

SOCIALINĖ APSAUGA IR NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS ALTERNATYVA

Doc. dr. Arvydas Guogis

Mykolo Romerio universitetas, Viešojo administravimo fakultetas, Viešojo administravimo katedra
Valakupių g. 5, LT-10101 Vilnius
Telefonai 248 12 86, 8 674 1221
Elektroninis paštas a.guogis@lycos.com

Pateikta 2005 m. rugsėjo 17 d.

Parengta spausdinti 2005 m. lapkričio 23 d.

Santrauka

Straipsnyje apžvelgiami naujosios viešosios vadybos taikymo elementai Vakarų ir Lietuvos socialinio administravimo srityje. Teorinį pagrindą sudaro ekonominės, politinės ir socialinės kaitos sąlygos praėjusio amžiaus pabaigoje, kurios suponavo naujas – „aktyvios socialinės politikos“ ir naujosios viešosios vadybos paradigmas. Straipsnyje „atrandami“ atskiri naujosios viešosios vadybos pasireiškimo elementai Vakaruose ir Lietuvoje, keliamas tolesnių naujosios viešosios vadybos įgyvendinimo galimybių klausimas. Autorius remiasi ir savo, ir kitų tyrėjų amžių sandūroje atliktais socialiniais tyrimais.

Pagrindinės sąvokos: globalizacija, naujoji viešoji vadyba, socialinė politika, socialinė apsauga.

Įžanga

Vakarų pasauliui, ypač Vakarų Europos socialinei apsaugai, pirmieji pokario metai buvo savotiškas „aukso amžius“. Nors socialinės apsaugos sritis daugiausia plėtėsi ekstensyviu būdu, socialinės apimties ir skurdo likvidavimo laimėjimai Vakarų gerovės valstybėse akivaizdūs. Pasireiškė daugumos visuomenės sluoksnių, socialinių judėjimų ir politinių partijų pritarimas angažuotai socialinei politikai. Administraciniu požiūriu susikūrusiai socialinės apsaugos sistemai labiausiai tiko tradicinis, „vėberinis“, socialinio administravimo modelis. Tokia sistema daugiausia buvo nukreipta į socialinių išmokų plėtimo ir didinimo klausimus.

Praėjusio amžiaus pabaigoje dėl išaugusios globalizacijos, liberalizacijos, ekonomizacijos ir privatizavimo įtakos daugelyje socialinės apsaugos sričių ekstensyvi raida buvo apribota. Socialinei apsaugai atėjo viso labo „sidabrinis amžius“. Straipsnyje paliečiamas socialinės politikos paradigmos kaitos sąlygų ir prasmės klausimas bei nušviečiama naujo tipo – naujosios viešosios vadybos taikymo socialinio administravimo srityje alternatyva. Straipsnyje keliamas naujosios viešosios vadybos įgyvendinimo Vakaruose ir Lietuvoje klausimas, pateikiami kai kurie, autoriaus manymu, sėkmingi naujosios viešosios vadybos įgyvendinimo elementai Vakarų šalyse ir Lietuvoje.

1. Socialinė politika ir paradigmos kaita

Iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, kad socialinė politika ir naujoji viešoji vadyba turi arba gali turėti mažai ką bendra. Taip būtų, jeigu į socialinę politiką ir socialinę apsaugą žvelgtume iš kelių dešimčių metų perspektyvos. Nenagrinėdami su rinkos santykiais ir demokratija nesusijusios sovietinės sistemos, turėtume prisiminti, kad socialinė politika ir socialinė apsauga Vakarų šalyse iki aštuntojo dešimtmečio pabaigos buvo suprantama beveik vien kaip socialinių išmokų ir socialinių pašalpų sistema. Tokią socialinę politiką galima pavadinti „pasyviaja“ socialine politika. Ji rėmėsi „stigmatizuojančiu“ socialinių išmokų gavėjų supratimu. Daugelis tuometinės socialinės apsaugos sistemos dalyvių ilgą laiką išlikdavo tik kaip socialinių išmokų ir pašalpų gavėjai, neturėdami galimybių arba nepasižymėdami motyvacija „išeiti iš užburto rato“ ir grįžti į aktyvią veiklą bei visuomeninį gyvenimą. Tokia padėtis daugelį jų visiškai tenkino, nes visuomenės nuomonė jų atžvilgiu buvo patenkinama, o socialinės išmokos buvo didelės ir beveik kasmet didėjo. Tokiai įvykių raidai Vakarų šalyse didelės įtakos turėjo nuolat ge-

rėjantis ekonominis klimatas ir atitinkamai vis stiprėjantys institucinio-socialdemokratinio ir korporatyvni-bismarkinio modelių bruožai. Labiausiai šių dviejų didele valstybine įtaka socialinės apsaugos srityje pasižymintį modelių bruožai sustiprėjo Vakarų Europoje, ypač jos šiaurinėje ir vidurinėje dalyse. Šiaurės Europos šalyse susikūrė stiprus socialinės pilietybės teise paremtas socialinės apsaugos modelis, nukreiptas į universalias, nuo darbo rinkos mažai priklausančias išmokas. „Švediškas modelis“, kurio daugelį savybių turėjo ir Norvegija, Danija, Islandija bei Suomija, ilgą laiką po karo buvo tapęs stiprios valstybinės socialinės apsaugos simboliu, dėl išplėtotų socialinių programų jį retai drįsdavo kritikuoti sovietiniai ideologai, į jį pavydžiai ir atlaidžiai žvelgdavo kitų Vakarų šalių atstovai (Liudvinovičienė ir Guogis, 2004). Vidurinės kontinentinės Europos atskiros šalys taip pat turėjo daugiau arba mažiau institucinio universalaus modelio bruožų, tačiau faktiškai vyravo valstybinė darbo rinka, paremta socialine apsauga. Jos pagrindas buvo valstybinio socialinio draudimo sistema, paremta einamosiomis įmokomis ir išmokomis. Tokiame modelyje didelę reikšmę socialinių išmokų dydžiui turėjo padėtis darbo rinkoje, t. y. buvęs atlyginimo dydis ir darbo stažas. Pietų Europoje taip pat vyravo korporatyvinis-bismarkinis modelis, tačiau jam buvo būdingi ir klientelistiniai elementai, kurie Pietų Europos šalis orientavo į savotiškas „nomenklatūrines išimtis“ tam tikroms visuomenės grupėms, kurios protekcionizmo ir korupciniais kanalais išsikovodavo sau privilegijuotą padėtį. Svarbu pabrėžti, kad liberalaus marginalinio modelio, būdingo JAV, elementų Europoje, judant iš šiaurės į pietus, daugėjo. Labiausiai jais pasižymėjo Šveicarija, Italija, Ispanija, Portugalija ir Graikija. Didžiąsai Britanijai ir Airijai taip pat būdingi tam tikri marginalinio liberalaus modelio elementai, tačiau Didžiojoje Britanijoje pasireiškė ir kai kurios institucinio modelio savybės („Beveridžo“ modelis). Iki pat 8-ojo dešimtmečio pabaigos liberalūs, marginaliniai elementai pasižymėjo tendencija trauktis iš įvairių Europos šalių, ir jų reikšmė mažėjo nuolat užleisdama vietą instituciniams ir korporatyviniams elementams. Devintojo dešimtmečio pradžioje pasaulinėje ir Europos socialinėje politikoje prasidėjo atvirkštiniai procesai. Įvyko paradigminis lūžis, paskatinęs vis greitesnį liberalių marginalinių sistemų plitimą. Negalima teigti, kad visose šalyse procesai buvo panašūs. Šiaurės Europa ir Vidurio kontinentinė Europa ir dabar tebeišlaiko savo senąsias brangias kainuojančias valstybines socialinės apsaugos sistemas, o jų gyventojai itin priešinasi bet kokiam didesniam sistemų liberalizavimui ir privatizavimui (Ridley, 1996, p. 17). Pietų Europos šalys netgi sugebėjo rasti jėgų pradėti kopijuoti ir diegti įvairius Šiaurės Europos institucinio socialdemokratinio modelio elementus. Amžių sandūroje dėl to įmanoma aiškiau apibrėžti Pietų Europos modelį, nes Pietų Europoje jau reiškiasi visų įmanomų modelių savybės.

Bet kokiu atveju nagrinėjant dabartinio laikotarpio Vakarų socialinę politiką, būtina pripažinti, kad tradicinės visuotinės gerovės valstybės Vakaruose sunkiai atlaiko globalizacijos, liberalizacijos ir privatizavimo įtakas, o atskiri tradiciniai gerovės valstybių bruožai pasižymi tendencija silpnėti. Šį paradigminį lūžį atspindi įvairūs politiniai procesai, mažinantys politinių ideologijų skirtumus (pvz., socialdemokratų partijos atsisako kai kurių tradicinių vertybių), taip pat ekonominiai procesai, skatinantys privatizaciją ir beatodairišką pelno siekimą, bei kultūriniai procesai, menkinantys moralinių vertybinių elementų bei pasaulėžiūrų specifikos skirtumus. Kultūriniam ir dvasiniam gyvenimui Vakarų pasaulyje niekada nėra buvę tokių nepalankių sąlygų, kokios susidarė XXI ir XXI amžių sandūroje. Kultūrinė aplinka, nukreipta tik į jaunystės ir grožio vaizdinius idealus, didesnę privatinę nuosavybę ir beatodairišką pelną, iš esmės negali būti palanki socialinės rizikos asmenims, kuriuos lydi senatvė, invalidumas, ligos, nelaimingi atsitikimai ir nedarbas. Išvardytos socialinės rizikos rūšys, kartu su motinyste, skurdu ir socialine atskirtimi apibūdina socialinės apsaugos klientus. Svarbu tai, kad socialinės rizikos asmenys dažniausiai ne dėl savo kaltės tampa socialinės apsaugos klientais, jiems būdinga didesnė arba mažesnė marginalizacija, kuri gali baigtis visiška socialine atskirtimi ir asocialumu (Guščinskienė ir Brazienė, 2004). Kyla natūralus klausimas – ar naujajame, globalizuotame pasaulyje dar lieka vietos atjautai ir solidarumui, kokio pobūdžio socialinė apsauga reikalinga sprendžiant socialinės rizikos asmenų problemas?

Globalizacija dažniausiai skirtingai veikia skirtingas gyventojų grupes. Ji sudaro sąlygas „laimėtojams“ atsirasti ir išsilaikyti, tačiau skatina ir daugybės „pralaimėtojų“ atsiradimą. Socialinės stratifikacijos požiūriu globalizacija kuria savo antipodą – „glokalizaciją“, kuri savotiškai įkalina ir apriboja daugelį gyventojų dėl amžiaus, sveikatos, pajamų stygiaus. Nesant „pasyvių“ socialinės apsaugos priemonių, glokalizaciją patiriantiems asmenims kyla aktualūs išgyvenimo klausimai. „Pasyvi“ socialinė apsauga paženkлина savo klientus, kita vertus, kaip nustatyta globalizacijos epochoje, ji nėra veiksminga ta prasme, kad gražintų glokalizuotus asmenis atgal į darbo rinką arba bent palaikytų jų sugebėjimą pasirūpinti savimi buityje. Tokį požiūrį labai skatino socialinio administravimo efektyvumo poreikiai ir socialinės apsaugos sąnaudų svarba. Visuotinės ekonomizacijos epochoje į socialinį administravimą irgi pradėta žiūrėti kaip į tokią viešojo administravimo sritį, kuriai būtina modernizuotis ir prisitaikyti prie pasikeitusių aplinkybių. Socialinei apsaugai naujosios viešosios vadybos efektyvumo siekiniai gali tapti kur kas pavojingesni nei kitoms viešojo administravimo sritims, nes dėl pačios socialinės apsaugos ir socialinių paslaugų specifikos kiekybiniai efektyvumo rodikliai gali neatspindėti geresnio

darbo atlikimo ir sumenkinti socialinių paslaugų kokybės reikšmę. Tyrimai, atskleidžiantys klientų patenkinimo laipsnį suteikiamomis paslaugomis socialinėje apsaugoje, turi lemiamą reikšmę.

Naujoji viešoji vadyba socialinei apsaugai pirmiausia aktuali paradigminiu požiūriu. Jeigu sutinkame, kad valstybinė socialinė apsauga turi prasmę ir vertę, tai kaip ją paversti taip efektyviai veikiančia sistema, kad jos kritikai netektų argumentų dėl jos išardymo galimybių. Naujoji viešoji vadyba pasižymi tuo efektyvumo krūviu, kuris būtinas norint suaktyvinti ir su efektyvinti socialinio administravimo sistemą, pirma, ir svarbiausia, dėl klientų poreikių, antra, ne mažiau svarbu, dėl pačios valstybinės sistemos išlikimo fakto. Naujoji viešoji vadyba – tai privataus sektoriaus metodų taikymas viešojo, įskaitant ir socialinį, administravimo srityse. Atrodytų, kad laisvosios rinkos fundamentalistai turėtų džiaugtis tokia įvykių eiga, kai taikomi privataus verslo metodai, tačiau ne paslaptis, kad įvairios globalizuotos institucijos, pavyzdžiui, Pasaulio bankas, Lietuvos laisvosios rinkos institutas, nė nepastebi (arba apsimeta nepastebintys) šio pažangaus fakto, t. y. galimybės naujosios viešosios vadybos metodais efektyvinti viešąjį sektorių. Šios globalizuotos institucijos, taip pat Tarptautinis valiutos fondas, Pasaulinė prekybos organizacija ir daugelis kitų į socialinę apsaugą žiūri kaip į tam tikrą naštą, atsirandančią siekiant šalių ekonominės raidos ir pelno. Šis požiūris iš esmės nesuderinamas nei su humanistiniu požiūriu į visuomenę, nei su tuo požiūriu, kad marginalai yra ne kliūtis ar našta, o rezervas ir didesnės ekonominio vystymosi galimybės netgi vertinant grynai ekonominiu, darbo rinkos plėtimo požiūriu. Naujoji viešoji vadyba pabrėžia rezultatų, o ne proceso svarbą. Socialinės išmokos ir pašalpos labiau atitinka socialinio administravimo proceso padarinius, bet neduoda aiškiau matomų rezultatų, t. y. socialinės reintegracijos rezultatų. Vertinant socialinę apsaugą šiuolaikiškai, naujosios viešosios vadybos paradigmos požiūriu, ne tarpinės – tik socialinės rizikos asmenų išlikimą palaikančios priemonės, o galutiniai – socialinės reintegracijos rezultatai yra svarbūs, parodo tikrąjį socialinės apsaugos efektyvumo laipsnį. Lietuvos sąlygomis tai būtų klausimas – kiek riboto neįgalumo asmenų pradeda dirbti (pvz., socialinėse įmonėse), ar palaikomi socialinių darbuotojų patys namuose buitškai apsitarauja, kiek ilgalaikių bedarbių vėl randa darbą, kiek buvusių marginalinių grupių narių (pvz., išėjusių iš kalėjimų, narkomanų ir pan.) vėl pradeda dirbti arba tampa visuomeninių organizacijų nariais.

Socialinė reintegracija naujosios viešosios vadybos sąlygomis yra svarbiausias jos prasmės ir vertės įrodymas bei neginčijamas argumentas dėl „aktyvios socialinės politikos“ ir „aktyvios socialinės apsaugos“ būtinumo. „Aktyvi“, o ne „pasyvi“ socialinė politika yra iššūkis globalizacijos ir ekonomizacijos procesams. Į „pasyvią“, tik į išmokas žvelgiančią, sistemą reikia žiūrėti tik kaip į tam tikrą laiką būtinas išgyventi sistemos reikalingumą, kuris tarnautų kaip tikslas ir savotiškas galutinės socialinės reintegracijos atspirties taškas. Savaimė suprantama, kai kuriems socialinės rizikos asmenims, kaip daugeliui senyvo amžiaus arba neįgalių asmenų, socialinės išmokos visada bus vienintelės įmanomos socialinės apsaugos priemonės, tačiau tiems, kuriems galima daugiau padėti, naujosios viešosios vadybos priemonėmis būtina tai daryti. Šiuo atveju vėl kyla ideologinis paradigminis klausimas dėl viską ekonomizacijos epochoje lemiančių sąnaudų: kokios yra ekonominės sąnaudos socialinės reintegracijos atveju? Atsakymas vienas: sąnaudos „aktyvios“ socialinės politikos atveju yra dar didesnės negu vykdant „pasyvią“ socialinę politiką. Galutinei socialinei reintegracijai pasiekti reikia sutelkti daugiau lėšų ir parodyti daugiau pastangų, todėl laisvosios rinkos apologetai ir čia patenka į savotiškus intelektualinius „spąstus“. Jie, kritikuodami socialinę apsaugą, teigia, kad žmonės patys kalti dėl savo problemų, t. y. nieko nedaro, kad jų bloga padėtis pagerėtų, bet dėl to, kad jų padėtis iš tikrųjų virstų aktyvių darbo rinkos ir visuomeninių procesų dalyvių padėtimi, laisvosios rinkos fundamentalistai nenori pajudinti nė piršto ir tiesiog neigia bet kokios valstybinės socialinės apsaugos priemones. Tokie laisvosios rinkos apologetų argumentai neatlaiko jokios kritikos. „Aktyvi socialinė politika“ reikalauja ne mažiau, o daugiau socialinės apsaugos, daugiau sąnaudų ir pastangų jai įgyvendinti. Šios sąnaudos ir pastangos turi būti proporcingai ir efektyviai paskirstytos ir organizuojant, ir teikiant socialines paslaugas.

2. Lietuvos socialinės apsaugos pokyčiai globalizacijos ir naujosios viešosios vadybos sąlygomis

Žvelgiant į Lietuvos socialinės apsaugos struktūros pokyčius, kyla daugybė ne tik teorinio, bet ir praktinio pobūdžio problemų. Tradiciškai Lietuvoje per penkiolika trečiosios respublikos nepriklausomybės metų susikūrė tokia valstybinė socialinės apsaugos struktūra, kurią sudaro valstybinio socialinio draudimo („Sodros“) ir valstybinės socialinės paramos dalys. Socialiniam draudimui tenka 85 proc. visų socialinei apsaugai skiriamų lėšų, socialinei paramai – apie 13 proc. ir papildomoms, specialioms socialinėms išmokoms – apie 2 procentus. Valstybinė socialinio draudimo sistema apima draudimą nuo nedarbo, draudimą senatvės, neįgalumo, ligos ir nelaimingų atsitikimų darbe atvejais. Egzistuoja našlių ir našlaičių pensijos. Visos šios socialinės išmokos finansuojamos iš kelis milijardus litų suda-

rančio valstybinio Socialinio draudimo fondo, kurį sudaro valdyba ir 48 teritoriniai skyriai. 2004–2005 metais „Sodros“ reitingas pakildavo į trečią-kvirtą pozicijas tarp didžiausių Lietuvos institucijų ir organizacijų, daugiausia – dėl pagerėjusios darbo kokybės, retų skandalų ir kylančios darbuotojų kvalifikacijos. 2004–2005 metais „Sodros“ sistemoje antrą kartą, jau nedeklaratyviai, pradėtas taikyti „vieno langelio“ principas, išmokų gavėjai dažniausiai aptarnaujami pagal geriausius privataus verslo organizavimo metodus (Guogis, 2004 a, p. 100). Nors Lietuvai ir toliau gresia gyventojų senėjimo ir emigracijos problemos, amžių sandūroje „Sodros“ biudžetas pasidarė perteklinis, šiek tiek buvo padidintos pensijos. 2003–2004 metais Lietuvoje pradėta vykdyti pensijų reforma, kuri atitraukė dalį „Sodros“ lėšų privatiems pensijų fondams kurti. Pagal privačių pensijų fondų įstatymą 2,5 proc. nuo „Sodros“ įmokų tarifo (kiekvienais vėlesniais metais – 3,5; 4,5 ir 5,5 proc.) dirbantys asmenys turi teisę pervesti į privačių pensijų fondus ir taip papildomai draustis senatvei. 2004 metų pabaigoje privačių pensijų fondų sistemoje draudėsi maždaug pusė visų dirbančių žmonių. Privačių pensijų fondų sistemą galima vertinti kaip dalinį „Sodros“ privatizavimą. Pensijų reformą Lietuvoje galima vertinti kaip tipišką globalizacijos padarinį, kapitalo rinkos interesų sklaidą ir savotišką „naujosios viešosios vadybos“ elementų taikymą, kai atskiros socialinės paslaugos (šiuo atveju – senatvės pensijų teikimas) perduodamos į privačių subjektų rankas tikintis, kad tai padidins būsimas senatvės pensijas dėl sėkmingų privačių investicijų grąžos ir sumažins valstybinės socialinės apsaugos sistemos našta. Daugybė privačių fondų išlikimo arba galimo bankroto dėl nepalankios ekonominės konjunktūros, išgrobstymų klausimų lieka neatsakyti, nors yra nemažai ekonominių ir administracinių „saugiklių“, kurie buvo įdiegti norint apsaugoti pensijų klientus nuo rizikų. Didelės privačių pensijų fondų administravimo sąnaudos, palyginti su „Sodra“, taip pat socialinio solidarumo paneigimas visuomenėje yra dideli privačių pensijų fondų reformos trūkumai. Taip pat aiškėja, kad daugelis privačių pensijų fondų investicijų tenka ne Lietuvai, kaip buvo propaguojama anksčiau, o tarptautinei, faktiškai – užsienio kapitalo rinkai.

Globalizacija ir naujoji viešoji vadyba plinta ir į socialinės paramos struktūrinę dalį, kurią sudaro ribotos socialinės pašalpos, nemokamas mokinių maitinimas ir stacionarinės bei nestacionarinės socialinės paslaugos. Senajam administraciniam modeliui buvo būdingos stacionarinės paslaugos ir didelis stacionarines paslaugas gaunančiųjų skaičius. Lietuvoje stacionariųjų paslaugų plitimas sustabdytas 1998 metais, kai stacionariųjų paslaugų įstaigų skaičius nusistovėjo, o įvairių rėmimo projektų sumažėjo iki minimumo. Globalizacijai ir naujajai viešajai vadybai būdingesnė nestacionariųjų socialinių paslaugų sklaida, daugiausia dienos centrų ir paslaugų namuose forma. Didelė paskata nestacionarioms socialinėms paslaugoms stiprėti buvo 1999 metais priimtas „Viešojo administravimo įstatymas“, kuriame savivaldybių socialinės paramos skyriai numatyti padalyti į socialines paslaugas organizuojančius ir socialines paslaugas teikiančius dalinius. Savivaldybės tai greitai įgyvendino. Tai sudarė savivaldybėms geresnes sąlygas plėtoti socialines paslaugas programų, sutarčių ir nevyriausybiinių bei privačių organizacijų samdymo socialinėms paslaugoms teikti būdu. Tai – tipiškas naujosios viešosios vadybos devoliucijos, decentralizacijos ir dekoncentracijos pavyzdys, atitinkantis globalizacijos epochos fragmentacijos ir pliuralizmo siekius. Galima paminėti tą faktą, kad kai kuriose užsienio šalyse (pvz., Norvegijoje, Švedijoje, Didžiojoje Britanijoje) ne tik savivaldybių lygmeniu, bet ir labiau centralizuotose valdymo institucijose kartais dėl to, kad reikia, kartais dėl mados siekiama decentralizacijos. Norvegijos socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje egzistuoja jau ne du – A (politinio pasitikėjimo) ir B (vidurinėsios administravimo grandies), bet ir C padalinys, kuris skirtas netipiškiems klientų poreikiams tenkinti (Guogis, 2004 b, p. 10). Tai – savotiška „greitoji pagalba“ ir alternatyva sustabarėjusiam tradiciniam administravimo modeliui, kuris žinomas kaip labai reglamentuotas vėberinis hierarchinis modelis. Naujoji viešoji vadyba susiaurina politinį ir teisinį ir iškelia vadybinį bei ekonominį aspektus. Akivaizdu, kad anglosaksiškose šalyse, kuriose vadybinė ir ekonominė paradigma vyrauja, įgyvendinti naujosios viešosios vadybos metodus lengviau nei administracine teise besivadovaujančioje kontinentinėje Vakarų Europoje, ypač Prancūzijoje ir Vokietijoje. Nuneigti pastarųjų šalių indėlių į socialinių programų plėtojimą neišmintinga. Akivaizdu, kad kontinentinės Europos šalys, ypač Šiaurės Europa, nepaisant mažesnių naujosios viešosios vadybos aspiracijų, ir toliau pirmauja anglosaksiškųjų šalių atžvilgiu, todėl iškelti vieną modelį kito modelio atžvilgiu galima tik konkrečiai apibrėžtu klausimu.

Atskiro aptarimo reikalauja anachronistiška specialiųjų papildomų socialinių išmokų sistema Lietuvoje. Ji yra visiškai atgyvenusi ir jokiais argumentais nepateisinamas reikšminys globalizacijos ir naujosios viešosios vadybos sąlygomis. Specialios papildomos išmokos Lietuvoje skiriamos nusipelnusiems asmenims, įvairių jėgos struktūrų atstovams, mokslininkams, teisėjams ir pan. Beveik kiekvienais metais ši sistema dar išsiplečia (paskutinis atvejis – paskiriant signatarų rentas). Ši protekcionistinė klientelistinė sistema nesiremia joku draudžiamuoju principu ir yra panaši į atskirų Pietų Europos (Graikijos) arba Lotynų Amerikos šalių nomenklatūrinės pensijas (Guogis, 2003, p. 12). Niekur išsivysčiusiose Vakarų šalyse tokios sistemos nėra, ji ydinga ir dėl savo finansinių įsipareigojimų, ir dėl vertybinių bei moralinių priežasčių. Bėga metai, ir ši sistema yra ne siaurinama, o atvirkščiai – plečiama.

Kaip matyti iš pateiktų pavyzdžių, socialinėje srityje veikia daug skirtingų veikėjų ir pasireiškia viena kitai prieštaringos tendencijos. Globalizacijos skatinami nauji elementai kaitaliojasi su istoriniais, atgyvenusiais elementais. Kai kurie „senoviniai“ reiškiniai ir sprendimo būdai nepraranda aktualumo ir šiomis dienomis. Nepaisant didesnės nevyriausybių ir privačių organizacijų svarbos organizuojant ir teikiant socialines paslaugas bei labdarą, valstybinės socialinės apsaugos institucijos ir jų funkcijos tebelieka svarbiausios. Naujosios viešosios vadybos sąlygomis pasikeičia akcentai. Viešasis administravimas pasižymi penkiomis funkcijomis – paskirstymo, perskirstymo, reguliavimo, institucijų kūrimo ir paslaugų, o naujoji viešoji vadyba pabrėžia penktąją – paslaugų – funkciją, kai viešojo (socialinio) administravimo klientai vertinami kaip socialinių paslaugų „vartotojai“, o paslaugų suteikimo greitis ir kokybė tampa lemiamais kriterijais vertinant socialinės apsaugos veiksmingumą. Ne visada tokioje situacijoje globalizacija fragmentuoja ir skaido, kartais jai reikalingi ir nacionaliniai arba labiau centralizuoti sprendimai, juo labiau kad Europos Sąjunga socialinę apsaugą palieka nacionalinei jurisdikcijai ir kompetencijai. Europos struktūrinių fondų – Europos socialinio fondo ir Europos regioninės plėtros fondo parama remiant socialinius sprendimus Lietuvoje irgi pasižymi tam tikromis centralizuojančiomis, reguliuojančiomis ir nukreipiančiomis tendencijomis. Vietos lygiu socialinėje srityje irgi įmanomi įvairūs vienijantys, „jungiantys“ sprendimai ir projektai. Esant lėšų pertekliui, sekant Norvegijos pavyzdžiu, būtų įmanoma visų socialinių paslaugų teikimą „sujungti po vienu stogu“. Klientui taip patogiau.

Bet kokių atveju socialinės apsaugos kritikai netektų argumentų, jeigu valstybinės socialinės apsaugos organizatoriai ir teikėjai plačiau taikytų įvairius privačiame versle taikytus metodus. Vienas iš jų galėtų būti „benchmarkingo“, t. y. geriausios praktikos siekimo ir sekimo metodas, dar kitaip vadinamas „sugretinimo“ metodu. Taip tarp įvairių struktūrinių valdymo lygmenų, šakos ar organizacijos dalių „atrandama“ geriausia praktika (arba praktikos), kuria rekomenduojama (arba privaloma) sekti labiau atsilikusiesiems. „Sugretinimo“ metodas, kai siekiama daryti įtaką atsiliekantiems, skatina konkurenciją socialinio administravimo srityje ir skatina dirbti efektyviau. „Sugretinimo“ metodas teoriškai ir praktiškai susijęs su ES socialinėje politikoje priimtu atviro koordinavimo metodu, kuris skatina aktyviai mokytis vieniems iš kitų. 2004 metais Mykolo Romerio universiteto ir Lietuvos savivaldybių asociacijos tyrėjams atlikus „sugretinimo“ tyrimą „Socialinių paslaugų tobulinimas Lietuvos savivaldybėse“ paaiškėjo, kad organizuojant ir teikiant socialines paslaugas Lietuvoje susiformavo trys – geriausiai, vidutiniškai ir blogiausiai dirbančios miestų ir rajonų savivaldybių grupės. 2004 metais atliktas „Ekonominių svertų Lietuvos savivaldybėse“ tyrimas parodė tam tikrus organizacinius nesklandumus organizuojant socialines paslaugas ir vertinant jų normatyvus. 2004 metais atliktos socialinių paslaugų namuose klientų apklausos neparodė paslaugų vartotojų nusivylimo paslaugų kokybe – dauguma klientų buvo patenkinti namuose teikiamų paslaugų kokybe.

Tarp žinomesnių naujosios viešosios vadybos metodų būtina išskirti ISO 9000 standartų taikymą, visuotinę kokybės vadybą, prioritetinį planavimą ir „globalaus biudžeto“ sudarymą. Remiantis naująja viešąja vadyba, sutaupyti šiais metais viešosios organizacijos lėšos gali būti perkeltos į kitų metų biudžetą, priešingai senojo administracinio modelio nuostatai, kad sutaupyti lėšos yra nepanaudotos lėšos ir jų pagrindu turi būti sumažintas kitų metų biudžetas. Prioritetinis planavimas, plačiai taikomas Šveicarijos vokiškuose kantonuose, pasižymi išlyginamuoju poveikiu, kai atsilikusios šiais metais veiklos sritys kitų metų plane „pastatomos“ į pirmas pozicijas tam, kad būtų įveiktas atsilikimas. Taip, sakysime, penkios planinės dalys metai po metų keičiasi, o atsiliekančios sritys pasiveja pirmaujančiausias. Socialiniam administravimui prioritetinis planavimas ypač aktualus, turint omenyje tai, kad atskiri regionai arba gyventojų grupės nuolat arba kartkartėmis atsiduria socialinėje atskirtyje.

Kiti būdai gerinant socialinį administravimą naujosios viešosios vadybos kontekste Lietuvoje turėtų būti iš socialinių tyrimų srities. Pažangūs socialinės atskirties tyrimai, kurie padėtų nustatyti naujosios viešosios vadybos siekiamus socialinės reintegracijos rezultatus, gali būti vykdomi panaudojant „tyrimus dalyvaujant“. „Tyrimas dalyvaujant“ numato tyrėjo iš šalies patekimą į marginalinės grupės vidų, ir tiriamiesiems – socialinėje atskirtyje esantiems asmenims – žinant bei pritariant, kad jie būtų tiriami, bendromis pastangomis ieškoma išeities iš susidariusios nepalankios padėties. Socialinės apsaugos priklausomybei nuo rinkos apskaičiuoti ypač tinka dekomodifikacijos laipsnio skaičiavimai. „Vystymosi gerovės“ tyrimai leidžia socialinėje atskirtyje atsidūrusius gyventojus apžvelgti kaip ekonomikos augimo rezervą ir potencialą. Garsusis Gini koeficientas parodo socialinės nelygybės laipsnį šalyje. Vieno arba kito rodiklio pabrėžimas kitų atžvilgiu gali sudaryti iškreiptą socialinės srities vaizdą. Vertinant socialinio administravimo laimėjimus ir trūkumus, reikėtų dažniau vadovautis agreguotais socialiniais rodikliais, tokiais kaip „socialinės raidos“ indeksas, skurdo indeksas ar „socialinės kokybės“ lygis. Žmogaus socialinės raidos indeksas rodo šalies vietą tarp kitų pasaulio šalių atsižvelgiant į gyventojų gyvenimo trukmę, išsilavinimą ir pajamas. Skurdo rodikliai parodo santykinę arba absoliučią skurdo ribą šalyje. Neseniai Olandijoje susibūrusi tyrėjų grupė pradėjo ieškoti kiekybinių charakteristikų „socialinei kokybei“ apskaičiuoti. „Socialinės kokybės“ kvadrantą sudaro institucijų nulemtas socialinio ir ekonominio saugumo lygis, organizacijų nulemta socialinė įterptis, bendruomenių skatinama

socialinė sanglauda ir grupių bei piliečių veikiamas įgalinimas (Guogis, 2004 b, p. 12). Socialinį ir ekonominį saugumą (angl. *socio-economic security*) išreiškia vienokios arba kitokios asmens pajamos. Tai gali būti atlyginimas už darbą, dividendai arba socialinės išmokos. Socialinę įterptį (angl. *social inclusion*) sudaro viskas, kas yra ne socialinė atskirtis suprantant ją kaip priklausymą formaliems dariaims, institucijoms ir organizacijoms. Socialinei sanglaudai (angl. *social cohesion*) priklauso neformalūs, asmeniniai ir bendruomeniški socialiniai ryšiai. Čia ypač svarbūs socialinio kapitalo ir socialinio pasitikėjimo dydžiai. Įgalinimą (angl. *empowerment*) sudaro atskirų asmenų arba kolektyvinės galimybės priimti (galutinius) sprendimus ir galimybė patiems, o ne aplinkybėms veikti savo gyvenimą. Savime suprantama, kad agreguoti socialinės srities rodikliai tik iš dalies parodo socialinio administravimo veiksmingumą. Daugybė nuo socialinio administravimo nepriklausančių arba mažai priklausančių objektyvių rodiklių, pavyzdžiui, BVP dydis, darbo etika, bendras kultūros lygis ir pan., dažnai pasižymi ne mažesne reikšme vienokiems ar kitokiems socialinių rodiklių dydžiams. Svarbu tai, kad taikant naujosios viešosios vadybos metodologiją organizuojant tyrimus, kyla „metodologinė grėsmė“ fragmentuoti ir „skaldyti“ veiksmingumą, kaip tikslų siekimo matą, į atskirus uždavinius tam, kad būtų galima tiksliau apskaičiuoti įvairius rodiklius. Naujosios viešosios vadybos metodologija neretai trukdo bendresniam, holistiniam, į visumą orientuotam supratimui, problemų kėlimo būdai ir problemų sprendimui. Ne tik tyrėjams, bet ir administratoriams reikia vengti naujosios viešosios vadybos pastangų iš esmės pašalinti sisteminį holistinį mąstymą, kuris buvo būdingas tradiciniam viešojo (socialinio) administravimo modeliui.

Išvados

1) Dėl globalizacijos „pasyviają socialinę politiką“ keičia „aktyvioji socialinė politika“, kuri kaip svarbiausią komponentą kelia ne socialinių išmokų, o galutinės socialinės reintegracijos uždavinius.

2) Nepaisant kai kurių teigiamų socialinės apsaugos aspiracijų šiuolaikiniame pasaulyje, daugiausia dėl beatodairiškos liberalizacijos, ekonomizacijos ir privatizacijos senosiose, pokarinėse gerovės valstybėse buvo mažiau socialinio atsilikimo negu dabar.

3) Šie pokyčiai reiškia didelį paradigminį lūžį, kuris daro įtaką visai Vakarų socialinio administravimo sistemai. Ši sistema naują viešąją vadybą taiko arba visą, arba atskiromis dalimis.

4) Lietuvoje, kaip ir kitose Rytų Europos šalyse, naujosios viešosios vadybos taikymas dar labai atsilieka dėl klientelizmo, korupcijos ir tokių sisteminių „atsilikimo elementų“, kaip specialių papildomų socialinių išmokų egzistavimas, tačiau atskiri „sugretinimo“ („*benchmarking*“) metodo taikymo pavyzdžiai ir naujų socialinių tyrimų metodų taikymas leidžia tikėtis, kad naujoji viešoji vadyba socialinio administravimo srityje Lietuvoje užims svarbesnę vietą.

LITERATŪRA

1. **Guogis A.** Globalizacijos poveikis socialinei apsaugai ir socialinei atskirčiai // Politologija. 2004. Nr. 4.
2. **Guogis A.** Naujosios viešosios vadybos metodologijos ir priemonių taikymas gerinant Lietuvos socialinį administravimą ir socialinės atskirties tyrimus // Viešoji politika ir administravimas. 2004. Nr. 9.
3. **Guogis A.** On the Lithuanian Social Policy Model and Factors Influencing It // Socialinis darbas. 2003. Nr. 2 (4).
4. **Guščinskienė J., Brazienė R.** Socialinės atskirties modeliai Lietuvoje // Filosofija. Sociologija. 2004. Nr. 4.
5. **Liudvinovičienė A., Guogis A.** Lietuvos ir Švedijos socialinės politikos lyginamoji analizė // Viešoji politika ir administravimas. 2004. Nr. 8.
6. **Ridley F. F.** The New Public Management in Europe: Comparative Perspectives // Public Policy and Administration. 1996. No. 1. Vol. 11.

SOCIAL SECURITY AND THE ALTERNATIVE OF NEW PUBLIC MANAGEMENT

Assoc. Prof. Dr. Arvydas Guogis

Mykolas Romeris University

Summary

The article deals with global social security situation in general and situation in Lithuania in particular. It also analyses the implementation of New Public management in Western and Lithuanian social administration. There are compared social security paradigms and in relation to that a brief comparison of social policy models is made. Economical, political and social change conditions in the end of last century form theoretical background for new – “active social policy” and New Public Management paradigms. The significance of New Public Management in social administration is stressed. Final social reintegration, not only the benefits are the aim of this new policy. The author reveals some elements of New Public Management in the West and Lithuania and poses a question about further opportunities of New Public Management implementation. Besides many quantitative surveys and research conducted by various authors, mainly qualitative analysis is used in the article by the author.

Keywords: globalisation, New Public Management, social policy, social security.