

VILNIAUS UNIVERSITETAS
TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO MAGISTRO PROGRAMA

RAIMONDA VARAŠKAITĖ
II kurso studentė

**LIETUVOS VAIKO GLOBOS (RŪPYBOS) SISTEMOS
REORGANIZAVIMO STRATEGIJA:
PROBLEMOS FORMULAVIMO ANALIZĖ**

MAGISTRO DARBAS

Darbo vadovė Doc. Dr. Jūratė Novagrockienė

Vilnius, 2010 m.

MAGISTRO DARBO PRIEŠLAPIS

Bakalauro/magistro darbo vadovo išvados dėl darbo gynimo:

.....
.....
.....

.....

(data)

.....

(parašas)

.....

(v., pavardė)

Bakalauro/magistro darbas įteiktas gynimo komisijai:

.....

(data)

.....

(Gynimo komisijos sekretorės parašas)

Bakalauro/magistro darbo recenzentas:

.....

(v., pavardė)

Bakalauro/magistro darbų gynimo komisijos įvertinimas:

.....

Komisijos pirmininkas:

Komisijos nariai:

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

Patvirtinu, kad įteikiamas darbas „**Lietuvos vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategija: problemos formulavimo analizė**“

yra:

1. Atliktas mano paties ir nėra pateiktas kitam kursui šiame ar ankstesniuose semestruose;
2. Nebuvo naudotas kitame Institute/Universitete Lietuvoje ir užsienyje;
3. Nenaudoja šaltinių, kurie nėra nurodyti darbe, ir pateikia visą panaudotos literatūros sąrašą.

Vardas, pavardė

Raimonda Varaškaitė

(parašas)

BIBLIOGRAFINIS APRAŠAS

Varaškaitė R. Lietuvos vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategija: problemos formulavimo analizė: Viešojo administravimo specialybės, magistro darbas /VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas; darbo vadovė Doc. Dr. J. Novagrockienė. – V., 2010. – 68 p.

Reikšminiai žodžiai: vaiko globa (rūpyba), globos formos (institucinė, šeimyna, šeima), įvaikinimas, globos rūšys (laikinoji, nuolatinė), socialinės rizikos šeima, vaiko globos (rūpybos) reorganizavimo strategija, vaikų globos namų įstaigų tinklas, vaikų globos namai, reforma, E_{III} tipo problema, surogatinis ir perspektyvinis politikos modeliai, skaičių kūrimas polyje, globos reorganizavimo modelis.

Darbe naudojami trumpiniai:

Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba – VTAIT

Vaiko teisių apsaugos tarnyba (skyrius) – VTAT

LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija – SADM

Vaikų globos namai - VGN

Šiame darbe nagrinėjama Lietuvos vaiko globos (rūpybos) sistema, jos kaita, priėmus 2007 m. Vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategiją. Remiantis teorine problemos formulavimo sandara, analizuojama, kaip problema buvo formuluojama rengiant minėtą dokumentą. Darbe taip pat pateikiamas gerosios vaiko globos sistemos reorganizavimo praktikos modelis (Lenkija). Darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir rekomendacijos.

TURINYS

IVADAS.....	6
1. LIETUVOS VAIKO GLOBOS (RŪPYBOS) SISTEMOS ANALIZĖ	9
1.1. Vaiko globos (rūpybos) samprata ir reglamentavimas	9
1.2. Vaikų globos (rūpybos) institucinė sąranga.....	10
1.3. Vaiko globos (rūpybos) situacijos analizė	11
1.3.1. Socialinės rizikos šeimos ir jose augantys vaikai	11
1.3.2. Vaikų, netekusių tėvų globos, padėties analizė.....	13
1.3.3. Įvaikinimo galimybės/problemos Lietuvoje	16
1.3.4. Vaikų globos namuose augančių vaikų statistika	19
1.3.5. Vaiko globą (rūpybą) įgyvendinančių specialistų/tarnautojų apklausos rezultatai.....	21
1.3.6. Institucinės globos trūkumai	23
2. VIEŠOSIOS PROBLEMOS FORMULAVIMO (APIBRĖŽIMO) ETAPAI IR BRUOŽAI.....	26
2.1. Trys politikos problemų klasės	27
2.2. Problemos formulavimo etapai	28
2.3. Trečiojo tipo (E _{III}) klaidos.....	29
2.4. Politikos modelių tipai	30
2.5. Problemų formulavimas (apibrėžimas) prielaidų analizės metodu.....	33
2.6. Skaičių kūrimas polyje (D. Stone)	34
2.7. Empirinio tyrimo teorinės analizės etapai ir instrumentai	36
3. PROBLEMOS FORMULAVIMO (APIBRĖŽIMO) ANALIZĖ VAIKO GLOBOS (RŪPYBOS) SISTEMOS REORGANIZAVIMO STRATEGIJOJE.....	37
3.1. Vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategijos prielaidų analizė.....	37
3.1.1. Atskleistos prielaidos	39
3.1.2. Neatskleistos prielaidos	42
3.1.3. Skaičių reikšmė problemos formulavimui (apibrėžimui)	43
3.2. Vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategija surogatiniame politikos modelyje.....	46
3.3. Vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategija perspektyviniame politikos modelyje .	48
3.4. Lenkijos vaiko globos sistemos reorganizavimo modelis.....	51
3.4.1. Vaikų namų pertvarkymo metodai įgyvendinant šeimos paramos sistemos reformą.....	53
IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS	57
SUMMARY	59
LITERATŪROS IR ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	63
PRIEDAS Nr. 1	67

IVADAS

Institucinė vaiko globa Lietuvoje pradėjo kurtis dar 16-tame amžiuje. Šiandien – tai reglamentuota valstybės vaiko gerovės, teisių ir jo interesų politikos sistema. Statistikos duomenimis, pastaraisiais metais Lietuvoje per metus tėvų globos netenka virš dviejų tūkstančių vaikų, o metų pabaigoje jų skaičius siekia beveik dvylika tūkstančių – tiek žmonių gyvena Lentvaryje ar Raseiniuose. Maždaug trečdaliui vaikų skiriama institucinė globa. Dažniausiai vaikai nuo savo biologinės šeimos atskiriami, kai tėvai jais nesirūpina ar rūpinasi netinkamai, ir tik 1 % visų į valstybės globos akiratį patenkančių vaikų yra našlaičiai. Institucinė globa, kaip teigia LR Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba, vis dar skiriama itin dažnai. Tačiau, tiek Lietuvos, tiek užsienio vaiko raidos ir interesų specialistai institucinę globą vertina itin kritiškai, o JT Vaiko teisių konvencija ir Lietuvos įstatymai numato, jog ši globos forma yra kraštutinė.

Senosios Europos valstybės (Skandinavija, Vokietija, D. Britanija, kt.), o taip pat kitos išsivysčiusios šalys (JAV, Kanada, Australija, kt.) jau dešimtmečius praktikuoja bendruomeninę-integralią institucinę globą, - čia vaikų globos namuose gyvena 10-15 vaikų. Lietuvoje yra 107 vaikų globos namai. Pagal steigėjo funkcijas jie skirstomi į apskričių, savivaldybių, nevyriausybinis, taip pat susikūrę šeimynos. Pastarosiose pagal valstybės numatytą kvotą gyvena iki 12-15 vaikų. Tačiau didžiausią rūpestį kelia instituciniai – apskričių, savivaldybių – vaikų globos namai, kur gyvena nuo 30 iki 160 (vidutiniškai 50-100) vaikų. Lietuvos vaikų globos tinklas geografinė ir socialinių paslaugų prasme nesikeičia jau keletą dešimtmečių. 2007 m. atliktus vaiko globos (rūpybos) sistemos būklės analizę, buvo prieita išvados, jog sistema reikalauja reformų. Tais pačiais metais LR Vyriausybės nutarimu buvo patvirtinta Vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategija, kuria numatomos vaiko globos politikos kryptys ir priemonės joms įgyvendinti. Tačiau išanalizavus vaiko globos sistemos pokyčius, paaiškėjo, jog rezultatai atspindi nedidelius teigiamus statistinius pokyčius, taip pat, analizės eigoje buvo suabejota kai kurių duomenų tikrove. Kaip parodė tyrimas, problemų formulavimas remiasi vien statistinių pokyčių matavimais, todėl ir politiniai sprendimai numatyti statistinėms, t. y. formalioms problemoms spręsti. Esminės institucinės globos problemas bei ydas tyrinėja sociologai, psichiatrai, bet ne viešojo administravimo specialistai.

Remiantis viešosios politikos teoretikais, viešosios problemos sprendimui didžiulę įtaką turi viena iš dedamųjų sprendimo dalių – problemos formulavimas. Itin įžvalgiai ir nuosekliai problemos formulavimo etapus, priemones bei jų priežastis analizavo W. N. Dunn. Remiantis jo teorija bei tyrimo metodais buvo iškeltos tyrimo hipotezės bei analizuojama vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo politika.

Pagrindinė tyrimo hipotezė: nors vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategija skirta spręsti esminėms sistemos problemoms, tačiau, dėl blogai suformuluotos problemos ji sprendžia

formalią, t. y. E_{III} tipo (blogai/netinkamai suformuluotą) problemą. Hipotezei pagrįsti/paneigti taikomas W. N. Dunn'o prielaidų analizės modelis, implikuojant surogatinį ir perspektyvinį politikos modelius. Taip pat remiamasi D. Stone skaičių kūrimo polyje požiūriu, interpretuojama jų įtaka formuojant klaidingą (E_{III} tipo) problemą.

Antroji hipotezė – jei vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategijoje problema formuluojama surogatinės politikos modelyje ir tokiu būdu sprendžiama E_{III} tipo problema, tai, norint spręsti teisingai suformuluotą problemą, būtina remtis perspektyviniu politikos modeliu, kuriame formuojamos esminės problemos.

Tyrimo objektas – problemos formulavimas Vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategijoje. **Nepriklausomas kintamasis** – politikos modeliai; **priklausomas** – problemos formulavimas ir jos sprendimai. **Darbo tikslas** – pagrįsti/paneigti hipotezes, nustatyti, ar minėta strategija sprendžia esmines vaiko globos (rūpybos) sistemos problemas. **Darbo uždaviniai** – išanalizuoti vaiko globos (rūpybos) sistemos pokyčius, įgyvendinant Vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategiją, išnagrinėti teorinius problemos formulavimo aspektus bei jų pagalba atlikti vaiko globos sistemos problemos formulavimo analizę.

Pirmoje darbo dalyje apžvelgiama vaiko globos (rūpybos) samprata, reglamentas, institucinė sąranga, analizuojami vaiko globos sistemos statistiniai pokyčiai, galimos jų priežastys bei tendencijos, įgyvendinant vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategiją. Taip pat apžvelgiamas Lietuvos bei užsienio mokslininkų institucinės globos vertinimas.

Antroje darbo dalyje analizuojama problemos formulavimo teorija. Plačiai nagrinėjami W. N. Dunn'o siūlomi problemos formavimo analizės metodai, aptariamasi W. Parsons požiūris į problemos apibrėžimą bei reikšmę sprendimų priėmimui, taip pat D. Stone požiūris į skaičių kūrimą polyje bei jų įtaką problemos formulavimui.

Trečioje dalyje – vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategijos problemos formulavimas, remiantis W. N. Dunn'o prielaidų analizės metodu, implikuojant surogatinį bei perspektyvinį politikos modelis, bei D. Stone požiūriu į skaičių įtaką problemos formulavimui. Pateikiamas gerosios praktikos pavyzdys – Lenkijos vaiko globos sistemos reorganizavimo modelis.

Išvadose atsispindi vaiko globos (rūpybos) sistemos pokyčiai bei kas juos lėmė. Atskleidžiamas hipotezių pagrįstumas. Rekomendacijose pateikiami galimi esminiai vaiko globos (rūpybos) sistemos reformos etapai.

Darbe taikomi oficialių dokumentų analizės, oficialios statistikos ir interviu metodai. Siekiant patvirtinti ar paneigti teorinės ir oficialios medžiagos analizės metu gautas išvagas, atlikti 12 interviu su vaikų globos namų vadovais, socialiniais darbuotojais, vaiko teisių apsaugos tarnybų specialistais. Taip pat remiamasi vaiko raidos specialistų vertinimais ir rekomendacijomis.

Atliekant tyrimą pastebėta, jog panašaus pobūdžio analizių nėra. Sociologai, psichologai institucinės vaiko globos problemas bei ydas nagrinėja remdamiesi jų mokslo specifika ir metodologijomis. Viešojo sektoriaus institucijos seka ir vertina statistinius duomenis, jų pagrindu formuoja tolimesnius politikos sprendimus. Iš užsakomųjų tyrimų minėtini 2003 m. SADM užsakymu Darbo ir socialinių reikalų instituto atliktas tyrimas „Siūlymų dėl vaikų globos organizavimo valstybinėse ir nevyriausybinėse vaikų globos institucijose sistemos reorganizavimo parengimas“, kuriame teikiamos rekomendacijos dėl vaikų globos socialinių paslaugų finansavimo, kokybės gerinimo, personalo kvalifikacijos, taip pat vaikų, išėjusių iš globos institucijų integracijos (būsto, pašalpu) klausimų. Dar vienas tyrimas buvo atliktas 2008 m. „Tėvų globos netekusių asmenų gyvenimo kokybės pasiregimo savarankiškam gyvenimui įvertinimas“. Tyrime teigiama, jog po Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo mokslinių tyrimų ištis trūksta, o nuo 2004 m. Lietuvos universitetuose parengti tik 11 magistrinių darbų, analizuojančių vaikų globos namų ugdytinių pedagogines bei psichologines problemas. Minėtame tyrime palygintos „institucinių“ vaikų ir vaikų, gyvenančių savo šeimose pasiregimo savarankiškam gyvenimui tendencijos.

Todėl, analizuojant vaiko globos (rūpybos) sistemos problemas bei siekiant kokybiškų sprendimų, būtina remtis platesniu tyrimų spektru, jie turėtų būti integralūs, o ne separatyvūs, kaip buvo ligi šiol.

1. LIETUVOS VAIKO GLOBOS (RŪPYBOS) SISTEMOS ANALIZĖ

1.1. Vaiko globos (rūpybos) samprata ir reglamentavimas

Lietuvoje vaiko globos ir rūpybos sampratą reglamentuoja Lietuvos Respublikos Civilinis kodeksas (CK). Šiame įstatyme nustatytas vaiko globos (rūpybos) tikslas – užtikrinti vaiko auklėjimą ir priežiūrą aplinkoje, kurioje jis galėtų saugiai tinkamai augti, vystytis ir tobulėti. Tam turi būti surasti ir paskirti globėjai, kurie rūpintųsi vaiku, auklėtų bei atstovautų jį bei jo interesus; sudaryti jam tinkamas gyvenimo sąlygas, rengti savarankiškam gyvenimui šeimoje bei visuomenėje. 1995 m. Lietuva ratifikavo Vaiko teisių konvenciją, kuria remiantis 1996 m. priimtas Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymas, kuriame numatoma, jog „vaikas yra žmogus, neturintis 18 metų, išskyrus atvejus, kai įstatymai numato kitaip.“¹

„Vaiko globa (rūpyba) – tai likusio be tėvų globos vaiko, įstatymų nustatyta tvarka patikėto fiziniam arba juridiniam asmeniui, priežiūra, auklėjimas ir ugdymas, kitų jam tinkamų dvasiškai ir fiziškai augti sąlygų sudarymas ir palaikymas, jo asmeninių, turtinių teisių bei teisėtų interesų gynimas ir atstovavimas jiems. Globa nustatoma vaikams, kurie neturi keturiolikos metų, rūpyba – sulaukusiems keturiolikos metų.“²

CK taip pat numato vaiko globos (rūpybos) formas: laikinoji ir nuolatinė. Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymu patvirtinti Vaiko laikinosios globos nuostatai. Laikinosios globos (rūpybos) tikslas – gražinti vaiką į šeimą.³ Ši globos forma baigiasi, kai vaikas gražinamas tėvams, sulaukia pilnametystės arba emancipuojamas, kai jis susituokia ar miršta, kai vaikui nustatoma nuolatinė globa arba vaikas įvaikinamas. Nuolatinė globa skiriama be tėvų globos likusiems vaikams, kurie esamomis sąlygomis negali grįžti į savo šeimą, ir jų priežiūra, auklėjimas, teisių bei teisėtų interesų atstovavimas ir gynimas pavedamas kitai šeimai, šeimynai ar vaikų globos (rūpybos) institucijai. Vaiko nuolatinė globa (rūpyba) nustatoma teismo nutartimi ir pasibaigia, kai vaikas sulaukia pilnametystės, emancipuojasi, tėvams teismo keliu gražinamos tėvystės teisės ir vaikas gražinamas į šeimą, kai vaikas įvaikinamas, susituokia ar miršta.

Vaiko globėju gali būti skiriamas nuolat Lietuvoje gyvenantis asmuo ar socialinės globos įstaiga. Įstatymai numato vaiko globėjo parinkimo priežastis bei jų pareigas ir atsakomybę. Numatytos šios globos formos: šeima, šeimyna, taip pat valstybiniai arba nevyriausybiniai vaikų globos namai. Įstatymai numato, jog institucinė vaiko globa – kraštutinė globos forma.

2002 m. kovo 27 d. Vyriausybės nutarimu patvirtinti Vaiko globos organizavimo nuostatai reglamentuoja likusio be tėvų globos vaiko globos organizavimo principus, vaiko globėjo atrankos,

¹ Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymas Nr. I-1234 (Žin., 1996-04-12, Nr. 33-807)

² Lietuvos Respublikos Civilinis kodeksas 3 knyga XVIII skyrius (Žin., 2000, Nr. 74-2262).

³ Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas „Dėl vaiko laikinosios globos (rūpybos) nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2002, Nr. 68 – 2798)

pasirengimo, skyrimo, atleidimo arba nušalinimo nuo pareigų, vaiko nuolatinės globos nustatymo ir pasibaigimo tvarką.

Vaikui, netekusiam tėvų globos, yra numatoma galimybė būti globojamam arba įvaikintam. Lietuvoje nuo 2005 m. pakeistas įvaikinimo tarnybos pavadinimas ir patvirtinti nauji Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnybos nuostatai. Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba bendradarbiaudama su valstybės ir savivaldybių institucijomis, taip pat su nevyriausybinėmis organizacijomis ir užsienio valstybių centrinėmis valdžios ar jų akredituotomis institucijomis vaiko teisių apsaugos srityje, įgyvendina nacionalines ir tarptautines vaiko teisių apsaugos priemones, informuoja visuomenę apie savo veiklą, globos ir įvaikinimo procedūras.⁴

1.2. Vaikų globos (rūpybos) institucinė sąranga

Vaikų globos (rūpybos) politiką valstybės lygmeniu formuoja ir įgyvendina LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Ši funkcija LR Vyriausybės nutarimu jai perduota 2003 m. Tai centrinė viešojo administravimo institucija, formuojanti ir įgyvendinanti socialinę politiką, susijusią su vaikų, jaunimo, šeimos socialine apsauga, taip pat koordinuoja vaiko teisių apsaugos politikos įgyvendinimą, vaiko teisių apsaugos institucijų darbą, socialinių paslaugų infrastruktūros kokybę.

LR Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymas numato, jog „vaiko teisių apsaugos kontrolierius (Kontrolierius) ir jo įstaiga yra savarankiška priežiūros bei kontrolės institucija, steigiama LR Seimo nutarimu. Vaiko teisių apsaugos kontrolierius tiria fizinių, juridinių, bei juridinio statuso neturinčių asmenų skundus dėl vaiko teisių ar interesų pažeidimo, bei priima tyrimo sprendimus, gali kreiptis į teismą arba turimą informaciją perduoti atitinkamos institucijoms iširti. Taip pat Kontrolierius bendradarbiauja su valstybės, nevyriausybių, kitomis vaiko teises bei interesus įgyvendinančiomis institucijomis bei tarnybomis.

Kaip numato Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymas, „vaiko teisių apsaugą savivaldybėse garantuoja atitinkamos savivaldybių tarybos, vietos savivaldos vykdomosios institucijos, vaiko teisių apsaugos institucijos (tarnybos), policijos nepilnamečių (jaunimo) reikalų inspektoriai, taip pat mokyklos ir kitos institucijos, kurios rengia ir įgyvendina vaiko teisių apsaugos, vaikų teisės pažeidimų prevencijos priemones.“⁵ Pagrindiniai Vaiko teisių apsaugos tarnybų (VTAT) veiklos principai, funkcijos ir uždaviniai buvo apibrėžti 2002 m. Vyriausybės nutarimu. VTAT vykdo vaiko teisių apsaugą, organizuoja prevencinį darbą su vaiko tėvais ar kitais teisėtais jo atstovais, bendradarbiauja su kitomis vaiko teises bei interesus atstovaujančiomis, prižiūrinčiomis, vaiko globą (rūpybą) įgyvendinančiomis valstybės, savivaldybės bei nevyriausybinėmis organizacijomis. Bendradarbiauja vaiko globos (rūpybos) ar įvaikinimo procese.

⁴ Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos interneto tinklapis, < <http://www.ivaikinimas.lt/veikla> > [Žiūrėta 2009 11 10]

⁵ Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymas Nr. I-1234 (Žin., 1996-04-12, Nr. 33-807)

Organizuoja likusio be tėvų globos vaiko laikinąją ir nuolatinę globą (rūpybą), atlieka vaikų laikinosios ir nuolatinės globos (rūpybos) priežiūrą. Kaupia, sistemina ir perduoda informaciją apie savivaldybėje esančius vaikus, kurie įstatymų nustatyta tvarka gali būti įvaikinami, ir asmenis, norinčius įvaikinti Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnybai, kasmet nustatyta tvarka LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijai teikia informaciją apie vaikus, vaiko globą (rūpybą) ir vaiko teisių ir teisėtų interesų pažeidimus, dalinasi kita aktualia informacija, susijusia su globojamo (rūpinamo) vaiko apsauga.

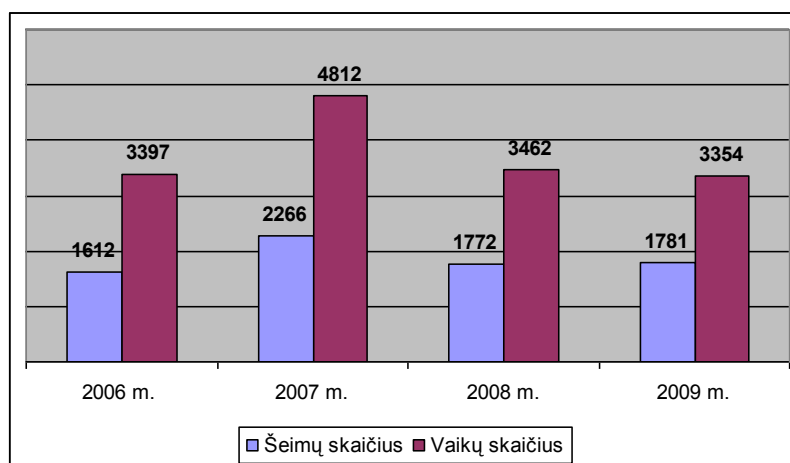
Socialinę vaikų globą (rūpybą) įgyvendina valstybiniai, savivaldybių, nevyriausybiniai vaikų globos namai, šeimos. Jų steigimą bei funkcijas reglamentuoja LR Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas „Dėl bendrųjų valstybės ir savivaldybių vaikų globos namų nuostatų patvirtinimo“ bei LR Vyriausybės nutarimas „Dėl šeimynų nuostatų patvirtinimo“.

1.3. Vaiko globos (rūpybos) situacijos analizė

Norint analizuoti ir vertinti vaiko globos (rūpybos) situaciją Lietuvoje, būtina apžvelgti visas jos dedamąsias: socialinės rizikos šeimų, jose augančių vaikų, vaikų globos bei įvaikinimo situaciją.

1.3.1. Socialinės rizikos šeimos ir jose augantys vaikai

VTAT(S) pateiktais duomenimis, per 2009 m. į savivaldybių socialinės rizikos šeimų, auginančių vaikus, apskaitą buvo įrašyta 1781 šeima, kuriose augo 3354 nepilnamečiai vaikai. Metų pabaigoje, rizikos šeimų skaičius pasiekė 11121, o jose augančių vaikų – 24222. Statistinės kaitos dinamika matyti 1 grafike.



1 grafikas. Per metus į apskaitą įrašytų į socialinės rizikos šeimų ir vaikų jose skaičius 2006–2009 metais

Šaltinis: LR Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie SAM. Veiklos ataskaita. Vilnius, 2009.

<<http://www.ivaikinimas.lt/assets//2009%20pilna%20visu.pdf>> [Žiūrėta 2010 03 10]

Analizuojant duomenis nustatyta, jog tiek socialinės rizikos šeimų, tiek jose augančių vaikų skaičius kasmet keitėsi netolygiai, 2009 m. socialinės rizikos šeimų bei jose augančių vaikų buvo

mažiausiai. Anot Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnybos, šiam teigiamam poslinkiui įtakos galėjo turėti socialinių paslaugų plėtra savivaldybėse, 2007 m. įsteigus 556 socialinių darbuotojų etatų darbui su rizikos šeimomis. Remiantis Socialinių reikalų ir darbo ministerijos duomenimis, 2009 m. darbui su socialinės rizikos šeimomis iš viso jau patvirtinta 629,5 etato, o dirbo net 670 darbuotojų.⁶

Socialiniai darbuotojai dirba seniūnijose, socialinių paslaugų centruose, paramos šeimai tarnybose, kitose savivaldybių įstaigose. Jie šeimas ne tik informuoja ir konsultuoja socialinės paramos klausimais, bet ir teikia socialinių įgūdžių ugdymo ir palaikymo paslaugas. Kartu teikiama socialinė bei psichologinė pagalba, sprendžiant iškilusias šeimų problemas.⁷

Kitas itin svarbus faktorius, galintis turėti VTAT teikiamai statistikai apie socialinės rizikos šeimas ir jose gyvenančius vaikus yra natūralūs pokyčiai. Socialinės rizikos šeimos iš apskaitos yra išbraukiamos, kai šeimoje nebelieka nepilnamečių vaikų, t. y., kai vaikai sulaukia pilnametystės, emancipuojasi, susituokia, miršta, vaikui skiriama globa. Kiek tokių atvejų per metus įvyksta – statistikos nėra, todėl tai itin apsunkina kiekybinę analizę, tiriant visas priežastis, susijusias su rizikos šeimos išbraukimu iš apskaitos.

Kita iš apskaitos pasitraukimo priežastis – tai socialinės rizikos šeimos gyvenamosios vietos pakeitimas. Jei šeima išvyksta iš savivaldybės ir, kaip dažniausiai nutinka, naujoje gyvenamojoje vietoje neprisiregistruoja, tai duomenys apie tokią šeimą yra prarandami. Atsižvelgiant į kelerių metų gyventojų emigracijos skaičiaus augimo tendencijas, galima daryti prielaidą, kad socialinės rizikos šeimų ir jose augančių vaikų skaičiaus mažėjimą taip pat lemia šeimų emigracija iš Lietuvos.

Savivaldybių VTAT duomenimis, 2009 m. pabaigoje iš socialinės rizikos šeimos apskaitos dėl įvairių priežasčių (šeimoje neliko nepilnamečių vaikų, išnyko priežastys, dėl kurių šeima buvo įrašyta į apskaitą, šeima išvyko gyventi į kitą savivaldybę ir šeimos byla perduota tos savivaldybės vaiko teisių apsaugos skyriui arba mirė abu tėvai arba vienas iš tėvų ir vaikui nustatyta globa) buvo išbrauktos 1960 socialinės rizikos šeimos. Per 2008 m. buvo išbrauktos 1958, 2007 m. – 1606, 2006 m. – 3240 socialinės rizikos šeimos.⁸

Vaiko teisių apsaugos ir įvaikimo tarnyba atkreipia dėmesį į dar vieną itin jautrią ir aktualią problemą. „Praktika rodo, kad socialinis darbas su socialinės rizikos šeima vyksta tol, kol vaikas yra šeimoje. Vaiką apgyvendinus globos namuose, su šeima socialinis darbas paprastai nutrūksta arba darbui su vaiko biologine šeima neužtenka skirtų darbuotojų, o jeigu darbas tęsiamas, tai socialinės paslaugos šeimai teikiamos epizodiškai ir minimaliai. Siekiant, kad būtų išsaugoma galimybė vaiką grąžinti į biologinę šeimą, būtina stiprinti socialinių paslaugų teikimą šeimai po vaiko apgyvendinimo globos namuose. Socialinės rizikos šeima, kuri lieka be vaikų, negali būti paliekama be socialinių paslaugų ir

⁶ Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Veiklos ataskaita. Vilnius, 2009. <<http://www.ivaikinimas.lt/assets//2009%20pilna%20visu.pdf>> [Žiūrėta 2010 03 10]

⁷ Ten pat.

⁸ Ten pat.

pagalbos, su ja turi būti dirbamas pastovus darbas. Būtina skatinti socialinį darbą su šeima, kartu įtraukiant ir vaikų globos namų (VGN) specialistus (socialinius pedagogus, socialinius darbuotojus).”⁹

Taip pat atkreipiamas dėmesys į socialinių darbuotojų kvalifikaciją. Daug problemų dirbant su socialinės rizikos šeimomis iškyla dėl profesionalumo ir kompetencijos trūkumo. Remiantis SADM duomenimis, iš 670 socialinių darbuotojų darbui su socialinės rizikos šeimomis tik 45 % darbuotojų yra įgiję tinkamą išsilavinimą, o 38,5 % vis dar studijuoja arba mokosi. Nors socialiniai darbuotojai šeimoms turi teikti socialinių įgūdžių ugdymo paslaugas, socialinę ir psichologinę pagalbą, ugdyti tėvystės įgūdžius ir pan., socialiniai darbuotojai VTAT teikiamose informacijose apie šeimą dažniausiai nurodo teikiantys konsultavimo, informavimo, bet ne socialinių įgūdžių ugdymo ar darbo su visa šeima paslaugas. Tokia situacija leidžia manyti, kad dauguma socialinių darbuotojų vis dar nėra pasirengę tinkamai ugdyti socialinės rizikos šeimų socialinius įgūdžius arba savivaldybėse už paslaugų teikimą atsakinga įstaiga šios paslaugos vis dar nelaiko prioritetine.¹⁰

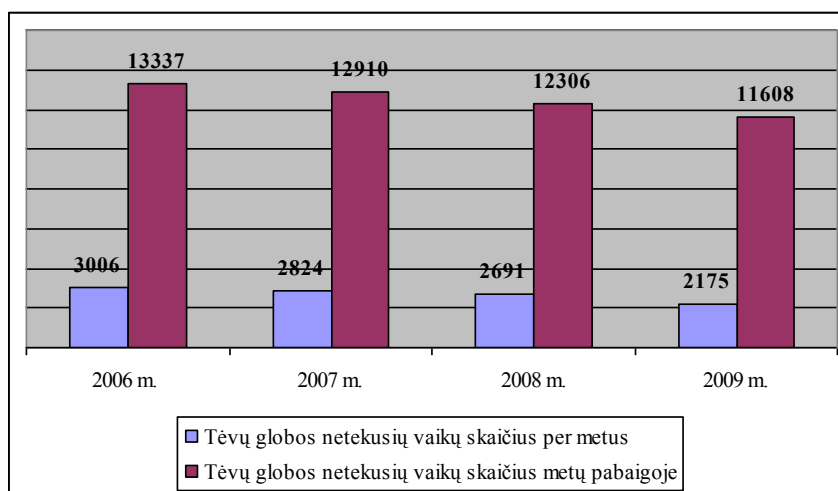
1.3.2. Vaikų, netekusių tėvų globos, padėties analizė

Vaikai savo tėvų globos netenka dėl įvairių priežasčių: tėvai numiršta, atsisako auginti vaikus, netinkamai juos prižiūri ir nesirūpina jais. Dažniausiai vaikai į valstybės akiratį patenka iš socialinės rizikos šeimų. 2009 m. Net 63,1 % visų globos netekusių vaikų nuo šeimos atskirti dėl to, kad tėvai ar vienas iš turimų tėvų nesidomi vaiku, jo neprižiūri, netinkamai auklėja ar naudoja fizinį ar psichologinį smurtą, didžiausia problema – tėvų girtavimas. Problema kyla, nes kiekvienas vaikas turi prigimtine teise augti savo biologinėje šeimoje, nes šeima – tai artimiausia vaiką supanti aplinka, formuojanti jo vertybes, požiūrį į aplinką, elgesio modelius, daranti jam įtaką ilgalaikėje perspektyvoje.

Remiantis VTAT duomenimis, socialinės rizikos šeimų kasmet mažėja, tuo pačiu mažėja ir vaikų, augančių tose šeimose. Tikėtina, tam įtakos turi išplėstas socialinių darbuotojų tinklas savivaldybėse ir seniūnijose. Matyt, šiuos skaičius koreguoja ir emigracijos procesai, tačiau, visgi dar gana didelei daliai tėvų apribojamos tėvystės teisės, ir nemažai vaikų auga ne savo biologinėse šeimose. 2009 m. tėvų globos neteko 2175 vaikai, metų gale jų buvo 11608. 2 grafike pristatyta vaikų, netekusių tėvų globos, ketverių metų statistinai duomenys. Akivaizdu, jog nuo 2006 m. kasmet, nors ir neryškiai, vaikų, netekusių tėvų globos, skaičius mažėja.

⁹ Ten pat.

¹⁰ Ten pat.

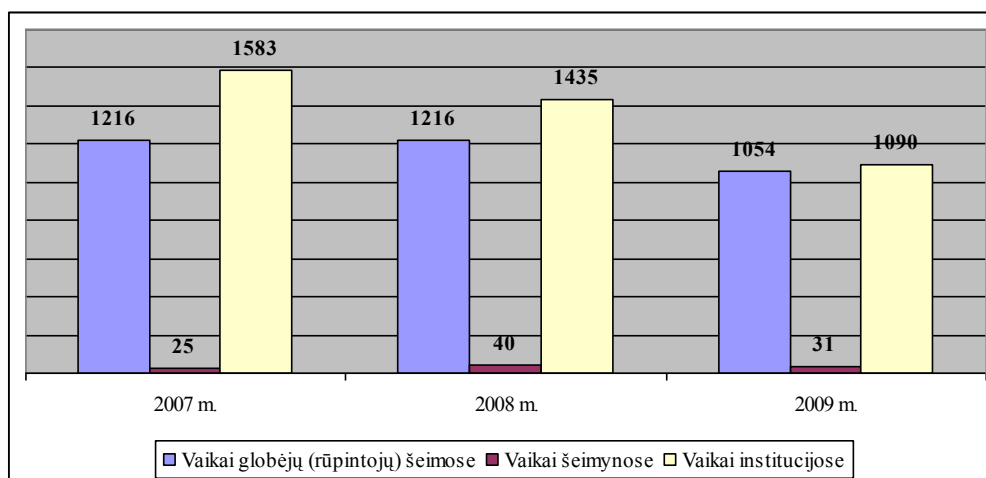


2 grafikas. Tėvų globos netekusių vaikų skaičius 2006–2009 m.

Šaltinis: LR Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie SADM. Veiklos ataskaita. Vilnius, 2009.

<<http://www.ivaikinimas.lt/assets//2009%20pilna%20visu.pdf>> [Žiūrėta 2010 03 10]

Vaikai, kurių tėvam laikinai ar nuolat apribojamos tėvystės teisės, atskiriami nuo šeimos, ir jiems skiriama kita globos forma: globa (rūpyba) šeimose, šeimynose ar vaikų globos institucijose. 3 grafike pavaizduota per pastaruosius keletą metų vaikų skaičiaus pasiskirstymas pagal globos nustatymo formą.



3 grafikas. Tėvų globos netekusių vaikų skaičiaus pasiskirstymas pagal globos formą 2007–2009 m.

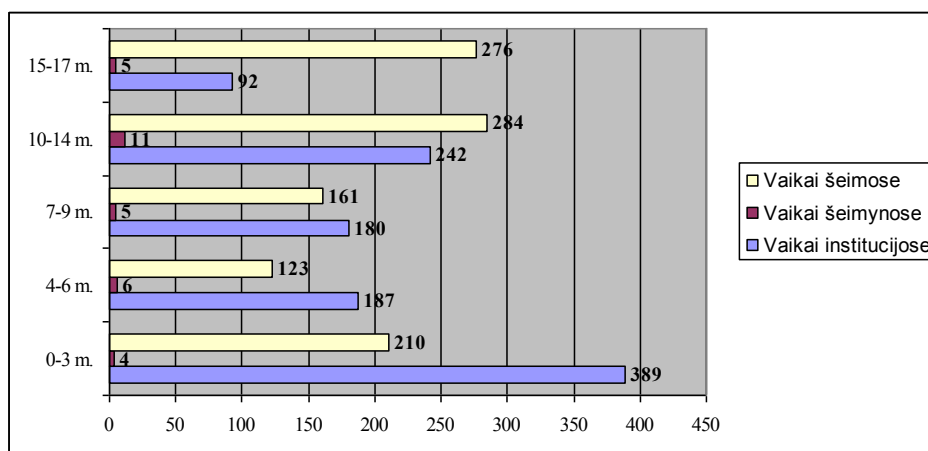
Šaltinis: LR Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie SADM. Veiklos ataskaita. Vilnius, 2009.

<<http://www.ivaikinimas.lt/assets//2009%20pilna%20visu.pdf>> [Žiūrėta 2010 03 10]

Palyginus su 2008 m. duomenimis, vaikų, kuriems ataskaitiniu laikotarpiu nustatyta globa (rūpyba) šeimose ar šeimynose, dalis per 2009 m. išaugo 3,5 %. Taip pat atkreiptinas dėmesys, kad ataskaitiniu laikotarpiu naujų globos nustatymo institucijose atvejų dalis sumažėjo daugiau nei 24 % (345 vaikais), lyginant su 2008 m. 2009 m. institucinė globa nustatyta 1090 vaikų (49,9 % visų per metus netekusių tėvų

globos vaikų), 2008 m. – 1435 vaikams (53,3 % visų per metus netekusių tėvų globos vaikų), 2007 m. – 1583 (56,05 % visų per metus netekusių tėvų globos vaikų), o 2006 m. – 1670 (55,55 %).

Vaikų skaičius pagal amžių ir globos formą 2009 m. pavaizduota 4 grafike.



4 grafikas. Vaikų, kuriems 2009 metais nustatyta globa, skaičius pagal amžių ir globos formą.

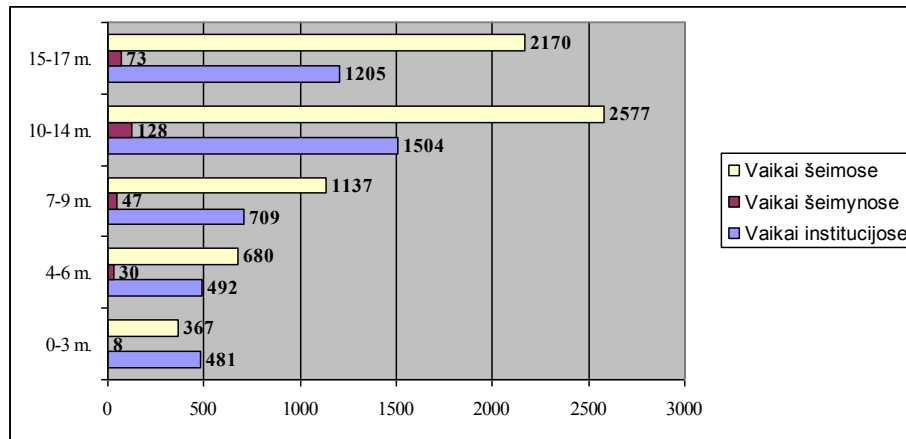
Šaltinis: LR Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie SAM. Veiklos ataskaita. Vilnius, 2009.

<http://www.ivaikinimas.lt/assets//2009%20pilna%20visu.pdf> [Žiūrėta 2010 03 10]

Šiuo laikotarpiu vaikų iki 3 metų amžiaus nuo tėvų atskirta 603, iš jų net 389 paskirta institucinė globa. Taip pat daugiausia institucinė globa nustatoma vaikams, kurių amžius yra nuo 4 iki 9 metų, kiek mažiau nuo 10 iki 14, mažiausiai nuo 15 iki 17 metų amžiaus. Didžiausią susirūpinimą kelia vaikų iki 3 metų amžiaus situacija. Per pastaruosius keletą metų institucinė globa jiems skiriama taip pat dažnai ir dažniau, nei kita globos forma. VTAIT pastebi, kad vaiko globa pagal formą ir amžių nekinta jau keletą metų.

2009 m. pabaigoje šalyje buvo 11608 tėvų globos netekusių vaikų. Iš jų 6931 visų globojamų vaikų buvo nustatyta globa šeimose, 286 šeimynose ir 4391 institucijose. 2008 m. – globa šeimoje 7240, šeimynose – 264, institucijose – 4802 vaikai.¹¹ Svarbu atsižvelgti į duomenis apie vaikų globą pagal amžių ir globos formą 2009 m. pabaigoje.

¹¹ Ten pat.



5 grafikas. 2009 metų globojamų vaikų skaičius pagal amžių ir globos formą.

Šaltinis: LR Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie SAM. Veiklos ataskaita. Vilnius, 2009.

<<http://www.ivaikinimas.lt/assets//2009%20pilna%20visu.pdf>> [Žiūrėta 2010 03 10]

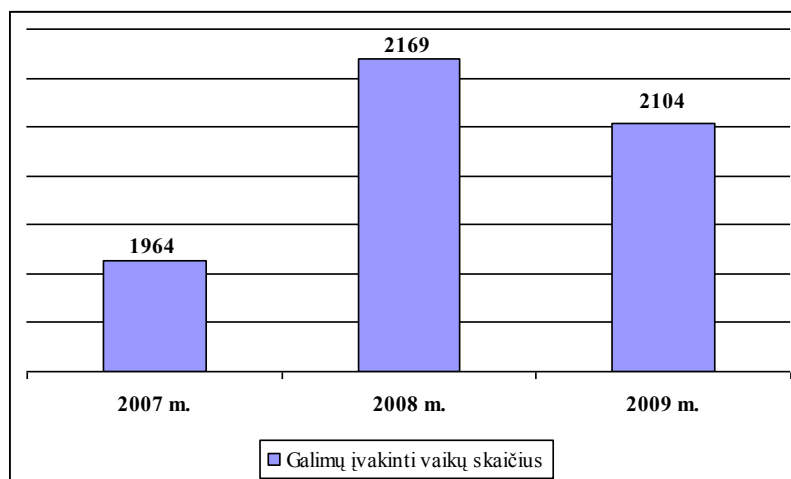
Koreliuojant 4 ir 5 grafikuose pateiktus duomenis, pastebima, jog per metus didžiausią skaičių vaikų, kuriems skiriama globa, sudaro mažamečiai vaikai (iki 9 metų), ir mažiausią – vyresnio mažiaus vaikai (15-17), o metų pabaigoje bendrame globojamų vaikų skaičiuje daugiausia vaikų yra vyresnio amžiaus, ir mažiausiai – jauniausio. Remiantis šia koreliacija, itin svarbu atkreipti dėmesį į institucinę globą. Per metus mažamečiams institucinė globa skiriama dažniausiai, bet metų pabaigoje daugiausia institucinėje globoje yra vyresnio ir vyriausio amžiaus vaikų. Taigi, čia darytina išvada, jog dalis į institucinę globą patekusių vaikų užauga vaikų globos namuose. VTAIT pastebi, kad tokia tendencija praktiškai nekinta per kelerių metų laikotarpį.

1.3.3. Įvaikinimo galimybės/problemos Lietuvoje

VTAIT kasmet sudaro ir tvarko galimų įvaikinti vaikų apskaitą. Į šią apskaitą vaikai įtraukiami pagal savivaldybių VTAT pateikiamus duomenis apie vaikus. Įvaikinti galima tik tuos vaikus, kuriems yra skirta nuolatinė globa. Pirma VTAIT įvaikinti galimus vaikus siūlo Lietuvos piliečiams, gyvenantiems Lietuvoje arba užsienyje, neatsiradus norinčiųjų – užsienio piliečiams. Tačiau ne visada vaikas, turėdamas įvaikintino vaiko teisinį statusą, gali būti siūlomas įvaikinti. Tai priklauso nuo vaiko ryšių su biologine šeima (seneliais, broliais, seserimis ar kitais giminaičiais), vaiko amžiaus ir paties vaiko, galinčio išreikšti savo nuomonę, sprendimo. Todėl dažnai nors ir yra teisinis pagrindas įrašyti vaiką į galimų įvaikinti vaikų apskaitą, siūlyti jį įvaikinti konkrečiai šeimai neįmanoma, nes tai pažeistų jo teises ir interesus. Iš 2009 m. apskaitoje įrašytų 2104 vaikų didesnė pusė, net 1397 vaikai negali būti siūlomi įvaikinti, nes tai pažeistų jų teises ir interesus arba jiems nėra galimybių rasti šeimos dėl jų amžiaus. Dėl šių priežasčių 292 vaikus, augančius globos institucijoje, lanko giminaičiai, kartu auga jų broliai ar seserys, tarp jų susiklostę artimi

santykiai, todėl nei vaikai, nei giminaičiai nesutinka, kad jie būtų įvaikinti, 530 vyresni nei 10 metų amžiaus vaikai nesutinka būti įvaikinti.¹²

2009 m. į galimų įvaikinti apskaitą buvo įtraukti 2104 vaikai, 2008 m. – 2169 vaikai, 2007 m. – 1964 vaikai. 2009 m. į galimų įvaikinti vaikų apskaitą 219 vaikų įrašyta mažiau negu 2008 m.



6 grafikas. Galimų įvaikinti vaikų skaičius 2007-2009 m.

Šaltinis: LR Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie SADM. Veiklos ataskaita. Vilnius, 2009.

<<http://www.ivaikinimas.lt/assets//2009%20pilna%20visu.pdf>> [Žiūrėta 2010 03 10]

2009 m. 29 % sumažėjo į galimų įvaikinti vaikų apskaitą įrašytų vaikų skaičius. Per 2009 m. įrašytų į apskaitą vaikų skaičius, lyginant su 2008 m., amžiaus grupėje nuo 0 iki 3 m. sumažėjo 22 %, amžiaus grupėje nuo 4 iki 6 m. – 25,4 %, amžiaus grupėje nuo 7 iki 9 m. – 28,2 %, amžiaus grupėje nuo 10 iki 14 m. – 33,5 %, amžiaus grupėje nuo 15 iki 17 m. – 38,6 %. Atkreipiame dėmesį, kad Lietuvoje kasmet tėvų globos netenka panašus skaičius vaikų iki 3 m., tačiau šios amžiaus grupės įrašomų į apskaitą vaikų skaičius mažėja. Tai galima paaiškinti tuo, kad dažniausiai mažyliams nustatius laikinąją globą, neskubama operatyviai spręsti jų statuso sutvarkymo klausimo. Tokie vaikai globojami 2–3 metus, vėliau jų tėvams apribojama tėvų valdžia. Taigi į apskaitą minėti vaikai įrašomi jau būdami vyresnio amžiaus.¹³

Savivaldybių VTAT tokias tendencijas aiškina, tuo, kad stegiamasi kūdikį grąžinti į biologinę šeimą. Bet reikia atkreipti dėmesį, kad užsitęsusi institucinė globa blogai veikia tiek fizinę, tiek psichologinę vaiko raidą.

VTAT duomenimis, lietuvių šeimos dažniausiai pageidauja įvaikinti mažamečius vaikus: kūdikius arba vaikus iki 5 metų amžiaus. Lietuviai, nuolat gyvenantys užsienyje bei užsieniečiai taip pat nori įvaikinti mažesnius vaikus, tačiau neatsisako ir vyresnių nei 10 metų amžiaus vaikų. Tačiau čia iškyla kita

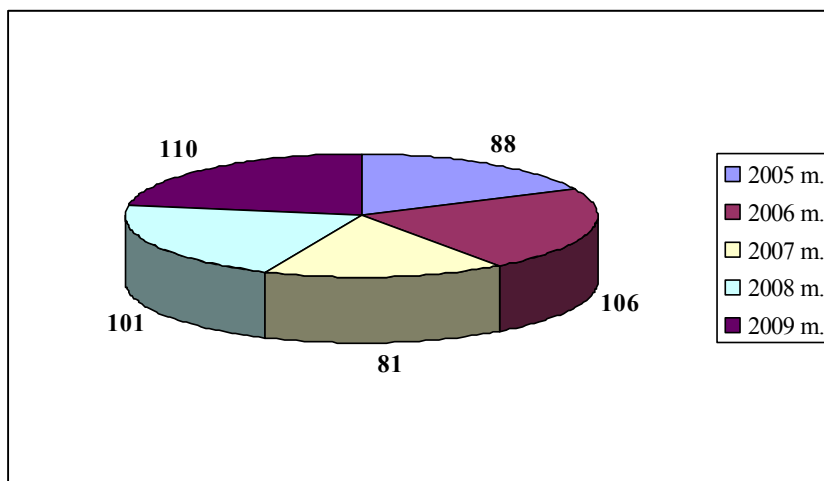
¹² Ten pat.

¹³ Ten pat.

problema, kad tokio amžiaus vaikas jau gali pats pareikšti nuomonę apie norą būti įvaikintas, arba jo broliai, seserys kiti artimi giminaičiai gali prieštarauti įvaikinimui.

Atskyrus vaiką nuo šeimos ir jam nustačius laikinąją globą, visada siekiama išlaikyti ryšį tarp brolių ir seserų, dirbamas socialinis darbas su šeimomis, siekiant vaiką sugrąžinti į biologinę šeimą. Kaip teigia VTAIT, dažnai šis procesas užtrunka 3-5 metus, kol galutinai nusprendžiama kreiptis į teismą dėl neterminuoto tėvų valdžios apribojimo. Tuo metu nuo šeimos atskirti vaikai jau būna užaugę, dažnai net vyresni nei 10 metų. Tokio amžiaus įtraukti į galimų įvaikinti sąrašą jie praktiškai nebeturi realių galimybių būti įvaikinti. Todėl, siekiant, kad kuo daugiau vaikų augtų ne institucijose, bet būtų įvaikinti ir globojami šeimose, būtina kuo anksčiau sutvarkyti jų teisinį statusą ir perduoti vaiką į socialias, vaikui augti ir vystytis tinkamas sąlygas.

VTAIT duomenimis, per pastaruosius penketą metų Lietuvoje daugiausia vaikų įvaikinta 2009 metais.

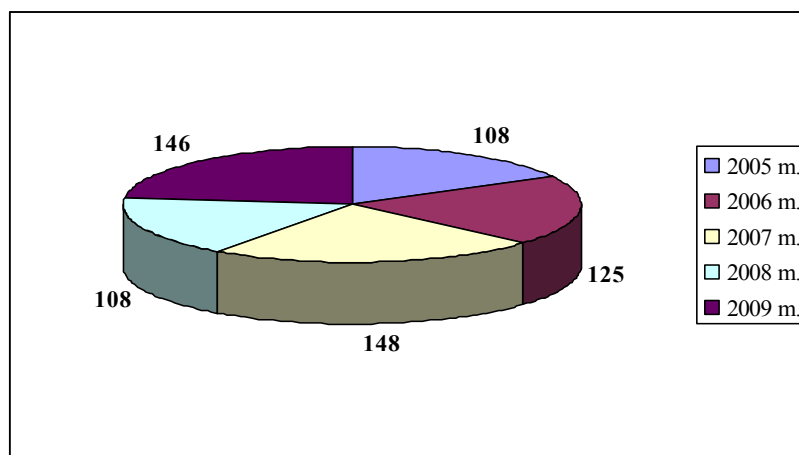


7 grafikas. Lietuvoje įvaikintų vaikų skaičius 2005-2009 m.

Šaltinis: LR Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie SADM. Veiklos ataskaita. Vilnius, 2009.

<<http://www.ivaikimas.lt/assets//2009%20pilna%20visu.pdf>> [Žiūrėta 2010 03 10]

Nuolat užsienyje gyvenantys lietuviai bei užsieniečiai 2009 m. įvaikino 146 Lietuvos vaikus. Pastarųjų penkerių metų duomenys 8 grafike.



8 grafikas. Lietuvos vaikai įvaikinti užsienyje gyvenančių lietuvių bei užsieniečių 2005-2009 m.

Šaltinis: LR Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie SADM. Veiklos ataskaita. Vilnius, 2009.

<<http://www.ivaikinimas.lt/assets//2009%20pilna%20visu.pdf>> [Žiūrėta 2010 03 10]

1.3.4. Vaikų globos namuose augančių vaikų statistika

Lietuvoje yra 107 vaikų globos įstaigos: 5 – apskričių sutrikusio vystymosi kūdikių namai, 31 – apskričių vaikų globos namai, 4 – vaikų globos namai vaikams su negalia, 31 – savivaldybių vaikų globos namų, 13 – savivaldybių vaikų globos namų grupių ir 22 – nevyriausybiniai vaikų globos namai (tame tarpe ir šeimos). Lentelėje Nr. 1 matome vaikų skaičių pagal globos formą 2006-2009 m. (per metus).

Vaikų globos vieta	2006m.	2007 m.	2008 m.	2009 m.
Iš viso Lietuvoje	3006	2824	2691	2175
<i>Šeimose</i>	<i>1309</i>	<i>1216</i>	<i>1216</i>	<i>1054</i>
<i>Šeimynose</i>	<i>27</i>	<i>25</i>	<i>40</i>	<i>31</i>
<i>Institucijose:</i>	<i>1670</i>	<i>1583</i>	<i>1435</i>	<i>1090</i>
Kūdikių namuose	229	245	205	192
Apskrities VGN	587	393	406	210
Vaikų globos įstaigose vaikams su negalia	18	15	19	9
Savivaldybės VGN	421	543	437	419
Savivaldybės vaikų globos grupėse	235	215	232	171
Nevyriausybinuose VGN	161	166	133	89
Kitose įstaigose	19	6	3	0

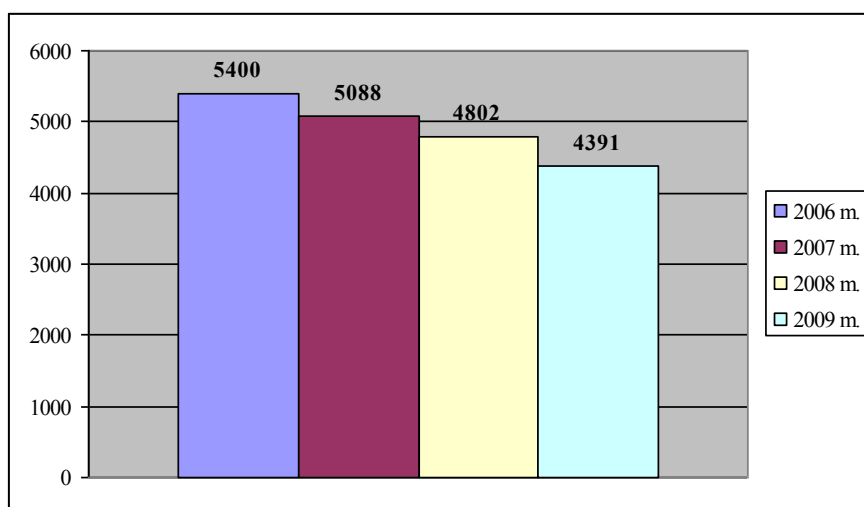
Lentelė Nr. 1

Šaltinis: LR Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie SADM. Veiklos ataskaita. Vilnius, 2009.

<<http://www.ivaikinimas.lt/assets//2009%20pilna%20visu.pdf>> [Žiūrėta 2010 03 10]

Pastebima, jog 2009 m. ženkliai sumažėjo vaikų nukreipimo į valstybinius vaikų globos namus skaičius. Tai gali būti siejama su apskričių reforma (2010 m. apskričių panaikinimu), taip pat Vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategijos įgyvendinimu. Stabiliausias skaičius – valstybinius apskričių kūdikių globos namuose. VTAIT pastebi, jog viena iš priežasčių, kodėl taip dažnai kūdikiai ir vaikai iki 3 m. yra nukreipiami į sutrikusios vystymosi kūdikių namus gali būti savivaldybių motyvas sutaupyti lėšas, nes šiose įstaigose vaikų išlaikymas finansuojamas iš LR Sveikatos apsaugos ministerijos biudžeto.

9 grafike pavaizduota, skaičius vaikų, kuriems globa (rūpyba) nustatyta institucijoje, 2006-2009 m. pabaigoje.



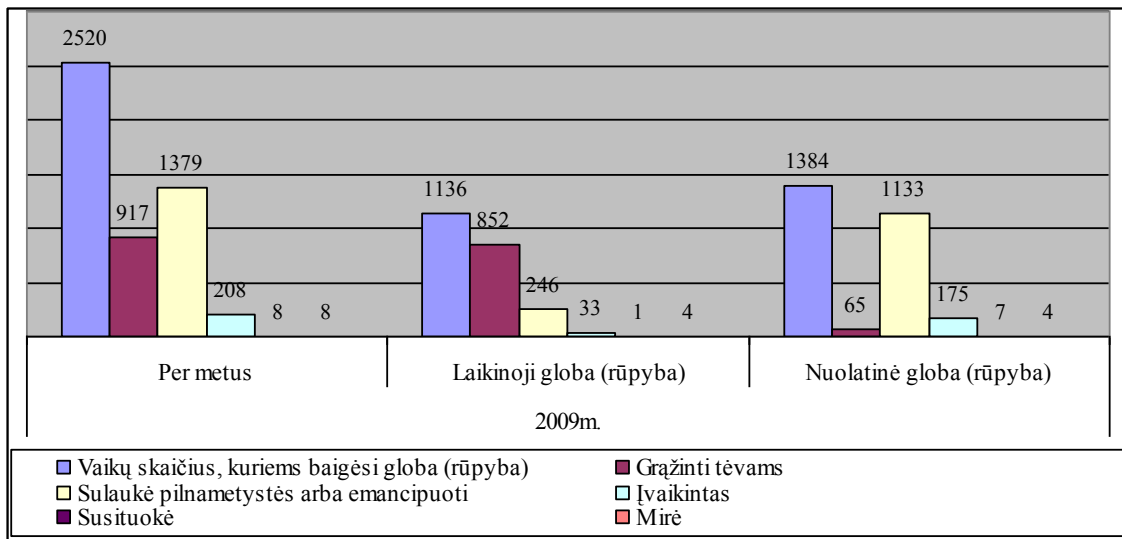
9 grafikas. Vaikų, kuriems globa (rūpyba) nustatyta institucijose, skaičius 2006-2009 m. (metų pabaigoje)

Šaltinis: LR Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie SAM. Veiklos ataskaita. Vilnius, 2007-2009.

<<http://www.ivaikinimas.lt/assets//2009%20pilna%20visu.pdf>> [Žiūrėta 2009 11 10, 2010 03 10]

VTAIT duomenimis, institucijose globojamų vaikų skaičius mažėja. Atsižvelgiant į tai, jog vaikai į vaikų globos namus dažniausiai patenka iš socialinės rizikos šeimų, galima daryti prielaidą, jog, mažėjant socialinės rizikos šeimų, bei jose augančių vaikų, mažiau vaikų atskiriama nuo šeimos ir tiek pat mažiau vaikų patenka į institucinę globą.

LR Civilinio kodekso 3.255 straipsnis numato tėvų globos netekusio vaiko globos (rūpybos) pasibaigimo priežastys. Vaiko globa (rūpyba) pasibaigia, kai vaikas sulaukia pilnametystės, emancipuojasi, susituokia, įvaikinamas ar miršta. 10 grafike pateikiami 2009 m. duomenys apie vaikus pagal globos (rūpybos) pasibaigimo priežastis.



10 grafikas. Vaiko globos (rūpybos) pasibaigimo priežastys 2009 m.

Šaltinis: LR Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie SADM. Veiklos ataskaita. Vilnius, 2009.

<<http://www.ivaikimas.lt/assets//2009%20pilna%20visu.pdf>> [Žiūrėta 2010 03 10]

Pagal šias sąlygas, didžiausias skaičius vaikų – kurie sulaukia pilnametystės, emancipuojasi. Panaši tendencija buvo ir ankstesniais metais: 2008 m. iš viso globa (rūpyba) pasibaigė 2778 vaikams, iš jų sulaukė pilnametystės, emancipavosi – 1459 vaikai. Atitinkamai 2007 m. viso – 2662 vaikai, iš jų sulaukė pilnametystės, emancipavosi – 1299 vaikai. Kiti globos pasibaigimo priežasčių rodmenys pagal metus taip pat panašūs.¹⁴ Lyginant vaikų, netekusių tėvų globos (Lentelė Nr. 1) ir vaikų, kuriems globa pasibaigia (10 grafikas) per metus, matome jog skaičiai yra beveik vienodi. Todėl darytina išvada, jog vaikų skaičius, kurie netenka globos, ir skaičius, kuriems globa pasibaigia, yra panašūs.

1.3.5. Vaiko globą (rūpybą) įgyvendinančių specialistų/tarnautojų apklausos rezultatai

Tyrimo eigoje buvo atlikta keletas interviu. 2009 m. lapkričio mėn. bei 2010 m. kovo mėn. telefonu buvo apklausti vienas sutrikusio vystymo kūdikių namų vadovas, trys apskričių vaikų globos namų vadovai, du savivaldybių vaikų globos namų vadovai. 2010 m. kovo mėn. susitikimo metu tie patys klausimai buvo užduoti trimis vaiko teisių apsaugos tarnybų specialistams, bei trimis seniūnijų socialiniams darbuotojams. Pokalbių bei susitikimų metu vaiko globos (rūpybos) specialistų/tarnautojų buvo klausama nuomonės apie socialinės rizikos šeimų Lietuvoje skaičiaus mažėjimo priežastis, taip pat apie vaikų atskyrimo nuo šeimos atvejų mažėjimo priežastis. Vaikų globos namų vadovų buvo klausama apie tėvų iniciatyvą susigrąžinti vaikus, siekiant išsiaiškinti, ar socialinių darbuotojų darbas su šeimomis, nuo kurių buvo atskirtas vaikas, duoda teigiamų pokyčių, ar tėvai labiau nei ankstesniais metais domisi vaiku ir siekia jį susigrąžinti. Lietuvos ekonomikos nuosmukio, augančios bedarbystės akivaizdoje gerėjantys

¹⁴ Komentaras: grafike neatsispindintys, tačiau skaitinę išraišką rodantys duomenys yra susituokę (8) ir mirę (8) vaikai.

socialinės rizikos šeimų statistiniai rodikliai kėlė abejonių. Todėl buvo nutarta apklausti tuos tarnautojus, kurie tiesiogiai dirba su minėtomis šeimomis, siekiant išsiaiškinti tikrąsias vaikų globos namuose mažėjančių vaikų skaičiaus priežastį. Vaikų globos namų vadovų buvo klausama, kaip ir ar įgyvendinamas Vaikų globos įstaigų optimizavimo plano etapas, siekti, kad globos namuose augtų ne daugiau 60 vaikų. Atsakymai aptarti 3.3 dalyje.

Interviu metu buvo klausama – „kaip jūs manote, kokios pagrindinės priežastys lemia socialinės rizikos šeimų mažėjimą Lietuvoje?“ VTAT specialistai teigė, jog ne mažai įtakos turi tiesioginis socialinių darbuotojų darbas su rizikos šeimomis, taip pat kaip svarbią priežastį nurodė vaikų dienos centrų teikiamas paslaugas. VTAT taip pat nurodė, kad nemažai šeimų iš apskaitos pasitraukia, nes pakeičia gyvenamąją vietą kitoje savivaldybėje arba išvyksta į užsienį, tačiau dažniausiai tokios šeimos nepraneša apie naują gyvenamąją vietą ir duomenys apie juos prarandami.

Socialinių darbuotojų teigimu, nemažai daliai rizikos šeimų „atsistoti ant kojų“ padėjo informacijos apie socialines paslaugas, konsultacijos sveikatos, vaikų švietimo, užimtumo klausimais. Tačiau socialiniai darbuotojai taip pat pastebėjo, kad tik labai nedidelė dalis tokių šeimų pakeičia įdingo gyvenimo įpročius, įsitvirtina, kaip stabili ir sociali šeima. Dažnai buvę rizikos šeimos, susidūrę su naujais sunkumais, vėl palūžta.

Vaikų globos namų vadovai rečiau tiesiogiai susiduria su socialinės rizikos šeimomis. Patikslinus klausimą – ar tėvai, kurių vaikams yra nustatyta institucinė globa, dažniau nei ankstesniais metais lanko savo vaikus bei stengiasi juos susigrąžinti, vadovai nurodė, kad ne, o tie, kurie lanko, nedažniau kaip kartą ar du per metus, tačiau iniciatyvos susigrąžinti vaikus taip pat neišreiškia. Dažniau vaikus globos namuose lanko jų broliai, seserys, kuriems institucinė globa jau pasibaigusi, tačiau dėl sunkios materialinės padėties prisiimti globoti savo brolius ar seseris jie negali.

Į klausimą „kaip Jūs manote, kodėl vis mažiau vaikų atskiriama nuo socialinės rizikos šeimų“, visų specialistų atsakymai buvo labai panašūs ar net vienodi. Visi teigė, jog dėl 2010 m. įvyksiančios valstybinių vaikų globos įstaigų reorganizacijos, kai bus naikinamas jų steigėjas – apskrities administracija –, ir minėtų vaikų globos namų steigėjo funkcijas turės perimti savivaldybės, savivaldybėse yra „tylus susitarimas“ stengtis kuo mažiau vaikų atskirti nuo socialinės rizikos šeimų. Kaip priežastį visi įvardino, jog savivaldybės bijo neužtekti lėšų apmokėti socialinėms paslaugoms valstybiniuos vaikų globos namuos augantiems vaikams. Šis faktas turi ne tik valstybės nusikaltimo prieš vaikus, augančius socialinės rizikos šeimose, požymių, bet ir verčia abejoti teigiamais statistiniais pokyčiais, esą vaikų socialinės rizikos šeimose mažėja, todėl mažėja jų atskyrimo nuo šeimos atvejų.

Apibendrinimas.

Visame demokratiškame ir išsivysčiusiame pasaulyje mokslininkai sutaria, jog institucinė vaiko globa turi neigiamą poveikį vaiko fizinei bei psichologinei raidai, jų socializacijos lygis bei pasiruošimas savarankiškam gyvenimui visuomenėje yra labai žemas. Vakarų Europoje, kitose valstybėse jau

dešimtmečius kalbama apie institucinės globos kokybės priežiūrą bei reformą, o didelės vaikų globos institucijos yra pertvarkomos į mažas socialinės globos šeimynas (3.4. dalis). Lietuvoje vaiko globos (rūpybos) sistema vis dar balansuoja tarp įvairių bandymų reformuotis. Steigiami ir plečiami socialinių darbuotojų etatai darbui su rizikos šeimomis, formuojama ir įgyvendinama bendra globėjų, tėvų rengimo programa, tobulinama socialinių paslaugų personalo kvalifikacija. Tačiau, stebint statistinius duomenis, teigiami pokyčiai nėra dideli. O, atsižvelgiant į informaciją, gautą interviu metu, – keliantys abejonių.

VTAIT duomenimis, per pastaruosius keletą metų sumažėjo socialinės rizikos šeimų bei jose augančių vaikų. Tačiau, VTAT praranda duomenis apie šias šeimas, kai jos pakeičia gyvenamąją vietą, emigruoja iš Lietuvos, taip pat šiuos rodmenis įtakoja ir tai, kad socialinės rizikos šeima iš apskaitos išbraukiama, kai joje augantys vaikai sulaukia pilnametystės, emancipuojasi, numiršta, susituokia, ir kai vaikai atskiriami nuo šeimos. Įtakos turi ir gimstamumo mažėjimas šalyje. Nors negalima teigti, jog socialinis darbas su rizikos šeimomis neduoda teigiamų rezultatų.

Statistikos duomenys rodo, kad vaikų institucijose taip pat mažėja. Tačiau, šis mažėjimas gali būti nulemtas fakto, kad mažėja socialinės rizikos šeimose augančių vaikų ir jie rečiau atskiriami nuo šeimos, taip pat įtakos turi ir minėtos globos (rūpybos) pasibaigimo priežastys. VTAIT atkreipia dėmesį, kad institucinė globa nustatoma gana dažnai, ypač „jautrūs“ duomenys dėl vaikų iki trijų metų apgyvendinimas institucijose. Koreliuojant duomenis apie institucinės globos pagal vaikų amžių nustatymą metų pradžioje ir metų pabaigoje, darytina išvada, jog dalis vaikų užauga vaikų globos namuose. O vaikų, netekusių tėvų globos ir vaikų, kuriems valstybės globa pasibaigia, skaičius per metus yra panašus.

Taip pat atkreipiamas dėmesys į laikinosios globos terminus. VTAIT duomenimis, laikinoji globa dažnai užsitęsia iki 3-5, o kartais iki 7 metų. Tokiu būdu vaikai pavėluotai įtraukiami į įvaikintinų vaikų sąrašą, o taip pat, atsižvelgiant į potencialių globėjų, tėvų prioritetus vaiko amžiui, vaikai netenka galimybės būti globojamais, įvaikintais, arba, sulaukę tokio amžiaus, kai gali išreikšti savo nuomonę, atsisako įvaikinimo.

Apibendrinant, statistika rodo nedidelį teigiamą pokytį, tačiau dar daug kur ji kelia abejonių, ir, ypač svarbu, ar priimtos ir taikomos vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo priemonės ateityje vis dar turės gerėjimo požymių, ar tendencijos nepakis priešinga kryptimi.

1.3.6. Institucinės globos trūkumai

Remdamasis mokslininkų Carter, Johnson Brown ir Hamiltonas-Giachritsis, Notingemo universiteto Psichologijos ir vaiko sveikatos instituto profesorius Kevin Brown savo tyrime teigia, jog visame pasaulyje maži vaikai patenka į institucinę globą. Deja, tai nutinka, nepaisant plačiai pripažįstamo institucinės globos ydingumo vaiko raidai. Vaikų globos įstaigose augančių vaikų sveikata yra blogesnė, jų

fizinis bei psichologinis išsivystymas žemas, būdingi emocinės raidos sutrikimai.¹⁵ Analizuodamas rizikos žalą, prof. K. Browne apibrėžia vaikų globos institucijos terminą: tai globos namai, kuriuose kartu auga/gyvena daugiau kaip dešimt vaikų, ir, įprastiniu Europos atveju, vienas „slaugytojas“ (Lietuvoje atitinkamo socialinis pedagogas), dirbantis su šešiais panašaus amžiaus vaikais. Autorius atkreipia dėmesį, jog dažnai personalas, dirbantis su vaikais, yra nepakankamai apmokytas, priežiūros paslaugų kokybė prasta. Remdamasis Nelson'o tyrimais, prof. K. Browne pabrėžia, jog „stacionarinė“ (Lietuvos atveju institucinė) globa – tai struktūruota, beasmenė gyvenimo tvarka (pvz. kai visi kartu miega, valgo ir pan.) Personalo vaidmuo daugiau susijęs su slauga ir fizine priežiūra, bet ne su psichologine pagalba.¹⁶

Apie psichologinę žalą vaikams, augantiems vaikų globos namuose jau kalbama daugiau kaip 50 metų. Įvairių šalių mokslininkai (prof. Kevin Browne cituoja Goldfarb ir Bowlby), teigia, jog atlikti tyrimai rodo vaikų globos namuose augančių vaikų ypatingą emocinį, elgesio bei protinį sutrikimus, lyginant su vaikais, kurie auga savo biologinėse šeimose. Cituodamas Bowlby, prof. K. Browne pabrėžia, jog neigiamos institucinės globos pasekmės anglo-saksiškose valstybėse turėjo didelę įtaką vaiko globos politikai. Valstybėse, kuriose požiūris į psichologinius vaiko poreikius nebuvo tvirtas ir politika apsiribojo vaiko fizinės apsaugos saugumu, atsirado priklausomybė nuo institucinės globos.¹⁷ Prof. K. Brown, cituodamas Mulheir ir Browne, taip pat pastebi, kad globa įstaigose turi ilgalaikį žalingą poveikį vaikų vystymuisi. Kaip priežastis, autorius įvardina netinkamus, formalius santykius tarp personalo ir vaikų, žemą personalo kvalifikacijos lygį, per griežtas rutinines gyvenimo globos namuose taisykles, vaiko individualios veiklos sąlygų trūkumą bei „kasdienės patirties“ vaikams diegimo nebuvimą.¹⁸

Kevin Browne, Catherine Hamilton-Giachritsis, Rebecca Johnson, Mikael Ostergren 2006 m. atliktame tyrime teigia, jog Europa dar labai priklausoma nuo vaiko institucinės globos. Tyrime atkreipiamas dėmesys, jog pokomunistinėse šalyse institucinė globa apibrėžta kaip sveikatos ir socialinės priežiūros įstaigos. Taip pat teigiama, jog kai kuriose šalyse nėra pakankamai „surogatiųjų“ (Lietuvos atveju globėjų) šeimų, todėl vaikai „užsibūna“ institucinėje globoje. Tyrėjai taip pat pabrėžia, jog institucinė globa yra žalinga elgesio, emocinei ir socialinei raidai, ir jog būtina vaikams ieškoti alternatyvų augti šeimoje.

2008 m. Vilniaus pedagoginio universiteto magistrantė Asta Šteinienė savo baigiamajame darbe „Vaikų globos namuose užaugusių jaunuolių adaptacijos gyvenime ypatumai“ įvairiais aspektais nagrinėjo vaiko globos, jo socializacijos ir pasirengimo savarankiškam gyvenimui problemas. Jos atliktas tyrimas atskleidžia Lietuvos patirtį bei mokslininkų vertinimus. „Nagrinėdama vaikų, netekusių tėvų globos, socializacijos ypatumus, I. Leliugienė pažymi, kad jų socializacijos procesas vaikų globos institucijose

¹⁵ Kevin Browne, *The Risk of Harm to Young Children in Institutional Care*. Institute of Work, Health & Organisations, University of Nottingham, UK, First published 2009. <http://www.crin.org/docs/The_Risk_of_Harm.pdf> [Žiūrėta 2010 04 15]

¹⁶ Ten pat.

¹⁷ Kevin Browne, Catherine Hamilton-Giachritsis, Rebecca Johnson, Mikael Ostergren, *Overuse of institutional care for children in Europe*. BMJ 25 February 2006 <<<http://www.bmj.com/cgi/content/citation/332/7539/485>> [Žiūrėta 2010 04 15]

¹⁸ Ten pat.

apsunkintas susiklosčiusios joje edukacinės sistemos. [...] Vienos iš pagrindinių problemų, kurios iškyla ugdant vaikus globos institucijose, I. Leliugienė įvardino taip:

- neigiamas visuomenės požiūris į šiuos vaikus, atsiribojimas ir nenoras bei nekompetentingumas bendradarbiaujant jų ugdyme;
- vaikų socialinė dezaptacija, negatyvumas įsisavinant būtinus socialinius vaidmenis;
- vaikams skiepijamas „našlaičio statuso“ vaidmuo, kuomet ypatingas rūpestis jais priimamas kaip būtinai ir privalomas, užsifiksavimas išlaikytinio pozicijoje.”¹⁹

Analizuodama R. Braslauskienės tyrimus, autorė pabrėžia, kad „globos įstaiga vaiko, paauglio asmenybės raidai suteikia specifinių bruožų. [...] Gyvenimas didelėje vaikų bendruomenėje, uždaroje įstaigoje nepakankamai formuoja vaiko individualybės, savigarbos, saugumo jausmą, todėl iš anksto galima numatyti, jog vaikams, augantiems institucijoje, reikės papildomų socialinės integracijos programų.“²⁰ Remdamasi mokslininkų I. Leliugiene ir J. Kovalenkoviene tyrimais, A. Šteinienė teigia, jog „individai, įgiję nepakankamus socialinius gebėjimus, patiria sunkų socialinės adaptacijos naujoje aplinkoje procesą. Tai lemia įvairius elgsenos ir charakterio sutrikimus, tampančius nesėkmingos socialinės integracijos atviroje visuomenėje priežastimi.“²¹

JT Vaiko teisių komiteto narys, psichiatras Dr. Dainius Pūras savo straipsnyje „Apie vaikų globos namus – kas vietoj jų?“ teigia, kad „Lietuva liūdnokai garsėja tuo, kad per 20 metų nesugebėjo pertvarkyti vaikų globos sistemos. Neleistinai daug vaikų iki šiol gyvena įvairiai pavadintose įstaigose. Kai kurios nuo Stalino laikų priklauso sveikatos sistemai, nors jose vaikai globojami, o negydomi. Tai kūdikių namai. Ne kartą buvo pateikti įtikinami mokslininkų įrodymai, kad vaikų raida tose įstaigose juos „begydant“ linkusi prastėti.“²² Autorius taip pat pabrėžia, kad „lietuviškas prisirišimas prie tradicijų, ir sistema iki šiol veikia taip, kad skatina šias įstaigas užpildyti vaikais. Po to dauguma vaikų toliau keliauja per kitaip pavadintas įstaigas – vaikų globos namus, specialiąsias internatines mokyklas, psichoneurologinius pensionatus. Maža to, kad didelės vaikų įstaigos (pagal tarptautinius standartus įstaiga yra didelė jei jos gyvena daugiau kaip 25 vaikai) kaip taisyklė tampa itin nesaugia vieta vaiko teisių apsaugos prasme.“²³ Dr. D. Pūras vaiko globos sistemą vadina ydinga ir itin neefektyvia, taip pat teigia, jog “[...] Ji naudoja daugybę valstybės biudžeto lėšų ir tomis lėšomis kuria naujas problemas. Aišku, kad įstaigoje užaugęs vaikas sunkiai prisitaikys atviroje visuomenėje [...]. Taigi, vienareikšmiškai galime pasakyti, kad vaikų globos įstaigas ir jose gyvenančių vaikų skaičių reikia mažinti.“²⁴

Kitoje dalyje pristatomi teoriniai viešosios problemos formulavimo (apibrėžimo) etapai ir bruožai.

¹⁹ Asta Šteinienė, *Vaikų globos namuose užaugusių jaunuolių adaptacijos gyvenime ypatumai*. Magistro darbas. Vilniaus pedagoginis universitetas. Vilnius, 2008, 21-22

²⁰ Ten pat, 22

²¹ Ten pat, 25

²² Dr. Dainius Pūras, *Apie vaikų globos namus – kas vietoj jų?* <<http://www.aina.lt/nuomones/komentarai/5218-apie-vaiku-globos-namus.html>> [Žiūrėta 2010 05 03]

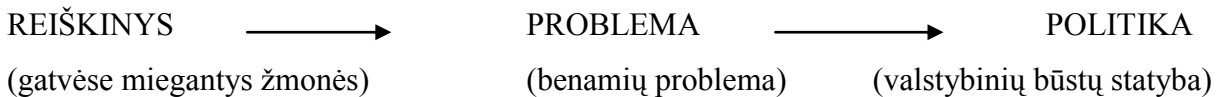
²³ Ten pat.

²⁴ Ten pat.

2. VIEŠOSIOS PROBLEMOS FORMULAVIMO (APIBRĖŽIMO) ETAPAI IR BRUOŽAI

„Bet kurios politikos ištakos – tai tam tikros problemos pripažinimas. Kas laikoma problema, ir kaip ji apibrėžiama, priklauso nuo būdo, kuriuos politikos formuotojai siekia pasiekti tam tikrą reiškinį ar įvykį. Jamesas J. Jonesas, kalbėdamas apie socialines problemas, taikliai pastebėjo: „Tas, kuris pirmas pastebi socialinę problemą, nustato ir jos aptarimo sąlygas.“²⁵

W. Parsons pateikia tokią politinės problemos atsiradimo ir sprendimo seką:



Šaltinis: Parsons W. *Viešoji politika. Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Eugrimas. Vilnius, 2001, p. 90

Galime sutarti dėl reiškinio, bet nesutarti dėl problemos, kurią jis kelia, tad ir dėl politikos, kurios turi būti imtasi.²⁶ Todėl „problemos apibrėžimas yra strateginis, [...] nes grupės, individai ir valdžios agentūros sąmoningai konstruoja tokius situacijos vaizdinius, kurie padėtų įteisinti jų geidžiamą veiksmų strategiją.“²⁷

Problemų apibrėžimo ir darbotvarkės nustatymo analizę paprastai drasko ginčai dėl objektyvaus, pažinaus pasaulio „lauke už durų“. Klausimas, kada tam tikras reiškinys tampa politine problema, glaudžiai siejasi su tikrovės objektyvumo/subjektyvumo problema. Problema turi būti apibrėžiama, struktūrizuojama ir lokalizuojama tam tikrose ribose ir įvardijama. Šio proceso ypatybės turi esminės reikšmės tam, kokios politikos jos atžvilgiu bus imamosi. Žodžiai, kuriuos vartojame aprašdami, analizuodami ar kategorizuodami problemą, formuoja realybę, kurios atžvilgiu, mėgindami tą problemą „spręsti“ griebiamės politikos. Tas faktas, kad remiamės ar bent manome, kad remiamės tais pačiais duomenimis, dar nereiškia, kad matome tuos pačius dalykus.“²⁸

Politinės analizės procesas prasideda ne nuo aiškiai suformuluotų problemų, o nuo neapibrėžto rūpesčio ir atsirandančių įtampos ženklų. Šis neapibrėžtas rūpestis ir ryškėjantys įtampos ženklai yra ne problemos, bet probleminės situacijos, kurias pajunta politikos analitikai, politikos formuotojai ir suinteresuoti piliečiai. Politikos problemos yra mąstymo, nukreipto į aplinką, rezultatas; jos yra probleminės situacijos elementai, kurie analizės būdu išskiriami iš šių situacijų. Taigi, tai, ką patiriame, yra probleminės situacijos, o ne problemos, kurios kaip atomai ar ląstelės, yra konceptualūs konstruktai.²⁹

Politinėje analizėje problema reikalauja struktūrinio požiūrio. Politine problema tampa perėjus tam tikrus etapus, kurių kiekvienas žingsnis yra svarbus, siekiant, kad problema būtų aiški, struktūruota ir,

²⁵ Wayne Parsons, *Viešoji politika. Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001, 90

²⁶ Ten pat, 90

²⁷ Deborah Stone, *Viešosios politikos paradoksai. Sprendimų priėmimo menas politikoje*. Vilnius: Eugrimas, 2004, 160

²⁸ Wayne Parsons, *Viešoji politika. Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001, 91

²⁹ William N. Dunn, *Viešosios politikos analizė. Įvadas*. Vilnius: Homo Liber, 2006, 84-85

svarbiausia, tiksliai apibrėžta. Kaip teigia W. N. Dunn'as, „informacija apie problemos pobūdį, apimtį ir sunkumą yra kuriama vadovaujantis politikos analizės problemos formulavimo procedūra. [...] Problemos formulavimas yra svarbiausia valdymo sistema ir vairs, lemiantis visų tolimesnių politikos analizės etapų sėkmę. Priežastis, dėl kurios problemos formulavimas yra toks svarbus, yra ta, kad politikos analitikai dažnai patiria nesėkmę, nes sprendžia klaidingą problemą, o ne todėl, kad teisingai išsprendžia teisingai suformuluotą problemą.“³⁰ W. Parsons, problemos formulavimą (apibrėžimą) traktuoja kaip problemos sprendimo dalį. Anot W. N. Dunn'o, pažeidžiant probleminės situacijos struktūrinę analizę, galima nukrypti nuo tiesos. W. N. Dunn'as, kalbėdamas apie problemos formulavimą ir apie jos sprendimo analizę, išskiria jų metodinio tyrimo lygius. Mokslininkas, cituodamas Raiffą, teigia, jog problemos formulavimo metodai yra metametodai, „o tai reiškia, kad jie „yra apie“ ir „eina prieš“ žemesniojo lygmens problemų sprendimo metodus. Kai analitikai, sprenddami sudėtingas problemas, naudoja žemesniojo lygmens metodus, jie dažnai rizikuoja daryti klaidą, kurią Raiffa ir kiti tyrinėtojai vadina „trečiojo tipo“ klaida: kai sprendžiama ne ta problema.“³¹

2.1. Trys politikos problemų klasės

Cituodamas I. I. Mitroff ir F. Sagasti, W. N. Dunn'as teigia, jog yra trys politikos problemų klasės: tai gerai, vidutiniškai ir blogai suformuluotos problemos. Savo analizėje jis pateikia struktūruotą palyginimą. Autoriaus teigimu, gerai suformuluotai problemai būdingi šie požymiai: tokiai problemai spręsti reikia vieno ar keleto sprendimų priėmėjo, alternatyvų aibė yra ribota, nauda pasireiškia kaip susitarimas, tikslų konsensusas, kiekvienos alternatyvos rezultatai yra gerai žinomi arba yra patenkinamos tikimybės ribose.

Autoriaus teigimu, „gerai suformuluotos problemos prototipu gali būti visiškai kompiuterizuota sprendimo problema, kur visos visų alternatyvų pasekmės yra užprogramuotos iš anksto.“³² Vidutiniškai suformuluotos problema pasižymi taip pat nedideliu sprendimų priėmėjų skaičiumi, tačiau alternatyvų pasirinkimas yra labiau ribotas, nauda taip pat atspindi susitarimą dėl aiškiai suformuotų tikslų, tačiau alternatyvų rezultatai nėra tikrai žinomi ir neapskaičiuotini patenkinamos tikimybės ribose. Vidutiniškai suformuluotos problemos prototipu autorius įvardina „kalinio dilemą“. Blogai suformuluotoms problemoms paprastai reikia daug sprendimų priėmėjų, neįmanoma numatyti ar aiškiai kvalifikuoti naudos rodiklį. „Tuo tarpu, kai gerai ir vidutiniškai suformuluotos problemos atspindi susitarimą, pagrindinė blogai suformuluotos problemos savybė yra konfliktas tarp konkuruojančių tikslų.“³³

Autorius, teigia, kad daugelis viešosios politikos problemų yra blogai suformuluotos. Dėl skirtingų politikos formuotojų preferencijų ir tikslų, dažnai kyla konfliktas tarp konkuruojančių suinteresuotų šalių.

³⁰ Ten pat, 83

³¹ Ten pat, 85

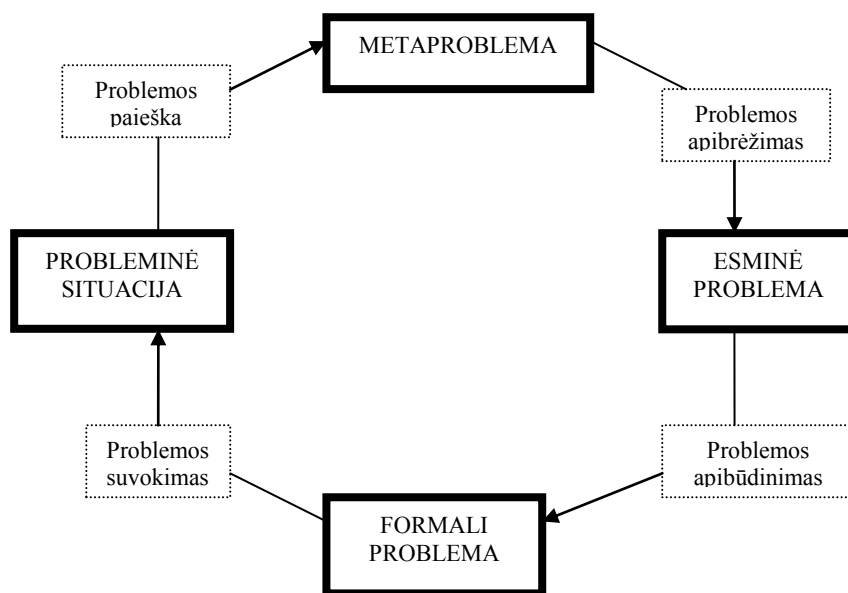
³² Ten pat, 90

³³ Ten pat, 91

Viena iš priežasčių gali būti įvardijamas sunkumas numatyti visą alternatyvių problemos sprendimų spektrą. Tai glaudžiai susiję su informacijos srautais, jos gavimo ribotumu. Be to, dažnai sunku susitarti dėl visus tenkinančio problemos formulavimo.

2.2. Problemos formulavimo etapai

W. N. Dunn'as į problemos formulavimą siūlo žvelgti kaip į keturių etapų perspektyvą.



Schema Nr. 1. Problemos formulavimo fazės

Šaltinis: Dunn W. N. Viešosios politikos analizė. Įvadas. Homo Liber. Vilnius, 2006, p. 93

Pirmasis problemos formulavimo etapas yra probleminės situacijos pripažinimas. Šiame etape itin svarbus problemos suvokimas: tam tikri įvykiai, faktai ar aplinkybės atsiranda objektyviai suvokiamoje individo/visuomenės vertybių ir lūkesčių skalėje. Neigiamas ar netenkintinas jų pobūdis verčia suteikti jiems nepageidaujamo reiškinių simboliką, kuri šį suvokimą transformuoja į problemą. Kitaip tariant, neigiamas aplinkos poveikis pirma atkreipia dėmesį, patenka į vertinimo fazę, o paskiausiai yra suvokiamas kaip problema. Suvokimo išraiška gali būti tiek subjektyvinė, tiek objektyvinė. Nuo to, kaip ir kas suvokia problemą neretai priklauso ir vėlesnis jos formulavimo procesas. Koegzistuojantis sistemoje, suvokimas pats savaime nėra atskiras. Politikos analizėje jis nagrinėjamas kaip probleminės situacijos dalis.

Judėdamas problemos apibrėžimo link, analitikas pereina į kitą loginės sekos etapą – problemos paiešką. Šio etapo tikslas yra atskleisti, kaip įvairios suinteresuotos šalys suvokia problemą. Šiame etape analitikams iškyla ne mažai sunkumų: skirtingas problemos suvokimas dažnai suformuoja skirtingus požiūrius bei problemų interpretacijas. „Iš esmės politikai susiduria su metaproblema – visų problemų problema, kuri yra blogai suformuluota dėl to, kad problemų pavaizdavimų sritis, priklausanti nuo

įvairiausių suinteresuotų šalių, atrodo neišmatuojamai didžiulė.³⁴ Čia pagrindinis analitiko uždavinys yra apibrėžti metaproblemą, „t. y. antrosios klasės problemą, kuri gali būti apibrėžta kaip visų ją sudarančių pirmosios klasės problemų aibė.“³⁵ Neatskyrus šių dviejų lygių, analitikas rizikuoja imtis formuoti neteisingą problemą.

Sekantis žingsnis – perėjimas nuo metaproblemos prie esminės problemos. Pirmiausi analitikas privalo apsibrėžti, kokiai sričiai problema priklausi – ekonomikos, politikos, sociologijos ar kitai. Nuo to priklausys, kokiomis kategorijomis bei vertinimo kriterijais bus atliekama analizė bei problemos apibrėžtis.

Jei tai ekonominė problema, savaime suprantama, kad analitikas ją tyrinės remiantis kaštų, rinkos, pasiūlos, paklausos kategorijomis. Jei socialinė – šiai mokslo kategorijai būdingais tyrimo faktoriais. Čia itin svarbu pasirinkti konceptualųjį modelį, preferuojantį į pasaulėžiūrą, ideologijas, kitas svarbias kategorijas.

W. N. Dunn'as atkreipia dėmesį, kad pasaulėžiūros, ideologijų ar mitų konceptas turi didžiulę įtaką esminės problemos formavimui. Kaip pavyzdį jis pateikia skurdo problemą. Į skurdą galima žvelgti į keleto perspektyvų: istorine prasme, skurdas yra natūrali visuomenės problema, kuri egzistavo, egzistuoja ir neišnyks ateityje. Skurdo aiškinimas blogų, moraliai sugedusių kapitalistų veikla implikuoja moralistinį požiūrį – kaip privati nuosavybė skatina išnaudojimą su socialinės atsakomybės stoka. Galiausiai skurstantieji gali būti suvokiami, kaip patys stokojantys atsakomybės arba, turėdami individualio pasirinkimo laisvę, dėl savo kaltės ar noro atsidūrę socialiniame užribyje.

„Kai esminė problema yra apibrėžiama, tada galima formuoti detalesnę ir specifiskesnę formalią problemą.“³⁶ Tai problemos apibūdinimas, kuris apima esminės problemos formalaus matematinio pavaizdavimo kūrimą. Šiame etape gali kilti sunkumų, nes ryšys tarp blogai suformuluotos problemos ir jos matematinio atvaizdavimo gali būti silpnas. Problemų apibūdinimo metodai matematine išraiška netinka blogai suformuluotoms problemoms, nes matematinės išraiškos uždavinys ne gauti teisingą sprendimą, bet nustatyti pačios problemos pobūdį.

2.3. Trečiojo tipo (E_{III}) klaidos

„Esminis problemos formulavimo klausimas yra, kiek iš tiesų esminės ir formalios problemos atitinka tikrąją probleminę situaciją.“³⁷ Ar esminė problema atitinka nagrinėjamą probleminę situaciją nustatoma problemos apibrėžimo fazėje. Analitiko užduotis išsiaiškinti ir palyginti, ar probleminės situacijos ir esminės problemos ypatybės, kurios dažniausiai grindžiamos tam tikromis prielaidomis ar įsitikinimais, valdžios įsikišimu gali sukelti socialinius pokyčius. Lygiai taip pat svarbu probleminės

³⁴ Ten pat, 94

³⁵ Ten pat, 94

³⁶ Ten pat, 95

³⁷ Ten pat, 95

situacijos ir formalios problemos atitikimo laipsnis, kuris dažniausiai išreiškiamas matematiniais duomenimis bei algoritmais.

Jei problemos paieškos fazėje analitikui nepavyksta arba problemos paieška nutraukiama per anksti, atsiranda pavojus klaidingai pasirinkti metaproblemos ribas. Vieni svarbiausių metaproblemos aspektų yra potencialių ar realių politikos įgyvendintojų neįtraukimas į problemos paiešką. Kita svarbi problema, kad politikos analitikas, mėgindamas apibrėžti problemą, gali pasirinkti klaidingus pasaulėžiūros, ideologijos ar mitų konceptus. Apibūdinant problemą didžiausia rizika kyla dėl esminės problemos formalaus pavaizdavimo. Bet kuriuo atveju, analitikai rizikuoja padaryti trečiojo tipo – E_{III} – klaidų. „Sprendimų teorijos teoretikas Howardas Raiffa trečiojo tipo klaidą apibūdino taip: viena populiariausių paradigmu [...] matematikoje aprašo atvejį, kai tyrinėtojas turi pasirinkti vadinamąją nulinę hipotezę. Pirmame kurse statistikos studentas išmoksta, kad jis turi balansuoti tarp pirmojo tipo (t. y. nulinės hipotezės atmetimo, kai ji teisinga) ir antrojo tipo klaidų (t. y. klaidingos nulinės hipotezės priėmimo) [...] specialistai per dažnai daro trečiojo tipo klaidas – sprendžia ne tas problemas.“³⁸

W. N. Dunn'o teigimu, kiekvienas problemos formulavimo etapas „reikalauja skirtingų metodologinių įgūdžių ir nurodo į skirtingus racionalumo standartus. Pavyzdžiui, metaproblemai rasti ir esminėms problemoms apibrėžti tinkamiausi yra stebėjimo ir atitinkamai konceptualiniai įgūdžiai.“³⁹ Matematiniai ir statistiniai duomenys visų pirma labiausiai tinkami formaliai problemai apibūdinti. Formuluoiant problemą būtina atsižvelgti ir į tam tikrą racionalumo lygį, kuris gali būti kritikuojamas, nes pernelyg formaliai supaprastina sudėtingą problemos apibrėžimo procesą.

2.4. Politikos modelių tipai

„Politikos modeliai yra supaprastinti konkretiems tikslams sukurti rinkiniai probleminių situacijų aspektų pavaizdavimui.“⁴⁰ Jei politines problemas apibrėžiame įvairiais pasaulėžiūros, ideologijos ar mitų konstruktais, tai politikos modeliai, būdami rekonstruktivūs, padeda ieškoti ir rasti atsakymus į tam tikrus problemos formavimo aspektus. Politikos modeliai dažniausiai išreiškiami grafiškai, matematinėmis formulėmis, diagramomis ar kitokiais algoritmais. „Jie gali būti naudojami ne tik aprašyti, paaiškinti ar numatyti probleminės situacijos elementams, bet taip pat ir ją pagerinti, rekomenduojant veiksmų kryptis, siekiant išspręsti konkrečias problemas. Politikos modeliai niekada nėra tikslūs probleminės situacijos apibrėžimai. Kaip ir politikos problemos, politikos modeliai taip pat yra dirbtinės priemonės, leidžiančios pasitelkus vaizduotę išdėstyti ir interpretuoti mūsų probleminių situacijų patirtis.“⁴¹

Anot W. N. Dunn'o, politikos modeliai yra naudingi ir būtini, nes jų pagalba analitikas gali supaprastintai pažvelgti ir problemas, sušvelninti ir padaryti suvaldomas sudėtingas situacijas. „Ypatingai

³⁸ Ten pat, 96

³⁹ Ten pat, 96

⁴⁰ Ten pat, 97

⁴¹ Ten pat, 97

svarbus politikos modelių pasitarnavimas yra tas, kad su jų pagalba galima atskirti esmines probleminės situacijos savybes nuo neesminių, „išryškinti ryšius tarp svarbių veiksnių ir kintamųjų ir padėti paaiškinti bei numatyti politikos pasirinkimų pasekmes.“⁴² Tačiau autorius atkreipia dėmesį, kad pats politikos modelis savaime nėra atsakymų laukas. Naudodamiesi juo kaip įrankiu, analitikai gali paaiškinti, vertinti, numatyti ir rekomenduoti, tačiau už viso šio analizės lauko stovi gyvas žmogus.

Politikos modelių tipai gali būti deskriptyviniai ir normatyviniai. Savo ruožtu pagal išraiškos formą jie gali būti simboliniai – išreikšti matematiniais, loginiais parametrais, verbaliniais – išreikšti kasdiene kalba, simbolikomis, bei procedūriniai – atspindintys procesų dinamiką kintamųjų atžvilgiu.

Nepaisant šių modelių paskirties ar raiškos būdų, jie gali būti traktuojami kaip surogatiniai arba perspektyviniai. Pasak W. N. Dunn'o, „surogatinis modelis yra esminių problemų pakaitalas. Sąmoningai ar nesąmoningai surogatiniai modeliai pradeda nuo prielaidos, kad formali problema yra tinkama esminės problemos reprezentacija. Perspektyviniai modeliai, priešingai, vertinami kaip vienas iš galimų būdų formuoti esmines problemas. Perspektyviniai modeliai yra pagrįsti prielaida, kad formali problema niekada negali būti visiškai tinkama esminių problemų reprezentacija.“⁴³ Šių dviejų modelių skirtumas itin svarbus politikos analizėje, kadangi, kaip teigia autorius, dauguma pačių svarbiausių politikos problemų yra suformuluotos blogai. Anot jo, „daugumos viešųjų problemų struktūra yra gana sudėtinga, o surogatinių modelių naudojimas žymiai padidina trečiojo tipo klaidų (E_{III}) tikimybę.“⁴⁴

Šio aspekto aptarimui autorius siūlo pasitelkti modelių analizę. Kaip pavyzdys, šiame darbe bus aptariamas verbalinis modelis, kuriam būdinga kasdienės kalbos, o ne formalizuota matematinė išraiška. Autorius siūlo „devynių taškų problemos“ pavyzdį, kaip iliustraciją, kai supainiojami surogatiniai ir perspektyviniai modeliai. W. N. Dunn'o pateikiamas pavyzdys: „analitikas, kuriam reikia išspręsti probleminę situaciją: valstijos transporto departamento direktorius paprašė atlikti tyrimą, kad būtų rastas mažiausiai sąnaudų reikalaujantis būdas, kaip sujungti pagrindinius devynis transporto mazgus centriniame valstijos regione. Kaip agentūros politikos analitikui jums nurodoma pademonstruoti, kaip visi devyni mazgai gali būti sujungti keturiomis magistralėmis. Dar jums pranešama, kad šios keturios magistralės dalys turi būti tiesios (negali būti jokių vingių) ir kad kiekviena nauja dalis turi prasidėti ten, kur baigiasi paskutinė dalis. Paskui jums pateikiamas žemėlapis, ir jūsų paprašoma pateikti rekomendaciją, kuri išspręstų direktoriaus problemą.“⁴⁵

⁴² Ten pat, 97

⁴³ Ten pat, 101-102

⁴⁴ Ten pat, 102

⁴⁵ Ten pat, 104

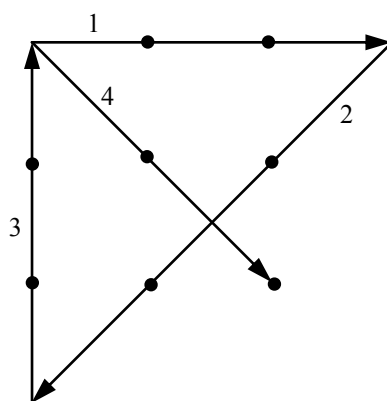
Merisvilis	Aleksandrija	Elizabetaunas
•	•	•
Morvudas	Ditridžas	Banker Hilas
•	•	•
Oukherstas	O'Hara	Viljamsbergas
•	•	•

Schema Nr. 2 Transporto mazgų centriniame regione schema

Šaltinis: Dunn W. N. *Viešosios politikos analizė. Įvadas. Homo Liber. Vilnius, 2006, p. 104*

Mažai tikėtina, kad šią problemą analitikas galėtų išspręsti, nebent jis būtų anksčiau susipažinęs su „devynių taškų problemos“ koncepcija. Ir tai ne dėl analitiko nežinojimo ar nesugebėjimo, bet dėl to, kad iš esmės būtų sprendžiama trečiojo tipo (E_{III}) klaida – sprendžiama klaidingai suformuluota klaida. „Taip yra todėl, kad daugelis žmonių į probleminę situaciją žiūri vadovaudamiesi neišsakytomis prielaidomis, kurios problemos sprendimą paverčia neįmanomą. Visgi esminis dalykas yra tas, kad patys analitikai įveda šias prielaidas; jos nėra probleminės situacijos dalis. [...] patys analitikai sukuria tokias esmines problemas, kurių negalima išspręsti.“⁴⁶

Devynių taškų problemos sprendimas, pavaizduotas schemeje Nr. 3, yra labai paprastas, tačiau kartu neįprastas ir netradicinis. Visa esmė tokio paprasto sprendimo yra ta, kad anksčiau analitikas bandė spręsti neteisingai suformuluotą problemą (schema Nr. 3). „[...] šią sąlygą primeta ne formalus verbalinis modelis, bet neišsakyta „kvadratiškumo“ prielaida, kuri nesąmoningai suformavo [...] esminės problemos apibrėžimą.“⁴⁷ Tačiau ne mažesnė klaida gali atsitikti taikant simbolinį modelį: „pasinaudodami planimetrija, kad gautume atstumo tarp mazgų kiekybines vertes. Tai ne tik mus vestų vis tolyn nuo sprendimo – tai taipogi gali sukurti mokslinio tikslumo ir griežtumo įspūdį, kuris išvadai, esą problema neišsprendžiama, suteiktų pagrįstumo.“⁴⁸



Schema Nr. 3 Devynių taškų uždavinio sprendimas

Šaltinis: Dunn W. N. *Viešosios politikos analizė. Įvadas. Homo Liber. Vilnius, 2006, p. 105*

⁴⁶ Ten pat, 104

⁴⁷ Ten pat, 105

⁴⁸ Ten pat, 105

2.5. Problemų formulavimas (apibrėžimas) prielaidų analizės metodu

W. N. Dunn'as ne mažai dėmesio skiria ir problemų formulavimo metodams. Jis išsiskiria net aštuonis skirtingus metodus. Šis politikos analizės aspektas yra ne mažiau svarbus, nes gali padėti atskleisti kai kurias priežastis, ryšius, metodus, kuriais buvo ar gali būti suformuota vienokia ar kitokia politikos problema. Šiame darbe bus nagrinėjamas prielaidų analizės metodas. Šis analizės metodas yra išsamiausias ir siekia suderinti prieštaringas problemų prielaidas, jis išsamus, apima tiek technikas, tiek individų intergralumą į problemos formulavimą. „Pati svarbiausia prielaidų analizės ypatybė yra tai, kad ji specialiai sukurta nagrinėti klaidingai suformuluotoms problemoms. [...] Pagrindinis kriterijus įvertinti nagrinėjamos problemos formuluotės tinkamumą yra tai, ar konfliktuojančios prielaidos apie probleminę situaciją buvo atskleistos, ar jomis buvo suabejota ir ar jos buvo kūrybiškai suderintos.“⁴⁹

Autorius pateikia keturis pagrindinius prielaidų analizės kriterijus, skirtus politikos analizės trūkumams nustatyti:

1. „politikos analizė dažnai yra pagrįsta vieno sprendimo priėmėjo, kurio vertybės yra aiškiai išdėstytos ir gali būti realizuojamos vienu laiko momentu, prielaidomis;
2. paprastai politikos analizei nepavyksta sistemišku ir aiškiu būdu apsvarstyti žymiai besiskiriančius požiūrius į problemų pobūdį ir jų galimus sprendimus;
3. dauguma politikos analizių atliekama organizacijose, dėl kurių „saviizoliuojančio“ pobūdžio yra sudėtinga ar neįmanoma mesti iššūkio vyraujančioms problemų formuluotėms;
4. kriterijai, naudojami įvertinti problemų ir jų sprendimų tinkamumui, dažnai nagrinėja išorines ypatybes (pvz. loginį neprieštaringumą), o ne pagrindines prielaidas, lemiančias problemų konceptualizavimą.⁵⁰

Prielaidų analizė taip pat apima penkias viena po kitos sekančias procedūras:

1. Suinteresuotų šalių nustatymas. Šioje fazėje yra nustatomos ir pagal svarbą suklasifikuojamos visos suinteresuotos politikos šalys, kurios veikia ir pačios yra veikiamos politikos proceso.
2. Prielaidų atskleidimas. Šiose fazėje analitikas veikia atgaline tvarka, t. y. pradeda nuo rekomenduojamo problemos sprendimo ir juda link atrinktų duomenų rinkinio, panaudoto rekomendacijoms, ir pagrindinių prielaidų, kurios susietos su duomenimis ir sudaro sąlygas dedukuoti rekomendaciją. Šis kelias grindžiamas prielaida, jog kiekvienos suinteresuotos šalies siūlomas problemos sprendimas yra paremtas tam tikromis prielaidomis, kurias išvardinus formuluojama problema ir rekomenduojami sprendimai jai spręsti.

⁴⁹ Ten pat, 121

⁵⁰ Ten pat, 121

3. Prielaidų kvestionavimas. Čia analitikai vertina ir lygina rekomendacijas bei prielaidas. Tai sisteminis prielaidų lyginimas su joms maksimaliai priešingomis prielaidomis. Jei priešinga prielaida neįtikinama, ji pašalinama iš tolimesnio svarstymo; atvirkštiniu atveju – jei įtikinama, – ji nagrinėjama, siekiant nustatyti, ar ji galėtų būti visiškai naujo problemos ir jo sprendimo konceptualizavimo pagrindas.
4. Prielaidų surinkimas. Šioje fazėje surenkamos tik pačios svarbiausios ir abejotinos prielaidos, kad galutiniame tikslu būtų galima sukurti tokį prielaidų sąrašą, kuris būtų priimtinas suinteresuotoms šalims.
5. Prielaidų sintezė. Šioje galutinėje fazėje prielaidų rinkinys yra sintezuojamas arba kitaip tariant sintetinamas. Tai įgalina politikos formuotojus, suinteresuotas šalis konceptualizuoti naujos problemos kūrimą.⁵¹

„Prielaidų analizė gali būti naudojama su suinteresuotų politikos šalių, kurios faktiškai dalyvauja formuojant politikos problemas, grupe arba ją gali naudoti atskiras analitikas, kuris simuliuoja suinteresuotų šalių prielaidas, kad argumentuotai diskutuotų su savimi. Prielaidų analizė gali padėti sumažinti trečiojo tipo (E_{III}) klaidų.“⁵²

2.6. Skaičių kūrimas polyje (D. Stone)

Deborah Stone, kalbėdama apie problemos formulavimą, atkreipia dėmesį į tai, kokią reikšmę formavimo procese įgyja skaičiai bei jų prigimtis. „Skaičiai yra poezijos atmaina“, teigia D. Stone.⁵³ Autorė skaitinę išrašą matematikoje prilygina žodinei – poezijoje, arba teptuką bei dažus – tapyboje. Skaičiai yra neišvengiama politikos dedamoji. „Dauguma diskusijų viešosios politikos klausimais prasideda nuo to, jog pateikiami skaičiai, tariamai įrodantys, kad problema rimta, ar kad ji gilėja. [...] Bet kurį reiškinį galima matuoti įvairiais aspektais, ir jų pasirinkimas priklauso nuo matavimo tikslo. Pamatinis nesutarimo objektas bet kuriame politiniame konflikte visada yra klausimas, kaip problemą išmatuoti.“⁵⁴

Kalbėdama apie problemą, D. Stone ne mažai dėmesio skiria ir jos sudedamosios dalims: simboliams, skaičiams, interesams ir t.t. Savo knygoje autorė pateikia įvairias skaičių interpretacijas, tame tarpe metaforišką, istorijos kūrimo, kitas. Šiame darbe remsiuosi jos interpretacija apie skaičių kūrimą polyje.

Jos nuomone, „bet koks skaičiavimas yra sudėtingas intelektinis procesas, tačiau skaičiavimas polyje yra dar ir sudėtingas socialinis procesas. [...] Skaičiai politikoje yra žmogiškosios veiklos matas; juos kuria žmogiškosios būtybės, siekdamos paveikti žmogiškąją elgseną. Jais sąmoningai ir nesąmoningai

⁵¹ Ten pat, 122

⁵² Ten pat, 123

⁵³ Deborah Stone, Viešosios politikos paradoksai. Sprendimų priėmimo menas politikoje. Vilnius: Eugrimas, 2004, 192

⁵⁴ Ten pat, 192,193

manipuliuoja žmonės, kurie skaičiuojami, žmonės, kurie skaičiuoja, ir žmonės, kurie interpretuoja bei naudoja kitų pateiktus skaičius.⁵⁵

Autorė pastebi, jog, tarkim, fizinių objektų matavimas skiriasi nuo žmonių matavimo, nes pastarieji, žinodami, jog yra stebimi ar „matuojami“, reaguoja. Autorė pateikia vaizdingą pavyzdį, kaip, matuojant žmogaus ūgį, jis atsitiesia, kitaip tariant stengiasi pasirodyti aukštesnis, tiesesnis. „Matavimas verčia žmones „vaidinti“ ir pateikti save tokius, kokiais jie norėtų būti. Toks elgsenos keitimas reaguojant į stebėjimą bei matavimą dažnai vadinamas reaktyvumu, ir yra būdingas tiek individams, tiek organizacijoms. Reaktyvumą lemia du pamatiniai polio bruožai: įtaka ir interpretacinis informacijos pobūdis.⁵⁶ Kitaip tariant, tiek individai, tiek organizacijos, žinodamos apie jų stebėjimą ar „matavimą“ būtinai stengiasi atrodyti tokiais, kokiais juos tikisi išvysti. Mokslinis matavimo metodas suponuoja griežtą matuojančiojo ir matuojamojo atskyrimą, idant būtų išvengta subjektyvumo, ir gautieji matavimai kuo labiau atspindėtų realybę. „Matavimo objektas negali matuoti savęs.“⁵⁷ Tačiau reaktyvumas yra neišvengiamas socialinio matavimo ir skaičiavimo bruožas. Todėl itin svarbu suvokti jo reikšmę politikos analizėje.

Viešojoje politikoje skaičiai visuomet yra viena iš vertinimo kategorijų. Labai dažnai tai gali turėti lemiamos reikšmės organizacijoms, jų išsaugojimui, stabilumui, nes skaičiai gali atskleisti organizacijų ar pareigūnų veiklos rezultatyvumą. Todėl „žmonės turi stiprių paskatų griebtis manipuliacijų skaičiais.“⁵⁸ Tačiau autorė išreiškia abejonę, ar išvis įmanoma, atskirti žmones, kurie vykdo matavimus, nuo žmonių, kurie yra matavimo objektai. „Politiniuose debatuose daugiausia figūruoja oficialiosios statistikos duomenys, kuriuos renka, analizuoja ir skelbia tos pačios agentūros, kurios vertina savo darbo rezultatus ir poreikius. Nusikalstamumo statistiką teikia agentūros, kovojančios su nusikalstamumu; būstų statistiką teikia būstų ūkio agentūros.“⁵⁹

Dar vienas svarbus bruožas santykiyje tarp matuojamojo ir matuotojo yra tiesioginis priežastinis ryšys, grindžiamas tarpusavio priklausomybe. Pavyzdžiui, audituojančiai organizacijai yra ne tik svarbu audituojamos įmonės veiklos rezultatai, bet taip pat svarbu, kad ši įmonė išliktų. Jei įmonė išnyktų, audituojančiai organizacijai neliktų ką audituoti. „Kadangi politikoje matavimai visada siejasi su išlošiais ar pralošiais, matuojamieji mėgina paveikti matuotojus – kartais grynais kyšiais, bet dažniausiai prašymais, pataikavimu ir atskleidžiamų duomenų selektyvumu.“⁶⁰ Kalbant apie valstybines institucijas ar agentūras negali būti pamirštas ir jos veiklos vertinimas, kaip indikatorius veiklos finansavimui. Jos „visada naudojasi matais, kurie „jų“ problemas daro kuo didesnes. Tačiau, kai agentūra jau veikia ir tariamai

⁵⁵ Ten pat, 208

⁵⁶ Ten pat, 209

⁵⁷ Ten pat, 212

⁵⁸ Ten pat, 212

⁵⁹ Ten pat, 212

⁶⁰ Ten pat, 214

dorojasi su jai skirta problema, jos vadovams reikia parodyti, jog problemos mastai mažėja, nes tik taip jie gali įrodyti agentūros veiklos efektyvumą.⁶¹

Nei vienas matavimas nėra atliekamas be priežasties. Skaitinis ar kitoks problemos apibrėžimas veda prie sekančio žingsnio – problemos sprendimo. „Matavimas paprastai implikuoja tam tikrus problemos sprendimo būdus, todėl žmonės, siekiantys prastumti tam tikrą sprendimą, siūlys to pobūdžio matavimus, kurie kreipia į jų sprendimą.“⁶² Autorė pateikia pavyzdį, kaip skurdą apibrėžtų skirtingos grupės: medikai – kaip skaičių žmonių, neišgalinčių susimokėti už medicinos paslaugas, socialiniai darbuotojai – kaip problemines šeimas, statybininkai – kaip šeimas, gyvenančias avariniuose būstuose. „[...] matavimą valdo plaktuko dėsnis: duok mažam vaikui plaktuką ir jis suras daugybę daiktų, kuriuos reikia sudaužyti.“⁶³

„Skaičiai visada teikia tam tikrą pasaulio aprašymą, ir, būdami aprašymais, jie nėra labiau „realistiniai“ nei poemų ar piešinių teikiamos vizijos. [...] Tačiau skaičių dominavimas – teikiant juos kaip tikrąjį visuomenės aprašymo būdą – yra ganėtinai naujas ir veikiausiai laikinas kultūros istorijos reiškinys, nes jis nėra kokios nors giluminės skaičių realybės apraiška.“⁶⁴

2.7. Empirinio tyrimo teorinės analizės etapai ir instrumentai

Viešosios problemos formulavimas (apibrėžimas) Vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategijoje bus analizuojamas remiantis prielaidų analizės metodu. Analizės eigoje bus implikuoti du politikos modeliai: surogatinis ir perspektyvinis.

Analizės etapai:

I etapas – suinteresuotų šalių nustatymas;

II etapas – prielaidų atskleidimas. Šiame etape bus atskleidžiamos prielaidos ir rekomendacijos, kuriomis remiantis buvo formuluojama (apibrėžiama) Vaiko globos (rūpybos) sistemos problema. Siekiant pagrįsti/paneigti iškeltas darbo hipotezes, į analizę įtraukiami surogatinis ir perspektyvinis politikos modeliai. Taip pat, remiantis D. Stone požiūriu į skaičių įtaka problemos formavimui, bus ieškoma argumentų hipotezėms pagrįsti.

III etapas – prielaidų kvestionavimas;

IV ir V etapai – prielaidų surinkimas ir sintezė.

Taip pat, kaip gerosios praktikos modelis pristatomas Lenkijos vaiko globos sistemos reorganizavimo modelis.

⁶¹ Ten pat, 216

⁶² Ten pat, 217

⁶³ Ten pat, 217

⁶⁴ Ten pat, 219

3. PROBLEMOS FORMULAVIMO (APIBRĖŽIMO) ANALIZĖ VAIKO GLOBOS (RŪPYBOS) SISTEMOS REORGANIZAVIMO STRATEGIJOJE

3.1. Vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategijos prielaidų analizė

Siekiant pagrįsti pagrindinę darbo hipotezę, jog vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategija sprendžia E_{III} tipo problemą, t. y. netinkamai suformuluotą problemą, būtina atlikti nuoseklią problemos formulavimo analizę. Tam tikslui bus naudojamosi W. N. Dunn'o pasiūlytų prielaidų analizės mechanizmu, nes, anot autoriaus, „ji specialiai sukurta nagrinėti klaidingai suformuluotoms problemoms.“⁶⁵ W. N. Dunn'o prielaidų analizė pateikia penkias procedūras, kuriomis remiantis ir bus nagrinėjama vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategijoje suformuluota problema.

Pirmasis etapas – suinteresuotų šalių nustatymas. Šiame etape būtina nustatyti visas vaiko globos (rūpybos) sistemoje dalyvaujančias šalis. Jas galima išskirti į politikos formavimo bei priežiūros ir įgyvendinimo grupes. Pirmajai grupei priskiriama LR Socialinių reikalų ir darbo ministerija, LR Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga, iš dalies LR Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba, kadangi ji taip pat turi ir įgyvendinimo funkcijų – organizuoja įvaikinimą. Įgyvendinančios institucijos – tai Vaiko teisių apsaugos tarnybos (skyriai) bei socialiniai darbuotojai prie savivaldybių, valstybiniai, savivaldybių, nevyriausybiniai VGN, šeimynos. Duomenis apie vaikus, jų šeimas, globos (rūpybos) priežiūros ir įgyvendinimo institucijas, kitas socialines paslaugas teikiančias institucijas bei jų veiklos rezultatus teikia tos pačios vaiko globos (rūpybos) politikos priežiūros bei įgyvendinimo institucijos. Remiantis jų teikiamomis ataskaitomis bei rekomendacijomis, vėliau analizuojama, vertinama ir plėtojama vaiko globos (rūpybos) politika.

Antrasis prielaidų analizės etapas yra prielaidų atskleidimas. Kaip formuluoja pats autorius, „šioje fazėje analitikas veikia atgaline tvarka – pradeda nuo rekomenduojamo problemos sprendimo, ir juda link atrinktų duomenų rinkinio, paremiančio rekomendaciją, ir pagrindinių prielaidų, kurios susietos su duomenimis sudaro sąlygas iš duomenų dedukuoti rekomendaciją.“⁶⁶ Taigi, „veikiant atgaline tvarka“, bus analizuojami atrinkti duomenys bei pagrindinės prielaidos.

Rekomenduojamas problemos sprendimas – vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategijos tikslai ir uždaviniai priede Nr. 1.

Atrinkti duomenys. 2007 m. buvo atlikta vaiko globos (rūpybos) sistemos būklės analizė, ir, remiantis įvairiais duomenimis, buvo atkreiptas dėmesys į tam tikras problemines tendencijas. Kalbant apie socialinės rizikos šeimas, buvo stebima nedidelė tokių šeimų skaičiaus mažėjimo tendencija. 2006 m. duomenimis socialinės rizikos šeimų, lyginant su ankstesniais metais mažėjo, taip pat mažėjo ir jose gyvenančių vaikų. Tačiau vaikai, gyvenantys socialinės rizikos šeimose, vis dar sudarė 4 % visų Lietuvoje gyvenančių vaikų. Pagal savivaldybių VTAT pateiktus duomenis, dažniausiai į socialinės rizikos šeimas

⁶⁵ William N. Dunn, *Viešosios politikos analizė. Įvadas*. Vilnius: Homo Liber, 2006, 121

⁶⁶ Ten pat, 122

įtraukiamos šeimos, kuriose girtaujama, smurtaujama prieš vaikus, valstybės skiriama parama naudojama ne vaiko reikmėms. Tokiose šeimose augo net 62,97 % visų socialinės rizikos šeimose augančių vaikų, arba 2,77 % visų Lietuvoje gyvenančių vaikų.⁶⁷

Pagal VTAIT pateiktus duomenis, 2006 m. Lietuvoje tėvų globos netekusių vaikų buvo 13337 (1,7 % visų Lietuvoje gyvenančių vaikų), 2005 m. – 13313 (1,6 % visų Lietuvoje gyvenančių vaikų). Tačiau, lyginant 2004-2006 m. duomenis, kiek per metus vaikų netenka tėvų globos, stebimas mažėjimas. Tačiau specialistų teigimu, tam reikšmės gali turėti ne tik socialinis darbas su šeimomis, bet ir auganti emigracija bei mažėjantis gimstamumas.⁶⁸

Analizuojant vaikų globą pagal skiriamą globos formą, matoma tendencija, jog vis dar dažniau vaikams, netekusiems tėvų globos, skiriama institucinė globa. 2006 m. net 42 % visų tėvų globos netekusių vaikų augo globos namuose arba šeimynose. Pagal individualius poreikius vaikai nukreipiami į įvairaus tipo VGN (valstybiniai, savivaldybių, neįgaliųjų pensionatai, šeimynos ir t.t.) Daugelis vaikų nukreipiami į didžiuosius – valstybinius VGN. Tačiau šie globos namai „nei savo veiklos paskirtimi, nei geografiniu išsidėstymu (nutolę nuo vaiko šeimos) nėra pajėgūs ir negali vykdyti vaiko globos (rūpybos) tikslų ir uždavinių, teikti socialinių paslaugų vaiko šeimai. Kita vertus, savivaldybės neturi socialinių paslaugų teikimo ir vaiko globos (rūpybos) organizavimo planų savo teritorijose, kai kurios iš jų neturi savivaldybės vaikų globos įstaigų, ypač tos savivaldybės, kurių teritorijoje yra valstybės vaikų globos namai.“⁶⁹

Taip pat atkreipiamas dėmesys, kad mažėja vaiko globą prisiimančių šeimų, nesusijusių giminystės ryšiais su vaiku. Strategijoje nurodoma pagrindinė priežastis – „ribotos psichologinės ir kitokios pagalbos globėjų (rūpintojų) šeimoms galimybės, nenoras prisiimti atsakomybę už vaikus, turinčius raidos ar elgesio problemų. Šalinant šiuos trūkumus, būtina sukurti bendrą globėjų (rūpintojų) rengimo sistemą, parengti savivaldybių socialinius darbuotojus, kurie būtų kompetentingi konsultuoti ir teikti pagalbą globėjų (rūpintojų) šeimoms.“⁷⁰ Aptariamas ir nestacionarių socialinių paslaugų tinklo klausimas, jo plėtra ir priartinimas prie socialinių rizikos šeimų bei jose augančių vaikų, taip pat tarpinstitucinio bendradarbiavimo skatinimo klausimas šeimos, vaiko ir institucinių aplinkoje.

Strategijoje taip pat pažymima, jog vaikai, užaugę globos namuose, susiduria su klausimais dėl savo ateities. Dažnai jie yra nepasirengę savarankiškam gyvenimui, jiems sunku susirasti darbą ar gyvenamąjį būstą. Strategijoje atkreipiamas dėmesys, jog turi būti plėtojama laikinojo ar nuolatinio būsto strategija.

⁶⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategijos ir jos įgyvendinimo priemonių 2007–2012 metų plano patvirtinimo“ (Žin., 2007.11.17, Nr.: 118)

⁶⁸ Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Veiklos ataskaita. Vilnius, 2007. <http://www.ivaikinimas.lt/document_db/tfiles/529.pdf>[Žiūrėta 2009 11 10]

⁶⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategijos ir jos įgyvendinimo priemonių 2007–2012 metų plano patvirtinimo“ (Žin., 2007.11.17, Nr.: 118)

⁷⁰ Ten pat.

Kitas svarbus aspektas – VGN dirbančio personalo kvalifikacijos klausimas. Atkreipiamas dėmesys, kad globos įstaigose didžiausią personalo dalį sudaro pedagogai, o socialinių darbuotojų yra labai mažai. Ilgalaikėje perspektyvoje personalą siūloma perkvalifikuoti, vietoj auklėtojų etatų formuoti socialinių pedagogų etatus.

Aptariama ir užsienio valstybių vaikų globos (rūpybos) patirtis: kaip organizuojamas socialinis darbas su rizikos arba globėjų šeimomis, kokia socialinių paslaugų infrastruktūra. Pažymima, jog užsienio valstybėse, tame tarpe ir Europoje, daug dėmesio skiriama skatinant bendruomenių integraciją į vaikų globos problemas, taip pat atkreipiamas dėmesys, jog „vakarų Europos valstybėse jau keletą dešimtmečių ryški nedidelių vaikų globos įstaigų (iki 20 vaikų) tendencija. Jose paprastai gyvena iki 12 ar 15 vaikų. Šios įstaigos pasižymi didele įvairove: veikia įstaigos, skirtos stebėti ir tirti, internatai, šeimyniniai globos namai, savarankiško gyvenimo namai ir taip toliau. Minėtosios įstaigos paprastai teikia tiek stacionarias, tiek nestacionarias paslaugas vaikui ir šeimai.”⁷¹

Taigi, pateikti duomenys bei vaiko globos (rūpybos) tinklo būklės analizė, išreiškia jog:

1. Vaikams, netekusiems tėvų globos, vis dar dažniausiai nustatoma institucinė globa, itin daug vaikų gyvena ir užauga vaikų globos įstaigose.
2. Vaikai, kurių tėvams apribojamos tėvystės teisės, dažniausiai į globos sistemą patenka iš socialinės rizikos šeimų.
3. Trūksta bendros globėjų (rūpintojų) ir įtėvių paieškos, rengimo, atrankos, konsultavimo ir pagalbos jiems teikimo paslaugų tvarkos.
4. VGN tinklas netenkina nuo šeimos atskirto vaiko ir jo šeimos interesų (geografinė bei paslaugų prasme).
5. VGN dirbančio personalo kvalifikacija neatitinka socialines paslaugas teikiančių įstaigų personalo kvalifikacijos.

3.1.1. Atskleistos prielaidos

1. Siekiant, kad kuo mažiau vaikų patektų į socialinės globos tinklą, bei kuo mažiau vaikų būtų atskiriama nuo biologinių šeimų, arba atskirtas vaikas, esant galimybei būtų grąžintas į savo biologinę šeimą, būtinas intensyvus darbas su socialinės rizikos šeimomis.
2. Nesant galimybei vaiką grąžinti į jo biologinę šeimą, siekiant, kad vaikui būtų skirta globa šeimoje, susietoje giminystės ryšiais su vaiku, jei tokios galimybės nėra – rasti vaikui kitą globėjų (rūpintojų) arba įvaikintojų šeimą, būtina sukurti bendrą globėjų (rūpintojų) ir įtėvių paieškos, rengimo, atrankos, konsultavimo ir pagalbos jiems teikimo tvarką.

⁷¹ Ten pat.

3. Būtina optimizuoti vaikų globos namų tinklą ir veiklą, siekiant priartinti ir pagerinti socialines paslaugas globojamam vaikui ir jo šeimai; bei perkvalifikuoti VGN personalą iš auklėtojų į socialinius pedagogus, kad personalo kvalifikacija atitiktų globos namų teikiamas paslaugas.

Remiantis šiomis prielaidomis, buvo priimti atitinkami teisės aktai, imtasi vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo priemonių. Nuo 2007 m. sausio 1 d. įgyvendinant Lietuvos Respublikos Socialinių paslaugų įstatymo nuostatas, socialiniam darbui su socialinės rizikos šeima seniūnijose įsteigtos 556 naujos socialinių darbuotojų pareigybės. 2008 m. etatų skaičius padidintas iki 612,5, o 2009 m. papildomai įsteigta 17 etatų. Remiantis SADM duomenimis, 2009 m. seniūnijose darbui su socialinės rizikos šeimomis iš viso įvesta 629,5 etato, o dirbo 670 darbuotojų.

Įvertinus tėvių ir globėjų (rūpintojų) rengimą daugelyje Europos valstybių, buvo užmegztas kontaktas su asociacija CWLA („Child Welfare League of America“), kuri vienija apie 800 viešųjų ir privačių pelno nesiekiančių organizacijų JAV. CWLA yra atsakinga už PRIDE programos licenzijos išdavimą. Programos licenzijos pirkimo sutartis suderinta su SADM, Švietimo ir mokslo, Užsienio reikalų, Teisingumo ministerijomis, Viešųjų pirkimų tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnyba.⁷² 2007 m. VTAIT kartus su JAV asociacija CWLA pasirašė sutartį, pagal kurią Lietuva tapo oficialia PRIDE programos turėtoja, ir jai suteikta licenzija naudoti šią mokymų programą rengiant ir įvertinant būsimas/potencialas įvaikintojų bei globėjų šeimas, taip pat teikiant jiems pagalbą po įvaikinimo ar priėmus vaiką globon. 2008 m. SADM ministro įsakymu patvirtintos „Projektų dėl globėjų (rūpintojų) ir tėvių paieškos, rengimo, atrankos, konsultavimo ir pagalbos jiems teikimo paslaugų atrankos konkurso organizavimo 2008–2012 metais nuostatai“. 2008m. parengta 47 specialistai, vykdė tėvių ir globėjų paiešką, atranką, mokymus bei vertinimus, 2009 m. šį projektą vykdė 14 biudžetinių įstaigų, 9 viešosios įstaigos.

2007 m. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministrės įsakymu buvo patvirtintas „Vaikų globos įstaigų tinklo optimizavimo planas. Šio plano tikslas – vaikų globos tinklo ir veiklos optimizavimas. Planas numato du optimizavimo etapus:

- I etapas 2008–2010 metai – valstybinių vaikų globos įstaigų steigėjo funkcijų perdavimas savivaldybėms;
- II etapas 2011–2015 metai – vaikų globos įstaigų vietų skaičiaus mažinimas ir vaikų globos įstaigų veiklos organizavimo optimizavimas.⁷³

Pirmasis etapas kol kas nėra įgyvendintas, iš esmės tai susiję su finansavimo mechanizmu, nes tiek savivaldybių, tiek valstybiniai VGN yra biudžetinės įstaigos, ir jų veiklą reglamentavo Lietuvos Respublikos Biudžetinių įstaigų įstatymas. Pagal Lietuvos Respublikos Socialinių paslaugų įstatymą iš

⁷² Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Veiklos ataskaita. Vilnius, 2007. <http://www.ivaikinimas.lt/document_db/tfiles/529.pdf>[Žiūrėta 2009 11 10]

⁷³ Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas „Dėl vaikų globos įstaigų tinklo optimizavimo plano patvirtinimo“ (Žin., 2007.10.16, Nr.: 107)

esmės pasikeitė socialines paslaugas teikiančių įstaigų finansavimo mechanizmas, t. y. pereinama nuo biudžetinio įstaigų finansavimo prie paslaugos finansavimo modelio. Šiuo modeliu savivaldybės skatinamos kurti socialinių paslaugų infrastruktūrą vietoje, nes šiam tikslui joms skiriamos valstybės subsidijos, o tais atvejais, kai savivaldybės paslaugas perka iš apskričių viršininkų administracijų pavaldumo socialinių paslaugų įstaigų, jos privalo sumokėti skirtumą tarp valstybės skiriamos paslaugos dotacijos ir paslaugos kainos, kurią teikia socialinių paslaugų įstaiga. Tais atvejais, kai globojamas vaikas bus siunčiamas į valstybės arba nevyriausybinės organizacijos VGN, savivaldybė aukščiau minėtą kainos skirtumą turės mokėti iš savo biudžeto, o jeigu organizuos vaiko globą (rūpybą) savivaldybės įstaigose, šis kainos skirtumas bus kur kas mažesnis.⁷⁴ Tačiau šiuo metu funkcijų perdavimo bei finansavimo klausimas dar nėra išspręstas.

Antrojo etapo įgyvendinimas turėtų prasidėti nuo 2010 m. Šiame etape numatoma siekti, kad vaikų globos įstaigose vietų skaičius būtų ne didesnis, nei 60 vietų, kad veikla būtų organizuojama tik šeimyniniu principu (iki 12 vaikų šeimynoje, vaikų skaičius šeimynoje išimtiniais atvejais gali būti didesnis, jei gyvena broliai ir seserys)⁷⁵, ir siekti, kad nuo 2015 m. šeimynose augtų ne daugiau kaip 8 vaikai. Šeimynos nariai – tai vaikai ir joje dirbantys 3–4 (jei šeimynoje yra ikimokyklinio amžiaus vaikų ar vaikų su specialiaisiais poreikiais – 5) socialiniai pedagogai arba socialiniai darbuotojai (arba iki 2010 m auklėtojai), socialinių pedagogų padėjėjai arba socialinių darbuotojų padėjėjai (arba iki 2010 m auklėtojų padėjėjai).

Plano 8.7. punktas numato, jog vaikų globos įstaigos šeimynoje buities darbus (maisto gaminimo, vaikų maitinimo, skalbimo, maisto produktų ir vaikų aprangos įsigijimo, tvarkymosi ir kt.) atlieka šeimynos socialiniai pedagogai arba socialiniai darbuotojai (arba iki 2010 m. auklėtojai), arba socialinių pedagogų arba socialinių darbuotojų padėjėjai (arba iki 2010 m auklėtojų padėjėjai) kartu su vaikais, atsižvelgdami į kiekvieno vaiko amžių, sveikatą ir galimybes atlikti tam tikrus buities darbus.⁷⁶ Tačiau, visuose valstybiniuose ir savivaldybių VGN yra įrengtos bendros maisto tvarkymo patalpos, t. y. virtuvės, kur vaikams gaminamas maistas. Remiantis LR Sveikatos apsaugos ministro įsakymu „Dėl Lietuvos higienos normos HN 124:2009 „Vaikų socialinės globos įstaigos: bendrieji sveikatos saugos reikalavimai“ patvirtinimo, vaikams maistas yra ruošiamas bendrai ir vaikai maitinami 3,5-4,0 val. Dėl higienos bei saugos normų reikalavimų, vaikai negali būti bendrose maisto tvarkymo patalpose, ypač, kai gaminamas maistas. Kai kuriuose VGN jau pradėtas taikyti šeimynų gyvenimo principas, ir prie šeimynų patalpų yra įrengtos virtuvėlės. Tačiau vaikai ten dažniausiai tik pasišildo jau bendrai paruoštą maistą, arba ruošia šaltus užkandžius, gėrimus. 2005m. gruodžio 22 d. LR Viešųjų pirkimų įstatymas numato, jog perkančioji organizacija yra valstybės ar savivaldybės valdymo įstaiga. Ši nuoroda suponuoja, jog tiek savivaldybių,

⁷⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategijos ir jos įgyvendinimo priemonių 2007–2012 metų plano patvirtinimo“ (Žin., 2007.11.17, Nr.: 118)

⁷⁵ Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas „Dėl vaikų globos įstaigų tinklo optimizavimo plano patvirtinimo“ (Žin., 2007.10.16, Nr.: 107)

⁷⁶ Ten pat.

ties valstybiniai VGN, pagal įstatymų reikalavimą, vykdo viešuosius pirkimus, ir visus maisto produktus, higienos bei kitas buitines (higienos, švaros) reikmės priemones įstaigos perka centralizuotai (kiekvieni globos namai atskirai), t. y. vaikai patys neperka nieko. Jei savaitgalį vaikų globos namuose maistas neruošiamas bendroje virtuvėje visiems vaikams, maisto produktai yra išskiriami pagal pedagogų užsakymą, ir tada vaikai, padedami pedagogų, maistą ruošia šeimynų virtuvėse. Naudojimasis kitomis buitines priemonėmis yra toks pats.

LR Socialinės apsaugos ir darbo ministras 2005 m. lapkričio 24 d. įsakymu Nr. A1-291 patvirtino „Vaikų globos namų darbo organizavimo gerinimo priemonių planą ir Darbuotojų kvalifikacijos priemones“. Šis įsakymas buvo priimtas, siekiant tobulinti vaikų globos namų veiklą, užtikrinti socialines darbuotojų garantijas. Dokumente numatytas, kad vaikų globos namų auklėtojų pareigybė iki 2010 m. bus pakeista socialinio pedagogo pareigybė.

Remiantis E_{III} tipo klaidos teoriniu konceptu, problemos paieškos stadijoje, „analitikai, kuriems nepavyksta užsiimti paieška arba kurie per anksti sustabdo paiešką, rizikuoja pasirinkti klaidingas metaproblemos ribas.“⁷⁷ Metaproblema – visų problemų problema, kuri yra blogai suformuluota dėl to, kad problemos pavaizdavimų sritis, priklausanti nuo įvairiausių suinteresuotų šalių, atrodo neišmatuojamai didžiulė.⁷⁸ Remiantis šia teorine konstrukcija galima teigti, jog antrajame prielaidų analizės etape – prielaidų atskleidimas, sąmoningai ar ne neiškeltos dar dvi svarbios ir didelę įtaką vaiko globai turinčios prielaidos.

3.1.2. Neatskleistos prielaidos

1. Siekiant tinkamai atstovauti vaiko, kuris atskirtas nuo savo šeimos ir negali būti į ją gražintas, teisę į globą ar įvaikinimą kitoje šeimoje, būtina įstatymu apibrėžti laikinosios globos terminą.

Analizuojant 2006-2009 m. VTAIT veiklos ataskaitas, pastebėta, jog gana dažnai laikinoji globa užtrunka daugiau kaip vienerius metus. Žinant potencialių globėjų ir ypač tėvių prioritetus vaiko amžiui, t. y., šeimos labiau pageidauja ir linkę prisiimti vaiko globą ar įvaikinti kuo mažesnę (dažniausiai kūdikį) vaiką, užtrukusi laikinoji globa tokią galimybę iš vaiko atima, nes jis peržiangia pageidaujamą amžiaus ribą. Statistika rodo, jog 2008 m. 773 visų laikinai globojamų (rūpinamų) vaikų institucijose laikinoji globa (rūpyba) truko ilgiau kaip 1 metus, iš jų 180 vaikui – ilgiau kaip 3 metus ir 98 vaikui – ilgiau kaip 5 metus.⁷⁹ 2007 m. tendencija panaši: 566 vaikams laikinoji globa (rūpyba) truko ilgiau nei 1 metus, iš jų 270 vaikui – ilgiau nei 3 metus ir 157 vaikui – ilgiau nei 5 metus. Taip pat yra vaikų, kuriems laikinoji

⁷⁷ William N. Dunn, *Viešosios politikos analizė. Įvadas*. Vilnius: Homo Liber, 2006, 96

⁷⁸ Ten pat, 94

⁷⁹ Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Veiklos ataskaita. Vilnius, 2008. <<http://www.ivaikinimas.lt/assets/Galutine%20A%20trumpa.pdf>> [Žiūrėta 2009 11 10]

globa (rūpyba) trunka ilgiau nei 7 metai.⁸⁰ 2006 m. 352 vaikams, kurie sulaukė pilnametystės arba buvo emancipuoti, buvo nustatyta laikinoji globa, todėl galima teigti, kad ne visada vaikams yra laiku sutvarkomas teisinis statusas.⁸¹

2. Lietuvos vaikų globos namuose, ypač valstybiniuos, gyvena labai daug vaikų – nuo 30 iki 160 vaikų vienuose globos namuose, vidutiniškai apskaičiuavus – nuo 50 iki 100 vaikų vienuose globos namuose. Dėl šios priežasties vaikams neįmanoma teikti tinkamas ugdomasias bei socializuojančias paslaugas. Todėl būtina analizuoti ir formuoti realią galimybę iš pagrindų reformuoti savivaldybių ir ypač valstybinius vaikų globos namus, remiantis vakarų Europos, ir panašioje socialinėje terpėje esančios Lenkijos gerąja patirtimi (3.4. dalyje). Taip būtų išspręsta ir vaikų namų tinklo bei veiklos optimizavimo problema.

Suprantama, jog gali būti ir daugiau neatskleistų prielaidų, tokių kaip pvz. papildomų profesinio orientavimo, teisinio informavimo priemonių taikymas ruošiant vaikus savarankiškam gyvenimui, koks buvo vykdomas 2005–2008 m. įgyvendinant „Našlaičių ir tėvų globos netekusių vaikų rėmimo ir integravimo į visuomenę programą“. Tačiau visos aibė prielaidų atskleisti neįmanoma, nes šiame darbe tiriama suformuota politika, kuo remiantis grindžiama pagrindinė darbo hipotezė. Taip pat bandoma atsakyti, kodėl ir sąmoningai ar nesąmoningai vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategija sprendžia E_{III} tipo problemą.

3.1.3. Skaičių reikšmė problemos formulavimui (apibrėžimui)

Remiantis D. Stone skaičių teorija sprendimų priėmimo, galima rasti atsakymus, kodėl viešojoje politikoje daromos klaidos, nagrinėjamos temos atveju – kaip ir kodėl buvo konstruojama politika ir joje atsirado E_{III} tipo klaida.

Visų pirma turime sutarti dėl fakto, kad viešoji politika dažniausiai formuojama remiantis duomenimis – skaičiais, statistika. Skaičiai reikalingi ne tik siekiant ištirti, bet ir pakeisti vienokią ar kitokią probleminę situaciją viešojoje erdvėje, ir tam, kad būtų įmanoma apskaičiuoti ir įvertinti įgyvendintos politikos rezultatus. Kas, kam ir kokius skaičius pateikia, lemia priimamų sprendimų kryptis bei tolimesnę probleminės situacijos sprendimo raidą.

Pradedant analizę, svarbu išskirti suinteresuotąsias vaiko globos (rūpybos) politikos grupes. Jau ankstesnėje darbo dalyje išskyrėme dvi – politikos formavimo bei priežiūros ir įgyvendinimo grupes. Duomenis apie vaikus, jų šeimas, globos (rūpybos) priežiūros ir įgyvendinimo institucijas, kitas socialines paslaugas teikiančias institucijas, bei jų veiklos rezultatus teikia tos pačios vaiko globos (rūpybos) politikos priežiūros bei įgyvendinimo institucijos. Kitame suinteresuotos grupės polyje galime įvardinti

⁸⁰ Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Veiklos ataskaita. Vilnius, 2007. <http://www.ivaikinimas.lt/document_db/tfiles/529.pdf>[Žiūrėta 2009 11 10]

⁸¹ Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Veiklos ataskaita. Vilnius, 2006. <http://www.ivaikinimas.lt/document_db/tfiles/491.doc>[Žiūrėta 2009 11 10]

vaikus, jų šeimas, bendruomenes, viešąsias ir visuomenines organizacijas, kurios anksčiau ar vėliau, tiesiogiai ar ne susiduria su vaiko globos politika ar pasekmėmis (pvz. savivaldybės – būsto našlaičiams problema, nakvynės namai, visuomeninės organizacijos – informavimo, konsultavimo ir paramos teikimas vaikams, išėjusiems iš vaikų globos namų). Tačiau pastarosios nedalyvauja nei analizuojant vaiko globos problemas, nei jas sprendžiant. Todėl šioje dalyje bus nagrinėjama, kaip ir kodėl suinteresuotos šalys, priimančios sprendimus, daro klaidas viešojoje politikoje.

Taigi, tiriamuoju atveju, skaičius apie įgyvendinamos politikos rezultatus pateikia politiką įgyvendinančios organizacijos: tai VTAIT, savivaldybių VTAT, socialiniai darbuotojai, vaikų globos įstaigos. Šios institucijos teikia informaciją Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai, pagal pareikalavimą, epizodinę – Vaiko teisių apsaugos kontrolieriui. SADM analizuoja situaciją, atsižvelgia į teikiančiųjų įstaigų rekomendacijas bei formuoja tolimesnę politiką. Tokia yra viešosios politikos formavimo sistema. Reikia pripažinti, jog visa vaiko globos (rūpybos) iki jis sulaukia pilnametystės ar emancipuojasi, ir vėlesnė – būsto, išikūrimo, studijų pašalpų politika yra formali. Deja, SADM, kaip viešosios politikos sprendimų priėmėjas neįsigilina ir neanalizuoja, kokia kokybinė jos priimtų sprendimų išraiška, kaip ji lemia vaiko socializaciją, raidą ir pasiruošimą savarankiškam gyvenimui. „Matavimas paprastai implikuoja tam tikrus problemos sprendimo būdus, todėl žmonės, siekiantys prastumti tam tikrą sprendimą, siūlys to pobūdžio matavimus, kurie kreipia į jų sprendimą.“⁸² Tie matavimai, kurie buvo pateikti rengiant Vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategiją, implikavo ir joje išdėstytus sprendimus. Tai socialinių darbuotojų etatų skaičiaus didinimas darbui su socialinės rizikos šeimomis, kuriose auga vaikai, globos šeimoje ir įvaikinimo skatinimas, vietų vaikų globos namuose mažinimas. Priimti sprendimai suponuoja pagrindinį tikslą, kad kuo mažiau vaikų patektų į vaikų globos namus.

„Kai agentūra jau veikia ir tariamai dorojasi su jai skirta problema, jos vadovams reikia parodyti, jog problemos mastai mažėja, nes tik taip jie gali įrodyti agentūros veiklos efektyvumą.“⁸³ Priimtoje Vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategijoje numatyta, jog SADM kas du metus turi pateikti išsamią politikos įgyvendinimo ataskaitą. 2007-2008 m. ataskaitoje sąmoningai ar ne, pateikiamas netikslus bendras Lietuvoje gyvenančių vaikų skaičius, įtraukiant ir aštuoniolikmečius, kurie, remiantis LR Civiliniu kodeksu jau nėra vaikai. Ir, apskaičiuojant su vaikais, kuriems ataskaitiniu laikotarpiu nustatyta globa, išvedamas procentinis globojamų vaikų skaičiaus mažėjimas: „globojami vaikai sudaro 1,69 procento visų Lietuvoje gyvenančių vaikų (2007 metais globojami vaikai sudarė 1,72 procento).“⁸⁴ Vaiko globos (rūpybos) sistemos analizėje taip pat pastebėta, kad socialinės rizikos šeimų ir jose gyvenančių vaikų statistika taip pat kelia abejonių: nėra atskleistos ir statistiškai išreikštos visos tokio mažėjimo priežastys, o pateikiami teigiami rezultatai skatina plėtoti pasirinktą politiką.

⁸² Deborah Stone, Viešosios politikos paradoksai. Sprendimų priėmimo menas politikoje. Vilnius: Eugrimas, 2004, 217

⁸³ Ten pat, 216

⁸⁴ Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos ataskaita „Apie vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategijos ir jos įgyvendinimo priemonių 2007–2012 metų plano vykdymą 2007–2008 metais“ <<http://www.socmin.lt/index.php?-1191824460>> [Žiūrėta 2010 03 15]

Remiantis D. Stone reaktyvumo samprata, kai matuojamasis, nepriklausomai, ar tai individas, ar organizacija, stengiasi pasirodyti toks, kokį jį nori matyti matuojantysis, grindžia prielaidą, jog institucijos, teikiančios informaciją turi įtikinti savo reikalingumą ir būtinumą. Todėl, pradžioje situaciją apibrėždamos kaip itin problematišką, o vėliau, politikos įgyvendinimo eigoje, teikdamos veiklos ataskaitas parodydamos situacijos gerėjimą, taip pagrindžia ne tik savo egzistavimo būtinumą, bet gali siekti plėtros, ir, dažniausiai, papildomo finansavimo.

Kalbant apie neatskleistas prielaidas, darytina išvada, jog VTAT, nukreipia tyrėjų dėmesį į vaikų skaičių, kurie buvo gražinti į savo biologines šeimas. VTAT duomenimis, 2007-2009 m. į šeimas buvo gražinta maždaug 1000 vaikų, kuriems buvo skirta laikinoji globa, ir maždaug 100 vaikų, kuriems buvo nustatyta nuolatinė globa. Į argumentus, jog neretai laikinoji globa užtrunka 3-5 ir daugiau metų, VTAT kontrargumentuoja, jog stengiamasi vaiką gražinti į jo šeimą, dirbamas socialinis darbas, o tai užtrunka. Tačiau, užsitęsusi laikinoji globa turi neigiamą įtaką vaiko galimybėm į alternatyvą globą kitoje šeimoje ar įvaikinimą. Be to, svarbu pastebėti, jog net įstatymu apribojus laikinosios globos terminą iki 1 metų ir, suėjus terminui, vaikui paskyrus nuolatinę globą, iš tėvų neatimama galimybė teismo keliu vėl atgauti tėvystės teises ir teisę į savo vaiko auginimą. Kalbant apie neatskleistosios kardinalios vaiko globos sistemos reformos prielaidą, taip pat galima išvelgti interesą ir norą išsaugoti dideliu vaikų globos namus. 2010 m. balandžio 16 d. Vaikų globos namų direktorių asociacija pasirašė rezoliuciją, kurią vėliau įteikė LR Vyriausybei. Rezoliucijoje nuogaustaujama dėl apskričių VGN steigėjo funkcijų perdavimo savivaldybėms, taip pat VGN personalo darbo užmokesčio. Rezoliucijoje siūloma apskričių VGN steigėjo funkcijas perduoti SADM, suteikti regiono vaikų globos namų statusą, kuris teiktų vaiko globos paslaugas kelioms savivaldybėms, išsaugoti finansavimą iš valstybės biudžeto ir netgi pakelti valstybės dotaciją vaikui vietoj 520 Lt iki 1020 Lt, kuriuos mokėtų savivaldybė, siunčianti vaikus į regioninius globos namus, o taip pat garantuoti esamų atlyginimų išsaugojimą. Socialinių paslaugų priežiūros departamento prie LR SADM duomenimis, „2009 m. vidutinės apskrities pavaldumo vaikų globos įstaigų einamosios išlaidos, tenkančios vienam gyventojui per mėnesį sudarė 2805,7 Lt. Lyginant su 2008 m. šios išlaidos padidėjo 2 %. Pagal atskiras įstaigas brangiausias vieno vaiko išlaikymas buvo Utenos apskrities Aulelių vaikų globos namuose – 3775,7 Lt per mėnesį, Zarasų vaikų globos namuose – 3675,5 Lt per mėnesį. Mažiausias vieno vaiko išlaikymas buvo Vilniaus apskrities Ukmergės vaikų globos namuose – 2091,0 Lt per mėnesį. Einamųjų išlaidų struktūroje didžiausią dalį sudarė išlaidos darbo užmokesčiui, net 55,2 %, socialinio draudimo įmokoms – 17,5 %, išlaidos prekėms ir paslaugoms – 25,9 %. Jei visgi steigėjo funkcijos būtų perduotos savivaldybėms, prognozuojama, jog apskričių vaikų globos namų finansavimas bus ženkliai mažesnis.

Taigi, galime teigti, jog kardinali vaikų globos įstaigų reforma yra nepageidaujama tam tikroms suinteresuotoms grupėms, todėl vaikų globos institucijų problemų ribos nubrėžiamos taip ir ten, kur patogu sistemai.

3.2. Vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategija surogatiniame politikos modelyje

Anot W. N. Dunn'o, „surogatinis modelis yra esminių problemų pakaitalas. Sąmoningai ar nesąmoningai surogatiniai modeliai pradeda nuo prielaidos, kad formali problema yra tinkama esminės problemos reprezentacija.“⁸⁵ Tačiau „daugumos viešųjų problemų struktūra yra gana sudėtinga, o surogatinių modelių naudojimas žymiai padidina trečiojo tipo klaidų (E_{III}) tikimybę.“⁸⁶ Tiriant hipotezę, jog vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategija sprendžia E_{III} tipo problemą, bus pasiremta W. N. Dunn'o pasiūlyta „devynių taškų problemos“ koncepcija.

Taigi, remiantis atskleistomis prielaidomis, buvo apibrėžta tokia formali problema:

Vaikai į vaikų globos namus dažniausiai patenka iš socialinės rizikos šeimų. Vaikų globos namuose auga per daug vaikų, t. y. vaikams vis dar dažniausiai skiriama institucinė globa. Taip pat mažėja potencialių globėjų (nesusijusių giminystės ryšiais su vaikais) ir įtėvių, vaikai užauga institucinėje globoje. Institucinė globa dėl savo lokacijos ir socialinių paslaugų formos negali užtikrinti vaikui pilnaverčio ugdymo bei raidos, JT vaiko teisių konvencija ir Lietuvos įstatymai numato, kad institucinė globa – kraštutinė globos forma.

Klausimas – kaip sumažinti institucinę globą/vaikų skaičių vaikų globos namuose?

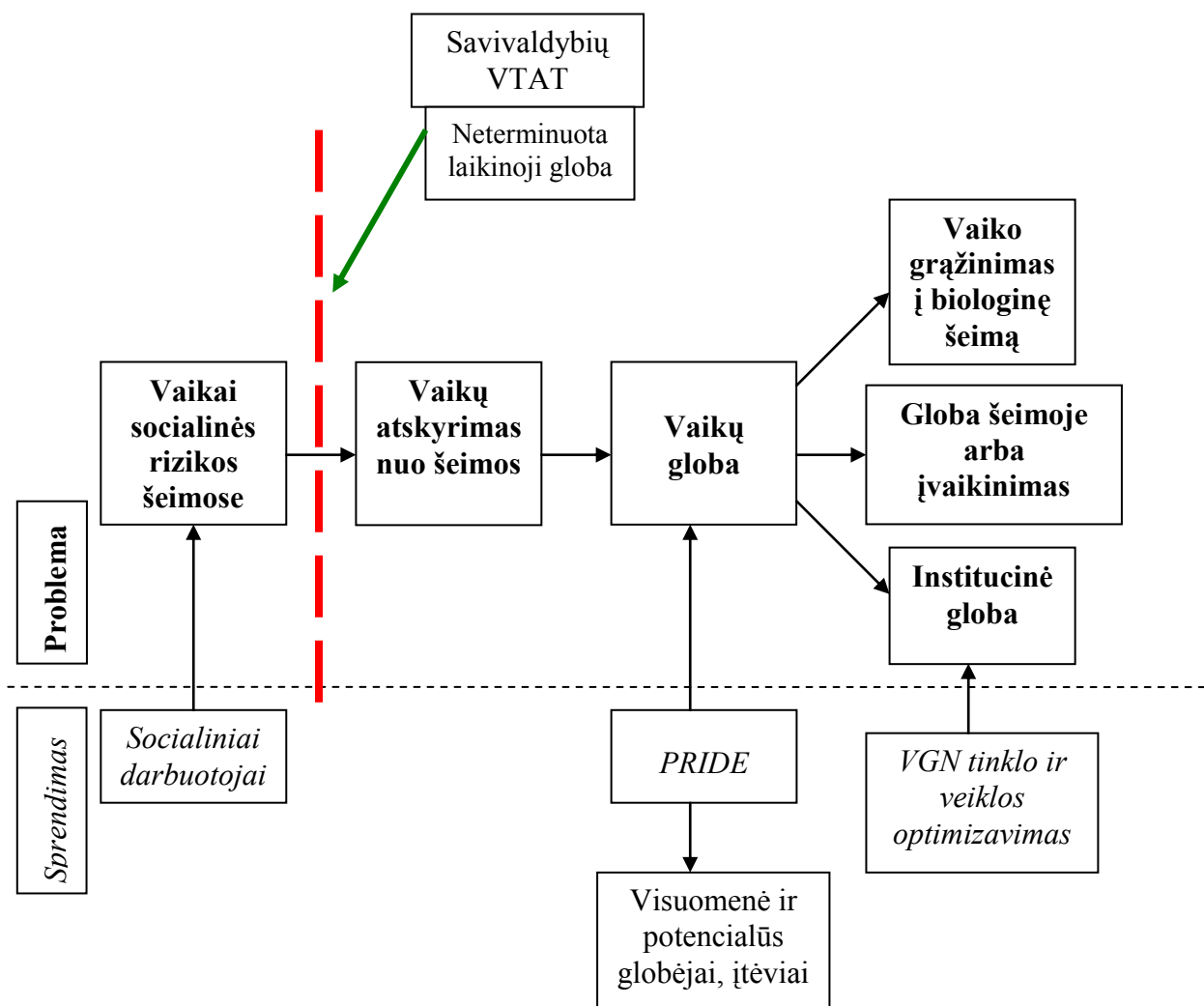
Sprendimai:

- būtinas intensyvus darbas su socialinės rizikos šeimomis, kad jos pačios galėtų rūpintis savo vaikais – savivaldybėse papildomai įsteigiami socialinių darbuotojų etatai darbui su socialinės rizikos šeimomis;
- būtina skatinti visuomenę ir remti, konsultuoti potencialius globėjus bei įtėvius – VTAIT įsigyja PRIDE licenziją;
- būtina optimizuoti vaikų globos namų veiklą bei tinklą – apskričių administracijų steigėjo funkcijos perduodamos savivaldybėms, siekiama, kad vaikų globos namuose augtų ne daugiau kaip 60 vaikų, gyvenimas organizuojamas šeimyniniu principu, auklėtojai perkvalifikuojami į socialinius pedagogus.

⁸⁵ William N. Dunn, *Viešosios politikos analizė. Įvadas*. Vilnius: Homo Liber, 2006, 101

⁸⁶ Ten pat, 102

Schema Nr. 4, Problemos apibrėžimas ir sprendimai surogatiniame politikos modelyje.



Raudona linija simbolizuoja „užkeltus vartus“, t. y. socialiniai darbuotojai dirba intensyviu darbu, kad socialinės rizikos šeimos taptų pajėgios pačios rūpintis savo vaikais, tokiu būdu mažiau vaikų būtų atskirta nuo biologinės šeimos, atitinkamai mažiau jų patektų į valstybės globą, o svarbiausia – į vaikų globos namus. Žalia rodyklė rodo, kad savivaldybių VTAT vis dar turi „laisvą ranką“, t. y. kol įstatymu neapibrėžtas griežtas laikinosios globos terminas, VTAT dėl vienokių ar kitokių priežasčių gali „atkelti“ šiuos „vartus“. Savivaldybių VTAT iš esmės turi prioritetingas teises dėl sprendimo – atskirti ar ne vaikus nuo šeimos. Jie turi savotišką „tiekėjo“ funkciją, aprūpinančią vaiko globos sistemą vaikais. Tą interviu metu patvirtino ir vienas valstybinių VGN direktorius, neoficialiuose pokalbiuose to nepaneigė ir kiti vaiko globos sistemos specialistai.

Vaiko globos (rūpybos) sistemos statistikos analizė parodė, kad socialinių darbuotojų darbas su rizikos šeimomis duoda teigiamų rezultatų: socialinės rizikos šeimų bei juose augančių vaikų skaičius mažėja. Tačiau paaiškėjo, kad šis statistinis mažėjimas siejamas ir su rizikos šeimų išvykimu į kitas

savivaldybes, bet neprisiregistravimu, emigracija, arba rizikos šeimose augančių vaikų emancipacija, pilnametyste, arba vaikų atskyrimu nuo šeimos.

VTAIT pastebi, kad PRIDE programa išties duoda teigiamų rezultatų: atsiranda daugiau globoti ar įsivaikinti norinčių žmonių, PRIDE teikiamos globėjų ar tėvių vertinimo programos sumažina galimybę atvejų, kai, dėl globėjų ar tėvių psichologinio ar kitokio nepasirengimo, mažėja vaikų antrą kartą gražinimo į valstybės globos sistemą.

Vaikų globos įstaigų tinklo ir veiklos optimizavimo planas nekeičia institucinės globos iš esmės. Formuluoatė „siekti, kad vaikų globos namuose augtų ne daugiau 60 vaikų“ neįpareigoja, kad šis skaičius būtų pasiektas, be to, 60 vaikų – yra labai daug, ir, anot, ekspertų, tokia aplinka nėra artima šeimos aplinkai, joje neįmanoma kokybiška vaiko raida. Be to, įvertinant, kad šiuo metu vidutiniškai VGN, ypač valstybiniuose, gyvena 50-100 vaikų, kyla argumentuotas klausimas – ar 60 vaikų yra mažiau? Taip pat buvo aptarta anksčiau, šeimyninio gyvenimo principo diegimas vaikų globos namuose suponuoja tik tai, jog nebus atskiriami broliai ir seserys, vaikai gyvens atskirose patalpose (maždaug po 14 vaikų), bet tuose pačiuose dideliuose globos namuose. Šeimyninis principas, kaip vaiko socialinių, buitės įgūdžių skatinimas, iš esmės dideliuose globos namuose yra neįmanomas.

3.3. Vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategija perspektyviniame politikos modelyje

„Perspektyviniai modeliai [...] vertinami kaip vienas iš galimų būdų formuoti esmines problemas. Perspektyviniai modeliai yra pagrįsti prielaida, kad formali problema niekada negali tapti visiškai tinkama esminių problemų reprezentacijai.“⁸⁷ Tolimesniam tyrimui reikalinga įtraukti ne tik atskleistąsias prielaidas, bet ir neatkleistas, tačiau esmines. Taigi, remiantis atkleistomis ir neatkleistomis prielaidomis, problemos apibrėžimas įgautų esminės problemos formą:

Vaikai į vaikų globos namus dažniausiai patenka iš socialinės rizikos šeimų. Vaikų globos namuose auga per daug vaikų, t. y., vaikams vis dar dažniausiai skiriama institucinė globa. Institucinė globa yra kraštutinė globos forma; nekokybiška institucinė globa kelia grėsmę vaiko raidai, socializacijai ir tolimesniam pilnaverčiam vaiko gyvenimui, išėjus iš vaikų globos namų. Neterminuota laikinoji globa turi ydingą požymį užsitęsti ilgiau nei vienerius metus, kartais trunka trejus, penkerius metus, kas trukdo vaikui turėti galimybę į globą šeimoje, įvaikinimą. Mažėjant potencialių globėjų (nesusijusių giminystės ryšiais su vaikais) ir tėvių, vaikai užauga institucinėje globoje.

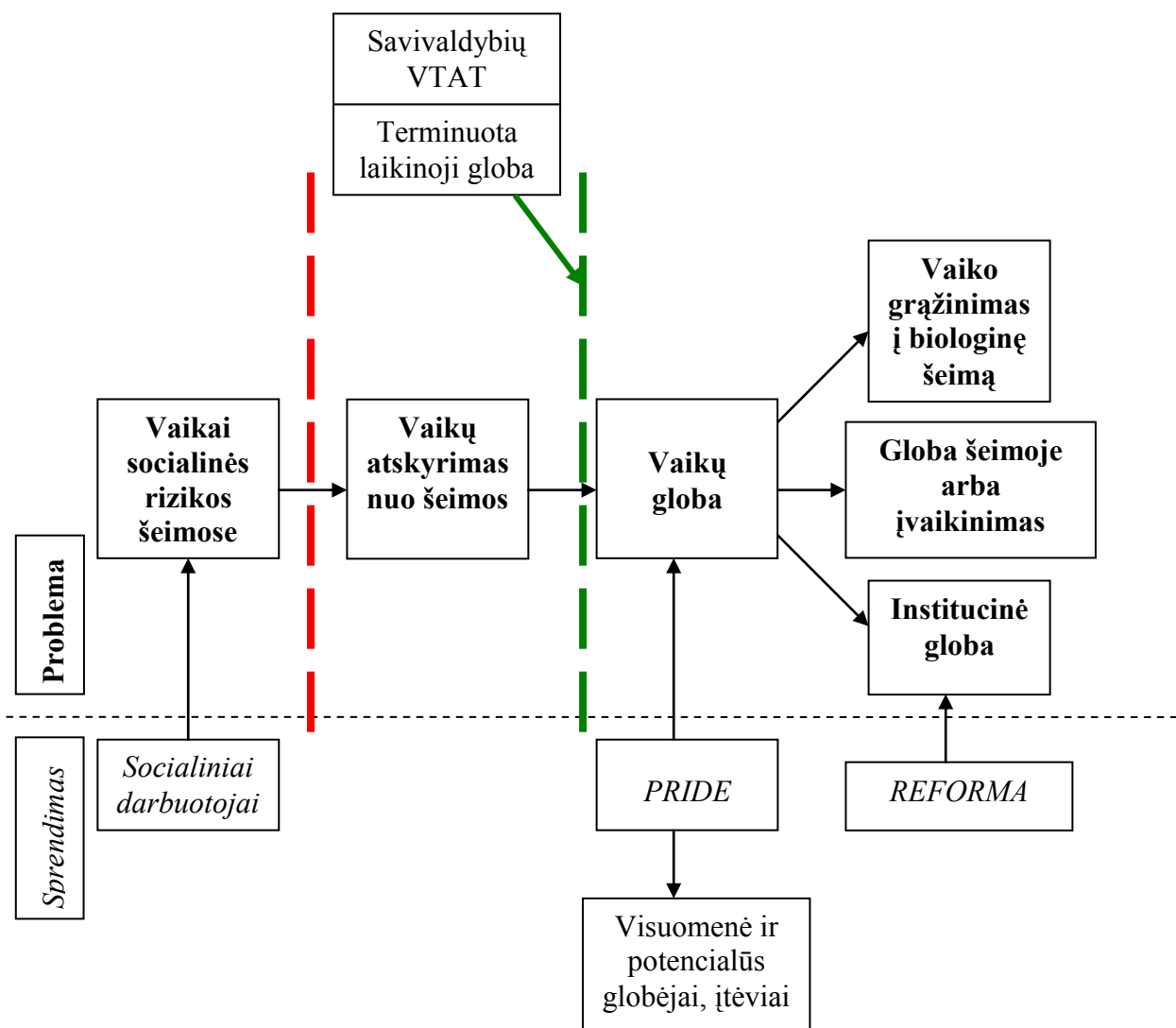
Klausimas – kaip sumažinti institucinę globą/vaikų skaičių vaikų globos namuose, o nesant tokiai galimybei, garantuoti kokybišką, vaiko interesus atitinkančią institucinę globą?

Prie surogatiniame modelyje išvardintų sprendimų reikia pridėti dar du:

⁸⁷ Ten pat, 101, 102

- įstatymais apibrėžti laikinosios globos terminą. Pasaka VTAIT, Latvijoje įstatymais apibrėžta, jog laikinoji globa gali trukti tik iki 1 metų. Vėliau vaikui nustatoma nuolatinė globa, tėvams ribojamos tėvystės teisės, ir vaikas, jei tai neprieštarauja jo interesams, yra įtraukiamas į įvaikintųjų vaikų apskaitą, arba siūlomas globoti šeimoje.
- remiantis vakarų Europos, ar Lenkijos gerosios praktikos modeliu (3.4. dalyje), iš esmės reformuoti institucinę globą: vietoj didelių vaikų globos namų steigti mažus, kur gyventų ne daugiau kaip 60 vaikų (kaip numato vaikų globos įstaigų tinklo optimizavimo planas), ar kaip lig šiol Alytaus apskrities vaikų globos namuose 158 vaikai, bet po 12-14 vaikų vienuose globos namuose. Ir šeimyninis principas būtų taikomas ne iš dalies, bet pilnai, kaip tai įgyvendinama Lenkijos pavyzdyje (3.4. dalyje).

Schema Nr. 5, Problemos apibrėžimas ir sprendimai perspektyviniame politikos modelyje.



Šiose schemoje žalia punktyrinė linija simbolizuoja terminuotos laikinosios globos „vartus“, per kuriuos nuo šeimos atskirtas vaikas, kai jam laikinoji globa yra tęsiama ne ilgiau nei pvz. Latvijoje 1

metus, turi greitesnę galimybę vėl sugrįžti į savo biologinę šeimą (šiuo atveju bus intensyviau dirbama su šeima), o jei per metus šeima neparodys iniciatyvos ar nebus pasiruošusi susigrąžinti vaiką, vaikui bus skirta nuolatinė globa ir jam atsiras potenciali galimybė augti kitoje šeimoje. Ypatingai šis terminų apribojimas aktualus kūdikiams ir mažamečiams vaikams. Šeimos, nuo kurių buvo atskirtas vaikas, žinodamos, kad jau po metų jos gali netekti tėvystės teisių, tikėtina, kad atsakingiau žiūrės į save, savo socialinę aplinką, idant neprarastų galimybės susigrąžinti vaiką.

Institucinės globos reforma, remiantis gerąja Lenkijos patirtimi (3.4 dalyje), pajėgi išspręsti institucinės globos paslaugų kokybės problemas. Jei vaikas negali būti grąžintas į savo biologinę šeimą arba globojamas ar įvaikintas kitoje šeimoje, ir vienintelė saugi jo gyvenimui vieta yra vaikų globos namai, tai reformuoti didieji globos namai į nedidelius, kur gyvenimo sąlygos ir ugdomasis darbas maksimaliai priartintas šeimos aplinkai, padėtų tinkamai pasiruošti jo pilnaverčiam savarankiškam gyvenimui.

Trečiasis etapas – prielaidų kvestionavimas. Šiame etape atliekamas sistemiškas maksimaliai besiskiriančių prielaidų lyginimas. „Šio proceso metu kiekviena anksčiau nustatyta prielaida yra kvestionuojama pasitelkiant jai priešingą prielaidą. Jei priešinga prielaida yra neįtikinama, ji pašalinama iš tolesnio svarstymo; jei prielaida yra įtikinama, ji išnagrinėjama, siekiant nustatyti, ar ji galėtų būti visiškai naujo problemos ir jos sprendimo konceptualizavimo pagrindas.“⁸⁸

Kalbant apie atskleistąsias ir neatskleistas prielaidas, buvo pagrįstas jų aktualumas keliamai problemai. Tarp visų penkių prielaidų kardinaliai skiriasi tik dvi, todėl kitų trijų, taikant jų neigimo metodą, darbe nagrinėti netikslinga. Juolab, kad jų pagrįstumas yra apibrėžtas, o laikinosios globos termino apribojimas net papildytų socialinių darbuotojų ir PRIDE programos tikslus. Tačiau vaikų globos įstaigų tinklo optimizavimo planas ir vaikų globos namų reformos prielaidos skiriasi, todėl būtina jas palyginti.

SADM duomenimis, Lietuvoje yra 5 sutrikusio vystymosi kūdikių globos namai, juose gali būti apgyvendinti nuo 65 iki 102 vaikų. Kituose valstybiniuose vaikų globos namuose gali gyventi nuo 50 iki 156 vaikų, savivaldybių vaikų globos namuose – nuo 30 iki 120 vaikų. Vaikų globos įstaigų tinklo optimizavimo planas numato „siekti, kad vaikų globos įstaigų vietų skaičius būtų ne didesnis negu 60 vietų.“ Visų pirma formuluotė „siekti“ nėra įpareigojamojo pobūdžio. Antra, atsižvelgiant į realiai suformuotą ir iki šiol veikiančią vaikų globos namų vietų skaičiaus modelį, sunku įsivaizduoti, kaip iš 100, 120 ar 150 vietų bus performuotos patalpos. Į šį klausimą interviu metu negalėjo atsakyti ir vaikų globos namų, kuriuose auga šimtas ir daugiau vaikų, vadovai. Jie taip pat negalėjo paaiškinti, kur ir ar bus perkelti vaikai iš įstaigų, kuriose gyvena virš 60 vaikų. Galima daryti prielaidą, kad vaikų skaičius susireguliuos iki numatytos normos, jei čia nebus apgyvendinami nauji vaikai, o gyvenančiųjų skaičius mažės lygiai su kasmet paliekančių globos namų vaikų skaičiumi. Tačiau yra savivaldybių, kuriose vaikų globos namų tinklas yra neišvystytas, yra tik vieni ar dveji savivaldybės globos namai, ir tuo atveju vaikai būdavo apgyvendinami didžiuosiuose valstybiniuose vaikų globos namuose. Kyla klausimas, ar tokios

⁸⁸ Ten pat, 122

savivaldybės kurs naujus vaikų globos namus, ar visgi siųs vaikus į senuosius didžiuosiu globos namus, nors ir viršydama 60 vaikų normą. Šeimyninio principo taikymas tokiomis gyvenimo sąlygomis taip pat iškreipia pačią idėją. Daug vaikų po vienu stogu tačiau gyvenant atskiromis grupėmis, labiau primena sovietmečiu paplitusius komunalinius butus, kai vienam bute gyvena kelios šeimos ir dalinasi bendromis higienos, maisto ruošos patalpomis. O taikomos socialinio ugdymo priemonės ruošiant vaikus savarankiškam gyvenimui neatitinka šeimyninio principo idėjos. Juolab, kad tokia praktika yra nepasitvirtinusi kitose šalyse, apie tai kalbama ir Lenkijos modelyje (3.4. dalyje).

„Reformas“ modelis yra kardinaliai priešingas ankstesniajam. Jis siūlo, kad vienuose vaikų globos namuose gyventų ne daugiau kaip 14 vaikų. Tokioje aplinkoje vaikui lengviau prisitaikyti ir socializuotis, jis užmezga glaudesnius ryšius su aplinka. Realizuojant šeimyninį principą, vaikams diegiama sprendimų, pasirinkimo laisvė ir ugdoma atsakomybė. Vaikams lengviau prisitaikyti savo nedidelėje aplinkoje, rūpintis ruoša, dalintis pareigomis bei atsakomybe. Taigi, šis modelis kur kas labiau atitinka vaiko interesus.

Ketvirtasis ir penktasis etapai – prielaidų surinkimas ir sintezė. Šiame surinkimo etape surenkamos tik pačios svarbiausios ir abejotinos prielaidos, sukuriamas priimtinas prielaidų sąrašas, kuriam pritartų kuo daugiau suinteresuotų šalių. Paskutinėje, sintezės fazėje, yra sukuriamas sudėtinis problemos sprendimas.

Suinteresuotų šalių pritarimo numatyti neįmanoma, tačiau, įvertinus visas darbe išnagrinėtas prielaidas bei jų argumentus, darytina išvada, kad perspektyviniame modelyje pasiūlyti sprendimai pajėgūs vaikų globos problemas spręsti kokybiškiau negu surogatiniame modelyje: taip ginami ir tinkamai atstovaujami vaiko interesai, socialinio ugdymo, raidos, integralumo prioritetiškumas. Kitaip tariant, perspektyvinis modelis sprendžia esminę problemą, o surogatinis – formalią. Todėl, pasirinkus pastarąjį, dažniausiai sprendžiamos E_{III} tipo klaidos. Tyrimas parodė, jog antroji darbo hipotezė taip pat pasitvirtino.

Kitoje darbo dalyje pristatomas Lenkijos vaiko globos sistemos reorganizavimo modelis, kaip gerosios praktikos pavyzdys, kurio taikymas Lietuvoje galėtų padėti spręsti esmines vaiko globos (rūpybos) sistemos problemas.

3.4. Lenkijos vaiko globos sistemos reorganizavimo modelis

Lenkijos modelio pristatymas parengtas, remiantis Lenkijos Respublikos Šeimos paramos ir globos sistemos įstatymo aiškinamąja pažyma bei nevyriausybinės organizacijos „Nasz Dom“ (liet. Mūsų namai) rekomendacija „Vaikų namų pertvarkymo metodai įgyvendinant šeimos paramos sistemos reformą“.

2010 m. sausio mėn. Lenkijos Respublikos Darbo ir socialinės politikos ministerija išsiuntė tarpinstituciniam derinimui Šeimos paramos ir globos sistemos įstatymo projektą. Poreikis reformuoti globos sistemą ir keisti įstatyminę bazę atsirado išnagrinėjus esamos sistemos trūkumus. Dažniausiai kaip sistemos netobulumai, minimi šie reiškiniai:

- 1) padaugėjo vaikų, kurie gyvena ne savo tikrose šeimose (Lenkai naudoja terminą nenatūralioje šeimoje);
- 2) veikla koncentruojama į vaikus, o ne į šeimos problemas;
- 3) nesudėtingas vaiko paėmimo iš šeimos procesas, bet ilgalaikis sprendimo priėmimo procesas dėl tolesnio vaiko likimo;
- 4) ribotas globos modelių skaičius – dažniausiai vaikai atsiduria vaikų namuose;
- 5) per mažas pakaitinių (globojančių) šeimų skaičius;
- 6) pakaitinių šeimų „netikrumas“ – jų atsiradimas paskatintas išmokomis didesnėmis negu biologinėms šeimoms;

Buvo nuspręsta, kad turi būti atskirta šeimos parama ir globa nuo socialinės paramos politikos teisės aktų, ir reglamentuojama atskiru įsakymu. Įstatymas reglamentuoja šią problematiką: darbas su šeimomis, kurios patiria sunkumus, bendradarbiavimo su vaikų šeimomis mechanizmai, globos organizavimas, pilnamečių globojamų vaikų savarankiškumo skatinimas.

Remiantis pateiktu projektu, globa galės būti vykdoma šeimose (šiai formai suteikiamas prioritetas) ir priežiūros bei švietimo įstaigose, bei atspindės šiuos principus: vaiko gerovę, brolių ir seserų neišskyrimą bei globos laikinumą. Šeimos globos tipai: gimininga pakaitinė (globojanti) šeima (seneliai, broliai arba seserys), pakaitinė (globojanti) šeima, šeimos vaikų namai. Numatomi šie sistemos privalumai: vaikas išmoksta gyvenimo šeimoje, sistema yra pigesnė negu didelių „institucinių“ vaikų namų išlaikymas.

Globojančios šeimos galės priimti iki 3 vaikų (nebent yra daugiau brolių ir seserų). Yra įvedama profesionalios globojančios šeimos samprata – jiems globa bus skiriama remiantis sutartimi pasirašyta su seniūnija. Sutartis pasirašoma ne mažiau negu 4 metams, globėjams pagal sutartį priklausys 20 laisvų dienų per metus, kurių metu vaikų globą užtikrins seniūnija. Toks globėjas privalo atsisakyti darbo kitoje srityje, turi teisę kelti kvalifikaciją globos srityje.

Sutartys su šeimos vaikų namais bus pasirašomos ne trumpesniam negu 5 metų laikotarpiui. Jose galės gyventi ne daugiau 8 vaikų. Globėjams bus mokamas atlyginimas ir skiriamos lėšos vaikų išlaikymui (min. 660 zł giminingose šeimose, min. 1000 zł globojančiose šeimose ir šeimos vaikų namuose).

Nemažai dėmesio įstatyme skiriama institucionalizuotų vaikų namų reformai, kurių vaidmuo mažinamas. Jau pagal dabar galiojantį įstatymą iki 2010 m. gruodžio 31 d. vaikų namuose negali gyventi daugiau negu 30 globotinių. Naujai parengto įstatymo projekto tikslas reformuoti dabartinius didelius vaikų namus į mažesnius, kuriuose gyvenimo sąlygos būtų panašios į turimas namuose. Institucionalizuotose vaikų globos įstaigose galės gyventi iki 14 vaikų. Ilgainiui šios įstaigos bus skirtos vaikams, kurie yra vyresni negu 10 metų ir reikalauja specialios globos bei turi problemų pritapti gyventi šeimose. Ši reforma bus įvedama palaipsniui. Nuo 2011 m. įstaigose nebus apgyvendinami vaikai, kuriems mažiau negu 7 metai, o nuo 2015 m. – mažiau negu 10 metų. Nuo 2015 m. vaikų namuose neliks jaunesnių negu 7 metai vaikų, o nuo 2020 m. – negu 10 metų. Išimtis sudarys vaikai, reikalaujantys specialių

gydymo paslaugų, kurių negalima bus užtikrinti šeimynose. Naujovė – įstatyme tai leidimas įstaigos vadovui laikinai nušalinti nuo pareigų darbuotojus, kurie yra įtariami jėgos prieš globotinius panaudojimu. Taip pat pabrėžiamas yra buvimo laikinumas šiose įstaigose, kadangi pagrindinis įstatymo tikslas siekti, kad vaikai gyventų šeimose.

3.4.1. Vaikų namų pertvarkymo metodai įgyvendinant šeimos paramos sistemos reformą

Nevyriausybinių organizacijų „Nasz Dom“ (liet. Mūsų namai) nuo praėjusio dešimtmečio vidurio propaguoja pakeitimus institucionalizuotoje vaikų globos sistemoje. Pradinis šūkis „Likviduoti vaikų namus“ buvo pakeistas į konkretesnius praktinius modelius – mažesnius, turinčius iki 14 globotinių „Namų vaikams“. Namų vaikams tikslas – planuotas, kuo greitesnis ir sėkmingas šeimų susitaikymas. Vietoje didelių vaikų namų vis daugiau miestuose kuriami namai ir butai, kuriuose globėjai individualiai atsako už globotinius ir jų šeimas. Šeimų tikslas ne atskirti vaikus nuo tikrų šeimų, bet ryšio su šeimomis užtikrinimas. Šis įstaigos požiūris visiškai atitinka naujai parengto įstatymo projekto nuostatas.

Reikėtų nustatyti globotinių, gyvenančių institucionalizuotuose vaikų namuose auklėjimo standartus, kurie turėtų atsižvelgti į:

- individualius vaikų poreikius;
- globos planavimą;
- asmeninius ryšius su vaikais ir asmeninę už darbo plano įgyvendinimą atsakomybę;
- darbo su vaiko šeima procedūrą;
- globos traktavimas kaip paslaugos remiančios šeimą;
- globos laikinumą;
- profesionalaus personalo mobilizavimą;
- personalo kvalifikacijos kėlimą.

Nevyriausybinių organizacijų „Nasz Dom“ šiuos standartus aptarinėja remdamasi savo turimu „Namų vaikams“ Lenkijos miestuose patirtimi.

Namų vaikams kūrimo etapai

Nevyriausybinių organizacijų „Nasz Dom“ įkūrė nemažai namų vaikams visoje Lenkijoje, o taip pat panaudojo savo modelį įgyvendinant projektus Ukrainoje, Gruzijoje, Azerbaidžane ir Armėnijoje.

Siekiant užtikrinti aukštą namų vaikams veikimo kokybę, namai vaikams turėtų būti įgyvendinami etapais:

1 etapas: Vietinių poreikių ir esamos situacijos analizė. Reorganizuojant vaikų namus į mažesnius reikėtų atlikti poreikių ir situacijos analizę. Negalime kalbėti apie didelio pastato išlaikymą ir vaikų dalinimą į mažesnes grupes, nes tokie veiksmai teigiamų rezultatų nedavė. Reikėtų ne dalinti vaikų namų

globotinius į grupes ir jas išlaikyti turimuose vaikų namuose, bet kalbėti apie vaikų namų pastatų pardavimą ir vaikų grupių apgyvendinimą atskirose patalpose. Atsižvelgiant į sukauptą blogą patirtį, visoje Lenkijoje yra kuriamos institucionalizuotų vaikų namų alternatyvos – globos šeimos. Yra įkurtos įstaigos, kurios rengia ir teikia kvalifikaciją pakaitinėms šeimoms.

Vykdamas poreikių ir situacijos analizę savivaldybės ar namus vaikams kuriančios nevyriausybinės organizacijos turėtų atsakyti į šiuos klausimus:

- kokia yra tikimybė krizių vietovės šeimose;
- kiek vaikų jau yra globojamų;
- kiek vaikų namuose yra globėjų, kokios jų panaudojimo galimybės vykdamas reformą;
- ar reikalingas naujų institucijų kūrimas.

2 etapas. Vaikų namų personalo stiprių pusių ir poreikių analizė vykdamas mokymus. Mokymų tikslas įvesti naują darbo su vaikais metodiką. Vaikų namų pertvarkymas yra įmanomas, jeigu yra įvykdytos šios sąlygos:

- Globėjai yra įtikinti, kad grupinis požiūris į vaikus yra neteisingas, yra pasirengę pokyčiams ir nori įgyti naujų gebėjimų;
- Globėjų tarpe yra iniciatyvinė grupė, kuri yra pasirengusi įgyvendinti pakeitimus bei rengti naują auklėjimo programą;
- Globėjai nėra pasidalinę į kovojančias tarpusavyje stovyklas, o iniciatorių grupė teigiamai veikia kitus darbuotojus;
- Vietinė valdžia yra suinteresuota kurti globos paslaugų sistemą ir gali padėti iniciatorių grupei.

Vykdamas reorganizaciją, būtinas globėjų ir vietinės valdžios bendradarbiavimas, kitu atveju gali kilti konfliktinė situacija. Taip pat atsitinka, kad globėjai nepritaria sistemos pakeitimui, be to, požiūris į globotinius yra neigiamas, trūksta bendravimo gebėjimų, pasireiškia agresija globotinių atžvilgiu. Tokiu atveju būtinas personalo keitimas ir namų vaikams kūrimas visiškai naujoje aplinkoje.

3 etapas. Vaikų namų reorganizavimo plano parengimas ir pristatymas vietinėms valdžioms. Yra keli būdai, kaip galima pertvarkyti vaikų namus:

- vaikų namų pastato pardavimas arba pakeitimas į mažesnius namus vaikams;
- naujų namų vaikams statybos;
- namų vaikams įrengimas pastatuose, kuriuos suteikė savivaldybė arba seniūnija.

Nevyriausybinių organizacijų „Nasz Dom“ pirmuoju reorganizavimo būdu pasinaudojo mieste Ustka, kur pardavė vaikų namų pastatą ir bendrai su savivaldybe įsigijo keturis individualius namus ir vieną butą. Į procesą buvo įtraukti vaikų namų globėjai, kurie po atitinkamų mokymų priėjo nuomonės, kad turimose sąlygose individualus požiūris į vaikus nėra įmanomas, vaikai neįgauna prisitaikymo gyvenimui įgūdžių. Ustkos pavyzdys yra masiškai naudojamas ir kitose Lenkijos miestuose, kadangi nepasitvirtino patirtis turimuose didžiuosiuose vaikų namuose dalintis vaikus į 14 vaikų grupes bei juos ten

auklėti. Tokiais atvejais vaikų namų tradicijų nepavykdavo pakeisti, individualus darbas su vaikais nepasisekdavo. Miestelyje Mrągowo buvo pritaikytas kitas modelis – trys namai vaikams buvo įsteigti naujai pastatytame name, nes senasis dėl savo techninės būklės buvo netinkamas pardavimui. Pagal Mrągowo namų vaikams pastato parengtą projektą bus statomas namas Gdansk mieste, o taip pat ir kai kuriose Vidurio ir Rytų Europos valstybėse.

4 etapas. Reorganizavimo plano įgyvendinimas. Šio etapo įgyvendinimo pagrindinis elementas tai individualios atsakomybės ir požiūrio globotinio atžvilgiu bei individualaus darbo plano su globotiniu ir jo šeima, įgyvendinimas. Prasideda tai nuo globotojų apsisprendimo dėl konkrečių vaikų ir jų šeimų globos (atsižvelgiant į ankstesnius ryšius). Taip pat yra analizuojamos stiprios pusės ir poreikiai vaikų ir globėjų, kad kuo efektyviau būtų įgyvendinami individualūs auklėjimo planai bei realizuojami ilgalaikiai tikslai: šeimos reintegracija, pakaitinės šeimos paieška arba vaiko parengimas savarankiškam gyvenimui.

5 etapas. Grupių (komandų) į naujus namus parinkimas. Tai svarbus etapas, kurio tikslas įdarbinti motyvuotus specialistus, kurie sugeba dirbti naujomis sąlygomis bei dirba su vaikais atsižvelgiant į emocinius ryšius su jais. Komandos turi būti sudarytos atsižvelgiant į gebėjimus dirbti komandoje ir kasdienės ruošos gebėjimus. Komandoms bus suteikiama namų ruošos, sprendimų autonomija. Vienas iš penkių, šešių komandos narių yra skiriamas lyderiu ir prisiims atsakomybę už auklėjimo planų įgyvendinimą, apskaitą, komandos darbo organizavimą. Reikėtų pabrėžti, kad vienuose namuose vaikams turėtų dirbti mažiausiai 6 globėjai, kad būtų atsižvelgta į 40 valandų darbo laiko per savaitę reikalavimą.

6 etapas. Pradinis namų vaikams veikimo etapas. Pradinis etapas yra ypatingai svarbus tolesnei namų vaikams veiklai. Tuo metu yra sukuriama namų veikimo principai, procedūros, disciplina, kurios pagrindas emociniai ryšiai tarp vaikų ir globėjų, nustatomos atsakomybės ribos, vieningas darbas su vaikais būdas. Vaikai ir globėjai turėtų nuspręsti bendro gyvenimo principus, ekonominius namų išlaikymo pagrindus. „Nasz Dom“ taiko banko sąskaitų sistemas, kuriose yra lėšų, skirtų namų poreikiams tenkinti ir padengti maisto, drabužių, vaistų pirkimo išlaidas. Kiekvienas lyderis arba jo paskirtas asmuo kas mėnesį atsiskaito už išleistus pinigus, tačiau ši sistema leidžia apmokyti vaikus ekonomiško, turėti didesnės įtakos pirkimams, taupymui.

7 etapas. Organizacinių standartų ir auklėjamojo darbo įgyvendinimas. Visiškai nauja realybė namuose ir butuose, įkurtuose nevyriausybinės organizacijos „Nasz Dom“, priverstė parengti naujas procedūras namų vaikams. Tokiu būdu buvo parengtas standartų sąrašas, kuris tapo instrukcija naujai sukurtoms įstaigoms. Standartai apibrėžia:

- namų ir butų veiklos organizavimą (vadybos, finansavimo, atsiskaitymo principus);
- kasdienio gyvenimo organizavimą, kuris tampa visos bendruomenės atsakomybe (namų išlaikymas, švara, įrengimas, pirkiniai, maisto gamyba, skalbimas ir t.t.);
- visos globėjų komandos pareigų paskirstymą;
- komandinio darbo principus;

- kitų asmenų įdarbinimo principus;
- individualių darbo su vaikais planų parengimą;
- leidžiamus disciplinos taikymo metodus.

8 etapas. Namų vaikams funkcionavimas atsižvelgiant į standartus. Atsakomybė už namų vaikams veiklą, kuri atitinka nustatytus principus tenka organizacijai, kuri atsako už namus ir jų vadovybei. Darbas, kurio pagrindas individualūs darbo planai, reikalauja vis naujų mokymų ir daug emocinio įnašo. Toks globėjų darbas turi būti prižiūrimas specialistų, ypač svarbus vaidmuo tenka psichologams, remiantis globėjus, kurie įgyvendina naujus metodus. Individualūs planai prisideda prie vaikų geresnės savijautos, jų savivertės padidinimo, jų elgesio gerinimo, namų atmosferos gerinimo.

9 etapas. Tipinių problemų įveikimas. Reorganizavus namus globėjai susiduria su problemomis, kurių įveikimas lemtų naujos sistemos įgyvendinimo sėkmę. Pirmiausia turi būti atsakomybės už savo ir kitų globėjų vaikų atskyrimas, jeigu šito atskyrimo nėra, gali būti eskaluojamos konfliktinės situacijos. Didelė problema tai problematiškų (su emociniais sutrikimais, sunkiai užmezgančių ryši) vaikų apgyvendinimas namuose. Darbas su tokiais vaikais reikalaus daugiau globėjų gebėjimų, dėl to pastariesiems reikės specialistų paramos, o tai reikš papildomas išlaidas.

Kai kuriuose namuose sunkiai yra įgyvendinamos darbo su šeimomis procedūros. Tai susiję su vaikų nenoru bendradarbiauti, o kartais ir su globėjų požiūriu į šio tikslo prasmingumo nebuvimą. Namai vaikams taip pat susiduria su išorinėmis problemomis – dažnai vietinė bendruomenė nepritaria namų vaikams buvimui jų aplinkoje. Daugumos atveju, po susipažinimo su namų veikla ir auklėtiniais, šis požiūris keičiasi.

Institucinės globos alternatyvos

Kuriant valstybinę vaiko apsaugos sistemą, reikėtų vystyti paramos vaikui ir šeimai formas, kurios nebūtų institucinės. Be profilaktinių veikslių, reikėtų rengti, motyvuoti, mokyti ir teikti kvalifikaciją pakaitinėms šeimoms, kurios pasirūpins vaikais, kai to negali padaryti tėvai.

Kadangi niekada nebus įmanoma visiškai likviduoti vaikų namus, reikėtų koncentruotis į bendradarbiavimą su šeimomis ir vaikais individualumą. Sistemos tikslas – tai vaiko grįžimas namo, naujos šeimos suradimas arba pilnavertis savarankiškumas.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Atlikus vaiko globos (rūpybos) sistemos analizę paaiškėjo, kad Vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategijoje priimti sprendimai galimai turėjo įtakos šių problemų sprendimui:

1. socialinės rizikos šeimų ir jose augančių vaikų skaičiaus mažėjimui;
2. vaikų atskyrimo nuo šeimos atvejų mažėjimui;
3. šiek tiek išaugo potencialių globėjų, tėvių skaičius.

Tačiau:

4. vis dar dažnai vaikams skiriama institucinė globa (ypač 0-3 metų vaikams);
5. laikinoji globa užsitęsia per ilgai, t.y. daugiau nei 1-3 metus;
6. vaikų globos įstaigų tinklas tiek geografinė, tiek socialinių paslaugų prasme išlieka toks pat.

Atlikus Vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategijos problemos formulavimo analizę paaiškėjo, jog:

1. per anksti ar dėl kitų priežasčių, tiriant vaiko globos (rūpybos) sistemos būklę, buvo atskleistos ne visos probleminės situacijos prielaidos. Remiantis šiomis prielaidomis, buvo suformuluota problema ir parinktos jos sprendimo priemonės, kurios neįgalina spręsti esminės vaiko globos sistemos problemos, ir sprendžia tik formalią. Tokiam problemos formulavimui įtakos turėjo vaiko globos (rūpybos) sistemos būklės analizės duomenys, tiksliau statistiniai rodikliai, kurie, remiantis D. Stone skaičių įtaka formuojant problemą, atliko esminės problemos priedangos funkciją. Vaiko globos (rūpybos) analizė parodė statistinį situacijos gerėjimą, tačiau esminės problemos nesprenžiamos. Tokiu būdu, pasitvirtina pagrindinė darbo hipotezė, jog vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategija sprendžia E_{III} tipo problemą.

2. problemos formulavimo tyrime, pasitelkus „devynių taškų problemos“ koncepciją, buvo nustatyta, jog problema buvo formuojama surogatinės politikos modelyje. Tęsiant tyrimą ir atskleidus papildomas prielaidas, kurios turi esminės reikšmės vaiko globos (rūpybos) sistemai bei jos kokybei, vėl buvo pasiremta „devynių taškų problemos“ koncepcija, bet naudojant perspektyvinės politikos modelį. Įtraukus neatskleistas prielaidas į galimą problemos formulavimo mechanizmą, buvo pastebėta, jog kinta problemos formuluotė, taip pat jos sprendimo būdai, tačiau tuo pačiu paaiškėja, kad ši problemos formuluotė gali spręsti esmines vaiko globos (rūpybos) sistemos problemas. Todėl pasitvirtina antroji darbo hipotezė, jog surogatiniame politikos modelyje formuluojama ir sprendžiama formali (E_{III} tipo) problema, o, norint spręsti esminę, reikia pasitelkti perspektyvinį politikos modelį.

Rekomendacijos. Lietuva, siekdama europinių standartų įvairiuose viešojo administravimo infrastruktūros sektoriuose, turėtų atidžiau analizuoti ir diegti gerąją pažengusių valstybių praktiką. Lenkijos vaiko globos reorganizavimo modelis galėtų būti tinkamu pavyzdžiu. Ta politika ir tas kelias,

kuriuo eina Lietuva, sprendama vaiko globos (rūpybos) sistemos problemas, jau seniai „nueitas“ vakarų Europoje, ir priimtos naujos, bendruomeniškos ir socialiai integralesnės vaiko globos priemonės. Kodėl Lietuvos politikai, žinodami apie alternatyvias globos sistemos formas, o taip pat įgyvendinant dekoncentracijos ir dereguliacijos politiką iškart nesiėmė kardinaliai reformuoti vaiko globos (rūpybos) sistemą, lieka neatsakyta. Tačiau niekada nevēlu atlikti išsamius tyrimus ir performuoti politiką, kuri būtų nukreipta ne į institucijų, bet į vaiko prioritetus. Būtina formuoti ir diegti tokią gerosios praktikos institucinę globą, kuri vaikui darytų mažiausią žalą.

Sekantys esamos politikos perėjimo prie gerosios praktikos žingsniai turi būti tokie:

- vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategija suformuota 2007-2012 metams, iki 2015 m. – Vaikų globos įstaigų tinklo optimizavimo planas. Strategijoje numatyta, jog kas dvejus metus SADM analizuoja ir teikia strategijos įgyvendinimo ataskaitą. Pirmoji ataskaita parengta 2008 m. Tačiau šioje ataskaitoje taip pat vertinami tik statistiniai pokyčiai, nėra atlikta nė vienos gilesnės kokybinės analizės ir vertinimo. Tam tikslui galėtų būti pasitelkta nepriklausomų Lietuvos bei užsienio ekspertų pagalba.

- dar nepasibaigus strategijos bei tinklo optimizavimo plano įgyvendinimo terminui, pasitelkus Lenkijos modelio ekspertus, analizuoti galimybes kardinaliai reformuoti vaikų globos namus. Pradžioje turėtų būti apsvarstyta nekilnojamojo turto pardavimo, keitimo ar naujo įsigijimo galimybė, parengiamas detalusis turto reformos planas.

- atrenkami, perkvalifikuojami arba įdarbinami nauji vaiko globos specialistai ne tik individualiam darbui su vaiku, bet ir su jo šeima, siekiant grąžinti vaiką į jo biologinę šeimą, o, nesant tokiai galimybei, ir neradus kitų globėjų, tėvių, ne teikti vaikui socialines paslaugas, bet ugdyti jį visaverčiam savarankiškam gyvenimui.

- įstatymu nustatyti laikinosios globos terminą iki vienerių metų.
- ir toliau intensyviai plėtoti PRIDE mokymų tinklą.

SUMMARY

Every year almost twelve thousands children lost parental custody in Lithuania. More than four thousands children grow in children's homes. It is noticed that institutional custody still is that form of custody which is applied very often although laws indicate this form of custody as ultimate and the specialists on children development state that institutional custody is harmful for the development and socialization of a child.

In 2006 an analysis on the condition of the children's custody (care) system was performed and a conclusion was drawn that usually the children who have lost parental custody had originated from the families which belong to social risk. Also it was noticed that the number of persons wishing to adopt or foster is decreasing. After the analysis of the children's custody network in Lithuania has been performed, it has also been noticed that this network does not correspond to the needs of a child and his / her biological family both in the geographical and services senses. Therefore in 2007 the strategy on the reorganization of children's custody (care) system was approved as well as the plan on optimisation of children's custody network.

The main decisions of the abovementioned documents were as follows: 556 workplaces of social workers have been established in municipalities (there were 670 of them in 2009) for the work with the families belonging to social risk; the Child Rights Protection and Adoption Agency has obtained the PRIDE licence seeking to improve the search and selection of guardians and adoptive parents and also to provide them comprehensive information and consultative services. The plan on optimisation of the network of children's custody homes provides that until 2010 it is necessary to requalify the tutors of children's custody homes into social pedagogues; also until 2015 the principle of family life must be implanted; the number of children residing at a custody home must not exceed 60.

The performed research of the analysis of children's custody (care) system's problematical situation has revealed that the number of families of social risk and the children growing in such families has decreased; also the number of cases of children's separation from their families has decreased as well as the number of the children growing in custody homes. As the Children Rights Protection and Adoption Agency states, these positive changes may be influenced by intensive work of social workers with risk families. Nevertheless, the impact of other factors also remains: families are excluded from the list of risk families when they move to other municipalities, emigrate, their children reach full age, then they emancipate, etc. Besides, it has been noticed that every year a number of the children who leave custody homes is similar to the number of the children who enter custody homes. Also it has been observed that temporary child's custody very often lasts more than one, three or even five years. This is faulty practice as children grow in custody homes and loss their possibility to be guarded or adopted.

The paper analysis the formulation of the problem of the children's custody (care) system's reorganisation strategy.

The main hypothesis of the research: Although children's custody (care) system's reorganization strategy is designed to solve the essential problems of the system, but due to the improper formulation of the problem it solves only formal problem, i.e. that of E_{III} type (improperly / badly formulated). For the reasoning/denying of the hypothesis, W. N. Dunn's model on the analysis of assumption has been applied, implying surrogate and perspective models of politics. Also D. Stone's approach on the creation of numbers in the pole is used and their influence to the formation of a misleading problem (problem of E_{III} type) is interpreted.

The second hypothesis – if the problem in the children's custody (care) system's reorganisation strategy is formulated in the surrogate politics model and thus a problem of E_{III} type is solved, thus, wishing to solve the formulated problem correctly, it is necessary to follow the perspective politics model.

The empirical research has been performed by W. N. Dunn's model on the analysis of assumptions implicating the surrogate and perspective politics models, and also SD. Stone's approach to the influence of number on the formulation of a problem.

The first part of the paper reviews the concept, regulation and institutional composition of children custody (care). Then the paper analysis children custody system's problematical situation: statistical changes, their possible reasons and tendencies while implementing the strategy on reorganisation of children's custody (care) system. Also the evaluation of institutional custody provided by Lithuanian and foreign scientists is reviewed. The Polish model of good practice on children custody reorganisation is presented. The second part of the paper analysis the theory of problem formulation. The methods of a problem's formulation analysis, suggested by W. N. Dunn, is widely discussed as well as W. Parson's approach on definition of a problem; its meaning to the made decisions is discussed as well as D. Stone's approach to the creation of number in the pole and their influence to the formulation of a problem. The third part provides the analysis of the formulation of children's custody (care) system's reorganisation strategy following W. N. Dunn's method of assumptions' analysis, implicating the surrogate and perspective models of politics, and also following D. Stone's approach to the influence of numbers to the formulation of a problem. Conclusions and recommendation are provided in the end of the paper.

The paper analyses children's custody (care) statistical data, reports on the activity of institutions and law acts. Also the evaluations and recommendations provided by child's development specialists are followed. During the research, some heads of children custody homes, social workers and children rights protection agencies' specialists were surveyed.

The performed research has showed that the hypotheses are true. The recommendation provides possible scenario of further children's custody politics as well as particular steps to solve the essential problems of children's custody system.

Conclusions:

- Due to early implementation or due to other reasons, while researching the condition of children's custody (care) system, not all assumptions of the problematic situation were revealed. Following these assumptions, the problem was formulated and the means for its solution were chosen which do not enable the solution of the essential problems of children's custody system and thus only the formal problem is solved. Such formulation of the problems was also influenced by the data of the analysis of children's custody (care) system's condition, to be precise, statistical indicators which, following D. Stone's approach on the influence of numbers to the formulation of a problem, had performed the function of the cover of the essential problem. Thus the main hypothesis of the research has been proved that the strategy of children's custody (care) system's reorganisation solves a problem of E_{III} type.
- Using the concept of „Nine points problem“ it has been established in the research of the formulation of the problem that the problem had been formulated in the surrogate politics model. Continuing the research and revealing additional assumptions which have essential significance to the children custody (care) system and its quality, once again „Nine points problem” concept was used but this time using the perspective politics model. After the including of non-revealed assumptions into the possible mechanism of problem formulation it was noticed that the formulation of the problem is changing as well as the methods of its solution; but at the same time it becomes clear that this formulation of the problem may solve essential problems of children's custody (care) system. Therefore the second hypothesis of the research, stating that a formal problem of E_{III} type is formulated and solved in the surrogate politics model, has also been confirmed; however, in order to solve the essential problem, the perspective politics model should be used.

Recommendations:

- The strategy on children's custody (care) system's reorganization was prepared for 2007-2012, the plan on children's custody homes network was prepared until 2015. The strategy projects that every two years the Ministry of Social Security and Labour analyses and provides the report on the implementation of the strategy. The first report was prepared in 2008. Nevertheless, this report also evaluates only statistical changes, but no deeper qualitative analysis is performed. For this purpose the aid provided by independent experts might be used.
- Before the expiration of the term of the implementation of the plan on the strategy and network's optimisation, using the experts of the Polish model, it is recommended to analyse the possibilities to cardinaly reform children's custody homes. In the beginning, the possibility to sell real estate, to

exchange it or to acquire new objects should be discussed and the detailed plan on property reform should be prepared.

- New children's care specialists should be selected, requalified or employed not only for individual work with children, but also with their families seeking to return the child into his / her biological family and in case of no such possibility and if no adoptive parents or guardians will be found, it is recommended not to provide social services to a child but to develop his / her for comprehensive independent life.
- To establish the term of temporary custody until the term of one year.
- To continue intensive developing of the PRIDE training network.

LITERATŪROS IR ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Literatūra:

1. Dunn, William N., *Viešosios politikos analizė. Įvadas*. Vilnius: Homo Liber, 2006
2. Parsons, Wayne, *Viešoji politika. Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001
3. Stone, Deborah, *Viešosios politikos paradoksai. Sprendimų priėmimo menas politikoje*. Vilnius: Eugrimas, 2004

Teisės aktai:

4. Lietuvos Respublikos Civilinis kodeksas 3 knyga XVIII skyrius (Žin., 2000, Nr. 74-2262)
5. Lietuvos Respublikos Biudžetinių įstaigų įstatymas (Žin., 1995, Nr. [104-2322](#))
6. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Jungtinių Tautų Vaiko teisių konvencijos ratifikavimo“ (Žin., 1995, Nr. 60-1501)
7. Lietuvos Respublikos Socialinių paslaugų įstatymas Nr. X-493 (Žin., 2006-02-11, Nr. 17-589)
8. Lietuvos Respublikos Viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. X-471 (Žin., 2006.01.12, Nr.: 4)
9. Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 03 03 įsakymas Nr. A1-68 „Dėl bendrųjų valstybės ir savivaldybių vaikų globos namų nuostatų patvirtinimo“ [\[<http://www.socmin.lt/index.php?876673372>\]](http://www.socmin.lt/index.php?876673372) [Žiūrėta 2009 11 20]
10. Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas „Dėl vaiko laikinosios globos (rūpybos) nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2002, Nr. 68 – 2798)
11. Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2000-02-28 įsakymas Nr.17 „Dėl Įvaikinimo tarnybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos įsteigimo ir nuostatų patvirtinimo“. [\[<http://www.ivaikimas.lt/veikla>\]](http://www.ivaikimas.lt/veikla) [Žiūrėta 2009 11 10]
12. Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas „Projektų dėl globėjų (rūpintojų) ir įtėvių paieškos, rengimo, atrankos, konsultavimo ir pagalbos jiems teikimo paslaugų atrankos konkurso organizavimo 2008–2012 metais nuostatai“ (Žin., 2008, Nr. 33-1185)
13. Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas „Dėl vaiko laikinosios globos (rūpybos) nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2002, Nr. 68 – 2798)
14. Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas „Dėl vaikų globos įstaigų tinklo optimizavimo plano patvirtinimo“ (Žin., 2007.10.16, Nr.: 107)
15. Lietuvos Respublikos Sveikatos apsaugos ministro įsakymas „Dėl Lietuvos higienos normos HN 124:2009 „Vaikų socialinės globos įstaigos: bendrieji sveikatos saugos reikalavimai“ (Žin., 2009.09.08, Nr.: 107)

16. Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymas Nr. I-1234 (Žin., 1996-04-12, Nr. 33-807)
17. Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstatymas Nr. VIII-1708 (Žin., 2007.12.29, Nr.: 140)
18. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 07 03 nutarimas Nr. 1037 „Dėl šeimynų nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2002, Nr. 70-2888)
19. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl bendrųjų vaiko teisių apsaugos tarnybų nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2002, Nr. 95-4090)
20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl vaiko globos organizavimo nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2002, Nr. 35 – 1275)
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategijos ir jos įgyvendinimo priemonių 2007–2012 metų plano patvirtinimo“ (Žin., 2007.11.17, Nr.: 118)
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl vaiko globos organizavimo nuostatų patvirtinimo“ (Žin., 2002, Nr. 35 – 1275)

Veiklos ataskaitos:

23. Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Veiklos ataskaita. Vilnius, 2009.
<<http://www.ivaikinimas.lt/assets//2009%20pilna%20visu.pdf>> [Žiūrėta 2010 03 10]
24. Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Veiklos ataskaita. Vilnius, 2008.
<<http://www.ivaikinimas.lt/assets//Galutine%20A%20trumpa.pdf>> [Žiūrėta 2009 11 10]
25. Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Veiklos ataskaita. Vilnius, 2007.
<http://www.ivaikinimas.lt/document_db/tfiles/529.pdf> [Žiūrėta 2009 11 10]
26. Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Veiklos ataskaita. Vilnius, 2006.
<http://www.ivaikinimas.lt/document_db/tfiles/491.doc> [Žiūrėta 2009 11 10]
27. Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos ataskaita „Apie vaiko globos (rūpybos) sistemos reorganizavimo strategijos ir jos įgyvendinimo priemonių 2007–2012 metų plano vykdymą 2007–2008 metais“ <<http://www.socmin.lt/index.php?-1191824460>> [Žiūrėta 2010 03 15]

28. Socialinių paslaugų priežiūros departamentas prie LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, Vaikų socialinės globos įstaigos. Metinė ataskaita. Vilnius, 2009
<<http://www.sppd.lt/lt/informacija/Statistika/2009>> [Žiūrėta 2010 03 20]

Kiti šaltiniai:

29. Kevin Browne, *The Risk of Harm to Young Children in Institutional Care*. Institute of Work, Health & Organisations, University of Nottingham, UK, First published 2009.
<http://www.crin.org/docs/The_Risk_of_Harm.pdf> [Žiūrėta 2010 04 15]
30. Kevin Browne, Catherine Hamilton-Giachritsis, Rebecca Johnson, Mikael Ostergren, *Overuse of institutional care for children in Europe*. BMJ 25 February 2006
<<http://www.bmj.com/cgi/content/citation/332/7539/485>> [Žiūrėta 2010 04 15]
31. Dr. Dainius Pūras, *Apie vaikų globos namus – kas vietoj jų?*
<http://www.aina.lt/nuomones/komentarai/5218-apie-vaiku-globos_namus.html> [Žiūrėta 2010 05 03]
32. Asta Šteinienė, *Vaikų globos namuose užaugusių jaunuolių adaptacijos gyvenime ypatumai*. Magistro darbas. Vilniaus pedagoginis universitetas. Vilnius, 2008
33. Lietuvos vaikų globos namų įstaigų direktorių asociacijos konferencijos „Vaikų globos įstaigų vadovų darbo aktualijos ir perspektyvos“ REZOLIUCIJA, Palanga, 2010 m. balandžio 15-16 d. <<http://www.vgndirektorai.lt/saugykla/failai/konferencijospranesimai/rezoliucija.doc>> [Žiūrėta 2010 05 10]
34. Darbo ir socialinių tyrimų institutas, Siūlymų dėl vaikų globos organizavimo valstybinėse ir nevyriausybinėse vaikų globos institucijose sistemos reorganizavimo parengimas. Vilnius, 2003
35. Rėklaitienė Diana, Požėrienė Jūratė, Ostasevičienė Vida, Gaižauskienė Aida, *Tėvų globos netekusių asmenų gyvenimo kokybės pasirengimo savarankiškam gyvenimui įvertinimas*. Kaunas, 2008
36. Polkowski, Tomasz, *Metody przekształceń domów dziecka w świetle założeń reformy systemu wsparcia rodziny (Doświadczenia Towarzystwa „Nasz Dom”)*. Warszawa, 2006
<<http://www.towarzystwonaszdom.pl/files/download/133-20081211102952-1.doc>> [Žiūrėta 2010 02 22]
37. Projekt ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej opracowany został na podstawie „Założeń projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem”. Warszawa <<http://www.mpips.gov.pl/bip/download/uzasadnienie%20do%20pieczy-29--01-10.pdf>> [Žiūrėta 2010 03 12]

Interneto tinklapiai:

Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministerija prie Vyriausybės, www.socmin.lt

Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, www.ivaikinimas.lt

PRIEDAS Nr. 1

PATVIRTINTA
Lietuvos Respublikos Vyriausybės
2007 m. spalio 31 d. nutarimu Nr. 1193

VAIKO GLOBOS (RŪPYBOS) SISTEMOS REORGANIZAVIMO STRATEGIJOS SANTRAUKA

VALDYMO SRITIES PLĖTROS STRATEGINIS TIKSLAS Atsižvelgiant į vaiko interesus ir poreikius, sudaryti sąlygas vaikui augti biologinėje šeimoje, o netekusiam tėvų globos vaikui – tinkamas globos (rūpybos) ar įvaikinimo sąlygas, kurios atitiktų geriausius vaiko interesus ir poreikį augti šeimos aplinkoje arba aplinkoje, artimoje šeimai, tinkamai pasirengti savarankiškam gyvenimui šeimoje ir visuomenėje.	
Strateginio tikslo įgyvendinimo vertinimo kriterijai (efekto kriterijai). Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau vadinama – Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba) 2006 metų duomenimis, tėvų globos netekę vaikai sudaro šią visų šalies vaikų dalį: dabartinė reikšmė (2006 metais) – 1,7 procento; siektina reikšmė (2012 metais) – 1 procentas	
VALDYMO SRITIES PLĖTROS TIKSLAI, UŽDAVINIAI IR TIKSLŲ ĮGYVENDINIMO VERTINIMO KRITERIJAI (REZULTATO KRITERIJAI)	
1 tikslas Plėtoti prevencines priemones, sudarant sąlygas vaikui augti šeimoje	Rezultato kriterijai Socialinės rizikos šeimose augantys vaikai sudaro šią visų šalies vaikų dalį: dabartinė reikšmė (2006 metais) – 4 procentai; siektina reikšmė (2012 metais) – 2 procentai
Uždaviniai 1. Kurti ir įgyvendinti šeimos problemų sprendimo prevencines priemones, kurios sudarytų galimybes vaikui augti savo šeimoje. 2. Plėtoti nestacionarias dienos socialinės priežiūros paslaugas vaikams ir šeimoms vaikų dienos centruose	

<p>2 tikslas</p> <p>Siekti pertvarkyti vaiko globos (rūpybos) sistemą, kad ji atitiktų globojamo (rūpinamo) vaiko geriausias interesus</p>	<p>Rezultato kriterijai</p> <p>1. Tėvų globos netekusių vaikų, siunčiamų į globėjų (rūpintojų) šeimas, skaičius:</p> <p style="padding-left: 40px;">dabartinė reikšmė (2006 metais) – 43,5 procento;</p> <p style="padding-left: 40px;">siektina reikšmė (2012 metais) – 55 procentai</p> <p>2. Globojamų (rūpinamų) vaikų skaičiaus mažėjimas vaikų globos įstaigose, procentais:</p> <p style="padding-left: 40px;">dabartinė reikšmė (2006 metais) – 40 procentų;</p> <p style="padding-left: 40px;">siektina reikšmė (2012 metais) – 30 procentų</p>
<p>Uždaviniai</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tobulinti vaiko globos (rūpybos) organizavimo sistemos teisinį reglamentavimą. 2. Mažinti globojamų (rūpinamų) vaikų skaičių vaikų globos namuose ir vaikų iki 3 metų siuntimą į vaikų globos įstaigas, daugiau paslaugų vaikui ir šeimai teikiant bendruomenėje. 3. Užtikrinti vaiko globos (rūpybos) šeimoje prioritetą nustatant vaiko globą (rūpybą) šeimoje ir šeimynoje arba įvaikinant vaiką. 4. Optimizuoti vaikų globos įstaigų tinklą. 5. Gerinti vaikų, netekusių tėvų globos, integracijos į visuomenę sąlygas. 6. Siekiant užtikrinti socialinį darbą su šeima bendruomenėje ir tinkamą vaiko globos (rūpybos) organizavimą, sudaryti galimybes tobulinti specialistų kvalifikaciją. 7. Organizuoti socialinės globos normų taikymo globojamiems (rūpinamiems) vaikams monitoringą ir informacijos apie vaiko globos (rūpybos) organizavimą sklaidą. 	