, nukreipiant į praktinį įgyvendinimą. Akcentuojama, kad valstybės tarnautojų darbas – tai pirmiausia tarnavimas, o ne valdymas ir manipuliavimas raginimais bei skatinimais, kad piliečių dalyvavimas yra esminė prielaida demokratiškam valdymui, kadangi pilietiškumas reiškia ne vien savus interesus, bet ir socialines vertybes, siekius ir rūpinimąsi kitais. Teigiama, kad skubant „vairuoti o ne irkluoti“ pamirštama kam priklauso valtis. Piliečiai traktuojami kaip valdžios „savininkai“, todėl valstybės tarnautojai turi tarnauti piliečiams, atsižvelgdami į demokratinės visuomenės daugiasluksnę atsakomybę, etiką ir atskaitomybę.

Naujojo viešojo valdymo skirtumus nuo NVV ir tradicinio viešojo administravimo galima išreikšti šiomis pagrindinėmis nuostatomis, kurias pateikė J. V. Denhardt ir R. B. Denhardt (2007):

1. *Tarnavimas piliečiams, o ne klientams*: Tradiciniame viešajame administravime valstybės tarnautojai yra atskaitingi politikams, o politikai rinkėjams. Naujoje viešojoje vadyboje tarnautojai atskaitingi klientams, kurie laikomi paslaugų pirkėjais ir užsakovais. Naujasis viešasis valdymas akcentuoja tarnautojų atsakomybę piliečiams. Valdžios institucijos turi ne tik užtikrinti klientų reikalavimus, bet ir stiprinti pasitikėjimą ir bendradarbiavimą su piliečiais ir tarp jų.

2. *Viešojo intereso ieškojimas*: Vėberinis modelis remiasi nuostata, jog viešasis interesas yra apibrėžiamas politiniame lygmenyje ir įtvirtinamas teisinėje bazėje. NVV atveju viešasis interesas suprantamas kaip individualių interesų sanauja. Naujajame viešajame valdyme į viešąjį interesą žiūrima kaip į bendrą vertybių, o ne individualių interesų rezultatą, todėl valstybės tarnautojai turi prisidėti formuojant kolektyvų viešojo intereso suvokimą, kuris remtųsi bendromis vertybėmis ir suponuotų bendrą atsakomybę jį užtikrinant.

3. *Pilietiškumo vertinimas labiau už verslininkiskumą*: Tradiciniame viešojo administravimo modelyje biurokratija kuriama kaip specifinė funkcionierių grupė visuomenėje, pasižyminti paklusnumu politinei valdžiai ir motyvuojama piniginėmis bei socialinėmis garantijomis. NVV ideologija remiasi

verslininkiška dvasia, siekiu sumažinti valstybės vaidmenį. Tuo tarpu naujasis viešasis valdymas siekia viešojo sektoriaus darbuotojų ir visuomenės bendradarbiavimo. Viešasis interesas pažangiau užtikrinamas ne viešojo sektoriaus vadybininkams savo nuožiūra reguliuojant viešąsias išlaidas, o ir valstybės tarnautojams ir piliečiams prisiimant atsakomybę už visuomenei svarbius sprendimus.

4. *Strateginis mąstymas, demokratiškas veikimas:* Tradicinis modelis tarnautojams suteikia tik ribotą administracinę diskreciją, NVV nepamatuotai išplečią antreprenierių veiklos ribas siekiant verslininkiškų tikslų. Naujajame viešajame valdyme tarnautojų veiksmų laisvė apribojama, iškeliami atskaitingumo svarba. Visuomenės poreikius atitinkanti viešoji politika efektyviausiai ir atsakingiausiai formuojama ir įgyvendinama kolektyvinėmis pastangomis, pasitelkiant bendradarbiavimą.

5. *Pripažinimas, kad atskaitomybė yra sudėtinga:* Vėberinis modelis pasisako už hierarchinę atskaitomybę – tarnautojai yra atskaitingi demokratiškai išrinktiems politikams. Naujojoje viešojoje vadyboje atskaitomybė grindžiama rinkos jėgomis. Tuo tarpu naujajame viešajame valdyme akcentuojama, kad tarnautojų atskaitomybė yra daugiasluoksnė - valstybės tarnautojai turi būti dėmesingais ne tik rinkai, bet ir teisės normoms, bendruomenės vertybėms, politinėms normoms, profesiniams standartams ir piliečių interesams.

6. *Tarnavimas, o ne reguliavimas:* Tradiciniame viešojo administravimo modelyje valdžios vaidmuo apibūdinamas kaip „irklavimas“ (apima viešosios politikos modeliavimą ir įgyvendinimą orientuojantis į politiniame lygmenyje apibrėžtus tikslus), o naujojoje viešojoje vadyboje kaip „vairavimas“ (rinkos jėgų katalizatoriaus funkcija). Naujajame viešajame valdyme siekiama užtikrinti valstybinių institucijų tarnavimą piliečiams. Valstybės tarnautojai turi padėti piliečiams aiškiai išreikšti bendrus interesus, o ne bandyti kontroliuoti ar valdyti visuomenę įvairiais nurodymais.

7. *Ne vien produktyvumo, bet ir žmonių vertinimas:* Tradicinis modelis pripažįsta „administracinio žmogaus“, o NVV „ekonominio žmogaus“ koncepciją. Iš to seka procedūrinis ir ekonominis racionalumas. Naujasis viešasis valdymas remiasi daugialypiu racionalumu – politiniu, ekonominiu, organizaciniu, strateginiu ir kt.. Viešojo sektoriaus organizacijos ir tinklai ilgu laikotarpiu veikia sėkmingiau, jeigu jų veikla remiasi bendradarbiavimo procesais, pagrįstais pagarba visiems žmonėms.

Šių nuostatų analizė leidžia teigti, kad naujajame viešajame valdyme vertinant viešojo administravimo efektyvumą dėmesys kreipiamas ne tik į rezultatus (kaip naujojoje viešojoje vadyboje) bet ir pačius viešojo valdymo procesus. T. Bovairdas ir E. Loffler (2009) naujojo viešojo valdymo idėjas vertina kaip atgimimą senos tiesos, jog „svarbiausia ne tai ką mes darome, o tai, kaip žmonės jaučiasi dėl mūsų veiklos“, kitais žodžiais tariant, kad „tikslas nepateisina priemonių“. Šie teiginiai parodo, kad naujojo viešojo valdymo įgyvendinimas yra itin sudėtingas, tačiau simbolizuoja modernios, demokratinės visuomenės poreikius. J. V. Denhardt ir R. B. Denhardt (2007) pabrėžia, jog valstybės tarnautojai visų

pirma turi teikti ne paslaugas klientams, jie turi teikti demokratiją. Todėl valstybinė valdžia turi būti organizuojama remiantis ne verslo, o demokratijos principais. Naujasis viešasis valdymas visų pirma yra grindžiamas demokratinėmis vertybėmis, kurios yra priešingos ne tik verslo vertybėms, bet, kaip nurodo Mary R. Hamilton (2007), dažnai gali konfliktuoti ir su biurokratinėmis vertybėmis, pvz.: lygybė (demokratinė vertybė) ir hierarchija (biurokratinė vertybė); piliečių dalyvavimas ir dalyvavimas pagrįstas kompetencija; teisingumas ir efektyvumas. Valstybės tarnyba kaip profesija, turinti tarnavimo visuomenei misiją, vadovaudamasi biurokratine kultūra ilgainiui virsta mechaniškai atliekamomis funkcijomis, todėl viena iš esminių ir sudėtingiausių problemų viešųjų institucijų vadovams yra demokratijos principų bei vertybių įprasminimas institucijose (Aleksandras Minkevičius, Laura Židžiūnaitė, 2009). Naujasis viešasis valdymas yra orientuotas į demokratijos plėtrą – darbuotojų, piliečių dalyvavimą valdyme, veiklos skaidrumą ir atvirumą, elektroninę demokratiją, gerą tarpinstitucinį bendradarbiavimą ir demokratijos plėtrą darbo vietoje. Galima teigti, kad visi šie išvardinti įvairius administravimo modelius jungiantys elementai sudaro šiuolaikinio viešojo administravimo tobulinimo modelio bruožus, tačiau nuo XXI amžiaus pradžios daugelis valdymo akcentų atsiduria naujojo viešojo valdymo pusėje. Jeigu tradiciniame viešajame administravime dominavo monocentrinė sistema, o naujajai viešajai vadybai svarbus buvo autonominis organizacijų pobūdis, tai naujajam viešajam valdymui tampa ypač svarbi reali savivalda ir valdymo pliuralizmas, o tokią sistemą galima įvardyti policentrine sistema (A. Guogis, 2010).

Aloyzas Vilpišauskas (2007) daro netradicinę išvadą, jog „demokratijai ne taip labai svarbu, kad politika liktų išimtinė išrinktųjų valstybės pareigūnų prerogatyva; svarbiau, kad valstybinės administracinės sistemos liktų demokratiškesnių principų veikimo lauke. Šiam tikslui pasiekti reikia ne tik ypatingų pastangų, bet ir specialių priemonių. Vyriausybės įgaliojimai ir administraciniai teismai, procedūros bei institucijos šį klausimą sprendžia nepakankamai ir neefektyviai” (A. Raipa ir kt., p. 373). Pažymėtina, jog viena pagrindinių valstybės administravimo sėkmės sąlygų yra visos viešojo administravimo sistemos maksimalus atvirumas. Formali piliečių teisė į biurokratinę informaciją turi tapti bendra demokratine piliečių teise ne tik atskiriems asmenims, bet ir piliečių susivienijimams bei organizacijoms. Irenos Segalovičienės (2009) teigimu, formuojant ir įgyvendinant viešąją politiką komunikacijos tarp valdžios ir visuomenės palaikymas viešajame sektoriuje yra itin reikšmingas, nes didesnis visuomenės palankumas ir pritarimas vykdomai politikai sąlygoja tvirtesnės valstybinės santvarkos formavimąsi. Ryšiai su visuomene viešajame sektoriuje atlieka šias funkcijas: padeda sukurti ir palaikyti valstybės ir visuomenės abipusės komunikacijos, tarpusavio priėmimo ir bendradarbiavimo kanalus; nustato ir pabrėžia valstybės išipareigojimus visuomenei; palaiko grįžtamąjį ryšį; padeda jausti ir įvertinti permainas.

Naujasis viešasis valdymas pasisako už abipusę viešojo sektoriaus institucijų ir politikų bei visuomenės komunikaciją. Naujojo viešojo valdymo modelis remiasi nuostatomis, kurios įvardijamos kaip „pirmiausia piliečiai“ idėja. „Pirmiausia piliečiai idėja pripažįsta, kad požiūris į piliečius kaip į „vartotojus“ yra ribotas. „Pirmiausia piliečiai“ požiūryje skiriamas vartotojo pasitenkinimas pagal privataus sektoriaus modelį nuo piliečio patenkinimo pagal pilietiškumo modelį, ir teigiama, kad galiausiai vyriausybė privalo rūpintis ir atsiliepti į piliečių poreikius bei interesus“ (R. B. Denhardt, 2001, p. 252). Teigiama, kad žmonės yra linkę užimti vienokią poziciją, kuomet elgiasi kaip vartotojai, ir visai kitokią poziciją, kuomet elgiasi kaip piliečiai. „Pirmiausia piliečiai“ idėjos esmė yra skatinti kuo daugiau žmonių vykdyti savo, kaip piliečių, pareigas, o valstybines institucijas būti kuo dėmesingesnes piliečių valiai. Tai reiškia, kad modernizuojant viešąjį sektorių stengiamasi ne tik pagerinti piliečių aptarnavimą, bet ir pačius piliečius bei jų bendruomenes įtraukti į administravimo procesus. Kuriamos įvairios patariamosios piliečių grupės, komitetai, kurių nuomonė tampa svarbia tiek įvairių sričių viešosios politikos formavime, tiek įgyvendinime. Evandželina Petukienė ir Regina Tijūnaitienė (2007) išskiria tris esmines visuomenės dalyvavimo atliekamas funkcijas: 1) padeda užtikrinti vyriausybinių institucijų reagavimą ir atskaitomybę piliečiams; 2) sukuria sąlygas žmonėms ir grupėms daryti įtaką sprendimams, kurie veikia juos, tuo pat metu stiprinant jų kompetenciją ir sugebėjimą tai daryti; 3) teikia demokratinei sistemai stabilumo.

J. Staponkienės (2005) pažymi, kad visuomenės dalyvavimas prisideda kuriant tarpasmeninius santykius ir tarpusavio supratimą bei įgalina piliečius veikti ne tik dėl savo, bet ir dėl bendruomeninių interesų taip stiprindamas socialinę visuomenės struktūrą. Todėl dalyvavimas turi ne vien instrumentinę, padedančią siekti tikslų, vertę, bet yra ir esminis dalykas plėtojant demokratinį pilietiškumą. Dažniausiai dalyvavimas reiškiasi kaip įvairios kontrolės galimybės ir formos – asociacijos, komitetai, komisijos, kurių veikla itin reikšminga sprendžiant ekonominius, socialinius bei valdymo tobulinimo klausimus. Naujasis viešasis valdymas yra į socialumą ir visuomeniškumą nukreiptas valdymo modelis, nes remiantis jo nuostatomis viešosios institucijos dalijasi su piliečiais valdžia, o ne tik juos aptarnauja. Valstybinės valdžios paskirtis šiame modelyje yra grindžiama visuomenės interesų idėja, o ne ekonominėmis sąvokomis

Atsakomybės ir atskaitomybės viešajame valdyme klausimas yra ypač sudėtingas. Tradiciniame viešojo administravimo modelyje hierarchinių santykių pagalba yra nustatomas aiškus ryšys tarp atskaitomybės ir atsakomybės. Naujoji viešoji vadyba akcentuoja rezultatų kontrolę, todėl šiame modelyje tarnautojai antrepneriai tampa asmeniškai atsakingais už priimtus sprendimus. Tačiau remiantis šiuo modeliu sunku užtikrinti tiek tiesioginę, tiek netiesioginę viešojo sektoriaus institucijų atskaitomybę piliečiams ir jų gerovei. Naujojo viešojo valdymo šalininkų manymu bendradarbiavimo procesais

grindžiamame viešajame valdyme hierarchinės ir organizacinės atskaitomybės formos tampa nebeaktualios. J. V. Denhardt, R. B. Denhardt (2007) nurodo, kad naujajame viešajame valdyme atskaitomybė apima profesinę, teisinę, politinę ir demokratinę atsakomybę. Tokia atskaitomybė ir atsakomybė yra geriausiai užtikrinama kai viešajame valdyme atžvelgiama į įvairias skirtingas normas ir faktorius, kurie gali ir privalo turėti įtakos tarnautojų veiksams. Šių faktorių suderinimo raktas būtent ir yra piliečių įgalinimas ir bendradarbiavimas. Taigi atskaitomybės, su kuria susiduria valstybės tarnautojai, sudėtingumas naujajame viešajame valdyme yra suprantamas ir kaip iššūkis, ir kaip viešojo valdymo tobulinimo galimybė.

Naujojo viešojo valdymo modelyje vengiama per daug didelio privataus kapitalo vaidmens viešųjų paslaugų teikime, daugiau dėmesio skiriama ne viešųjų ir privačių organizacijų, bet viešųjų ir nevyriausybinų organizacijų partnerystei. Jennifer Alexander ir Renee Nank (2009) pažymi, kad naujajame viešajame valdyme partneryste siekiama išplėsti paslaugų sferą, ir, svarbiausia, padidinti valdžios institucijų galimybes prisiimti atsakomybę už marginalines visuomenės grupes. Naujasis viešasis valdymas piliečių gerovės užtikrinimui skiria daug dėmesio ir yra orientuotas į aktyvią socialinę politiką, nes aktyvina įvairius visuomenės darinius, siekia panaikinti socialinę atskirtį, užtikrinti marginalinių visuomenės grupių savirealizaciją. A. Guogis (2010) nurodo, kad naujojoje viešojoje vadyboje pripažinta 3 E efektyvumo koncepcija naujajame viešajame valdyme kai kurių autorių buvo papildyta, o kai kurių autorių pakeista kitų 3 E koncepcija – socialiniu teisingumu (*angl.* equity), lygybe (*angl.* equality) ir etika (*angl.* ethics). Ši nauja 3 E koncepcija reiškia, kad nuo 2000 metų reformose pradėjo vyrėti orientacija į kitas institucines ir administracines vertybes. A. Guogis pabrėžia, kad net ir nepritarus tokiai radikaliai nuomonei ir sutarus, kad su trimis naujomis E tai yra tik papildyta – šiuo požiūriu – 6 E koncepcija, tai ir tokiu atveju naujojo viešojo valdymo akcentai, palyginti su naująja viešąja vadyba, yra jau kitose vietose. Taigi nors naujajame viešajame valdyme efektyvumo elementai yra svarbūs, tačiau viešojo sektoriaus veikla yra vertinama daugiau kokybiniais rodikliais.

Keliamas klausimas, ar naujasis viešasis valdymas yra naujas viešojo administravimo modelis, ar naujosios viešosios vadybos papildinys, padedantis įveikti reformų eigoje išryškėjusius NVV ribotumus. Vienareikšmio atsakymo nėra, nes net ir skirtingi autoriai nagrinėjantys naująjį viešąjį valdymą sutelkia dėmesį į skirtingas idėjas. J. V. Denhardt ir R. B. Denhardt naujojo viešojo valdymo modelį konstruoja kaip alternatyvą tiek naujajai viešajai vadybai, tiek tradiciniam viešajam administravimui. „Naujasis viešasis valdymas, kaip ir naujoji viešojoji vadyba bei tradicinis viešasis administravimas, susideda iš daugybės įvairių elementų, daug skirtingų mokslininkų ir specialistų įnešė savo indėlį, dažnai prieštaraudami vieni kitiems. Tačiau neabejotinai yra bendrų idėjų, ir tai leidžia charakterizuoti šį požiūrį kaip normatyvinį modelį ir išskirti jį iš kitų“ (J. V. Denhardt, R. B. Denhardt, 2007, p. 27).

Visgi, dalis autorių nelinkę naujojo viešojo valdymo idėjų laikyti savarankišku modeliu ar paradigma. Pavyzdžiui, E. Ferlie et al. (1996) esmines naujojo viešojo valdymo idėjas įvardija kaip viena iš NVV modelių – orientavimosi į tarnavimą visuomenei (*public service orientation*). Šis modelis pasižymi: rūpinimusi paslaugų kokybe, orientacija į piliečius, o ne klientus, pilietiškumo koncepcija, skeptišku požiūriu į rinkos metodų reikšmę viešojoje tarnyboje, socialinių poreikių užtikrinimu, rūpinimusi piliečių dalyvavimu ir atskaitomybe ir kt.. V. Smalskys (2009) nurodo, kad naujuoju viešuoju valdymu grindžiamos viešojo sektoriaus reformos nėra nauja viešojo valdymo modernizavimo kryptis, o išsirutulioja iš naujosios viešosios vadybos principų. Tačiau, galima manyti, kad šio autoriaus požiūris keitėsi, galbūt dėl naujojo viešojo valdymo sklaidos ir praktinio pritaikymo reformuojant viešąjį sektorių pavyzdžių. Dar 2005 m. naująjį viešąjį valdymą V. Smalskys įvardija kaip švelnesnį NVV variantą, o vėliau, kartu su Eugenijum Skietriu (2008) išsako nuomonę, jog valdymo modernizavimo remiantis naujuoju viešuoju valdymu tendencijas iš dalies galima laikyti naujos viešojo valdymo paradigmos atsiradimu.

Naujojo viešojo valdymo modelyje derinami įvairūs požiūriai. Lyginant su NVV modeliu, kuris iš esmės yra siūlymai priešingi tradiciniam modeliui, naujasis viešasis valdymas ne taip „sumenkina“ ankstesnius viešojo administravimo modelius. Kai kurie naujojo viešojo valdymo metodai yra itin svarbūs ir naujojoje viešojoje vadyboje. Pavyzdžiui, abiejuose modeliuose akcentuojamas piliečių dalyvavimo būtinumas, skatinama viešojo sektoriaus institucijų ir nevyriausybinų organizacijų partnerystė. Todėl požiūris, kad naujasis viešasis valdymas yra NVV papildinys atrodo logiškas ir racionalus. Visgi piliečių dalyvavimo prasmės suvokimas šiuose dviejuose modeliuose skiriasi. Naujojoje viešojoje vadyboje žmonės yra laikomi siekiančiais maksimizuoti savo naudą egoistais. Jie traktuojami kaip valdžios teikiamų paslaugų vartotojai, o ne bendruomenės nariai. Klientai sukuria reikalavimus, o valdžios įstaigos yra atsakingos už tų reikalavimų patenkinimą. Šis modelis pabrėžia veiklos atlikimo ir produktyvumo rodiklių, parodančių kaip valdžios institucijos atlieka savo funkcijas, reikšmę. Naujojo viešojo valdymo šalininkai argumentuoja, kad naujoji viešoji vadyba skiria per mažai dėmesio piliečių dalyvavimui ir faktiniam paslaugų atitinkančių visuomenės poreikius teikimui. Preziumuojama, kad piliečių dalyvavimas valdyme turi remtis abipusiu valdžios institucijų ir visuomenės pasitikėjimu, bendradarbiavimu ir dalijimusi atsakomybe už priimtus sprendimus. „Naujajame viešajame valdyme piliečiai ir tarnautojai dalijasi atsakomybe ir dirba kartu, kad įgyvendintų planus. Šio proceso metu piliečiai daugiau sužino apie valdžią, o valdžia geriau supranta piliečius“ (J. V. Denhardt, R. B. Denhardt, 2007, p. 115). Piliečių įgalinimas suprantamas ne kaip valstybės lėšų taupymo ar ginčytinų politinių klausimų sprendimo galimybė, bet kaip piliečių pasitikėjimo valdžia stiprinimo, piliečių veiklumo ir bendrų vertybių siekimo užtikrinimo sąlyga.

Akivaizdu, kad kai kurie naujojo viešojo valdymo modelio normatyviniai teiginiai yra artimi tradiciniam viešojo administravimo modeliui (žr. 4 priedą). NVV ištakos yra ekonominė teorija, tradicinio viešojo valdymo - politinė teorija, o naujasis viešasis valdymas grindžiamas demokratine teorija. Taigi, galima teigti, kad tiek naujasis viešasis valdymas, tiek tradicinis viešasis administravimas yra politologinės teorijos. Jeigu NVV viešojo sektoriaus institucijų vaidmenį apibūdina kaip vairavimą (*steering*) ir daugiau pasikliauja rinkos jėgomis, tai Vėberinis modelis kaip irklavimą (*rowing*) ir visą viešosios politikos įgyvendinimo sritį priskiria profesionaliai biurokratijai. Tuo tarpu naujajame viešajame valdyme akcentuojamas tarnavimas piliečiams (*serving*). Jeigu NVV viešasis interesas suprantamas kaip individualių interesų sanauja, tai tradiciniame modelyje teigiama, kad viešojo intereso nustatymas priklauso politikų kompetencijai. Naujojo viešojo valdymo teoretikai viešąjį interesą supranta kaip bendrą visuomenės vertybių atspindį.

Toks požiūris panašesnis į tradicinį modelį, tačiau jame biurokratija nėra suabsoliutinama, stengiamasi užtikrinti realią piliečių galią spręsti, o ne tik suteikti tokius įgaliojimus išrinktiems politikams ar paskirtiems aukščiausio rango tarnautojams. Naujasis viešasis valdymas savo pagrindiniu tikslu (tarnyste visuomenei) yra artimesnis tradiciniam modeliui, o ne į naująjį viešąjį vadybą, ir yra orientuotas į valstybės tarnybos tobulinimą bei didesnės viešųjų institucijų reikšmės viešųjų paslaugų teikime išsaugojimą. Tradicinis modelis buvo veiksmingas laikotarpiu kuomet vyravo hierarchinis valdymas. Naująjį viešąjį valdymą, mūsų nuomone, iš dalies galima vertinti kaip tradicinio modelio patobulinimą atsižvelgiant į dabartinės daugumos šalių demokratizavimosi tendencijas. Naujasis viešasis valdymas teoriniame lygmenyje išsprendžia pagrindinę tradicinio modelio problemą. Į sprendimų priėmimo ir viešojo intereso nustatymo procesus įtraukus visas visuomenės grupes nelieka politikos ir administravimo dichotomijos poreikio, nes, bent jau teoriškai, viešasis interesas kaip konsensusas turėtų būti priimtinas visiems, ar bent jau didžiajai daliai piliečių, tame tarpe ir politikų bei valstybės tarnautojų. NVV ir naujojo viešojo valdymo teorinės ištakos yra skirtingos (pvz., viešojo pasirinkimo teorijos nuostatos prieštarauja pilietiškumo ir organizacinio humanizmo teorijoms). Todėl, mūsų nuomone, naująjį viešąjį valdymą reikėtų suprasti kaip naują normatyvinį modelį, turintį tiek tradicinio viešojo administravimo, tiek NVV bruožų, o ne kaip naujosios viešosios vadybos papildinį. T. Bovairdas ir E. Loffler (2009), teigia, kad naujasis viešasis valdymas ir naujoji viešoji vadyba nėra vienas kito pirmtakai ir nei vienas modelis nėra pranašesnis už kitą, todėl siekiant pagerinti žmonių gyvenimo kokybę, kiekvienoje valstybėje pasitelkiant atitinkamus mechanizmus turi būti užtikrinamas šių modelių koegzistavimas. Akivaizdu, kad aptariamais viešojo valdymo modeliais nėra nesuderinami, juolab, kad skirtingose valstybėse būna ir skirtingas viešojo administravimo stadijų išsivystymo lygis. „Kai kurie gali koneveikti efektyvumo kultą ir pasisakyti už humanistinių vertybių inkorporavimą į viešojo sektoriaus

organizacijas (remiantis tradicine idėja, kad efektyvumas yra nesuderinamas su socialiniu teisingumu ir kitais svarstymais), bet reikia prisiminti, kad pats efektyvumas yra techninis parametras“ (C. Hood, 1998, p. 5). J. Czaputowicz (2007) išsako mintį, kad optimalus variantas būtų pasiekti sinergiją – suderinti NVV efektyvumą ir veiksmingumą su naujojo viešojo valdymo skaidrumu, įstatymų laikymusi ir teisingumu.

Prioritetą socialiniam kontekstui ir viešojo administravimo tobulinimui teikiantis naujasis viešasis valdymas iš esmės yra nukreiptas į idealiojo viešojo administravimo modelio įtvirtinimą visuomenėje. Taigi galima daryti prielaidą, kad tinkamas naujojo viešojo valdymo ir naujosios viešosios vadybos teorijų suderinimas reformuojant viešąjį sektorių galėtų pakreipti viešąjį valdymą socialumo ir demokratiškumo kryptimi, išlaikant maksimalų viešojo sektoriaus organizacijų veiklos produktyvumą.

2.2.2 Galimos naujojo viešojo valdymo įgyvendinimo kliūtys

Viešosios valdžios ir interesų grupių bendradarbiavimo požiūriu naujasis viešasis valdymas yra labiausiai integruotas viešojo administravimo modelis, todėl valstybėms vis labiau demokratizuojantis ir globalizacijos procesų įtakoje mažėjant piliečių lojalumui valstybei, šio modelio nuostatos dažnai įvardijamos kaip tinkamiausios viešojo sektoriaus modernizavimo gairės. Nors teorinė naujojo viešojo valdymo argumentacija yra itin patraukli, o tikslai siektini visoms demokratinėms valstybėms ir priimtini daugumai piliečių, tačiau ir šio modelio įgyvendinimas yra daugeliu požiūrių problemiškas. Kaip pastebi A. Raipa (2010), būtina suprasti, kad nėra idealių modelių, kaip nėra ir idealių tų modelių įgyvendinimo sąlygų, o demokratinės vertybės nėra lengvai įtvirtinamos, kadangi dažni susiduriama su skirtingais požiūriais, interesų grupių konfliktais, netinkamu bendruomenės bei organizacijų psichologiniu klimatu ir kitais sunkumais. Todėl, šio autoriaus tvirtinimu, demokratinio valdymo teorinių postulatų praktinis taikymas viešajame valdyje negali būti suprantamas kaip vien valdymo modelių atranka.

Nors dauguma autorių pabrėžia viešojo valdymo orientaciją į demokratijos plėtrą, tačiau Jamesas L. Perris (2007) nurodo, jog naujasis viešasis valdymas meta demokratijai tris pastebimus iššūkius. Pirmasis – naujasis viešasis valdymas yra ne vienalytis ir mažai siejasi su viešosios tarnybos tradicijomis. Naujojo viešojo valdymo šalininkų optimizmas sutelktas į atskirų, labiausiai išsilavinusių valstybės tarnautojų pasiekimus, tačiau galimybė įgyvendinti šį modelį visos valstybės tarnybos mastu kelia abejonių. Antroji problema yra ta, jog tikėtina, kad rinkos jėgos susietos su valdymo struktūromis dėl savo apimties ir galios veiks naująjį viešąjį valdymą ir trukdys įsitvirtinti šio modelio etinėms savybėms. Trečia, naujojo viešojo valdymo lankstumas sukuria laikinus darbo santykius, kurie gali kenkti ryšiams tarp piliečių ir valstybės

tarnautojų, nes dažna tarnautojų kaita trukdo įtvirtinti tokius idealus kaip pilietiškumą, viešojo intereso ieškojimą ir atsakomybę. Minėtas autorius pateikia ir naujojo viešojo valdymo bei demokratijos „sutaikinimo“ rekomendacijas: profesinis mokymas orientuotas į socialumą ir atsakomybę; institucinės reformos stiprinančios piliečių dalyvavimą; darbo užmokesčio sistemos keitimas viešajame sektoriuje; piliečių mokymas siekiant įtvirtinti visuomenėje demokratines ir pilietines vertybes.

Naujajame viešajame valdyme valstybė su piliečiais ir jų bendruomenėmis dalijasi valdžia. Mantas Bileišis (2010) pastebi, kad pats bendruomenės apibrėžimas yra itin sudėtingas. Net ir savivaldybėse, kur vietos bendruomenės gyvena sutelktai ir yra aiškios, egzistuoja daugybė prieštaraujančių interesų. Tautinės bendruomenės egzistavimas valstybės mastu tėra abstrakcija, todėl joje pasireiškiančius interesus yra ypač sunku suderinti. Dėl šios priežasties įgyvendinant naująjį viešąjį valdymą neišvengiamai formuosis „išrinktosios“ ir „atstumtosios“ grupės ir ne visų interesų bus paisoma.

Naujasis viešasis valdymas pabrėžia tiesioginio eilinių piliečių dalyvavimo politikos rengime ir įgyvendinime reikšmę. „Toks dalyvavimas skiriasi nuo netiesioginio dalyvavimo formų, tokių kaip narystė interesų grupėje ar balsavimas, dalyvavimas nevyriausybinėse organizacijose, kurios egzistuoja šalia formalių politikos rengimo institucijų“ (A. Raipa, 2007, p. 340). Nors piliečių dalyvavimas valdyme yra demokratijos pamatas, tačiau tiesioginiame piliečių dalyvavime priimant sprendimus slypi dvilypumas. Toks piliečių įgalinimas palaiko bendruomenių gyvybingumą bei padeda užtikrinti viešojo sektoriaus institucijų atskaitomybę. Tačiau kai kurie autoriai į tiesioginį piliečių dalyvavimą žiūri skeptiškai ir net su tam tikru susirūpinimu. Nancy Roberts (2004) pateikia netiesioginio piliečių dalyvavimo privalumus, kurie apsaugo pačius piliečius nuo tiesioginio įtraukimo priimant sprendimus keliamų pavojų. Netiesioginis dalyvavimas neleidžia priimti dėl informacijos stygiaus ar kitų priežasčių galimai neteisinga viešąja nuomone pagrįstų sprendimų, apsaugo mažumas nuo daugumos tironijos, be to, autorės nuomone, tarnauja kaip kliuvinys korupcijai. E. Petukienė ir R. Tijūnaitienė (2007) akcentuoja, jog reikia atskirti visuomenės dalyvavimą nuo suinteresuotų asmenų dalyvavimo. Nors kai kuriais atvejais jų apibrėžimai gali nesiskirti, tačiau kartais šie terminai gali susilieti arba labai svarbūs jų skirtumai gali būti supainioti. Ne visa visuomenė yra suinteresuoti asmenys tam tikroje situacijoje, kaip ir suinteresuoti asmenys neapsiriboja visuomene. Praktiniu požiūriu suinteresuoti asmenys dažnai (bet ne visada) yra atstovai vienos organizuotos visuomenės dalies. Jie taip pat yra vienos ar daugiau bendruomenių, kurioje turi konkrečių interesų, dalis. Pažymėtina, kad interesų grupių įsitraukimas į sprendimų priėmimą gali būti kryptingesnis negu visuomenės dalyvavimas.

Kelly B. Campbell (2005) nepritaria teoretikų teiginiams, kad viešojo valdymo procese visi asmenys gali dalyvauti kaip lygūs vieni kitiems. Visi piliečiai nėra lygūs, todėl diskusijose jų statusas ir tikros ar tariamos galios ir privilegijos yra skirtingos, kaip skirtingos yra ir išsilavinimu ar patyrimu pagrįstos

žinios. Be to, anot šios autorės, piliečių dalyvavimo valdyme idėja neatsiejama nuo tikėjimo, jog visi asmenys gali dalyvauti pilietinėje veikloje, tačiau realybėje kai kurie paprasčiausiai pasirenka to nedaryti. Apolitiškumas pasireiškia negatyvia nuostata dėl politikos, visišku arba daliniu abejingumu jai. Todėl galima drąsiai teigti, kad naujojo viešojo valdymo įgyvendinimo sėkmė didele dalimi priklauso nuo konkrečioje valstybėje susiformavusios politinės kultūros, nes „politinė kultūra būdama bendrosios kultūros dalis, lemia politinį visuomenės gyvenimą, politinę sąmonę ir politinį elgesį, užtikrina politinio proceso atkūrimą, sudarydama lyg tam tikrą vykstančio politinio proceso foną (J. Palidauskaitė, 2008, p. 25). Akivaizdu, kad norint sėkmingai įgyvendinti naująjį viešąjį valdymą konkrečioje šalyje turi vyrauti vadinamasis „dalyvių“ politinės kultūros tipas, kurio atstovai prisiima atsakomybę už priimtus sprendimus ir aktyviai dalyvauja politiniame gyvenime. Politinė kultūra formuojasi ilgą laiką, su kiekvienu visuomenės egzistavimo laikotarpiu įgydama naujų bruožų, prarasdama ir išsaugodama senuosius.

Dauguma autorių pastebi, kad tose šalyse, kuriose vyrauja tradiciškai susiformavusi aktyvių piliečių politinė kultūra, demokratija yra įgavusi stabilų pobūdį. Saulius Šiliauskas (2006) pabrėžia, kad pagrindinį vaidmenį kuriant ir plėtojant demokratiją turi vaidinti pilietinė visuomenė. Valstybė dėl savo prigimties ir paskirties gali būti geriausiu atveju teisine, o būti politine ir demokratine geba tik tiek, kiek: 1) aktyvi yra piliečių bendruomenė, ir 2) kiek ją sudarančios grupės atranda visas jas vienijančių interesus. Pilietinės visuomenės kūrimas yra siektinas idealas visose demokratinėse šalyse, tačiau jo įgyvendinimas yra ilgalaikis procesas. Pilietinė visuomenė ir politinė kultūra yra natūralios istorinės raidos rezultatas, todėl, nors naujojo viešojo valdymo metodų taikymas galėtų prisidėti prie laipsniško aktyvios politinės kultūros formavimosi, socialinio pasitikėjimo stiprinimo, o tuo pačiu ir prie pilietinės visuomenės kūrimo, tačiau, mūsų nuomone, skubotas šio modelio elementų diegimas neįvertinus esamų politinės kultūros bruožų susilauktų nesėkmės. Manome, kad naujojo viešojo valdymo modelis gali būti sėkmingai įtvirtinamas tik labiau išsivysčiusiose šalyse. Šio modelio susiformavimas ir įgyvendinimas greičiau yra demokratijos, aukšto politinės kultūros lygio ir brandžios pilietinės visuomenės pasekmė, o ne priežastis.

Naujasis viešasis valdymas remiasi teigiamu požiūriu į žmonių prigimtį. „Žmonių elgesio veiksniai, kurie yra naujojo viešojo valdymo šerdis, tokie kaip kilnumas, pasitikėjimas, bendrumo jausmas, rūpinimasis kitais, tarnavimas ir bendromis vertybėmis bei viešuoju interesu grindžiamas pilietiškumas tradiciniame viešajame administravime ir naujojoje viešojoje vadyboje yra sumenkinami. Naujajame viešajame valdyme tokie idealai kaip garbingumas, lygybė, atsakomybė, pagarba, įgalinimas ir bendradarbiavimas nepaneigia, bet dažnai nusveria efektyvumo vertę, kaip pagrindinis valdymo proceso kriterijus“ (J. V. Denhardt, R. B. Denhardt, 2007, p. 164). Toks požiūris gali būti rimta problema praktiniam naujojo viešojo valdymo įgyvendinimui, nes sunku paneigti, kad ne visos visuomenės ar bent

jau ne visi jų nariai pasižymi minėtomis savybėmis. Kita vertus, naujojo viešojo valdymo taikymas galėtų bent šiek tiek prisidėti prie minėtų vertybių ugdymo ir viešųjų institucijų atskaitomybės užtikrinimo.

Naujojo viešojo valdymo modelis iš esmės yra grindžiamas tikėjimu visuomenėje įsitvirtinusiomis humanistinėmis, pilietinėmis ir demokratinėmis vertybėmis. Mūsų nuomone, savo esme šis modelis yra daugiau siektinų idealų „rinkinys“, nesudarantis visapusiškos, praktiškos valdymo ir administravimo metodų sistemos. Viešojo pasirinkimo teorijos požiūrį į savanaudišką žmonių prigimtį ir individualizmą galima paneigti tik teoriškai. Praktiniame reformų įgyvendinimo lygmenyje šių savybių nepaisymas būtų netikslingas. Naujoji viešoji vadyba praktikoje lengviau įgyvendinama jau vien dėl to, kad remiasi tiksliais skaičiavimais, prognozavimu, o ne galimai teigiamomis valstybės tarnautojų ir piliečių, kaip valdžios partnerių politikos formavimo ir įgyvendinimo procese, savybėmis. Kaip pastebi A. Tumėnas (2008), per daug įsijautus į retoriką, kad „valstybė tarnauja piliečiams“ nesunku „pamiršti“, kad valstybė dar ir valdo, o piliečiai, be kita ko yra ir pavaldiniai. A. Raipa (2007) pažymi, kad plėtojant demokratinės vertybes dažnai pažeidžiami demokratijos principai organizacijos viduje. Pastangos plėtoti demokratiją dažnai reiškia tolesnį dirbančių teisių suvaržymą, nes siekiama apriboti valdančiųjų sluoksnių, valdžios institucijų veiksmus, veikiant fundamentalių santykių tarp ir valdomos visuomenės turinį. Demokratijos principai pripažįsta hierarchinius santykius kaip neišvengiamą reiškinį. Todėl, kaip pabrėžia E. Loffler (2009), visada išliks tokių problemų, kurias sprendžiant geriausia remtis rinkos mechanizmais, ir tokių viešosios politikos sričių, kuriose pravartu taikyti hierarchinę valdymo sistemą.

Taigi normatyvinių naujojo viešojo valdymo nuostatų įgyvendinimas reformuojant viešąjį valdymą nėra lengvas uždavinys. T. Bovairdas ir E. Loffler (2009) išsako nuomone, kad naujasis viešasis valdymas padeda žmonėms suprasti kaip svarbu tapti geresniu piliečiu. Visgi galima teigti, kad kai kuriose šalyse ir visuomenėse žmonės pirmiausia turėtų tapti geresniais piliečiais tam, kad būtų galima įgyvendinti naująjį viešąjį valdymą.

2.3 Lietuvos socialinės apsaugos sistemos modernizavimo ir socialinių problemų sprendimo remiantis naująja viešąja vadyba ir naujuoju viešuoju valdymu teorinės išvagos

Atkūrus nepriklausomybę, adaptuojantis prie pasaulinių ekonominių ir socialinių tendencijų, buvo būtina reformuoti viešojo valdymo sistemą. Puse amžiaus trukusi sovietinė okupacija sąlygojo gausybę su valdymu ir administravimu susijusių problemų bei akivaizdų atsilikimą visose valstybinės veiklos srityse. Lyginant su Vakarų Europos valstybėmis, Lietuva neturi gilių viešojo valdymo tradicijų ir viešojo

sektoriaus reformų patirties, todėl viešasis sektorius buvo paskubomis reformuojamas remiantis pažangių užsienio valstybių pavyzdžiais. Deja, apžvelgus reformų rezultatus, tenka pripažinti, kad nors ir buvo pasiekti kai kurie tikslai, tačiau pokyčiai nebuvo sėkmingi visais atžvilgiais ir visose srityse. Viena iš šių sričių – socialinė apsauga.

Globalizacijos procesai neišvengiamai veikia ir Lietuvos viešąjį valdymą. „Liberalizmas paveldi abstraktų polinkį tapatinti *moralinę lygybę* (liberalizmo ypatybę) ir *socialinę lygybę* (demokratijos ypatybę). Iki šių dienų nekintanti abstrakti gairė – prigimties būklėje individai yra lygūs – teikia pirmenybę moralinei lygybei ir lygių teisių diskursui“ (Vaidotas Valantiejus, 2009, p. 98). Plintant liberalioms tendencijoms keičiasi ir valstybės dėmesys konkrečioms sritims. Ypatingai skatinama marketizacija. J. E. Lane (2000) pabrėžia, kad socialinis teisingumas reikalauja valstybės intervencijos į rinkų procesus, nes rinkos veikia apdovanodamos gabiusius ir bausdamos vargšus. Visgi, globalizacijos procesai ir liberalios nuostatos valstybinio valdymo srityje dažnai sąlygoja mažesnę valstybės valdžios dėmesį piliečių gerovės užtikrinimui. Tai patvirtina socialinės politikos pokyčiai Lietuvai įstojus į ES. Kaip jau minėjome, kai kurie autoriai teigia, kad Europos socialinis modelis neegzistuoja, o Europos vienijimosi padariniai socialinei sričiai, palyginti su ekonominiais klausimais, yra mažesni. Tačiau, nors Europos Sąjunga socialinę politiką palieka nacionalinei jurisdikcijai ir kompetencijai, akivaizdu, jog politiniai sprendimai socialinės apsaugos srityje priimami vis labiau atsižvelgiant į europinius standartus.

L. Dromantienė (2007) išskiria tokius Lietuvos socialinės politikos turinio bruožus narystės ES sąlygomis: aktyvinamos užimtumo politikos pozicijos; aktyvi darbo rinkos politika; sumažėjęs LR Vyriausybės dėmesys švietimui, sveikatos ir socialinei apsaugai. Efektyvi ES intervencija ir pagalba sprendžiant socialines problemas yra negalima, nes ES šalių narių išsivystymo lygis labai skiriasi, skirtingos yra ir narių gerovės valstybių formos. Visapusiškas socialinės politikos derinimas taptų didele našta labiau išsivysčiusioms valstybėms ir sukeltų didelį nepasitenkinimą visuomenėje. „Europos Sąjunga gali imtis efektyvių veiksmų tik tose srityse, kuriose reiškiasi „konvergencija“ arba reikia papildymo. Tokių sričių yra, tačiau socialinė politika ir gerovės valstybės problematika nėra viena jų“ (A. Guogis, 2006, p. 30). Apibendrinant daugelio autorių nuomones galima teigti, kad esminės Lietuvoje kylančių socialinių problemų priežastys yra sąlygotos ne tik ekonominių sunkumų, bet ir socialumo vertybių visuomenėje trūkumo. Todėl tinkamas atskirų naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo priemonių įgyvendinimas galėtų teigiamai paveikti socialinės politikos bei socialinės apsaugos formavimo bei įgyvendinimo procesus ir tendencijas.

Lietuvai atkūrus nepriklausomybę, socialistinį viešąjį administravimą transformuojant į vakarietiškąjį, išryškėjo dvi viešojo sektoriaus reformų kryptys. Pirmoji sietina su kontinentinės Europos viešojo administravimo tradicija, sąlygojusia kai kurių Vėberinio viešojo administravimo modelio bruožų

įtvirtinimą. Kita vykdomų reformų kryptis artima anglosaksų šalių politinei tradicijai, pasižyminčiai liberalizmo ideologija, valstybės vaidmens visuomenėje mažinimu, privatizavimu, dereguliacija, laisvos rinkos reikšmės suabsoliutinimu. Nors vientisa naujosios viešosios vadybos strategija reformuojant viešąjį sektorių nebuvo išplėtotą, tačiau analizuojant įvykdytas ir vis dar vykdomas viešojo sektoriaus reformas galima išskirti gana daug pavienių NVV iniciatyvų, įgyvendinamų siekiant perimti pažangią kitų šalių viešojo valdymo patirtį.

Nors pati naujosios viešosios vadybos sąvoka nėra plačiai žinoma ir vartojama politiniame lygmenyje, tačiau įvairūs NVV elementai atsispindi tiek kai kurių politinių partijų, tiek valstybinių institucijų priimamų teisės aktų nuostatuose. Prie bandymų taikyti naujosios viešosios vadybos principus santykinai priskiriamos „Saulėlydžio“ ir „Saulėtekio“ komisijų iniciatyvos, kurių tikslas buvo sumažinti valdymo išlaidas bei supaprastinti verslo reguliavimą. Be to, yra įtvirtintas biudžeto formavimo atsižvelgiant į veiklos rezultatus principas. Tiek centrinės, tiek vietos valdžios institucijos finansuojamos remiantis programinio finansavimo metodu, įdiegtas strateginis biudžeto formavimas. Diegiami vidaus audito ir kiti instituciniai mechanizmai, skirti viešojo sektoriaus institucijų atsakomybei didinti, organizuojami viešieji konkursai, skatinama viešojo sektoriaus institucijų konkurencija. Tiek NVV, tiek naujam viešajam valdymui artimomis iniciatyvomis galima laikyti: rengiamas įvairias akcijos skatinančias pilietiškumą bei bendruomenių įgalinimą; nuo 2009 metų savivaldos lygmenyje organizuojamas bendruomenių atstovų (seniūnaičių) sueigas; 2010 m. pradėta įgyvendinti projektą „Vartai: Socialinės ir aplinkosauginės verslo inovacijos“, kuriuo siekiama skatinti įmonių socialinės atsakomybės plėtrą.

NVV apraiškų galima išvystyti ir socialinės politikos įgyvendinimo srityje. Palaipsniui plečiamas alternatyvus paslaugų teikimas, daugėja nevalstybinių viešųjų paslaugų teikėjų (švietimo įstaigų, sveikatos priežiūros įstaigų, socialines paslaugas teikiančių organizacijų). Atskirose savivaldybėse skatinama efektyvi valstybinių institucijų ir nevyriausybinėse organizacijų partnerystė teikiant socialines paslaugas. Geresnes sąlygas teikti socialines paslaugas programų, kontraktų ir nevyriausybinėse bei privačių organizacijų samdymo būdu sudaro savivaldybių socialinės paramos skyrių suskirstymas į socialines paslaugas organizuojančius ir socialines paslaugas teikiančius padalinius. Sodros sistemoje pradėtas taikyti „vieno langelio“ principas, kurio pagalba klientai aptarnaujami pagal geriausias verslo organizavimo metodus. Kai kurie autoriai globalizacijos ir naujosios viešosios vadybos pasekme laiko privačių pensijų fondų įkūrimą, bei nestacionarių socialinių paslaugų sklaidą (A. Guogis, 2007).

Centrinės ir Rytų Europos valstybės susiduria su itin dideliais ekonominiais sunkumais. Šių šalių biudžetų deficitas verčia imtis radikalių reformų socialinės politikos srityje. V. Smalskys (2005) nurodo, kad Baltijos valstybės bando kurti tarpinius „globos valstybės“ modelius, taikydamos liberalaus modelio

elementus švietimo srityje, motyvacinio - korporacinio modelio elementus užimtumo politikoje, redistribucinio (perskirstomojo) modelio elementus socialinės rūpybos srityje ir t.t. Tačiau paskutiniu metu vykdomas ūkio privatizavimas, socialinio sektoriaus liberalizavimas, privačių pensijų fondų įkūrimas ir kiti veiksniai rodo socialinės politikos transformavimosi liberalaus – marginalinio modelio kryptimi tendencijas. Naujoji viešoji vadyba tiesiogiai siejasi su liberaliu – marginaliniu modeliu, todėl tikėtina kad ateityje socialinės politikos srityje reikšis NVV principų ir metodų sklaida. Nors NVV modelis įgalina išsaugoti aktyvų valdžios institucijų vaidmenį formuojant socialinę politiką ir nustatant strategines gaires socialinių paslaugų teikimui, tačiau akivaizdu, kad kraštutinė NVV marketizacija, oportunitizmas ir piliečių traktavimas vien kaip vartotojų neskatina socialumo ir visuomeniškumo. Tai gali tapti sunkiai įveikiamu barjeru siekiant socialinės politikos tikslų ir piliečių gerovės užtikrinimo.

J. E Lane (2001) pažymi, kad tradicinės viešojo administravimo sistemos negalima lengvai pakeisti vadybos metodais, nes tradicinis viešasis administravimas turi savybių, kurių NVV nekompensuoja. Vadybinė perspektyva paremta visai kitais žmogaus veiklos motyvais ir kitokiu požiūriu į valstybės vaidmenį. Šis autorius išskiria keturis esminius viešojo sektoriaus tikslus, kylančius iš skirtingų valstybių tipų: atsiskaitomybę, teisėtumą, efektyvumą ir teisingumą. Atskaitomybės ir teisėtumo tikslai kyla iš *saugančios valstybės*, efektyvumo tikslas iš *produkuojančios valstybės*, o teisingumo tikslas yra *perskirstančios valstybės* pagrindas. Šių trijų valstybių tipų elementai sudaro bet kurios šalies viešąjį sektorių, tačiau jų dydis ir struktūra skirtingose šalyse gali labai skirtis. „Šie tikslai negali būti kažkoku būdu redukuoti į kompaktiškesnį kompleksą, taip pat neįmanoma išvengti tarp jų kylančių konfliktų. Pagrindinis viešojo sektoriaus reformos klausimas yra rasti tokį institucijų rinkinį, kuris sustiprintų šiuos keturis tikslus geriausiu įmanomu būdu“ (J. E Lane, 2001, p. 219). Naujasis viešasis valdymas suponuoja galimybę šiuolaikiškai derinti geriausius tradicinio viešojo administravimo ir vadybinio požiūrio bruožus. Šis modelis akcentuoja atsakomybės, teisėtumo ir efektyvumo svarbą, tačiau nepateisina beatodairiško efektyvumo siekio socialinio teisingumo sąskaita. Todėl, sutinkant su teiginiu, kad trys pagrindiniai viešojo sektoriaus reformų tikslai yra *lygybė*, *efektyvumas* ir *taupymas*, naujasis viešasis valdymas galėtų veiksmingai suderinti tarpusavyje dažnai konfliktuojančius viešojo sektoriaus tikslus.

Aptariamieji viešojo valdymo modeliai pasižymi skirtingu požiūriu į socialinį teisingumą. Naujoji viešoji vadyba remiasi liberaliu požiūriu, todėl iš dalies pasisako už „rinkos teisingumą“ kuris yra savotiška socialinio teisingumo opozicija. Naujajame viešajame valdyme socialinio teisingumo suvokimas artimesnis komunitarinei ideologijai. „Skirtingai nei liberalai, pabrėžiantys išskirtines žmogaus teises bei laisves ir tikintys, kad teisingumas bei teisė pajėgūs nustatyti bendrus standartus, kuriais turėtų vadovautis kiekviena visuomenė, komunitarai akcentuoja bendruomenės įpročių, taip pat vertybių svarbą žmogaus socializacijos procese, todėl ir teisingumas, jų nuomone turi būti suprantamas kaip bendruomeniškumas“

(Jolanta Bieliauskaitė, 2009, p. 130). Toks socialinio teisingumo suvokimas iškelia solidarumo reikšmę. Solidarumas reiškiasi bendramintiškumu, tarpusavio parama, jautrumu kitiems, bendrąja atsakomybe, jaučiama pareiga atitikti visuomenės lūkesčius ir pan. Pastaruoju metu, dėl aktyvios individualizacijos, diversifikacijos, globalizacijos ir segmentacijos, pastebima aiški socialinio solidarumo nykimo tendencija.

Analizuojant viešojo administravimo sistemas ir viešojo valdymo reformas visada akcentuojama demokratinio komponento, santykio su demokratinio valdymo dimensijomis svarba. Tikra demokratija gali egzistuoti tik tada, kai visuomenė yra organizuota, suprantanti demokratijos normas ir vertybes. Demokratiškos visuomenės nariai turi siekti patenkinti ne tik savo, bet ir platesnius, bendrus, pilietinius tikslus. Šis poreikis sukuria pilietinės visuomenės fenomeną. Taigi, be pilietinės visuomenės sukūrimo, arba bent be tam tikrų jos apraiškų, demokratija yra negalima. A. B. Selingman (2004) ypač pabrėžia tai, kad nors Vidurio ir Rytų Europos valstybėse ir deklaruojamas pilietinės visuomenės kūrimas, tačiau šiame regione dar nėra visų sąlygų klasikiniam liberaliam pilietinės visuomenės modeliui atsirasti. „Daugelį metų po nepriklausomybės atkūrimo Lietuvoje reikėsi ne tik kūrybinės nuostatos, bet ir „giluminė destrukcija“ bei vertybių krizė, kurias galima sieti su įtikėjimu „laisvosios rinkos ekonomikos“ ir globalizacijos teikiamų pranašumų visagalybe“ (A. Guogis, 2004, p. 11). Kitaip nei NVV, besiremianti viešojo pasirinkimo teorija, naujasis viešasis valdymas skatina ne individualizmą, o kolektyvizmą. Vienas svarbiausių pilietinės visuomenės elementų yra socialinis pasitikėjimas. Taigi, naujojo viešojo valdymo taikymas Lietuvoje galėtų paspartinti pilietinės visuomenės raidą, prisidėti prie socialinio pasitikėjimo stiprinimo, o tuo pačiu ir prie socialinės atskirties mažinimo.

„Pilietinė visuomenė – tai kartu veikiantys, panašių pilietinių tikslų siekiantys, savo teisių reikalaujantys, savanoriškai visuomenės gerovei veikiantys piliečiai. Tiktai interesų grupės, sąjungos, asociacijos suteikia realų struktūrinį bei funkcinį turinį pilietinei visuomenei, paverčia ją konkrečiu gyvu organizmu“ (D. Gineitienė, V. Domarkas, 2000, p. 27). Nevyriausybinė organizacijų visuma vadinama pilietinės visuomenės šerdimi ir svarbiu demokratinės valstybės sanklodos ramsčiu. Besiplėtojančios demokratijos sąlygomis svarbus NVO tikslas yra veikti valstybės valdžios institucijas ir skatinti visuomenę telktis. A. Guogis (2010) nurodo, jog nevyriausybinė organizacijų veikla Lietuvoje trukdo pasireiškianti asimetrinė informacija. Kai kurioms nevyriausybinėms organizacijoms visada yra suteikiama pradinė informacija ir lėšų projektams, o kitos šiuo atžvilgiu yra diskriminuojamos. Informacijos tikslumas yra viena esminių bet kokios organizacijos sėkmingos veiklos sąlygų. Galima teigti, kad Lietuvoje viešojo sektoriaus ir NVO bendradarbiavimas dažnai apsiriboja deklaracijų lygiu. Būdingas įtarumas ir nepasitikėjimas.

Pastaruoju metu vis daugiau socialinės srities tyrinėtojų dėmesio susilaukia *korporatyvinė socialinė atsakomybė* reiškianti įmonių įsipareigojimus savo darbuotojams, klientams, visuomenei, aplinkai. A. Guogio (2006) manymu korporatyvinė socialinė atsakomybė yra alternatyva, individualizmo ir

liberalizacijos tendencijų sumenkintoms socialinio solidarumo formoms. Be to, kaip nurodo Rasa Smaliukienė (2005), socialiai atsakingos verslo organizacijos gali daugiau integruotis į socialinių paslaugų ir socialinių prekių teikimą, visuomenei ar atskiroms jos grupėms, taip mažindamos socialinio sektoriaus darbų apimtį ir drauge didindamos jų aprėptį. Naujasis viešasis valdymas tiesiogiai siejasi su korporatyvine socialine atsakomybe, nes remiasi organizaciniu humanizmu. Be to, kaip nurodo R. Smaliukienė (2005), tarp socialinės atsakomybės versle bei viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimo intensyvumo yra stipri tiesioginė priklausomybė. Todėl naujojo viešojo valdymo įgyvendinimas galėtų paskatinti korporatyvinės socialinės atsakomybės formavimąsi Lietuvoje ir kitose Rytų Europos šalyse, pasižyminčiose silpnu bendruomeniškumu ir solidarumu.

V. Smalskys (2005) pastebi, kad naujojo viešojo valdymo nuostatos (orientacija į pilietiškumą, tarnystę visuomenei, piliečių įtraukimas į viešąjį valdymą, demokratiškumo skatinimas) daug kur sutampa su *socialinės rinkos ekonomikos* pagrindinėmis nuostatos atitinkančiomis motyvacinę – korporacinį gerovės valstybės modelį, dažnai sietiną su katalikišku socialiniu mokymu. *Socialinės rinkos ekonomikos modelis* yra savotiška atsvara *laisvosios rinkos ekonomikai*, nes remiasi ne individualizmu, o socialumo principu ir skatina bendruomeninę atsakomybę. A. Guogis (2010) pažymi, kad naujojo viešojo valdymo tikslas – pagerinti visus keturis „socialinio kapitalo“ dėmenis: socialinius ryšius, pilietinį dalyvavimą, veikimą bendradarbiaujant ir abipusę paramą bei įtaką. Todėl naujasis viešasis valdymas galėtų pasitarnauti kaip atsvara neigiamiems globalizacijos ir liberaliosios ideologijos padariniams – marginalizacijai, glocalizacijai, kraštutiniam individualizmui ir socialinio teisingumo stygiui.

J. V. Denhardt ir R. B. Denhardtas (2007) pabrėžia, kad naujajame viešajame valdyme piliečiai nėra laikomi potencialia kliūtimi „teisingam“ viešosios politikos įgyvendinimui, piliečiai pirmiausia yra *įrankis* viešosios politikos tikslams pasiekti. Piliečių įsipareigojimai yra laikomi būtina viešosios politikos įgyvendinimo ir demokratijos dalimi. Todėl tenka pripažinti, kad aptartas socialinės gerovės užtikrinimui reikšmingas naujojo viešojo valdymo galimybes riboja didžiosios visuomenės dalies pasyvumas, individualizmas bei atsisakymas dalyvauti visuomenės socialinėje veikloje. Valstybės tarnautojų, verslo sektoriaus atstovų ir eilinių piliečių politinės kultūros, pilietinio sąmoningumo ir moralinės atsakomybės ugdymas, socialinio pasitikėjimo ir bendruomeniškumo stiprinimas yra ilgalaikis procesas. Todėl, mūsų nuomone, nors naujasis viešasis valdymas yra siektinas valstybinės veiklos bruožas, tačiau šio modelio nuostatų įgyvendinimas dabartinėmis sąlygomis gali būti tik „pagalbine priemone“ viešojo sektoriaus tikslams pasiekti. Nors ekonominių viešojo administravimo rodiklių (ekonomiškumo, efektyvumo, veiksmingumo) užtikrinimas socialinio teisingumo sąskaita negali būti pateisinamas, tačiau šie kriterijai be abejonės yra svarbi socialinių paslaugų tobulinimo priemonė. Privataus verslo metodų naudojimas,

viešosios – privačiosios partnerystės skatinimas bei kitų NVV priemonių įgyvendinimas socialinės apsaugos sistemoje gali veiksmingai prisidėti sprendžiant Lietuvoje kylančias socialines problemas.

Galima teigti, kad tobulinant socialinės apsaugos sistemą būtina pasinaudoti tiek naujosios viešosios vadybos, tiek naujojo viešojo valdymo teikiamomis galimybėmis. Juolab, kad naujasis viešasis valdymas perima geriausius, kritikos nesusilaukiančius NVV elementus.

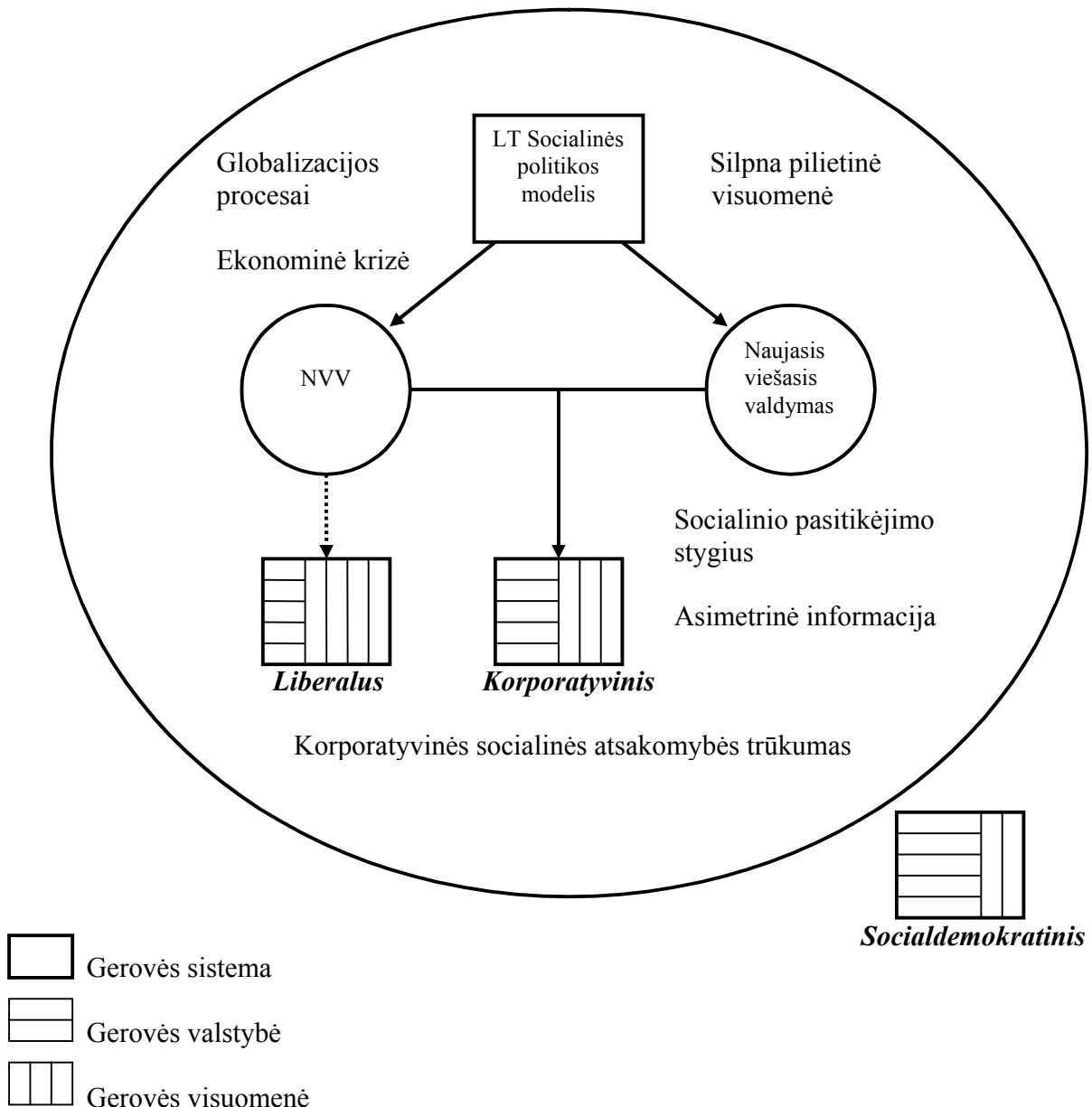
2.4 Teorinės dalies apibendrinimas

Piliečių gerovės užtikrinimas ir palankių sąlygų socialinei raidai sudarymas yra kiekvienos demokratinės valstybės tikslas. Socialinės gerovės užtikrinimą konkrečioje valstybėje didžia dalimi lemia taikomos socialinės apsaugos priemonės. Šiuolaikinėse moderniose valstybėse gerovės sistemą sudaro du dėmenys - gerovės valstybė ir gerovės visuomenė. Globalizacijos sąlygomis, didėjant tarptautinių organizacijų spaudimui bei pasireiškiant pasaulinės ekonominės krizės padariniams Lietuvoje yra ribotos galimybės skirti pakankamai dėmesio ir lėšų gerovės valstybės kūrimui. Remiantis analizuota mokslinė literatūra galima teigti, kad priartinti Lietuvos socialinės politikos modelį prie redistribucinio, kuriame valstybė prisiimtų didžiausią atsakomybę užtikrinant piliečių gerovę yra sunki užduotis dėl šiuo metu vyraujančių struktūrinių ir kultūrinių veiksnių.

Platesnis naujosios viešosios vadybos metodų taikymas socialinės politikos srityje sąlygotų liberalaus – marginalinio modelio, kuriame pirmenybė yra teikiama rinkai, bruožų išsigalėjimą. Tokiame modelyje valstybė stengiasi tik sušvelninti socialines problemas, todėl, norint pasiekti aukštus socialinės gerovės rodiklius, visuomenė turėtų prisiimti didžiausią atsakomybę už savo narių gerovę. Lietuvos visuomenė tam nėra pasirengusi, pirmiausia dėl pilietinio sąmoningumo, bendruomeniškumo ir socialumo vertybių stokos. Dėl šių priežasčių taip pat negalimas naujojo viešojo valdymo elementų visapusiškas taikymas. Naujasis viešasis valdymas ir naujoji viešoji vadyba iš esmės skiriasi vertybiniu turiniu. Atsižvelgiant į tokius veiksnius kaip pilietinės visuomenės nebrandumas, bendruomenių silpnumas ir didelės visuomenės dalies apolitiškumas, naujojo viešojo valdymo elementų diegimas turėtų būti nuolatinis, tačiau laipsniškas procesas.

Naujosios viešosios vadybos pagrindu vykdomų reformų papildymas naujojo viešojo valdymo bruožais galėtų pakreipti reformas socialumo kryptimi, akcentuojant ne rinkos, o pilietinės visuomenės reikšmę ir skatinant visuomenės aktyvumą bei solidarumą. Naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo derinimas įtvirtintų daugiau korporatyvinio socialinės politikos modelio elementų, kuriame ir valstybė ir visuomenė dalijasi atsakomybe už savo narių gerovę. Toks modelis yra orientuotas į klasinės

priklausomybės išsaugojimą, todėl sudarytų sąlygas plėstis viduriniajai klasei, kuri galėtų tapti demokratinės pilietinės visuomenės pagrindu. Be to, naujojo viešojo valdymo ugdomos demokratinės ir etinės vertybės viešajame sektoriuje skatintų pozityvų visuomenės požiūrį į valdžią, jos institucijas ir vykdomą politiką ir taip sąlygotų teigiamus politinės kultūros pokyčius bei pilietinį sąmoningumą ir bendruomeniškumą. Visi šie pokyčiai sudarytų sąlygas laipsniškai socialinės apsaugos sistemos plėtrai.



2 pav. Teorinę dalį apibendrinantis modelis

3. NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS IR NAUJOJO VIEŠOJO VALDYMO TAIKYMO LIETUVOS SOCIALINĖS APSAUGOS SISTEMOJE GALIMYBIŲ TYRIMAS

3.1 Tyrimo metodika

Tyrimo metodų parinkimas

Normatyvinių naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo nuostatų atskyrimas praktiniame viešojo sektoriaus veiklos organizavimo lygmenyje yra itin problemiškas. Nors šie modeliai orientuoti į iš dalies skirtingus viešojo sektoriaus reformų tikslus, tačiau akcentuoja vienodus kai kurių viešojo valdymo tobulinimo krypties metodus. Be to, konkrečius naujojo viešojo valdymo, kaip dar tik besiformuojančio modelio, metodus yra sunku išskirti. Remiantis anksčiau atliktais tyrimais ir įvairių autorių pastebėjimais, būtina pažymėti, jog Lietuvoje valstybės tarnautojai nėra pakankamai susipažinę su nagrinėjamų modelių specifiniais bruožais, teoriniais pagrindais ir metodais. Dėl šių priežasčių ir dėl to, jog, mūsų nuomone, neįmanoma pasirinkti objektyvių kriterijų, kuriais remiantis būtų galima statistinio patikimumo rodikliais įvertinti naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo metodų tinkamumą ir taikymo galimybes, nuspręsta atlikti **kokybinį tyrimą**. Earlas Babbie (2007) pažymi, kad kokybiniai tyrimai „yra tinkami tirti klausimus ir socialinius objektus, kuriuos yra per daug sunku įvertinti kiekybiškai“ (p. 286).

Rimantas Tidikis (2003) nurodo, kad kokybinių metodų naudojimas yra prioritetas, jeigu tyrėjo dėmesio centre yra atskiro socialinio objekto savitumas. Be to, kokybinis tyrimas leidžia nagrinėti masiškai nepaplitusius, naujus reiškinius arba procesus, ypač aštrių socialinių pokyčių sąlygomis. Empirinis tyrimo metodas – **ekspertų interviu** – pasirinktas atsižvelgiant į nagrinėjamos problemos kompleksumą. Socialinio administravimo srityje dirbantys specialistai dėl savo profesinės patirties bei kompetencijos gali pateikti patikimą ir išsamią informaciją apie tiriamą problemą. Tačiau teisingai suvokti darbe analizuojamus viešojo valdymo modelius, jų metodus ir tarpusavio santykį valstybės tarnautojams praktikams yra gana sunku, o visapusiškas jų informavimas tiriamą temą reikalautų daug laiko bei išteklių. Todėl pasirinkti interviu klausimai nėra tiesiogiai susiję su naująja viešąja vadyba ir naujuoju viešuoju valdymu. Klausimais siekiama atskleisti specialistų nuomones, vertinimus ir samprotavimus apie darbo temai aktualius reiškinius ir veiksnius bei teorinėje dalyje iškelto prielaidas. Dėl to pasirinkta **pusiau struktūrizuota** interviu forma, nes, kaip pažymi Timas May (2001), pusiau struktūrizuoti interviu leidžia

apklausiamiesiems asmenims geriau išreikšti savo požiūrį negu struktūrizuoti interviu ir tuo pačiu metu suteikia geresnes atsakymų palyginamumo galimybes negu laisvos formos interviu. Carol A. Bailey (2007) kaip vieną pagrindinių pusiau struktūrizuoto interviu privalumų įvardija galimybę keisti klausimų seką ir patikslinti klausimus priklausomai nuo interviu eigos.

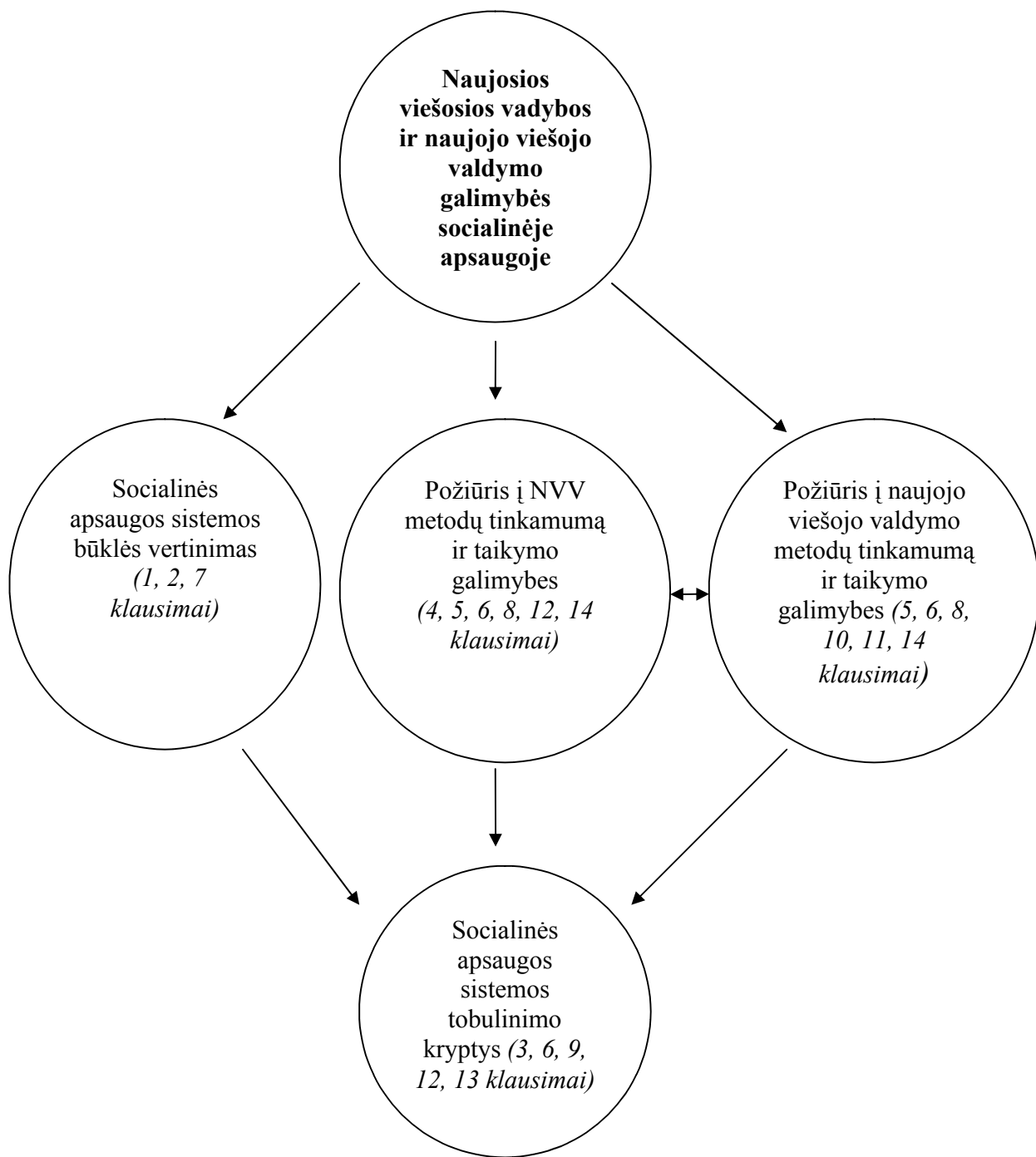
Tyrimo tikslas

Mokslinėje literatūroje daug diskutuojama apie kokybinių tyrimų vertinimo kriterijus. Vyrauja nuomonė, kad kokybinių tyrimų vertingumas negali būti nustatomas remiantis tais pačiais kriterijais kaip ir kiekybinių tyrimų – validumu (pagrįstumu) ir duomenų tikrumu (patikimumu). Kai kurie kokybiniai tyrimai atliekami remiantis konstruktyvizmo idėja, jog neegzistuoja vienintelė reali tikrovė. „Vienintelės tikrovės buvimu tikime todėl, kad esame socializuoti priimti įprastinį patirties interpretavimą. Iš tikrųjų kiekvienas žmogus mato skirtingas įvykių, patirties ir pasaulio briaunas“ (Carol H. Weiss, 2006, p. 293). Laikantis šio požiūrio tyrimas turi pateikti įvairias apklaustųjų interpretacijas, o vertinimo pagrįstumas negali būti nustatomas pagal tyrimo rezultatų atitikimą tikrovei. Todėl, atliktu tyrimu nesiekama nustatyti vienintelio tinkamiausio naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo metodų derinio. **Tyrimo tikslas** - įvertinti socialinės apsaugos specialistų požiūrį į nagrinėjamų viešojo valdymo modelių teikiamas galimybes ir tinkamumą Lietuvos socialinės apsaugos sistemoje.

Tyrimo klausimų parinkimas

Alanas Brymanas (2008) nurodo tokius alternatyvius kokybinių tyrimų vertinimo kriterijus: patikimumą (susidedantį iš tikėtinumo, perkeliamumo, tikrumo ir patvirtinamumo) ir autentiškumą (smulkiau skirstomą į nešališkumą, ontologinį autentiškumą, šviečiamąjį autentiškumą, katalizinį autentiškumą ir taktinį autentiškumą). Organizuojant tyrimą bandėme parinkti tokius klausimus, kurie atitiktų minėtus tyrimų vertinimo kriterijus. Numatėme 14 pradinių klausimų.

Planuojant kokybinius tyrimus dažnai nesudaromas pradinis tyrimo modelis, nes kokybiniai tyrimai yra žvalgomojo pobūdžio ir pasižymi lankstumu. Visgi Jennifer Mason (2002) manymu, prieš atliekant kokybinį tyrimą būtina sudaryti tyrimo modelį, kuris padėtų aiškiau ir tiksliau numatyti tyrimo eigą atsižvelgiant į tyrėjo nuomonę apie nagrinėjamą problemą. Todėl pateikiame empirinį tyrimo modelį, kuriame pagrindžiamas klausimų pasirinkimas.



3 pav. Empirinis tyrimo modelis

Klausimai:

1. Įvardinkite, jūsų nuomone, pagrindinius Lietuvos socialinės apsaugos sistemos privalumus.
2. Įvardinkite, jūsų nuomone, pagrindinius Lietuvos socialinės apsaugos sistemos trūkumus.
3. Kokios, jūsų nuomone, turėtų būti pagrindinės Lietuvos socialinės apsaugos sistemos tobulinimo kryptys?
4. Ką manote apie privačių socialinių paslaugų teikėjų teikiamas socialines paslaugas ir jų kokybę?
5. Ką manote apie nevyriausybinių organizacijų teikiamas socialines paslaugas ir jų kokybę?
6. Kokiais būdais, jūsų nuomone, būtų galima sustiprinti valstybinių institucijų ir NVO bendradarbiavimą teikiant socialines paslaugas?
7. Įvardinkite, jūsų nuomone, pagrindines Lietuvoje kylančių socialinių problemų priežastis.
8. Kuris kriterijus, jūsų nuomone, yra svarbesnis vertinant socialinių paslaugų kokybę, efektyvumą ar socialinis teisingumas? Pagrįskite.
9. Kaip vertinate gerovės valstybės kūrimo perspektyvas Lietuvoje, atsižvelgus į ekonominę situaciją, globalizacijos pasekmes bei liberalių nuostatų sklaidos tendencijas?
10. Ar, jūsų nuomone, Lietuvoje sumažėtų socialinių problemų stiprėjant pilietinei visuomenei, pasižyminčiai socialiniu pasitikėjimu, solidarumu, bendruomeniškumu, pilietiniu sąmoningumu? Pagrįskite.
11. Kokiais būdais siūlytumėte skatinti piliečių ir jų bendruomenių įtraukimą sprendžiant socialines problemas?
12. Kaip vertinate kitų šalių, organizacijų ir savivaldybių gerosios praktikos taikymo reikšmę ir galimybes socialinės apsaugos srityje?
13. Kurį gerovės sistemos elementą, jūsų manymu, yra siektina įtvirtinti dabartinėmis sąlygomis – gerovės valstybę, ar gerovės visuomenę? Pagrįskite.
14. Jeigu esate susipažinę su naująja viešąja vadyba ir naujuoju viešuoju valdymu, kaip vertinate šių teorijų galimybes modernizuojant socialinės apsaugos sistemą bei sprendžiant socialines problemas?

Ekspertų atrankos kriterijai

Buvo pasirinkti didelę patirtį turintys, socialinės apsaugos srityje dirbantys tarnautojai. Orientuotasi į struktūrinių padalinių vadovus, galinčius kompetentingai atsakyti į interviu metu pateiktus klausimus. Iš viso apklausti devyni ekspertai (žr. 4 priedą). Siekiant palyginti centrinės bei vietos valdžios institucijų ekspertų nuomones, apklausta po tris ekspertus iš Varėnos rajono savivaldybės, Vilniaus miesto savivaldybės ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Interviu atlikti 2010 m. spalio mėnesį.

Tyrimo etika

Tyrimo metu buvo laikomasi tyrimo etikos principų. Apklausiamiems tarnautojams buvo suteikiama trumpa informacija apie patį tyrimą, jo tikslus, bei atsakymų pateikimo pobūdį darbe. Buvo laikomasi tyrimo dalyvių laisvanoriškumo ir pagarbos principų. Gavus ekspertų sutikimą interviu buvo įrašomi.

Duomenų analizė

Analizuojant ekspertų apklausos rezultatus remtasi turinio analizės metodu. Ieškoma semantiškai artimų atsakymų ir „raktinių“ žodžių, išskiriami esminiai aspektai. Pateikiami sugrupuoti duomenys. Išskirtiniai atsakymai nurodomi atskirai, pateikiamos respondentų pasisakymų citatos. Duomenys analizuojami bei interpretuojami.

3.2 Tyrimo rezultatų pristatymas ir aptarimas

Tyrimo metu gautus susistemintus duomenis pateikiame pagal tyrimo modelyje numatytus klausimus. Dažniausiai pasikartojantys atsakymai sugrupuoti į kategorijas. Prie kiekvienos iš jų nurodomas ekspertų teiginių skaičius

2 lentelė. Ekspertų išskirti socialinės apsaugos sistemos privalumai

Socialinės apsaugos sistemos privalumai	Socialinės apsaugos priemonių apimtis (paslaugos ir piniginės išmokos)	6
	Užtikrinama minimali pagalba visais socialinės rizikos atvejais	5
	Gera teisinė bazė	4
	Socialinio draudimo sistema	4
	Institucijų tinklas	2
	Kvalifikuoti, išsilavinę specialistai	2

Pagal pateiktus duomenis matyti, kad pagrindiniai įvardyti Lietuvos socialinės apsaugos sistemos privalumai susiję su valstybės prisiimamais įsipareigojimais teikti socialinę riziką patiriantiems asmenims tiek piniginę paramą, tiek socialines paslaugas. Be to, teigiamu socialinės apsaugos bruožu ekspertai laiko socialinio draudimo sistemą. Vieno eksperto manymu, „pagrindinis privalumas, kad sistemoje dalyvauja daug subjektų: ir valstybė, ir šeima, ir bendruomenė“. Interpretuojant šiuos duomenis galima teigti, kad dalis ekspertų pasisako už korporatyvinio socialinės politikos modelio elementų (socialinio draudimo,

šeimos vaidmens sprendžiant socialines problemas) išsaugojimą, bei socialinės rinkos ekonomikos bruožų sklaidą. Vienas ekspertas kai privalumą įvardijo e-valdžios elementus, nes teigė, jog „atsiranda galimybė naudotis bendrom informacinėm sistemom, matom sodrą, darbo biržą“

3 lentelė. Ekspertų išskirti socialinės apsaugos sistemos trūkumai

Socialinės apsaugos sistemos trūkumai	Per mažos socialinės išmokos	6
	Žmonės neskatinami integruotis į darbo rinką	4
	Biurokratiniai trukdžiai	2
	Piktnaudžiavimas socialine parama	2

Įvardindami socialinės apsaugos sistemos trūkumus visi ekspertai pirmiausia išskyrė arba socialinių išmokų dydį („socialinė parama nėra didelė“, „pagalba nepakankama pinigų kiekiu“ ir pan.), arba teigė, jog žmonės neskatinami integruotis į darbo rinką („žmonės skatinami būti išlaikytiniais“, „tampa priklausomi nuo sistemos“ ir pan.). Ekspertai išreiškė prieštaringų nuomonių. Pvz., teigė, kad išmokos nors ir per mažos, bet lyginant su darbo užmokesčiu „žmonėms neapsimoka dirbt, o dauguma nėra tiek sąmoningi, kad darbas tai ne vien pinigai, bet ir savirealizacija“. Buvo pavartotas „socialinio neįgalumo“ terminas – situacija kai žmonės ilgą laiką yra priklausomi nuo socialinių išmokų. Du ekspertai trūkumu įvardijo per didelį „biurokratizmą“. Pavyzdžiui teigė, kad sudėtingos yra prašymų formos kurių „ne tik žmonės nesupranta, bet ir specialistams sunku dirbt“. Kitų dviejų ekspertų teigimu, nėra galimybių nustatyti, ar socialinės paramos gavėjas negauna pajamų „iš šalies“ („su mersedesu atvažiuoja rašyti prašymo paramai gauti“). Kaip trūkumas buvo įvardytas ir nesuderinamumas tarp įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų, teigiant, kad darbuotojai interpretuoja teisės normas savaip, o „vėliau nukenčia darbuotojas kuris sąžiningai vykdė pareigas“. Pastebėtina, kad ekspertai dažniausiai įvardijo socialinės apsaugos sistemos trūkumus susijusius su pinigine socialine parama, o ne socialinėmis paslaugomis. Susiejant išsakytas nuomones su socialdemokratinio socialinės politikos modelio kritika, galima teigti, kad dalis ekspertų nepasisakytų už šio modelio elementų įtvirtinimą Lietuvoje.

4 lentelė. Ekspertų įvardytos socialinės apsaugos sistemos tobulinimo kryptys

Socialinės apsaugos sistemos tobulinimo kryptys	Socialinio draudimo reforma	2
	Socialinių paslaugų plėtra	2

Ekspertų požiūris į tobulintinas socialinės apsaugos sistemos sritis labai skiriasi. Du ekspertai nurodė, jog reikėtų tobulinti socialinio draudimo sistemą, padaryti ją labiau individualizuotą ir motyvuojančią. Dar du ekspertai nurodė, jog reikėtų plėsti socialinių paslaugų spektrą, bei teikti daugiau nestacionarių socialinių paslaugų. Kitos nurodytos socialinės apsaugos sistemos tobulinimo kryptys:

- 1) Neilginti pensinio amžiaus.
- 2) Restruktūrizuoti darbo biržą, siekiant skatinti gyventojus integruotis į darbo rinką.
- 3) Teisės aktų tikslinimas, dokumentų pateikimo supaprastinimas, elektroninio parašo įvedimas.
- 4) Apjungti sodrą, darbo biržą ir paslaugas teikiančias savivaldybes į vieną sistemą (bendros duomenų bazės kūrimas). Eksperto manymu, „iš to būtų reali nauda, nes kol gaunam duomenis iš darbo biržos, žmonėms gaunasi trukdžiai norint gauti paramą“.
- 5) Institucinis, tarpžinybinis bendradarbiavimas teikiant socialinę pagalbą. Šio eksperto manymu, patiriantiems socialinę riziką asmenims kuo greičiau reikia suteikt kompleksiską, visapusišką pagalbą, „pastatyt ant kojų“, kad asmuo netaptų priklausomas nuo paramos.
- 6) Priimant sprendimus skirti socialinę paramą įtraukti bendruomenės atstovus. Eksperto manymu, tai padėtų įvertinti tikrąją asmenų padėtį ir išvengti piktnaudžiavimo.
- 7) Atlikti išsamų socialinės apsaugos sistemos monitoringą. Eksperto teigimu, per dvidešimt nepriklausomybės metų socialinės apsaugos sistemoje pasiekta daug gerų rezultatų. Reikėtų įvertinti pasiekimus ir nustatyti kurias sritis reikėtų tobulinti.

Įvertinus ekspertų nuomones, galima teigti, kad reikėtų tobulinti daugelį socialinės apsaugos sistemos elementų.

Visi ekspertai teigė, jog vertinti privačių teikėjų teikiamas socialines paslaugas yra sunku, nes privačių socialinių paslaugų teikėjų yra mažai. Varėnos rajone tokių įstaigų iš viso nėra, todėl, vieno iš ekspertų manymu, jų negalima vertinti kaip socialinės apsaugos sistemos dalies. Tačiau visi be išimties privačių socialinių paslaugų plėtrą vertina pozityviai. Buvo išsakytos nuomonės, jog privačių socialinių paslaugų teikėjų skaičiaus didėjimas skatintų „pasitempt ir valstybines įstaigas ir nevyriausybines organizacijas“, „sudarytų sveiką konkurenciją“, todėl gerėtų bendra socialinių paslaugų kokybė. Nors du ekspertai teigė, jog pasitaiko atvejų, kai privatūs paslaugų teikėjai neskiria pakankamai dėmesio socialinių paslaugų kokybei, tačiau akcentavo, kad problema visų pirma yra kontrolė. Privačių socialinių paslaugų teikėjų kontrolės būtinybę pabrėžė šeši ekspertai. Du iš jų teigė, kad užtikrinti kontrolę turėtų padėti artimiausiu metu planuojama įvesti socialinių paslaugų įstaigų licencijavimo sistema. Įvertinus ekspertų pasisakymus, galima teigti, kad į socialinių paslaugų teikimo sistemą vertėtų įtraukti daugiau privačių įmonių, prieš tai užtikrinant jų veiklos kontrolės mechanizmus.

5 lentelė. Ekspertų požiūris į NVO teikiamų socialinių paslaugų kokybę

NVO teikiamų socialinių paslaugų kokybė	Vertina teigiamai	2
	Vertina nevienareikšmiškai	7

Pastebėtina, kad net ir teigiamai NVO teikiamas socialines paslaugas vertinantys ekspertai paminėjo trečiojo sektoriaus organizacijos veikloje iškylančius sunkumus – „epizodinių“ finansavimą, pačių nevyriausybinių organizacijų pasyvumą. Nors visi, ekspertai mano, kad NVO veiklą teikiant socialines paslaugas būtina skatinti, tačiau dalis ekspertų išreiškė nusivylimą trečiojo sektoriaus organizacijų teikiamomis socialinėmis paslaugomis. Varėnos rajono savivaldybėje dirbantys ekspertai teigė, jog rajone pačios nevyriausybines organizacijos nerodo iniciatyvos bendradarbiauti. Buvo išsakyta nuomonė, kad NVO veiklą galima teigiamai vertinti tik „bendruomenine, sociokultūrine prasme“, o bendrųjų socialinių paslaugų jos nėra pasirengusios teikti. Vieno eksperto manymu, vertinant veiklą būtina diferencijuoti pačias NVO. Šis ekspertas itin teigiamai atsiliepia apie „tam tikrą žmonių grupę vienijančias organizacijas“ (kaip pavyzdį pateikė sutrikusio intelekto žmonių globos bendriją „Viltis“), nes jų veikla atliepia klientų poreikius, tačiau neigiamai vertina viešųjų įstaigų statusą turinčių nevyriausybinių organizacijų veiklą. „Pradedamas daryti „biznis“, pasibaigus paramai pasibaigia ir paslaugų teikimas“. Eksperto manymu viešosios įstaigos paslaugas teikia siekdamos naudotis finansiniais ištekliais, o ne patenkinti paslaugų gavėjų poreikius. Vieno eksperto nuomone, nors NVO teikiančios paslaugas viešųjų pirkimų būdu savo veiklą organizuoja gerai, tačiau nevyriausybines organizacijas būtina skatinti intensyviau dalyvauti socialinių paslaugų teikimo programose, pasinaudojant užsienio rėmėjų parama.

Pateiktus duomenis galima vertinti dvejopai. Iš vienos pusės galima teigti, kad NVO teikiamos socialinės paslaugos nėra kokybiškos, o pačios NVO yra pasyvios. Kita vertus galima kelti prielaidą, kad valstybinių įstaigų nepasitikėjimas ir priešiškus taip pat trukdo nevyriausybinių organizacijų aktyviai veiklai teikiant kokybiškas socialines paslaugas. Bet kokių atveju, darytina išvada, kad NVO potencialas teikiant socialines paslaugas išnaudojamas nepakankamai..

Ekspertai neįvardijo konkrečių priemonių, kuriomis galima būtų sustiprinti nevyriausybinių organizacijų ir valstybinių institucijų bendradarbiavimą teikiant socialines paslaugas. Pavyzdžiui, vienas apklaustų ekspertų teigė, jog „kur nevyriausybines organizacijos nori, ten bendradarbiavimas ir yra“. Dviejų ekspertų nuomone, NVO nebūtinai turi teikti socialines paslaugas. Šių ekspertų manymu NVO niekada negali sau užsitikrinti finansavimo tęstinumo, todėl nukenčia klientai. Tačiau NVO puikiai žino klientų poreikius, todėl turėtų atstovauti jų interesus. Šie ekspertai teigė, jog NVO turėtų bendradarbiauti

su valstybinėmis institucijomis kaip partneriai, padedantys nustatyti kurioms klientų grupėms kokių paslaugų reikia: „spausti valstybę, kad patenkintų poreikius“, „vienas daro prevenciją, kiti intervenciją ir taip sukuriame normalią prevencinę strategiją kurios dabar nėra“. Vienas ekspertas nurodė, jog reikėtų rengti bendrus mokymus, seminarus. Du centrinėje valdymo institucijoje dirbantis ekspertas nurodė, jog savivaldybėms reikėtų labiau pasitikėti NVO kaip partneriais ir pirmiausia įgyvendinti teisės aktus (savivaldybė neturėtų steigti savo įstaigų, jei jau yra kitų socialinių paslaugų teikėjų). Du ekspertai nurodė, jog reikėtų tobulinti viešųjų pirkimų procesus. Pažymėtina, jog vienas ekspertas teigė, jog bendradarbiavimą „buvo bandyta sustiprinti įvairiomis priemonėmis, tačiau universalus būdas taip ir nebuvo atrastas“. Vertinant šiuos duomenis, darytina išvada, jog NVO ir valstybinių įstaigų bendradarbiavimo intensyvumas priklauso ne tik nuo teisinių – organizacinių veiksnių, bet ir nuo darbuotojų pasitikėjimo vieni kitais.

6 lentelė. Ekspertų įvardintos socialinių problemų priežastys

Pagrindinės socialinių problemų priežastys	Nedarbas	8
	Migracija (vidinė ir išorinė)	2
	Alkoholizmas	2
	Pačių žmonių motyvacija	2

Didžioji dalis apklaustų specialistų kaip vieną esminių Lietuvoje kylančių socialinių problemų priežasčių įvardijo nedarbą, teigdami, kad nedarbas sąlygoja daugelį kitų socialinių problemų. Įdomu tai, kad vienas ekspertas esmine socialinių problemų priežastimi laiko „spragas švietimo sistemoje“. Du ekspertai problema įvardijo migraciją. Vienas iš jų teigė, kad dėl migracijos atsiranda „marginaliniai regionai“, todėl būtina rūpintis regionų plėtra. Kiti ekspertai įvardijo tokias priežastis: alkoholizmas, pačių žmonių motyvacijos stoka, šeimoje neugdomos vertybės, visuomenės abejingumas. Buvo išsakyta ir įdomi, netradicinė nuomonė, kad problema yra klaidingai teikiama piniginė socialinė parama. Šio specialisto nuomone, žmonės gaunantys socialines išmokas yra įkalinami „skurdo spąstuose“, todėl socialines išmokas būtina mažinti. Eksperto teigimu sumažinus išmokas, „nors atsirastų daug benamių, tačiau tai būtų kaina, kurią visuomenė mokėtų dėl bendros savo gerovės“. Pasak kito eksperto, vertinant socialinių problemų priežastis į Lietuvą pirmiausia reikia žvelgti kaip į naują demokratiją, nes „dėl transformacijos dalis žmonių sunkiai suranda vietą laisvos rinkos pasaulyje“. Įvertinus pateiktus duomenis, matyti, kad Lietuvoje kylančias problemas lemia tiek struktūriniai, tiek kultūriniai veiksniai, o vienos socialinės problemos dažnai sąlygoja kitų problemų atsiradimą ir vystymąsi. Todėl problemos

turėtų būti sprendžiamos kompleksinėmis priemonėmis, priimant tinkamus sprendimus ne tik socialinės politikos, bet ir kitose viešosios politikos srityse.

Daugumos apklaustų specialistų manymu efektyvumo siekis socialinio teisingumo sąskaita negali būti pateisinamas. Tačiau vienas iš jų teigė, jog, atsižvelgiant į dabartines sąlygas, tam tikrais atvejais svarbesnis kriterijus vertinant socialines paslaugas turėtų būti efektyvumas, argumentuodamas, jog „ilgalaikėje perspektyvoje pasiekus gerus ekonominius rodiklius visi kiti rodikliai gerės savaime“. Kitas ekspertas teigė, kad vienodai svarbūs abu kriterijai, todėl reikia siekti „auksinio viduriuko“. Vieno iš ekspertų manymu, norint užtikrinti socialinį teisingumą kartais būtina „pozityvi diskriminacija“ teikiant piniginę socialinę paramą. Skatinant žmonių savarankiškumą ir motyvaciją dirbti, būtina užtikrinti, kad socialinė parama būtų ženkliai mažesnė už darbo užmokestį. Vieno iš ekspertų pateikta argumentacija artimą „vystymosi gerovės“ teoriniam požiūriui. Jo teigimu, efektyvumas turi būti skaičiuojamas atsižvelgiant į tai, „kokią pridėtinę vertę sukurs klientas kuomet jį pastatysime ant kojų“. Todėl, specialisto manymu, kartais teikti paslaugas kurioms reikalingi dideli finansiniai ištekliai yra net efektyviau.

Vertindami dabartines Lietuvos raidos tendencijas, visi ekspertai skeptiškai vertina valstybės galimybes užtikrinti kiekvienam piliečiui materialinę gerovę. Daugumos iš jų nuomone, sukurti gerovės valstybę Lietuvoje pirmiausia sunku dėl ekonominių priežasčių. Vieno iš ekspertų manymu, „pakreipti Rytų Europos modelį į šiaurės modelio pusę“ sunku ne tik dėl ekonominės situacijos, bet ir dėl visuomenėje vyraujančių liberalių nuostatų. „Žmonės linę padėti vieni kitiems daugiau filantropiškai, bet ne per mokesčius“. Du ekspertai teigė, jog valstybė ne tik negali, bet ir neturėtų siekti prisiimti kuo didesnę atsakomybę užtikrinant piliečių gerovę, argumentuodami, jog per didelis valstybės įsipareigojimai skatina žmonių pasyvumą. Interpretuojant šiuos teiginius, darytina išvada, jog ekspertai pasisako už korporatyvinio socialinės politikos modelio elementų įtvirtinimą Lietuvoje.

Septyni ekspertai mano, kad Lietuvoje stiprėjant pilietinei visuomenei socialinių problemų sumažėtų. Viena specialisto manymu, problemų „galbūt sumažėtų, tačiau tai nėra pagrindinis veiksnys“. Vienas ekspertas teigė, jog pilietinė visuomenė padėtų spręsti socialines problemas, tačiau neužkirstų kelio problemoms atsirasti. Du ekspertai pabrėžė, kad stiprėjant pilietinei visuomenei socialinių problemų sumažėtų jau vien dėl to, kad žmonės taptų atsakingesni, daugiau reikalautų iš savęs, o ne tik iš valstybės („dabar kad ir kiek gauna, vis tiek nepatenkinti“). Vienas ekspertas ypač pabrėžė, jog pilietinės visuomenės reikia dėl solidarumo ir socialinio pasitikėjimo trūkumo dabartinėje visuomenėje. Šis ekspertas mano, jog pilietinės visuomenės formavimasis yra ilgalaikis procesas, kurį greičiausiai paspartinti galima „pirmiausia ugdant jaunosios kartos atsakomybę, vertybes ir solidarumą“. Taigi

daugelis ekspertų mano, jog bendruomeniškumu, solidarumu, pilietiniu sąmoningumu pasižyminti visuomenė, galėtų lengviau spręsti šalyje kylančias socialines problemas.

7 lentelė. Priemonės skatinančios piliečius ir jų bendruomenes spręsti socialines problemas

Priemonių kategorijos	Pilietinės akcijos	4
	Socialinis marketingas	3
	Programos, projektai	3

Ekspertai nurodė, kad norint jog piliečiai ir jų bendruomenės labiau prisidėtų sprendžiant socialines problemas, reikėtų organizuoti daugiau ir įvairesnių pilietinių akcijų. Taip pat išskyrė visuomenės informavimo būtinybę (pvz. pasinaudoti valstybiniu televizijos kanalu). Be to buvo pasiūlyta stiprinti bendruomenių atsakomybę, įtraukti bendruomenių narius sprendžiant kuriems jos nariams reikalinga skirti socialinę paramą. Pastebėtina, kad trys ekspertai nenurodė konkrečių būdų, argumentuodami jog tai priklauso nuo pačių piliečių noro padėti vieni kitiems.

Vertindami sugretinimo metodo taikymo reikšmę socialinės apsaugos srityje visi ekspertai sutiko, kad analizuoti kitų šalių, organizacijų, savivaldybių veiklą ir remtis gerąja patirtimi yra naudinga. Vienas ekspertas teigė, jog reikėtų remtis ne tik gerąja patirtimi, ne mažiau svarbu analizuoti nesėkmes. Vieno eksperto manymu, reikėtų remtis ne tik vakarų šalių patirtimi, bet analizuoti „naujųjų demokratijų sėkmes ir nesėkmes“. Taip pat buvo išsakyta nuomonė, kad remiantis gerąja patirtimi „daug kas priklauso nuo institucijų vadovų iniciatyvos“. Pastebėtina, jog vieno eksperto manymu, „kaštų naudojimo efektyvumo prasme vakarų šalims yra ko pasimokyti iš mūsų“. Jo nuomonę, įvertinus nepakankamus išteklius, Lietuvoje yra teikiamos labai aukštos kokybės socialinės paslaugos. Vienas ekspertas nurodė, jog kitų šalių gerąja patirtimi socialinių paslaugų teikimo srityje sėkmingai remiamasi nuo 1996 m., kaip pavyzdį nurodė teikiamas nestacionarias socialines paslaugas.

8 lentelė. Ekspertų požiūris į gerovės valstybės ir gerovės visuomenės reikšmę

Gerovės valstybės ir gerovės visuomenės reikšmė	Svarbiau gerovės valstybė	5
	Svarbiau gerovės visuomenė	2
	Vienodai svarbūs abu elementai	2

Penki ekspertai mano, jog, atsižvelgiant į dabartines Lietuvos ekonominės ir socialinės raidos tendencijas, svarbiau yra stiprinti valstybės galias prisiimti įsipareigojimus už piliečių gerovę. Šie

ekspertai savo požiūrį pagrindė arba nuomone, jog valstybė tam ir sukurta, kad užtikrintų piliečių gerovę, arba teigdami, kad dauguma visuomenės narių visada bus individualistai, žiūrės tik savų interesų, todėl negalima tikėtis jog visuomenė pati išspręs kylančias socialines problemas. Dviejų ekspertų nuomone, svarbiau yra skatinti visuomenę prisiimti atsakomybę už savo narių gerovę. Vienas jų pabrėžė, kad tiek bendruomenių, tiek verslininkų solidarumą, bendruomeniškumą ir kitas savybes galima išugdyti, tačiau visuomenės nariai neturi jausti, kad moka du kartus („ir per mokesčių sistemą, ir savo noru prisidėdami prie visuomenės gerovės“). Vieno iš ekspertų teigimu, svarbu ne kas aprūpins žmogų, svarbu, kad rūpestis juo nebūtų per didelis. Šio eksperto teigimu kiekvienas pilietis turi suvokti, jog pirmiausia pats turi siekti savo gerovės, o valstybė, ar visuomenė, gali „tik palydėti ištikus krizei“. Taip pat buvo išsakyta nuomonė, kad vienodai svarbu lygiagrečiai tobulinti abu gerovės sistemos elementus. Šiuos duomenis vertinti vienareikšmiškai sunku, tačiau galima teigti, kad didesnioji dalis ekspertų pasisako už didesnę valstybės atsakomybę sprendžiant socialines problemas.

Atlikus interviu su socialinės apsaugos srityje dirbančiais ekspertais paaiškėjo, kad didžioji dalis ekspertų nėra pakankamai susipažinę su darbe analizuojamais viešojo valdymo modeliais. Trys ekspertai teigė esantys „šiek tiek“ girdėję apie naująją viešąją vadybą. Vienas Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje dirbantis tarnautojas buvo plačiau susipažinęs tiek su NVV tiek su naujuoju viešuoju valdymu. Šio specialisto nuomone, piliečių gerovės užtikrinimo atžvilgiu patrauklesnis atrodo naujojo viešojo valdymo modelis, tačiau vertinti abiejų modelių įgyvendinimo Lietuvoje galimybių ekspertas nesiryžo.



Išanalizavus socialinės apsaugos srityje dirbančių ekspertų nuomones, požiūrius ir vertinimus, ir susiejant tyrimo rezultatus su teorinėje darbo dalyje analizuota mokslinė literatūra ir iškeltomis prielaidomis, darytinos tokios išvados:

1. Modernizuojant Lietuvos socialinės apsaugos sistemą ir sprendžiant kylančias socialines problemas tikslinga pasinaudoti naujosios viešosios vadybos metodais, nes:

- Ekspertai pasisako už didesnę privataus sektoriaus vaidmenį teikiant socialines paslaugas.
- Nors ne visi ekspertai teigiamai vertina NVO teikiamų socialinių paslaugų kokybę, tačiau visi specialistai mano, kad valstybinių institucijų ir nevyriausybinių organizacijų bendradarbiavimą teikiant socialines paslaugas būtina skatinti.
- Ekspertai pabrėžia sugretinimo metodo taikymo svarbą socialinės apsaugos srityje.

2. Prie piliečių gerovės užtikrinimo ir socialinių problemų sprendimo prisidėtų naujojo viešojo valdymo elementų sklaida, kadangi:

- Ekspertai pabrėžė pilietinės visuomenės reikšmę sprendžiant socialines problemas.
- Galima teigti, kad NVO vaidmuo socialinių paslaugų teikime yra nepakankamas, tiek dėl pačių nevyriausybinų organizacijų pasyvumo, tiek dėl valstybinių institucijų nepasitikėjimo trečiojo sektoriaus organizacijomis.
- Daugumos ekspertų nuomone, socialinė politika turi skatinti pačių piliečių savarankiškumą sprendžiant socialines problemas ir integruojantis į darbo rinką.
- Dalis ekspertų pastebėjo, jog, norint pasiekti aukštus socialinės gerovės rodiklius, būtina skatinti visuomenės narių solidarumą, socialinį pasitikėjimą, bendruomeniškumą ir kitas vertybes, į kurių plėtrą orientuotas naujasis viešasis valdymas.
- Didžioji dalis ekspertų nepateisina aukštų ekonominių veiklos vertinimo rodiklių siekio socialinio teisingumo sąskaita.

3. Lietuvoje tikslinga įtvirtinti daugiau korporatyvinio socialinės politikos modelio elementų, nes:

- Daugumos ekspertų požiūris į valstybės vaidmenį užtikrinant piliečių gerovę yra artimas šio modelio pagrindinėms idėjoms ir sutampa su socialdemokratinio socialinės politikos modelio kritika.
- Dalis ekspertų mano, jog vienas pagrindinių Lietuvos socialinės apsaugos sistemos privalumų yra socialinio draudimo sistema.
- Atsižvelgdami į dabartinės socialinės ir ekonominės raidos tendencijas, ekspertai skeptiškai vertina valstybės galimybes priimti daugiau išsipareigojimų socialinės apsaugos srityje ir pabrėžia pačių piliečių motyvacijos ir atsakomybės užtikrinant savo ir bendruomenės narių gerovę trūkumą.

4. Pagrindinės Lietuvos socialinės apsaugos sistemos tobulinimo kryptys, atsižvelgiant į ekspertų nuomones, turėtų būti:

- Mišrios socialinių paslaugų rinkos formavimas.
- Socialinio draudimo sistemos reforma.
- Socialinių paslaugų infrastruktūros plėtra.

IŠVADOS IR SIŪLYMAI

Išanalizavus darbo temai aktualią mokslinę literatūrą, prieita prie tokių **išvadų**:

1. Piliečių gerovė yra kiekvienos modernios demokratinės valstybės tikslas ir egzistavimo sąlyga. Nuo socialinės apsaugos sistemos, kaip integralios viešojo valdymo sistemos dalies, priklauso ekonominis ir socialinis valstybės stabilumas bei piliečių pasitikėjimas valdžios institucijomis. Dabartinės globalizacijos bei transformacijos tendencijos, išoriniai ir vidiniai struktūriniai bei kultūriniai veiksniai, sąlygoja įvairias socialines problemas ir riboja valstybės galimybes prisiimti išsipareigojimus, užtikrinančius piliečių gerovę. Todėl valstybei būtina ieškoti tokių valdymo ir administravimo metodų, kuriais remiantis būtų galima optimaliai spręsti socialines problemas ir užkirsti kelią šioms problemoms atsirasti, turint ribotus finansinius išteklius.

2. Nors naujoji viešoji vadyba ir naujasis viešasis valdymas remiasi skirtingomis teorinėmis idėjomis bei skirtingu požiūriu į žmonių prigimtį, tačiau pagrindiniai šių modelių elementai yra panašūs. Šie modeliai iš esmės skiriasi savo vertybiniu turiniu. Naujasis viešasis valdymas yra orientuotas į humanistinių, demokratinių, profesinių, pilietinių bei etinių vertybių įtvirtinimą visuomenėje ir viešajame sektoriuje, todėl skatina viešojo sektoriaus institucijų, privataus sektoriaus organizacijų, bei piliečių ir jų bendruomenių bendradarbiavimą formuojant ir įgyvendinant viešąją politiką. Pastebėtina, kad naujojo viešojo valdymo įgyvendinimo galimybės tuo pačiu priklauso nuo minėtų vertybių sklaidos ir įsitvirtinimo visuomenėje.

3. Nors po nepriklausomybės atkūrimo modernizuojant socialinės apsaugos sistemą remiantis pažangių užsienio valstybių pavyzdžiais pasiekta daug teigiamų pokyčių, tačiau vis dar išlieka daug sunkiai sprendžiamų socialinių problemų, kurias sąlygoja ne tik ekonominiai sunkumai, bet ir socialinio pasitikėjimo, solidarumo, pilietinio sąmoningumo stygius dabartinėje visuomenėje. Todėl norint veiksmingiau spręsti kylančias socialines problemas, būtina sudaryti sąlygas šių vertybių sklaidai ir pilietinės visuomenės formavimuisi.

4. Platus naujosios viešosios vadybos, kritikuojamos dėl rinkos vaidmens paslaugų teikimo srityje suabsoliutinimo bei demokratinių vertybių stokos, metodų taikymas skatintų liberalaus – marginalinio socialinės politikos modelio elementų išgalėjimą. Būtina sąlyga norint užtikrinti aukštus socialinės gerovės rodiklius sumažėjus valstybės teikiamai socialinei paramai – visuomenės prisiimami išsipareigojimai savo narių atžvilgiu. Dėl šiuo metu visuomenėje vyraujančių vertybinių orientacijų (kurias palaipsniui galėtų pakeisti naujojo viešojo valdymo elementų diegimas) visuomenė tam nėra pasirengusi.

5. Įvertinus dabartines Lietuvos socialinės ir ekonominės raidos tendencijas bei ekspertų nuomones galima teigti, kad Lietuvos socialinės politikos modelį būtų tikslinga pakreipti konservatyvaus-korporatyvinio socialinės politikos modelio kryptimi, kuriame valstybė prisiima daugiau išpareigojimų užtikrindama piliečių gerovę negu liberaliajame modelyje, tačiau skatina ir pačius piliečius bei jų bendruomenes aktyviai dalyvauti sprendžiant socialines problemas. Konservatyvaus – korporatyvinio socialinės politikos modelio elementų išsigalėjimą galėtų paskatinti platesnis naujojo viešojo valdymo metodų įgyvendinimas ne tik socialinės politikos, bet ir kitose viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo srityse.

6. Modernizuojant Lietuvos socialinės apsaugos sistemą naujosios viešosios vadybos metodų taikymas turėtų būti labiau orientuotas į ekonominių sunkumų sąlygotų socialinių problemų sprendimą, o naujojo viešojo valdymo principų įgyvendinimas skatinamas kaip potenciali prevencinė priemonė socialinėms problemoms atsirasti, bei *gerovės visuomenės* kūrimo pagrindas. Naujojo viešojo valdymo įgyvendinimas turėtų būti nuolatinis, ilgalaikis ir, svarbiausia, laipsniškas procesas, sietinas su pilietinės visuomenės branda bei teigiamais politinės kultūros pokyčiais.

7. Atsižvelgiant į šias išvadas ir apklaustų ekspertų nuomones, požiūrius bei vertinimus, darbo pradžioje keltą hipotezę, jog naujojo viešojo valdymo principų ir metodų taikymas šiuolaikinėmis sąlygomis užtikrintų aukštesnį socialinės gerovės lygį, negu vien naujosios viešosios vadybos pagrindu vykdomos reformos, galime patvirtinti.

Nors ekspertai nepateikė daug naujų ir originalių idėjų, tačiau remiantis atliktos apklausos duomenimis pateikiami tokie siūlymai:

- Atlikti išsamų socialinės apsaugos sistemos monitoringą, siekiant nustatyti socialinės apsaugos sistemos trūkumus ir gerą patirtį.
- Ieškoti būdų, kuriais būtų galima į socialinių paslaugų teikimą įtraukti daugiau privataus sektoriaus organizacijų.
- Sukurti socialinių paslaugų licencijavimo sistemą.
- Skatinti valstybinių institucijų ir NVO bendradarbiavimą organizuojant bendrus projektus užsienio rėmėjų paramai gauti.
- Plėtoti socialinę paramą remiantis vidiniais bendruomenės ištekliais, siekiant sustiprinti bendruomeniškumą bei socialumo vertybių sklaidą, taip sudarant sąlygas formuoti brandžiai pilietinei visuomenei.
- Skatinti piliečius ir jų bendruomenes prisidėti sprendžiant socialines problemas rengiant pilietines akcijas bei pasinaudojant visuomenės informavimo priemonėmis.

- Sukurti bendrą Sodros, darbo biržos ir socialines paslaugas teikiančių savivaldybių padalinių duomenų bazę.
- Skatinti nestacionarių socialinių paslaugų plėtrą.
- Skatinti savivaldybes bendradarbiauti dalijantis „gerąja patirtimi“.
- Nustatant socialinių paslaugų poreikį įtraukti bendruomenės ir NVO atstovus.

LITERATŪRA

Specialioji literatūra:

1. **Babbie E.** The practice of social research. – Belmont: Thomson Wadsworth, 2007. – 494 p. – ISBN 0-495-09325-4
2. **Bailey A. C.** A guide to qualitative field research. – London: Sage publications, 2007. – 214 p. – ISBN 978-1-4129-0340-3
3. **Baylis J. et al.** The globalization of world politics: an introduction to international relations. – New York: Oxford university press, 2008. – 622 p. – ISBN 978-0-19-929-777-1
4. **Bernotas D., Guogis A.** Globalizacija, socialinė apsauga ir baltijos šalys: monografija. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2006. – 260 p. – ISBN 9955-19-039-6
5. **Box C. R. et al.** Democracy and public administration. – London: M.E. Sharpe, 2007. – 227 p. – ISBN-13: 978-0-7656-1815-3
6. **Bovaird T., Loffler E.** Public management and governance. – Abingdon : Routledge, 2009. – 374 p. – ISBN10: 0-415-43042-9
7. **Bryman A.** Social research methods. – New York: Oxford university press, 2008. – 743 p. – ISBN10: 978-0-19-92295-9
8. **Christensen T., Laegreid P.** New public management: the tranformation of ideas and practice. – Cornwall: MPG books Ltd, 2002. – 358 p. – ISBN 0-7546-3212-1
9. **Denhardt R. B.** Viešųjų organizacijų teorijos. - Vilnius: Algarvė, 2001. – 303 p. – ISBN 9986-856-68-X
10. **Denhardt R. B., Denhardt J. V.** The new public service: serving not steering. – New York: M. E. Sharpe publishing, 2003. – 226 p. – ISBN 978-0-7656-1998-3
11. **Farazmand A. et al.** Handbook of globalization, governance and public administration. – Boca Raton: Taylor and francis group, 2007. – 1184 p. – ISBN10: 0-8493-3726-7
12. **Ferlie E. et al.** The new public management in action. – New York: Oxford university press, 1996. – 287 p. – ISBN 0-19-828902-2
13. **Gineitienė D., Domarkas V.** Visuomeninių organizacijų įtaka viešojo administravimo institucijoms: mokomoji knyga. – Kaunas: Technologija, 2000. - 77 p. – ISBN 9986-13-870-1
14. **Gosta Esping-Andersen.** The three worlds of welfare capitalism. – Cambridge: M. E. Polity press, 1997. – 248 p. – 0-7456-0665-2
15. **Greene J. D.** Public administration in the new century. – Belmont: Thompson Wadsworth, 2005. – 401 p. – ISBN 0-534-55343-5

16. **Greve C.** Contracting for public services. – Abingdon: Routledge, 2008. – 205 p. – ISBN10: 0-415-35654-7
17. **Guogis A.** Socialinės politikos modeliai. - Vilnius: Eugrimas, 2000. – 78 p. – ISBN 9986-752-76-0
18. **Hood C.** The art of the state: culture, rhetoric, and public management. – New York: Oxford university press, 1998. – 269 p. – ISBN 0-19-828040-8
19. **Hughes O. E.** Public management and administration. – London: Macmillan press ltd, 1998. – 280 p. – ISBN 0-312-21688-2
20. **Lane J. E.** Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai: monografija. – Vilnius: Margi raštai, 2001. – 463 p. – ISBN 9986-09-228-0
21. **Lane J. E.** New public management. – London: Routledge, 2000. – 244 p. – ISBN 0-415-23186-8
22. **Lavalette M., Pratt A.** Social policy: theories, concepts and issues. – London: Sage publications, 2007. – 325 p. – ISBN 978-1-4129-0170-3
23. **Lynn L. E. Jr.** Public management: old and new. – Abingdon: Routledge, 2006. – 216 p. – ISBN10: 0-415-28729-4
24. **May T.** Social research: Issues methods and process. – Maidenhead: Open university press, 2003. – 258 p. – ISBN 0-335-20612-3
25. **Pollitt C., Bouckaert G.** Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė. - Vilnius: Algarvė, 2003. – 359 p. – ISBN 9986-856-84-1
26. **Raipa A. ir kt.** Naujoji viešoji vadyba: mokomoji knyga. – Kaunas: Technologija, 2007. – 393 p. – ISBN 978-9955-25-259-7
27. **Raipa A. ir kt.** Viešojo administravimo efektyvumas: monografija. – Kaunas: Technologija, 2007. – 387 p. – ISBN 9955-09-095-2
28. **Raipa A. ir kt.** Įvadas į viešąjį valdymą: mokomoji knyga. – Kaunas: Technologija, 2009. – 231 p. – ISBN 978-9955-25-711-0
29. **Seligman A. B.** Pilietinės visuomenės idėja. – Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 2004. – 283 p. – ISBN 1392-1673
30. **Smalskys V. ir kt.** Viešasis valdymas: vadovėlis. - Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2010. – 387 p. – ISBN 978-9955-19-185-8
31. **Thom N., Ritz A.** Viešoji vadyba: monografija. - Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2004. – 336 p. – ISBN 9955-563-63-X
32. **Tidikis R.** Socialinių mokslų tyrimų metodologija. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. – 626 p. – ISBN 9955-563-26-5

33. **Vareikytė A. ir kt.** Socialinių paslaugų tobulinimas Lietuvos savivaldybėse: tyrimo ataskaita. - Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2006. – 176 p. – ISBN 9955-19-029-9
34. **Weiss C. H.** Vertinimas: programų ir veiklos kryptių tyrimo metodai. – Vilnius: Homo liber, 2006. – 399 p. – ISBN 9955-716-15-0
35. **Žalimienė L.** Socialinės paslaugos: mokomoji knyga. - Vilnius: VU specialiosios psichologijos Laboratorija, 2003. – 180 p. – ISBN 9986-19-530-6

Periodinė literatūra:

36. **Berg A. M.** New public services – new public servants? Managing cultures and identities in transformation // Viešoji politika ir administravimas. - Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, 2005, Nr. 11, p. 7-15. ISSN 1648-2603
37. **Bieliauskaitė J.** Solidarumo vaidmuo socialinėje teisinėje valstybėje // Socialinių mokslų studijos. - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009, Nr. 1(1), p. 79-94. ISSN 2029-2236
38. **Bieliauskaitė J.** Socialinio teisingumo principų sistema šiuolaikinėje vakarų teisės tradicijoje // Socialinių mokslų studijos. - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009, Nr. 2(2), p. 119-135. ISSN 2029-2236
39. **Bučaitė J., Ambotaitė-Mazaliauskienė I.** Instituciniai tinklai ir socialinis pasitikėjimas savivaldybės ir nevyriausybinių organizacijų sąveikoje // Viešoji politika ir administravimas. - Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, 2005, Nr. 13, p. 75-81. ISSN 1648-2603
40. **Czaputowicz J.** The influence of globalization upon public governance // Viešasis administravimas. - Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo lavinimo institucijų asociacija, 2007, Nr. 1-2 (13-14), p. 26-34. ISSN 1648-4541
41. **Čičinskas J.** Ekonominės politikos transformacija globalizmo ir regioninės integracijos aplinkoje // Filosofija - sociologija. - Vilnius: Lietuvos mokslų akademijos leidykla, 2003, Nr. 2, p. 17-21. ISSN 0235-7186
42. **Domarkas V.** Viešojo administravimo raidos aktualijos // Viešoji politika ir administravimas. - Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, 2005, Nr. 13, p. 7-13. ISSN 1648-2603
43. **Domarkas V., Masionytė R.** Viešojo administravimo modernizavimo galimybės globalizacijos sąlygomis // Viešoji politika ir administravimas. - Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, 2005, Nr. 11, p. 16-25. ISSN 1648-2603

44. **Grigas R.** Lietuva ir jos socialinė organizacija globalizacijos ir eurointegracijos iššūkių akivaizdoje // Filosofija - sociologija. - Vilnius: Lietuvos mokslų akademijos leidykla, 2003, Nr. 2, p. 9-15. ISSN 0235-7186
45. **Gudelis D., Rozenbergaitė V.** Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės // Viešojo politika ir administravimas. - Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, 2004, Nr. 8, p. 58-71. ISSN 1648-2603
46. **Guogis A.** Naujosios viešosios vadybos metodologijos ir priemonių taikymas gerinant Lietuvos socialinį administravimą ir socialinės atskirties tyrimus // Viešojo politika ir administravimas. - Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, 2004, Nr. 9, p. 9-13. ISSN 1648-2603
47. **Guogis A.** Socialinės politikos modeliavimas Europos integracijos procese // Viešojo politika ir administravimas. - Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, 2006, Nr. 17, p. 29-39. ISSN 1648-2603
48. **Guogis A.** Kai kurie korporatyvinės socialinės atsakomybės ir socialinio teisingumo aspektai // Viešojo politika ir administravimas. - Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, 2006, Nr. 18, p. 73-77. ISSN 1648-2603
49. **Guogis A. ir kt.** Nevyriausybių organizacijų ir savivaldybių santykių reikšmė, plėtojant vietinę demokratiją: atvejo tyrimai dviejose Lietuvos savivaldybėse // Viešojo politika ir administravimas. - Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, 2007, Nr. 22, p. 47-55. ISSN 1648-2603
50. **Guogis A., Gudelis D.** Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai // Viešojo politika ir administravimas. - Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, 2003, Nr. 4, p. 26-33. ISSN 1648-2603
51. **Guogis A., Gudelis D.** Socialinių paslaugų sektoriaus plėtros galimybės Lietuvoje // Viešojo politika ir administravimas. - Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, 2005, Nr. 12, p. 77-85. ISSN 1648-2603
52. **Guogis A., Gudelis D.** Viešojo administravimo ir verslo vadybos integracijos perspektyvos: viešojo ir privataus sektorių sąveikos modelis // Viešojo politika ir administravimas. - Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, 2009, Nr. 28, p. 23-27. ISSN 1648-2603
53. **Mačiukaitė-Žvinienė S.** Non-governmental sector and democracy empirical reflections and findings in the Baltic states: results of meta-analysis (PartII) // Viešojo politika ir administravimas.

- Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, 20010, Nr. 31, p. 91-106. ISSN 1648-2603
54. **Maniokas K.** Pasitenkinimas demokratija, gerovė ir viešoji politika // Politologija. - Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005, Nr. 2, p. 46-65. ISSN 1392-1681
55. **Marcinkevičiūtė L., Petrauskienė R.** Socialinių paslaugų teikimo tobulinimo aktualijos kaimiškose seniūnijose // Viešoji politika ir administravimas. - Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, 2007, Nr. 21, p. 28-37. ISSN 1648-2603
56. **Minkevičius A., Židžiūnaitė L.** Valstybės tarnautojų vertybinis potencialas ir pokyčiai viešajame administravime // Viešasis administravimas. - Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo lavinimo institucijų asociacija, 2009, Nr. 3-4(23-24), p. 61-67. ISSN 1648-4541
57. **Palidaukaitė J.** Vertybinis valstybės tarnautojo profilis šiuolaikinės Lietuvos politinės kultūros kontekste // Politologija. - Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2008, Nr. 2 (50), p. 23-47. ISSN 1392-1681
58. **Raipa A.** Metodologiniai viešojo valdymo modernizavimo aspektai // Viešoji politika ir administravimas. - Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, 2010, Nr. 32, p. 7-18. ISSN 1648-2603
59. **Smaliukienė R.** Viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo įtaka socialinei atsakomybei versle // Viešoji politika ir administravimas. - Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, 2005, Nr. 12, p. 69-75. ISSN 1648-2603
60. **Smalskys V.** „Gerovės valstybės“ ir socialinės viešosios politikos krypčių teoriniai aspektai // Viešoji politika ir administravimas. - Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, 2005, Nr. 11, p. 86-93. ISSN 1648-2603
61. **Smalskys V., Skietrys E.** Viešojo valdymo modernizavimo aspektai // Viešoji politika ir administravimas. - Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, 2008, Nr. 11, p. 86-93. ISSN 1648-2603
62. **Staponkienė J.** Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas // Viešoji politika ir administravimas. - Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, 2005, Nr. 13, p. 83-91. ISSN 1648-2603
63. **Tumėnas A.** Naujoji viešoji vadyba ir jos mitai // Viešoji politika ir administravimas. - Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, 2008, Nr. 25, p. 38-47. ISSN 1648-2603
64. **Valantiejus V.** Liberalizmo ir demokratijos santykis politinės filosofijos požiūriu // Politologija. - Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2009, Nr. 4 (56), p. 81-99. ISSN 1392-1681

65. **Židonis Ž.** Naujosios viešosios vadybos principų įgyvendinimo aspektai institucijų kaitos požiūriu // Viešoji politika ir administravimas. - Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, 2006, Nr. 17, p. 22-27. ISSN 1648-2603

Straipsniai iš internetinių duomenų bazių:

66. **Alexander J. Nank R.** Public – nonprofit partnership realizing the new public service // Administration and society. Volume 41, Number 3, May 2009. <http://aas.sagepub.com/cgi/reprint/41/3/364> [žiūrėta 2010 03 16]
67. **Dunleavy P. et al.** New public management is dead – long live digital-era governance // Journal of public administration research and theory, September 8, 2005. <http://jpart.oxfordjournals.org/cgi/reprint/16/3/467?maxtoshow=&hits=10&RESULTFORMAT=1&title=New+public+management&andorexacttitle=and&andorexacttitleabs=and&andorexactfulltext=and&searchid=1&FIRSTINDEX=0&sortspec=relevance&resourcetype=HWCIT> [žiūrėta 2010 03 16]
68. **Gow I. J., Dufour K.** Is the new public management a paradigm? Does it matter // International review of administrative sciences, 2000; 66; 573. <http://ras.sagepub.com/cgi/reprint/66/4/573> [žiūrėta 2010 03 16]
69. **Healy K.** A case of mistaken identity the social welfare professions and the new public management // Journal of sociology, 2009; 45; 401. <http://jos.sagepub.com/cgi/reprint/45/4/401> [žiūrėta 2010 03 16]
70. **Heffernan K.** Social work, new public management and the language of ‘service user’ // The British Journal of social work, 2006, no, 36(1). <http://bjsw.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/36/1/139?maxtoshow=&HITS=10&hits=10&RESULTFORMAT=&fulltext=new+public+service&searchid=1&FIRSTINDEX=0&resourcetype=HWCIT> [žiūrėta 2009 11 27]
71. **Hood C., Peters G.** The middle aging of new public management: into the age of paradox? // Journal of public administration research and theory, Vol. 14, no. 3. <http://jpart.oxfordjournals.org/cgi/reprint/14/3/267?maxtoshow=&hits=10&RESULTFORMAT=1&title=New+public+management&andorexacttitle=and&andorexacttitleabs=and&andorexactfulltext=and&searchid=1&FIRSTINDEX=0&sortspec=relevance&resourcetype=HWCIT> [žiūrėta 2010 03 16]

72. **Jaskyte K., Kiselienė A.** Organizational innovation: a comparison of non profit human service in Lithuania and the United States // *International social work*, 49(2). <http://isw.sagepub.com/cgi/reprint/49/2/165> [žiūrėta 2010 02 03]
73. **Levy R.** New public management end of an era? // *Public policy and administration*, 2010; 25; 234. <http://ppa.sagepub.com/cgi/reprint/25/2/234> [žiūrėta 2010 03 16]
74. **Manov P.** Electoral rules, class coalitions and welfare state regimes, or how to explain Esping-Andersen with Stein Rokkan // *Socio-economic review* (2009) 7, 101- 121. <http://ser.oxfordjournals.org/cgi/reprint/7/1/101?maxtoshow=&hits=10&RESULTFORMAT=1&title=welfare+state&andorexacttitle=and&andorexacttitleabs=and&andorexactfulltext=and&searchid=1&FIRSTINDEX=20&sortspec=relevance&resourcetype=HWCIT> [žiūrėta 2009 11 27]
75. **Mares I.** The economic consequences of the welfare state // *International social security review*, Vol. 606 2-3/2006. <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer> [žiūrėta 2009 11 27]
76. **Mills M.** Globalization and inequality // *European sociological review*, Volume 25, Number 1, 2009. <http://esr.oxfordjournals.org/cgi/reprint/25/1/1?maxtoshow=&hits=10&RESULTFORMAT=1&title=globalization&andorexacttitle=and&andorexacttitleabs=and&andorexactfulltext=and&searchid=1&FIRSTINDEX=0&sortspec=relevance&resourcetype=HWCIT> [žiūrėta 2009 11 27]
77. **Nicholas S.** Sociology of politics and government: the welfare state // *Research starters academic topicoverview*. <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=13&hid=111&sid=d24689b3-81ab-4f72-9b3a-98f3db24a32d%40sessionmgr112> [žiūrėta 2009 11 27]
78. **Palme J.** Sustainable social policies in an area of globalization: lessons from the Swedish case // *Social policy Journal of New Zealand*, issue 32, November 2007. <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=9&hid=111&sid=d24689b3-81ab-4f72-9b3a-98f3db24a32d%40sessionmgr112> [žiūrėta 2009 11 27]
79. **Perry L. J.** Democracy and the new public service // *The American review of public administration*. Volume 37, Number 1, 2007. <http://arp.sagepub.com/cgi/reprint/37/1/3> [žiūrėta 2010 10 16]
80. **Roberts N.** Public deliberation in an age of direct citizen participation // *The American review of public administration*. Volume 37, Number 1, 2007. Vol. 34, No. 4. December 2004. <http://arp.sagepub.com/cgi/reprint/34/4/315> [žiūrėta 2010 10 16]

Urvikis M. Naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo galimybių palyginamieji aspektai: Lietuvos socialinės apsaugos atvejis/ Viešojo administravimo magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. Arvydas Guogis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, viešojo administravimo fakultetas, 2010. – 87 p.

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe analizuojama ir vertinama naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo reikšmė Lietuvos socialinei apsaugai ir gerovės užtikrinimui. Aptariamos Lietuvoje kylančios socialinės problemos ir jų priežastys, bei reikšmingi skirtingų socialinės politikos modelių ypatumai sprendžiant šias problemas. Apžvelgiami naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo esminiai principai, kritika ir šių modelių įgyvendinimo galimybės Lietuvoje. Analizuojamų modelių reikšmė socialinių problemų sprendimui vertinama remiantis atlikto kokybinio tyrimo duomenimis.

Pagrindinės sąvokos: naujoji viešoji vadyba, naujasis viešasis valdymas, socialinė apsauga, socialinės politikos modeliai.

Urvikis M. The comparable aspects of New public management and New governance possibilities: social security case of Lithuania / Public administration master's work. Supervisor doc. dr. Arvydas Guogis. –Vilnius: Faculty of public administration, Mykolas Romeris university, 2010. – 87 p.

ANOTATION

In this master work there are analyzed and construed significance of New public management and New governance for social security and welfare of Lithuania. Main causes of emerging social problems and meaningful peculiarities of different social policy models in solving these problems are discussed. Also, the substantial principles and critical aspects of New public management, New governance and implementation possibilities in Lithuania of these two models are reviewed. The importance of New public management and New governance in solving social problems is computed according to the results of accomplished qualitative research.

Key Words: New publish management, New governance, social security, social policy models.

Urvikis M. Naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo galimybių palyginamieji aspektai: Lietuvos socialinės apsaugos atvejis / Viešojo administravimo magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. Arvydas Guogis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Viešojo administravimo fakultetas 2010. – 87 p.

SANTRAUKA

Magistro baigiamojo darbo tema yra aktuali, nes, atsižvelgiant į dabartines socialinės ir ekonominės raidos tendencijas, valstybei būtina ieškoti tokių valdymo ir administravimo metodų, kuriais remiantis būtų galima optimaliai spręsti socialines problemas, turint ribotus finansinius išteklius. Lietuvoje naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo taikymo galimybių socialinės apsaugos srityje analizei nėra skiriama daug dėmesio.

Šio darbo pagrindinis tikslas – įvertinti naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo reikšmę socialinės gerovės užtikrinimui bei taikymo Lietuvos socialinės apsaugos sistemoje galimybes. Keliama hipotezė, kad naujojo viešojo valdymo principų ir metodų taikymas šiuolaikinėmis sąlygomis užtikrintų aukštesnį socialinės gerovės pasiekimo lygį, negu vien naujosios viešosios vadybos pagrindu vykdomos reformos. Tikslui pasiekti ir hipotezės pagrįstumui nustatyti atlikta išsami mokslinės literatūros analizė, bei socialinės apsaugos srityje dirbančių ekspertų apklausa.

Remiantis ekspertų požiūriu bei mokslinės literatūros analize teigiama, kad, atsižvelgiant į dabartines tendencijas, Lietuvoje tikslinga įtvirtinti daugiau konservatyvaus – korporatyvinio socialinės politikos modelio elementų, nes šiame modelyje tiek valstybė, tiek visuomenė prisiima atsakomybę už savo narių gerovę. Atsižvelgiant į naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo teorinius pagrindus, principus ir kritinius aspektus daroma išvada, jog naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo derinimas reformuojant socialinės apsaugos sistemą, sudarytų sąlygas formuoti socialumo vertybėmis pasižyminčiais brandžiais pilietinei visuomenei. Valstybei ir visuomenei bendradarbiaujant ir kartu sprendžiant socialines problemas būtų pasiekiami aukštesni socialinės gerovės rodikliai. Todėl darbo pradžioje keliama hipotezė patvirtinama

SUMMARY

Urvikis M. The comparable aspects of New public management and New governance possibilities: social security case of Lithuania / Public administration master's work. Supervisor doc. dr. Arvydas Guogis. –Vilnius: Faculty of public administration, Mykolas Romeris university, 2010. – 87 p.

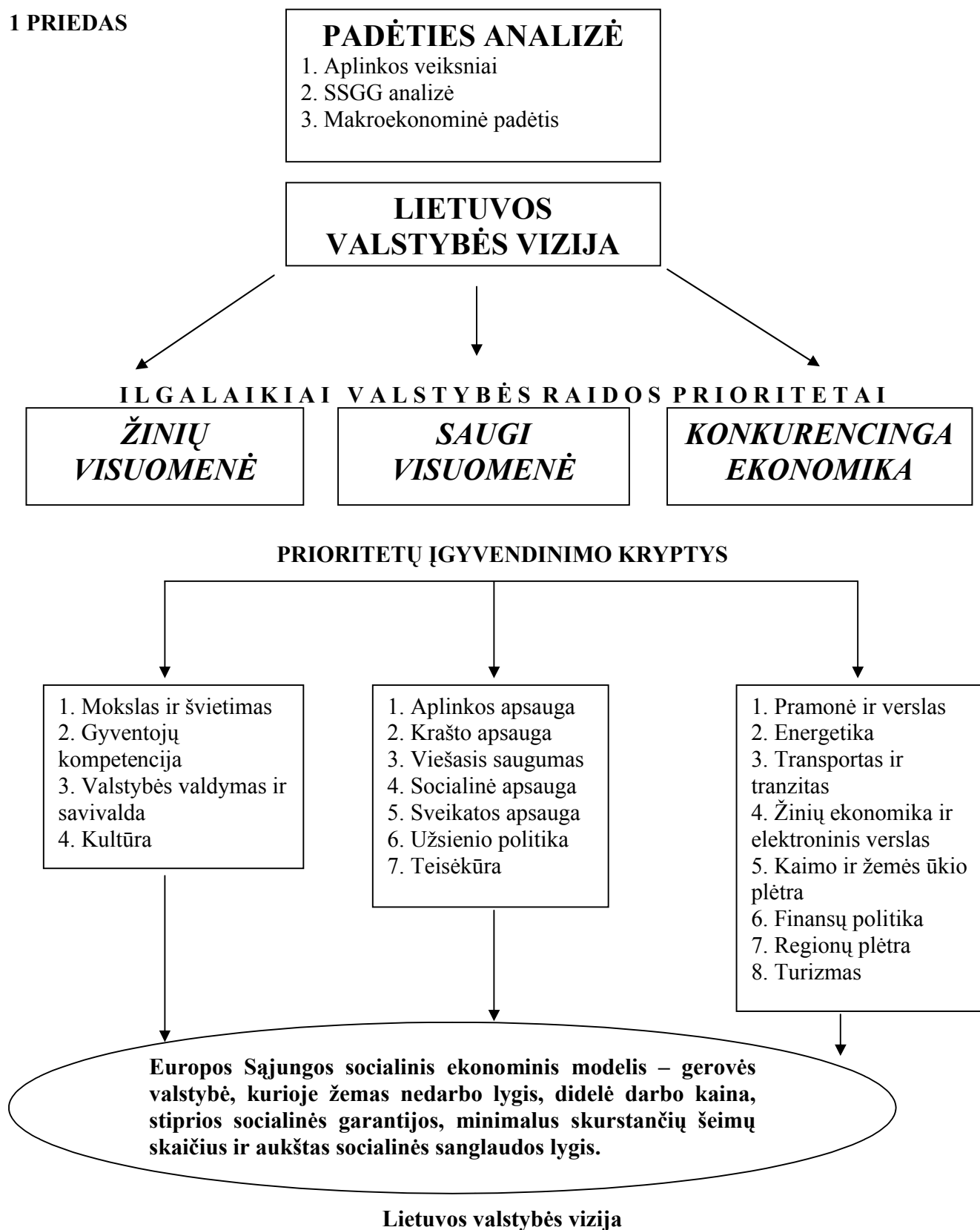
Master work theme is topical, because according to nowadays social and economic development tendencies it is extremely important to find governance and administration methods which could optimal solve social problems despite limited financial resources of the state. Possibilities of New public Management and New governance in social security system of Lithuania are analyzed insufficiently.

The leading objective of this master work is to evaluate the importance of New public Management and New governance for social welfare and possibilities of practice of these two models in Lithuanian social security system. The suggested hypothesis is that use of New governance principles and methods in nowadays conditions will have influence for higher social welfare, than reforms based by only New public management. To reach this objective and to estimate validity of hypothesis there was analyzed scientific literature and performed survey of social security experts.

With reference to experts opinions and scientific literature analysis it is stated, that according to contemporaneous tendencies it is purposeful to embed more elements of conservative social policy model in Lithuania. In this model not only state, but also society shoulder responsibility for citizens welfare. Considering to New public Management and New governance theoretical backgrounds, principles and critical aspects is rendered implication, that consistency of New public Management and New governance in social security system reforms would compose conditions for developing mature civil society with social values and sociality. Better social welfare rates would be reached if the state and the society collaborate in social problems solving. Therefore the hypothesis suggested in the work is proved.

PRIEDAI

1 PRIEDAS



Šaltinis: Valstybės ilgalaikės raidos strategija

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=193888&p_query=&p_tr2=

2 PRIEDAS

Žmogaus socialinės raidos indekso rodikliai skirtingose valstybėse

	Valstybė	1980 m.	1990 m.	1995 m.	2000 m.	2005 m.	2009 m.	2010 m.
1	Norvegija	0,788	0,838	0,869	0.906	0,932	0,937	0,938
2	Australija	0.791	0.819	0.887	0.914	0.925	0.935	0.937
3	N. Zelandija	0.786	0.813	0.846	0.865	0.896	0.904	0.907
4	JAV	0.810	0.857	0.873	0.893	0.895	0.899	0.902
5	Airija	0.720	0.768	0.799	0.855	0.886	0.894	0.895
6	Lichtenšteinas	---	---	---	---	0.875	0.889	0.891
7	Nyderlandai	0.779	0.822	0.853	0.868	0.877	0.888	0.890
8	Kanada	0.789	0.845	0.857	0.867	0.880	0.886	0.888
9	Švedija	0.773	0.804	0.843	0.889	0.883	0.884	0.885
10	Vokietija	---	0.782	0.820	---	0.878	0.883	0.885
11	Japonija	0.768	0.814	0.837	0.855	0.873	0.881	0.884
12	P. Korėja	0.616	0.725	0.776	0.815	0.851	0.872	0.877
13	Šveicarija	0.800	0.824	0.836	0.859	0.870	0.872	0.874
14	Prancūzija	0.711	0.766	0.807	0.834	0.856	0.869	0.872
15	Izraelis	0.748	0.788	0.809	0.842	0.861	0.871	0.872
--	-----	---	---	---	---	---	---	---
44	Lietuva	---	0.709	0.677	0.730	0.775	0.782	0.783

Šaltinis: Human development report 2010

3 PRIEDAS

Viešojo administravimo vertybės

Savybės	Viešojo administravimo modeliai		
	Ciniškasis	Idealusis (pozityvusis)	Racionalusis
Valdžios ypatybės	Bloga, korumpuota ir savanaudiška	Gera, tarnaujanti viešajam interesui ir atnešanti visuomenei teigiamas permainas	Neutrali
Viešojo sektoriaus įstaigų tikslai	Ginti turtingųjų ir galingųjų, o ne bendrus viešuosius interesus	Ginti visus piliečius nuo aplinkybių, kurių individualiai kontroliuoti jie negali. Įgyvendinti viešąją teisę siekiant sukurti geresnes sąlygas visai visuomenei	Siekti tikslų kartu lengviau negu individualiai
Sprendimų priėmimo kriterijai	Taisyklės kuria turtingieji ir galingieji	Vienodos galimybės įtakoti priimamus sprendimus	Valdymas pagrįstas išteklių kontrole
Valstybės tarnautojų savybės	Savanaudžiai, neižvalgūs ir nesąžiningi	Sąžiningi, sumanūs ir pasišventę	Paprasti: įtakojami savų vertybių ir tikslų bei aplinkinių spaudimo
Vykdomos viešosios politikos orientacija	Galingųjų (visuomenės elito) protekcija	Vienodų teisių ir laisvių, užtikrinimas visiems visuomenės nariams, remiasi lygybe ir bešališkumu	Teisėtas mokesčių surinkimas ir paskirstymas

Šaltinis: Jeffrey D. Greene, 2005, p. 13

4 PRIEDAS

Viešojo administravimo modelių palyginimas

Kriterijus	Tradicinis viešasis administravimas	Naujoji viešoji vadyba	Naujasis viešasis valdymas
Teoriniai ir epistemologiniai pagrindai	Politinė teorija, socialiniai ir politiniai vertinimai, primityvus socialinis mokslas	Ekonominė teorija, sudėtingesnis dialogas, pagrįstas pozityviu socialiniu mokslu	Demokratinė teorija, įvairūs požiūriai į pažinimą, įskaitant pozityvistinį, aiškinamąjį ir kritinį
Elgesio modeliai	„Administracinis žmogus“	„Ekonominis žmogus“, savanaudiškai priimančius sprendimus	Daugialypis racionalumas (politinis, ekonominis, organizacinis)
Viešojo intereso suvokimas	Viešasis interesas apibrėžiamas politiniame lygmenyje, išreiškiamas įstatymuose	Viešasis interesas simbolizuoja individualių interesų sancaupą	Viešasis interesas – bendros vertybės
Valstybės tarnautojų atsakomybė	Klientams ir rinkėjams	Klientams	Piliečiams
Valdžios vaidmuo	„Irklavimas“	„Vairavimas“	Tarnavimas
Viešosios politikos tikslų pasiekimo priemonės	Programas vykdo valstybinės įstaigos	Programos įgyvendinamos pasitelkiant privačias ir ne pelno organizacijas	Viešųjų, ne pelno ir privačių organizacijų koalicijos, derinančios veiklą pagal poreikius
Požiūris į atskaitomybę	Hierarchinė – tarnautojai atskaitingi išrinktiems politikams	Pagrįsta rinka – asmeniniai interesai skatina patenkinti klientų lūkesčius	Daugiasluoksni – tarnautojai turi būti dėmesingi įstatymams, bendruomenės vertybėms, politinėms normoms, profesiniams standartams ir piliečių interesams
Administracinė diskrecija	Tarnautojų veiksmų laisvė ribojama	Suteikta laisvė veikti savo nuožiūra siekiant tikslų	Diskrecija reikalinga, tačiau apribota
Organizacinė struktūra	Biurokratinės organizacijos su hierarchine valdžios sistema	Decentralizuotos viešosios įstaigos, kuriose užtikrinama tik svarbiausia kontrolė	Bendradarbiavimu paremta struktūra
Valstybės tarnybos motyvacinis pagrindas	Darbo užmokestis ir privilegijos	Verslininkiška dvasia, ideologinis reikalavimas sumažinti viešąjį sektorių	Noras būti naudingi visuomenei

Šaltinis: adaptuota pagal J. V. Denhardt, R. B. Denhardt, 2007 p. 28-2

5 PRIEDAS

Ekspertų sąrašas

1. Danutė Mazaliauskienė, Varėnos rajono savivaldybės administracijos socialinės paramos skyriaus vedėja.
2. Dalia Stankevičiūtė, Varėnos rajono savivaldybės administracijos socialinės paramos skyriaus vedėjos pavaduotoja.
3. Dovilė Barčiukienė, Varėnos rajono socialinių paslaugų centro direktorė.
4. Rasa Laiconienė, Vilniaus miesto savivaldybės administracijos socialinių reikalų ir sveikatos departamento socialinės paramos skyriaus vedėja.
5. Nijolė Dirsienė, Vilniaus miesto savivaldybės motinos ir vaiko pensiono direktorė.
6. Jūratė Tamašauskienė, Vilniaus miesto savivaldybės dienos centro „Šviesa“ direktorė.
7. Violeta Toleikienė, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos socialinės aprėpties ir bendruomenių departamento direktoriaus pavaduotoja.
8. Arūnas Kučikas, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos socialinės aprėpties ir bendruomenių departamento bendruomenių reikalų skyriaus vedėjas.
9. Steponas Kulbauskas, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos šeimos gerovės departamento direktoriaus pavaduotojas.

Magistro baigiamasis darbas baigtas 2010 m. Lapkričio 25 d.

Marius Urvikis maurvik@mruni.lt