

Pilietinė visuomenė ir socialinė politika: Naujosios viešosios vadybos galimybės

Arvydas Guogis

Lietuvos teisės universitetas,
Viešojo administravimo katedra,
Ateities g. 20,
LT-2057 Vilnius,
el. paštas a.guogis@lycos.com

Dangis Gudelis

Lietuvos teisės universitetas,
Viešojo administravimo katedra,
Ateities g. 20,
2057 Vilnius,
el. paštas
Dangis.Gudelis@united.linux.lt

Straipsnyje apžvelgiamas Naujosios viešosios vadybos kaip viešojo sektoriaus reformų krypties įgyvendinimas, nagrinėjamos Naujosios viešosios vadybos sąsajos su socialumo vertybių puoselėjimu – pilietinės visuomenės kūrimu ir piliečių poreikiams jautrios socialinės politikos formavimu, aptariamos Naujosios viešosios vadybos taikymo Lietuvoje perspektyvos ir sąlygos. Daroma išvada, jog Naujosios viešosios vadybos įgyvendinimas bus sėkmingas tik tuomet, kai pertvarkymai viešajame sektoriuje bus įgyvendinami tuo pačiu stiprinant socialinį pasitikėjimą visuomenėje ir vykdam socialinę politiką.

Raktažodžiai: viešasis sektorius, vėberinė biurokratija, Naujoji viešoji vadyba, „verslininkiška valdžia“, socialinis pasitikėjimas, pilietinė visuomenė, socialinė politika, gerovės valstybė

ĮVADAS

Vertybinės pozicijos trūkumas ypač paplitęs dabartiniame globalizacija paženklintame pasaulyje. Reta šiuolaikinė politologinė, viešojo administravimo ar vadybinė teorija pasižymi bent kiek didesniu norminiu ar vertybiniu turiniu bei forma. Taip gali atsitikti ir su vakarietiška, dabar į Lietuvą iš anglosakšišku šalių ateinančia Naujosios viešosios vadybos, rekomenduojančios viešajame sektoriuje taikyti privataus sektoriaus vadybos metodus, teorija ir praktika, jeigu vadovausimės principu „Tikslas pateisina priemones“. Naujosios viešosios vadybos tikslas – viešojo sektoriaus efektyvumas – atrodo geras. Tačiau ar priemonės, kuriomis šio tikslo siekiama, neatneš naujų neigiamų pasekmių?

Šiame straipsnyje siekiama parodyti, kad Naujosios viešosios vadybos įgyvendinimas yra neatsiejamas nuo socialumo vertybių puoselėjimo – pilietinės visuomenės kūrimo ir socialinio pasitikėjimo stiprinimo, piliečių poreikiams jautrios ir socialinę atskirtį mažinančios socialinės politikos formavimo. Naujoji

viešoji vadyba Lietuvoje gali būti sėkmingai įgyvendinta tik tuomet, jei bus atsižvelgiama į šias vertybes, jei kartu su pertvarkymais viešajame sektoriuje bus vykdoma pilietinę visuomenę stiprinanti politika. Lietuvoje, kurioje pilietinė visuomenė yra silpna ir nesuformavusi, tačiau kartu nėra ir gilių teisinės administracinės valstybės tradicijų, toks Naujosios viešosios vadybos ir socialinės politikos derinys galėtų teigiamai paveikti valstybės raidą XXI amžiuje.

NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS SAMPRATA IR ĮGYVENDINIMO APLINKYBĖS

Naujosios viešosios vadybos, palyginti naujo reiškinio viešojo administravimo istorijoje, esmę sudaro viešojo sektoriaus ekonomizacija, kurios tikslas – padaryti viešąjį sektorių efektyvesnį [2: 18–19]. Tai ji siūlo spręsti verslo metodais: decentralizacija, kontraktavimu, atskaitomybės sustiprinimu, konkurencija, orientacija į rezultatus, orientacija į vartotoją, „ėjimu į rinkas, biurokratijos mažinimu. Naująją viešąją vadybą galima apibrėžti kaip visų verslo metodų tai-

kymą viešajame administravime, išskyrus asmeninį pasipelnymą. Pelno atsiradimas arba sukūrimas viešajame sektoriuje gali būti panaudojamas tik viešųjų organizacijų tikslams siekti.

Naujoji viešoji vadyba – globalizacijos ir paašt-rėjusios konkurencijos rezultatas – labai glaudžiai susijusi su „informacinės“ ir „žinių“ ekonomikos kūrimusi. Naujoji viešoji vadyba susiformavo anglosak-siškosiose šalyse kaip atsakas į viešojo sektoriaus ne-pagrįstą išsiplėtimą ir neefektyvumą [15]. Nors ji var-toja pakankamai konkrečias ekonomines kategorijas, bet yra reikšminga ir šiuolaikinės kultūros bei poli-tikos raidai: gali turėti įtakos valstybės ir bendruo-menės vaidmens supratimui naujame globalizuota-me pasaulyje.

Naujosios viešosios vadybos sklaida Vakarų Eu-ropos šalyse yra parodžiusi, kad ji gali būti įgyvendin-ta tiek centralizuotai, „iš viršaus į apačią“ (Didžio-joje Britanijoje, Skandinavijos šalyse, Olandijoje), tiek „iš apačios į viršų“ kaip vietos valdžios iniciatyvos (Olandijoje, Vokietijoje) [5: 134–135]. Tačiau visais atvejais Naujosios viešosios vadybos sėkmei buvo bū-tina ne tik valdančiųjų partijų ir elito parama, bet ir didesnis vidutiniųjų sluoksnių bei marginalų pasiti-kėjimas bei psichologinė tolerancija. Visuomenės sutarimas dėl Naujosios viešosios vadybos būtinumo sudarė sąlygas nevyriausybių organizacijų suakty-vėjimui ir platesnių socialinių judėjimų saviraiškai, kuris, savo ruožtu, sukėlė dar didesnę Naujosios vie-šosios vadybos poreikį. Nors Naujoji viešoji vadyba buvo sumanyta ir naudojama kaip dešiniųjų libera-linių jėgų „ginklas“ prieš neefektyvų ir brangiai kai-nuojantį administravimą, naujosios globalistinės kai-ruoliškos jėgos, tokios kaip „žaliųjų“ ir intelektua-linis „antiglobalistinis“ judėjimas kartu su „trečiąjį kelią“ propaguojančia šiuolaikine socialdemokratija, faktiškai pritarė Naujosios viešosios vadybos įgyven-dinimui, o kai kur (Didžiojoje Britanijoje, Skandi-navijos šalyse) tam ir vadovavo. Visais atvejais sėkmingas Naujosios viešosios vadybos realizavimas Vakaruose būtų buvęs neįmanomas be visuomenės pritarimo tokioms reformoms.

SOCIALINIO PASITIKĖJIMO IR PILIETINĖS VISUOMENĖS SVARBA SĖKMINGAM NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS ĮGYVENDINIMUI

Socialinis pasitikėjimas galėtų būti apibrėžiamas kaip tokia visuomenės būklė, kai visuomenės nariai pasi-tiki vieni kitais, yra linkę bendradarbiauti, o ne kon-fliktuoti. Akivaizdžios yra socialinio pasitikėjimo są-sajos su moraline atsakomybe ir pilietiniu sąmonin-gumu. Tik visuomenėje, kurioje piliečiai vadovaujami moralinėmis normomis, jaučia moralinę atsakomybę už savo elgesį, pasitikėjimas yra tinkamiausias racio-naliai mąstančių individų pasirinkimas. Nebūtų pro-

tinga pasitikėti žmonėmis, esant didelei tikimybei būti apgautam, žinant, jog žmonės neverti pasitikėjimo. Pilietinis sąmoningumas reiškia, jog visuomenės na-riai suvokia savo kaip piliečių pareigas – pasirūpinti visuomenės nepajėgiaisiais rūpintis savimi, rinkti sa-vo valdžios atstovus ir pareikalauti iš jų atskaito-mybės, ginti savo valstybę ir kt. Visuomenėje, kuri pasižymi pilietiniu sąmoningumu, bus didelis ir so-cialinis pasitikėjimas, nes savo pilietinių pareigų at-likimas suvienija žmones siekti bendrų tikslų, o bend-ri tikslai lemia ir didesnę tarpusavio pasitikėjimą. Vi-suomenė, kurioje yra didelis socialinis pasitikėjimas, kurios nariai jaučia moralinę atsakomybę ir yra są-moningi, gali būti vadinama pilietine visuomene¹.

Socialinio pasitikėjimo svarba efektyviam demo-kratiniam valdymui yra ne kartą nagrinėta mokslinėje literatūroje ir patvirtinta empiriniais tyrimais. Žinomas amerikiečių politologas Robertas Putnamas knygoje „Kad demokratija veiktų“, lygindamas so-cialinę ir ekonominę raidą bei viešojo sektoriaus veiksmingumą Šiaurės ir Pietų Italijoje, prieina išva-dą, kad Šiaurės Italija yra ekonominiu ir kitais po-žiūriais labiau išsivystęs regionas nei Pietų Italija dėl vienos priežasties – Šiaurės Italijoje pilietinės visuomenės tradicijos yra gilesnės nei Pietų Italijoje [13].

Socialinio pasitikėjimo reikšmė ekonominiams santykiams išskyla kaip logiška pasekmė tų prielaidų, kurios sudaro naujosios institucinės ekonomikos teo-rijų pagrindą. Viena naujosios institucinės ekonomi-kos prielaidų yra tai, jog ekonominių santykių sub-jektams būdingas oportunizmas. Būtent dėl oportu-nizmo tampa svarbi sandorių sąnaudų problema, nes užtikrinimas, kad ekonominių sandorių šalys laiky-tųsi prisiimtų įsipareigojimų, reikalauja papildomų sąnaudų. Sandorių sąnaudos padidėja dėl sutarčių priežiūros ir kontrolės mechanizmų sudėtingumo [8: 322–332]. Taigi sektų išvada, kad oportunisticinio el-gesio ekonominiuose santykiuose atsisakymas – t. y. socialinio pasitikėjimo tarp ekonominių subjektų su-kūrimas – galėtų sumažinti sandorių sąnaudas. So-cialinis pasitikėjimas sudaro galimybes supaprastinti priežiūros ir kontrolės mechanizmus.

Naujosios viešosios vadybos įgyvendinimas neat-siejamas nuo pilietinės visuomenės kūrimo ir socia-linio pasitikėjimo stiprinimo. Naujosios viešosios va-dybos taikymas viešajame sektoriuje sąlygoja ilgalai-kių sutarčių – t. y. hierarchinių ryšių – pakeitimą trumpalaikėmis sutartimis arba rinkos santykiais [8: 224]. Valdymas yra decentralizuojamas suteikiant di-desnę savarankiškumą paslaugas teikiančioms ir pa-slaugų teikimą administruojančioms įstaigoms, pavie-niams organizacijos padaliniais ir darbuotojams, su-teikiamos didesnės pasirinkimo galimybės viešųjų pa-slaugų vartotojams. Tačiau didesnis savarankiškumas yra susijęs su rizika, kad savarankiškumą įgiję sub-jektai netinkamai pasinaudos jiems suteiktomis ga-liomis. Pavyzdžiui, nėra garantijų, kad privačioms

sveikatos draudimo kompanijoms, kurias įsteigti siūlo Osborne'as ir Gaebleris, pateikdami pasiūlymus sveikatos priežiūros sistemos „pertvarkymui“, gyventojų patikėtos lėšos bus apsaugotos ir tinkamai naudojamos [12: 321]. Todėl Naujajai viešajai vadybai būdingas viešojo sektoriaus institucijų atskaitomybės stiprinimas, pasitelkiant įvairius kontrolės ir priežiūros mechanizmus. Vis dėlto tokie kontrolės mechanizmai nėra vienintelė ir geriausia išeitis, nes jų sukūrimas ir išlaikymas reikalauja papildomų išlaidų, kurios padengiamos mokesčių mokėtojų pinigais.

Igyvendinant Naujosios viešosios vadybos modelį socialinio pasitikėjimo stiprinimas, valstybės tarnautojų, verslininkų ir paprastų piliečių moralinės atsakomybės bei pilietinio sąmoningumo ugdymas galėtų jei ne pakeisti, tai bent papildyti kontrolės ir priežiūros mechanizmų stiprinimo tendencijas. Žinoma, nerealu tikėtis, kad kontrolės institucijų viešajame sektoriuje dabartinėmis sąlygomis būtų įmanoma visiškai atsisakyti. Pilietinės visuomenės kūrimas – siektinas politikos idealas, tačiau šio idealo įgyvendinimas yra ilgalaikis procesas.

NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS REIKŠMĖ SOCIALINEI POLITIKAI

Tradiciniam gerovės valstybės ir socialinės politikos įgyvendinimui dėl globalizacijos iššūkių XX a. pabaigoje Vakarų šalyse iškilo nemaža kliūčių. Jų neįveikus, šioms šalims grėsė konkurentabilumo ir efektyvumo praradimas arba sumažėjimas. Nors klausimas apie gerovės valstybių demontavimą Vakaruose nebuvo aiškiai ir plačiai formuluojamas, tačiau šiose šalyse pradėta ieškoti naujų, efektyvesnių gerovės valstybės formų. Ši paieška pasižymėjo ir socialinės apsaugos pertvarkymu, ir vadybinio požiūrio socialiniame administravime sustiprinimu. Nors nebandyta atsisakyti daugelio socialinių valstybės ir bendruomenės funkcijų, tačiau dabar jas pasiūlyta įgyvendinti Naujosios viešosios vadybos metodais. Tradiciniai vėberiniai, „į procesą orientuoti“ biurokratijos organizacijos principai turėjo užleisti vietą naujiems – „į rezultatus orientuotiems“ verslumo viešajame sektoriuje principams. Šių naujų principų laikymasis turėjo vieną labai konkretų ir didelį tikslą – pritaikyti gerovės valstybių socialinį administravimą prie pasikeitusių sąlygų naujoje globalioje darbo rinkoje su santykinai pakitusiomis vertybėmis. Hierarchinis vėberinis viešojo administravimo modelis, centralizuotas perskirstymas ir centralizuotas paslaugų teikimas nebebuvo traktuojami kaip siektinos vertybės.

Konservatoriai ir liberalai teoriniame lygmenyje išskėlė pasiūlymus tradicinę gerovės valstybę pakeisti bendruomene be politikos. Siūlyta visuomenę traktuoti kaip pilietinį susivienijimą ir jai atiduoti tas funkcijas, kurios iki šiol priklausė valstybei, – rūpintis negalios išikttaisiais, remti skurstančiuosius ir kt.

Jie argumentavo tuo, kad iki XX a. ketvirtojo dešimtmečio gerovės valstybė neegzistavo ir socialinė gerovė buvo palaikoma įvairių labdaros organizacijų pastangomis [4]. Tačiau tenka pripažinti, kad tokia moralios visuomenės samprata, nors ir gali būti siektinas idealas, vis dėlto toli gražu neatitinka realybės. Visuomenės šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse, kurių pavyzdys gali būti ir Lietuva, nėra tiek subrendusios, kad galėtų imtis atsakomybės už savo narių gerovę. Lietuvoje filantropija ir labdaros organizacijų veikla yra menkai išplėtotą, kad garantuotų tinkamą socialinę apsaugą visiems piliečiams. Todėl galima tvirtai teigti, kad valstybinė socialinė apsauga dar neturi alternatyvos.

Socialinio administravimo „pertvarkymas“ pagal Naujosios viešosios vadybos modelį šiuolaikinėmis sąlygomis, atrodo, yra tinkamiausia išeitis, nes šis modelis įgalina išsaugoti aktyvų valdžios institucijų vaidmenį formuojant socialinę politiką ir nustatant strategines gaires socialinių paslaugų teikimui, tačiau kartu stengiamasi kuo plačiau išnaudoti nevyriausybiinių organizacijų, savanorių ir privataus sektoriaus galimybes, teikiant socialines paslaugas.

Jeigu penkiomis viešojo administravimo vėberinio modelio funkcijomis laikysime reguliuojamąją, perskirstomąją, paskirstomąją, institucijų kūrimo ir paslaugų teikimo, tai Naujoji viešoji vadyba atkreipia dėmesį į penktąją – paslaugų teikimo funkciją. Ji numato paslaugų teikimą perduoti į mažesnes sąnaudomis ir per trumpesnę laiką atliekančias darbus privačias ir nevyriausybinės organizacijas. Darbai tokiais atvejais vykdomi trumpalaikių sutarčių ir programų principu, daugiausia dėmesio sutelkiant ne į darbo procesą, kaip vėberiniame modelyje, o į galutinius darbo rezultatus, atliekamų darbų kokybę taupant lėšas, palaikant verslininkiškas naujoves, atleidžiant nepasiteisinusius darbuotojus ir materialiai bei morališkai skatinant geriau dirbančiuosius.

Pasikeitus istorinėms sąlygoms, Naujosios viešosios vadybos principuose reikia pabandyti rasti prasmę ir naudą efektyvinant viešąjį sektorių ir jos „verslininkišką krūvį“ nukreipti socialumo ir visų visuomenės sluoksnių, kaip viešojo sektoriaus klientų, labui, t. y. panaudoti Naująją viešąją vadybą įgyvendinant socialinę politiką. Socialinės politikos tikslas turėtų būti, pasitelkiant Naujosios viešosios vadybos priemones, mažinti socialinę atskirtį, siekti, kad būtų patenkinti esminiai žmonių poreikiai, kurie atitinka A. Maslowo poreikių hierarchiją: fiziologiniai, saugumo, socialiniai, pagarbos ir saviraiškos [1: 128].

„Verslininkiška valdžia“ turi stengtis suteikti kokybiškas paslaugas vadinamiesiems „pralaimėtojams“ ir marginalinėms grupėms, kurios apima jau kelias dešimtis Lietuvos gyventojų nuošimčių, kad arba jų gyvenimo kokybė būtų kilstelėta iki tokio lygio, kad jie patys galėtų pradėti „suktis“, arba, jeigu jie to nesugeba dėl kvalifikacijos, įgūdžių ar socialinės ri-

zikos, būtų garantuota bent minimali socialinė apsauga. Kita vertus, socialinė politika su Naujosios viešosios vadybos pagalba turėtų siekti mažinti socialinę atskirtį plačiaja prasme, t. y. stiprinti socialinius saitus, socialinį pasitikėjimą tarp visų visuomenės narių – mažinti socialinę nelygybę ir socialinio konflikto galimybę. Šitaip socialinė politika praverstų kuriant pilietinę visuomenę.

Naujosios viešosios vadybos taikymo socialiniame administravime pavyzdys galėtų būti instituciniai pertvarkymai Norvegijos socialinės apsaugos ir sveikatos ministerijoje. 2001 m. šios ministerijos valdinių funkcijų buvo suskirstytos į tris administravimo lygius: A lygį, kuriam priklauso keliasdešimt tarnautojų ir jame yra sprendžiamos tik strateginio planavimo užduotys, B lygį, kuriam priklauso keli šimtai darbuotojų ir jame yra sprendžiamos tipinių kategorijų ir didelių tipinių grupių, tokių kaip senatvės pensininkų ar invalidų, problemos, ir gana savarankišką Netipinį C lygį, kuriam priklauso keliasdešimt darbuotojų ir kuriame, remiantis Naujosios viešosios vadybos principais, yra organizuojamas netipinių ir labai individualizuotų atvejų problemų sprendimas.

Naujoji viešoji vadyba Lietuvoje iki šiol nebuvo plačiai naudojama, tačiau tai žinomas dalykas. Galima teigti, kad Lietuvoje tam tikros viešosios institucijos įvairius darbus ir socialinės apsaugos srityje atlieka efektyvių viešųjų konkursų, kontraktų ir programų principu. Daug tokių darbų yra atlikusi Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, taip pat Vilniaus savivaldybė ir jos socialiniai darbuotojai. Vis dažniau socialines paslaugas gyventojams teikia ne valstybinės institucijos, o nevyriausybinių organizacijų (pvz., nevyriausybinių teisinės pagalbos centrai, teikiantys paslaugas socialiai remtiniams vilniečiams, dienos centrai, Caritas, labdaros valgyklos ir kt.). Vis dėlto tik nedaug biurokratų Lietuvoje supranta socialinių paslaugų delegavimo nevyriausybiniams organizacijoms, kitų Naujosios viešosios vadybos principų prasmę bei naudą ir patys siekia tai įgyvendinti. Naujoji viešoji vadyba nėra tapusi valstybine politika, jos principai tik šiek tiek įtraukti į pagrindinius valstybės tarnybos ir viešojo administravimo įstatymus.

NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS SANTYKIS SU SOCIALUMO VERTYBĖMIS

Valdžios institucijos, įgyvendindamos tinkamą socialinę politiką, gali prisidėti prie pasitikėjimo kultūros kūrimo, socialinių saitų stiprinimo. Pasitikėjimo kultūra yra Naujosios viešosios vadybos įgyvendinimo viešajame sektoriuje sėkmės sąlyga. Naujosios viešosios vadybos principų taikymas viešųjų institucijų veikloje savo ruožtu sukuria prielaidas efektyvesniam socialinių paslaugų teikimui bei piliečių poreikiams

jautresnei socialinei politikai, kuri vėlgi palankiai veikia socialinį pasitikėjimą. Tokiu būdu Naujoji viešoji vadyba, socialinis pasitikėjimas bei socialinė politika veikia ir skatina viena kitą priežasties–pasekmės ryšiais. Tačiau bandymai diegti Naująją viešąją vadybą viešajame sektoriuje neįvertinant pasitikėjimo kultūros visuomenėje svarbos ir neskiriant pakankamo dėmesio socialinių ir moralinių problemų sprendimui susilauktų nesėkmės – būtų sukurtos tik dar palankesnės nei tradiciniame hierarchiniame viešojo administravimo modelyje sąlygos korupcijai, biudžeto lėšų švaistymui, darbuotojų teisių pažeidinėjimams, vadovų savivalei ir nesąžiningai bei nesolidariai konkurencijai.

Naujoji viešoji vadyba negali būti bet kurias priemones pateisinantis tikslas. Ji galėtų tapti aktualia visiems visuomenės sluoksniams tik tuo atveju, jeigu pasižymėtų vertybiniu socialumo aspektu. Naujosios viešosios vadybos stiprybė turi remtis ne tik siaurai suprantamais fiziologiniais poreikiais ir konkurencijos principais, kuriuos pripažįsta laisvoji rinka, bet ir socialumo bei bendruomeniškumo vertybėmis. Kraštutinė Naujosios viešosios vadybos „marketizacija“ vertybiniu normatyviniu požiūriu tolimesnėje perspektyvoje yra pavojinga netgi paslaugų piliečiams suteikimo požiūriu, nes piliečių traktavimas vien kaip vartotojų, o ne moralinių subjektų gali pakenkti pačios Naujosios viešosios vadybos sėkmei. Toks požiūris į piliečius „pakirstų“ socialinio pasitikėjimo šaknis, nes vartotojas, kuris nėra moralinis subjektas, iš principo nepatikimas. Socialinio pasitikėjimo trūkumas ne tik sumenkintų socialinių paslaugų kokybę, bet ir tolimesnėje perspektyvoje pakenktų verslumo dvasiai tiek privačiame, tiek viešajame sektoriuje ir padarytų Naujosios viešosios vadybos įgyvendinimą nebeįmanomu dalyku.

Taigi galima teigti, kad Naujoji viešoji vadyba išplečia gerovės valstybės supratimą santykinai sumažindama valstybės vaidmenį joje. Ji suponuoja ne tradicinį gerovės valstybės kaip globėjos supratimą, o valstybės, besiremiančios pilietinio sąmoningumo, bendruomeniškumo ir atsakomybės vertybėmis, sampratą. Naujoji viešoji vadyba bus sėkminga tik pakankamai aktyvioje ekonominėje, politinėje ir kultūrinėje terpėje, kai didelė visuomenės dalis dalyvauja, o ne pasyviai stebi įvykius iš šalies.

NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS PERSPEKTYVOS LIETUVOJE GLOBALIZACIJOS SĄLYGOMIS

Gali kilti natūralus klausimas – ar Naujoji viešoji vadyba nėra Lietuvai per ankstyvas siekinys? Juk rinkos ir demokratijos sąlygomis nesame įgyvendinę net vėberinio modelio, kuris Vakaruose buvo natūralus pagrindas Naujajai viešajai vadybai atsirasti. Bet grįžti

atgal yra nebeįmanoma dėl globalizacijos ir ekonomizacijos poveikio visoms gyvenimo sritims, taip pat pagreitinto Lietuvos stojimo į Europos Sąjungą ir NATO. Mes neišvengiamai tampame ekonomizuotos Vakarų civilizacijos dalimi. Tačiau globalizacijos ir ekonomizacijos produktą – Naująją viešąją vadybą yra įmanoma ne tik pakreipti socialumo kryptimi ir panaudoti „laimėtojų“ labui, bet ir šį liberaliųjų jėgų „verslininkiską ginklą“ pritaikyti geresniam visų viešojo sektoriaus klientų aptarnavimui, taip pat „pralaimėtojų“. Tai gali būti tiek centralizuotai teikiamos viešosios paslaugos, pvz., Sodros išmokų gavėjams, tiek vietos valdžios lygmenyje – savivaldybių socialinės paramos centrų teikiamos paslaugos aptarnaujant psichinę ar fizinę negalią turinčius klientus namuose, dienos centruose ir pan. Tokiu atveju viešojo sektoriaus kritikai, tokie kaip Laisvosios rinkos institutas, nebeturėtų argumentų dėl viešojo sektoriaus neefektyvumo ir nebegalėtų siūlyti jį apriboti. Tai gi viešojo sektoriaus reikšmė ne sumažėja, o, atvirkščiai, padidėja, nes viešasis sektorius pradeda dirbti efektyviai, mažomis sąnaudomis, greitai, paslankiai, „verslininkiskai“ ir t. t. Politinėje kovoje tokia Naujoji viešoji vadyba gali tapti ideologiniu ginklu tiek prieš rinkos fundamentalizmo, tiek prieš socialistinio fundamentalizmo atstovus.

Tiesa, bandant įgyvendinti Naująją viešąją vadybą gali tekti sumokėti tam tikrą kainą, todėl reikalinga politinė valia bei visuomenės pritarimas. Pavyzdžiui, Anglijoje ir kitose šalyse Naujosios viešosios vadybos įvedimas kainavo ne vieną biurokrato vietą, ilgalaikę darbuotojų įtampą ir stresus. Šitai vaizdžiai aprašo John Clarke ir Janet Newman knygoje „Vadybinė valstybė“ [3]. Tačiau Vakarai įrodė, kad Naujosios viešosios vadybos įgyvendinimas yra įmanomas.

Naujajai viešajai vadybai realizuoti Lietuvoje yra daugiau objektyvių galimybių negu trukdžių. Šitai patvirtina ir faktas, jog kontinentinės Europos administracinės teisės tradicijos, kurios paprastai yra laikomos tam tikromis kliūtims Naujosios viešosios vadybos įsigalėjimui, Lietuvoje nėra gilios, nes Lietuva istoriškai tik trumpą laiką turėjo galimybes kurti teisinę valstybę ir praktikoje susiduriama su nemažomis problemomis įgyvendinant teisės aktus [11: 176].

Nemažai Naujosios viešosios vadybos elementų galima rasti įtakingiausių Lietuvos politinių partijų ir socialinių jėgų 2002 m. pabaigoje pasirašytame Nacionaliniame susitarime [10]. Jis leidžia spręsti apie stiprėjančią politinę valią administracinėms reformoms socialinėje srityje likviduojant skurdą ir mažinant socialinę atskirtį. Nacionalinis susitarimas siekiant ekonominės bei socialinės pažangos yra paremtas jo autorių mintimis apie Lietuvos kaip valstybės ateitį ir ekonominę bei socialinę vietą globalioje ekonomikoje. Čia numatyti ilgalaikiai Lietuvos

valstybės raidos prioritetai gali nulemti turimų finansinių ir žmogiškųjų išteklių investavimo kryptis. Remiantis Nacionaliniu susitarimu galima prognozuoti, jog Naujoji viešoji vadyba turi galimybių įsitvirtinti XXI a. Lietuvos socialiniame administravime.

IŠVADOS

Straipsnyje pabandyta pagrįsti šiuos teiginius:

1. Socialinis pasitikėjimas yra glaudžiai susijęs su moraline atsakomybe ir pilietiniu sąmoningumu. Visuomenė, kurioje yra didelis socialinis pasitikėjimas, kurios nariai jaučia moralinę atsakomybę ir yra sąmoningi, gali būti vadinama pilietine visuomene.

2. Socialinis pasitikėjimas yra reikšmingas sėkmingai įgyvendinant Naująją viešąją vadybą, nes mažina sandorių sąnaudas, kurios padidėja diegiant Naująją viešąją vadybą.

3. Tradiciniam gerovės valstybės ir socialinės politikos įgyvendinimui dėl globalizacijos iššūkių XX a. pabaigoje Vakarų šalyse iškilo nemažos kliūtys, kurias įveikti bandyta pertvarkant socialinę apsaugą ir sustiprinant vadybinį požiūrį socialiniame administravime.

4. Konservatoriai ir liberalai, tvirtindami, jog gerovės valstybę turi pakeisti bendruomenė be politikos, neįvertina realios visuomenės, kuri nėra pakankamai subrendusi pilietiniu požiūriu, kad būtų pajėgi pati užtikrinti gerovę savo nariams, būklės.

5. Socialinės politikos tikslas yra, pasitelkiant Naujosios viešosios vadybos priemones, mažinti socialinę atskirtį, užtikrinti, kad būtų patenkinti esminiai žmonių poreikiai, kurie atitinka A. Maslowo poreikių hierarchiją: fiziologiniai, saugumo, socialiniai, saviraiškos.

6. Socialinė politika turėtų siekti sumažinti socialinę atskirtį įvairiuose visuomenės sluoksniuose, tiek įtraukdama marginalines grupes į visuomenę, tiek stiprindama socialinius visuomenės narių saitus.

7. Naujoji viešoji vadyba gali būti panaudota vykdam socialinę politiką ir veiksmingiau teikiant socialines paslaugas.

8. Naujosios viešosios vadybos įgyvendinimas viešajame sektoriuje, neskiriant pakankamo dėmesio socialinei politikai, socialinio pasitikėjimo stiprinimui ir pilietinės visuomenės kūrimui, bus nesėkmingas tiek dėl plataus visuomenės pritarimo Naujosios viešosios vadybos įgyvendinimui stokos, tiek dėl didelių sandorių sąnaudų.

9. Naujajai viešajai vadybai įgyvendinti Lietuvoje yra palankios sąlygos, nes kontinentinės Europos administracinės teisės tradicijos nėra giliai išsiskynios.

10. Naujosios viešosios vadybos ir pilietinę visuomenę kuriančios socialinės politikos derinys galėtų teigiamai paveikti Lietuvos valstybės raidą XXI amžiuje.

Gauta
2003 05 18

Nuorodos

¹ Pilietinės visuomenės kūrimo svarba akcentuojama su komunitarizmo judėjimu susijusių autorių darbuose. Žr.: Walzer M. Rescuing Civil society. *Dissent*, 1999 žiema. P. 62–67.

Literatūra

1. Bagdonas E., Bagdonienė L. *Administravimo principai*. Kaunas: Technologija, 2000. P. 128.
2. Christensen T., Laegreid P. (eds.). *New Public Management*. Aldershot: Ashgate, 2001.
3. Clarke J., Newman J. *The Managerial State*. London: Sage, 1997.
4. Green D. G. *Community Without Politics*. London: The Institute of Economic Affairs, 1994.
5. Flynn N., Strehl F. (eds.). *Public Sector Management*. London, New York: Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, 1996.
6. Honneth A. Recognition or Redistribution? Changing Perspectives on the Moral Order of Society. *Theory, Culture and Society*. 2001. Vol. 18. No. 2–3.
7. Inkeles A. Measuring social capital and its consequences. *Policy Sciences*. 2000–2001. Vol. 33. P. 245–268.
8. Lane J. E. *Viešasis sektorius*. Vilnius: Margi raštai, 2001.
9. Leončikas T. Komunitarizmas: tarp teorijos ir veiklos. *Filosofija. Sociologija*. 1999. Nr. 2.
10. Nacionalinis susitarimas siekiant ekonominės ir socialinės pažangos. 2002 m. gruodžio 3 d. www.3lrs.lt.
11. Nakrošis V. Lithuanian Public Administration: A Usable State Bureaucracy? *Journal of Baltic Studies*. 2001. Vol. XXXII. No. 2. P. 176.
12. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992.
13. Putnam R. D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
14. Ridley F. F. The New Public Management in Europe: Comparative Perspectives. *Public Policy and Administration*. Spring 1996. Vol. 11. No. 1.
15. Walsh K. *Public Services and Market Mechanisms*. London: Macmillan Press LTD, 1995.

Arvydas Guogis, Dangis Gudelis

CIVIL SOCIETY AND SOCIAL POLICY: POSSIBILITIES OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT

Summary

The article overviews the implementation of the New Public Management as a direction of public sector reforms,

analyses the relationship between the New Public Management and values of sociality, which include creation of the civil society and formation of social policy responsive to citizens' needs, discusses the perspectives and conditions for the New Public Management in Lithuania. The conclusion is made that the implementation of the New Public Management will be successful only if reforms in the public sector are related to the development of social trust in the society and the implementation of social policy. The article grounds the following statements:

1. Social trust is closely related to moral responsibility and civic consciousness. A society that is distinguished by a high degree of social trust and the members of which feel moral responsibility and commitment to citizenship may be called civil society.

2. Social trust is significant for a successful implementation of the New Public Management, because it decreases the transaction costs which arise when the New Public Management is practiced.

3. The implementation of the traditional welfare state and social policy in the Western countries at the end of the twentieth century faced some obstacles because of the challenges of globalization. Attempts to overcome them were made by reinventing social protection and strengthening the managerial approach to social administration.

4. The argumentation of conservatives and liberals that the welfare state should be replaced by the community without the state doesn't take into account the fact that the society is not mature enough in the civic sense to provide welfare to its members.

5. The goal of the social policy should be to decrease the exclusion and to guarantee the satisfaction of basic human needs by using the means of the New Public Management. The well known Maslow's hierarchy of basic human needs includes physiological, security, social, respect, and self-actualization needs.

6. Social policy should be targeted to decreasing the exclusion of different levels of society by both including the marginal groups into society and strengthening the social ties among society members.

7. The New Public Management could be used by carrying out social policy and providing social services more effectively.

8. The implementation of the New Public Management without paying enough attention to social policy, the development of social trust and creation of civil society will be unsuccessful due to the lack of social support and high transaction costs.

9. There are favourable conditions to implement the New Public Management in Lithuania, because here the traditions of the continental European administrative law are not deeply rooted.

10. Combining the New Public Management with the social policy that helps to create civil society could positively influence the development of the Republic of Lithuania in the twenty first century.

Key words: public sector, Weberian bureaucracy, New Public Management, social trust, civil society, social policy, welfare state