

## III. SOCIOLOGIJA IR SOCIALINĖ POLITIKA

### VIEŠOJO VALDYMO EVOLIUCIJA XX–XXI A. SANDŪROJE: SOCIALINĖ DIMENSIJA

**Prof. dr. Alvydas Raipa**

Kauno technologijos universitetas, Socialinių mokslų fakultetas, Viešojo administravimo katedra  
Donelaičio g. 20, LT – 44539 Kaunas  
Telefonas (8 37) 300 110  
Elektroninis paštas alvydas.raipa@ktu.lt

*Pateikta 2011 m. kovo 15 d.*

*Parengta spausdinti 2011 m. balandžio 27 d.*

#### **Anotacija**

Straipsnyje analizuojama viešojo valdymo šiuolaikinio etapo evoliucijos procesai, turintys įtakos (tiesiogiai ir netiesiogiai) naujojo viešojo valdymo paradigminių nuostatų, viešųjų institucijų veiklos, orientuotos į naujų, daugiau humanistinio, socialiai orientuoto valdymo formų įtvirtinimo, formuojant ir įgyvendinant viešąją politiką, viešosioms programoms ir projektams. Detalizuojant naujojo viešojo valdymo indikatorius, galima teigti, kad vienu iš esminių jų yra laikomas tolesnės viešojo valdymo demokratizavimo plėtros ideologijos įsitvirtinimas, tarpsektorinės sąveikos plėtra, tiesiogiai įvedanti į viešųjų organizacijų veiklos arsenalą platesnes politikos formavimo bei įgyvendinimo reikšmes, labiau įvertinant visuomeninių socialinių procesų reguliavimo ir dereguliacijos tendencijas, ieškant naujų socialinės politikos problemų sprendimų rengimo bei įgyvendinimo metodų ir procedūrų. Esminės teorinio metodologinio tyrimo projekcijos yra skirtos atskleisti naujosios viešosios vadybos valdymo modelio (pabrėžusio rinkos mechanizmų transformavimo į viešojo sektoriaus veiklos praktiką, tikslingumą) įgyvendinimo rezultatus, t. y. pozityvius valdymo sistemos pokyčius ir konstatuojamas disfunkcines reikšmes bei apibendrinti kol kas negausias teorines naujojo viešojo valdymo doktrinos (besiformuojančios) nuostatas. Naudojant sisteminę procesinę tyrimo priegą, straipsnyje siekiama apibrėžti ir detalizuoti šiuolaikinio viešojo valdymo etapo evoliucijos poveikį, formuojant naujas socialiai orientuoto valdymo tendencijas ir kryptis.

**Reikšminiai žodžiai:** naujoji viešoji vadyba, naujasis viešasis valdymas, organizacijų socialinė atsakomybė, socialiai orientuota viešoji politika.

#### **Įvadas**

Šiuolaikinės teorinės viešojo valdymo evoliucijos, demokratizavimo problemos ir valdymo praktika tęsia tradicines diskusijas, kurių centrinė ašis yra sąveikos tarp valdžios struktūrų, nustatančių valdymo regulacijas, standartizuojančius organizacijų bei individų elgseną ir piliečių, kuriems ne visos viešojo valdymo objektyvios bei (ypač) subjektyvios taisyklės, kodeksai, ribojantys atskirų socialinių grupių interesus, ne visada tinkami valstybinio reguliavimo principai yra mėgiami, o dažnai ir nepriimtini. Aštriosios diskusijos kyla dėl viešojo valdymo reformų (kartais pridengiant jų ydingumą modernizavimo strateginiais principais, visuomeninių santykių reguliavimo pertvarkymų būtinumu ir kt.), siejamų su valstybės paskirstymo, persikirstymo ir reguliavimo viešosiomis politikomis, nesugebančiomis užtikrinti daugumos suinteresuotųjų socialiai orientuotų lūkesčių: gyvenimo lygio, gyvenimo sąlygų,

socialinio draudimo, socialinės rūpybos, švietimo bei sveikatos apsaugos. Tokios reformos ir nepalankiausiai vertinamos. **Tyrimo objektas** – viešojo valdymo evoliucijos socialiniai aspektai. **Tyrimo tikslas** – atskleisti viešojo valdymo socialinių dimensių ypatumus, naujai viešajai vadybai evoliucionuojant į naująjį viešąjį valdymą. **Tyrimo metodai**: mokslinės literatūros metaanalizė, teorinis modeliavimas, naujų besiformuojančios viešojo valdymo ideologijos ir praktikos duomenų analizė bei prognozavimas.

## 1. Viešojo valdymo evoliucija ir jos socialinės pasekmės

Analizuojant socialinių mokslų pokyčius XX–XXI a. sandūroje, iškyla būtinumas turėti žymiai universalesnį metodologinį instrumentarijų, kadangi globalūs visuomenės socialiniai, ekonominiai pokyčiai keičia nusistovėjusias vertybes, finansinės sistemos funkcionavimo tradicijas, sukelia struktūrinius pasaulio regionų konfliktus, atskirų visuomenės sluoksnių poliarizaciją, neprognuozuotus įtampos laukus.

Viešojo valdymo plėtra (kaip mokslo ir kaip praktikos) tampa minėtų procesų sąveikos, susidūrimų, integracijos viena iš centrinių sričių, kadangi viešojo valdymo (politikos ir administravimo) pokyčius lemia globalizacijos aplinka. Taip pat viešojo valdymo teorinės nuostatos, formuojamos daugelio socialinių mokslų, gali padėti kontroliuoti daug universalesnes metodologines, socioekonominės, kultūrideologines projekcijas, orientuojančias į naujų humanistinių, socialiai orientuotų viešojo valdymo tendencijų ir vektorių įtvirtinimą praktinėje šiuolaikinių viešųjų organizacijų veikloje.

Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčiai mokslinėje literatūroje suprantami kaip naujosios viešosios vadybos paradigmos susiformavimas XX a. 9–10 dešimtmetyje ir dominavę kaip teorinių doktrinų visumos inkrementinis evolucionavimas į naująjį viešąjį valdymą, dabartiniu metu jau turi daug dekompozicinių determinantų, kurie kažin ar gali būti įvardijami kaip solidi paradigmatinė mokslinių požiūrių konstrukcija. Kadangi iš esmės teoretikai dabartiniu metu gali pasitenkinti tik pirmųjų minėto evolucionavimo pasekmių ir rezultatų apibendrinimais, negausiais kompleksiniais šių procesų tyrimais. Dabartinė praktika, visuomenės pozicija daug labiau orientuota į liberalesnes vertybes: sprendimų alternatyvas ir veiklą, pasirinkimo laisvių ir teisių užtikrinimą, valdymo struktūrų kontrolę, jų socialinės atsakomybės didinimą. Taip pat šie pozityvūs liberaliosios ideologijos akcentai, kaip parodė naujosios viešosios vadybos įgyvendinimo praktika, dažnai pernelyg pabrėžia liberalizmo bei rinkos modelių taikymo orientaciją. Sterilus (vadybinis) valdymo stilius, kartais dirbtinai perkeltos verslo sektoriaus valdymo tradicinės vertybės, neleido įtvirtinti visuomenės valdymo humanistinius pradus, didino socialinę diferenciaciją, toliau reiškėsi visuomenėje didindamos socialinę riziką, gilindamos socialinės atskirties faktorius.

Visuomenė laukia iš viešojo sektoriaus institucijų veiklos rezultatyvumo, efektyvių priemonių, valdant visų rūšių išteklius. Todėl itin svarbūs viešojo valdymo vertinimo kriterijai, kurie gali padėti apibrėžti socialines dimensijas viešojo valdymo struktūroje. Tačiau neretai piliečių interesų, jų teisėtų lūkesčių įgyvendinimą itin sunku pamatuoti, atliekant finansinį, socialinį veiklos auditą. Labai dažnai auditorių vertinimai yra pernelyg formalūs, nes institucijų socialinės atsakomybės visuomenei kriterijai yra itin sunkiai formuluojami ir galimybės jais naudotis veiklos vertinimo procese dažnai lieka tik gerais ketinimais, pasamprotavimais apie „bendrašias“ atsakomybės formas, jų nekonkretizuojant. Taip pat galima pripažinti, kad visuomenė (piliečiai) jų socialinių poreikių tenkinimo lygį supranta ir vertina nevienodai, dažnai neobjektyviai. Valdžios institucijoms tada atsiranda didesnių galimybių manipuluoti „socialinio solidarumo“, „socialinės atjautos“, „socialinės atsakomybės“ dimensijomis. Piliečiai dažnai patiria teisioginį valdžios institucijų manipuliavimą ir net yra viktimizuojami. Todėl pilietinė visuomenė dažniau nemato viešųjų institucijų veikloje pozityvių elementų, o itin jautriai reaguoja į nerezultatyvius sprendimus ir jų pasekmes (Yang ir Holzer, 2004).

Naujoji viešoji vadyba, kaip teorija, formavosi remiantis gerąja Vakarų valstybių (visų pirma Jungtinės Karalystės ir JAV) viešojo valdymo praktika, liberalios minties įvairove, rinkos ideologinėmis doktrinomis, kurios buvo pagrindas vėberinio-vilsoninio tradicinio viešojo administravimo formų permanentiniam evolucionavimui į naująją viešąją vadybą. „Geroji“ praktika JAV, Jungtinėje Karalystėje, kuri buvo paremta rinkos metodų viešajame sektoriuje platesniu taikymu, veiklos „marketizavimu“, skynėsi kelią gana sunkiai. Tai liudija neseniai viešai paskelbti Jungtinės Karalystės valdžios institucijų archyvai, iš kurių matyti, kad apie 1980 m. M. Thatcher vyriausybė turėjo dėti milžiniškas pastangas, reformuodama viešąjį sektorių, bandydama taikyti būsimus naujosios viešosios vadybos elementus, diegdama naujus valdymo ir viešųjų paslaugų teikimo būdus (Bovaird ir Loeffler, 2009, p. 9–11).

Vienas iš svarbiausių naujosios viešosios vadybos skiriamųjų bruožų yra jos kaip valdymą reformuojančios vadybos ideologijos kompleksinė sandara, jos daugiadimensiškumas ir jos evoliucinis tęstinis pobūdis. Kitaip tariant, jei priimsime doktrininį teiginį apie permanentinį vėberinio-vilsoninio

administravimo evoliucionavimo į naująją viešąją vadybą pobūdį, tai reikštų, kad naujoji viešoji vadyba neišvengiamai turi tęsti ir užtikrinti permanentinį viešojo valdymo reformų pobūdį, sistemingai taikant monitoringą, atlikti pastovią veiklos procesų, vadybos technologijų reinventorizaciją, skatinti nuolatinės diskusijas ir kelti argumentavimo lygį. Tai reikštų, kad socialinė viešojo valdymo praktika yra ir privalo būti nuolat tyrinėjama bei sąmoningai reformuojama, t. y. stiprinama subjektyvios veiklos (piliečių, politinių partijų, visuomenės organizacijų) dimensija, taip stiprinant valdymo procesų kokybę ir pilietį kaip vartotoją vis labiau įtraukiant į viešųjų paslaugų kokybės standartų užtikrinimą, t. y. atsiranda viešųjų paslaugų bendrojo kūrimo (valstybės institucijų ir piliečių – vartotojų sąveikos) dimensija (Peters, 2002, p. 35).

Įgyvendinant įvairiausių lygių (nacionalinio ir subnacionalinio) valdymo procesų decentralizavimo tendencijas, buvo plečiami politikos ir vadybos tinklų teoriniai postulatai bei tinklinių struktūrų praktinio kūrimo ir jų veiklos efektyvinimo galimybės, didinami vadybinių metodologijų (konstruktų, modelių, metodų ir veiklos procedūrų visumos) įgyvendinimo užmojai, esminiu tikslu laikant galutinio rezultato – efektyvumo kriterijų, klientų geresnio aptarnavimo, teikiant paslaugas, kriterijų. Daugelis šių procesų ir tendencijų išties buvo reikšmingi, tobulinant valstybės reguliavimo bei paskirstymo funkcijas, ugdant vadybinius organizacijų ir jų personalo gebėjimus. Naujoji viešoji vadyba taip pat suprantama kaip permanentinis kontraktavimo, rinkos elementų plėtros ir tobulinimo, t. y. antrepreneriško valdymo lygmens didėjimas, visaapimantis konkurencijos mechanizmo viešajame sektoriuje išvystymas ir kt. (New Public Management, 2005, p. 110–111; 163; 195).

## 2. Naujojo viešojo valdymo socialiniai aspektai

Šiuolaikinis biurokratinio valdymo traktavimas visų pirma siejamas su valdymo kokybiniais pokyčiais, t. y. svarbiausiu vertinimo kriterijumi tampa tai, kaip biurokratija dabartiniu metu reprezentuoja valdymo kokybę bei kaip įgyvendinamos socialiai orientuotos politikos dimensijos, tokios kaip lygių galimybių užtikrinimas praktikoje, institucijų socialinė atsakomybė ir kitos bendros bei specifinės socialinės, moralinės reikšmės, jų praktinė legitimacija. Esant tokiai situacijai, demokratinėje valstybėje valdymo biurokratija siekia užtikrinti stabilumą ir įvairias reguliavimo bei kontrolės formas. Piliečių dalyvavimas yra siejamas visų pirma su politinėmis, demokratinėmis teisėmis, su jų aktyviu dalyvavimu bendrai kuriant viešąją vertę. Piliečius traktuojant vien kaip klientus arba vartotojus, neskatinamas spartus valdymo procesų demokratizavimas. Dabartiniu metu tai matome analizuodami naujosios viešosios vadybos doktrinos įgyvendinimo rezultatus, atskleidžiančius daug šios viešojo valdymo farmacijos disfunkcijų, kurių didelė dalis vienaip arba kitaip siejama su socialiniais visuomenės tikslais ir problemomis, juos įgyvendinant (Groeneveld ir Van de Walle, 2010, p. 252–253).

Socialinė viešojo valdymo dimensija šiuolaikiniame etape yra nulemta tam tikrų veiklų ir aplinkybių viešojo sektoriaus valdymo lauke ir apskritai visoje socialinėje erdvėje bei bendriausiai suprantama kaip globali arba tinklų visuomenė su nenusipėjamu kontekstu, kurioje vyrauja procesų dalyvių įvairovė ir jų veiklos bendrumo bruožai.

Tokį sociumą teoretikai įvardija maždaug nuo 1980 m., kai lokali visuomenė, šalių arba jų grupių socialinės problemos tampa globalios ir sunkiai prognozuojamos. Kitas šiuolaikinio viešojo valdymo bruožas – tai labai padidėjusi visuomenės (bet kurios šalies) socialinė fragmentacija, t. y. formuojasi nauja socialinė stratifikacija, kai žmonės, grupės, organizacijos, kurių vis gausėja, sąveikaudami tarpusavyje daro poveikį ir įtaką atskiriems tokios visuomenės diversifikacijos elementams, t. y. vieni elementai veikia kitus sociumo elementus, jų sprendimus, viltis, lūkesčius. Tokie sprendimai, lūkesčiai fragmentuotoje aplinkoje pasižymi didėjančia sąveika, tam tikru priklausomumu (vieni nuo kitų). Be pozityvaus tokios socialinės fragmentacijos bei sąveikos tarp atskirų socialinių struktūrinių darinių padidėjimo atsiranda visuomenėje ir tam tikri nepasitikėjimo valdymu, netikrumo dėl ateities bruožai, o tai dažnai sukelia socialinės įtampos laukų efektą, tam tikrus, dažnai struktūrinius konfliktus, paradoksalius, anksčiau nežinomus reiškinius ir pokyčius socialinėje valdymo erdvėje (Bourgon, 2010, p. 207).

Socialinės sistemos, socialinių tinklų sėkmingas funkcionavimas, jų tarpusavio sąveika dabartiniu metu yra viena svarbiausių viešojo valdymo evoliucionavimo į tobulesnes viešojo valdymo formas sąlygų.

Socialiniai tinklai gali būti įvardijami ir kaip naujo tipo vadybiniai, politiniai tinklai, mažiau siejami su hierarchizuota, biurokratine sistemos samprata, kur yra mažiau formalizuotos veiklos požymių, kur daug dinamiškesnės sistemos už klasikinėje sistemų teorijoje įvardijamas statines sistemas. Todėl socialiniai tinklai kaip sistemos (arba subsistemos) gali būti laikini, kaip ekspertų laikinųjų komisijų, institucijų, komitetų funkcijas atliekantys struktūriniai dariniai, veikiantys įgyvendinant ir bendruosius, ir specifinius interesų grupių, suinteresuotųjų tikslus. Tokiomis sąlygomis veikiantys socialiniai tinklai, vykdydami vienas arba kitas bendrąsias ir specifines socialines užduotis ar funkcijas, vystosi bei tobu-

lėja patys kaip socialinės sistemos ar subsistemos, kitaip sakant, atliekamos funkcijos suteikia galimybę struktūroms tobulėti instituciškai ir verčia tai daryti bei gerinti veiklos efektyvumą (Lin, 2003, p. 38–39).

Šiuolaikinio naujojo viešojo valdymo rodikliais, atspindinčiais integracinius ir internacionalizuojančius pokyčius, formalias bei neformalias struktūras, visuomeninių socialinių procesų reguliavimo ir dereguliacijos tendencijas, šiuos procesus atskleidžiančius socialinės stratifikacijos elementus, galima įvardyti:

- visose socialinio gyvenimo sferose padidėjusią formalių ir neformalių struktūrų sąveiką;
- tarpsektorinę (visų trijų visuomenės sektorių) integraciją;
- horizontalių ir vertikalų ryšių organizacinėse sistemose transformaciją įvairiose socialinio gyvenimo srityse;
- tiesioginių ir grįžtamųjų ryšių raiškos pokyčius, jų daugiadimensinius pokyčius įvairiose socialinės veiklos sferose;
- įvairaus lygio sistemų pokyčius, orientuotus į generalizuotų sisteminių ryšių plėtojimą (regionų ir tarpregionų, tarpsektorinius, kombinuotų struktūrų pokyčius) (Melnikas, 2011, p. 254–256).

Naujasis viešasis valdymas iškelia naujus reikalavimus organizacijų socialinei atsakomybei įgyvendinti visų lygių institucijose. Dabartiniu metu dažnai tai įvardijama kaip „organizacijų korporatyvinė socialinė atsakomybė“. Ši multidimensinė definicija yra labai įvairiai interpretuojama. Praktikoje žinomi įvairiausių institucijų socialinės atsakomybės modeliai, taip pat alternatyvios definicijos: politikų socialinė atsakomybė; administratorių socialinė atsakomybė; biurokratijos socialinė atsakomybė; viešojo sektoriaus ir verslo partnerystė bei socialinė atsakomybė ir kt. Itin aktuali visuomenei tapo verslo organizacijų, dalyvaujančių viešuosiuose pirkimuose, kontraktuojant viešąsias paslaugas, socialinė atsakomybė už šių procesų skaidrumą, viešumą, piliečių kontrolės galimybių įtvirtinimą, organizacijų moralinių įsipareigojimų reikšmės padidėjimą (Kotler ir Lee, 2005, p. 66; 93).

Korporatyvinės socialinės atsakomybės teorinėse interpretacijose dažnai apibrėžiama keleta dimensijų grupių ir formų, tokių kaip instrumentinė (siekianti daugiau pelno), politinė (pabrėžianti socialines teises bei pareigas), integruota (kur organizacijų tinklai turi kolektyvinės integruotos socialinės atsakomybės formas), etinė (suprantama kaip organizacijų moraliniai imperatyvai ir atsakomybė už jų laikymąsi) (Maon ir kt., 2009).

Galima teigti, kad itin daugiaplanė organizacijų socialinė atsakomybė viešojo valdymo procese gali būti sėkminga tik visuose organizacijos lygiuose, panaudojant tarporganizacinės integracijos galimybes ir remiantis konstruktyvistine inkrementinio įgyvendinimo tradicija. Taip teigiama itin plačiai žinomose struktūrinio funkcionavimo teorijose, kurios teisiogiai sieja organizacijų socialinę atsakomybę bei jos įgyvendinimo galimybes su organizacijos kaip sistemos elementų tarpusavio sąveikos kokybe (Ostrom, 2005, p. 821). Tai įmanoma tik esant tam tikram pilietinės visuomenės lygmeniui, viešojo intereso klimatui, kai ir organizacijos, ir darbuotojų, ir klientų elgsenos vektoriai yra sukonzentruoti į darnios socialinės sistemos funkcionavimą, tos sistemos taisyklių bei normų ir elementų kokybinį sąveikos parametru įsitvirtinimą.

Sėkminga viešųjų organizacijų socialinės atsakomybės svarbiausia sąlyga yra pilietinės visuomenės susiformavimo lygis, t. y. jos brandumo laipsnis. Nėra ir negali būti itin preciziškai apibrėžta, koks tas brandumo įvairių charakteristikų arba determinančių lygmuo, kadangi normatyvinių reikalavimų ar teisinių sąlygų dažnai nepakanka. Tačiau taip pat yra žinoma, kad pilietinės visuomenės brandos lygis vertinamas, atsižvelgiant į bendrademokratinės vertybes – žmogaus teises ir laisves, piliečių dalyvavimą, bendruomeniškumą, asociacijų veiklos užtikrinimą, demokratinės vertybes – atskaitomybę, kontrolę, sistemingo vertinimo įtvirtinimo galimybes, o tai leidžia išvesti tiesiogines sąsajas tarp pilietinės visuomenės ir galimybių įtvirtinti valdžios institucijų socialinę atsakomybę įvairiomis formomis bei sąlygomis. Tačiau tam reikalingas piliečių, suinteresuotųjų socialinių struktūrų susiformavimas kaip tam tikras mechanizmas, veikiantis mikro, mezo, makro lygiais, kuris, viena vertus, šiuo laikotarpiu yra traktuojamas kaip pernelyg mažai į individų interesus atsižvelgianti sistema. Antra vertus, bendrasiologinės organizacijų elgsenos teorijos dažnai teigia, kad išskirtinis dėmesys turi būti skiriamas socialinėms struktūroms plėtoti, nes tik jos gali garantuoti, kad socialinėje sistemoje bus rimtai priimami, analizuojami ir įgyvendinami piliečių grupių, individų interesai, teisėti lūkesčiai bei bendriausios demokratijos vertybės (Coleman, 2005).

Socialinių problemų valdymą dabartiniu metu veikia modernios valstybinio reguliavimo formos, biurokratinė institucijų, atsakingų už socialinės saugos sistemų – pensijų fondų, nedarbingumo ir nedarbo, emigracijos, vaiko teisių apsaugos praktinę legitimaciją, t. y. įstatymdavystės aktų, sprendimų vykdymo – priežiūrą. Tokie sudėtingi uždaviniai reikalauja daug tobulesnių sprendimų rengimo formų, analitinės informacijos rengimo, informacinių technologijų įvaldymo viešosios politikos rengimo ir įgyvendinimo bei kontrolės fazėse ir, žinoma, efektyvesnių, modernesnių viešųjų finansų panaudojimo,

programų bei projektų skaidrumo užtikrinimo, įgyvendinant socialinėje sferoje valstybės įsipareigojimus piliečiams.

Naujajam viešajam valdymui, sprendžiant socialines saugumo problemas, turi įtakos ir nemaža dalimi jo kokybę lemia vienas iš esminių viešojo administravimo specialiųjų principų – valdymo decentralizavimo bei centralizavimo tendencijų santykis. Vienose šalyse ir toliau išlieka stiprus centrinis biurokratinis aparatas, kitose – daugiau galių įgauna regioninio municipalinio lygmens institucijos, finansuojant socialinių problemų sprendimus, kaip svarbiausią socialinės politikos įgyvendinimo sąlygą. Kažin ar dabartiniu metu gali būti koks nors vienas nušlifluotas socialinės saugos modelis, priimtinas visų valstybių socialinio draudimo, pensijų fondų kaupimo, valstybės mokesčių politikai ir viešųjų finansų vadybai. Žinomas teoretikas J. E. Lane kaip vieną iš efektyviausių socialinio saugumo modelių laiko Šveicarijos praktiką, kuri funkcionuoja kaip itin decentralizuota ir užtikrinanti socialinių problemų sprendimo būdus (Lane, 2009, p. 119–121).

Socialinės struktūros, kurios sudaro socialinę sistemą, yra sudėtinė dalis sistemos elementų ir veikia tarpusavio sąveikos, tarporganizacinės sąveikos, tinklaveikos principais. Tai itin sudėtingas socialinės ekonominis politinis darinys, kuriam būtina pastovi šios sistemos kontrolė, vertinant objektyvias sąlygas ir subjektyvius veiksnius, turinčius įtakos šio mechanizmo galimybės. Teoretikai, analizuodami tokių socialinių sistemų veiklą šiuolaikiniame etape, nustato keletą būtinų priemonių ir sąlygų šiai sistemai geriau funkcionuoti. Viena iš jų yra apskaita, kaip tam tikras instrumentas, leidžiantis atlikti socialinės vidinės ir išorinės aplinkos struktūrinę analizę, esant itin sparčiai sistemų, organizacijų kaitai šiuolaikinėje globalioje aplinkoje, kuri suponuoja nelauktus iššūkius, net paradoksalius sprendimus, tam tikrus interesų konfliktus. Socialinei apskaitai (t. y. iš esmės socialinei kontrolei) reikalingi tam tikri priežiūros, vertinimo, kontrolės indeksai, indikatoriai, rodikliai. Tai nėra naujos, tik XXI a. socialinių mokslų keliamos užduotys. Socialinių struktūrų veiklos indikatoriai buvo pradėti formuoti XX a. ketvirtajame dešimtmetyje ir tęsiami iki šių dienų. Ir dabartiniu metu esminis socialinių sistemų sąveikos, veiklos vertinimo elementas yra socialinis rodiklis, t. y. tam tikra vertinimo kriterijų, kurie yra kaip objektyvūs, tiek ir subjektyvūs (gana sąlyginai) ir atspindi labai platų visuomenės socialinės egzistencijos kontekstą – visuose lygmenyse ir visuomenės veiklos rūšyse. Svarbiausias uždavinys yra būtinybė iš gausybės socialinių indikatorių išskirti reprezentatyvius rodiklius, kuriais remiantis galima atlikti socialinių sistemų (šiuo atveju viešojo valdymo) veiklos apskaitą, formuoti strateginius sprendimus bei užtikrinti jų įgyvendinimą ateityje (Dunn, 2006, p. 287–289).

Dabartinės tarptautinės struktūros, visų pirma „Transparency International“, daro didžiulį poveikį, kuris leidžia visuomenei, piliečiams tikėtis, kad jų teisėti lūkesčiai dėl socialinės sferos, tikėjimas, jog tobulės socialinių paslaugų teikimas, mažės socialinė atskirtis ir nedarbas, didės pragyvenimo lygio kriterijai bei kiti socialiniai parametrai, kurių įgyvendinimą lemia ir viešojo valdymo bazinių struktūrų, ir savivaldos institucijų, ir piliečių poreikis turėti modernią, skaidrumą užtikrinančių sąlygų ir informacinių technologinių priemonių, sistemą su visais būtiniais elementais, determinuojančia jų sąveika bei normatyvinio pobūdžio reikalavimais ir rekomendacijomis, bus įgyvendinami (Northrup ir Thorson, 2003).

Naujojo viešojo valdymo procesuose itin svarbi vieta tenka viešųjų institucijų veiklos kokybei, efektyvumui, produktyvumui. Kaip jau buvo minėta, sisteminės veiklos indikatoriai leidžia vertinimo procesui suteikti daugiau informatyvumo, objektyvumo. Ypač svarbi vieta šiuolaikiniame viešojo valdymo etape tenka veiklos kontrolės sistemų kūrimui, kontrolės įgyvendinimo procesų tobulinimui. Todėl neišvengiamai tenka aptarti įvairių formų audito (orientuojantis į socialinius institucijų tikslus ir uždavinius) vietą ir turinį. XX–XXI a. sandūroje audito, kaip stebėsenos, vertinimo ir kitų viešojo valdymo fazių analizės bei kontrolės elemento, vieta įgavo naujas formas, paskirtis, atsirado naujos veiklos audito funkcijos, geriau identifikuojami tikslai, tokie kaip informacijos pateikimas, naudojant informacines technologijas, tobulesnis veiklos rizikos identifikavimas, išorinės ir vidinės veiklos vertinimo kontekstualumo išplėtimas bei kt. Tačiau ir toliau kaip esminės audito lauko procedūros išlieka efektyvumo kriterijus, rekomendacijų valdymo efektyvumui gerinti rengimas, o naujojo viešojo valdymo doktrina ypač pabrėžia vyriausybės socialinių programų, socialiai orientuotų projektų, atsakomybės už visų rūšių organizacinių išteklių (visų pirma – socialinių) valdymo tobulinimą, viešųjų sistemų veiklos skaidrumo ir visų rūšių atsakomybės formų, etikos normatyvų tobulinimą (Waring ir Morgan, 2007, p. 323).

Šiuolaikiniam viešajam valdymui socialinėje sferoje išylančios problemos, jų kompleksiskumas sistemingai formuoja naujas, kokybiškai sudėtingesnes aplinkybes sprendimams priimti, sprendžiant atsirandančias atskiras socialines problemas. Tačiau šiuolaikiniame valdyme dauguma socialinių problemų yra susiviję į tinklinį problemų raizginį, reikalaujantį iš valdymo specialistų specifinių žinių, galimybių, išteklių ir, žinoma, laiko. Laiko faktorius dažnai neleidžia visapusiškai išnaudoti populiariausio – inkrementinio sprendimų modelio privalumų, kurie net ir esant žinių, išteklių bei gebėjimų stygiui leidžia su minimaliomis sąnaudomis bent iš dalies spręsti problemas, palaipsniui tenkinant visuomenės grupių socialinius poreikius ir lūkesčius, sprendžiant kompleksiskas, dažnai itin rizikingas problemas, o dažniau išstisus problemų srautus, kompleksus. Viešojo valdymo struktūros, vadovai privalo įvaldyti komp-

leksinį problemų srautų matymą, strateginį jų sprendimų įvairovės galimybių, problemų darinių jungimo ir atskyrimo tikslingumą, tinklinį problemų sprendimo pobūdį, savo socialinės atsakomybės (už visuomeninių struktūrų telkimą bei klientelizmo ugdymą) suvokimą, t. y. visuomenės saviorganizacijos bei savireguliacijos procesų plėtrą (Duit ir Galaz, 2008).

Viešojo valdymo šiuolaikinis etapas yra itin sudėtingas, keliantis daug klausimų teoretikams ir praktikams bei reikalaujantis įvairių nuolat išskylančių sisteminių struktūrinių problemų analizės, kurios dažniau turi dinamiškos (greitai besikeičiančios) ir rečiau – statinės problemų sistemos charakteristikas. Teoretikai, analizuodami naujojo viešojo valdymo formavimąsi, apibrėžia tradicines politikos, valdymo problemas – programų ir projektų rengimo, sprendimų priėmimo, paslaugų kokybės srityse. Taip pat yra pabrėžiama antra grupė problemų, kurios išryškėja XX–XXI a. sandūroje, evoliucionuojant naujajai viešajai vadybai ir kurias lemia naujosios valdymo aplinkos sąlygos bei valdymo kompleksinis pobūdis, mokslo ir technologijų vystymasis, informacinių technologijų galimybių padidėjimas, humaniškesnių bei teisingesnių valdymo principų ir įgyvendinimo mechanizmų plėtra. Žinomas teoretikas Y. Droras Romosas klubo diskusijoje pabrėžė, kad dabartiniu metu valdymo praktika turi evoliucionuoti nuo „etatistinės“ viešojo valdymo sampratos link humaniškesnių, socialiai orientuotų viešojo valdymo kriterijų įtvirtinimo (Ormond, 2010, p. 221–222).

Žinomas profesorius M. Potučekas savo naujojo viešojo valdymo sampratoje pabrėžia, kad ši samprata formavosi, siekiant įgyvendinti socialinius visuomenės tikslus, viešojo valdymo praktikoje įdiegti socialinių interesų prioritetus, evoliucionuojant naujajai viešajai vadybai, kai keičiasi sprendimų rengimo bei įgyvendinimo principai, didėja analitinių sistemų ir institucijų, komunikacijų ir multiorganizacinės veiklos vaidmuo viešojo sektoriaus valdymo erdvėje, įgaunant europinės integracijos (visų pirma) tendencijas. Taip pat viešojo valdymo praktikoje jis pažymi naujų įvairių kooperacijos partnerystės su pilietinės visuomenės institutais formų būtinumą, pilietinės visuomenės ugdymo tikslingumą, užtikrinant socialinius įvairių visuomenės grupių poreikius ir lūkesčius. Tai savo ruožtu sudaro tam tikras prielaidas priimti pozityvesnius sprendimus dėl valstybėje esančių socialinių problemų (socialinės atskirties, socialinės nelygybės mažinimo) (The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe, 2004).

Nors bandymai išgryninti naujojo viešojo valdymo bazines teorines doktrinas ir pagilinti naujojo viešojo valdymo struktūrų supratimą šiuo metu vyksta itin intensyviai, tačiau galima teigti, kad gana gausios bei įvairios viešojo valdymo identifikavimo pastangos dar neleidžia griežtai apibūdinti naujojo viešojo valdymo dimensijų (taip pat ir socialinių) grupes, tačiau tokia ne visiško aiškumo situacija yra natūrali, nulemta sąlyginai gana trumpo istorinio laikotarpio bei pakankamai epizodiškų teoretikų pastangų.

## Išvados

1. Naujosios viešosios vadybos teorinis konceptualizavimas ir jos praktinis įgyvendinimas dabartiniu metu vertinamas prieštaringai. Vieni specialistai įžvelgia šios paradigmos kaip viešojo sektoriaus „marketizavimo“ ideologijos svarbą ir rinkos modelių diegimą į viešojo valdymo praktiką XX a. pabaigoje vertina daugiau pozityviai, nesistengdami pabrėžti naujosios viešosios vadybos modelio taikymo praktikoje disfunkcinių ypatumų, pasireiškiančių mechanistiniais privataus verslo vadybos principų transformacijos į viešojo sektoriaus veiklos metodologinį arsenalą pernelyg dideliu viešojo sektoriaus institucijų segmentavimu, t. y. pernelyg aukšta verslo modelių dispersija viešojoje erdvėje, silpninant valstybės bei jos institucijų vietą ir vaidmenį, formuojant bei įgyvendinant strateginius valstybės tikslus ir uždavinius. Viena iš svarbiausių negatyvaus naujosios viešosios vadybos įvaizdžio priežasčių yra nepakankama šio valdymo modelio orientacija į socialinius visuomenės lūkesčius, pernelyg viltingas tikėjimas, kad rinkos modelis gali išspręsti daugumą visuomenės problemų – nedarbo, socialinės atskirties, didžiulių socialinės stratifikacijos skirtumų. Taip pat dauguma teoretikų nediskutuoja dėl naujosios viešosios vadybos, kaip esminės valdymo paradigmos XX a. pabaigoje, reikšmingumo.

2. Naujojo viešojo valdymo samprata dabartiniu metu tik formuojasi, todėl atlikti visavertę nekompozicinę funkcinę analizę neįmanoma, tačiau iššūkiai šiai viešojo valdymo formai yra išryškėję, todėl dabarties žymiausi viešojo valdymo specialistai atlieka tyrimus ir studijas, kurių tikslas – pagrįsti naujojo viešojo valdymo teorinius aspektus, vykstant spartiems naujosios viešosios vadybos evoliucionavimo į naująjį viešąjį valdymą procesams. Kai kurie autoriai savo teorinėse konstrukcijose jau skuba įvardyti naująjį viešąjį valdymą, kaip paradigmą reiškiančią. Mūsų nuomone, dabartiniu metu naujasis viešasis valdymas yra greičiau politinių, ideologinių, ekonominių, vadybinių priemonių rinkinys, kurių poveikis viešojo valdymo efektyvumui dažnai nėra pakankamai ištirtas ir įvertintas. Viena aišku, kad ir kaip įvardytume naująjį viešąjį valdymą kaip sistemą su nevysiškai aiškia jos elementų tarpusavyje sąveika, galime konstatuoti, jog visuomenės socialinių problemų analizė, sprendimai problemoms

įveikti, apibendrintas požiūris į socialinės sferos disfunkcijų mažinimą yra daug labiau išreiškiami bei identifikuojami besiformuojančiuose naujojo viešojo valdymo kriterijuose.

3. Socialinė naujojo viešojo valdymo dimensija suprantama plačiai, kaip viešojo valdymo demokratinį procesų plėtra, kadangi tradicinės atstovaujamosios demokratijos formos ne visada teikia realias galimybes siekti valdžios institucijų kontrolės, įgyvendinant visuomenės grupių, pilietinės visuomenės klasterių (grupių sąveikos, tinklų visumos) interesus. Taip pat naujojo viešojo valdymo ideologija siekia įtvirtinti daug aukštesnius organizacijų, valdžios institucijų socialinės atsakomybės standartus, kriterijus, padedančius įtvirtinti piliečių, socialinių grupių dalyvavimą, rengiant ir įgyvendinant viešuosius sprendimus įvairiu valdymo lygiu. Tai reikalauja daug efektyvesnio ir profesionaliesnio valdymo, politinės paramos, sprendžiant visuomenės socialinius poreikius bei teisėtus lūkesčius: kad būtų užtikrintas šių užduočių įtvirtinimas kasdienėje veikloje, valdžios institucijos turi sustiprinti reikalavimus, vykdant viešosios etikos kodeksus ir taisykles, įgyvendinant skaidrumą bei viešumą kaip esminius viešojo valdymo principus.

### Literatūros sąrašas

1. Bourgon, J. The History and Future of Nation-Building? Building Capacity for Public Results. *International Review of Administrative Sciences*. 2010, 76(2): 197–218.
2. Bovaird, T.; Loeffler, E. *Public Management and Governance*. London: Routledge, 2009.
3. *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. M. Potůček (Eds.), Bratislava: NISPAcee. Center for Social & Economic Strategies, Charles University, 2004, p. 92–98.
4. Coleman, J. S. *Socialinės teorijos pagrindai*. Vilnius: Margi raštai, 2005.
5. Duit, A.; Galaz, V. Governance and Complexity: Emerging Issues for Governance Theory. *Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 2008, 21(3): 311–335.
6. Dunn, W. *Viešosios politikos analizė*. Vilnius: Homo liber, 2006.
7. Groeneveld, S.; Van de Walle, St. A Contingency Approach To Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities and Diversity. *International Review of Administrative Sciences*. 2010, 7(2): 239–258.
8. Yang, K.; Holzer, M. Performance Measurement and Improvement: an assessment of the State of the Art. *International Review of Administrative Sciences*. 2004, 70 (1): 15–31.
9. Kotler, P.; Lee, N. *Corporate Social Responsibility: Doing the Most Good for Your Company and Your House*. Hoboken. New York: John Wiley & Sons, 2005.
10. Lane, J. E. *State Management*. London: Routledge, 2009.
11. Lin, N. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge University Press, 2003.
12. Maon, F.; Swaen, V.; Lindgreen, A. Mainstreaming Corporate Social Responsibility: A Triadic Challenge from a General Management Perspective. S. Idowu, W. Filho (Eds.), *Professionals' Perspectives on Corporate Social Responsibility*. Berlin: Springer, 2009, p. 27–96.
13. Melnikas, B. Nauji iššūkiai biurokratijai: internacionalizavimo procesai, tinklaveika, tarpsektorinė konvergencija. *Biurokratija demokratinėje visuomenėje*. Ats. red. A. Raipa. Kaunas: Technologija, 2011.
14. *New Public Management*. K. McLaughlin and St. P. Osborne, E. Ferlic (Eds.). London: Routledge, 2005.
15. Northrup, T. A.; Thorson, St. J. The Web of Governance and Democratic Accountability. *HICSS '03 Proceedings of the 36th Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS'03)*. Washington: IEEE Computer Society, 2003.
16. Ormond, D. First Things First: Sustaining Political Will for Public Governance Change. *International Review of Administrative Sciences*. 2010, 76(2): 239–258.
17. Ostrom, E. Doing Institutional Analysis Digging Deeper than Markets and Hierarchies. *Handbook of New Institutional Economics*. C. Ménard and M. Shirley, eds, 2005, p. 818–824.
18. Peters, B. G. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002.
19. Waring, C.; Morgan, S. Performance Accountability and Combating Corruption. *The World Bank. Auditing Standards*. Washington: D.C, 2007.

### EVOLUTION OF PUBLIC GOVERNANCE IN XX-XXI CENTURIES: SOCIAL DIMENSION

**Prof. dr. Alvydas Raipa**

Kaunas University of Technology

#### Summary

This article analyses the impact of public governance evolution to social problems resolving in society. The main aim of the paper is to discuss the assessment problems of new public management evolution process to new public governance. The main objectives of the study case are: to describe new pub-

lic management positive impact to public sector efficiency and to explain disfunctions going from decentralization, marketization and segmentation processes in the public sector, hyper promotion of competition in the provision of public services. Notwithstanding these problems, though the new public management does still stand as the dominant public management paradigm across the world, however today it is transforming into the new public governance doctrine. New Public Governance ideology move to new governance priorities—to spread ideas of social responsibility in the public organization, to institute new forms of citizen control and public participation in social problem decision making, implementation and evaluation processes, to improve transformation to a new level of social welfare policy environment. Finally, the identification of the methodological instruments to be used in new public governance and in social policy should define the main tendencies to improving structural economic, social reforms in the context of new features encompassing social sustainability.

**Keywords:** new public management, new public governance, social responsibility of organizations, social oriented public policy.