

VILNIAUS UNIVERSITETAS  
LIETUVOS SOCIALINIŲ TYRIMŲ CENTRAS

Eugenijus Dunajevs

ASMENINIŲ SOCIALINIŲ PASLAUGŲ SISTEMOS RAIDA  
POKOMUNISTINĖJE LIETUVOJE

Daktaro disertacija  
Socialiniai mokslai, sociologija (05 S)

Vilnius, 2011

Disertacija rengta 2006-2010 metais Vilniaus universitete

Mokslinis vadovas:

doc. dr. Laimutė Žalimienė (Vilniaus universitetas, socialiniai mokslai,  
sociologija – 05 S)

# TURINYS

ĮVADAS .....	9
1. ASMENINIŲ SOCIALINIŲ PASLAUGŲ SAMPRATA IR RAIDA GEROVĖS VALSTYBĖJE.....	14
1.1. ASMENINIŲ SOCIALINIŲ PASLAUGŲ SAMPRATA.....	14
1.1.1. <i>Asmeninių socialinių paslaugų bruožai</i> .....	14
1.1.2. <i>Asmeninės socialinės paslaugos Lietuvoje</i> .....	21
1.2. NEOINSTITUCIONALIZMO PRIEIGA ANALIZUOJANT ASMENINES SOCIALINES PASLAUGAS.....	26
1.2.1. <i>Socialinės struktūros teorija</i> .....	27
1.2.2. <i>Valdymo mechanizmų teorija</i> .....	32
1.2.3. <i>Socialinės raidos teorija</i> .....	41
1.3. ASMENINĖS SOCIALINĖS PASLAUGOS GEROVĖS VALSTYBĖS POKYČIŲ PERSPEKTYVOJE.....	44
1.3.1. <i>Socialinė pagalba iki gerovės valstybės</i> .....	46
1.3.2. <i>Asmeninės socialinės paslaugos gerovės valstybės aukso amžiuje (1945-1980)</i> ....	54
1.3.3. <i>Asmeninės socialinės paslaugos šiuolaikiniuose gerovės režimuose</i> .....	60
1.3.4. <i>Postkomunistinės Lietuvos gerovės režimas</i> .....	69
1.4. ŠIUOLAIKINĖ VAKARŲ ŠALIŲ ASMENINIŲ SOCIALINIŲ PASLAUGŲ INSTITUCINĖ IR ORGANIZACINĖ STRUKTŪRA.....	73
1.4.1. <i>Gerovės pliuralizmas</i> .....	74
1.4.2. <i>Decentralizuotas, dekoncentruotas ir dalyvaujantis viešasis valdymas</i> .....	80
1.4.3. <i>Kvazi rinkos</i> .....	88
1.4.4. <i>Deinstitutionalizacija</i> .....	93
1.4.5. <i>Naujoji viešoji vadyba</i> .....	97
2. TYRIMO METODIKA.....	105
2.1. TYRIMO OBJEKTAS.....	105
2.2. DUOMENŲ RINKIMO METODAI.....	107
2.3. DUOMENŲ ANALIZĖS METODAI.....	108
2.3.1. <i>Lietuvos asmeninių socialinių paslaugų institucinė analizė</i> .....	108
2.3.2. <i>Lietuvos asmeninių socialinių paslaugų organizacinė analizė</i> .....	109
2.4. TYRIMO EIGA.....	110
3. VAKARŲ ŠALIŲ ASMENINIŲ SOCIALINIŲ PASLAUGŲ INSTITUCINĖS IR ORGANIZACINĖS STRUKTŪROS ELEMENTAI LIETUVOJE.....	112
3.1. GEROVĖS PLIURALIZMAS LIETUVOJE.....	112

3.1.1. <i>Viešasis sektorius</i> .....	112
3.1.2. <i>Pelno sektorius</i> .....	127
3.1.3. <i>Neformalus sektorius</i> .....	130
3.1.4. <i>Savanoriškas sektorius</i> .....	140
3.1.5. <i>Apibendrinimas</i> .....	149
3.2. ASMENINIŲ SOCIALINIŲ PASLAUGŲ VALDYMAS LIETUVOJE .....	150
3.2.1. <i>Asmeninių socialinių paslaugų valdymo decentralizacija</i> .....	150
3.2.2. <i>Asmeninių socialinių paslaugų valdymo dekoncentracija</i> .....	161
3.2.3. <i>Dalyvavimas asmeninių socialinių paslaugų valdyme</i> .....	169
3.2.4. <i>Apibendrinimas</i> .....	184
3.3. RINKOS TIPO MECHANIZMAS LIETUVOS ASMENINIŲ SOCIALINIŲ PASLAUGŲ SISTEMOJE.....	184
3.3.1. <i>Viešieji pirkimai</i> .....	185
3.3.2. <i>Tiesioginės išmokos</i> .....	192
3.3.3. <i>Apibendrinimas</i> .....	196
3.4. DEINSTITUCIONALIZACIJA IR SAVARANKIŠKUMĄ PALAIKANČIOS ASMENINĖS SOCIALINĖS PASLAUGOS.....	197
3.4.1. <i>Deinstitucionalizacija</i> .....	197
3.4.2. <i>Savarankiškumą palaikančios asmeninės socialinės paslaugos</i> .....	206
3.4.3. <i>Apibendrinimas</i> .....	215
3.5. NAUJOJI VIEŠOJI VADYBA.....	216
3.5.1. <i>Rezultatų vadyba</i> .....	216
3.5.2. <i>Žmogiškųjų išteklių vadyba</i> .....	221
3.5.3. <i>Strateginis planavimas</i> .....	223
3.5.4. <i>Rinkodara</i> .....	227
3.5.5. <i>Apibendrinimas</i> .....	230
4. APIBENDRINIMAS IR IŠVADOS .....	230
LITERATŪROS SĄRAŠAS .....	235

## **Sutrumpinimų sąrašas**

<b>ASP</b>	Asmeninės socialinės paslaugos
<b>LR</b>	Lietuvos Respublika
<b>LRV</b>	Lietuvos Respublikos vyriausybė
<b>NFO</b>	Neformalaus sektoriaus organizacijos
<b>NVO</b>	Nevyriausybinės organizacijos
<b>NVV</b>	Naujoji viešoji vadyba
<b>PSO</b>	Pelno siekiančios organizacijos
<b>RTM</b>	Rinkos tipo mechanizmai
<b>SADM</b>	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija
<b>VSO</b>	Viešojo sektoriaus organizacijos

## **Pagrindinės sąvokos**

**Asmeninių socialinių paslaugų sistema** – viešaisiais ištekliais finansuojamų paslaugų, kuriomis siekiama spręsti asmenines ir socialines bendruomenės problemas, valdymas ir teikimas.

**Bendrosios socialinės paslaugos** - priskiriamos informavimo, konsultavimo, tarpininkavimo ir atstovavimo, sociokultūrinės paslaugos, transporto organizavimo, maitinimo organizavimo, aprūpinimo būtiniaisiais drabužiais ir avalyne bei kitos paslaugos.

**Dalyvavimas** – paslaugų gavėjų ir jų organizacijų įtraukimas į politinių sprendimų formavimo, įgyvendinimo ir priežiūros procesus.

**Decentralizacija** – politikos formavimo funkcijų iš centrinės valdžios organizacijų perdavimas vietos valdžios organizacijoms.

**Dekoncentracija** – politikos įgyvendinimo funkcijų iš centrinės valdžios organizacijų perdavimas vietinės valdžios organizacijoms arba specializuotoms savarankiškai veikiančioms organizacijoms.

**Deinstitucionalizacija** – egzistuojančios institucinės struktūros išardymas.

**Gerovės valstybė** – Vakarų šalyse 1945-1980 metais egzistavusi socialinės apsaugos institucinė ir organizacinė struktūra, pasižymėjusi socialinių išlaidų augimu, viešojo sektoriaus vaidmens socialinėje ir ekonominėje visuomenių struktūroje plėtra.

**Gerovės režimas** – šiuolaikinė Vakarų šalių socialinės apsaugos institucinė ir organizacinė struktūra.

**Institucija** – taisyklė, išreikšta teiginio forma, nurodanti, kas yra būtina, galima ir draudžiama tam tikru atveju tam tikriems veikėjams. Skiriamos formalios institucijos – veikėjai geba jas reflektuoti – ir neformalios – veikėjai negali jų reflektuoti, bet jų poveikį jaučia per kaltės ir gėdos emocijas.

**Institucionalizacija** – institucinės struktūros steigimas.

**Hierarchija** – veikėjų tarpusavio sąveikų valdymo būdas, paremtas tuo, kad vieni veikėjai turi kitų veikėjų veiksmų kontrolės teisę.

**Naujoji viešoji vadyba** – tai visuma doktrinų, kuriomis remiantis nuo aštuntojo dešimtmečio daugelyje Vakarų šalių siekiama efektyvinti viešojo sektoriaus organizacijų veiklą.

**Neformalaus sektoriaus organizacijos** – šeima, bendruomenė.

**Organizacija** – stabilios veikėjų tarpusavio sąveikų struktūros, iškilusios veikėjų tarpusavio veiksmų koordinavimo ar valdymo pasekmėje.

**Pelno sektoriaus organizacijos** – organizacijos, kurių veiklos tikslas yra pelnas.

**Privataus sektoriaus organizacijos** – neformalaus, savanoriško ir pelno sektorių organizacijų visuma.

**Rinka** – veikėjų tarpusavio sąveikų valdymo būdas, kai veikėjai savanoriškai mainosi prekėmis ir gėrybėmis, reaguodami į kainos siunčiamą informaciją, ir kiekvienas veikėjas turi tik savo veiksmų kontrolės teisę.

**Rinkos tipo mechanizmai** – institucijos, kuriomis egzistuojantis hierarchinis organizacijų valdymo būdas yra keičiamas arba papildomas rinka.

**Savanoriško sektoriaus organizacijos** – organizacijos, kuriomis siekiama įgyvendinti organizacijos narių kolektyvinius tikslus.

**Specialiosios socialinės paslaugos** – socialinė priežiūros paslaugos (pagalbos į namus, socialinių įgūdžių ugdymo ir palaikymo, laikino apnakvindinimo bei kitos paslaugos) ir socialinės globos paslaugos - visuma paslaugų, kuriomis asmeniui teikiama kompleksinė pagalba, kuriai reikia nuolatinės specialistų priežiūros.

**Socialinis darbas** – profesionali veikla, kuria siekiama spręsti asmenines ir socialines visuomenės narių problemas.

**Socialinė pagalba** – veiksmų, kuriais siekiama pagerinti tam tikrų visuomenės narių gerovę, visuma.

**Tinklas** – veikėjų tarpusavio sąveikų valdymo būdas, kai kiekvienas veikėjas turi kiekvieno kito veikėjo veiksmų kontrolės teisę.

**Transformacija** – institucinės ir organizacinės struktūros pokyčiai, vedantys į kokybiškai kitą institucinę ir organizacinę struktūrą.

**Valdymas** – atitinkamos srities politinių arba kolektyvinių sprendimų įgyvendinimas, kuris, pabrėžiant hierarchinį koordinavimo būdą, įgyja administravimo arba viešojo administravimo pavidalą, o, pabrėžiant rinkos koordinavimo būdą, įgyja vadybos ar naujosios viešosios vadybos pavidalą.

**Viešojo sektoriaus organizacijos** – viešaisiais ištekliais finansuojamos organizacijos, kurių veiklos tikslas yra viešųjų paslaugų teikimas.



## Įvadas

### 1. Darbo aktualumas ir mokslinis naujumas

Vienas iš šiuolaikinių gerovės valstybių<sup>1</sup> elementų yra asmeninės socialinės paslaugos (ASP), kurios daugelyje Vakarų demokratijų susiformavo auksiniu gerovės valstybės laikotarpiu (1950-1974), pasižymėjusiu socialinių programų aprėpties didėjimu. Nuo aštuntojo dešimtmečio pabaigos gerovės valstybės plėtra sustojo. Šis faktas interpretuojamas kaip savo augimo ribų pasiekimas (Flora 1986) arba kaip prisitaikymas prie pakitusių socialinių ir ekonominių aplinkybių (Esping-Andersen 2000; Pierson 1994; 2001; Taylor-Gooby 2004a). Prisitaikymas apėmė pokarinės gerovės valstybės plėtrą sąlygojančios institucinės ir organizacinės struktūros pertvarkymus (gerovės valstybės augimo sustabdymas, recalibracija ir piliečių komodifikacija), bet ne jos išardymą (Pierson 2001). Šie pertvarkymai palietė ir ASP sferą, o pertvarkymų rezultatai Vakarų šalyse gali būti apibūdinti tokiais susiformavusiais ASP institucinių ir organizacinių struktūrų pagrindiniais bruožais: *gerovės pliuralizmas, kvazi rinkos, decentralizuotas, dekoncentruotas ir dalyvaujantis ASP valdymas, naujoji viešoji vadyba, deinstitucionalizacija ir savarankiškumą palaikančių ASP plėtra.*

Lietuvoje jau dvidešimt metų pagal liberaliųjų demokratių šalių pavyzdį formuojama gerovės valstybės institucinė ir organizacinė struktūra, todėl galima identifikuoti ir įvertinti pasiektus rezultatus, o kartu ir matyti tolimesnę šalies gerovės režimo raidos kryptį. Plačiausiai gerovės režimo

---

<sup>1</sup> Reikia pažymėti, kad lyginamuosiuose politinės ekonomijos tyrimuose galima išskirti dvi skirtingas gerovės valstybės tyrimų kryptis. Pirmoji kryptis - tai gerovės valstybių arba gerovės režimų tradicija (Esping-Andersen 1990), o antroji – kapitalizmą įvairovės perspektyva (Hall, Soskice 2001). Kaip nurodo Walteris Korpi (2006), esminis skirtumas tarp šių kryptių yra šis: gerovės valstybių tradicija *gerovės valstybę* mato kaip kovos tarp darbo ir kapitalo rezultatą, o kapitalizmą įvairovės perspektyvoje *gerovės valstybę* yra sudėtinė nacionalinių gamybos sistemų dalis. Kitaip tariant, gerovės valstybės tradicijoje akcentuojamas konfliktas, o kapitalizmą įvairovėje funkcionalumas. Kapitalizmą įvairovės tyrimų tradicija gimė neoinstitucionalizmo perspektyvoje. Šiame darbe gerovės valstybę analizuojama kapitalizmą įvairovės arba platesnėje neoinstitucionalizmo perspektyvoje.

institucinę ir organizacinę struktūrą kaip sudėtinę lietuviškojo kapitalizmo ir demokratijos dalį lyginamuoju aspektu tyrinėjo Zenonas Norkus (2008). Siauresnius Lietuvos gerovės režimo tyrimus atliko Jolanta Aidukaitė (2004), Dainius Bernotas ir Arvydas Guogis (2003; 2006). Romas Lazutka (1997; 2003; 2007a; 2007b) tyrinėjo Lietuvos socialinio draudimo sistemos raidą. Viešojo administravimo sistemą ir jos teikiamas paslaugas lyginamuoju aspektu nagrinėjo Žilvinas Židonis (2006). Lietuvos ASP kaip visumą tyrinėjo Albinas Bagdonas (2001) ir Laimutė Žalimienė (1999; 2003a; 2003b; 2009). Tačiau kituose tyrimuose dominuoja vieno kurio nors ASP bruožo analizė. Gerovės pliuralizmo raiška Lietuvos ASP sistemoje buvo tyrinėjama L. Žalimienės (2003; 2006). Lietuvos ASP valdymo sistemą analizavo L. Žalimienė (2003) ir Margarita Išoraitė (2007). Atskiri kvazi rinkas diegiantys RTM buvo nagrinėjami Raimondos Bikmanienės (2005) ir L. Žalimienės ir Romo Lazutkos (2009). NVV elementai Lietuvos ASP buvo tiriami L. Žalimienės (2001), Arvydo Guogio ir Dangio Gudelio (2005), Audronės Vareikytės, Adolfo Kaziliūno, A. Guogio ir D. Gudelio (2006), Birutės Švedaitės (2007). Lietuvos ASP deinstitucionalizacijos procesas ir savarankiškumą palaikančių ASP plėtra tyrinėta Eglės Rimšaitės (2006).

Tačiau platesniame lyginamuoju su Vakarų šalimis kontekste Lietuvos ASP raida po Nepriklausomybės atkūrimo nebuvo plačiai tyrinėta, todėl spręsti apie jos panašumą ar skirtumą su Vakarų šalių ASP sistemomis nėra galimybių.

Lietuvos ASP tyrimas aktualus ir siekiant įvertinti esamos Lietuvos ASP institucinės ir organizacinės struktūros ypatumus, tai svarbu efektyviai sprendžiant asmenų, turinčių specifinius poreikius, gerovės problemas. Vakarų šalyse keičiasi neformalaus sektoriaus vaidmuo teikiant ASP (Szelewa, Polakowski 2008), keičiasi viešojo sektoriaus galimybės teikti ASP (Anttonen, Sipilä 1996; Vogel 1999), keičiasi pati socialinė struktūra (Tester 1999). Visi šie pokyčiai skatina ieškoti naujų būdų, kuriais būtų galima spęsti susidarančias problemas (Ascoli, Ranci at al. 2002; Pavolini, Ranci 2008), ir juos kritiškai vertinti (Goldberg 1987; Miller, McFall 1991; Porton 1994;

1996; Clarke 1996; Baines 2004). Kadangi Lietuvos visuomenei daugeliu atveju būdingos panašios kaip ir Vakarų šalyse socialinės problemos, kurioms spręsti būtinos ASP, lygindami Lietuvos ASP institucinę ir organizacinę struktūrą su Vakarų šalių struktūros pagrindiniais bruožais, galime vertinti, kaip ir kiek Lietuvos ASP yra pasirengusi atsakyti į šiuolaikinių visuomenių generuojamas socialines problemas. O tuo pačiu išvelgti kryptis, kuriomis ASP institucinė ir organizacinė struktūra turėtų ar galėtų būti toliau plėtojama.

Šio darbo naujumas yra ir iki šiol plačiau ASP tyrimams nenaudotos neoinstitucionalizmo teorinės perspektyvos taikymas. Ši teorinė prieiga leido identifikuoti mechanizmus, kurie sąlygojo Lietuvos ASP institucinės ir organizacinės struktūros ypatumus bei skirtumus nuo Vakarų šalių.

## **2. Darbo tikslas ir uždaviniai**

Šio darbo tikslas yra *ištirti Vakarų šalių asmeninių socialinių paslaugų institucinės ir organizacinės struktūros pagrindinių bruožų raišką postkomunistinės Lietuvos ASP.*

Siekiant darbo tikslo<sup>2</sup>, keliami šie uždaviniai:

1. Pristatyti neoinstitucionalizmo teorinę perspektyvą kaip įrankį ASP institucinės ir organizacinės struktūros analizei.
2. Išanalizuoti šiuolaikinių Vakarų šalių ASP institucinę ir organizacinę struktūrą.
3. Išanalizuoti Lietuvos ASP institucinę ir organizacinę struktūrą.

---

<sup>2</sup> Šiame darbe remiamasi Charles Ragino (1994) socialinio tyrimo teorija. Raginas teigia, kad socialinio tyrimo tikslas yra pateikti socialinio pasaulio reprezentaciją, paveikslą, kuris yra idėjų/teorijos ir įrodymų/duomenų sąveikos rezultatas. Teorija ir duomenys sąveikauja trimis būdais - tyrimo strategijomis (kiekybinė, lyginamoji ir kokybinė). Kiekybine strategija siekiama atrasti ryšius tarp dviejų ir daugiau atvejų (angl.: *case*), tiriant atvejų savybes (pavyzdžiui, tyrinėjame ryšį tarp vaikų mokymosi rezultatų ir namuose esamo knygų skaičiaus). Kokybine strategija siekiama išsamiai pažinti atvejį (pavyzdžiui, tiriame Janinos Degutytės gyvenamąjį pasaulį). Lyginamąją strategiją siekiama atrasti skirtumus (pavyzdžiui, kapitalizmą skirtumai Lietuvoje, Estijoje ir Slovėnijoje). Šiame darbe naudojamą strategiją galima apibūdinti kaip lyginamąją.

### **3. Ginamieji teiginiai**

Darbe ginami šie teiginiai:

- Neoinstitucionalizmo teorinė perspektyva leidžia atskleisti ASP institucinės ir organizacinės struktūros raidos ypatumus.
- Vakarų šalių ASP pagrindiniai bruožai yra gerovės pliuralizmas, decentralizuotas, dekoncentruotas ir dalyvaujantis ASP valdymas.
- Lietuvos ASP reiškiasi tokie bruožai:
  - o atsakomybės už ASP teikimą paskirstymo konfigūracija atspindi gerovės pliuralizmą;
  - o ASP valdymas yra decentralizuotas, dekoncentruotas ir dalyvaujantis;
  - o ASP ištekliai yra skirstomi rinkos tipo mechanizmų (RTM) pagalba;
  - o viešojo sektoriaus organizacijos (VSO), teikiančios ASP, yra valdomos remiantis naująja viešąja vadyba (NVV);
- ASP yra deinstitucionalizuota.

### **4. Darbo struktūra**

Pirmosios darbo dalies tikslas yra pateikti ASP sampratą, išskiriant ją sudarančius elementus, kurių transformacijos bus analizuojamos kituose darbo skyriuose:

- pirmajame skyriuje išskiriami ASP bruožai, leidžiantys šias paslaugas atskirti nuo visuomenės narių tarpusavio pagalbos bei kitų VSO teikiamų paslaugų. ASP analizuojamos kaip nepinigine forma teikiama pagalba specifinius poreikius turintiems visuomenės nariams.
- Antrajame skyriuje pristatomas teorinis darbo įrankis - neoinstitucionalizmo prieiga, kuri nėra vientisas teorinis darinys ir todėl pateikiama trimis pjūviais: 1) neoinstitucionalistinė socialinės struktūros

teorija; 2) valdymo mechanizmų teorija; 3) neoinstitucionalistinė socialinės raidos teorija.

- Trečiajame skyriuje aptariama ASP institucinės ir organizacinės struktūros raida gerovės valstybėse, remiantis neoinstitucionalizmo prieiga, kuri į socialinius reiškinius skatina žvelgti istoriškai. Pristatoma: iki ASP atsiradimo egzistavusios socialinės pagalbos institucinės ir organizacinės struktūros, ASP institucinės ir organizacinės struktūros atsiradimas auksiniu gerovės valstybės laikotarpiu, gerovės valstybės institucinės ir organizacinės struktūros pokyčiai, atspindintys ir šiuolaikinėse Vakarų šalių ASP. Taip pat pristatomas pokomunistinės Lietuvos gerovės režimas.
- Ketvirtajame skyriuje aprašomi pagrindiniai Vakarų šalių ASP institucinės ir organizacinės struktūros bruožai.

Antrojoje darbo dalyje pristatoma tyrimo metodika: tyrimo objektai (institucijos ir organizacijos), duomenų šaltiniai ir duomenų rinkimo metodai, duomenų analizės metodai (institucijų analizės metodas ir organizacijų analizės metodas), tyrimo eiga.

Trečiojoje darbo dalyje analizuojama Lietuvos ASP institucinė ir organizacinė struktūra, naudojantis pirmosios dalies ketvirtajame skyriuje parengtomis Vakarų šalių ASP institucinės ir organizacinės struktūros pagrindinius bruožus indikuojančiomis kintamųjų schemomis. Kartu siekiama atskleisti atitinkamo bruožo raišką sąlygojančius mechanizmus.

Pabaigoje pateikiamos išvados, aptariamos darbo sėkmės ir nesėkmės, taip pat nubrėžiamos tolimesnių tyrimų gairės.

## 1. Asmeninių socialinių paslaugų samprata ir raida gerovės valstybėje

### 1.1. Asmeninių socialinių paslaugų samprata

Šiuolaikinėse kapitalistinėse demokratinėse visuomenėse valstybė, kaip tam tikra organizacija ar organizacijų visuma, sprendama piliečių bendrabūvio problemas, įgyvendina ASP teikimo funkciją. Šios darbo dalies tikslas yra pristatyti ASP sampratą Vakarų šalyse ir Lietuvoje, analizuojant ASP pagal pasirinktus kriterijus<sup>3</sup> (organizacinę formą, tikslus ir klientų grupes). Siekiama parodyti, kad tam tikri bendri ASP institucinės ir organizacinės struktūros bruožai – valstybės teikiama pagalba nepinigine forma, siekiant užtikrinti tam tikrų socialinių grupių, turinčių specifinius poreikius, gerovę - egzistuoja visose liberaliosiose demokratijose (tiek Vakarų šalyse, tiek pokomunistinėse šalyse (taip pat ir Lietuvoje)), todėl galima lyginti skirtingų šalių ASP institucines ir organizacines struktūras nustatant skirtumus ir panašumus.

#### 1.1.1. Asmeninių socialinių paslaugų bruožai

ASP yra viešojo sektoriaus organizacijų teikiamos paslaugos, kuriomis siekiama spręsti tam tikras socialines problemas ir kelti tam tikrų socialinių grupių gerovės lygį. Šalys pasižymi kultūriniais ir ekonominiais skirtumais, dėl kurių susidaro ir skirtingos socialinės apsaugos institucinės ir organizacinės struktūros, todėl ir sąvokos *asmeninės socialinės paslaugos* konceptualizacija yra problematiška.

Esminė problema – nėra bendro ši reiškinį apibrėžiančio teiginio, apimančio įvairiose šalyse egzistuojančius skirtumus (Munday 2003; Anheier 2000; 2003). Brianas Mundeys (2003) ASP siūlo apibrėžti kaip *asmenines paslaugas*, kurios yra skirtos patenkinti individualius paslaugų vartotojo poreikius (pavyzdžiui, našlaičio globa) ir taip jas atskirti nuo kitų socialinių

---

<sup>3</sup> Tai iš esmės atitinka minimalistinę sąvokų darybos strategiją, kuri priskiriama klasikinėms sąvokų darybos teorijoms (Norkus 2009).

paslaugų, skirtų tam tikroms piliečių kategorijoms (pavyzdžiui, pinigines išmokos bedarbiams). Tačiau Helmutas K. Anheiras (2003: 14) teigia, kad *asmeninės* socialinės paslaugos yra teikiamos viešųjų, nepelno, pelno, bei savivalbos iniciatyvų ir taip atskiriamos nuo švietimo, kultūros, sporto paslaugų ir socialinio draudimo išmokų. Abu tyrinėtojai atliko lyginamuosius ASP institucinių ir organizacinių struktūrų skirtingose Vakarų šalyse tyrimus, siekdami aiškiau apibrėžti tyrinėjamą reiškinį, tačiau visgi sutinka, kad aiškaus apibrėžimo dar nėra, ką nurodo ir skirtingi šio reiškinio pavadinimai: *asmeninės socialinės paslaugos* (Vokietijoje – *personenbezogene soziale Dienstleistung*, *persönliche Sozialleistungen*, Prancūzijoje – *service de proximité*, Italijoje – *assistenza sociale*, JAV – *human social services*, JK – *personal social services*, Lietuvoje – *socialinės paslaugos* (Žalimienė 2003; Anheier 2000; 2003)). Apskritai egzistuoja įvairių sinonimų tam pačiam reiškiniui pavadinti – *asmeninės socialinės paslaugos*, *socialinis darbas*, *socialinė globa*, *socialinė gerovė*, *socialinė apsauga*, *socialinė parama* (Munday 2003). Siekiant aiškiau identifikuoti ASP, pirmiausia reiktų jas atskirti nuo to, kas nėra įvardinama kaip ASP arba, kitaip tariant, išskirti šio reiškinio esminius bruožus, kurie jį atskirtų nuo kitų į jį panašių reiškinų.

Sąvoka *asmeninės socialinės paslaugos* pirmą kartą suformuluota JK 1968 metais Seebohm pranešime. Jame buvo pateikti pasiūlymai, kaip reformuoti tuo metu veikusią valstybės teikiamą socialinės pagalbos sistemą įsteigiant integruotus socialinių paslaugų departamentus, kurie apimtų pagalbą namuose, vaikų globą, gerovės programas vyresnio amžiaus asmenims ir neįgaliesiems, socialinį darbą (Payne 2005: 64). JK socialinio darbo ar socialinės politikos tyrinėtojai ASP mato kaip „suvalstybintą“ socialinį darbą, tačiau kartu jo sąvoką išplečiant įvairiomis socialinės pagalbos priemonėmis.

Pirmiausia, ASP turime atskirti nuo kitų socialinių paslaugų arba siaurąją socialinių paslaugų sampratą, kaip nepiniginę socialinės paramos formą, nuo plačiosios socialinių paslaugų sampratos, kuri apima švietimo, sveikatos priežiūros, socialinės apsaugos, sporto, laisvalaikio, kultūros ir būsto paslaugas (Žalimienė 2003: 11). Tyrinėtojai pažymi, kad esminė ASP savybė,

skirianti jas nuo kitų socialinių paslaugų, yra *asmeniškumas*<sup>4</sup>. Thomas Bahle (2002) *asmeninį* ASP aspektą siūlo konceptualizuoti kaip iš tarpasmeninės sąveikos atsirandantį unikalų unikalios problemos sprendimo būdą. B. Munday's (2003) *asmeninį* ASP aspektą konceptualizuoja kaip atsaką į individualius poreikius, o H. K. Anheiras (2000; 2003) jį mato kaip tarpasmeninę sąveiką – ASP yra teikiamos vieno asmens kitam asmeniui. Tuo tarpu Muriel Brown (1985; 159) teigia, kad individualus pagalbos ar problemos sprendimo poreikis dažnai yra sunkiai nusakomas ir neapčiuopiamas ir netelpa į egzistuojančių socialinių paslaugų kategorijas, todėl ASP apima visą tą kompleksinę veiklą, kuria siekiama patenkinti kompleksinius poreikius.

Antra, ASP yra susijusios su pagalbos teikimu ar tam tikrų socialinių grupių (pavyzdžiui, vaikų, vyresnio amžiaus asmenų, neįgaliųjų, benamių ir t.t.) poreikių tenkinimu, nes pripažįstama, kad šioms grupėms reikalinga pagalba ir jie patys negali patenkinti savo poreikių. Visgi pagalbos teikimas ar specifinių grupių poreikių tenkinimas apima įvairius žmogiškosios veiklos aspektus: nuo veiklos, kuria vienas šeimos narys ar visuomenės nariai teikia vieni kitiems pagalbą ar tenkina tarpusavio poreikius, iki valstybės, kaip visus visuomenės narius vienijančio kolektyvinio veikėjo, veiklos, įvardinamos kaip socialinės apsaugos funkcija. Pavyzdžiui, vaiko globa ir priežiūra savivaldybės biudžetinėje įstaigoje „Vaikų darželis“ ir vaiką namuose prižiūrinčios ir auginančios mamos darbas kaip veiklos yra panašios, nes tiek darželyje, tiek namuose rūpinantis ir globojant vaiką siekiama užtikrinti tam tikrą jo gerovės lygį, pripažįstant, kad jis pats to nesugebės padaryti. Tačiau vaikų darželio auklėtoja gauną darbo užmokesį, o vaiką namuose auginanti mama negauna jokio užmokesčio (bent jau tiesiogiai). Tačiau, jeigu asmuo nori dirbti vaikų

---

<sup>4</sup> G. Esping-Andersen (1999) skiria keturių rūšių paslaugas: 1. verslo paslaugos – finansinės, draudimo, apskaitos; 2. paskirstomosios paslaugos (angl.: *distributive*) transporto, komunikacijos, prekybos; 3. asmeninės paslaugos – ankstesnėse visuomenėse egzistavusių tarnų ar vergų namuose teikiamų paslaugų šiuolaikinis atitikmuo. Tačiau joms priskiriamos ir malonumo bei pramogų paslaugos; 4. socialinės paslaugos – sveikata, švietimas. Šių paslaugų išskirtinė savybė - jos kilo viešajame sektoriuje. Taip sąvoką *asmeninės socialinės paslaugos* galime suprasti ir kaip *asmeninių* ir *socialinių* paslaugų kombinaciją.



darželyje auklėtoju, jis turi turėti tam tikrą išsilavinimą, kai mamoms tokie reikalavimai paprastai nekeliami. Taip kalbėdami apie ASP turime atskirti šeimos narių ar tiesiog visuomenės narių vienas kitam teikiamą pagalbą ir rūpestį nuo valstybės teikiamos pagalbos. ASP sietinos su valstybės teikiama socialine pagalba ir globa ir yra vienas iš viešųjų paslaugų aibės elementų.

Trečia, kalbant apie ASP, svarbu aptarti jų santykį su socialiniu darbu. Jeigu ASP kaip reiškinys atsirado XX a. septintajame dešimtmetyje, tai socialinio darbo šaknys yra XVIII – XIX amžius<sup>5</sup>. L. Žalimienė (2003; 13) teigia, kad ASP tai istorinės socialinio darbo organizavimo raidos elementas ir šiandien jos reiškia visuomenės teisinius įsipareigojimus teikti pagalbą. Kitaip tariant, ASP, kaip viena iš viešojo sektoriaus teikiamų paslaugų, yra šiuolaikinė socialinio darbo organizavimo forma. M. Paynes (2005), analizuodamas socialinio darbo raidą, parodo, kaip po II Pasaulinio karo Britanijoje ir Šiaurės šalyse socialinis darbas tapo *valstybiniu* socialiniu darbu, o Pietų šalyse, Vokietijoje ir JAV socialinis darbas buvo mažiau inkorporuotas į viešąjį sektorių. Skirtingi socialinio darbo inkorporavimo į valstybę „laisniai“ yra susiję ir su skirtingomis socialinio darbo sampratomis. Ten, kur socialinis darbas yra mažiau inkorporuotas į viešąjį sektorių, labiau kalbama apie *socialinį darbą* ir jis nesiejamas su viešuoju administravimu ar socialine politika, o ten kur jis daugiau inkorporuotas, kalbama apie *socialines paslaugas* ar ASP ir yra siejamas su viešuoju administravimu bei socialine politika.

Pažvelgę į atskiras šalis matome, kad kai kur šeimos ir draugai ar plačiau bendruomenė bei nevyriausybinės arba pelno nesiekiančios arba savanoriškos organizacijos<sup>6</sup> yra įvardinami kaip ASP teikėjai, kas vėlgi

---

<sup>5</sup> Edvardas T. Devines (1922: 15) teigia, kad socialinis darbas yra senas kaip ir visa visuomenė, tačiau sąvoka *socialinis darbas* atsirado tik XX amžiaus pradžioje. Anksčiau buvo *filantropija, labdara, socialinė reforma, elgetynai, prieglaudos, senelių namai, labdaros draugijos, kalėjimai ir pataisos namai, ligoninės, beprotnamiai ir dispanseriai, socialinės bendruomenės ir misijos*, bet nebuvo visa tai išreiškiančios bendros sąvokos.

<sup>6</sup> Socialinio darbo ir socialinės politikos tyrinėtojai plačiai naudoja NVO sąvoką. Visgi ne visos NVO yra susijusios su ASP. Jonas Van Tillas (2009) išskiria dvi pagrindines NVO sampratas. Pirmojoje sampratoje (Lesteris M. Salamonas, H. K. Anheieris) NVO apibrėžiama pagal teisinį organizacijų

apsunkina ASP kaip atskiro reiškimo išskyrimą. Pavyzdžiui, Vokietijoje pagrindiniai ASP teikėjai yra šešios nevyriausybių organizacijų asociacijos: Caritas (Katalikų gerovės organizacijų asociacija), Raudonasis kryžius, Darbo judėjimo gerovės organizacijų asociacija, Žydų gerovės organizacijų asociacija, Protestantų gerovės organizacijų asociacija (vok.: *Protestant Diakonische Werk*), Nepriklausomų organizacijų asociacija (Thimmel 2003), o Švedijoje pagrindiniai ASP teikėjai yra savivaldybių įstaigos (Lundstrom 2003). Šiame kontekste skirtumai tarp šalių yra susiję ne su atsakomybės už piliečių gerovę paskirstymu, bet su konkrečiu ASP teikimo mechanizmu pasirinkimu. Valstybė, besiremianti vienokiais ar kitokiais *pro* ir *contra*, pasirenka kaip paslaugų teikėjus arba darbo atlikėjus įvairaus tipo organizacijas. Tada šeimos nariai gauna išmokas iš valstybės, už kitų šeimos narių, negalinčių sau padėti ir užsitikrinti tam tikro gerovės lygio, priežiūrą ir globą. Toks variantas iš esmės yra tik alternatyva viešojo sektoriaus senelių globos namams.

Šalys tarpusavyje skiriasi ir pagal tai, kokių tikslų siekiama teikiant ASP. Pavyzdžiui, Lenkijoje šių paslaugų tikslas yra teikti pagalbą asmeniui, kol jis neišmoks ar neatgaus anksčiau turėtų įgūdžių dorotis su savo problemomis (Krzyszowski 2003), o Suomijoje paslaugomis siekiama padėti piliečiams jų kasdieniame gyvenime (Herberts 2003). Taip šalys tarpusavyje skiriasi pagal tai, kam teikiama atsakomybė už asmens gerovę. Iš aukščiau pateiktų pavyzdžių matyti, kad Lenkijoje atsakomybė už asmens gerovę deleguojama pačiam individui ir tik kritiniais atvejais įsikiša valstybė, o Suomijoje valstybei suteikiama daug didesnė atsakomybė ir vaidmuo už visuomenės narių gerovę. M. Paynas (2005) teigia, kad egzistuoja skirtumai tarp šalių socialinės gerovės sistemų pagal tai, kaip institucionalizuojama veikla, kuria siekiama veikti tam tikrų socialinių grupių gyvenimus, bei kaip

---

statusą – kaip neskirstanti pelno arba kaip ne pelno organizacija. Antrojeje sampratoje (Victoras Pestoffas ir Adelbertas Eversas) NVO conceptualizuojama įtraukiant ir kooperavimosi ir abipusės pagalbos aspektus. NVO kaip nepelno organizacijos samprata yra per plati kalbant apie ASP (pavyzdžiui, Lietuvoje pagal pirmąją sampratą NVO priskirtume ir viešąsias įstaigas), todėl ASP analizei naudingesnė yra antroji samprata, kuria ir remiamasi šiame darbe.

institucionalizuojamos šios socialinės grupės. Taip vienose šalyse kalbama apie pagalbą ir klientus, turinčius specifinius poreikius (pavyzdžiui, Lenkija), o kitose – apie socialinės gerovės programas ir piliečių teises (pavyzdžiui, Suomija).

Dėl skirtingi ASP tikslų atsiranda skirtumų ir jų įgyvendinimo procese, apimančiame paslaugų įvairovę, paslaugų kokybę, teisių į paslaugas įgijimą, paslaugų kaštus ir paslaugų organizavimo ypatumus. Kitaip tariant, analizuojant atskiros šalies ASP, reikia atsakyti bent į du klausimus: 1. *Kokios socialinės grupės yra ASP gavėjai?* 2. *Kas yra atsakingas už ASP finansavimą, organizavimą ir teikimą?*

Bandant atsakyti į pirmą klausimą, galima nurodyti tokias daugelyje šalių pripažįstamas ASP gavėjų grupes: ilgalaikiai ir periodiniai bedarbiai; asmenys, dirbantys nekvalifikuotus ir mažai apmokamus darbus; vyresnio amžiaus darbuotojai; skurstantieji; neturintieji įgūdžių; iškritusieji iš švietimo sistemos (angl.: *dropout*); fizinę, proto ir psichikos negalią turintys asmenys; priklausomybę turintys asmenys; linkę nusikalsti asmenys; kaliniai; vieniši tėvai; smurtą patiriantys vaikai; jaunuoliai; dirbantys vaikai; moterys; užsieniečiai, pabėgėliai, imigrantai; rasinės, religinės, kalbinės ir etninės mažumos; benamiai; socialiai izoliuoti ir t.t. (Silver 1995: 74). Tačiau visuomenėje visada egzistuos tam tikros socialinės grupės, kurioms, daugelio piliečių nuomone, reikalinga pagalba, net jos nepatenka į ASP gavėjų sąrašą. Šių grupių egzistavimas kelia klausimus, ar egzistuojantys ASP gavėjų sąrašai yra išsamūs ir kiek juos reikia pildyti. Atsakymai į šiuos klausimus priklauso nuo piliečių vertybių. Jeigu visuomenės nariai mano, kad asmens problemos turi būti sprendžiamos kolektyviai, tada tokie socialinės rizikos asmenų sąrašai turi būti nuolat papildomi. Tačiau jeigu visuomenės nariai mano, kad pats asmuo yra atsakingas už savo gerovę, tada ASP gavėjų sąrašas apsiribos tik tam tikromis socialinėmis grupėmis, kurių teisė į paslaugas bus grindžiama „objektyviomis“ priežastimis (pavyzdžiui, senatvė, neįgalumas).

Atsakymas į antrąjį klausimą susijęs su pirmuoju, nes ir šiuo atveju nuo piliečių vertybių priklauso, kas turi finansuoti ASP: ar kolektyvinis veikėjas

(visi visuomenės nariai), ar pats paslaugos gavėjas<sup>7</sup>. Konkrečioje šalyje egzistuojanti ASP yra kolektyvinis pasirinkimas<sup>8</sup>, apibūdinantis tam tikrą susitarimą tarp skirtingus interesus turinčių socialinių grupių. Daugelyje šalių už ASP politikos įgyvendinimą yra atsakingos centrinės valdžios organizacijos – atitinkamos srities ministerijos, kurios paprastai formuoja bendrus ASP politikos ir jos įgyvendinimo principus<sup>9</sup>, tačiau nuo aštuntojo dešimtmečio daugelyje unitarinių valstybių prasidėjęs decentralizacijos procesas vis daugiau atsakomybės už politikos formavimą, o tuo pačiu ir už jos įgyvendinimą, deleguoja vietinei valdžiai arba savivaldos teisę turinčioms organizacijoms. Egzistuoja reikšmingi skirtumai tarp šalių pagal tai, kaip pasidalinama atsakomybė už ASP politikos formavimą ir įgyvendinimą. Taip, pavyzdžiui JK vietinės valdžios organizacijos yra atsakingos už paslaugų teikimą, tačiau paslaugų politiką formuoja centrinės valdžios organizacijos (Henderson, Knapp 2003), o Danijoje savivaldybės formuoja savo ASP politikas (Kristensen 2003).

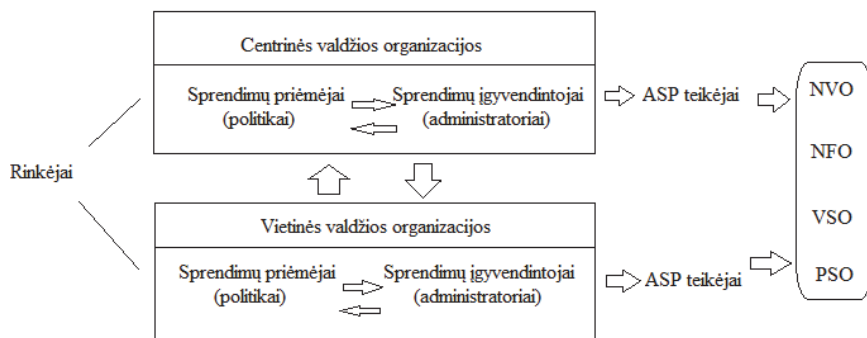
Mechanizmą, kuris formuoja atskiros šalies ASP, galima pavaizduoti taip:

---

<sup>7</sup> Nebūtinai paslaugos gavėjas turi padengti visą paslaugos kainą (tikroms socialinėms grupėms tai neįmanoma), tačiau yra numatyti paslaugų gavėjų įnašai į paslaugos finansavimą.

<sup>8</sup> Demokratinėse šalyse rinkėjai arba atrinkėjai (Shepsle 2006), deleguodami dalį savo suvereniteto, politinių sprendimų darymo galią deleguoja savo atstovams – politikams –, kurių priimamus politinius sprendimus, įgyvendina vykdomoji valdžia.

<sup>9</sup> Nors ir priskiriamos vykdomajai valdžiai, įgyvendinančiai politinius sprendimus, tačiau iš tiesų ministerijos aktyviai dalyvauja ir politikos formavimo procese. Janas Ericas Lane'as (2003: 109) nurodo: „pripažįstama, kad įstatymų leidybos susirinkimas tikriausiai negali rasti laiko visoms teisėkūros rūšims. Tad dauguma konstitucijų numato teisėkūros kompetencijos delegavimą administracijai, ypač svarbiausius įstatymus sukonkretinančių teisės aktų leidybą”.



1 pav. Atskiros šalies ASP institucinę ir organizacinę struktūrą formuojantis mechanizmas.

Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal K. A. Shepsle'ą (2006) ir J.E. Lane'ą (2001).

Apibendrinant, ASP galima apibrėžti kaip valstybės, prievartos monopolį šiuolaikinėse visuomenėse turinčios organizacijos, atliekama socialinės pagalbos ar tam tikrų socialinių grupių poreikių tenkinimo funkcija, kuri nuo kitų socialinės pagalbos formų skiriasi tarpasmenine sąveika ir kompleksiniais poreikiais. Tačiau ASP institucinės ir organizacinės struktūros atskirose šalyse skiriasi pagal tikslus, kurių siekiama šiomis paslaugomis, bei skirtingomis ASP teikimo organizacinėmis formomis.

### 1.1.2. Asmeninės socialinės paslaugos Lietuvoje

ASP steigtis pokomunistinėje Lietuvoje, skirtingai nuo Vakarų šalių ASP steigties, pasižymėjo trimis esminiais skirtumais. Pirma, ASP daugelyje Vakarų demokratijų išsivystė auksiniu gerovės valstybės laikotarpiu, o Lietuvoje ASP formavosi tuo periodu, kai Vakaruose dominavo ne *gerovės valstybės* kūrimo, bet *gerovės valstybės* mažinimo ir reformavimo idėjos ir praktikos (skleidžiamos tarptautinių plėtros organizacijų – Pasaulio banko, Tarptautinio valiutos fondo) (Bernotas, Guogis 2003; 2006; Lazutka 2007a; 2007b; Žalimienė 2009). Antra, Lietuvos ASP steigčiai didelį poveikį darė ir daro iš Sovietų sąjungos laikotarpio paveldėta institucinė ir organizacinė socialinės apsaugos sistema. ASP Sovietų sąjungoje nebuvo išskirta į atskirą socialinės apsaugos sistemos dalį ar posistemę ir ją sudarė tik stacionarios

globos įstaigų tinklas, kuris apėmė vaikų, garbaus amžiaus asmenų ir neįgaliųjų globos namus (Žalimienė 2009). Albinas Bagdonas (2001: 15) teigia, kad Sovietų sąjungos laikotarpiu socialinę paramą teikė medicinos, globos ir ugdymo įstaigos, vykdomieji komitetai, vėliau didesnių įstaigų socialiniai skyriai, o ASP teikimo elementų buvo ir profesinių sąjungų bei partinių darbuotojų (pavyzdžiui, partijos nariui moteris galėjo pasiskųsti savo smurtaujančiu vyru), pedagogų (ypač specialiųjų pedagogų), psichologų, medikų, psichiatrų ir kitų specialistų veikloje. Trečia, atkūrus Lietuvos nepriklausomybę atsirado iki tol neegzistavusios socialinės problemos: nedarbas, benamystė, prostitucija, stipri žmonių ekonominė diferenciacija, skurdas, nusikalstamumo didėjimas (Bagdonas 2001), bei buvo pripažintos, kaip teigia L. Žalimienė (2009), tarybiniu periodu „neegzistavusios“ tokios socialinės rizikos grupės kaip asocialaus elgesio asmenys, ignoruojantieji visuomenės moralės normas ir vertybes (turintys priklausomybių, socialinės rizikos šeimos, prostitucijos aukos ir kt.). Dėl šių specifinių aplinkybių Lietuvos ASP steigties kelias, kuris detaliau bus aptartas 3 darbo dalyje, tapo savitas.

*Asmeninės socialinės paslaugos* arba *socialinės paslaugos*, kaip jos įvardinamos LR Socialinių paslaugų įstatymuose (1996; 2006), nepriklausomybę atkūrusioje Lietuvoje buvo institucionalizuotos 1994 metais LRV patvirtintoje Socialinės paramos koncepcijoje. Koncepcija suteikė teisinį pagrindą kurti integruotą socialinės paramos sistemą, rengti teritorines socialines programas savivaldybėse, plėsti alternatyvias socialinių paslaugų rūšis kaip pakaitalą rūšims, teikiamoms stacionariose socialinės globos įstaigose. Teisinį pagrindą socialinių paslaugų plėtojimui sudaro Socialinių paslaugų įstatymas ir kiti poįstatyminiai teisės aktai (Socialinis pranešimas 2000). Koncepcijoje socialinė parama buvo išskirta į tris sudėtines dalis: *pagalba pinigais*, *pagalba daiktais*, *pagalba paslaugomis* arba į pašalpas ir pinigines išmokas, šalpą daiktais, ASP. Šiuo metu Lietuvoje egzistuojančių ASP klasifikacija vaizduojama 2 paveiksle.



**2 pav.** ASP rūšys Lietuvoje pagal 2006 metų LR Socialinių paslaugų įstatymą.

Kalbant apie tai, kad ASP yra specifinė valstybės įgyvendinama socialinio darbo forma, Lietuvoje valstybės atsakomybė už piliečių gerovę buvo institucionalizuota LR Laikinajame pagrindiniame įstatyme. Jame išvardytos socialinės grupės ar gyvenimo atvejai, į kuriuos patekus, garantuojama kolektyvinė atsakomybė už asmens gerovę. 1992 metais LR Konstitucijoje valstybės atsakomybė už socialines paslaugas institucionalizuota 38, 39 ir 53 straipsniais (Išoraitė 2008: 43). Detaliau valstybės atsakomybė už piliečių gerovę buvo apibrėžta 1990 metais priimtame LR Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatyme, kuris su pakeistu 11 straipsniu galioja iki šiol. Įstatymo preambulėje nurodoma: *Valstybinio socialinio aprūpinimo sistema yra visuomenės socialinio aprūpinimo pagrindas. Greta šios sistemos valstybėje gali egzistuoti įvairios visuomenės ir privačios socialinio aprūpinimo sistemos, kurių funkcionavimą reguliuoja įstatymai, reglamentuojantys tų organizacijų ir įmonių veiklą.* Ši Įstatymo norma nurodo, kad pagrindinė atsakomybė už piliečių socialinį aprūpinimą tenka valstybei arba visiems Lietuvos gyventojams. 1994 metais LRV patvirtintoje Socialinės paramos koncepcijoje ASP išskiriamos kaip viena iš valstybės atliekamos socialinės paramos funkcijos sistemų.

ASP tikslas pagal Socialinės paramos koncepcijos 2 straipsnį yra: *socialinės, ekonominės, teisinės ir organizacinės priemonės, kuriomis siekiama sudaryti būtinausias gyvenimo sąlygas asmenims (šeimoms), kurių darbo, socialinio draudimo ir kitokios pajamos dėl objektyvių, nuo jų nepriklausomų*

*priežasčių yra nepakankamos, kad jie (jos) galėtų pasirūpinti savimi.* 2006 metų LR Socialinių paslaugų įstatymo 3 str. 2 dalyje nurodoma, kad ASP tikslas yra *sudaryti sąlygas asmeniui (šeimai) ugdyti ar stiprinti gebėjimus ir galimybes savarankiškai spręsti savo socialines problemas, palaikyti socialinius ryšius su visuomene, taip pat padėti įveikti socialinę atskirtį.* Jeigu Socialinės paramos koncepcijoje prioritetas labai aiškiai teikiamas asmeninei atsakomybei už piliečių gerovę ir tik išskirtiniais atvejais pasireiškia kolektyvinė atsakomybė, tai 2006 m. LR Socialinių paslaugų įstatyme šalia asmeninės atsakomybės atsiranda ir *socialinės atskirties* sąvoka, kuri labiau pabrėžia kolektyvinę atsakomybę<sup>10</sup>. Visgi ASP sistemą steigiančiose institucijose nekalbama apie socialines teises, socialinę gerovę ir panašius dalykus, todėl galime teigti, kad Lietuvos ASP institucinė ir organizacinė struktūra patenka į tų šalių grupę, kur paslaugomis siekiama suteikti pagalbą tam tikroms socialinėms grupėms, o ne siekiama užtikrinti piliečių socialines teises<sup>11</sup>.

ASP gavėjai Lietuvoje, remiantis Socialinės paramos koncepcija, yra *vieniši seneliai, našlaičiai, žmonės, ištikti negalios, asmenys, grįžę iš įkalinimo įstaigų, alkoholikai, narkomanai ir kiti.* Tuo tarpu 2006 metų LR Socialinių paslaugų įstatyme nėra kalbama apie ASP gavėjus, bet teigiama, kad *paslaugomis suteikiama pagalba asmeniui (šeimai), dėl amžiaus, neįgalumo, socialinių problemų iš dalies ar visiškai neturinčiam, neįgijusiam arba praradusiam gebėjimus ar galimybes savarankiškai rūpintis asmeniniu*

---

<sup>10</sup> Sąvoka *socialinė atskirtis* išreiškia *holistinę* gerovės sampratą, kur atskiro asmens gerovė yra suprantama per jo ir visuomenės kaip kolektyvo santykių stiprumą. Kuo asmuo daugiau susijęs su kolektyvu, tuo toje visuomenėje gyventi yra geriau ir atvirkesčiai (Norkus 2004).

<sup>11</sup> Galima klausti, kodėl buvo pasirinktas toks socialinių paslaugų tikslas. Tyrinėtojai (Bahle, Kohl, Wendt 2009: 576) teigia, kad pokomunistinių šalių gerovės politikos ėjo liberalaus ir konservatyvaus tipo (pagal Esping Andersen tipologiją) gerovės valstybių linkme, nes tarybiniu laikotarpiu nesusiformavo savarankiška socialinės apsaugos sistema. Socialistinėje ekonomikoje firma buvo pagrindinis gerovės paslaugų teikėjas. Būtent piliečiai gerovę užsitikrindavo per užimtumą: didelės subsidijos būstui, transportui, pagrindinio vartojimo prekėms, o socialinės paramos sistema liko rudimentinė. Kitaip tariant, formalios institucijos sudarė sąlygas piliečių gerovei per dalyvavimą darbo rinkoje, o žlugus formalioms institucijoms, neformalios institucijos, kurios susiformavo ankstesnių formalių institucijų pagrindu, sąlygojo tai, kad po žlugimo daugelyje Rytų Europos šalių nėjo Skandinavijos universalizmo keliu. Panašiai Romas Lazutka (2007a; 2007b) aiškina pensijų sistemos modelio pasirinkimą posovietinėje Lietuvoje .



(šeimos) gyvenimu ir dalyvauti visuomenės gyvenime. Kitaip tariant, neišskiriamos konkrečios socialinės grupės, kurioms teikiama pagalba, kas galbūt veikia stigmatizuojamai, o taip pat riboja paslaugų gavėjų aibę ir kuria esamos sistemos nelankstumą, tačiau kalbama apie tam tikras aplinkybes, kurios signalizuoja pagalbos poreikį.

Kalbant apie ASP politikos formavimą ir įgyvendinimą svarbu pažymėti, kad išlieka Sovietų sąjungos laikotarpiu egzistavusios viešojo valdymo institucinės ir organizacinės struktūros poveikis dabartinei ASP valdymo institucinei ir organizacinei struktūrai. Tas poveikis reiškiasi aukštu centralizacijos<sup>12</sup> lygiu ir nepasitikėjimu kitais sistemos dalyviais. Ir tai nėra vien tik socialinės apsaugos sistemos problema, o visos Lietuvos viešojo administravimo sistemos problema (Židonis 2006). Lietuvos valstybės ASP politiką įgyvendina, o kartu ir formuoja Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. 2006 metų LR Socialinių paslaugų įstatymo 11 str. teigiama: *ministerija teikia Vyriausybei siūlymus dėl sistemos vystymo krypčių, detalizuoja institucijas, kuriose atsispindi teisių į paslaugas įgijimo, jų realizavimo procesą, teikia išvadas dėl paslaugų politikos įgyvendinimo apskritims, bei teikia savivaldybėms siūlymus dėl paslaugų planavimo ir organizavimo, bei rengia ir įgyvendina valstybės socialinių paslaugų programas ir projektus*. Kitaip tariant, LR SADM įgyvendina valstybės ASP politiką (prie kurios formavimo pati ir prisideda). Kitas ASP sistemos dalyvis yra savivaldybės, kurios planuoja ir organizuoja paslaugas vietinei bendruomenei.

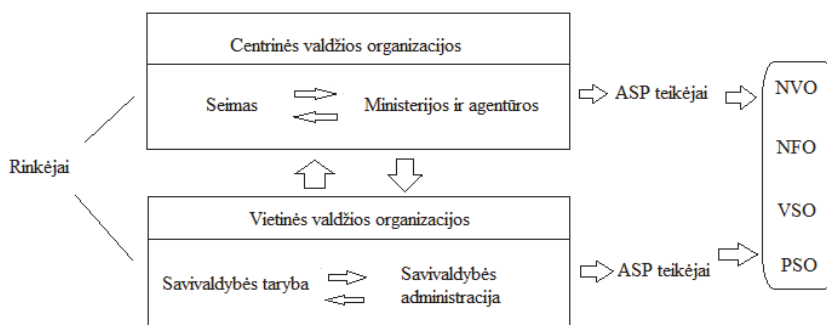
ASP teikėjais Lietuvoje pagal 2006 metų LR Socialinių paslaugų įstatymą gali būti *paslaugas teikianti įmonė (akcinė bendrovė, uždaroji akcinė bendrovė, individuali įmonė), įstaiga (viešoji įstaiga, biudžetinė įstaiga), organizacija (asociacija, labdaros ir paramos fondas, religinė bendruomenė ar bendrija (centras), šeimyna)*. Nors formalios institucijos ir kuria mišrią ASP

---

<sup>12</sup> A. Bagdonas (2001: 15) nurodo: „visas valdymas buvo labai centralizuotas (pavyzdžiui, visos respublikinės ministerijos buvo pavaldžios atitinkamoms sąjunginėms ministerijoms), tačiau dvi ministerijos – Vietinės pramonės ir Socialinio aprūpinimo – nebuvo reguliuojamos iš centro (tiesiog nebuvo tokių sąjunginių elementų)“.

rinką, kurioje paslaugų teikėjai gali būti įvairaus tipo organizacijos, visgi, kaip teigia L. Žalimienė (2006), dabartinė socialinių paslaugų finansavimo sistema ir praktika šalyje nesudaro pakankamų prielaidų atsirasti socialinių paslaugų rinkos įvairovei. ASP teikėjų aibėje dominuoja biudžetinių įstaigų statusą turinčios organizacijos (Žalimienė 2003: 23).

Lietuvos ASP institucinę ir organizacinę struktūrą formuojantis mechanizmas vaizduojamas 3 paveiksle.



**3 pav.** Lietuvos ASP institucinę ir organizacinę struktūrą formuojantis mechanizmas.

Apibendrinant, Lietuvos ASP institucinę ir organizacinę struktūrą galima apibrėžti kaip kolektyvinės pagalbos, kuria siekiama pagelbėti tam tikrų problemų turintiems individams, institucionalizacija valstybės teikiamų viešųjų paslaugų, kurias teikti gali įvairaus tipo organizacijos, forma, valdoma centrinės ir vietinės valdžios organizacijų.

## **1.2. Neoinstitucionalizmo prieiga analizuojant asmenines socialines paslaugas**

Socialinio pasaulio suvokimas ir pažinimas priklauso nuo naudojamos teorijos (Stinchcombe 1968). ASP sistemos analizei pasirinkta neoinstitucionalizmo teorinė perspektyva, kurios lauke dirbuojasi ekonomistai, sociologai, politikos mokslo atstovai. Neoinstitucionalizmas – tai susidomėjimo institucijomis

atgimimas<sup>13</sup> aštuntajame dešimtmetyje iškilus nepasitenkinimui dėl esamų politinės ekonomijos<sup>14</sup> įrankių (Parsons 2001; Hall, Taylor 1996; Lane 2001; Williamson 1996; Ostrom 2008; North 1990). Neoinstitucionalizmas yra heterogeniška socialinė teorija, ir jos atstovus vienija vienintelis dalykas – institucijos yra svarbios (Hudson, Lowe 2004; Ostrom 2008), todėl ši teorija reiškiasi gan skirtingomis srovėmis<sup>15</sup>. Šiame darbe bus remiamasi racionalaus pasirinkimo ir istorinio neoinstitucionalizmo idėjomis.

Pirmajame dalies skyriuje bus pristatyta neoinstitucionalistinė socialinės struktūros teorija. Antrajame skyriuje pristatoma valdymo mechanizmų<sup>16</sup> teorija, o trečiajame – socialinės raidos teorija.

### 1.2.1. Socialinės struktūros teorija

Socialinę struktūrą arba socialinę tvarką galima suprasti kaip nusistovėjusius individualių ir kolektyvinių veikėjų veiksmus vienas kito atžvilgiu. Šiuo atveju kyla esminis klausimas: kas palaiko socialinę struktūrą? Neoinstitucionalistai teigia, kad veikėjai, siekdami maksimizuoti savo naudą, steigia institucijas, kurios paverčia veikėjų elgesį tam tikromis pastoviomis veiksmų ir sąveikų struktūromis.

Neoinstitucionalistai kaip ir racionalaus pasirinkimo prieigos atstovai naudoja racionalaus pasirinkimo teoriją kaip priemonę aiškinant veikėjų motyvaciją. Racionalaus pasirinkimo teorija teigia, kad racionalių veikėjų

---

<sup>13</sup> Senojo ir naujojo institucionalizmo sąsajos ir skirtumai yra aptarti Z. Norkaus (1999: 2003).

<sup>14</sup> Politinė ekonomija yra teorijų samplaika siekiant išsiaiškinti, kaip tarpusavyje sąveikauja socialiniai, politiniai ir ekonominiai visuomenės aspektai (Gilpin 1998: 37-38).

15 J. E. Lane'as (2001) skiria ekonominį ir sociologinį, W. Parsonsas (2001) - ekonominį, sociologinį ir politinį, G. B. Petersas (2005) - sociologinį, racionalaus pasirinkimo, istorinį, empirinį, tarptautinį, normatyvinių, Alexandras Ebneris (2008) - istorinį, racionalaus pasirinkimo, organizacinį, Peteris Hallas ir Rosemary C.R. Taylor (1996) - racionalaus pasirinkimo (ir ekonominį), sociologinį ir istorinį, Richardas Scottas (2000) - sociologinį, politinį ir ekonominį neoinstitucionalizmus. Esminiai srovių skirties taškai yra institucijų steigimo aiškinimo būdai – kalkuliacinis ir kultūrinis (Hall, Taylor 1996).

<sup>16</sup> Sąvoką *valdymo mechanizmai* vartoja Oliveris E. Williamsonas (1996), o Williamas G. Ouchis (1980) vartoja *organizacijos sąvoką*, o Wolfgangas Streeckas ir Philippe C. Schmitteris (1985) kalba apie *socialinės tvarkos modelius*, pastarąją sąvoką vartoja ir Grahame'as F. Thompsonas (2003).

elgesys yra savo naudos maksimizacija arba „[...] žmonės, veikdami esant apribojimams, kuriuos jiems uždeda jų išteklių, psichofizinė organizacija bei turima kompetencija, priima sprendimus [...], mėgina (nors jiems visai nebūtinai visada tai pavyksta) realizuoti nuoseklią tikslų aibę, pačiu geriausiu jiems prieinamu būdu panaudodami jiems pasiekiamą informaciją susidaryti nuomones apie aplinkinį pasaulį ir pasirinkdami veiksmus, kurie tokių nuomonių atžvilgiu yra geriausios jų tikslų įgyvendinimo priemonės“ (Norkus 2005b: 7). Neoinstitucionalistai teigia, kad socialinės tvarkos negalime paaiškinti vien tik kaip racionalių veikėjų veiksmų pasekmės. D. C. Northas (1990) teigia, kad realių veikėjų motyvacija yra gerokai sudėtingesnė nei *homo economicus* motyvacija, antra, veikėjai paprastai yra tik ribotai racionalūs, ir grįžtamasis ryšys daugelyje situacijų neveikia<sup>17</sup>.

D. C. Northas (1990: 27-35) teigia, kad veikėjų motyvacijos sudėtingumas ir ribotas racionalumas arba aplinkos dešifravimo sunkumai tarpusavio sąveikose sukelia netikrumą arba skatina transakcinių kaštų atsiradimą, kurį bandoma mažinti steigiant institucijas arba apribojimus. Transakcinių kaštų teorija teigia, kad sąveikos arba sutarčių sudarymas, įgyvendinimas ir priežiūra kainuoja. D. C. Northas (1990: 27-28), teigdamas, kad egzistuoja visa eilė transakcinių kaštų teorijų, pats išskiria dvi sudedamąsias transakcinių kaštų dalis: informaciniai kaštai ir įtvirtinimo kaštai. Informaciniai arba savybių nustatymo išmatavimo kaštai apima reikalingos informacijos atlikti veiksmui gavimo kaštus<sup>18</sup>. O įtvirtinimo kaštai yra kaina, kurią turime mokėti už tai, kad būtų laikomasi tarpusavio susitarimų ar žaidimo taisyklių<sup>19</sup>. Northas transakcinių kaštų teoriją naudoja makro

---

<sup>17</sup> Pavyzdžiui, daugelis žmonių yra linkę stresą sukeliančius darbus atidėlioti, tačiau taip tik padidinama įtampa, kai per kelias bemieges naktis pabaigiami darbai. Visgi retas kuris pasimoko ir keičia savo elgesį. Vienas iš ryškiausių RPP atstovų Jonas Elsteris (2007) šiuos reiškinius siūlo analizuoti per *trumparegystės* ir *toliaregystės* kategorijas.

<sup>18</sup> Pavyzdžiui, jeigu nebūtų kelių eismo taisyklių (institucijų, lemiančių eismo dalyvių elgesį), kiekvienas iš dalyvių turėtų žinoti visų kitų eismo dalyvių mintis (arba komunikuoti), siekdamas išvengti eismo chaoso.

<sup>19</sup> Tam, kad eismo dalyviai laikytųsi kelių eismo taisyklių, reikalingos priemonės, kurios priverstų juos jų laikytis. Tai gali būti „geras auklėjimas“ (socializacijos metu įdiegtos normos) arba policijos pareigūnai.

lygmens arba socialinės struktūros, arba socialinės tvarkos aiškinimui, o siauresnis transakcinių kaštų teorijos taikymas (R. Coase, O. E. Williamsonas) yra susijęs su tarpusavio sąveikų valdymo mechanizmų aiškinimu, pagal kurį transakciniai kaštai interpretuojami kaip sandorių planavimo, pritaikymo ir įgyvendinimo kaštai. Pirmasis transakcinių kaštų problemą iškėlė R. Coase (1937), teigdamas, kad skirtingo gamybos organizavimo būdo (rinkos ir firmos arba hierarchinės organizacijos formos) pasirinkimas priklauso nuo transakcinių kaštų (Williamson 1996; 2009).

Socialiniuose moksluose sąvoka *institucija* apibrėžta nevienareikšmiškai (Offe 2006; Ostrom 1986; Ostrom, Crawford 1995; Williamson 1996). D. C. Northas (1990: 3) institucijas apibrėžia taip: „Institucijos yra žaidimo visuomenėje taisyklės arba labiau formaliai žmonių sukurti apribojimai, kurie suteikia pavidalą žmonių sąveikoms“. Kaip nurodo E. Ostrom ir S. Crawford (1995), neoinstitucionalizme institucijos suprantamos kaip *taisyklės* ir todėl skiriasi nuo kitų teorinių mokyklų pabrėžiamų institucijų kaip *pusiausvyrų* (Austrų mokykla) ir institucijų kaip *normų* (RPP). Institucijos, formuodamos veikėjų tarpusavio sąveikas, tam tikras veiksmų galimybes atveria, o tam tikras riboja (North 1990), arba nurodo, kas yra būtina, kas draudžiama, o kas leidžiama (Ostrom 1986; 1990; Crawford, Ostrom 1995). Kitaip tariant, institucijos formuoja veikėjų elgesį nurodydamos, koks veiksmas yra galimas (šiuo atveju atveria veiksmų galimybes) ir koks veiksmas yra negalimas (tokiu atveju riboja veiksmų galimybes).

D. C. Northas (1990) skiria formalias ir neformalias institucijas. Formalios institucijos apima politines ir ekonomines taisykles (įstatymus) ir veikėjų tarpusavio sutartis. Šalia formalių institucijų egzistuoja neformalios institucijos – elgesio normos, papročiai. E. Ostrom (2005) skiria taisykles (bendrus nurodymus, ką veikėjai privalo, neprivalo ir gali daryti), normas (visuotinai priimtinus nurodymus, be išorinio įtvirtintojo, bet per kaltės ir

gėdos emocijas<sup>20</sup>), strategijas (strateginių veiksmų sekas tam tikroje taisyklių ir normų aplinkoje).

Tam, kad veikėjų veiksmai būtų struktūruoti arba, kad institucijos veiktų, reikalingi jas įtvirtinantys mechanizmai. Formalių institucijų atveju tai yra galimybė priversti veikėją patirti kaštus (sumokėti baudą už važiavimą autobusu be bilieto), o neformalių institucijų atveju tai yra kaltės ir gėdos emocijos. Šiuolaikinėse visuomenėse formalių institucijų įtvirtinimo funkciją atlieka valstybė – didžiausia šiuolaikinių visuomenių organizacija, turinti prievartos monopolį<sup>21</sup>. D. C. Northas (1990) nurodo, kad institucijų veikmės efektyvumas pirmiausia susijęs su jų įtvirtinimu.

Institucijos steigia socialinę tvarką arba socialinę struktūrą, kurios naudingumas šios struktūros nariams yra vertinamas dvejopai: kaip teikiančias kolektyvinę naudą visuomenei kaip visumai ir kaip teikiančias naudą tik tam tikroms socialinėms grupėms (Knight 1992).

Jackas Knightas (1992: 4-8) teigia, kad požiūris į institucijas kaip teikiančias kolektyvinę naudą visuomenei kaip visumai yra paremtas sutartimi. Taip institucijos iškyla kaip veikėjų tarpusavio susitarimų rezultatai, kuriuos galima analizuoti pasitelkiant Nasho pusiausvyros modelį<sup>22</sup> (Shepsle 2006; Elster 1995). Kitaip tariant, institucijos yra skirtingą derybinę galią turinčių veikėjų susitarimai, mažinantys tarpusavio sąveikų netikrumą, ir yra naudingos visiems susitarimo dalyviams. Šis požiūris į institucijas kaip į susitarimus, naudingus institucijų kūrėjams, dominuoja šiuolaikinėje institucijų analizėje (Knight 1992; Pierson 2004).

Tačiau alternatyvus požiūris nurodo, kad institucijos didina vienu socialinių grupių naudą kitų grupių sąskaita (Knight 1992: 8-9), be to, laikui

---

<sup>20</sup> Plačiau apie kaltės ir gėdos emocijų socialinę kilmę: Carroll E. Izard (1991).

<sup>21</sup> Reikia pažymėti, kad šalia valstybės veikia ir kiti institucijas įtvirtinantys veikėjai. Pavyzdžiui, narkotikų rinkoje mainai tarp pardavėjų ir pirkėjų įtvirtinami mafijos.

<sup>22</sup> „Nasho sprendimą sudaro keturi elementai. Pirma, turime nesutarimo tašką. [...] Antra, turime Parėto ribą, suprantamą kaip taškų aibę, kuriai turi priklausyti toks sprendimas. Trečia, turime pačią sprendimo sąvoką, nusakančią tai, kaip pasidalijama nauda, gaunama pereinant nuo nesutarimo taško prie Parėto ribos taip, kad atsispindėtų pusių santykinė derybinė galia. Ketvirta, darome prielaidą, kad vienintelė informacija, kurios reikia sprendimui pasiekti, yra Neumanno/Morgensterno informacija apie pusių naudingumus“ (Barry 2002: 31).

bėgant institucijos paryškina esamus galios skirtumus (Pierson 2004), ir institucijų teikiami rezultatai yra gerokai arčiau pasislinkę į galingesnių socialinių grupių pusę, nei kad rodo Nasho pusiausvyra (Offe 2006).

Institucijų poveikį veikėjams (individams ir kolektyviniams veikėjams) galima analizuoti dviem lygmenimis: mikro ir makro (Williamson 1996; Norkus 2003). Pirmasis lygmuo apima institucinę aplinką arba bendras žaidimo ar socialinę tvarką steigiančias taisykles, o antrasis – veikėjų sąveikų valdymo mechanizmus. Makro lygmeniui galime priskirti D. C. Northo darbus (1990; 2005; 2009), o mikro lygmeniui – O. E. Wiliamsono (1996; 2008) ir E. Ostrom (1990). O. E. Williamsonas (1996: 5) nurodo keturis mikro (valdymo mechanizmų) ir makro (institucinės aplinkos) skirtumus: 1. institucinė aplinka apibrėžia valdymo mechanizmų aplinką; 2. valdymo mechanizmai – tai individualių sąveikų lygmuo, kai institucinė aplinka – tai individualių sąveikų visumos; 3. skirtingas santykis su intencionalumu. Valdymo mechanizmus tiriantys mokslininkai nėra priėję prie bendro sutarimo dėl bendros valdymo mechanizmų tipologijos. Taip O. E. Williamsonas (1996) skiria *rinkas, hierarchijas* ir *hibridines formas*, W. G. Ouchis (1980) skiria *rinkas, biurokratijas* ir *klanus*, W. Streeckas ir P. C. Scmitteris (1985) išskiria *bendruomenes, rinką, valstybę, asociacijas*, E. Ostrom (1990) – *valstybę, rinką* ir *nei valstybę, nei rinką*, o kiti tyrėjai (Thomson et al. 1991; 2003; Ebner 2008) – *rinką, hierarchiją, tinklą*. Jeigu dėl hierarchijos ir rinkos kaip valdymo mechanizmų tarp tyrėjų egzistuoja sutarimas, tai apie trečiąjį valdymo būdą to paties pasakyti negalima. Šio trečiojo (ar net ketvirtojo) valdymo mechanizmo konceptualizacijos skirtumus lemia tai, kad autoriai neturi bendros visus valdymo mechanizmus aiškinančios teorijos. Šiame darbe integruojant J. S. Colemano ir E. Ostrom idėjas, siekiama pateikti bendrą valdymo mechanizmų teoriją, kuria remiantis skiriami trys valdymo mechanizmai: *rinkos, hierarchijos, ir savivaldos tinklai*.

Kitame skyriuje gilinamasi į valdymo mechanizmus, kurių analizei skirta didžioji šio darbo empirinės dalies dalis.

### 1.2.2. Valdymo mechanizmų teorija

Esminė problema kalbant apie valdymo mechanizmus yra organizacijų ir valdymo mechanizmų skirtis. Neoinstitucionalizme valdymo mechanizmų taikiniai yra individai ir organizacijos, kurios pačios yra atitinkamas sąveikų valdymo mechanizmas. Tokia organizacijų samprata skiriasi nuo tradicinio organizacijų įsivaizdavimo.

Tradicinę organizacijų sampratą tiksliai išreiškia Peteris M. Blau ir W. Richardas Scottas (1963), kurie nurodo, kad tai, kas dažniausiai yra suprantama kaip organizacija (bažnyčia, NVO, firma, įstaiga, valstybė), yra specifinė socialinio organizavimo – žmonių elgesio reguliarumai, išskylantys dėl socialinių, o ne psichologinių veiksnių, forma. Tai, kas atskiria *organizaciją* (arba tai, ką autoriai įvardina kaip *formalią organizaciją*) nuo *kitų* socialinio organizavimo formų, yra sąmoningas *organizacijos* steigimas siekiant tam tikrų tikslų. O kitos socialinės organizacijos formos (šeima, draugai, bendruomenė, rinka) išskyla spontaniškai kaip socialinių sąveikų pasekmės<sup>23</sup>.

Neoinstitucionalizmas, išskirdamas skirtingus valdymo mechanizmus<sup>24</sup> ir juos steigiančias formalias ir neformalias institucijas, peržiūri tradicinę organizacijų teoriją. Pirmiausia, valdymo mechanizmai steigia koordinuotas sąveikų struktūras arba, kaip nurodo E. Ostrom (1990), organizuoja tarpusavio sąveikas, kurių pasekmė yra organizacija. Veikėjų sąveikos yra koordinuotos tiek rinkoje, tiek hierarchijoje, tiek tinkle, tik tai daroma skirtingais būdais.

---

<sup>23</sup> Aštuntojo dešimtmečio pabaigoje Vakarų šalyse buvo siekiama „išlaisvinti“ natūralų, spontanišką žmonių veiklos koordinavimo būdą – rinką – nuo valstybės (Slater, Tonkiss 2004: 214-219). Tačiau rinkos santykiai neatsiranda natūraliai, jiems reikalinga tam tikra institucinė struktūra, kurią įtvirtina prievartos monopolį demokratijose turinti organizacija – valstybė. Kaip pavyzdį galima nurodyti RTM diegimą siekiant steigti kvazi rinkas. Rinkos ir valstybės santykį taikliai apibūdina E. Ostrom (1990: 15): „Rinka negali ilgai veikti be ją palaikančių pamatinių viešųjų institucijų. Lauko sąlygomis viešosios ir privačios institucijos dažnai yra persipynusios ir priklauso vienos nuo kitų, o ne egzistuoja izoliuotuose pasauliuose“.

<sup>24</sup> Reikia pažymėti, kad patys neoinstitucionalizmo atstovai labiau linkę analizuoti alternatyvių valdymo mechanizmų privalumus ir trūkumus konkrečių sąveikų valdymo atveju (Coase 1937; Williamson 1996; 2008; Ostrom 1990; Moe 1984), tačiau patys šių mechanizmų vidinės mechanikos per daug nenagrinėja. Nors yra vaisingų bandymų (Menard 2005)



Rinkoje koordinavimo funkciją atlieka kainos mechanizmas, hierarchijoje – įsakymas, tinkle – bendradarbiavimas (Thompson et al. 1991; Thompson 2003). Tris valdymo mechanizmus galima skirti tarpusavyje priklausomai nuo to, kas ką kontroliuoja<sup>25</sup>. Rinkoje veikėjai valdo tik savo veiksmus, bet nevaldo kitų veikėjų veiksmų, hierarchijoje - valdo kitų, bet ne savo, tinkle – valdo savo ir kitų veiksmus. Antra, valdymo mechanizmai steigia organizacijas, kurios vėlgi valdomos atitinkamais mechanizmais<sup>26</sup> (Masten 1993). Trečia, konkretus valdymo mechanizmas gali būti steigiamas sąmoningai (formaliomis institucijomis) arba gali išsivystyti spontaniškai (neformaliomis institucijomis). Taip firma ar įstaiga yra steigiamas ir palaikoma didžia dalimi formaliomis institucijomis, kai šeima didžia dalimi valdoma neformaliomis institucijomis<sup>27</sup>.

### 1.2.2.1. Rinka

Rinka yra populiarus sąvoka kalbant apie daugelį socialinių reiškinių (Slater, Tonkiss 2004). Galima išskirti bent dvi rinkos reikšmes (Menard 2005). Pirmą, rinka – tai mainų arba sąveikų organizavimo būdas. Antra, rinka yra šiuolaikinių ekonomikų apibūdinimas. Pirmoji reikšmė yra siaura ir žymi tam tikrą sąveikų koordinavimo būdą, o antroji reikšmė yra plati ir žymi visą institucijų aibę, kuriomis grįstos šiuolaikinių liberalių šalių ekonominės sistemos. Šiame darbe sąvoka *rinka* vartojama pirmąja, siaura prasme.

Socialiniuose moksluose egzistuoja bent trys rinkos teorijos. G. F. Thompsonas (2003) išskiria *austriškąją* ir *neoklasikinę* rinkos teorijas. C. Menardas (2005) išskiria ir neoinstitucionalistinę rinkos teoriją.

---

<sup>25</sup> Ši valdymo mechanizmų koncepcija atsiremia pirmiausia į Jameso S. Colemano (2005) valdžios santykių teoriją bei į E. Ostrom (1990) savivaldos mechanizmo analizę.

<sup>26</sup> Pavyzdžiui, įstaiga, kaip hierarchišku valdymu steigiamas viešojo sektoriaus organizacija, paprastai valdoma hierarchijomis (pavyzdžiui, ministerija formuoja savo agentūrų veiklos turinį), tačiau gali būti valdoma ir rinkos pagalba (pavyzdžiui, ministerijai pavaldžios agentūros savanoriškai dalyvauja ministerijos organizuojamuose viešuosiuose pirkimuose).

<sup>27</sup> Reikia pažymėti, kad ir šeima vis labiau tampa valdoma formaliomis institucijomis. Pavyzdžiui, vaikų ir tėvų tarpusavyje santykių reguliavimas teisės aktų forma ar sutuoktinių tarpusavyje santykių reguliavimas vedybine sutartimi.

Neoklasikinė ekonomikos teorija rinką aiškina kaip pastoviai kintančią žmonių grupę, kurios viena dalis yra gėrybių pardavėjai, o kita dalis pirkėjai. Paslaugų pardavėjų ir pirkėjų tarpusavio veiksmus koordinuoja kainos mechanizmas. Nesant kainos mechanizmui, kiekvienas sistemos dalyvis turėtų būti pilnai informuotas arba žinoti ką ir kiek gamina kiti. Taip kainos mechanizmas atlieka informacijos perdavimo funkciją. Kaip nurodo Robertas Dorfmanas (1967: 21) egzistuoja skirtingos rinkos (konkurencinės rinkos, monopolijos, oligopolijos), kurių tarpusavio skirtumus apibūdina pardavėjų skaičius. Didžioji dalis neoklasikų<sup>28</sup> teigia, kad konkurencinė rinka (jeigu nepaisysime rinkos ydų<sup>29</sup>) yra Parėto efektyvi arba veda į resursų paskirstymo situaciją, kai nei vienas iš mainų dalyvių negali pagerinti savo padėties nepablogindamas kito mainų dalyvio padėties (Feldman, Serrano 2006). Efektyviomis pagal Parėto yra visa aibė pusiausvyrų, tačiau vienos iš jų yra labiau socialiai priimtinos, o kitos mažiau. Konkrečios pusiausvyros pasirinkimą ir naudingumą nagrinėja socialinio pasirinkimo teorija.

Neoklasikai ir austrai rinkos mechanizmą vertina kaip efektyviausią resursų paskirstymo mechanizmą, tačiau tarp šių teorinių krypčių egzistuoja skirtumai. Pirma, skiriasi teorinių mokyklų požiūris į rinkos generuojamus rezultatus (Thompson 2003). Neoklasikams konkurencinės rinkos rezultatai veda į pusiausvyras, o austrams rinka negeneruoja galutinės pusiausvyros, o yra veikėjų veiksmus per grįžtamąjį ryšį kreipiantis procesas. Antrasis skirtumas yra susijęs su požiūriu į informaciją (Cowen, Crampton 2003). Nors abi teorinės kryptis nurodo rinkos kaip informacijos trūkumo problemos sprendimą, tačiau austrams rinka eliminuoja informacijos asimetriją sužadindama adaptyvius veikėjų veiksmus, o neoklasikams rinka informacijos asimetrijos problemos nesprenžia, nes jos būviams yra naudingas vienai iš mainų pusių.

---

<sup>28</sup> Šią tezę arba pirmąją gerovės ekonomikos teoremą kvestionuoja neoklasikas, Nobelio premijos ekonomikos srityje laurėtas, Josephas E. Stiglitzas (2003).

<sup>29</sup> J. E. Stiglitzas (1986: 83-93) išskiria šias rinkos ydas: 1. Konkurencijos nesėkmės – arba monopolijos; 2. Viešosios gėrybės; 3. Išoriniai poveikiai arba kaimynystės problema; 4. Nepilnos rinkos; 5. Informacijos asimetrija.

Trečioji, neoinstitucionalistinė, rinkos teorija į sąveikų valdymą rinkos mechanizmu siūlo žvelgti pro transakcinių kaštų perspektyvą, kas skatina į rinką žvelgti kaip į vieną iš galimų sąveikų valdymo mechanizmų. Konkretaus valdymo mechanizmo pasirinkimas priklauso nuo transakcinių kaštų dalies visuminiuose kaštuose (Williamson 2009). Kitaip tariant, kartai sąveikas pigiau yra organizuoti rinkos pagalba, o kartais hierarchija ar tinklu. Šiuo aspektu neoinstitucionalizmas skiriasi nuo neoklasikų ir austrų ekonominių teorijų, kuriose teikiama pirmenybė rinkos mechanizmui. C. Menardas (2005), lygindamas neoinstitucionalistinę su neoklasikine rinkos teorija, nurodo šiuos skirtumus: 1. Rinkos yra steigiamos atitinkamomis institucijomis arba taisyklėmis; 2. Kainos nekoordinuoja veikėjų sąveikas, bet siunčia veikėjams signalus apie veiksmų galimybes; 3. Veikėjai daro poveikį kainų signalams; 4. Rinkos negali veikti atskirai nuo kitų valdymo mechanizmų (tinklų ar hierarchijų).

Neoinstitucionalistinė rinkos analizė yra naudinga analizuojant viešąją politiką ir konkrečiai ASP sistemą (plačiau 1.4.3. skyrius). Aštuntojo dešimtmečio pabaigoje pradėtos pokarinių gerovės valstybių reformos didžia dalimi buvo sutelktos ties rinkos mechanizmo diegimu viešųjų paslaugų valdymo srityje. Neoinstitucionalizmas išryškindamas institucijų svarbą rinkos mechanizmo funkcionavime praturtina vykdytų reformų ir jų rezultatų analizę.

#### **1.2.2.2. Hierarchija**

G. F. Thomsonas (2003) esminėmis hierarchijos charakteristikomis įvardina – taisyklės ir valdžios santykius. Taisyklės ir įsakymai eksplicuoja kokio veiksmo norima ir kokio tikslo siekiama ir taip koordinuoja veikėjų sąveikas arba steigia imperatyviai koordinuotą grupę - „Korporatyvi grupė, kurios nariai dėl savo narystės patiria legitimuotą imperatyvią kontrolę, tai yra „valdžiai“, bus vadinama „imperatyviai koordinuota“ grupė“ (Weber 1947: 153). Būtent imperatyvus individų veiksmų valdymas siekiant tam tikrų tikslų ir sudaro vieną iš esminių hierarchijos elementų. Kitas hierarchijos elementas yra

valdžios santykiai - „vieno veikėjo valdžios kitam santykis egzistuoja tada, kai pirmasis turi teisę kontroliuoti tam tikrus kito veiksmus“ (Coleman 2005: 71). Valdžios santykiai reiškia, kad kiekvienas žemesnis hierarchijos lygmuo įgyvendina aukštesnio lygmens nustatytus tikslus ar reikalavimus ir kiekvienas žemesnis lygmuo turi vis mažiau sprendimų priėmimo autonomijos (arba galimybių manevruoti) lyginant su aukštesniu.

Turbūt didžiausią poveikį hierarchijų analizei socialiniuose moksluose padarė Maxas Weberis, kurio biurokratijos, kaip vienos iš valdžios rūšių specifinio atvejo, samprata iki šiol pateikiama, kaip chrestomatinė, kalbant apie viešąjį valdymą. M. Weberis (1947: 324) išskyrė tris valdžios formas (*charizmatinę, tradicinę, teisinę-racionalią*), kurios tarpusavyje skiriasi priklausomai nuo imperatyvios kontrolės legitimavimo būdų. Weberio išskirtos valdžios rūšis leidžia kalbėti apie tris idealiuosius valdžios arba hierarchijos tipus, tačiau pats Weberis neeksplikavo valdžios santykių mikro „mechanikos“, kurią vaisingai galime atskleisti remdamiesi RPT ir naujojo institucionalizmo analitinėmis priemonėmis. Iš RPT pozicijų Weberio išskirtus valdžios santykius kaip teisių į veiksmų kontrolę mainus analizuoja J. S. Colemanas (2005). Neoinstitucionalizmas šią analizę praturtina formalių ir neformalių institucijų sąvokomis. J. S. Colemanas (2005: 76-85), analizuodamas savanoriškai kuriamus valdžios santykius, išskiria dvi tokių santykių rūšis: *konjunkcinius* ir *disjunkcinius*. Konjunkciniai valdžios santykiai pasižymi savanorišku teisės į savo veiksmų kontrolę perdavimu, siekiant asmeninės naudos, tačiau nesant aiškaus, išorinio atlygio. Disjunkciniai valdžios santykiai yra savanoriškas teisės į savo veiksmų kontrolę perdavimas, siekiant asmeninės naudos, tačiau esant aiškiam ir išoriniam atlygiui. D. C. Northo (1990) išskirtos formalios ir neformalios institucijos, leidžia kalbėti apie valdžios santykius, kurie yra aiškiai abiejų pusių suvokiami ir detalizuojami, numatant sutarties pasekmes abiem pusėm (formalios institucijos), ir valdžios santykiai, kurie yra palaikomi socialinių normų ir nėra abiejų pusių suvokiami ir aiškiai apibrėžti. Taip galime išskirti keturias valdžios santykių formas: *konjunkciniai - formalūs*,

*konjunkciniai - neformalūs, disjunkciniai - formalūs, disjunkciniai – neformalūs.*

Konjunkciniai formalūs valdžios santykiai. J. S. Colemanas (2005: 78) iliustruoja konjunkcinius valdžios santykius taip: „Pavyzdžiui, jei pasiklydau ir manau, kad kitas asmuo žino kelią, būtų visai racionalu tam asmeniui suteikti įgaliojimus“. Tai yra sąmoningas savo veiksmų kontrolės teisės perdavimas, siekiant sau naudos. Ryškiausias konjunkcinių formalių santykių pavyzdys šiuolaikinėse visuomenėse yra politinė sistema. Individai deleguoja dalį savo suvereniteto atstovams, tikėdamiesi, kad jie efektyviau išspręs bendrabūvio problemas. Thomaso H. Marshallo (2000) teisių koncepcija atspindi socialinių pokyčių grandinę, kai vis daugiau bendrabūvio problemų yra deleguojama spręsti atstovams. Nuo aštuntojo dešimtmečio pabaigos, prasideda atvirkštinis procesas, įgyjantis atsakomybės privatizacijos ir piliečių vaidmens formuojant ir įgyvendinant politinius sprendimus didinimo pavidalus.

Konjunkciniai neformalūs valdžios santykiai atitinka M. Weberio išskirtus charizma grįstus valdžios santykius. J. S. Colemanas (2005: 79) kritikuoja M. Weberį už tai, kad jis charizmatinius valdžios santykius aiškino kaip neracionalius<sup>30</sup> (t.y. nepagrįstus instrumentiniu racionalumu) ir juos siejo su asmens, kuriam perduodama veiksmų kontrolės teisės, išskirtinėmis savybėmis: „Weberis, sukūręs charizmatiškos valdžios sąvoką, nepaaiškina, ar charizma, talentas yra kažkas tokio, ką asmuo *turi*, ar tai yra kažkas, kas *atrodo, kad jis turi*“. Kitaip tariant, perduodami charizmatiškam asmeniui, savo veiksmų kontrolės teisės, individai tikisi, kad tai išspręs jų tam tikras problemas. Skirtingai nuo formalių, valdžios santykių dalyviai tarpusavio sąveikų sistemas grindžia tradicijomis, normomis. Konjunkcinių neformalių valdžios santykių pavyzdžiai yra religija, socialiniai judėjimai.

Disjunkciniai formalūs valdžios santykiai, kai veikėjų sudarytoje, aiškiai apibrėžtoje sutartyje yra eksplikuojama kokių veiksmų kontrolės teisės yra perduodamos kitam veikėjui ir kas suteikiama mainais už veiksmų

---

<sup>30</sup> M. Weberis (1947: 328) nurodo, kad charizmatinė valdžia yra grįsta: „atsidavimu specifiniam ar išskirtiniam šventumui, heroizmui ar išskirtiniam individualaus asmens charakteriui“.

kontrolės teises. Ši valdžios santykių forma atitinka M. Weberio išskirtą teisinę racionalią valdžios formą. M. Weberis prognozavo, kad teisinė - racionali valdžios forma įsiviešpataus socialiniame pasaulyje, ir tai yra susiję su „pasaulio atkerėjimo“ procesu (Gerth, Mills 1946: 51-55). Kitaip tariant, hierarchinių santykių steigimą tradicija arba neformaliomis institucijomis vis labiau keičia ir galiausiai išstums formalios institucijos. Formalių institucijų plėtra iššaukia valstybės, kaip didžiausios šiuolaikinių visuomenių organizacijos, vaidmens individų gyvenimuose augimą, nes valstybė yra pagrindinis formalių institucijų įtvirtintojas. Valstybės vaidmens augimas ir galios augimas pirmiausia reiškiasi kasdienio gyvenimo biurokratizacijoje arba vis didesnė dalis veiksmų, kuriuos atliekame savo kasdieninėje veikloje, yra kontroliuojami, reguliuojami taisyklių. Tokios kontrolės rezultatai buvo pradėti aktyviai kritikuoti Vakarų visuomenėse tiek iš politinės dešinės, tiek iš politinės kairės aštuntajame dešimtmetyje (Offe 2000). Dešiniojo flango kritikai (Austrijos ekonominė mokykla ir viešojo pasirinkimo mokykla) savo kritiką koncentravo ties totalitarizmo atsiradimu (Hayek 2002) ir ekonominiu neefektyvumu (Olson 1971; Niskanen 2003). Iš politinės kairės (kritinė mokykla) biurokratizacija kritikuojama už gyvenamojo pasaulio kolonizaciją.

Disjunkciniai neformalūs valdžios santykiai atitinka M. Weberio išskirtus tradicija grįstus valdžios santykius. Valdžios santykiai, kai vieno asmens veiksmų kontrolę vykdo kitas asmuo, yra grindžiami tradicija. Tačiau skirtingai nuo konjunkcinių, asmenys, netekę dalies savo veiksmų kontrolės teisių, gauna „užmokestį“. Tokių valdžios santykių pavyzdys gali būti tradicinę šeimą sudarančių vyro ir žmonos santykiai. Žmona atiduodama savo veiksmų kontrolės teises vyrui, gauna vartojimo ar savirealizacijos poreikių tenkinimo priemones<sup>31</sup>.

ASP analizei ypač svarbūs yra disjunkciniai formalūs ir konjunkciniai formalūs valdžios santykiai, ties kuo iš esmės yra sutelkti viešojo

---

<sup>31</sup> Visuomenėje egzistuojantys tradicinio vyriškojo elgesio garbės kodeksai arba neformalios institucijos aiškiai apibrėžia vyro, kaip šeimos galvos, kaip šeimos maitintojo funkcijas. Jeigu vyras neatlieka šių funkcijų, tada aplinkiniai kelią klausimą „koks tu vyras?“. Reikia pažymėti, kad šiuolaikinėse visuomenėse šių „vyriškų“ funkcijų valdymas neformalių institucijų pagalba nyksta.

administravimo ir politikos mokslo tyrimų, nes didelė dalis ASP sistemos reformų buvo būtent nukreiptos į šių santykių pokyčius (plačiau 1.4.2 ir 1.4.5. skyriai). Be to, svarbūs yra ir disjunkciniai neformalūs valdžios santykiai, nes čia vykstantys pokyčiai transformuoja ASP sistemos tikslus ir funkcijas, bei yra organiškai susiję su disjunkcinių ir konjunkcinių formalių valdžios santykių pokyčiais (plačiau 1.4.1. ir 1.4.4. skyriai).

### 1.2.2.3. Savivaldos tinklai

Tinklų, kaip atskiro sąveikų valdymo mechanizmo, žinomiausią institucinę analizę transakcinių kaštų perspektyvoje pateikia E. Ostrom (1990). Reikia pažymėti, kad tyrėja nevartoja sąvokos *tinklas*, bet kalba apie *savivaldą* (angl. *Self-governance*) mechanizmą, kurį priešpriešina išorinio veikėjo valdomoms ar prižiūrimoms sąveikoms. Būtent *savivalda* šiame darbe yra išskiriama kaip esminė tinklų savybė<sup>32</sup>. Savivalda reiškia, kad tinklo nariai patys konstruoja sutartis pagal tai kokią informaciją jie turi ir asmeninis jų interesas skatina juos vienas kitą prižiūrėti ir pranešti apie pažeidimus (Ostrom 1990; 17). Tam, kad tinklo dalyviai galėtų vienas kitą prižiūrėti ir kontroliuoti, reikia, kad tinklo narių teisės į savo ir vienas kito veiksmų kontrolę būtų vienodos arba lygios. Kitaip tariant, vienas tinklo narys turi tokias pat teises kito nario veiksmų kontrolei, kaip ir kitas narys jo veiksmų kontrolei. Savęs valdymo mechanizmai gali būti steigiami formaliais ir neformaliais institucijomis arba kaip nurodo G. F. Thompsonas (2003) tinklai gali būti organizuoti ir patys

---

<sup>32</sup> Reikia pažymėti, kad kitų naujojo institucionalizmo perspektyvoje dirbančių tyrėjų (Ouchi 1980; Streeck ir Schmitter 1985; Powell 1990) pateiktos analizės neleidžia aiškiai atskirti vieną valdymo mechanizmą nuo kito, nes jie tinklus apibrėžia kaip bendradarbiavimo sistemas, paremtas tarpusavio pasitikėjimu ir komunikacija. Tuo tarpu tyrimai rodo, kad jeigu veikėjai negali kontroliuoti partnerių veiksmų, jie nekooperuos (Hayashi, Ostrom, Walker, Yamagishi 1999), vien komunikacijos nepakanka kooperacijai, reikia, kad nariai turėtų teises vienas kitą prižiūrėti ir sankcionuoti (Ostrom, Walker, Gardner 1992).

savę susiorganizavę. Šių dviejų tinklo aspektų išskyrimas leidžia aiškiau atskirti tinklus kaip valdymo mechanizmą nuo kitų valdymo mechanizmų<sup>33</sup>.

Galime išskirti du idealiuosius tinklų tipus. Pirma tai neformaliomis institucijomis arba spontaniškai išsivystę savivalda grįsti tinklai. Antra tai formaliomis institucijomis steigiami savivaldos tinklai.

Neformaliomis institucijomis steigiamos savivaldos pavyzdžių pateikia Robertas D. Putnamas (2001: 239), detaliai išanalizavęs formaliomis institucijomis steigiamų savivaldos tinklų Italijoje efektyvumo priklausomybę nuo egzistavusių neformaliomis institucijomis grįstų tinklų: „Šiaurėje savitarpiškumo normas ir pilietinio angažuotumo tinklus įkūnijo gynybinės draugijos, gildijos, tarpusavio pagalbos bendrijos, kooperatyvai, profsajungos ir net futbolo klubai bei literatūrinės organizacijos“. Neformaliomis institucijomis grįsti savivaldos tinklai formuojasi ilgą laiką tarpą. Pavyzdžiui, E. Ostrom (1990: 58-101) pateikia savivaldos tinklų, veikiančių šimtmečiais, institucinę analizę.

Jeigu neformaliomis institucijomis grįsta savivalda „auga savaime“ veikiant esamam neformalių ir formalių institucijų tinklui, tai formaliomis institucijomis steigiamą savivaldą pasižymi gali būti kuriama greitai ir nepriklausomai nuo esamo neformalių institucijų konteksto. Formalių ir neformalių institucijų nesuderinamumas yra esminė taip vadinamos pilietinės visuomenės kūrimo problema, ypač ryškiai matoma pokomunistinėse šalyse. Kaip pavyzdį galima nurodyti atvejus, kai formaliomis institucijomis sudaromos galimybės piliečiams, paslaugų vartotojams, darbuotojams

---

<sup>33</sup> Tai, kad šių požymių ignoravimas sukelia sunkumus išskiriant tinklus, kaip atskirą mechanizmą, galima iliustruoti mafijos pavyzdžiu. Tyrėjai (Thompson et al. 1991) nurodo, kad mafija yra vienas iš tinklo pavyzdžių. Mafijos narių tarpusavio sąveikas Pino'as Arlacchis (1998: 58) apibūdina taip: „Mafijozai veikia ne paskirai, jų veikla yra didesnės ar mažesnės giminių, draugų ar šeimos grupės, vadinamos *cosca* bendradarbiavimo rezultatas. [...] *Cosca* saugo savo narius, turinčius problemų su teisingumu, kartu pasiruošusi suteikti tokias paslaugas, kam jų reikia. Grupės vadas per savo ryšius su oficialiąja valdžia ar su jį globojančiu deputatu bando pasukti teismo procedūrą suimtojo *picciotto* (gaujos nario) naudai, kartu garantuodamas jo šeimai finansinę ir teisinę paramą“. Mafijoje nėra vienodo veiksmų kontrolės teisių paskirstymo. Mafijos galva, turi didesnes teises kontroliuoti kitų mafijos narių veiksmus.



dalyvauti sprendimų formavimo ir priėmimo procese, tačiau nesant atitinkamo neformalių institucijų pagrindo, dalyvavimo politika neveikia<sup>34</sup>.

Analizuojant šiuolaikinių ASP sistemų požymius daugiausia dėmesio skiriama formaliomis institucijomis steigiamai savivaldai, nes vykdant viešojo valdymo reformas nuo XX a. paskutinio dešimtmečio Vakarų šalyse daug dėmesio skiriama bendruomenių steigimui, piliečių dalyvavimui viešajame valdyme skatinimui (plačiau 1.4.5. skyrius).

### 1.2.3. Socialinės raidos teorija

Neoinstitucionalizmo teorinėje perspektyvoje egzistuoja savita, tačiau kartu ir nehomogeniška socialinės raidos teorija (Gorges 2001). Socialinė raida tai institucijų kaita. Visgi žvelgdami į žmonijos istoriją matome, kad didžioji jos dalis yra santykinai ilgi „ramybės“ periodai, pažymėti trumpais „neramumo“ laikotarpiais, kurių metu ir gali įvykti instituciniai pokyčiai. Socialinės raidos procesą galime geriau suprasti pasitelkdami ėjimu miško takais analogiją. Kiekvienas takelis žymi santykinai pastovų istorinį laikotarpį, kurio stabilumą sąlygoja institucijų ir organizacijų simbiozė. Tuo tarpu takelių išsišakojimai ar kryžkelės žymi institucinio pokyčio galimybes, kai galima eiti toliau, ta pačia kryptimi, tačiau galima pasirinkti ir visai kitos krypties taką. Santykinai stabiliems ir ilgiems istorinės raidos periodams analizuoti naudojama priklausomybės nuo tako (angl.: *path dependency*) teorija, o institucinių pokyčių galimybių periodai įvardinami kaip kritinės konjunktūros (angl.: *critical juncture*) (Capoccia, Kelemen 2007).

Institucinio pokyčio *galimybė* atsiranda tam tikrais laikotarpiais, veikiant išoriniams ir vidiniams veiksniams. Reikia pažymėti, kad kritinė konjunktūra nebūtinai pasižymi institucijų pokyčiu, nes tai yra „reliatyviai trumpas laiko periodas, kurių metų substanciškai padidėja tikimybė, kad

---

<sup>34</sup> Pavyzdžiui, Lietuvos profesinėse sąjungose dalyvauja mažiau nei 20 proc. visų darbuotojų, nors egzistuoja atitinkamos formalios institucijos, trūksta tradicijos arba neformalių institucijų, kurių trukumą galėtų kompensuoti papildomos formalios institucijos (Kasiliauskas 2008: 18-29).

veikėjų priimami sprendimai iššauks pokyčius“ (Capoccia, Kelemen 2007: 348). Kritinės konjunktūros metu egzistuojanti institucinė struktūra gali būti pakeista nauja, gali būti tiesiog išardyta, o gali išlikti be pakeitimų (Offe 2006).

Institucinis pokytis gali įgyti keturias formas: *institucijų pakeitimas*, *institucijų sluoksniavimas*, *plaukimas pasroviui*, *virsmas* (Streeck, Thelen 2005; Mahoney, Thelen 2009). Institucinis pakeitimas (angl.: *displacement*) reiškia, kad egzistuojanti institucinė struktūra yra išardoma arba vyksta deinstitucionalizacijos procesas<sup>35</sup> ir yra diegiama nauja institucinė struktūra arba vyksta institucionalizacijos procesas. Institucinis sluoksniavimas (angl.: *layering*) išreiškia naujų institucijų diegimą, neardant jau egzistuojančių. Plaukimas pasroviui (angl.: *drift*) reiškia, kad pasikeitus išorinėms aplinkybėms, instituciniai pokyčiai nedaromi, kas laikui bėgant gali akumuliuotis į esminius pokyčius. Virsmas (angl.: *conversion*) – egzistuojančios institucijos yra naujai interpretuojamos, kas iššaukia naują jų veikmę.

Institucinio keičiasi veikiant išoriniams ir vidiniams veiksniams (Capoccia, Kelemen 2007). Clausas Offe (2006) išskiria tris institucinio pokyčio šaltinius. Pirma, keičiantis galios santykiams tarp veikėjų, atsiranda esamų susitarimų arba institucijų peržiūrėjimo poreikis (pavyzdžiui, tradicinio šeimos modelio nesuderinamumas su naujais vyrų ir moterų vaidmenimis). Antra, esamos institucinės struktūros nesuderinamumas su pasikeitusiais ekonominiais, demografiniais, technologiniais veiksniais (pavyzdžiui, tradiciniu šeimos modeliu grįstu neapmokamo moterų darbo namuose nesuderinamumas su senėjančia ir rizikos<sup>36</sup> visuomene). Trečia, nesuderinamumai tarp atskirų institucinių struktūrų (pavyzdžiui, nesuderinamumas tarp aukštojo mokslo ir darbo rinkos institucijų). Be to, veiksniai, iššaukiantys institucinius pokyčius, taip pat skiriasi pagal savo veikmės trukmę, kuri gali būti ilgalaikė ir trumpalaikė (Pierson 2004).

---

<sup>35</sup> Clausas Offe (2006) deinstitucionalizaciją apibrėžia kaip egzistuojančių institucijų išardymą jų nepakeičiant kitomis.

<sup>36</sup> Rizikos visuomenė čia suprantama A. Giddenso ir U. Becko prasme.

Institucinio pokyčio rezultatai gali pasireikšti greitai, tačiau, kaip nurodo P. Piersonas (2004: 90): „didelė dalis pasekmių, kuriomis domisi socialiniai mokslininkai, pasireiškia tik per ilgą laikotarpį“.

Jeigu kritinės konjunktūros, kada atsiranda institucinio pokyčio galimybės, laiko tiesėje sudaro tik santykinai labai trumpus laiko periodus<sup>37</sup>, todėl yra svarbu išsiaiškinti, kas gi palaiko institucinių struktūrų stabilumą. Problema yra tame, kad egzistuojanti institucinė struktūra nebūtinai yra efektyvi ar efektyviausia konkrečiu atveju (North 1990). Northas (1990), besiremdamas Paulo Davido idėja apie tai, kad efektyvesnė technologija nebūtinai išstumia mažiau efektyvią<sup>38</sup>, formuoja tezę, kad esminės veiksniai, sąlygojantys institucijų „išalą“, yra didėjanti grąža (angl.: *increasing returns*) ir dideli transakciniai kaštai.

Didėjanti grąža arba teigiamas grįžtamasis ryšys<sup>39</sup> (angl.: *positive feedback*) yra proceso, įvardinamo kaip priklausomybė nuo tako, vidinis mechanizmas. Priklausomybė nuo tako reiškia, kad „vieną kartą padarytas pasirinkimas tolesnę raidą „užrakina“ tam tikroje veikimo erdvėje ir nors šioje veikimo erdvėje yra galima tolimesnė pažanga, tačiau jos rezultatai gali būti chroniškai suboptimalūs, palyginus su tais, kokių buvo galima pasiekti einant kitu keliu“ (Norkus 2008: 545). Jeigu dėl priklausomybės nuo tako raiškos šalių ekonomikose diskutuojama<sup>40</sup>, tai politikos srityje, kurią galime apibrėžti kaip sprendimų, valdančių bendrabūvį, priėmimas ir įgyvendinimas arba formalių institucijų ir jų įtvirtinimo mechanizmų steigimas ir įgyvendinimas,

---

<sup>37</sup> Capoccia ir Kelemenas (2007) nurodo, kad kritinės konjunktūros periodas yra trumpesnis nei dešimtmetis.

<sup>38</sup> Kaip pavyzdį galima nurodyti tą faktą, kad viena populiariausių naršyklė interneto vartotojų tarpe yra 2000 metais pasirodžiusi naršyklė „Internet Explorer 6“, kuri tiek funkcionalumo, tiek saugumo atžvilgiais yra prasčiausia.

<sup>39</sup> Kaip nurodo P. Piersonas (2004: 22) sąvokos *didėjanti grąža* ir *teigiamas grįžtamasis ryšys* apibūdina tą patį mechanizmą. Skirtumas tas, kad *didėjanti grąža* yra ekonomistų sąvoka, tuo tarpu sąvoka *teigiamas grįžtamasis ryšys* į socialinius mokslus atėjo iš kibernetikos ir plačiausiai yra naudojama psichologijos teorijose. Teigiamą grįžtamąjį ryšį galima vaizdžiai iliustruoti priklausomybės nuo alkoholio formavimosi proceso pavyzdžiu. Asmuo, išgyvenantis neigiamas emocijas, gali bandyti jų atsikratyti alkoholiu, kurio sukeltos teigiamos emocijos ir „saugumo jausmas“ didina tikimybę, kad sekantį kartą susidūrus su problemomis vėlgi bus vartojamas alkoholis.

<sup>40</sup> Priklausomybės nuo tako ryškiausias proponentas ekonomikoje yra P. A. Davidas (2003), tuo tarpu oponentai yra Stan J. Liebowitz ir Stephen E. Margolis (2003).

priklausomybė nuo tako ypač ryški. Kaip nurodo P. Piersonas (2004: 30) teigiamas grįžtamasis ryšis politikoje yra stiprus, nes politikoje „nėra efektyvumą skatinančių konkurencijos ir mokymosi iš klaidų mechanizmo, trumpesni politinių veikėjų laiko horizontai“<sup>41</sup>, stiprus *status quo* įdiegtas į politines institucijas<sup>42</sup>.

### 1. 3. Asmeninės socialinės paslaugos gerovės valstybės pokyčių perspektyvoje

ASP yra specifinė socialinės pagalbos<sup>43</sup> institucinė ir organizacinė struktūra, susiformavusi auksiniame gerovės valstybės amžiuje (1945-1980 m.). Socialinės pagalbos institucinės ir organizacinės struktūros raidą galime matyti kaip kryptingą fluktuaciją tarp viešosios ir privačios srities<sup>44</sup>, vis labiau slenkant į viešąją sritį. Atskiros socialinės pagalbos institucinės ir organizacinės struktūros susiformuoja kaip kritinės konjunktūros metu priimtų ir įgyvendintų sprendimų rezultatas, veikiant teigiamam grįžtamajam ryšiui. Priklausomybės nuo tako mechanizmas užtikrina esamos socialinės pagalbos institucinės ir organizacinės struktūros išlikimą ir stabilumą iki kitos kritinės konjunktūros. Reikia pažymėti, kad tyrinėtojai nesutaria dėl konkrečių

---

<sup>41</sup> P. Piersonas (2004: 41) teigia, kad reikšmingų politinių sprendimų rezultatai išryškėja ilguoju periodu, tuo tarpu politikai yra suinteresuoti savo veiksmų trumpojo periodo rezultatais, todėl vengia priimti radikalius sprendimus.

<sup>42</sup> Institucijų *status quo* reiškia, kad politikai steigdami institucijas, siekai jas apsaugoti nuo tiek nuo savęs pačių, tiek nuo kitų politikų (Pierson 2004: 43).

<sup>43</sup> Sąvoka *socialinė pagalba* vartojama siekiant išreikšti visuomenės narių (*socialinė*) išteklių naudojimą finansuojant specifines paslaugas tam tikrų socialinių grupių tam tikram gerovės kiekiui užtikrinti (*pagalba*).

<sup>44</sup> Kaip teigia W. Parsons (2001: 19) sąvoka *viešoji* suponuoja tam tikra gyvenimo sritį, kuri nėra privati ir individuali, o veikiau yra tam tikrų bendrų interesų valda, kuriai reikia valdžios arba visuomenės reguliavimo, įsikišimo ar bent jau tam tikrų jungtinių pastangų. *Viešo* ir *privataus* skirtis, kaip teigia Fairfield (2005: 1-35) į mūsų pasaulį ateina iš senovės graikų, kurie privatumą (*Idiom*) suvokė kaip namų ūkį (*Oikos*), kuriame vyksta reprodukcija, gimimas, mirtis ir veikiama siekiant patenkinti natūralius gyvenimo poreikius, todėl ši sritis siejama su žmogaus gyvuliškuoju pradū, o viešumą sieja su žmogaus kaip politinio gyvūno pradū, nes tik čia galėjo pasireikšti žmogaus (vyro) laisvė. Tačiau tas viešumo ir privatumo sampratas, kuriomis operuojame šiuolaikinėse visuomenėse, buvo suformuotos klasikinio liberalizmo atstovų, kurie privačią sritį išplėtė už namų ūkio į namų ūkių tarpusavio sąveikas – rinką, o viešoji sritis ir viešoji politika čia iškyla kaip priemonės lengvinančios šias „natūralias“ sąveikas.

socialinės pagalbos istorinių laikotarpių ar santykinai stabilių socialinės pagalbos institucinės ir organizacinės struktūrų periodizacijos Vakarų šalyse<sup>45</sup> (Payne 2005; Leighninher 2008; Bahle, Kohl, Wendt 2009).

Jeigu žvelgtume į socialinės pagalbos institucinės ir organizacinės struktūros pokyčius retrospektyviai per kritinių konjunktūrų prizmę, tada galime teigti, kad dabartiniu metu Vakarų šalyse egzistuojanti ASP, kaip specifinė socialinės pagalbos institucinė ir organizacinė struktūra<sup>46</sup>, susiformavo paskutinės kritinės konjunktūros metu priimtų ir įgyvendintų sprendimų pasekmėje. Socialiniai tyrinėtojai nurodo, kad paskutinė kritinė konjunktūra yra sietina su praėjusio amžiaus aštuntojo dešimtmečio socialine ir ekonomine krize (Hood 1991; Pierson 1994; 2004; Clarke, Newman 1997; Ferge 1997; Mishra 1999; Offe 2000; Wilensky 2002; Pollitt, Bouchaert 2003; Norkus 2008). Aštuntojo dešimtmečio pabaigoje priimti ir įgyvendinti sprendimai iššaukė ankstesnės socialinės pagalbos institucinės ir organizacinės struktūros (aukinis gerovės valstybės amžius) pokyčius. Auksinio gerovės valstybės amžiaus socialinės pagalbos institucinė ir organizacinė struktūra susiformavo pirmaisiais metais po II Pasaulinio karo pabaigos priimtų sprendimų pasekmėje. Nors kai kurie tyrinėtojai pažymi, kad auksinio gerovės valstybės amžiaus pamatai buvo padėti tarpukaryje (Flora 1986). Kritinės konjunktūros metu priimti sprendimai inicijuoja esamos institucinės ir organizacinės struktūros pokyčius, todėl atskiro laikotarpio supratimas yra neatsiejamas nuo kitų laikotarpių. Būtent atskirais laikotarpiais egzistavusių institucinių ir organizacinių struktūrų sąsajos verčia socialinius tyrinėtojus socialinius reiškinius analizuoti istoriškai.

Siekdami apibūdinti dabartiniu metu Vakarų šalyse egzistuojančias ASP institucines ir organizacines struktūras, turime žvelgti ir į ankstesnių

---

<sup>45</sup> Šiame darbe apsiribojama Europos visuomenių raida, nes jų raida pažymėta tomis pačiomis kritinėmis konjunktūromis, panašia kultūra (Payne 2005; Leighninher 2008).

<sup>46</sup> Šiuolaikinės ASP yra šiuolaikinių gerovės režimų institucinės ir organizacinės struktūros, kuri yra vadinama *tuščiaavidure valstybe* (angl.: *Hollow State*) (Milward, Provan 1993), *vadybine valstybe* (angl.: *Managerial State*) (Clarke, Newman 1997), *įgalinančia valstybe* (angl.: *Enabling State*) (Gilbert 2004), dalis.

laikotarpių socialinės pagalbos institucines ir organizacines struktūras. Pirmame poskyryje bus pristatytos socialinės pagalbos institucinės ir organizacinės struktūros kaita iki gerovės valstybės atsiradimo. Antrame poskyryje bus pristatytas ASP kaip specifinės socialinės pagalbos institucinės ir organizacinės struktūros susiformavimas auksiniame gerovės valstybės amžiuje, išskiriant ASP atsiradimą sąlygojančius veiksnius. Trečiame poskyryje bus pristatyta šiuolaikinėse Vakarų šalyse veikiančių ASP institucinė ir organizacinė struktūra bei ją suformavę veiksniai. Ketvirtame poskyryje kaip atskiras šiuolaikinių gerovės režimų atvejis bus pristatyta Lietuvos, kaip vienos iš postkomunistinių šalių, gerovės režimo institucinė ir organizacinė struktūra, siekiant identifikuoti veiksnius lėmusius Lietuvos ASP susiformavimą.

### **1.3.1. Socialinė pagalba iki gerovės valstybės**

Tai, kas įvardinama kaip socialinė pagalba, egzistavo visose visuomenėse ir yra susiję su žmogaus kaip socialinės būtybės prigimtimi. A. Bagdonas (2001: 12) teigia: „Nors visoms gyvybės formoms būdingos egoistinės tendencijos (iš čia agresyvumas, agonistinė elgsena, individualizmas), visuomeniniai gyvūnai (tarp jų ir mūsų ikiistoriniai protėviai) negalėjo įgyti ir priešpriešinių altruistinių ir filiacinės elgsenos tendencijų, kurios nulemia savitarpio pagalbą, kooperaciją, bendrą vaikų priežiūrą ir gynybą, o vėliau – jau istoriniu laikotarpiu – užuojautą, empatiškumą, artimo meilę, socialinę paramą ir pan.“. Tokie reiškiniai, kaip *užuojauta*, *empatiškumas*, *artimo meilė*, *socialinė parama* neoinstitucionalizmo perspektyvoje yra grindžiami neformaliomis institucijomis, kurios veikia per kaltės ir gėdos emocijas. Mes negalime tiksliai pasakyti, kodėl turime *užjausti* kitą žmogų, bet jeigu mes jo *neužjaučiame* jaučiamės „negerai“ – išgyvename gėdą ir pan. Tačiau jau senovės civilizacijose egzistavo ir formaliomis institucijomis steigiamos socialinės pagalbos formos. Leslie Leighninger (2008) formaliomis institucijomis grįstas tam tikras socialinės pagalbos formos identifikuoja Babilone, Hamurabio įstatymuose (socialinė pagalba našlėms ir našlaičiams), Romos imperijoje, kur

(Davies 2002: 201) valstybė mokėjo pašalpas neturtingiesiems. L. Leighninger (2008) nurodo, kad visgi ryškiausiai socialinės pagalba buvo „formalizuota“ senovės judėjų visuomenėse ir konkrečiai senajame testamente (pagalba senukams, sergantiems, neįgaliems, skurstantiems).

Viduramžių Europoje Bažnyčia nebuvo atskirta nuo socialinio gyvenimo valdymo ir vaidino esminį vaidmenį socialinės pagalbos organizavime. Arthuras E. Finkas (1953) nurodo, kad viduramžiuose bažnyčia dviem būdais veikė socialinės pagalbos organizavimą. Pirmiausia individams buvo diegiamos tam tikras elgesio formos vargšų atžvilgiu<sup>47</sup>. Iš vienos pusės tai skatino vienus visuomenės narius teikti pagalbą kitiems, iš kitos pusės „Karaliai, aristokratai ir vietinės valdžios atstovai buvo skatinami kurti *maisons-Dieu* ligotiems ir silpniems žmonėms, užkeičius namus piligrimams, pakeleiviams ir svetimšaliams, prieglaudams to nusipelnusiems neturtėliams, raupsuotųjų prieglaudams“ (Davies 2002: 779). Sunku pasakyti, kiek jų skatinamas elgesys buvo „nuoširdus“ rūpestis kitu, o ne rūpestis savimi<sup>48</sup>. Antra, Bažnyčios organizacijos (pirmiausia vienuolynai), naudodamos dešimtinės lėšas, teikė pagalbą (maistą, drabužius, pastogę) vargšams. Krikščioniška bažnyčia išliko pagrindiniu pagalbos vargšams teikėju Europoje iki pat XVIII a. pabaigos (Payne 2005).

Bažnyčios vaidmuo socialinės pagalbos srityje pradėjo aižėti naujaisiais laikais ir konkrečiai „[...] reformacijos laikotarpiu, ypač protestantiškose šalyse“ (Davies 2002: 779). M. Paynas (2005) nurodo, kad egzistavusi

---

<sup>47</sup> Normanas Davies (2002: 778-779) teigia: „[...] pagrindinius jos [labdaros] krikščioniškuosius principus suformulavo šv. Tomas Akviniėtis. Jis skyrė septynis *opera misericordiae spiritualis* („labdaros darbus sielai“) ir septynis *opera misericordiae cordialis* („labdaros darbus kūnui“). Pirmieji – tai *konsule* („abejojančiam patarti“), *tarpe* („nuoskaudas nukęsti“), *doce* („nemokantį pamokyti“), *sonare* („nuliūdusį paguosti“), *remiate* („piktą darantį sudrausti“), *fer* („įžeidimus atleisti“) ir *ora* („melstis už gyvus ir mirusius“); antrieji – tai *vesti* („nuogą apdengti“), *poto* („trokštantį pagirdyti“), *cibo* („alkaną papenėti“), *redimo* („kalinį sušęlpti“), *colligo* („ligonį slaugyti“), *tego* („pakeleivį į namus priimti“) ir *condo* („numirėlį palaidoti“).

<sup>48</sup> Georgas Simmelis (2007: 158-159) teigia: „Kai Jėzus turtingam jaunuoliui sakė, atiduok savo turtą vargšams, - tai jis kalbėjo visai ne apie vargšus, o tikrai apie jaunuolio sielą, ir turto atsisakymas yra tik jos išsigelbėjimo priemonė arba simbolis. Vėlesnis krikščioniškosios išmaldos davimas yra tokios pat prigimties: tai yra ne kas kita, kaip tam tikra askezės forma arba „geras darbas“, kuris pagerina anapustinį duodančiojo likimą“.

feodalinė socialinė struktūra su nusistovėjusiais santykiais tarp bažnyčios ir žmogaus, tarp valdovo ir vergo, pradėjo byrėti. Bažnyčiai prarandant savo galią, o ir nelabai galint susidoroti su naujos visuomenės generuojamomis socialinėmis problemomis, socialinės tvarkos išlaikymui reikėjo naujų veikėjų ir jų veiksmus apibrėžiančių institucijų. Taip valstybė ateina į socialinės pagalbos sferą. Pirmosios valstybės pastangos, kaip teigia Karlas de Schweinitzas (1972: 20), tai 1531 m. Anglijoje priimtas įstatymas, kuriame buvo apibrėžta kokie asmenys ir kokiose vietose gali prašyti išmaldos, padalino vargšus į tuos kurie turi teisę gauti išmaldą arba pagalbą ir į tuos, kurie tokios teisės neturi. Nors žvelgiant iš šiuolaikinės visuomenės nario perspektyvos toks skirstymas atrodo mažai ką bendro turintis su pagalbos teikimu, tačiau tai buvo pirmasis žingsnis *reguliuoti* ar *organizuoti* visuomenės narių gerovę. Nusipelnę vargšai buvo legitimuoti kaip kolektyvinės pagalbos objektas, o antrąją vargšų, turinčių sveiką kūną, grupę (nenusipelnę vargšai) buvo siekiama perauklėti – tiek fizinėmis bausmėmis, tiek baudžiant visuomenės narius, kurie duodavo jiems išmaldą. 1536 metais Anglijos Parlamentas priėmė įstatymą, įpareigojusį parapijų klebonijas kiekvieną sekmadienį rinkti aukas iš parapijiečių ir kartu su valdžios atstovais teikti pagalbą neįgaliesiems ir sergantiems vargšams. Išmaldos prašymo ir pagalbos teikimo įstatymai buvo sujungti į 1601 metais priimtą vargšų įstatymą (Karalienės Elžbietos vargšų įstatymas), kuriuo, kaip teigia L. Leighninger (2008), buvo siekiama dorotis su darbo, išmaldos prašytojų ir nusikaltimų problemomis. Elžbietos įstatymas institucionalizavo pagalbos vargšams teikimo tvarką, galiojusią kitus du šimtmečius Anglijoje ir JAV. Vargšų įstatymas vargšus suskirstė į tris grupes: sveiki vargšai (angl.: *able bodied poor*), bejėgiai vargšai (angl.: *impotent poor*) ir priklausomi vaikai (angl.: *dependent children*). Julienas Le Grandas (2003) teigia, kad socialinės politikos instrumentai kuriami vadovaujantis tam tikra samprata apie grupės, kuriai skirtas instrumentas, motyvaciją. Šiuo atveju vargšų įstatymas numatė ir skirtingas „pagalbos“ priemonės skirtingoms vargšų kategorijoms priklausomai nuo to, kaip buvo suprantama kiekvienos iš grupių motyvacija. Sveiki vargšai



buvo suprantami kaip „moraliai pagedę“, tinginiai. Moralė buvo taisoma per rykštes, luošinimą ar net kartuvėmis, arba siunčiant asmenis į auklėjimo arba drausmės ir darbo namus (angl.: *workhouse*). Prieglaudos buvo skirtos antrajai grupei. Vaikai (berniukai iki 24 metų ir mergaitės iki 21 metų), kurių negalėjo prižiūrėti tėvai ir seneliai, tapdavo pameistrais ir tarnais arba turėdavo vesti/ištekėti.

Lietuvos socialinio darbo tyrinėtojai (Bagdonas 2001; Račkelienė 2006) teigia, kad pirmoji prieglauda arba špitolė, kuri buvo skirta seniems nebeįsijungiantiems dirbti visuomenės nariams, Lietuvoje buvo įsteigta 1518 metais, o 1792 metais jos teritorijoje veikė jau 194 prieglaudos, kuriose buvo 5279 remiami asmenys. Pirmųjų prieglaudų atsiradimą ir filantropinę veiklą Lietuvoje skatino krikščionybės įsigalėjimas. Rima Praspaliauskienė (2000: 40) teigia, kad „pirmųjų prieglaudų fundatoriai Lietuvoje buvo kilmingųjų ir dvasininkų luomais, o vėliau ir miestiečiai. Fundatoriai prieglaudoms testamentais dovanodavo pastatų, žemės, pinigų, iš kurių buvo finansuojama prieglaudų veikla“.

XVIII a. įsibėgėjusi industrializacija, sumažino darbo jėgos poreikį tiek žemės ūkyje tiek manufaktūrose ir darbo netekę žmonės keliavo po šalį ieškodami darbo (Payne 2005: 23). Tuo pačiu, industrializacija iššaukė pramoninio sektoriaus ir darbo paklausos miestuose augimą. Darbo ieškantys žmonės akumuliuososi miestuose, kas vėlgi kėlė socialines problemas. Be to, sparčiai augo gyventojų skaičius. Visa tai skatino socialinės pagalbos sferos augimą<sup>49</sup>. Kaip vieną iš problemos sprendimo būdu galima pateikti Anglijos pavyzdį. Anglijoje siekiant spręsti skurdo problemas, iššauktas industrializacijos ir urbanizacijos 1795 m. buvo priimtas Spynhemlendo įstatymas, kuris įteisino pašalpų vargšams, nepriklausomai nuo uždarbio,

---

<sup>49</sup> N. Davies (2002: 779) teigia, kad „XVIII-XIX amžiais sparčiai gausėjo specialiai pastatytų senelių prieglaudų, psichiatrinių ligoninių, pataisos namų, kalėjimų, medicinos izoliatorių, darbo namų, darbo kolonijų, labdaros mokyklų. Liberalūs ir filantropiški judėjimai reikalavo panaikinti vergiją, uždrausti kankinimus, likviduoti žmogaus orumą žeminančias sąlygas. Finansavimo ir administravimo našta iš Bažnyčios perėmė parapijų ir miestų tarybos, privačios labdaringos draugijos, galų gale pati valstybė“.

sistemą. Nors tikslas ir buvo kilnus „teisė gyventi“, tačiau pasekmės buvo neigiamos – skurstančiųjų skaičius augo. Tokie prieštaringi rezultatai buvo pasiekti, nes darbininkai buvo „pririšti“ prie konkrečios gyvenvietės, jie negalėjo migruoti, o tai neskatino darbdavius konkuruoti dėl darbo jėgos, kas savo ruožtu leido jiems mokėti tokį darbo užmokestį kokį jie norėjo (o jie nenorėjo mokėti daugiau), todėl vargšams racionaliau buvo nedirbti (Barr 1998; Polanyi 2002).

R. Praspaliauskienė (2000) teigia, kad Lietuvos-Lenkijos Respublikoje elgetavimą, kaip rimtą socialinę problemą, imta svarstyti ir ieškoti šios problemos sprendimų visos valstybės mastu tik XVIII a. antrojoje pusėje. Taip 1773 m. įkurta Edukacinė komisija kūrė naujų mokyklų administravimo sistemą, o 1775 m. sudaryta Špitolių komisija turėjo sutvarkyti sveikatos ir socialinės apsaugos sistemą. Pagrindiniai prieglaudų „administratoriai“ iki pat XIX a. buvo kunigai, nors Europoje šia veikla aktyviai užsiėmė draugijos ir savanoriškos organizacijos.

XIX a. socialinės pagalbos organizavimo vystymą, kaip teigia M. Paynes (2005: 23) lėmė municipalizacija (angl.: *municipalization*). Šiuo laikotarpiu svarbiausią vaidmenį teikiant socialinę pagalbą atliko įvairios draugijos (šiuolaikinio NVO analogas) (Figueira-McDonough 2007; Rimšaitė, Žalimienė 2007). N. Davies (200: 776) nurodo, kad nors XIX a. dėl visuomenių modernizacijos procesų išaugo gyventojų skaičius, kuris atsispindėjo dar didesniu nuotoliu tarp turtingųjų ir skurdžių, visgi „XIX amžiui būdingas ir didžiulis privačios labdaros protrūkis“. Atskirose šalyse siekiant efektyvinti labdaros organizavimą buvo steigiamos labdarinių organizacijų veiklą koordinuojančios institucijos, kurių rezultatas tinkliškai valdomos labdaringos organizacijos.

Didžiausia to meto draugija, besirūpinanti pagalbos vargšams organizavimu Anglijoje, buvo Labdaros organizavimo draugija arba COS (angl.: *Charity Organization Society*), kuri buvo įkurta 1869 m., įgyvendinant Naujojo vargšų įstatymo (1834 metai) principus. 1877 metais COS atkeliavo ir į JAV (Payne 2005). COS tikslas, kaip teigia Wayneas Johnsonas (1982: 34)

nebuvo teikti pagalbą, bet organizuoti ir koordinuoti jau egzistuojančią chaotišką pagalbos teikimo sistemą, registruojant pagalbą teikiančias organizacijas, savanorius, o vėliau iniciuojant ir naujus įstatymus, siekiant spręsti kompleksines problemas.

COS buvo kuriama remiantis Vokietijoje 1853 metais Elberfeldo mieste sukurta pagalbos vargšams tvarkymo sistema, kurios pagrindu vėliau buvo kuriama Vokietijos socialinės apsaugos sistema (Lorenz 2006).

Filantropinė veikla XIX a. sudarė galimybes kurti socialinius santykius tarp skirtingų socialinių grupių ir sudarė vidurinės klasės moterims galimybes dalyvauti viešajame gyvenime, kuris kitaip joms buvo uždaras (Harris, Bridgen 2007). Šios organizacijos susilaukė visuomenės palaikymo ir sparčiai plėtė savo tinklą, ko pasekmėje greitu laiku pradėjo trūkti savanorių - vidurinėsios klasės baltųjų moterų - ir jiems į pagalbą buvo pasitelkti samdomi darbuotojai (Leighninger 2008: 9). Besikuriančiai profesinei grupei reikėjo ir jos išskirtinumą bei profesinį statusą pagrindžiančių „įrodymų“<sup>50</sup>. Didelį postūmį socialinio darbo profesijos institucionalizacijai padarė amerikietė Mery Richmond, kuri besiremddama patirtimi COS ir John Hopkins ligoninėje, sukūrė socialinio darbo praktikos metodą - darbą su atveju (angl.: *casework*), kuris leido socialinio darbo profesijai legitimuotis, nes buvo pripažįstama, kad tai yra išskirtinis darbo metodas (Figueira-McDonough 2007: 5-6).

Šalia COS, Eberfeldo ir kitų į jas panašių organizacijų pagalbos srityje pradėjo veikti Bendruomenių arba kaimynystės judėjimai (angl.: *Settlement movement*). Skirtingai nuo COS ir į jas panašių, kurios siekė padėti individams prisitaikyti prie visuomenės, bendruomenei judėjimai labiau siekė egzistuojančios socialinės struktūros pokyčių ir buvo susiję su bendruomenės organizavimu, moterų sufražisčių judėjimu ir profesinių sąjungų kovomis (Martini 2003). Bendruomeniniai judėjimai išaugo iš Jane Adams vystytos

---

<sup>50</sup> Dar 1915 metais Abrahamas Flexneris (2001 (1915): 152-165) teigė, kad socialinis darbas nėra profesija, nes netenkina profesijai keliamus reikalavimus: profesionalas pilnai atsako už atliekamą veiklą; įgauna naujas žinias per mokslinius tyrimus ir mokymąsi; šios žinios susijusios su praktiniais ir aiškiai apibrėžiamais tikslais; egzistuoja šios profesijos rengimo sistema; egzistuoja profesinės organizacijos; pasižymi altruistine motyvacija.

bendruomeninių namų veiklos<sup>51</sup>. Netrukus bendruomenės namus buvo imta steigti ir kituose Europos ir Šiaurės Amerikos pramoniniuose miestuose bei kaimo vietovėse: Kanadoje pirmieji bendruomenės namai įsteigti 1884 m., Suomijoje – 1918 m., Amsterdame - 1882 m., Japonijoje - 1917 m., Vokietijoje - 1901 m., Maskvoje – 1905 (Johnson 1998: 13-20).

Vokietija buvo pirmoji šalis, kuri išplėtė kolektyvinės atsakomybės už visuomenės narių gerovės užtikinimą valstybės pagalba, įvesdama socialinio draudimo institucijas, ne tik vargšų, bet ir kitų socialinių grupių gerovės užtikrinime. Tyrinėtojai (Bahle, Kohl, Wendt 2010: 573) teigia, kad Vokietijos socialinio draudimo institucijos buvo lūžio taškas, kuris išreiškė reikšmingą poslinkį nuo senosios pagalbos vargšams, kas tuo metu ir buvo visa socialinė politika, tradicijos. W. Lorenzas (2006) teigia, kad šiam pirmaeiviškam žingsniui didžiausią įtaką darė vokiškojo korporatyvizmo tradicija, kuri skirtingai nuo anglosaksiškos, valstybę matė kaip geriausią organizaciją, kurios pagalba gali ugdyti ir kurti vokiškąją tautą<sup>52</sup>. Vokietijos kanclerio Otto von Bismarckas inspiravo pramonės darbininkų sveikatos (1883), nelaimingų atsitikimų darbe (1884), senatvės ir negalės socialinio draudimo įstatymus (1889). Socialinės politikos tyrinėtojai geležinio kanclerio veiksmus vertina nevienareikšmiškai. Anglosaksas Asa Briggs (2000: 23) teigia, kad įvesdamas pirmuosius socialinio draudimo įstatymus Bismarkas nesiekė įgyvendinti piliečių socialines teises, o siekė išsaugoti Vokietijos socialinę struktūrą – patraukti į savo pusę Vokietijos darbininkus ir tokiu būdu sumažinat socialistų įtaką ir galią. Tuo tarpu vokietis W. Lorenzas (2006) sutinka, kad Bismarkas tikrai „neatsivertė“ į socializmą (tuo pačiu metu jis uždraudė Vokietijos

---

<sup>51</sup> Jane Adams, apsilankiusi Anglijoje, susižavėjo ten įkurtų „Toynbee Hall“ namų vykdoma veikla ir 1889 m. Čikagoje įkūrė „Hull House“ namus, kurie tapo labai populiarūs tarp vietinės bendruomenės narių. Tai, kad šie namai tapo patrauklūs vietinės bendruomenės nariams yra susiję su tuo, kad J. Adams tyrė vietos bendruomenės poreikius ir gautos informacijos pagrindu įsteigė slaugos paslaugas, vaikų darželio paslaugas, klubą dirbančioms merginoms, darbo biurą vyrams ir moterims, susitikimų ir bendravimo vietą, bei lankomosios slaugos padalinį (Leighninger 2008: 10-13).

<sup>52</sup> Prancūzijos švietimo sistema buvo kuriama remiantis vokiškuoju modeliu. Emilis Durkheimas buvo specialiai išsiųstas (gavo stipendiją) studijuoti į Vokietiją, grįžęs ir gavęs palaikymą iš aukščiausių valstybės organų, darė didžiulę įtaką Prancūzijos švietimo sistemos reformavimo procese.

socialdemokratų partija), bet manė, kad socialinio draudimo įstatymai yra strategija, kuria galima kurti stiprią Vokiečių tautą ir toliau stiprinti paternalistinį valstybės vaidmenį. Istorikas Walteris Laqueur (1995: 244) teigia, kad sekdamas Vokietijos pavyzdžiu, kitos Europos šalys gerokai prieš Pirmąjį pasaulinį karą įsivedė panašius įstatymus pramonės darbininkams apsaugoti. 1901 m. kiekviena šalis Vakarų Europoje turėjo tam tikrą formą darbo nelaimingų atsitikimų, sveikatos ir senatvės draudimus, o pirmojo pasaulinio karo metu jau daugelis šalių turėjo programas (Tomka 2003). Šios Bismarcko reformos, kurias kitose šalyse įvykdė į valdžią atėję socialdemokratai bei krikščionys demokratai, Pirmojo pasaulinio karo įvykiai, sukūrė valstybinio ekonomikos reguliavimo precedentą, bei 1929-33 –ųjų pasaulinė ekonomikos krizė, sudarė sąlygas kurtis gerovės valstybei (Jokubaitis, Norkus 2006: 26).

Tarpukario laikotarpiu socialinės išlaidos visur augo ir visose šalyse perkopė 5 proc. išskyrus Suomiją ir Italiją, o socialinių išlaidų lyderis buvo Vokietija, šalia kurios rikiavosi Šveicarija, JK ir Airija (Tomka 2003).

Jeigu pažvelgsime į XX a. pradžios Lietuvą, tai esamą padėti geriausiai iliustruoja Kazimiero Paltaroko (1920: 16) žodžiai: „Pas mus, atskyrus keletą labdarybės draugijų, keliolika vaikų prieglaudų miestuose, keletą elgetnamių kai kuriuose sodžiaus parapijose, organizuota labdarybės darbo visai beveik nėra; labdarybė palikta kuone atskirų žmonių nuožiūrai, kiekvieno dosnumui“. Romas Lazutka (2007a: 69) teigia, kad tarpukario Lietuvoje buvo siekiama užtikrinti darbininkams teisę į pensiją, tačiau kaip ir daugelyje šalių, pensijų sistema startavo specifinių socialinių grupių: kovose nukentėję asmenys, kariškiai, valstybės tarnautojai, valstybei nusipelnę asmenys, tuo tarpu darbininkai liko neįtraukti į socialinio draudimo sistemą.

Apibendrinant galima teigti, kad nors valstybės vaidmuo užtikrinant piliečių gerovę augo, tačiau socialinės pagalbos srityje dominavo NVO, bei NFO. Be to, dar tik formavosi socialinio darbuoto profesija (pagrindiniai ASP organizacijų darbuotojai). Visa tai leidžia teigti, kad iki II Pasaulinio karo socialinės pagalbos institucinė ir organizacinė struktūra neįgavo ASP pavidalo.

### **1.3.2. Asmeninės socialinės paslaugos gerovės valstybės aukso amžiuje (1945-1980)**

ASP kaip specifinė socialinės pagalbos institucinė ir organizacinė struktūra susiformavo gerovės valstybės aukso amžiuje. Tyrinėtojas Clausas Offe (2000: 67) teigia, kad gerovės valstybė buvo ta strategija, kuria remiantis buvo klijuoja pokarinių visuomenių socialinės struktūra ir tai buvo politikų konvergencijos taškas į kurį gravitavo tokių skirtingų šalių kaip kad JK, Švedija, JAV politiniai elitai. ASP atsiradimą lėmė tie patys socialiniai, ekonominiai veiksniai, sąlygoję ir gerovės valstybių susiformavimą.

Pirmame poskyryje bus pristatyti ASP atsiradimą sąlygoję socialiniai ir ekonominiai veiksniai. Antrame poskyryje bus pristatytas ASP kaip specifinės socialinės pagalbos institucinės ir organizacinės struktūros susiformavimo procesas.

#### **1.3.2.1. Asmeninių socialinių paslaugų sistemos atsiradimo priežastys**

Antrasis pasaulinis karas iš esmės sukrėtė Vakarų visuomenės ir „paplovė“ iki karo egzistavusią institucinę struktūrą<sup>53</sup>. Pirmaisiais metais po II Pasaulinio karo priimti sprendimai, nepatiriant išorinių sukrėtimų ir veikiant teigiamam grįžtamajam ryšiui, bet esant iš dalies skirtingoms institucinėms struktūroms, kurių skirtumus sąlygojo iki karo susiformavęs neformalių, o iš dalies ir formalių institucijų tinklas<sup>54</sup>, devintajame dešimtmetyje išsikristalizavo į

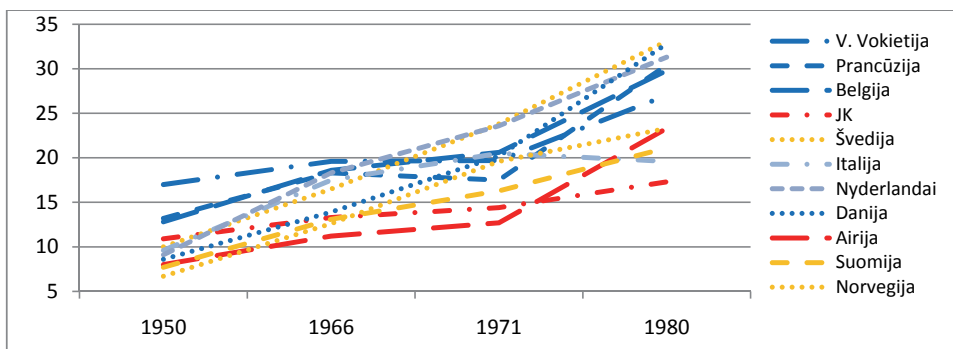
---

<sup>53</sup> Pavyzdžiui, Ralfas Dahrendorf (1996: 113) teigia: „Baugina tai, kad modernybės revoliucijai Vokietijoje užbaigti prireikė Hitlerio nacionalsocializmo. Ši mano tezė (paskelbta veikalė *Visuomenė ir demokratija Vokietijoje*) dažnai buvo kritikuojama, tačiau aš vis dėlto laikau jos esmės, o ji yra tokia: visus iškilusius ikimodernius luomų ir Bažnyčios privilegijų, autoritariškas labdaros be pilietinio dalyvavimo, nejudrumo ir tradencializmo barjerus brutaliai sugriovė režimas, kurio totalitarinei valdžiai išlaikyti prireikė totalinės mobilizacijos“.

<sup>54</sup> Institucinius skirtumų įtaką gerovės valstybių rezultatams galime matyti išlaidų augimo tendencijų skirtumais atskirose šalyse. 5 –ajame dešimtmetyje pirmaujančios šalys buvo vakarų Vokietija, Prancūzija, Belgija ir Austrija JK. Tuo tarpu 7 – ajame – pirmauja Švedija ir Nyderlandai (Tomka 2003).

skirtingus gerovės režimus, kurių įžymiausią tipologija 1990 metais pateikė G. Esping-Andersen. Galima išskirti trys veiksnių grupes<sup>55</sup>, kurios sąlygojo valstybės vaidmens užtikrinant piliečių gerovę augimą, o kartu ir ASP susiformavimą. Pirmiausia tai piliečių preferencijos, kurios homogenizavosi dėl karo iššauktų patirčių. Antra, tai beprecedentis šalių ekonominis augimas. Trečia, tai valstybės vaidmens socialinio gyvenimo valdyme išaugimas.

Tai, kad valstybės vaidmuo užtikrinat piliečių gerovę didėjo, galime matyti per socialinių išlaidų, apimančių socialinį draudimą, sveikatos apsaugą, socialines išmokas, ASP pokyčius (Flora 1986). Nors tai yra gan neaptikimas rodiklis, kalbant apie atskirų šalių skirtumu (Esping-Andersen 1990). Socialinių išlaidų, apimančių socialinį draudimą, sveikatos apsaugą, socialines išmokas ir ASP, dalis nuo BNP dinamika Vakarų Europos šalyse vaizduojama 4 paveiksle.



4 pav. Socialinių išlaidų, apimančių socialinį draudimą, sveikatos apsaugą, socialines išmokas ir ASP, dalis (procentais) nuo BNP. Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal H. Wilensky (2002).

4 paveiksle matome, kad daugelyje Vakarų šalių, dalyvavusių antrajame pasauliniame kare, nuo 1950 iki 1980 metų socialinės išlaidų dalis lyginant su BNP augo. Jeigu 1950 metais Vakarų šalių socialinių išlaidų dalis nuo BNP pateko į intervalą nuo 7 iki 14 procentų, tai 1980 metais – nuo 17 iki 33

<sup>55</sup> Nors galima manyti, kad gerovės valstybei vystytis esminis veiksnys yra ekonominis augimas, tačiau Peteris Flora (1986) nurodo, kad griežtos priklausomybės tarp ekonominio ir gerovės valstybės augimo nėra. Tyrėjas nurodo, kad 1950 metais socialinių išlaidų augimas buvo mažesnis už BVP augimą, tuo tarpu 1960 metais socialinių išlaidų augimas didesnis nei BVP augimas.

procentų nuo BNP. Skirtinga spalva išreiškia valstybių skirstymą pagal G. Esping-Andersen gerovės režimų klasifikaciją.

ASP kaip specifinės socialinės pagalbos institucinės ir organizacinės struktūros atsiradimą pirmiausia sąlygojo tuo metu buvusios piliečių preferencijos, kurios pasireiškė piliečių tautine vienybe, asmeninės gerovės aukojimu vardan bendro labo, socialiniu solidarumu (Le Grand 2003; Dustin 2007), pilietinės visuomenės augimu (Ferge 1997). Socialinio solidarumo preferencijų tenkinimas buvo įgyvendinamas per viešųjų lėšų naudojimą socialiniam draudimui, sveikatos apsaugai, socialinių išmokų ir specifinių paslaugų, apie 1970 metus įgavusių ASP formą, finansavimui<sup>56</sup> (Harris, Bridgen 2007). Iš kitos pusės tai, kad politiniai elitai skirtingose šalyse priiminėjo sprendimus, kurie plėtė valstybės vaidmenį užtikrinat piliečių gerovę, galima aiškinti ir konkurencija su SSRS arba „realaus socializmo“ ideologija (Ferge 1997). Svarbu pažymėti, kad socialinio draudimo aprėpties, sveikatos apsaugos kokybės ir aprėpties, socialinių išmokų, bei ASP plėtra gerino piliečių gyvenimo sąlygas<sup>57</sup>, kas skatino pozityviai<sup>58</sup> vertinti esamą institucinę ir organizacinę struktūrą. Kitaip tariant, teigiamas grįžtamasis ryšys viešųjų išlaidų ir piliečių savo gerovės vertinimo buvo vienas iš tų mechanizmų Sąlygojusių ASP atsiradimą.

---

<sup>56</sup> „Beveik visur buvo įgyvendinami socialinės rūpybos projektai, garantuojantys sveikatos apsaugą, pensijas, bedarbių pašalpas ir daug kitokių dotacijų bei paslaugų, socialinė rūpyba pradėjo ėmė plėtotis naujomis kryptimis ir apėmė kur kas platesnius gyventojų sluoksnius, aukštasis mokslas tapo nemokamas arba prieinamas už nedidelį mokesį visose Vakarų ir Šiaurės Europos šalyse, šeštąjį dešimtmetį visi apsidraudę asmenys daugelyje šalių naudojasi nemokama medicinos pagalba“ (Lequeur 1995: 240). Ir jau šeštojo dešimtmečio pabaigoje daugelyje Vakarų Europos šalių veikė socialinio draudimo, sveikatos apsaugos, švietimo, integracijos į darbo rinką paslaugos (Evers 2005).

<sup>57</sup> „Pagerėjo butų sąlygos, sutrumpėjo darbo laikas, kaip niekad anksčiau išsiplėtė švietimo įstaigų tinklas, geriau maitinosi ir geriau rengėsi, šeštojo dešimtmečio viduryje praktiškai išnyko nedarbas, vis didėjo darbo jėgos paklausa, dirbantieji fizinį darbą palengva įsiliejo į viduriniąją klasę, bendrasis mirtingumas sumažėjo kūdikių mirtingumas“ (Laqueur 1995: 249).

<sup>58</sup> Ericas Hobsbawmas (2000: 299) teigia, kad „Šeštajame dešimtmetyje daugelis žmonių, ypač vis labiau klestinčiose išsivysčiusiose šalyse, pamatė, kad laikai iš tikrųjų stebėtina pagerėjo palyginti su gyvenimu iki Antrojo pasaulinio karo ir tik praėjus pakilimui neramiame aštuntajame dešimtmetyje, laukdami tiek traumų atnešusio devintojo dešimtmečio, stebėtojai (daugiausia ekonomistai) pradėjo suvokti, kad pasaulis, o ypač išsivysčiusio kapitalizmo pasaulis, išgyveno išimtinį savo istorijos etapą, kurį galbūt galima pavadinti unikalium“.



Kitas priežastis, kuri iššaukė ASP atsiradimą yra ekonominis augimas. Preferencijos ne visada sutampa su galimybėmis, tačiau auksiniame gerovės valstybės amžiuje pastebime labai stiprų ekonominį augimą. W. Laqueur (1995: 181) teigia, kad tarp socialinių mokslininkų yra bendras sutarimas, kad tokio ilgo klestėjimo laikotarpio, kokį Europa išgyveno septintąjį ir aštuntąjį dešimtmetį, dar nebuvo. Dalis tyrinėtojų (Parton 1994; Laqueur 1995; Hobsbawm 2000) pokarinį ūkio augimą sieja su intervencine valstybės ekonomine politika, paremta Johno Meynardo Keynso idėjomis<sup>59</sup>, ir ekonomikų globalizacija. J. M. Keynso teorija skatina valstybių aktyvų vaidmenį šalies ūkyje, tačiau ekonominiais pasiekimais galėjo džiaugtis ir karo stipriai pakeista, tačiau liberalią (priešingą Keynsistinei ekonominei politikai) ekonominę politiką vykdžiusi Vakarų Vokietija. Ekonominį šalių augimą galima sieti su teigiamu grįžtamuoju ryšiu, kurį steigė fordistinė ekonomika – šalių atstatymas ir modernizavimas didino darbo jėgos paklausą, kuri šalims generavo aukštą gyventojų užimtumą, kuris generavo masinį vartojimą, skatinantį masinę gamybą, savo ruožtu palaikantį labai aukštą užimtumo lygį. Ekonomikų augimas leido didinti valstybės teikiamų paslaugų apimtį ir įvairovę, ko pasekmėje vykstant darbo pasidalijimui ir specializacijai išsikristalizavo atskira viešųjų paslaugų grupė, skirta specifinius poreikius turinčių asmenų gerovės tenkinti, - ASP.

Trečias veiksnys iššaukęs ASP atsiradimą yra VSO plėtra. Skirtingai nuo šiuolaikinėse visuomenėse vyraujančio siekio paslaugų teikimą perduoti NVO ir PSO, auksiniame gerovės valstybės amžiuje prioritetas buvo teikiamas VSO. Kaip nurodo G. B. Petersas (2009) viešoji biurokratija savo auksines dienas išgyveno gerovės valstybės aukso amžiuje. Šiuo periodu VSO

---

<sup>59</sup> E. Hobsbawm (2000: 315) „politikai, pareigūnai ir daugelis verslininkų pokario vakaruose buvo įsitikinę, kad apie grįžimą prie *laissez-faire* ir prie nepertvarkytos laisvosios rinkos negalėjo būti nė kalbos ir tokie politikos tikslai – visiškas užimtumas, komunizmo stabdymas, atsiliekančių ar smunkančių ekonomikų modernizavimas – buvo absoliučiai prioritetiniai ir pateisino patį didžiausią vyriausybės kišimąsi“. Tuo tarpu *laissez-faire* idėjos, buvo paribyje: „tie iš mūsų, kurie buvome susirūpinę dėl valstybės ekspansijos keliamų pavojų laisvei ir gerovei, dėl Keyneso teorijos ir gerovės valstybės idėjų triumfo, buvome mažytė, apsuptyje atsідūrusi mažuma, į kuriuos didžioji mūsų kolegų intelektualų dauguma žvelgė kaip į keistuolius ir ekscentriškus“ (Friedman 1998: 3).

darbuotojai buvo suprantami kaip karžygiai, kovojantys už piliečių gerovę (Le Grand 2003). Tą patį galima pasakyti ir apie visą valstybę, kurios intervencinė ir reguliuojančią veiklą paskatino ir piliečių aktyvumą legitimavo pirmas ir antras pasauliniai karai (Rugge 2003). Tai, kad augant gerovės valstybei augo ir VSO galima sieti su teigiamo grįžtamojo ryšio mechanizmu – ASP įvairovės ir aprėpties augimas skatino didinti VSO skaičių ir vaidmenį, kas savo ruožtu plėtė ASP įvairovę ir aprėptį<sup>60</sup>. Šis teigiamas grįžtamasis ryšis ASP buvo grįžtas ASP masiniu vartojimu (Alaszewski, Mathorpe 1993; Lane 2001; Le Grand 2003).

Apibendrinant galima teigti, kad ASP, kaip specifinės socialinės pagalbos institucinės ir organizacinės struktūros, susiformavimą lėmė piliečių preferencijos, ekonominis šalių augimas ir VSO plėtra.

### **1.3.2.2. Asmeninių socialinių paslaugų atsiradimas Vakarų šalyse**

Šiame skyriuje bus apžvelgtas ASP institucinės ir organizacinės struktūros susiformavimas trijose Vakarų Europos šalyse (JK, Švedija, Vokietija), iš kurių kiekviena atspindi atskirą gerovės režimą, pagal G. Esping-Anderseno gerovės režimų tipologiją.

M. Payne (2005) nurodo, kad JK ASP institucinė ir organizacinė struktūra galutinai susiformavo 1968 metais po Seebohm grupės pranešimo, kuris rekomendavo vietinės valdžios organizacijų teikiamas įvairių rūšių paslaugas, kuriomis siekiama patenkinti tam tikrų socialinių grupių specifinius poreikius, integruoti į vieną vietinės valdžios organizacinį padalinį, kurio teikiamos įvairios paslaugos buvo pavadintos *asmeninėmis socialinėmis paslaugomis*. Po Seebohm pranešimo sekusių sprendimų pasekmėje 1971 metais JK vietinės valdžios organizacijose buvo įsteigti socialinių paslaugų departamentai, kurie tapo atsakingi už ASP teikimą (Payne 1997). JK ASP didžia dalimi apėmė skurdžių piliečių šeimomis, tuo tarpu piliečių aktyvinimas

---

<sup>60</sup> Iš esmės šis mechanizmas atitinka Williamo A. Niskaneno (2003) VSO augimo modelį, kuris aštuntajame dešimtmetyje buvo naudojamas aiškinant VSO neefektyvumą.

(bendruomenės plėtra), įtraukimas, socialinę struktūrą reformuojančios veiklas įgyvendino NVO (Lorenz 2006). Kitaip tariant, JK ASP buvo institucionalizuota kaip nusipelnusių vargšų specifinius poreikius tenkinančių paslaugų, teikiamų VSO ir jose dirbančių socialinio darbo profesionalų, visuma.

Švedijoje nuo 1956 metų vietos valdžios organizacijos pradėjo teikti daugiau ir įvairesnių paslaugų, kuriomis buvo perimama didelė dalis šeimos narių (ypač moterų) teikiamos globos ir slaugos paslaugos vyresnio amžiaus asmenims, vaikams ir neįgaliesiems (Lorenz 2006: 48). 1960 metais buvo priimti teisės aktai, kurie vietos valdžios organizacijose įsteigė organizacinius padalinius, integruotai teikiančius įvairias su specifinių poreikiu tenkinimu susijusias paslaugas. Iki 1982 metais priimtų formalių institucijų, ASP buvo teikiamos tik tam tikroms grupėms, pagal nusipelnusių vargšų principą. Nuo 1982 metų ASP teikiamos remiantis universalizmo principu ir tai sietina su pilno užimtumo užtikrinimo siekiu, kaip pagrindiniu politikos tikslu (Hort, McMurphy 1997; Payne 2005). Švedijoje ASP buvo institucionalizuota kaip visų piliečių specifinius poreikius tenkinančių paslaugų teikiamų VSO ir jose dirbančių socialinio darbo profesionalų, visuma.

Vokietijoje dėl specifinės socialinės ir ekonominės institucinės ir organizacinės struktūros, kuri dažnai apibūdinama kaip korporatyvizmas, nesusiformavo tokia ASP institucinė ir organizacinė struktūra kaip kad JK ir Skandinavijos šalyse. 1945 metais buvo atkurtos nacių režimo uždraustos socialinės pagalbos srityje veikusios NVO. Iki nacių režimo NVO ir vietos valdžios organizacijos glaudžiai bendradarbiavo socialinės pagalbos srityje. Atkūrus socialinės pagalbos srityje veikusias NVO buvo atkurtas ir vietinės valdžios organizacijų ir NVO bendradarbiavimas (Otte 1997). NVO tapo pagrindiniais paslaugų teikėjais, tuo tarpu VSO atliko kompensacinę funkciją – teikė tas paslaugas, kurių neteikė NVO (Lorenz 2006). Nors Vokietijoje socialinės pagalbos srityje veikiančios NVO yra suprantamos kaip savarankiškai veikiančios organizacijos, tačiau jų veikla yra finansuojama viešosiomis lėšomis (Otte 1997; Evers 2005), todėl Vokietijoje egzistuojanti

socialinės pagalbos institucinė ir organizacinė struktūra pagal paslaugų įvairovę profesionalūs ir finansavimo šaltinius atitinka ASP, tačiau pagal paslaugų teikėjus skiriasi.

Apibendrinat galima teigti, kad auksiniame gerovės valstybės amžiuje ASP Vakarų Europos šalyse buvo institucionalizuotos integruojant įvairias viešaisiais ištekliais finansuojamas paslaugas, skirtas asmenų specifiniams poreikiams tenkinti, tačiau atskirose šalyse besiskiriančias pagal teisių į teikiamas ASP įgijimą ir paslaugas teikiančių organizacijų tipą.

### **1.3.3. Asmeninės socialinės paslaugos šiuolaikiniuose gerovės režimuose**

Šiuolaikinių ASP institucinė ir organizacinė struktūra susiformavo aštunto dešimtmečio kritinėje konjunktūroje priimtų sprendimų pasekmėje. Aštuntojo dešimtmečio pabaigoje daugelyje Vakarų Europos šalių suabejojama gerovės valstybės idėja, ji kritikuojama ir nekvestionuojamas siekis plėsti gerovės valstybę pradėjo greitai nykti (Offe 2000).

Pirmiausia bus pristatyti veiksniai, kurie sudarė prielaidas kritinei konjunktūrai atsirasti ir į kuriuos atsakant buvo priimami sprendimai, apsprendę šiuolaikinių ASP institucinę ir organizacinę struktūrą. Antroje dalyje bus pristatytas ASP institucinės ir organizacinės struktūros transformacijos procesas.

#### **1.3.3.1. Šiuolaikinių asmeninių socialinių paslaugų atsiradimo priežastys**

Šiuolaikines ASP formavo tie patys veiksniai kaip ir šiuolaikinius gerovės režimus. Gerovės valstybės aukso amžius baigėsi 8-ojo dešimtmečio pabaigoje, kai ekonominiai, socialiniai veiksniai sudarė prielaidas atsirasti kritinei konjunktūrai, kurios metu priimti sprendimai keitė<sup>61</sup> gerovės valstybės aukso

---

<sup>61</sup> Gerovės valstybę analizuojančioje literatūroje, kalbant apie 7-ajame dešimtmetyje pradėtus institucinius pokyčius, dažniausiai vartojama *reformos* sąvoka, kuri „nurodo ne visišką inovaciją, bet pertvarkymą to, kas jau yra“ (Pollitt, Bouckaert 2003: 31). Neoinstitucionalizmo perspektyvoje

amžiaus institucinę ir organizacinę struktūrą. Galima išskirti šiuos veiksnius, kurie iššaukė kritinę konjunktūrą: nacionalinių ūkių augimo lėtėjimas ir recesija, socialinės struktūros pokyčiai, gyventojų preferencijų pokyčiai.

Šalių ekonomikų lėtėjimas buvo iššauktas išorinių ir vidinių veiksnių. Išoriniams ekonominiams veiksniams galime priskirti tarptautinės ekonomikos politikos valdymo sistemos žlugimą, staigų naftos kainų augimą, ir JAV ekonomikos buksavimą. 1971 metais žlugo Bretton Woods sistema, kuri leido valstybėms vykdyti keinsistinę makroekonominę politiką (Norkus 2008: 515). 1973 metais dėl Izraelio karo su Egipto ir Sirijos koalicija pakilo naftos kainos<sup>62</sup>. Stipriausia pasaulyje JAV ekonomika išgyveno sunkumus (Hobsbawm 2000: 329). Vidiniams ekonominiams veiksniams galime priskirti nacionalinių ūkių pokyčius. Naujų technologijų ir vadybos būdų plėtra sumažino užimtumą pramonėje ir padidino užimtumą paslaugų sektoriuje (Taylor Gooby 2008: 15). Jeigu tarptautinių rinkų liberalizacija, energijos pabrangimas ir stipriausios pasaulyje ekonomikos buksavimas buvo tie išoriniai veiksniai, kurie spaudė Vakarų Europos šalių biudžetus, tai užimtumo pramonėje sumažėjimas ir paslaugų sektoriaus plėtra buvo vidiniai veiksniai.

Nacionalinių ūkių sunkumai iš vienos pusės mažino galimybes finansuoti valstybės teikimas paslaugas (tame tarpe ir ASP), iš kitos pusės didino teikiamų paslaugų paklausą (Flora 1986). Siekiant spręsti nacionalinių biudžetų problemas buvo siekiama nacionalinių biudžetų konsolidacijos (išlaidų mažinimas ir pajamų didinimas), bei mokesčių sistemos pertvarkos<sup>63</sup>. Rameshas Mishra (1999: 41) nurodo teigiamą priklausomybę tarp stambaus kapitalo apmokestinimo mažėjimo (ypač ryškiai anglosaksų šalyse, nuosaikiau kontinentinėje Europos dalyje ir Japonijoje) ir socialinių programų išlaidų

---

kalbama apie institucinį pokytį, kas leidžia išvengti sąvokos *reforma* vertybinio krūvio (reforma kaip *geras* pokytis), o skirtingų institucinio pokyčio formų išskyrimas yra analitiškai naudingesnis.

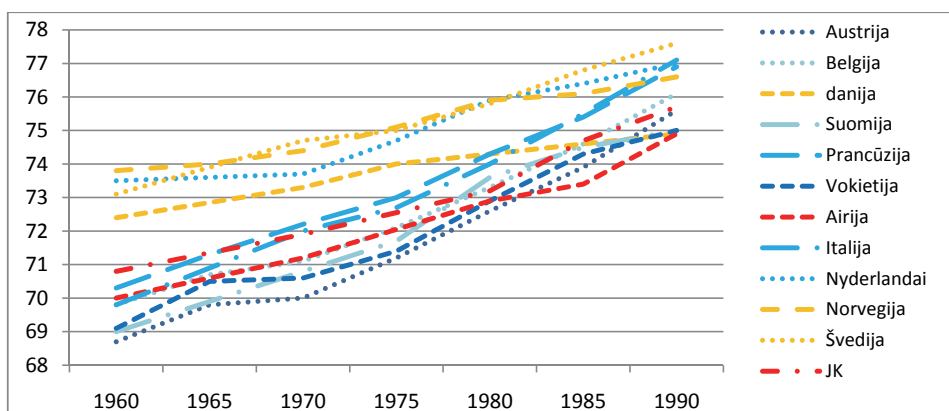
<sup>62</sup> Per vienerius metus naftos kaina padidėjo keturis kartus (Laqueur 1996: 421).

<sup>63</sup> Naujosios dešinės atstovai 7-ojo dešimtmečio ekonominę krizę sieja su pokario laikotarpiu suformuota institucine struktūra, tačiau jei šis teiginys yra teisingas, tada kyla klausimas kodėl pokario ekonomikos nežlugo anksčiau ir apskirtai kaip jos galėjo augti (Norkus 2008: 522). Francis Castles (2004), lygindamas naujosios dešinės kritiką su realiais šalių socialiniais ir ekonominiais pasiekimais, teigia, kad gerovės valstybės „ydy“ teorija neatitinka realybės ir yra mistifikacija.

mažėjimo. Devintajame dešimtmetyje buvo dereguliuotos kapitalo ir finansų rinkos, kas iššaukė konkurenciją tarp šalių dėl kapitalo investicijų ir savo ruožtu skatino mažinti stambaus kapitalo apmokestinimą. Didėjančias valstybių biudžetų skyles buvo siekiama pildyti skolinantis, pereinant prie regresyvaus apmokestinimo, socialinės sferos išlaidų karpymą.

Kita veiksnių grupė, iššaukusi pokario institucinės struktūros pokyčius, yra susijusi su visuomenių socialinės struktūros pokyčiais, kurie reiškėsi senėjančia visuomene, šeimos struktūros, gyvenimo būdo pokyčiais (Barr 1998; Esping-Andersen 2000; Pierson 2001; Le Grand 2003).

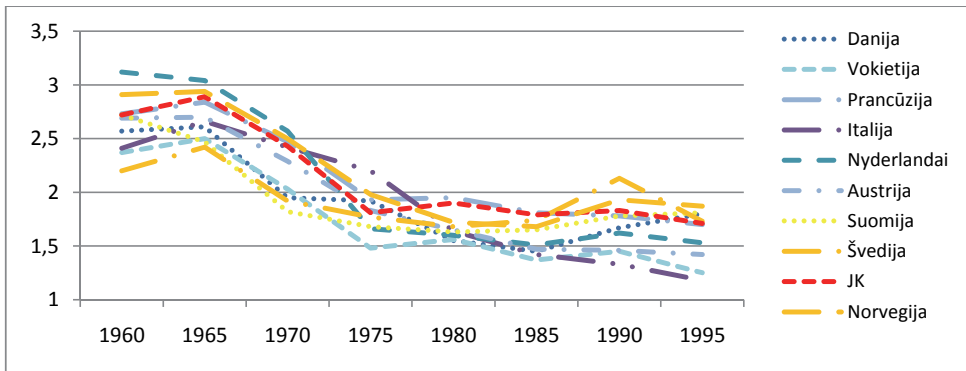
Senėjanti visuomenė apibūdinama ilgėjančia gyvenimo trukme ir mažėjančiu gimstamumo lygiu (Fahey 2009). Tikėtinos gyvenimo trukmės pokyčiai Europos šalyse vaizduojami 5 paveiksle.



5 pav. Vidutinė tikėtina gyvenimo trukmė (vyrai, moterys). Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal OECD duomenis: [http://www.oecd.org/document/0,3746,en\\_2649\\_201185\\_46462759\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_201185_46462759_1_1_1_1,00.html).

Žvelgdami į 5 paveikslą matome, kad atrinktose Vakarų Europos šalyse tikėtina gyvenimo trukmė ilgėja. Esminis veiksnys, prailginęs gyvenimo trukmę, yra sveikatos apsaugos sistema, kuri pažabojo tokius „žudikus“ kaip kraujotakos sistemos ligas ir vėžį (Fahey 2009).

Kitas senėjančios visuomenės indikatorius yra gimstamumo lygio mažėjimas. Gimstamumo lygio pokyčiai atskiros Vakarų Europos šalyse vaizduojamai 6 paveiksle.

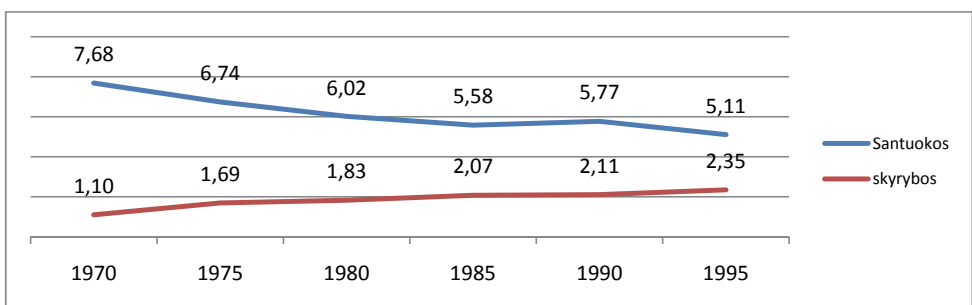


6 pav. Bendro gimstamumo lygio pokyčiai Vakarų Europoje. Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal EUROSTAT duomenis: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.

Žvelgdami į 6 paveikslą matome, kad bendras gimstamumo lygis Vakarų Europos šalyse nuo 1965 metų pradėjo mažėti.

Esminis senėjančios visuomenės spaudimas nacionaliniams biudžetams yra mažesnės galimybės finansuoti socialinės išlaidas ir tuo pačiu didėjantis poreikis sveikatos apsaugos ir senatvės pensijų finansavimui.

Šalia senėjančios visuomenės keitėsi ir šeimos struktūra. Vakarų Europos šalyse pastebimas sudaromų santuokų skaičiaus mažėjimas, bei didėjantis skyrybų skaičius (7 paveikslas).



7 pav. Vedybų ir skyrybų skaičius 1000 gyventojų (Austrija, Belgija, Danija, Suomija, Prancūzija, Vokietija, Italija, Nyderlandai, Norvegija, Švedija, JK). Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Eurostat duomenis: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>

7 paveiksle matome, kad nuo 1970 metų laipsniškai mažėjo santuokų skaičius 1000 gyventojų, bei dvigubai išaugo skyrybų skaičius. Santuokų skaičiaus mažėjimas ir augantis skyrybų skaičius indikuoja branduolinės šeimos, kaip organizacijos, vaidmens šiuolaikinėse visuomenėse mažėjimą. Šeima yra ta organizacinė forma, kuri didžia dalimi yra steigama neformalioomis institucijomis, apibrėžiančiomis šeimos narių tarpusavio santykius ir veiksmus. Gerovės valstybės aukso amžius buvo paremtas tradiciniu (angl.: *male-breadwinner*) šeimos modeliu, todėl tradicinės šeimos modelio byrėjimas didino gerovės valstybių teikiamų paslaugų (tame tarpe ir ASP) paklausą.

Trečia veiksnių grupė yra gyvenimo būdo pokyčiai. Galima išskirti dvi šio reiškinio aiškinimų grupes. Pirma tai teorijos, kurios savo dėmesį telkia į vertybių pokyčius. Šiai tyrinėtojų grupei priklausantys tyrinėtojai teigia, kad socialinio solidarumo vertybes keičia asmeninės naudos vertybės. Billas Jordanas (2008) teigia, kad šios kartos žmonės daug mažiau galvojo apie socialinį solidarumą ir socialinį teisingumą ir tarpusavio santykiuose labiau mato „aš“ ir „man“, o ne „mes“ ir „mums“. Antra teorijų grupė, suliedama ekonominę ribinio naudingumo teoriją ir psichologinę asmens poreikių teoriją, šiuos pokyčius aiškina tuo, kad vis didesnė žmonių veiklos dalis yra susijusi su „savirealizacija“ ir vis mažiau su „materialiųjų poreikių“ tenkinimo galimybių užsitikrinimu. Šios teorijos kontekste šiuolaikinis žmogus turi dvi galimybes būti laimingas: 1. Pasinerti į vis naujų gėrybių vartojimą arba 2. Atsiduoti savirealizacijos paieškoms (Norkus 2004). Tai, kad žmonės vis daugiau savo veiklos skiria „savęs ieškojimams“, o ne „materialiųjų“ savo gyvenimo sąlygų užsitikrinimui, šiuolaikinio žmogaus gyvenimą padaro mažiau nusakomą, todėl pokario institucinė struktūra, kuri buvo paremta labai aiškiu individo gyvenimo keliu, susiduria su sunkumais. Tačiau „postmaterialistų“ skaičiaus didėjimas nereiškia, kad mažėja gerovės valstybės institucijų visuomenėje palaikymas, nes kaip nurodo P. Piersonas (2001) gerovės valstybės palaikymas nemažėja.

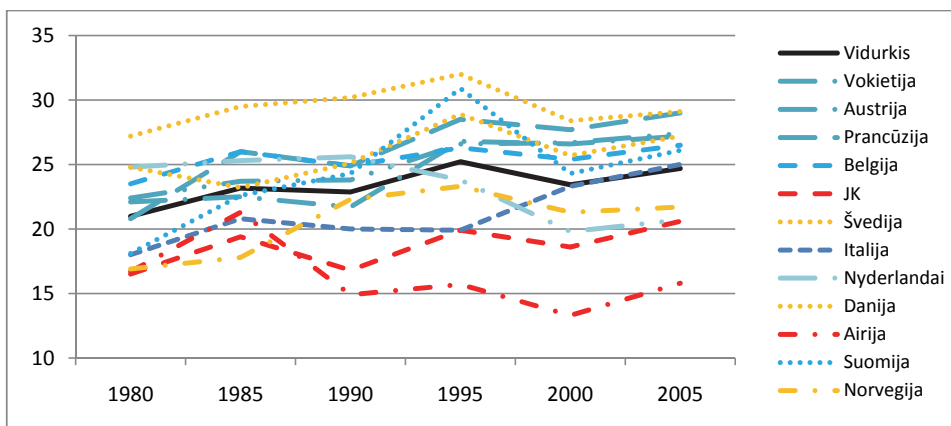
Apibendrinat galima teigti, kad šalių ekonomikų „buktavimas“, socialinės struktūros ir gyventojų preferencijų pokyčiai sudarė galimybes



priimti sprendimus, transformuojančius egzistuojančią ASP institucinę ir organizacinę struktūrą.

### 1.3.3.2. Šiuolaikinių asmeninių socialinių paslaugų atsiradimas

Tyrinėtojai, analizuojantys 8-ojo dešimtmečio pabaigoje priimtų sprendimų rezultatus, pasidalina į dvi grupes. Pirmajai grupei atstovaujantys tyrinėtojai teigia, kad aukstinio gerovės valstybės amžiaus institucinė ir organizacinė struktūra nebuvo išardyta (Pierson 1994; 2001), o tiesiog pasiekė savo augimo ribas (Flora 1986). Antroji tyrinėtojų grupė teigia, kad aukstinio gerovės valstybės amžiaus institucinė ir organizacinė struktūra buvo pakeista iš esmės (Ferge 1997) ir tai yra labiau susiję ne tiek su pačios gerovės valstybės dydžio ir pagrindinių institucijų pokyčiais, bet labiau su tuo, kaip gerovės valstybė veikia (Clayton, Pontusson 1998). Bendriausias priimtų ir įgyvendintų sprendimų rezultatų rodiklis yra socialinių išlaidų nuo BVP kaitos tendencijos (8 paveikslas).



8 pav. Šalių socialinių išlaidų nuo BVP kaitos tendencijos. Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal OECD duomenis: [http://www.oecd.org/document/0,3746,en\\_2649\\_201185\\_46462759\\_1\\_1\\_1\\_1\\_00.html](http://www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_201185_46462759_1_1_1_1_00.html).

8 paveiksle matome, kad nuo 9 dešimtmečio iki šių dienų negalime identifikuoti aiškios socialinių išlaidų nuo BVP tendencijos. Galima teigti, kad šalių socialinės išlaidos nuo BVP „išsalo“ tam tikrame lygyje.

P. Piersonas (1994; 2001) nurodo, kad aukso amžiaus gerovės valstybės institucinė ir organizacinė struktūra buvo adaptuota<sup>64</sup> pasikeitusioms ekonominėms ir socialinėms sąlygoms. Tuo tarpu Richardas Claytonas ir Jonas Pontussonas (1998) teigia, kad įvyko esminių pokyčių gerovės valstybės institucinėje struktūroje - pasikeitė paslaugų teikimo ir viešojo sektoriaus valdymo institucijos, o Neilas Gilbertas (2004) kalba apie *gerovės valstybės transformaciją į įgalinančią valstybę*.

Atskiros šalys skirtingai reagavo į pasikeitusias ekonomines ir socialines aplinkybes (Pierson 2001; Taylor-Gooby 2004; 2008). P. Piersonas (Pierson 2001: 455) teigia: „Nėra vienos „naujos politikos“ gerovės valstybės, bet skirtingos politikos skirtingose konfigūracijose“. Tačiau visose šalyse, kaip nurodo P. Piersonas galima išskirti tris gerovės valstybių (tame tarpe ir ASP) institucinės ir organizacinės struktūros pokyčių kryptis: *rekomodifikacija*, *gerovės valstybės augimo sustabdymą*, *rekalibraciją*. Įprekinimas arba rekomodifikacija reiškia piliečių gerovės priklausomybės nuo dalyvavimo darbo rinkoje didinimą. Kiti tyrinėtojai šį pokyčio tipą įvardina kaip atsakomybės už asmens gerovę iš kolektyvinės perkėlimą į asmeninę (Gilbert 2004) arba privatizaciją (Lane 2001). ASP srityje rekomodifikacija reiškesi tuo, kad į ASP teikimą naudojant viešuosius išteklius siekiama įtraukti PSO, NVO ir NFO. Gerovės valstybės augimo sustabdymas reiškia, kad nebėra didinamos viešojo sektoriaus socialinės išlaidos, apimančios socialinį draudimą, sveikatos apsauga, socialines išmokas ir ASP. Rekalibracija apima esamų programų racionalizaciją arba jų efektyvumo didinimą ir esamų

---

<sup>64</sup> Savo tezę P. Piersonas grindžia nurodydamas du veiksnius, kurie neleido išmontuoti esamų institucinių struktūrų. Pirmia, tai pritarimas esamoms gerovės sistemoms. Vystantis atitinkamam šalies gerovės valstybės tipui, kartu formuojasi ir šio tipo paslaugų vartotojai/klientai/gavėjai, kurie priešinasi šias paslaugas teikiančių organizacijų išardymui. Antra, tai institucinės struktūros priklausomybė nuo tako arba esanti institucijų ir organizacijų simbiozė susiaurina galimų institucinių pokyčių aibę iki tiek, kad radikalūs pokyčiai yra sunkiai įgyvendinami.

programų pritaikymą pakitusioms aplinkybėms bei naujų programų diegimą. Piersonas (2001), analizuodamas institucinių pokyčių kryptis atskiruose šalių klasteriuose (pagal Esping-Anderseno gerovės režimų tipologiją), teigia, kad liberalaus režimo šalys įgyvendino institucinius pokyčius, kurių rezultatas yra rekomodifikacija ir išlaidų augimo stabdymas, socialdemokratinio režimo šalys – išlaidų augimo stabdymo ir rekalibraciją (racionalizaciją), tuo tarpu konservatyvaus režimo šalys – išlaidų augimo stabdymo ir rekalibraciją (pritaikymas esamoms aplinkybėms ir naujų programų diegimas).

Liberalaus gerovės režimo šalių<sup>65</sup> tarpe įgyvendintų institucinių pokyčių pirmūnė buvo JK (Pierson 1994; 2001). Rekomodifikuojant buvo įdiegtos privačių pensijų fondų institucijos, buvo vykdoma plataus masto viešojoje nuosavybės formoje esančių būstų privatizacija (Pierson 1994), teisių į viešojo sektoriaus teikiamų ASP ribojimas (Taylor Gooby, Larsen 2004). Visgi JK vykdė ir rekalibracijos reformas, kurioms galima priskirti viešojo valdymo centralizaciją steigiančių institucijų diegimą (Clayton, Pontusson 1998; Pollit, Bouchaert 2003; Peters 2009), VSO teikiamų paslaugų teikimo dekoncentraciją bei RTM institucijų diegimą į sveikatos apsaugos, ASP ir švietimo sritis (Clayton, Pontusson 1998; Le Grand 2003).

Socialdemokratinio režimo šalių<sup>66</sup> tarpe pagal institucinius pokyčius pirmavo Suomija, o mažiausiai institucinius pokyčius įgyvendino Norvegija (Pierson 2001). Socialinių išlaidų augimo stabdymas pasireiškė išmokų dydžių mažinimu, pensinio amžiaus ilginimu (Pierson 1994; 2001). Rekalibruojant esamas institucines ir organizacines struktūras Švedijoje buvo vykdomas viešojo valdymo decentralizaciją steigiančių institucijų diegimas (nors ir taip buvo pakankamai decentralizuota (Toonen 2003)), ko pasekmė – vietinės valdžios organizacijų vaidmens išaugimas (Clayton, Pontusson 1998; Pollit, Boucheart 2003), modernizuojamas paslaugų teikimas (RTM, NVV) (Kirkpatrick, Ackroyd, Walker 2008). Reikia pažymėti, kad buvo įdiegtos ir

<sup>65</sup> Liberalaus režimo šalims yra priskiriamos Australija, Airija, Kanada, JK, Naujoji Zelandija, JAV. Airija dėl savo „jaunos“ gerovės valstybės (Pierson 2001) nėra analizuojama.

<sup>66</sup> Priskiriamos Danija, Norvegija, Švedija (Esping Andersen 1990) ir Suomija (Pierson 2001; Bahle, Kohl, Wendt 2009).

rekomodifikacijos institucijos – sugriežtintos teisės į viešosiomis lėšomis finansuojamą vyresnio amžiaus asmenų socialinę globą, kas turtingesnius piliečius paskatino pirkti ASP iš pelno sektoriaus, o neturtinguosius labiau remtis šeimos nariais (Timonen 2004). Danijoje socialinių išlaidų stabdymas apėmė nedarbo išmokų „iššaldymą“ (kai kurių išmokų sumažinimą) ir racionalizuojant socialinę globą buvo diegiamas paslaugų gavėjų įnašas ir RTM, tačiau esant stipriai decentralizuotam viešajam valdymui, įgyvendinami sprendimai labai skyrėsi (Kaspersen, Svaneborg 2004). Tuo tarpu Suomijoje šalia socialinių išlaidų augimo sustabdymo (ilginamas pensinis amžius ir mažinamos išmokos) ir recalibracijos (globos deinstitutionalizacija, sveikatos apsaugos sistemos valdymo efektyvinimas) buvo įgyvendinti ir rekomodifikacijos sprendimai – sumažintas darbo užmokesčių reguliavimas, sumažintos savivaldybių subsidijuojamos darbo vietos, sugriežtintos nedarbo išmokų gavimo sąlygos (Kosonen 2004).

Konservatyvaus režimo šalys<sup>67</sup> diegė socialinių išlaidų augimą stabdančias institucijas, bei pritaikė esamas programas naujoms sąlygoms ir kūrė naujas programas (Pierson 2001; Kirkpatrick, Ackroyd, Walker 2008). Vokietijoje buvo sumažintos senatvės pensijų išmokos, prailgintas išėjimo į pensiją amžius ir padidintos išmokos (Pierson 1994). Rekalibruojant (naujų institucijų, papildančių esamas diegimas) buvo steigiamas privalomas socialinės globos draudimas bei RTM globos sistemoje (Aust, Bonker 2004). Belgijoje esminis dalykas buvo socialinių išlaidų augimo sustabdymas ir esamų programų modifikavimas (vyrų ir moterų išėjimo į pensiją amžiaus sulyginimas) (Pochet 2004). Prancūzijoje buvo ne tik sustabdytas socialinių išlaidų augimas, bet ir mažinamas (nedarbo išmokos, senatvės pensijų išmokos iš viešojo sektoriaus), o modifikuojant esamą institucinę struktūrą buvo įdiegtas savanoriškas pensijų draudimas, bei įvairios socialinės atskirties mažinimo programos (Serre, Palier 2004). Italijoje buvo priimti sprendimai

---

<sup>67</sup> Priskiriamos Italija, Prancūzija, Vokietija, Suomija, Austrija, Belgija, Nyderlandai (Esping Andersen 1990).

mažinantys darbo rinkos reguliavimą, mažinantys senatvės pensijų dosnumą ir RTM diegimas sveikatos apsaugos srityje (Bertozzi, Graziano 2004).

ASP yra viena iš viešojo sektoriaus teikiamų paslaugų grupių, todėl gerovės režimų institucinių pokyčių rezultatai atsispindi ir ASP. Socialinių išlaidų augimo stabdymą, didėjant paslaugų paklausai, galime įvardinti kaip gerovės pliuralizmo institucinės ir organizacinės struktūros susiformavimą, kai šalia kolektyvinės atsakomybės už asmens gerovę yra plečiama asmeninė atsakomybė. Esamų institucinių struktūrų recalibraciją galime matyti kaip rinkos ir tinklo mechanizmų diegimą viešųjų paslaugų teikime (RTM), valdyme inter-organizaciniu lygmeniu (decentralizacija, dekoncentracija, dalyvavimas), o intra-organizaciniu lygmeniu (NVV), bei naujų programų ar naujų paslaugų teikimo būdų diegimą (deinstitucionalizacija). Šios institucinės ir organizacinės struktūros yra detalai nagrinėjamos 1.4. skyriuje.

#### **1.3.4. Postkomunistinės Lietuvos gerovės režimas**

Lietuva, 1990 metais atkūrusi nepriklausomybę, pasirinko išėjimo iš komunizmo kelią, kurio buvo einama naudojant (joms konkuruojant ar vieną kitą papildant) dvi strategijas: 1. Restitucinę - siekiama steigti ikikomunistinių laikų ekonominę ir politinę institucinę struktūrą; 2. Imitacinę – institucijos steigiamos pagal išsivysčiusių vakarų šalių politinių ir ekonominių struktūrų pavyzdžius (Norkus 2008: 327). Šios transformacijos rezultatas socialinės gerovės srityje institucinėje struktūroje posovietinę transformaciją tyrinėjusiu tyrinėtojų yra įvardinamas ne vienareikšmiškai. Galima išskirti dvi postkomunistinių šalių gerovės režimų institucinių struktūrų identifikavimo kryptis. Pirmajai priklauso tyrinėtojai, kurie bando pokomunistinės šalis „įsprausti“ į egzistuojančias Vakarų šalių tipologijas (Bernotas, Guogis 2006; Teplova 2007; Bahle, Kohl, Wendt 2009;). Antrajai grupei priklauso tyrinėtojai, kurie nepitaria pirmosios grupės tyrėjams ir mano, kad pokomunistinių šalių gerovės režimai sudaro atskirų gerovės režimų grupę (Aidukaitė 2004; Fenger 2007).

Tyrinėtojai, kurie bando Lietuvą analizuoti pagal egzistuojančias gerovės režimų tipologijas (ir konkrečiai pagal dominuojančią G. Esping-Anderseno tipologiją), Lietuvos socialinės politikos modelį įvardina kaip Rytų Europos: „Rytų Europos socialinės politikos modelį galima apibrėžti kaip pokomunistinį konservatyvų-korporatyvų liberalųjį arba tarpinį tarp šių dviejų“ (Bernotas, Guogis 2003: 16). Vėlesniame savo darbe tyrėjai Lietuvos socialinės gerovės režimą sieja su Pietų Europos modeliu<sup>68</sup>: „Susumavus visas Lietuvos socialinės apsaugos savybes, ji panašiausia į Pietų Europos modelio šalis, ypač į Graikiją ir Portugaliją, mažiau į Italiją ir Ispaniją“ (Bernotas, Guogis 2006; 161).

Antrajai grupei priklausantys tyrėjai pažymi Lietuvos kaip vienos iš pokomunistinių šalių gerovės režimo specifiką ir išskiria jį į atskirą gerovės režimų tipą. H. J. M. Fengerio (2007) atlikta klasterinė analizė rodo, kad Baltijos šalių gerovės režimai sudaro atskirą gerovės režimų klasterį.

Tiek pirmos, tiek antros grupės tyrėjai sutinka, kad esminiai Lietuvos gerovės režimo bruožai yra išplėtotą bismarkinę socialinio draudimo sistema, apimanti draudimą senatvės, ligos, negalės, nedarbo atvejais, ir skurdi socialinės paramos sistema, paremta „nuspelnusių vargšų“ rėmimo principu<sup>69</sup>.

Įdomiausias klausimas, kalbant apie Lietuvos gerovės režimą, yra šios institucinės struktūros susiformavimo priežastys arba klausimas, kurį kelia R. Lazutka (2007b: 76): „Gali kilti pagrįstas klausimas, kodėl Lietuvoje liberalioji demokratija negarantuoja didesnių socialinių teisių“. Tyrėjai, bandantys atsakyti į šį klausimą, pateikia įvairius aiškinimus.

Iš vienos pusės, tyrėjai (Bernotas, Guogis 2003; 2006; Lazutka 2007a; 2007b; Norkus 2008) pabrėžia tarptautinių organizacijų (TVF, PB, OECD) įtaką Lietuvos politinių elitų kritinės konjunktūros metu priimtiems

---

<sup>68</sup> Pietų Europos režimą, atsiremiant ir pertvarkant G. Esping-Anderseno tipologiją, išskyrė Maurizio Ferrara.

<sup>69</sup> Apie Lietuvos socialinės apsaugos sistemos struktūrą plačiau: Romas Lazutka. 2001. „Socialinė apsauga“, Jolanta Rimkutė (red.) *Žmogaus socialinė raida*. Vilnius: Homo Liber; Dainius Bernotas, Arvydas Guogis. 2003. *Socialinės politikos modeliai: dekomodifikacijos ir savarankiškai dirbančiųjų problemos*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.

sprendimams. Įdomų pažymėti, kad tiek politinė kairė, tiek politinė dešinė Lietuvoje vykdė neoliberalią tarptautinių finansinių organizacijų nurodomą ekonominę ir socialinę politiką (Norkus 2008).

Iš kitos pusės, yra nurodomi veiksniai, kuriuos galime priskirti vidiniams. Pirmiausia tai paveldėtos socialinės apsaugos sistemos institucinės ir organizacinės struktūros<sup>70</sup> poveikis transformacijos kryptčiai (Bernotas, Guogis 2006; Lazutka 2007a; 2007b; Bahle, Kohl, Wendt 2009). Tiek sovietinės sistema, tiek dabartinė socialinės apsaugos sistema yra grįsta socialinio draudimo institucijomis. Sovietų Sąjungos periodu Lietuvoje buvo įsteigtos socialinio draudimo sistemos institucijos, kurios atkūrus nepriklausomybę, nebuvo išardytos, bet pritaikytos arba adaptuotos rinkai grįstai ekonominei sistemai. Kadangi socialinio draudimo sistema yra finansuojama darbo užmokesčio mokesčiais, todėl jos adaptacija rinkos mechanizmu grįstai resursų paskirstymo sistemai, užtikrina mažiausius transformacijos kaštus<sup>71</sup>. Kita vidinių veiksnių grupė yra šalių ekonominiai sunkumai arba menkos galimybės finansuoti socialinės apsaugos sistemas (Aidukaitė 2004; Bernotas, Guogis 2006). Šis teiginys grindžiamas tuo, kad pagerėjus ekonominei situacijai, atsiras galimybių daugiau išteklių skirti socialinėms programoms. Visgi stipriausia pasaulio ekonomika JAV yra absoliutus autsaideris socialinių programų finansavime lyginant su kitomis Vakarų šalimis, kas rodo, kad ekonominis pajėgumas ir plačios, dosnios socialinės programos nekoreliuoja. Antra, Skandinavijos šalių, kaip pasižyminčių ypač dosnėmis socialinėmis programomis, ekonominis pajėgumas yra užtikrinamas dosnėmis socialinėmis programomis (Pierson 2001). Trečia veiksnių grupė – tai neformalios institucijos arba specifinė Lietuvos gyventojų vertybinė struktūra<sup>72</sup> (Šabajevaitė 1999; Aidukaitė 2004;

---

<sup>70</sup> Sovietinio gerovės režimo esminiai bruožai: 1. Bendrovės yra pagrindiniai socialinių paslaugų teikėjai; 2. Privalomas užimtumas (Teplova 2007); 3. Vartojimo prekių ir socialinių paslaugų kainų kontrolė (Lazutka 2007b); 4. Nedemokratinė socialinės apsaugos sistema (Bernotas, Guogis 2006).

<sup>71</sup> Plačiau apie Lietuvos pensijų sistemos raidą: Romas Lazutka. 2007. „Pensijų sistemų raida Lietuvoje“, *Filosofija. Sociologija*, t. 18, Nr. 2.

<sup>72</sup> Tiksliau reiktų kalbėti apie tam tikrų vertybių arba neformalių institucijų, sprendžiančių kalinio dilemas, nebuvimą. Z. Norkus (2008: 649) šias institucijas apibūdina kaip steigiančias pasitikėjimą:

Bernotas, Guogis 2006; Norkus 2008). Atstovaujamos demokratijos šalyse atstovų priimami ir įgyvendinami sprendimai turi koreliuoti su piliečių preferencijomis. Lietuvoje per pirmąjį nepriklausomybės dešimtmetį dominavo neigiamas seimo veiklos vertinimas (Gaidys 2000: 182). Visgi nėra aišku ar seimo veikla buvo radikalai priešinga piliečių norams ar nepakankamai juos atitinkanti. Teigiamas neoliberalios politikos vertinimas reiškia, kad piliečiai nori daugiau neapibrėžtumo, daugiau rizikos ir tuo pačiu didesnių galimybių veikti. Neigiamas neoliberalios politikos vertinimas reiškia, kad piliečiai nori daugiau apibrėžtumo, mažiau rizikos ir mažiau galimybių veikti. Jeigu atstovaujamoje demokratijoje atrinkti piliečių atstovai stengiasi ar yra priversti priimti ir vykdyti rinkėjų preferencijas atspindinčius sprendimus, tai galime teigti, kad vykdyti politiniai sprendimai nebuvo radikalai priešingi piliečių norams ir galime kelti klausimą ar lietuviai nuo nepriklausomybės atkūrimo transformavosi į neoliberalus ar visada jais ir buvo. Tyrėjų nuomonės šiuo klausimu išsiskiria. Jolanta Aidukaitė (2004) teigia, kad piliečių požiūris į valstybės vaidmenį ir į pajamų nelygybę pasikeitė iš esmės. Tuo tarpu, R. Lazutka (1997) teigia, kad Lietuvos gyventojų elgesys iš esmės nesikeitė. Sovietiniu periodu kalinio dilemos buvo sprendžiamos formaliomis institucijomis grįstomis hierarchijomis, tačiau formalios institucijos niekada neveikia tobulai, nes susiduria su vis didėjančiais ribiniais įtvirtinimo kaštais, todėl nesant neformalių institucijų tinklo, kuris spręstų kalinio dilemas, buvo plačiai paplitęs elgesys, kurį galima įvardinti kaip zuikiavimą arba veltėdžiavimą<sup>73</sup> (angl.: *free-rider*).

---

„Tai pasitikėjimas tarp firmų, firmų ir jų darbuotojų bei tarp pačių darbuotojų. Tas pasitikėjimas yra ilgo bendro gyvenimo, kolektyvinio mokymosi produktas. Tai pasitikėjimas tarp tų, kurie moka mokesčius gerovės valstybei išlaikyti, ir tų, kurie jos paslaugomis naudojasi. Pasitikėjimo nėra, kai kiekvienas jos klientas įtariamas esąs parazitas, sąmoningai pasirinkęs tokį gyvenimo būdą; kiekvienas politikas ar valdininkas – kyšininkas; dėstytojas – sukčius, simulantas ir tinginys ir t.t.“

<sup>73</sup> Šį teiginį galima iliustruoti tyrėjų pateikiamomis įžvalgomis. R. Lazutka (1997: 240) teigia: „Kadangi sovietiniu periodu buvo ribotos galimybės padidinti savo gerovę, gauti didesnes pajamas šeimai pagal oficialias taisykles, žmonės paprastai turėjo mini-verslus ar mini-korupcijas. Šie mini-verslai ir mini-korupcijos nebuvo leidžiami, todėl buvo ypač slapti ir individualūs. Nėra nieko nuostabaus, kad žmonės elgiasi taip kaip elgėsi anksčiau išnykus visiems apribojimams“. Lidija Šabajevaitė (1999: 121): „Pokyčiai darbo sferoje pradėjo ryškėti devintajame dešimtmetyje, kai buvo leista kurtis gamyba bei prekyba užsiimantiems kooperatyvams. Stambiose įmonėse įsikūrę



Tai, kad Lietuva, atkūrusi nepriklausomybę, pasuko link neoliberalių šalių aiškintina tiek vidinių, tiek išorinių veiksnių poveikiu iš kurių svarbiausias kaip vaizdžiai pasako Z. Norkus (2008: 648): „Socialiniam kapitalizmui Lietuvoje tarpti mūsų šalyje gyvena per mažai suomių, švedų, danų arba bent jau slovėnų, o per daug – lietuvių“.

Apibendrinat galima teigti, kad Lietuvos gerovės režimo institucinė ir organizacinė struktūra vystosi liberalaus režimo linkme, tačiau dėl paveldėtos institucinės ir organizacinės struktūros Lietuvos gerovės režimo raida pasižymi tam tikromis išskirtinėmis savybėmis, kurios turėtų atsispindėti ir Lietuvos ASP institucinės ir organizacinės struktūros raidoje po 1990 metų.

#### **1.4. Šiuolaikinė Vakarų šalių asmeninių socialinių paslaugų institucinė ir organizacinė struktūra**

Ankstesniame skyriuje buvo siekiama parodyti, kad nuo devintojo dešimtmečio prasidėjusios pokyčius Vakarų Europos gerovės režimuose reiktų sieti ne su auksinio gerovės valstybės amžiaus susiformavusios institucinės ir organizacinės struktūros „išmontavimu“, bet su daliniais pokyčiais, siekiant esamas institucinės ir organizacinės struktūras adaptuoti prie pakitusių vidinių ir išorinių socialinių ir ekonominių aplinkybių.

ASP srityje rekomodifikaciją ir socialinių išlaidų augimo sustabdymą galime sieti su gerovės pliuralizmo, kaip atsakomybės už ASP teikimą išskaidymą įvairaus tipo organizacijoms, institucine ir organizacine struktūra (Ascoli, Ranci 2002; Pavolini, Ranci 2008). ASP institucinės ir organizacinės struktūros rekalibraciją siekiant racionalizuoti valdymą galime sieti su viešojo valdymo pokyčiais inter-organizaciniu lygmeniu - valdymo decentralizaciją, dekoncentraciją ir dalyvavimą (Rein 1972; Munday 2007), tuo tarpu intra-organizaciniu lygmeniu su NVV (Aaltonen 1999; Heffernan 2006; Tse Fong

---

gamybiniai kooperatyvai nemokamai naudojami įrengimai, pigiai įsigydavo žaliavas, o pagamintą produkciją parduodavo sutartinėmis kainomis, kurios žymiai didesnės už valstybines. Prekyba besiverčiantys kooperatyvai iš užsienio į Lietuvą ir kitas respublikas gabeno ir brangiai pardavinėjo paklausias prekes: džinsus, radijo techniką, kompiuterius ir kt.“.

Leung 2008). ASP institucinės ir organizacinės struktūros recalibraciją siekiant racionalizuoti išteklių paskirstymą galime sieti su RTM (Le Grand 2003; Da Roit, Le Bihan, Osterle 2007). ASP institucinės ir organizacinės struktūros recalibraciją adaptuojant ir diegiant naujas ASP programas galime sieti su deinstitutionalizacija ir savarankiškumą palaikančių ASP plėtra (Alaszewski, Walsh 1995).

#### 1.4.1. Gerovės pliuralizmas

Gerovės pliuralizmas<sup>74</sup> (angl.: *welfare pluralism*) tai atsakomybės už piliečių gerovę išskaidymas skirtingiems sektoriams<sup>75</sup>, siekiant mažinti viešojo sektoriaus teikiamų paslaugų apimtį (Gilbert 2000). Vakarų šalys, susidūrusios su socialinių išlaidų didinimo apribojimais ir didėjančia viešojo sektoriaus teikiamų socialinių paslaugų paklausa, įgyvendino institucinius pokyčius, kurie leido prisitaikyti prie pakitusių aplinkybių. Gerovės pliuralizmas steigiamas dviejų rūšių institucijomis. Pirmą tai viešųjų išteklių naudojimą ASP teikimui ribojančios institucijos, kas apima sąlygų, kurias patenkinus asmenys įgyja teisę į VSO teikiamas ASP. Antra tai institucijos,

---

<sup>74</sup> Sąvokos *gerovės pliuralizmas* vartojimas socialinės politikos lauke yra problematiškas. Pirmą, greta sąvokos *gerovės pliuralizmas* dažnai vartojama ir *mišri gerovės ekonomika* sąvoka. Vieni tyrinėtojai jas skiria, nurodydami, kad *gerovės pliuralizmas* yra ideologija, o *mišri gerovės ekonomika* yra analitinė schema (Dahlberg 2005). Kitiems *gerovės pliuralizmas* ir *mišri gerovės ekonomika* gali būti ir ideologija ir analitinė priemonė, priklauso nuo konteksto (Gilbert 2000). Antra, kartais sąvoka *gerovės pliuralizmas* naudojama įvardinti šiuolaikinės socialines paslaugų sistemas (Pavolini, Ranci 2008). Trečia, *gerovės pliuralizmo* reikšmė sutampa su viena iš sąvokos *privatizacija* reikšme. *Privatizacija* arba *denacionalizacija* (Bartolotti, Siniscalco 2004; 2) apima platų reikšmių lauką: „1. Viešosios nuosavybės perdavimas į privačias rankas; 2. Vienos viešosios nuosavybės formos pertvarkymas į kitą; 3. Ilgalaiķ viešosios infrastruktūros išnuomojimą privačioms įmonėms; 4. Rangovinių sutarčių sudarymas ir kainų siūlymas; 5. Hierarchinio koordinavimo mechanizmo pakeitimą rinka; 6. Rinkoje veikiančių paskatų įjungimą į valstybės tarnautojų atlyginimų sistemą; 7. Dereguliaciją“ (Lane 2001; 211).

<sup>75</sup> Šiuolaikinės politinės ekonomijos tekstuose kalbant apie gamybos sritis plačiai naudojamas *sektorių* modelis. Aiškiausia šio modelio artikuliaciją pateikia N. Gilbertas (2000), įvardindamas jį *gerovės pliuralizmu*. Tyrinėtojai paprastai išskiria keturis sektorius: *viešasis, pelno, savanoriškas, neformalus*. Viešasis sektorius, tai viešųjų paslaugų ir gėrybių gamyba. Pelno, savanoriškas, neformalus sektorius tai privačių paslaugų ir gėrybių gamyba. Dažnai pelno, savanoriškas ir neformalus sektorius yra įvardinami kaip *privatus* sektorius. Sektorių modelis yra naudingas paslaugų ir gėrybių gamybos struktūroms vaizduoti, tuo tarpų jų aiškinimui reikalingos kitos teorijos.

kurios atveria kitų sektorių organizacijų veiklos galimybes ASP sistemoje<sup>76</sup>. Konkrečių organizacijų galimybės teikti ASP priklauso nuo to ar organizacijai suteikiama teisė teikti paslaugas (organizacijos dalyvavimo ASP teikime institucionalizacija), bei nuo galimybių gauti išteklius organizacijos veiklai (organizacijoms teikiami viešieji ištekliai, bei paslaugų gavėjų mokėjimai).

Gerovės pliuralizmą steigiančios institucijos vaizduojamos 1 lentelėje.

1 lentelė. Gerovės pliuralizmą steigiančios institucijos

	Organizacijoms dalyvavimas		Organizacijų skatinimas		Gavėjų nukreipimas	
	Atveriančios	Ribojančios	Atveriančios	Ribojančios	Atveriančios	Ribojančios
Viešasis	VSO gali teikti ASP	VSO gali teikti ir NVO, PSO, NFO	Didinamas finansavimas VSO teikiančioms ASP			Asmuo gauna VSO teikiamas ASP įvertinus jo pajamas ir turta.
Savanoriškas	NVO gali teikti ASP		1. NVO, teikiančioms ASP, skiriami viešieji ištekliai; 2. Organizacijos, teikiančios labdarą ir paramą NVO, gauna mokesčių lengvatas.		Asmenų, mokestis už NVO teikiamas ASP yra subsidijuojamas viešaisiais ištekliais.	
Pelno	PSO gali teikti ASP		1. PSO, teikiančioms ASP, skiriami viešieji ištekliai.		Asmenų mokestis už PSO teikimas ASP yra subsidijuojamas viešaisiais ištekliais	
Neformalus	NFO gali teikti ASP		1.Šeimos nariams, teikiantiems ASP, skiriami viešieji ištekliai; 2.Šeimos nariai turi rūpintis kitais šeimos nariais.		Asmenys, gaunantys NFO teikiamas ASP gauna išmokas.	

1 lentelėje pateikiama gerovės pliuralizmą steigianti institucinė struktūra apima dviejų rūšių institucijas: *atveriančios* (A) ir *ribojančios* (R). Institucijos apsprendžia organizacijų galimybes dalyvauti ASP teikime (organizacijų dalyvavimas), steigia organizacijų paskatų sistemą (organizacijų skatinimas), steigia potencialių ASP gavėjų paskatas naudotis atitinkamo tipo organizacijos

<sup>76</sup> Reikia pažymėti, kad kai kurių šalių vyriausybės priėmė formalias institucijas, kurios piliečius nukreipia į pelno sektorių. Pavyzdžiui, diegiant kaupiamąją pensijų sistemą Latvijos ir Estijos piliečiai be pasirinkimo galimybės (dalyvauti ar nedalyvauti) buvo nukreipti į privačius pensijų kaupimo fondus (Lazutka 2007a).

teikiamomis paslaugomis (gavėjų nukreipimas). Organizacijos yra klasifikuojamos pagal gamybos sektorių klasifikaciją.

Kadangi gerovės pliuralizmas yra susijęs su viešųjų išteklių taupymu, todėl pirmiausia yra ribojamas viešojo sektoriaus vaidmuo, kurį N. Gilbertas (2004) įvardina poslinkiu iš universalizmo į selektyvizmą<sup>77</sup>, kaip institucijų aibę, leidžiančią viešaisiais ištekliais finansuoti paslaugas tik tiems, kurie negali šių paslaugų gauti iš šeimos, bendruomenės ar jų nusipirkti. Gerovės pliuralizmo institucijų steigimas yra grindžiamas paslaugų gavėjų ir viešojo sektoriaus darbuotojų specifine motyvacijos teorija. Socialinės paramos ir ASP gavėjai yra „sukčiai“ arba „siurbėlės“, kurie gyvena iš kitų piliečių darbo vaisių (Le Grand 2003). Teigiama, kad šie žmonės formuoja specifinę skurdo kultūrą, kuri sąlygoja tai, kad šie žmonės ir jų vaikai nekeičia savo gyvenimo būdų (Ginsberg 2000). Toks potencialių paslaugų gavėjų skirstymas šiuolaikines visuomenes sugražino į vargšų įstatymų laikus. Teigiama, kad socialiniai darbuotojai „saugo“ klientus nuo savo elgesio pasekmių, kas užkerta kelią jų elgesio savikorekcijai (Jones, Novak 1993; 197).

Paslaugų gavėjų atranka įgyvendinama steigiant institucijas, kurios galimybes gauti viešojo sektoriaus ASP susieja su asmens pajamomis ir šeimos situacija. Nuo devintojo dešimtmečio Vakarų šalyse po pajamų ir turto patikrinimo teikiamų ASP ir išmokų dalis bendrose socialinėse išlaidose išaugo (Miller, McFall 1991; Anttonen, Sipilä 1996; Rummery, Gledinning 1999; Tester 1999; Gilbert 2004).

Pelno, neformalaus ir savanoriško sektoriaus organizacijų skatinimas ir galimybių teikti ASP sudarymas apima institucijų, kurios įtvirtina organizacijų atitinkamos veiklos galimybes, bei viešųjų išteklių naudojimą skatinant šių organizacijų veiklą<sup>78</sup>. Gerovės pliuralizmo pasekmė yra vis didesnė sektorių

---

<sup>77</sup> Universalizmo ir selektyvizmo sąvokas pirmasis į socialinės politikos lauką įvedė R. Titmus.

<sup>78</sup> N. Gilbertas (2004) teigia, kad daugelyje OECD šalių nuo aštunto dešimtmečio išaugo privataus sektoriaus subsidijavimas viešosiomis lėšomis. Pavyzdžiui, JK nuo 1979 iki 2000 metų privačių globos ir slaugos namų skaičius išaugo 840 procentų, o savivaldybių valdomų slaugos ir globos namų skaičius sumažėjo 240 procentų (Carey 2008; 922).

integracija, kas reiškiasi tuo, kad skirtingo tipo organizacijos supanašėja (Bahle 2002; Evers 2005).

Pelno sektoriui atsakomybė už socialinę gerovę perduodama, diegiant institucijas, kurios institucionalizuoja pelno sektoriaus organizacijų dalyvavimą ASP sistemoje, tačiau nemaža dalis ASP gavėjų yra „nepiniginė“, todėl steigiamos institucijos, skatinančios šio sektoriaus organizacijas dalyvauti ASP teikime – gaunant mokesčių lengvatas teikiant paslaugas ar labdarą ir paramą, bei mokesčių subsidijomis bei socialine rinkodara skatinant potencialius paslaugų gavėjus naudotis šio sektoriaus organizacijų teikiamomis paslaugomis. Transakcinius kaštus, kurie kyla dėl informacijos asimetrijos tarp paslaugų gavėjų ir paslaugų teikėjų, siekiama minimizuoti kuriant licencijavimo ir kokybės standartų sistemą, kurio veikimą užtikrina viešojo sektoriaus organizacijos.

Neformalaus sektoriaus vaidmens socialinės gerovės kūrime didinamas<sup>79</sup> diegiant šeimos, kaip organizacijos, narių tarpusavio sąveikų (pavyzdžiui, skyrybos, smurtas šeimoje, veikų deviantinis elgesys) kontrolės institucijas, kurios yra įtvirtinamos sankcijomis (Le Grand 1997). Jeigu vaikų elgesys yra „netinkamas“, tėvai patiria kaštus, todėl siekdami ateityje išvengti sankcijų ir bausmių, prižiūrės, kontroliuos ar daugiau dėmesio skirs savo vaikams (Oliver, Mohamad 1992; Leece, Leece 2006), siekiant spręsti vaikų priežiūros problemas, įvedamos priemonės, kurios apsunkena skyrybas vaikus turinčioms šeimoms, vaiko teisių tarnybos intervencijos galimybių plėtra, globėjų įvertinimas ir paruošimas siekiant globoti (Clarke 1996), sankcijų vaikams už tai, kad neprižiūri savo tėvų, numatymas. Be to šeimos nariai skatinami teikti ASP dengiant jų patiriamus kaštus (per išmokų šeimos nariams sistemą), bei socialine rinkodara siekiama stiprinti neformalių institucijų poveikį<sup>80</sup>. Šeimos narių, teikiančių ASP savo giminaičiams, su nedalyvavimu darbo rinkoje patiriamų kaštų padengimo politika yra plačiai naudojama

---

<sup>79</sup> Šeimos nariai yra pagrindiniai neprofesionalių ASP teikėjai visose šalyse. Net tokioje dekomodifikuotoje šalyje kaip Švedija, šeimos nariai prižiūri apie du trečdalis vyresnio amžiaus asmenų, kuriems reikalinga pagalba (Dahlberg 2005).

<sup>80</sup> Pavyzdžiui, Lietuvoje vykdyta reklaminė akcija „Tėvystė veža“.

Šiaurės šalyse (Jensen 2008; Pavolini, Ranci 2008). Tuo tarpu populiariesnis metodas yra tradicinės šeimos, kurioje moteris „kūrena namų židini“, o vyras „uždirba pinigus“ atgaivinimas<sup>81</sup>, kai pasitelkiant viešuosius išteklius moterys skatinamos nedirbti, o teikti ASP. Kaip netiesioginė politinė priemonė, skatinanti neformalaus sektoriaus veikimą, yra institucijos, kurios riboja jaunų žmonių paskatas gyventi atskirai nuo tėvų<sup>82</sup>.

Savanoriško sektoriaus<sup>83</sup> vaidmuo didinamas subsidijuojant šio sektoriaus paslaugas (Dahlberg 2005). Čia svarbu atskirti savanoriško sektoriaus organizacijų naudojimą, kaip alternatyvą viešojo sektoriaus organizacijoms, teikiant ASP, nuo savanoriško sektoriaus veiklos skatinimo. Esminis skirtumas tarp šių skirtingų reiškinių yra finansavimo ir reguliavimo lygmuo. Pirmuoju atveju viešasis sektorius dengia visas nevyriausybinės organizacijos išlaidas susijusias su ASP ir siekia reguliuoti organizacijų veiklą, tuo tarpu antruoju atveju, organizacijos yra dalinai finansuojamos ir nėra reguliuojamos. Šalia tiesioginio viešojo sektoriaus finansavimo veikia ir netiesioginis, kuris yra susijęs su pelno sektoriaus skatinimu teikti paramą savanoriškam sektoriui, gaunant mokesčių lengvatas. Transakciniai kaštai minimizuojami per licencijavimo ir kokybės standartų sistemas.

Siekdami įvertinti kaip gerovės pliuralizmo institucijos kreipia organizacijų elgesį turime žvelgti į tai, kaip įdiegus atitinkamas institucijas keičiasi organizacijų skaičius, paslaugų gavėjų (vaikų<sup>84</sup>, neįgalių asmenų, vyresnio amžiaus asmenų, socialinės rizikos asmenų) ir darbuotojų

---

<sup>81</sup> Familizacijos politikos plėtrą skatino ne vien ekonominiai pokyčiai, bet ir siekis susigražinti „šeimą“, nes teigiama, kad tik ji gali efektyviausiai užtikrinti daugelio socialinių problemų sprendimą. Naujosios dešinės atstovai teigė, kad šeimai didžiulį destruktinį poveikį padarė gerovės valstybės intervencija ir ypač tokių profesionalų kaip socialiniai darbuotojai veikla (Jones, Novak 2003; 199).

<sup>82</sup> Pavyzdžiui, viešųjų būsto programų nebuvimas.

<sup>83</sup> Lena Dahlberg (2005) teigia, kad savanoriškam sektoriui arba pilietinei visuomenei arba trečiajam sektoriui organizacijos vadinamos: *savanoriškos organizacijos, ne pelno organizacijos, nevyriausybinės organizacijos, ne rinkos organizacijos, kolektyvinės organizacijos, labdaringos organizacijos, filantropinės organizacijos, „grassroots“ organizacijos, interesų organizacijos, socialinių judėjimų organizacijos*.

<sup>84</sup> Šiame darbe kaip ASP gavėjų grupė nėra įtraukiama vaikai iki mokyklinio amžiaus, turintys tėvų globą, nes šios paslaugos Lietuvoje priskiriamos šveitimo sistemai, tuo tarpu užsienio šalyse, šios paslaugos yra sudedamoji ASP dalis.

pasiskirstymas tarp skirtingiems sektoriams priklausančių organizacijų. Kadangi daugelyje šalių gerovės pliuralizmas iškilo kaip alternatyva gerovės valstybei, tai institucijos turėtų skatinti viešojo sektoriaus organizacijų, darbuotojų bei paslaugų gavėjų skaičiaus mažėjimą, tačiau tuo pačiu paslaugų gavėjų, organizacijų ir darbuotojų skaičiaus didėjimą privačiame sektoriuje. Gerovės pliuralizmą indikuojantys organizacijų rodikliai pateikiami 2 lentelėje.

2 lentelė. Gerovės pliuralizmą indikuojantys organizacijų elgesio rodikliai

	Organizacijoms dalyvavimas	Organizacijų skatinimas	Gavėjų nukreipimas
Viešasis	Paslaugų gavėjų skaičius;	Viešojo sektoriaus išlaidos ASP	Paslaugų gavėjų mokesčio dalis viešųjų paslaugų finansavime; Gautų ir patenkintų prašymų ASP santykis.
Savanoriškas	Paslaugų gavėjų skaičius	Labdaros ir paramos kiekis ASP teikiančioms NVO; Viešojo sektoriaus išlaidos NVO finansavimui.	
Pelno	Paslaugų gavėjų skaičius	Labdaros ir paramos teikimas.	
Neformalus	Paslaugų gavėjų skaičius	Šeimos narių, teikiančių ASP, finansavimas.	Būsto programos

2 lentelėje yra pateikiami gerovės pliuralizmą steigiančių institucijų veikmingumą indikuojantys organizacijų elgesio rodikliai.

Pirmiausia gerovės pliuralizmo institucijų veikmingumą galime matyti per ASP gavėjų skaičiaus skirtingo tipo organizacijose pokyčius. VSO paslaugas gaunančių asmenų skaičiaus mažėjimas ir PSO, NVO ir NFO paslaugų gavėjų skaičiaus augimas indikuoja gerovės pliuralizmą steigiančių institucijų veikmingumą. Be to, lygindami paslaugų gavėjų pasiskirstymą sektoriuose tarp atskirų šalių, galime matyti gerovės pliuralizmo skirtumus ir panašumus skirtingose šalyse. Lengviausia yra įvertinti VSO teikiamų ASP gavėjų skaičių, tuo tarpu savanoriško ir pelno sektoriaus organizacijų

statistiniai duomenys yra „problemiški“ – kai kurios šalys (pavyzdžiui, Lietuva) neturi patikimų duomenų apie NVO skaičių, biudžetus, veiklą. Dar didesnės problemos kyla norint apskaičiuoti neformaliame sektoriuje ASP gaunančių asmenų skaičių. Paprastai šio sektoriaus „statistinė apskaita“ nevykdoma. Vieninteliai informacijos šaltiniai yra visuomenės apklausų duomenys.

Kitas gerovės pliuralizmą steigiančių institucijų veikmingumo rodiklis yra viešųjų išteklių naudojimas skatinant organizacijas teikti ASP. Jeigu viešieji ištekliai yra naudojami NVO, PSO ir NFO teikiamų paslaugų subsidijavimui, tada galime teigti, kad gerovės pliuralizmą steigiančios institucijos yra veiksmingos. Be to, viešieji ištekliai gali būti skiriami netiesiogiai ASP teikiančioms organizacijoms, bet diegiant mokesčių lengvatas organizacijoms, kurios remia ASP teikiančias organizacijas.

Trečia gerovės pliuralizmo institucijų veiksmingumą indikuojanti rodiklių grupė yra ASP gavėjų mokėjimo už gautas paslaugas subsidijavimas. Jeigu ASP gavėjų mokestis už ASP skirtingo tipo organizacijose tampa panašus, potencialūs ASP gavėjai renkasi ASP teikėja ne pagal kainą, bet pagal kitus faktorius (pirmiausia pagal paslaugų kokybę), kas atveria galimybes įvairaus tipo organizacijoms dalyvauti ASP teikime. Be to, ASP gavėjų motyvacija naudotis NFO sektoriaus paslaugomis gali būti kuriama nesudarant sąlygų gauti viešuosius išteklius asmeninio būsto įsigijimui. Gyvenimas kartu sąlygoja šeimos narių ASP teikimą.

#### **1.4.2. Decentralizuotas, dekoncentruotas ir dalyvaujantis viešasis valdymas**

Viešasis valdymas tai bendrabūvio problemas veikiančių sprendimų priėmimas (politika) ir jų įgyvendinimas (administravimas)<sup>85</sup>. Tokia viešojo valdymo samprata atitinka neoinstitucionalizmo perspektyvoje išsivysčiusią subjekto-

---

<sup>85</sup> Plačiau apie politikos ir administravimo skirtį: Alvydas Raipa (1999), Vytautas Dumbliauskas (2008).



vykdytojo (angl.: *principal - agent*) teoriją<sup>86</sup>. Atstovaujamos demokratijos šalyse bendruomenės nariai, prarasdami dalį savo suvereniteto, deleguoja atrinktiems atstovams prievartos kontrolės teisę. Išrinkti atstovai įgyja galią priimti visuomenės nariams privalomus sprendimus ir yra atsakingi už jų įgyvendinimą, kurį patiki visuomenės narių lėšomis išlaikomoms viešojo administravimo<sup>87</sup> organizacijoms. Devintajame dešimtmetyje siekiant efektyvesnio viešojo valdymo esamos viešojo valdymo institucinės struktūros buvo modifikuojamos.

Sprendimų priėmimo srityje buvo siekiama labiau išplėsti vietinių bendruomenių vaidmenį. Pirmą, siekiant padidinti vietinių bendruomenių vaidmenį sprendimų priėmime buvo diegiamos centrinės valdžios organizacijų teises ribojančios ir vietinės valdžios organizacijų teises plečiančios institucijos. Šio institucinio pokyčio procesas yra įvardinamas kaip decentralizacija, kurio rezultatas yra decentralizuotas viešasis valdymas. Antra, buvo siekiama pačius bendruomenės narius įtraukti į sprendimų priėmimą dažniau, nei kad kas keli metai rinkimų metu. Tokio institucinio pokyčio rezultatas yra dalyvaujantis viešasis valdymas.

Sprendimų įgyvendinimo srityje buvo siekiama vis daugiau sprendimų įgyvendinimo patikėti vietinių bendruomenių valdžios organizacijoms. Šis

---

<sup>86</sup> Subjekto – vykdytojo teorija analizuoja sutarties įgyvendino aplinkybes (Grossman, Hart 1983; Laffont, Martimort 2002). Subjektas patiki vykdytojui atlikti tam tikrą užduotį, tačiau čia atsiranda problema, kaip užtikrinti, kad vykdytojas įgyvendintų tai, ko iš jo tikisi subjektas. Taip subjekto – vykdytojo analitinėje schemoje viešasis valdymas iškyla kaip dvipakopiai subjekto – vykdytojo santykiai. Piliečiai (subjektas) deleguoja atstovams (vykdytojas) bendrabūvio problemų sprendimą. Atstovai (subjektas) deleguoja priimtų sprendimų įgyvendinimą viešojo administravimo organizacijoms (vykdytojas).

<sup>87</sup> G. B. Peters (2000; 2009) skiria keturias viešojo administravimo tradicijas: Anglo-saksų (minimalios valstybės), vokiškoji kontinentinės Europos, prancūziškoji kontinentinės Europos bei skandinaviškoji (anglo-saksų ir prancūziškosios mišinys). Anglo saksinėje tradicijoje valstybė yra visuomeninės sutarties rezultatas. Vokiškoje tradicijoje, kuri apima didžiąją dalį Europos, valstybė yra transcendentinis darinys ir piliečio ir valstybės santykius galima matyti per analogiją su biologiniu organizmu, kur pilietis yra ląstelė, o valstybė – organizmas. Prancūziškoji tradicija yra panaši į vokiškąją, tačiau jos iškilimas yra susijęs su tautos kūrimu bei nuo vokiškosios skiriasi ir polinkiu į centralizaciją, kai vokiškoji į decentralizaciją. Skandinaviškosios tradicijos esminis skirtumas nuo kitų yra socialinių teisių išvystymas – plačiomis piliečių ir valstybės teisėmis ir pareigomis. Jacques Ziller (2003) teigia, kad Vokietijos konstitucinė teisė tapo pagrindu tranzityvioms demokratijoms Europoje tame tarpe ir postkomunistinėms šalims.

institucinio pokyčio procesas yra įvardinamas kaip dekoncentracija, o rezultatas – dekoncentruotas viešasis valdymas.

Decentralizuotą, dekoncentruotą ir dalyvaujantį viešąjį valdymą steigiančios institucijos vaizduojamos 3 lentelėje.

3 lentelė. *Dekoncentruotą, decentralizuotą, dalyvaujantį ASP viešąjį valdymą steigiančios institucijos*

Viešojo valdymo formos	Institucijos		Viešojo valdymo aspektai
	Atveriančios	Ribojančios	
<b>Decentralizacija</b>	1. Vietinė valdžia turi sprendimų priėmimo teisę. 2. Vietinė valdžia turi teisę savarankiškai formuoti savo biudžetą.	1. Vietinė valdžia neturi sprendimų priėmimo teisės. 2. Vietinė valdžia neturi teisės savarankiškai formuoti savo biudžetą.	<b>Sprendimų priėmimas</b>
<b>Dalyvavimas</b>	Bendruomenės nariai ir paslaugų gavėjai turi dalyvauti sprendimų priėmime.	Bendruomenės nariai ir paslaugų gavėjai neturi dalyvauti sprendimų priėmime.	
<b>Dekoncentracija</b>	Vietinė valdžia turi sprendimų įgyvendinimo teisę.	Vietinė valdžia neturi sprendimų įgyvendinimo teisės.	<b>Sprendimų įgyvendinimas</b>

3 lentelėje pateikiamos decentralizuotą, dekoncentruotą ir dalyvaujantį ASP viešąjį valdymą steigiančios institucijos (A – atveriančios; R - ribojančios).

Decentralizuotas<sup>88</sup> viešasis valdymas steigiamas ribojant centrinės valdžios organizacijų sprendimų priėmimo funkcijas ir savivaldos organizacijoms sprendimų priėmimo funkcijas deleguojančiomis institucijomis. Decentralizuotas viešasis valdymas diegiamas steigiant institucijas, kurias apriboja centrinės valdžios vaidmenį vietinėse bendruomenėse, kartu steigiamos institucijos, kurios suteikia daugiau galių vietinės valdžios organizacijoms. Politinių funkcijų decentralizavimas reiškia ir

<sup>88</sup> Reikia pažymėti, kad viešojo administravimo ir viešosios politikos tyrimuose nėra vienos decentralizaciją aiškinančios teorijos. Vieni tyrinėtojai (Raipa, Backūnaitė 2004; Baltušnikienė 2006; 2009) decentralizacija apibrėžia funkciškai: politinę, administracinę, fiskalinę, ekonominę, erdvinę decentralizacijos. Kiti tyrinėtojai (Litvack, Ahmad, Bird 1998), decentralizaciją aiškina kaip pakopinį procesą: dekoncentracija, delegavimas, devoliucija. Šiame darbe naudojamą decentralizacijos sampratą geriausia apibrėžia Algirdas Astrauskas (2007: 12): „decentralizacija tai toks valstybės kaip labai sudėtingos socialinės sistemos valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemų PERTVARKYMO BŪDAS, kai įgaliojimų, paskirstytų tarp valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemis sudarančių elementų, *proporcija* yra keičiama *mažinant įgaliojimų*, nustatytų aukštesniam hierarchiniam lygiui priklausantiems subjektams (esantiems „arčiau centro“, kuriame sutelkta valdžia, administravimas ar paslaugų teikimas), *dalį* ir atitinkami *didinti įgaliojimų*, nustatytų žemesniam hierarchiniam lygiui priklausantiems subjektams (esantiems „toliau nuo centro“, kuriame sutelkta valdžia, administravimas ar paslaugų teikimas), *dalį arba įgaliojimai yra padalijami didesniai skaičiui to paties hierarchinio lygio subjektų*“.

fiskalinę decentralizaciją arba vietinės valdžios finansinę nepriklausomybę nuo centrinės valdžios organizacijų (Wibbels 2006). Decentralizuotą viešąjį valdymą steigiančios institucijos yra grindžiamos viešojo pasirinkimo (angl.: *public choice*) ir komunitarizmo (angl.: *communitarism*) teorijomis.

Viešojo pasirinkimo teorija – tai RPT naudojimas aiškinat viešojo valdymo reiškinius. Viešojo pasirinkimo teorijos argumentaciją plačiai naudojo naujosios dešinės atstovai (Dunleavy, O'Leary 1999). Šios teorijos kontekste viešojo valdymo veikėjai – tiek politikai, tiek administratoriai yra tokie patys savo naudos maksimizatoriai, kaip ir visi kiti bendruomenės nariai (Niskanen 2003). Siekdami maksimizuoti savo naudingumo funkcijas tiek politikai, tiek administratoriai priima neefektyvius bendruomenės narių atžvilgiu sprendimus<sup>89</sup>. Kadangi formalių ir neformalių hierarchinio valdymo institucijų įtvirtinimo ribiniai kaštai dideli, todėl šalia hierarchinio politikų ir administratorių valdymo mechanizmo yra diegiamos rinkos mechanizmą steigiančios institucijos, kas sukuria konkurenciją. Deleguojant sprendimų priėmimą vietinės valdžios organizacijoms, nepatenkinti priimamais sprendimais piliečiai gali balsuoti „kojomis“. Tai skatina valdžios organizacijas tarpusavyje konkuruoti dėl mokesčių įplaukų ir tuo pačiu siūlyti piliečiams optimalius mokesčių ir paslaugų paketus.

Tuo tarpu komunitarizmo atstovai decentralizacija sieja su bendruomeniškumo arba socialinio kapitalo arba tarpusavio santykius valdančių neformalių institucijų plėtra (Taylor 1996; Etzioni 1993). Komunitarizmo atstovai, siekdami pateikti alternatyvą rinkai ir valstybei, siūlo atgaivinti bendruomenės „dvasią“. Būtent stipri bendruomenė gali geriausiai spręsti savo problemas. Tuo tarpu, B. Jordanas (2008) teigia, kad bendruomenės atgaivinimas nėra alternatyva valstybei ir rinkai, o tik rinkos generuojamų problemų „glaistymas“.

---

<sup>89</sup> Pavyzdžiui, piliečių atstovai viešaisiais ištekliais finansuoja privačiai naudojamus automobilius. Kitas dalykas, kad viešojo sektoriaus organizacijos yra linkusios plėstis ir ribiniai plėtros kaštai yra didesni už plėtros ribinę naudą.

J. E. Laneas (2001; 2003) teigia, kad decentralizacijos procesas įsibėgėjo devintajame dešimtmetyje, o XX a. paskutinio dešimtmečio pradžioje jau daugelyje šalių buvo imtasi restruktūrizuoti viešąjį sektorių, galią ir kompetenciją perduodamos vietinei ir regioninei valdžiai. Tačiau decentralizacijos procesus reikia vertinti atsargiai, arba kaip teigia C. Pollitas ir G. Bouckaertas (2003) reikia skirti decentralizacijos retoriką nuo tikrovės. Pavyzdžiui, JK nors ir kalbėjo apie decentralizaciją, tačiau realiai buvo vykdoma centralizacija, telkiant ASP ištekliai centrinės valdžios organizacijose (Bahle 2002; Pollit, Bouckeart 2003). Tuo tarpu Prancūzijoje buvo realiai įvykdyta dekoncentracija (Lane 2003) ir nuo 1982 m. ASP politikos kompetencija buvo perduotos vietinei valdžiai (Bahle 2002; Archambault, Boumendil 2002). Italiją galima priskirti prie vienos iš tų šalių, kurios pasiekė vienų ryškiausių vykdytos decentralizacijos politikos rezultatų (Putnam, Leonardi, Naneti 2001).

Tyrinėtojai teigia, kad decentralizacija skatina, kad viešosios paslaugos būtų teikiamos dėmesingiau ir greičiau, labiau suderinus su vietiniais ir/arba individualiais poreikiais, panaikinami nereikalingi viduriniojo lygmens valdymo sluoksniai, atsiranda labiau patenkintam ir skatinamam personalui, kurio darbas „praturtėja“ prisiimant atsakomybę už finansų ir personalo valdymą ir išvengiant pernelyg didelės centralizuoto valdymo naštos (Bouchaert, Politt 2003: 103), piliečiai ir firmos tampa geriau informuoti apie tai kokie valdžios lygmenys yra atsakingi už viešųjų paslaugų ir mokesčių paketo ypatybes, todėl tiek dalyvaudami politikos formavime ir įgyvendinime, tiek turėdami galimybę „balsuoti kojomis“, skatina vietinės valdžios atstovų geranoriškumą bei poreikių supratimą (Wibbels 2006). Tačiau decentralizacija, dėl sunkumų perdислоkuojant nacionalinės politikos valdymo funkcijas, gali sukelti antidemokratinės nuostatos, mažumų ignoravimą, atsiranda galimybė gana laisvai interpretuoti valstybės politikos įgyvendinimą, projektų ir programų administravimą (Raipa 2001), bei apsunkena nacionalinio lygmens problemų sprendimą (Gilbert 2000).

Dalyvavimas<sup>90</sup> tai instituciniai pokyčiai, kurie sudaro ir skatina praplėsti socialinių veikėjų tinklus, kurie reprezentuotų įvairius interesus politinėje arenoje (Peters 2009: 52). Kitaip tariant, steigiamos institucijos, kurios į sprendimų priėmimo procesą reikalauja įtraukti paslaugų gavėjus ir jų atstovus, nepriklausomus ekspertus ir kitus bendruomenės narius. Dalyvavimas suteikia daugiau galios ir didesnę vaidmenį visiems suinteresuotiems, tačiau tai reikalauja ir didesnės piliečių atsakomybės bei aktyvumo, nes padaro juos paslaugų bendragamintojais (Leadbeater 2004).

G. B. Petersas (2009: 52), apžvelgdamas vykdytas dalyvavimo reformas, teigia, kad didžiausios reformos buvo įgyvendintos JAV, Kanadoje, kai tuo tarpu Skandinavijoje šios reformos nebuvo reikšmingos, nes čia piliečiai ir jų savanoriškos organizacijos jau atliko reikšmingą vaidmenį politikos formavime<sup>91</sup>, o Vokietijoje korporatyvizmo tradicija<sup>92</sup> jau nuo seno kūrė dalyvaujančią politiką. Vokiškosios ASP bruožas yra korporatyvus santykiai tarp stipriai decentralizuoto viešojo sektoriaus ir stiprių nepelno organizacijų (Bahle 2002), kurie nacionaliniu lygmeniu reiškiasi bendradarbiavimu priimant sprendimus dėl paslaugų standartų, apmokėjimo, o vietiniame lygmenyje – kartu planuojamas viešojo finansavimo apimtis ir pasiskirstymas (Evers, Strunck 2002: 169). JK socialiniai darbuotojai nuo 1970 metų pradėjo vystyti paslaugų gavėjų dalyvavimo ASP politikos formavimo ir įgyvendinimo procesuose idėjas, tačiau tik nuo 1990 metų tai tapo politikos ir praktikos objektu (Beresford, Croft 2004). Visgi JK dalyvavimo politiką reikia, vertinti atsargiai, nes kaip nurodo Malcolmas Carey's (2009) - dalyvavimo

---

<sup>90</sup> Plačiau apie dalyvavimo konceptualizaciją ASP kontekste: Brianas Munday's (2007).

<sup>91</sup> Pavyzdžiui, Norvegijoje NVO buvo aktyvus socialinės politikos kūrėjai, naujų paslaugų formų iniciatoriai, turėjo didelę autonomiją, nors ir buvo finansuojamos viešojo sektoriaus, bei auksiniu gerovės valstybės laikotarpiu skatino atsakomybės už piliečių gerovę iš privačios srities perkėlimą į viešąją (Eikas, Selle 2002: 52).

<sup>92</sup> Vokietijoje viešojo ir savanoriško sektoriaus tamprūs santykiai socialinės gerovės srityje susiformavo XIX a. pabaigoje, kai į savivaldybių tarybas buvo įtrauktos vietinės nepelno organizacijos ir socialinės politikos prioritetai buvo nustatomi bendru sutarimu ir visa tai sukūrė labai tamprūs tinklus, kurie nuo septintojo dešimtmečio pabaigos pradėjo keistis, kai iš tradicinio korporatyvizmo pereinama prie kontraktinių santykių (Evers, Strunck 2002). Šį poslinkį galima apibūdinti kaip tarpusavio sąveikų koordinavimo tinklu keitimą rinka.

idėjos yra lokalizuotos laisvosios rinkos ir vartotojiškumo ideologijoje. Italijoje nuo 1990 metų vietinė valdžia dėjo daug pastangų įtraukti NVO į gerovės politikos formavimą (Ascoli, Pavolini, Ranci 2002: 142). Dalyvavimas nėra susijęs tik su „pozityviais“ dalykais, bet ir su negatyviais: valdžia gali panaudoti piliečių dalyvavimą bandydama pateisinti neefektyvią veiklą (Raipa 2001). Reikia pažymėti, kad postkomunistinėms šalims dalyvavimo problematika yra ypač aktuali, nes sovietinė viešojo administravimo sistema tarnavo Komunistų partijai, bet ne piliečiams (Verheijen 2003).

Dekoncentracija reiškia sprendimų įgyvendinimo delegavimą specializuotoms organizacijoms arba vietinės ar regioninės valdžios organizacijoms. Skirtingai nuo decentralizacijos, dekoncentracija nereiškia politinio ir finansinio savarankiškumo, tačiau vietinės valdžios organizacijoms administruojant viešųjų paslaugų teikimą tikimasi efektyvumo. Institucinėje perspektyvoje dekoncentracija reiškia institucijų, deleguojančių paslaugų teikimo administravimą vietinės valdžios, regioninėms ar specializuotoms organizacijoms, steigimą.

Bouchardtas ir Polittas (2003: 99) teigia, kad organizacijų skaidymo pagal specializuotas funkcijas politika labai išplito beveik visose išsivysčiusiose demokratijose. Dekoncentracijos politiką aktyviai vykdė JK, antipodinės šalys ir tam tikru mastu Skandinavijos šalys (Peters 2009).

Teigiama, kad dekoncentruotos ir funkciškai specializuotos organizacijos gali geriau spręsti labai specifines socialines problemas, greičiau ir lanksčiau reaguoja į socialinių paslaugų klientų poreikius (Alszewski, Manthorpe 1988; Vanags, Vanags, Vilka 2006), besidubliuojančios viešosiomis lėšomis finansuojamos veiklos mažėjimas (Baines 2004). Visgi dekoncentracija turi ir savų trūkumų. Tam tikros organizacijos gali įgyti galios monopolį, specializuotos organizacijos nesugebės susitvarkyti su ne „jų“ problema (Baines 2004).

Organizacijų rodikliai, parodantys kiek diegiamos politinės decentralizacijos institucijos veikia, pateikiami 4 lentelėje.

4 lentelė. Dekoncentruoto, decentralizuoto ir dalyvaujančio ASP valdymo organizaciniai rodikliai.

Viešojo valdymo formos	Rodikliai	Viešojo valdymo aspektai
<i>Decentralizacija</i>	1. Savivaldos organizacijų išlaidų dalis lyginant su visomis viešojo sektoriaus išlaidomis; 2. Savivaldos organizacijų vietinių mokesčių pajamų dalis lyginant su centrinės valdžios organizacijų savivaldybėms paskirstoma dalimi.	<i>Sprendimų priėmimas</i>
<i>Dalyvavimas</i>	1. Savanoriško sektoriaus organizacijų skaičius; 2. Piliečių dalyvavimo rinkimuose aktyvumas; 3. Piliečių pasitenkinimas demokratija.	
<i>Dekoncentracija</i>	Paslaugas teikiančių organizacijų pavaldžių savivaldybėms ir centrinės valdžios organizacijoms santykis.	<i>Sprendimų įgyvendinimas</i>

4 lentelėje yra pateikti dekoncentruoto, decentralizuoto ir dalyvaujančio ASP valdymo indikatoriai. Išmatuoti kiek konkreči viešojo valdymo sistema yra decentralizuota yra sudėtingas uždavinys (Lane 2003). Viešojo valdymo tyrinėtojai decentralizacijos laipsnį arba savivaldos organizacijų savarankiškumą siūlo matuoti pajamų ir išlaidų santykiu lyginat su bendromis viešojo sektoriaus pajamomis ir išlaidomis (Lane 2003; Schneider 2003). Tokių matavimų tikslas yra nustatyti, kiek savivaldos organizacijos gali savarankiškai tvarkyti viešuosius išteklius. Kuo didesnę viešųjų išteklių dalį viešojo valdymo sistemoje valdo centrinės valdžios organizacijos, tuo didesnė valdymo centralizacija ir atvirkščiai.

Dekoncentravimą galima matuoti pagal organizacijų, teikiančių ASP, pavaldumą. Kuo daugiau ASP teikiančių organizacijų yra pavaldžios centrinės valdžios organizacijoms, tuo didesnė koncentracija ir priešingai, kuo mažiau paslaugas teikiančių organizacijų priklauso centrinės valdžios organizacijoms, tuo mažesnė koncentracija arba didesnė dekoncentracija.

Piliečių ir jų organizacijų dalyvavimą sprendimų formavimo ir įgyvendinimo procese galima matuoti netiesiogiai įvertinat pilietinės visuomenės indikatorius: NVO skaičiumi, piliečių dalyvavimo rinkimuose aktyvumu ir pasitenkinimu demokratija. Tiesioginiai piliečių dalyvavimo sprendimų priėmimo procese reikalauja atskirų, išsamių ir todėl brangiai kainuojančių tyrimų.

### 1.4.3. Kvazi rinkos

Aštuntojo dešimtmečio viduryje Vakarų šalims susidūrus su ekonominiais sunkumais ir didėjančia VSO teikiamų ASP paklausa, vienas iš esamos problemos sprendimų buvo efektyvinti viešųjų išteklių paskirstymą<sup>93</sup>. Tradiciškai viešajame sektoriuje dominuojantį hierarchinį resursų paskirstymo būdą buvo pradėta keisti kvazi rinka<sup>94</sup> (angl.: *quasi market*). Kvazi rinkos yra konstruojamos diegiant RTM viešajame sektoriuje<sup>95</sup> arba siekiama sukurti konkurenciją ten, kur jos anksčiau nebuvo (Domberger, Jensen 1997). Diegiant RTM viešoji valdžia kontroliuoja resursus, tačiau paslaugas teikia savanoriško, pelno ir neformalaus sektoriaus organizacijos (Ascoli, Ranci 2002). Išskiriami šie RTM: krepšeliai (angl.: *vouchers*), konkursų organizavimas (angl.: *competitive tendering*), viešieji pirkimai (angl.: *contracting out*), ir frančizė (angl.: *franchising*) (Dunlevey 1991), tiesioginės išmokos (angl.: *direct payments*) (Leece, Leece 2006).

Institucijos, steigiančios konkrečių RTM, apima paslaugų teikėjų ir paslaugų gavėjų valstybinį reguliavimą. Konkrečių RTM steigiančios institucijos pateikiamos 5 lentelėje.

---

<sup>93</sup> Viešoji paslauga yra efektyvi tada, kai teikia optimalią kokybę ir kiekio santykį pagal turimus resursus ir paslaugos kainą reiškia ne tai kiek buvo sunaudota resursų šiai paslaugai pagaminti, bet kiek iš tų resursų buvo galima pagaminti paslaugų – galimybių kaštai (Le Grand 2007).

<sup>94</sup> Kvazi rinkos nuo „tikrųjų“ rinkų pasiūlos pusėje skiriasi tuo, kad nors tarp paslaugos teikėjų egzistuoja konkurencija, tačiau skirtingai nuo grynųjų rinkų paslaugų teikėjai nebūtinai siekia maksimizuoti savo pelnus, be to paslaugas teikiančios organizacijos nebūtinai yra valdomos privačios nuosavybės teise, tuo tarpu paklausos pusėje – pirkėjo perkamoji galia nėra išreikšta pinigais, be to dažniausiai paslaugos gavėjas nedaro pasirinkimo (Le Grand 1991; 1997).

<sup>95</sup> Kaip teigia J. E. Lanes (2000: 7), RTM nėra naujas reiškinys viešajame sektoriuje, nes tam tikros paslaugos visada buvo perkamos, tačiau po 1970 m. paslaugų pirkimo mastai gerokai išsiplėtė ir apėmė tokias sritis kaip švietimas, sveikatos paslaugos ar infrastruktūros projektai. Tyrinėtojas teigia, kad šie pokyčiai išreiškia valdymo pokyčius, kai tradicinį hierarchinį valdymą paretmą teisės aktais (*reichstaat*), keičia kontraktuojanti valstybė (angl.: *contracting state*), kur valdoma kontraktų pagalba.



5 lentelė. RTM steigiančios institucijos.

	Paslaugų teikėjai	Paslaugų gavėjai	Valstybė
<b>Viešieji pirkimai</b>	Paslaugų teikėjais gali būti tik privataus sektoriaus organizacijos.	Paslaugų gavėjai negali rinktis paslaugų teikėjo.	Atrenka paslaugų teikėjus, prižiūri paslaugų teikimą.
<b>Konkursų organizavimas</b>	Paslaugų teikėjais gali būti įvairaus tipo organizacijos.	Paslaugų gavėjai negali rinktis paslaugų teikėjo.	Atrenka paslaugų teikėjus, prižiūri paslaugų teikimą.
<b>Krepšeliai</b>	Paslaugų teikėjais gali būti tik tam tikrus reikalavimus atitinkančios organizacijos.	Paslaugų gavėjai gali rinktis paslaugų teikėją iš tam tikros aibės.	Tarpininkauja tarp paslaugų gavėjų ir paslaugų teikėjų. Prižiūri paslaugų teikėjus.
<b>Tiesioginės išmokos</b>	Paslaugų teikėjais gali būti įvairaus tipo organizacijos.	Paslaugų gavėjo pasirinkimas neribojamas.	
<b>Frančizė</b>	Paslaugų teikėjais gali būti tik privataus sektoriaus organizacijos.	Paslaugų gavėjo pasirinkimas neribojamas.	Nurodo kokias paslaugas turi teikti paslaugų teikėjai.

5 lentelėje yra pateikiamos institucijos, kurios steigia vieną ar kitą RTM.

Viešieji pirkimai – tai RTM, kai viešasis sektorius tam tikras paslaugas privalo pirkti tik iš pelno ir savanoriško sektorių. Tokios kvazi rinkos požymiai yra apribojimai pasiūlos pusėje – ASP perkamos tik iš pelno ir savanoriško sektorių organizacijų (pavyzdžiui, pasiūlymus gali teikti tik nevyriausybinės organizacijos), bei paklausos pusėje – tiesioginiai paslaugų gavėjai konkretaus paslaugų teikėjo negali rinktis. Kitaip tariant, egzistuojančios formalios institucijos riboja VSO dalyvavimą ASP teikime, ir atveria galimybes ASP teikime dalyvauti savanoriško, pelno ir neformalaus sektoriaus organizacijoms. Tuo tarpu potencialių paslaugų teikėjų atranką vykdo ne paslaugų gavėjai, bet VSO. Pavyzdžiui, dienos globos paslaugų teikėjų atranka skelbiant paslaugų pirkimo konkursą, kuriame gali dalyvauti tik NVO, pelno sektoriaus organizacijos.

Konkursų organizavimas – tai RTM, kai viešųjų lėšų valdytojai organizuoja paslaugų pirkimo konkursą ir potencialiais paslaugų pardavėjais yra tiek iš savanoriško, tiek iš pelno, tiek iš viešojo sektoriaus organizacijų. Pats pirkimo procesas gali būti privalomojo pobūdžio (angl.: *compulsory competitive tendering*) ir savanoriškas (angl.: *voluntary competitive tendering*) (Boyne, 1998) arba viešųjų išlaidų valdytojai gali būti institucijų priveriami dalį paslaugų pirkti, o gali būti vietinis apsisprendimas, kad paslaugas pirkti arba steigti savo organizacijas, kurios tas paslaugas teiktų. Tokios kvazi rinkos

požymiai yra apribojimai paslaugų gavėjo pusėje (paslaugos gavėjas nesirenka paslaugos teikėjo), tačiau paslaugos teikėjo pusėje apribojimų nėra – konkurse gali dalyvauti tiek privataus, tiek viešojo sektoriaus organizacijos.

Krepšeliai – tai RTM, kuris suteikia paslaugos gavėjui teisę rinktis paslaugos teikėją, kurių aibė yra ribota. Tai gali būti tik tam tikrų organizacijų sąrašas ar tam tikrus reikalavimus (licencijavimas) atitinkančios organizacijos. Krepšeliai kaip RTM, paslaugų teikėjo pasirinkimo teisę iš viešojo sektoriaus subjektų perduoda paslaugų vartotojui, kuris gali rinktis paslaugų teikėją, paslaugas teikiantį specialistą, paslaugų paketą, paslaugos gavimo laiką, paslaugos gavimo būdą. J. Le Grandas (1991) išskiria šias krepšelių sistemos veikimo sąlygas ASP: 1. Paslaugų vartotojas turi galimybę laisvai pasirinkti paslaugų teikėją; 2. Paslaugos teikėjo biudžeto dydis tiesiogiai priklauso nuo to, kiek pritraukia paslaugos gavėjų (krepšelių); 3. Paslaugos teikėjas turi laisvę paskirstyti lėšas; 4. Viešajame sektoriuje atsiranda atvejo vadybininkai (angl.: *case manager*), kurie kiekvienam klientui konstruoja paslaugų paketą, atsižvelgdami į jo poreikį ir galimybes. Viešojo sektoriaus organizacijų tikslas krepšelių sistemoje yra minimizuoti transakcinius kaštus, kurie atsiranda tarp paslaugų teikėjų ir paslaugų gavėjų, prižiūrint paslaugų teikėjus (licencijavimas). Darbas su paslaugų teikėjais apima paslaugų teikėjų atranką, kontraktų sudarymą ir kontraktų priežiūrą. Pirmiausia tai paslaugų pirkimo ir tokiu būdu esamo biudžeto vietinio ar centrinio planavimas, kas vyksta per statistikos apie esamus vartotojus ir paslaugų teikėjus vedimą, bei potencialių teikėjų bei vartotojų identifikavimas per tyrimus. Kita veikla yra kontraktų priežiūra, kuri įgyvendinama per paslaugų teikėjų licencijavimą ir pasireiškia per veiklos kriterijų stebėjimą, inspekciją, auditą, bei kaip viena iš veiklos įvertinimo technologijų naudojama ir paslaugų vartotojų nuomonės.

Tiesioginės išmokos (angl.: *direct payments*) – tai RTM, kai paslaugos gavėjui suteikiama teisė valdyti viešųjų lėšų dalį ir laisvai ją skirstyti reikalingom paslaugom įsigyti. Nėra apribojimų ir renkantis paslaugos teikėjus. Tiesioginės išmokos nuo krepšelių sistemos skiriasi didesne laisve rinktis paslaugų teikėją, paslaugų paketą. Jeigu krepšelių atveju egzistuoja tam tikri

apribojimai paslaugų teikėjams, tai tiesioginių išmokų dėka asmuo gali laisvai rinktis paslaugos teikėją ir pats konstruoja paslaugos paketą. Teigiama, kad tam tikros ASP gavėjų grupės (pavyzdžiui, judėjimo negalią turintys asmenys) geriausiai žino savo poreikius ir tiesioginių išmokų mechanizmo dėka gauna daug naudos, nes atsiranda didesnis lankstumas, pasirinkimas, nepriklausomybė, paramos tęstinumas, paslaugų paketas pritaikomas individualiems poreikiams (Leece, Leece 2006). Tačiau kitų ASP gavėjų (pavyzdžiui, proto negalią turinčių asmenų, vaikų ir pan.) atžvilgiu šis RTM yra neveiksmingas.

Frančizė – tai RTM, kai viešosios valdžios organizacijos tam tikrą paslaugų teikimo sritį perduoda privataus sektoriaus organizacijoms. Skirtingai nuo kitų RTM, frančizėje viešojo sektoriaus organizacijos nefinansuoja privataus sektoriaus organizacijas tiesiogiai, bet suteikia joms tiesę imti mokesť už jų teikiamas paslaugas iš gyventojų.

Plačiausiai iš RTM paskirstant viešuosius išteklius yra naudojami krepšeliai (JAV, JK) bei viešųjų paslaugų kontraktavimas (Australija, Kanada, Prancūzija, Nyderlandai, Švedija, JAV, JK) (Parsons 2001: 451). Aktyviausiai RTM diegė JK ir Antipodinės šalys, nuosaikesnės buvo Šiaurės šalys, o kontinentinės Europos šalys nebuvo aktyvios (Pollitt, Bouckaert 2003; Peters 2009). JK buvo priimti teisės aktai, kurie nurodė, kad vietinės valdžios organizacijos, paskirstydamos viešuosius išteklius skirtus ASP, gali tik iki 15 procentų išteklių skirti VSO, teikiančioms ASP (Harris, McDonald 2004). Šių pokyčių rezultatas: 2004 metais JK savanoriškas ir pelno sektoriai teikė 88 procentus ilgalaikės socialinės globos, ir 69 procentus (1993 m. teikė 5 procentus) pagalbos namuose paslaugų (Bahle 2002). Vokietijoje atskyrus paslaugų teikėjus nuo paslaugų finansuotojų, nuo 1990 m. pelno siekiančių organizacijų, teikiančių ASP, padaugėjo 40 procentų (Pavolini, Ranci 2008). Visgi Vokietijoje tik vyresnio amžiaus asmenų globoje galima kalbėti apie kvazi rinkas, tuo tarpu kitose ASP srityse išlieka senoji korporatyvizmo tradicija (Evers, Strunck 2002). Švedijoje, kur ASP teikimas yra sukonzentruotas viešojo sektoriaus organizacijose, nuo 1990 metų ASP teikime

pradėjo dalyvauti pelno siekiančios organizacijos, kurios šiuo metu teikia apie 10 procentų socialinių paslaugų (Pavolini ir Ranci 2008). Norvegijoje pastebimas poslinkis link kontraktavimo, kuris transformuoja savanorišką sektorių iš savanoriškų asociacijų ir pilietinės visuomenės vystytojų į profesionaliai paslaugas teikiančias organizacijas (Eikas, Selle 2002). Italijoje RTM nėra naujovė, nes ten apie 60 procentų globos paslaugų ir 88 procentai paslaugų namuose yra kontraktuojama (Ascoli, Pavolini, Ranci 2002). Prancūzijoje jau auksiniu gerovės valstybės laikotarpiu susiformavo viešojo sektoriaus kaip pagrindinio paslaugų finansuotojo ir savanoriško sektoriaus, kaip pagrindinio paslaugų teikėjo santykiai, kurie yra labiau hierarchiški nei partneriški (tinkliški) tačiau ryškėja tendencija į paslaugų teikimą įtraukti ir pelno sektorių (Archambault, Boumendil 2002). JAV paslaugų pirkimas prasidėjo aštuntajame dešimtmetyje, o nuo paskutinio XX a. dešimtmečio vidurio įsibėgėjo (Gilbert 2004).

Tyrinėtojai skirtingai vertina kvazi rinkų rezultatus ASP srityje. Pagrindinė problema, su kuria susiduriama yra transakcinių kaštų išaugimas, dėl to, kad ne visi paslaugų gavėjai yra gerai informuoti apie paslaugų tiekėjus (Gilbert 2000), jų teikiamas paslaugas, iš kitos pusės labai sunku yra „užkontraktuoti“ kokybę. Donna Dustin (2007) teigia, kad JK kvazi rinkos efektyvumo nepadidino, o netgi ji sumažino. Visgi „gerai informuoti“ klientai tokie kaip vyresnio amžiaus asmenys ir neįgalieji gali pasinaudoti rinkos tipo mechanizmų teikiamais pranašumais, tuo tarpu vaikai ir proto bei psichikos negalią turintys asmenys nėra „gerai informuoti“, todėl negali pasinaudoti teikiama nauda. Be to kvazi rinkų sistemoje sunku diegti naujas socialines programas naujoms arba specifinės socialinės grupėms plėtrą (Evers, Strunck 2002). Jeigu kvazi rinkos gerai veikia su pagrindinėmis socialinių paslaugų gavėjų grupėmis, tai kalbant apie paslaugų plėtrą specifinėms grupėms ar inovatyvių paslaugų plėtrą, reikalingas viešojo sektoriaus kaip paslaugų teikėjo vaidmuo.

Konkrečios kvazi rinkos raišką identifikuojantys rodikliai pateikiami 6 lentelėje.

6 lentelė. RTM organizaciniai rodikliai.

RTM	Rodiklis
<i>Viešieji pirkimai</i>	Viešųjų išteklių dalis, skirtų finansuoti ASP, paskirstymas viešųjų pirkimų būdu.
<i>Konkursų organizavimas</i>	Viešųjų išteklių dalis, skirtų finansuoti ASP, paskirstymas konkursų būdu.
<i>Krepšeliai</i>	Viešųjų išteklių dalis, skirtų finansuoti ASP, paskirstymas krepšelių būdu.
<i>Tiesioginės išmokos</i>	Viešųjų išteklių dalis, skirtų finansuoti ASP, paskirstymas tiesioginių išmokų būdu.
<i>Frančizė</i>	Viešųjų ir privačių lėšų santykis tam tikrų paslaugų srityje.

Esminis RTM steigiančių institucijų veiksmingumą indikuojantis rodiklis yra viešųjų išteklių, skirtų ASP finansavimui, dalis, paskirstoma RTM pagalba. Vienos šalies tyrime RTM institucijų veiksmingumą indikuoja viešųjų išteklių dalies, paskirstomos RTM pagalba, pokyčiai laike. Jeigu RTM pagalba paskirstomų viešųjų išteklių dalis didėja nuo institucijų įsteigimo pradžios, galima teigti, kad kvazi rinkos plečiasi ir egzistuojančios RTM steigiančios institucijos yra veiksmingos.

#### 1.4.4. Deinstitutionalizacija

Nuo aštuntojo dešimtmečio daugelyje išsivysčiusių demokratijų kilo deinstitutionalizacijos<sup>96</sup> judėjimas, kurio tikslas buvo suteikti ASP gavėjams (pirmiausia tai proto ir psichikos negalią turintiems, vyresnio amžiaus asmenims) didesnę galią arba didesnę vaidmenį rankantis ir kreipiant savo kasdienio gyvenimo aspektus. Deinstitutionalizacija tai institucijų panaikinimas, nesteigiant naujų institucijų. Jeigu institucionalizacija arba institucijų kūrimas steigia tam tikrą socialinę arba veikėjų tarpusavio sąveikų struktūrą, tai deinstitutionalizacija arba institucijų išardymas griaua tam tikras sąveikų struktūras. Organizacijoms ir individams deinstitutionalizacija atveria netikrumą, tačiau tuo pačiu plečia veiksmų arba pasirinkimų horizontus. Kitaip tariant, išardomos institucijas, kurios riboja ASP gavėjo pasirinkimų arba veiksmų horizontus (socialinės pagalbos teikimas stacionariose įstaigose, kur

<sup>96</sup> Deinstitutionalizacijos sąvoka pradėta vartoti Vakarų šalyse septintajame dešimtmetyje, vykstant reformas psichiatriinėse ligoninėse (Offe 2006). Pavyzdžiui, JAV 1960-1970 metais egzistavo psichiatriinės ligoninės, kuriuose vienu metu gyveno 20 000 gyventojų (Kapp 2005)

asmuo yra *globojamas*, nes manoma, kad tokiu būdu galima geriausiai padėti asmeniui ir visuomenei). Visgi asmuo, kuris dėl tam tikrų priežasčių negali savarankiškai užsitikrinti sau gerovę, išėjęs iš įstaigos, greičiausiai pateks į kitą įstaigą<sup>97</sup> arba bus šeimos narių ir kaimynų rūpesčiu<sup>98</sup> arba savarankiškai užtikrinamas gyvenimo kokybės kiekis bus žemesnis už visuotiniai toje socialinėje ir kultūrinėje bendruomenėje priimtina gyvenimo kokybės standartą. Todėl, šalia deinstitutionalizacijos yra steigiamos naujos institucijos, kuriomis siekiama užtikrinti tą pagalbą, kurio asmuo pats negali užsitikrinti<sup>99</sup>. Šių naujų institucijų rezultatas ASP sistemoje yra savarankiškumą palaikančių ASP arba bendruomeninių paslaugų<sup>100</sup> plėtra. Taip siekiama sudaryt ASP gavėjui galimybes kuo ilgiau būti atsakingu už savo pasirinkimus.

Deinstitutionalizacijos ir savarankiškumą palaikančias ASP steigiančios institucijos pateikiamos 7 lentelėje.

7 lentelė. Deinstitutionalizacijos ir savarankiškumą palaikančias ASP steigiančios institucijos.

Deinstitutionalizacija		Savarankiškumą palaikančios ASP	
Atveriančios	Ribojančios	Atveriančios	Ribojančios
1. ASP gavėjas yra savarankiškas. 2. ASP gavėjas tik esant tam tikroms aplinkybėms ASP gauna stacionarioje įstaigoje.	1. ASP gavėjas yra nesavarankiškas. 2. ASP gavėjas esant tam tikroms aplinkybėms ASP gauna stacionarioje įstaigoje.	1. Vienas iš ASP teikimo tikslų yra palaikyti asmens savarankiškumą. 2. Šeima, NVO, bendruomenė gali būti ASP teikėjais.	Šeima, NVO, bendruomenė negali būti ASP teikėjais.

<sup>97</sup> Pavyzdžiui, JAV didžioji dalis „išlaisvintų“ iš psichiatrinų ligoninių asmenų pateko į kalėjimus (Kapp 2005)

<sup>98</sup> Pavyzdžiui, vyresnio amžiaus asmuo, kurio vaikai gyvena kitame mieste ir pats negali apsipirkti parduotuvėje ir atlikti tam tikrų namų ūkio darbų, gali tapti kaimynų „teroristu“, reikalaujančiu pagalbos.

<sup>99</sup> Pavyzdžiui, siekiant užtikrinti savarankiškumą judėjimo negalią turinčiam asmeniui, yra teikiamos transporto, būsto ir aplinkos pritaikymo priemonės.

<sup>100</sup> Bendruomeninė globa (angl.: *community care*) bendriausia prasme - paslaugų teikimas kiek įmanoma arčiau asmens gyvenamosios vietos, tačiau lygiagrečiai ji gali reikšti: 1. Asmens globą nedidelėje įstaigoje; 2. Globos paslaugų teikimą bendruomenėje; 4. Kasdienio gyvenimo normalizacija (Thornicroft, Tansella 2008). Dažniausiai bendruomeninės globos gavėjai yra: proto negalią turintys asmenys, vyresnio amžiaus asmenys, psichikos sveikatos sutrikimus turintys asmenys, socialinės rizikos vaikai, jauni nusikaltėliai (Dunleavy 1991).

Deinstitutionalizacijos procesas apima paslaugų gavėjų veiksmų ir galimybių aibę ribojančių institucijų naikinimą, jas keičiant institucijomis, kurios praplečia paslaugų gavėjų veiksmų ir galimybių aibę. Taip atsiranda institucijos, kurios pripažįsta paslaugų gavėją kaip asmenybę, šeima yra pripažįstama kaip paslaugų teikėjas, siekiant užtikrinti socialinės rizikos asmenų gyvenimo kokybę vystomos bendruomeninės paslaugos, kuriomis siekiama sudaryti kiek įmanoma daugiau galimybių asmeniui gyventi jo aplinkoje.

ASP gavėjų „ištraukimą“ iš stacionarios globos įstaigų skatino antipsichotinių medikamentų atsiradimas, pasikeitusi visuomenės nuomonė, paslaugų finansavimo pokyčiai (Kapp 2005). Visa tai skatino ASP gavėjus pripažinti kaip galinčius tvarkyti savo gyvenimą. Kitaip tariant, įvyko ASP gavėją apibrėžiančių institucijų pokyčiai. Iš ASP gavėjo kaip „invalido“ – negalinčio rūpintis savo gyvenimu - į ASP gavėją, turintį tam tikrų savarankiškumo problemų – asmuo iš esmės gali rūpintis savo gyvenimu (asmens autonomija, maksimali nepriklausomybė, individualumas, orumas, pagarba, savo gyvenimo kontrolė (Parton 1996)), tačiau tam tikrose srityse jam reikalinga pagalba. Deinstitutionalizacijos politika buvo grindžiama, kad stacionarios globos sistema, kurioje dominuoja hierarchinė struktūra (specialistas – „šizofreniškas“, „alkoholikas“, „socialinės rizikos asmuo“ ir t.t.), nelanksti procedūrų ir taisyklių taikymo sistema sunaikina asmens individualumą (Alaszewski, Walsh 1995) ir nuo to kenčia jo gyvenimo kokybė.

Kadangi egzistavusi institucinė ir organizacinė struktūra priešinosi pokyčiams, todėl formalios institucijos, pagal kurias asmuo „nukeliaudavo“ į stacionarios globos įstaigą, buvo keičiamos. Pirmiausia tai sąlygų, kurias patenkinus, asmuo tapdavo tokių įstaigų klientu griežtinimas<sup>101</sup>. Antra, tai

---

<sup>101</sup> Pavyzdžiui, pokomunistinėse šalyse asmens „patalpinimo“ į stacionarią įstaigą sąlygos yra tokios griežtos, kad asmuo turi, kaip asmeninio pokalbio metu sakė viena psichikos sveikatos sistemos darbuotoja – „Lakstyti paskui žmones su kirviu“. Toks sąlygų griežtumas yra paaiškinamas tuo, kad sovietiniame režime psichiatrinė pagalba įstaigos atliko ne vien terapinę funkciją, bet ir socialinės kontrolės.

viešųjų finansų skirtų stacionarios globos įstaigoms nebedidinimas ir pakopinis mažinimas.

Išardant esamą institucinę ir organizacinę struktūrą, steigiama alternatyvi ASP sistema. Pirmiausia yra plėtojamos asmens savarankiškumą palaikančių ASP organizacijų tinklas. Antra, ASP teikimą yra įtraukiamos (ir viešaisiais ištekliais finansuojamos) savanoriško ir neformalaus sektoriaus organizacijos. Taip JK, plečiant bendruomenines paslaugas, didėjo savanoriško sektoriaus organizacijų, teikiančių ASP, skaičius ir veiklos apimtys, nes teigiama, kad NVO paslaugas teikia mažiau „formaliai“, lanksčiau ir atidžiau asmens atžvilgiu (Goldberg 1987). Reikia pažymėti, kad savarankiškumą palaikančių ASP programos ne visada geba „išsilaisvinti“ iš „globos“ strategijų (Rose, Black 1985; 102 - 118).

Jeigu Vakarų šalyse deinstitutionalizacijos politika buvo aktyvi 1980 – 1990 pradžioje ir dabartiniu metu siekiama derinti stacionarią ir bendruomenę globas (Eikas, Selle 2002; Thornicroft, Tansella 2008), tai rytų ir centrinės Europos šalyse deinstitutionalizacijos politika tik pradeda (Thornicroft, Tansella 2008).

Deinstitutionalizacijos procesus indikuojantys organizacijų rodikliai pateikiami 8 lentelėje.

8 lentelė. *Deinstitutionalizaciją ir savarankiškumą palaikančių ASP organizaciniai rodikliai*

<b>Deinstitutionalizacija</b>	<b>Savarankiškumą palaikančios ASP</b>
1. Asmenų gaunančių stacionarios globos paslaugas skaičiaus mažėjimas; 2. Viešųjų finansų, skirtų stacionarios globos plėtrai, mažėjimas.	1. Savarankiškumą palaikančių ASP gavėjų skaičiaus didėjimas; 2. Viešųjų finansų, skirtų nestacionarios globos plėtrai, augimas; 3. NVO kaip ASP teikėjų skaičiaus augimas; 4. Asmenų, gaunančių tiesiogines išmokas skaičiaus augimas.

Deinstitutionalizacijos politiką indikuoja asmenų, gaunančių stacionarios globos paslaugas, skaičiaus mažėjimas. Be to, deinstitutionalizaciją indikuoja ir viešųjų išteklių, skirtų stacionarios globos organizacijoms, augimo sustojimas bei pakopinis mažėjimas.



Savarankiškumą palaikančių ASP plėtros institucijų veiksmingumą atspindi šias paslaugas gaunančių asmenų skaičiaus didėjimas. Kas turi atsispindėti ir viešųjų išteklių, skirtų savarankiškumą palaikančių ASP, augimui. Kaip papildomas savarankiškumą palaikančių ASP plėtros rodiklis yra NVO, kaip ASP teikėjų skaičiaus augimas<sup>102</sup>. Be to, savarankiškumą palaikančių ASP plėtrą indikuoja ir tiesioginių išmokų sistemos egzistavimas ir tiesiogines išmokas gaunančių asmenų skaičiaus augimas.

#### 1.4.5. Naujoji viešoji vadyba

Viešojo valdymo ir politikos tyrinėtojai, nuo devintojo dešimtmečio Vakarų šalyse pradėtus viešojo sektoriaus ir viešojo valdymo institucinius ir organizacinius pokyčius siekiant efektyvumo<sup>103</sup> apibūdina kaip naujosios viešosios vadybos (NVV) (angl.: *New public management*) įsigalėjimą. Reikia pažymėti, kad viešojo valdymo tyrinėtojų tarpe nėra bendro sutarimo dėl NVV sąvokos turinio, nes pripažįstama, kad tai yra kintantis ir priklausantis nuo konteksto reiškiny (Denhardt 2001; Osborne, McLaughlin 2002; Barzelay 2002; Pollit 2002; Pollit, Bouchaert 2003; Tumėnas 2008).

Žinomiausią NVV koncepcinę schemą pateikė Christopheris Hoodas (1991; 1995), kurioje NVV tai septynios doktrinos: 1. Laisvė valdyti ir verslus valdymas, kaip priešprieša tradiciniam biurokratiniam viešojo administravimo valdymui; 2. Aiškūs veiklos standartai ir jos matavimo būdai; 3. Resursų

---

<sup>102</sup> Svarbu pažymėti, kad atskirose šalyse egzistuoja reikšmingi skirtumai dėl NVO dalyvavimo ASP teikime, nors tiek vienos tiek kitos šalys pasižymi dalyvaujančios politikos vystymu. Taip Skandinavijoje piliečiai dalyvauja ASP politikos formavime, nors iš esmės visas ASP teikia viešojo sektoriaus organizacijos. Tačiau dalyvaujančia politika pasižymi ir Vokietija, kurioje ASP teikime dominuoja savanoriško sektoriaus organizacijos.

<sup>103</sup> Efektyvumas paprastai suprantamas kaip 3E: ekonomiškumas (angl.: *economy*), efektyvumas (angl.: *efficiency*) ir veiksmingumas/našumas (angl.: *effectiveness*). Ekonomiškumas - panaudotų išteklių, kurie reikalingi kokiam nors rezultatui gauti, minimizavimas išlaikant tam tikrą to rezultato kokybę. Kitaip tariant pagaminti ar suteikti tą patį, kuo mažesniais kaštais. Efektyvumas yra pageidautinų veiklos rezultatų ir tiems rezultatams pasiekti panaudotų išteklių santykis. Nuo ekonomiškumo efektyvumas skiriasi tuo, kad sąnaudos tėra vienas iš išteklių komponentų. Veiksmingumas – tai nustatytų tikslų įgyvendinimo laipsnis panaudojant tam tikrą išteklių kiekį (Puškorius 2002).

paskirstymas pagal pasiektus rezultatus; 4. Viešųjų paslaugų decentralizavimas ir organizacijų funkcinė specializacija; 5. RTM naudojimas viešajame sektoriuje; 6. Verslo vadybos principų diegimas viešajame sektoriuje; 7. Resursų panaudojimo priežiūra ir skaidrumas. Tačiau tyrinėtojai nurodo, kad Hoodo NVV koncepcija yra specifinės JK patirties išraiška ir negali būti be išlygų taikoma skirtingoms šalims (Osborne, McLaughlin 2002).

Tuo tarpu C. Pollitas ir G. Bouchertas (2003: 83), atlikę turbūt išsamiausią lyginamąją NVV analizę, išskiria keturias transformacijų trajektorijas: 1. Finansų pokyčiai (Biudžetas, sąskaitos, auditas); 2. Personalo pokyčiai (įdarbinimas, skyrimas į postą, atlyginimas, tarnybos garantijos ir pan.); 3. Organizacijų pokyčiai (specializavimas, koordinavimas, apimtis, (de)centralizavimas); 4. Veiklos vertinimo sistemų pokyčiai (turinys, organizavimas, naudojimas).

G. B. Petersas (2009: 51) teigia, kad viešojo valdymo pokyčius galima suskirstyti į rinkos reformas, kurias įvardina kaip NVV, ir dalyvavimo (angl.: *participation*) reformas, bei kaip atskirą reformų kryptį išskiria privatizaciją. NVV apima: 1. Administravimo lyderių privatizaciją (didesnė vadovų galia); 2. Didelių departamentų išskaidymas į mažesnes agentūras (dekoncentracija); 3. Į viešojo sektoriaus organizacijas diegiami privataus sektoriaus organizacijų personalo ir finansų valdymo būdai; 4. RTM diegimas.

Aukščiau pristatytas NVV koncepcijas galima apibūdinti kaip „plačias“ – kur NVV sąvokos turinys yra „neryškus“ ir todėl sunkiai operacionalizuojamas. Siekdami gauti „grynesnę“ NVV koncepciją, turime siaurinti sąvokos tūrinį. Tam galima panaudoti neoinstitucionalizmo analitinį aparatą. Pirma, NVV tai specifinės organizacinės struktūros - viešojo sektoriaus - „mechanikos“ pokyčiai, todėl gerovės pliuralizmas arba privatizacija nėra NVV dalis, nes jie išreiškia viešojo sektoriaus mažėjimą. Antra, NVV koncentruojasi ties sprendimų įgyvendinimo tobulinimu, todėl decentralizacija ir dalyvavimas nėra NVV dalis, o dekoncentracija gali būti NVV dalimi. Trečia, viešajame sektoriuje egzistuoja bent du valdymo lygmenys – inter-organizacinis ir intra-organizacinis. Inter-organizacinio

lygmens valdymo pokyčiais – RTM – siekiama efektyvinti viešųjų resursų paskirstymą, tuo tarpu intra – organizaciniame lygmenyje siekiama efektyvinti įstaigos, kaip specifinės tik viešajame sektoriuje egzistuojančios organizacijos, veikimą. Efektyviai veikiančios organizacijos modelis yra pelno sektoriaus organizacija. Taip NVV siaurąja prasme galime apibrėžti kaip priemonių rinkinį, kuriuo siekiama priversti įstaigas veikti kaip firmas. Tai galima įgyvendinti dviem būdais. Pirma, galima hierarchiškai diegti firmų intra-organizacinio valdymo būdus<sup>104</sup>. Antra, šalia hierarchiškai diegiamų firmos intra-organizacinių valdymo būdų gali būti diegiami RTM, kurie steigia kvazi rinką inter-organizaciniu lygmeniu ir jų generuojamas netikrumas sudaro sąlygas įstaigoms veikti kaip firmoms. Apibendrinant tyrėjų (Pollit, Bouchaert 2003; Clarke 1996; Newman Clarke 1997) išskiriamus intra-organizacinius įstaigų pokyčius, galima nurodyti bruožus, kuriais pasižyminčios organizacijos išliks netikrumo aplinkoje: 1. Organizacijos privalo teikti efektyvias paslaugas (kokybės<sup>105</sup>, rezultatų vadybos plitimas); 2. Efektyviai valdyti darbuotojus (žmogiškųjų išteklių valdymas); 3. Planuoti savo veiksmus ir resursus (strateginis planavimas); 4. Užsitikrinti teikiamų paslaugų paklausą (rinkodara); 5. Lanksčiai reaguoti į pokyčius (menedžerizmas). NVV diegiančios institucijos pateikiamos 9 lentelėje.

---

<sup>104</sup> „Viešoji administracijai, valstybinio prievartos aparato valdymas neišvengiamai turi būti formalistinis ir biurokratinis. Jokia reforma negali pašalinti valdiškų biurų biurokratinių bruožų. Beprasmiška kaltinti juos dėl jų nerangumo ir vangumo. Beprasmiška dejuoti dėl to, kad vidutinio biuro klerko stropumas, rūpestingumas ir darbštumas kaip taisyklė žemesnis už tas pačias vidutinio darbininko savybes privačiame versle. [...] Beprasmiška kritikuoti biurokratą dėl pedantiško griežtų taisyklių laikymosi. Tokios taisyklės būtinos, kad viešoji administracija neišslystų iš vyriausių pareigūnų rankų ir nevirstų pavaldžių klerkų viršenybe. Be to, šios taisyklės yra vienintelis būdas padaryti įstatymą viešpataujančiu viešų reikalų tvarkyme ir apginti piliečius nuo despotinės savivalės (Mises 1992; 90).

<sup>105</sup> Šiame darbe sąvokos *kokybė*, *3E*, *rezultatai* vartojamos kaip sinonimai. Tiek kokybė, tiek 3E, tai yra esamų rezultatų vertinimo būdas atsakant į klausimus: *Ar paslauga kokybiška? Ar paslauga efektyvi? Ar paslauga veiksminga?*

9 lentelė. NVV diegiančios institucijos

NVV	Atveriančios institucijos	Ribojančios institucijos
Žmogiškųjų išteklių vadyba	1. Organizacijos ištekliai priklauso nuo veiklos rezultatų; 2. VSO turi būti žmogiškųjų išteklių vadyba.	1. Organizacijų ištekliai nepriklauso nuo rezultatų; 2. VSO turi būti personalo administravimas.
Rezultatų vadyba	1. Organizacijos ištekliai priklauso nuo veiklos rezultatų; 2. Organizacijos veiklos rezultatai vertinami pagal kokybės standartų sistemas ir atsižvelgiant į paslaugų gavėjų ir paslaugų finansuotojų naudingumą.	1. Organizacijų ištekliai nepriklauso nuo rezultatų; 2. Organizacijos veiklos rezultatai nevertinami pagal kokybės standartų sistemas ir atsižvelgiant į paslaugų gavėjų ir paslaugų finansuotojų naudingumą.
Menedžerizmas	1. Organizacijos ištekliai priklauso nuo veiklos rezultatų; 2. Vadovai yra atsakingi už organizacijos veiklos rezultatus; 3. Organizacijos vadovų teisės turi būti plačios; 4. Organizacijos profesionalų teisės turi būti siauros.	1. Organizacijų ištekliai nepriklauso nuo veiklos rezultatų. 2. Vadovai yra neatsakingi už organizacijos veiklos rezultatus;
Strateginis planavimas	1. Organizacijos ištekliai priklauso nuo veiklos rezultatų; 2. Organizacijos turi strategiškai planuoti savo veiklą.	1. Organizacijų ištekliai nepriklauso nuo veiklos rezultatų.
Rinkodara	1. Organizacijos ištekliai priklauso nuo veiklos rezultatų; 2. Organizacijos turi vystyti rinkodarą.	1. Organizacijų ištekliai nepriklauso nuo veiklos rezultatų

Personalo valdymas keičiamas žmogiškųjų išteklių vadyba (Horton 2009). Šis pokytis yra susijęs su politikų siekiu turėti lankstesnius, dėmesingesnius ir labiau į rezultatus susitelkusius specialistus ir kurie kiek įmanoma mažiau kainuotų (Pollitt, Bouchaertas 2003). Jeigu tradicinis personalo valdymas koncentruojasi ties darbuotojų paieška ir atranka, darbuotojų motyvavimu, darbuotojų ugdymu, tai žmogiškųjų išteklių valdymas akcentuoja su pasiekimais susijusio darbo užmokesčio (angl.: *performance paid*) įvedimą, investicijas į žmogiškąjį kapitalą (bendrasis ir specifinis), kompetencijų vadybą, komandų kūrimą siekiant realizuoti organizacijos misiją ir tikslus (Horton 2009). Personalo valdymas ir žmogiškųjų išteklių vadyba yra du skirtingi būdai, skirti minimizuoti transakcinius kaštus tarp viešojo sektoriaus organizacijų ir darbuotojų. Viešojo sektoriaus organizacijos savo funkcijoms atlikti (pareigybėms) sudaro sutartis su specialistais dėl atitinkamos veiklos atlikimo. Tradiciškai sudaroma sutartis apima abipusių išipareigojimų vykdymą, kas neskatina nei vienos iš sutarties pusių daryti daugiau nei yra numatyta sutartyje. Kadangi didėjant atliekamos veiklos kompleksiskumui vis sudėtingiau yra užkontraktuoti atliekamos veiklos efektyvumą, todėl siekiant didesnio efektyvumo šalia sutarčių yra diegiami savivaldos tinklai (darbuotojų

bendruomenės, komandos), su veiklos rezultatais susijusią paskatų sistemą. Jeigu tradicinis personalo valdymas yra susitelkęs tik ties sutarčių valdymu, tai žmoniškųjų išteklių vadyba apima tiek sutarčių sudarymą, tiek savivaldos tinklo organizacijoje diegimą, tiek papildomus paskatinimus.

Kitas NVV aspektas yra susijęs su tradicinės įstaigos veiklos vertinimo (rezultatai, efektyvumas, kokybė) pokyčiais. Pats organizacijos veiklos vertinimas nėra naujas dalykas viešajame sektoriuje (Pollitt, Bouchaert 2003). Tradiciniame viešojo administravimo modelyje viešojo sektoriaus organizacijų veikla yra valdoma hierarchijomis, kur aukštesnėje hierarchinėje grandyje veikiančios organizacijos valdo joms pavaldžių organizacijų veiklą. Tačiau tai, kas yra efektyvu viešojo sektoriaus hierarchinėse grandinėse, nebūtinai yra efektyvu paslaugų gavėjams, paslaugų finansuotojams<sup>106</sup>, politikams (Le Grand 2007: 7). Paslaugų vartotojai nori paslaugos kokybės, tačiau „nejaučia“ kainos ir galimybių kaštų tose paslaugose kurias vartoja. Mokesčių mokėtojai yra jautrūs galimybių kaštams. Tam tikros paslaugos teikimas gali būti svarbus paslaugų vartotojams, tačiau mokesčių mokėtojams lėšų panaudojimas alternatyvioms paslaugoms būtų naudingesnis. Siekiant efektyvumo siekiama išplėsti efektyvumo „vertintojų sąrašą“, todėl įstaigų veikla vertinama ne tik pagal tai, kiek jos įgyvendina aukštesnių hierarchinių organizacinių lygmenų nurodymus, bet ir pagal tai, kiek teikiamos paslaugos atliepia paslaugų vartotojus bei paslaugų finansuotojus. Taip viešojo sektoriaus organizacijų veikla yra vertinama pagal tam tikrus standartus, diegiamos licencijavimo sistemos.

Menedžerizmas<sup>107</sup> tai vadovų/vadybininkų galios profesionalų atžvilgiu išaugimas. Vadovų - profesionalų santykiai keičiami, išplečiant vadovų teises ir siaurinant profesionalų teises valdant organizacijų veiklą. Manoma, kad plečiant vadovų galimybes didės viešojo sektoriaus organizacijų veiklos

---

<sup>106</sup> Reikia pažymėti, kad mokesčius moka netgi tos socialinės grupės, kurios dažniausiai yra kaltinamos mokesčių nemokėjimu (Le Grand 2007). Pavyzdžiui, BOMŽai moka mokesčius apsipirkdami parduotuvėse.

<sup>107</sup> Reikia pažymėti, kad kai kurie tyrinėtojai (Newman, Clarke 1998) menedžerizmą supranta kaip globalų viso viešojo valdymo ir socialinio gyvenimo pokytį.

efektyvumas, nes vadovai, turėdami daugiau galios, turės daugiau galimybių veikti viešojo sektoriaus organizacijų veiklą, o tuo pačiu ir įtakoti jos rezultatus, bei yra aiškesnė atskaitomybės grandinė, nes organizacijos vadovas už organizacijos veiklą „atsako savo galva“. Menedžerizmas yra grindžiamas specifine profesionalų motyvacijos teorija. Kaip nurodo J. Le Grandas (2003), klasikiniu gerovės valstybės laikotarpiu profesionalai buvo „karžygiai“, kurie siekė „viešojo gėrio“, o nuo devintojo dešimtmečio – profesionalai yra „sukčiai“, maksimizuojantys asmenines naudos funkcijas. Šiuos „sukčius“ turi valdyti į organizacijos veiklos efektyvumą susikoncentravęs vadovai, kurie valdydami organizacijų resursų paskirstymą, riboja profesionalų „išlaidavimą“.

Tam, kad įstaiga galėtų efektyviai paskirstyti resursus, yra būtina strategiškai planuoti veiklas. Strateginis planavimas – tai žinių apie tai, ko organizacija nedaro, ką ji daro ypač gerai, kaip gerai jos veikla atitinka paslaugų gavėjų poreikius (Bovaird 2009: 61). Galima išskirti keturis strateginio planavimo etapus: aplinkos išteklių ir SSGG analizė; misijos formulavimas; strateginių tikslų nustatymas; institucijų programų rengimas (Kundrotienė, Rekerta 2002). Prieš pasakant ką organizacija daro, o ko nedaro, reikia sužinoti ką ji gali padaryti, todėl analizuojami politiniai, ekonominiai, socialiniai, technologiniai išorinės aplinkos veiksniai (PEST analizė), bei organizacijos ištekliai (teisinė bazė, žmogiškieji ištekliai, finansiniai ištekliai, organizacinė struktūra). Išorinių ir vidinių veiksnių analizės rezultatų apibendrinimas - SSGG analizė. Žinant ką organizacija gali ir ko negali, galima aiškiai įvardinti savo tikslą, kompetencijas ir veiklos kryptis – organizacijos misija. Turint realų tikslą ir veiklos kryptis, galima numatyti uždavinius, kurių įgyvendinimas leis atlikti organizacijos misiją – strateginiai tikslai ar uždaviniai. Pagal organizacijos strateginius tikslus yra kuriamos organizacijos programos, kuriose detalizuojami tikslai, uždaviniai, priemonės ir pasiekimų vertinimo kriterijai. Nors strateginis planavimas į įstaigas ateina kaip firmos elementas, tačiau viešojo sektoriaus organizacijų planavimo procese didelį vaidmenį vaidina politikai, politikų ir kitų suinteresuotųjų sąveikos (pavyzdžiui, politikas ir žiniasklaida), rinkimų diktatas

trumpalaikiams sprendimams, todėl strateginis planavimas įstaigoje ir firmoje visada skirsis (Bovaird 2009).

Kita svarbi privataus sektoriaus organizacijų veiklos kryptis – rinkodara<sup>108</sup> – taip pat perkeliama į viešojo sektoriaus organizacijas. Rinkodaros tikslas yra padėti organizacijai laimėti konkurencinę kovą dėl išlikimo ir pelno. Viešojo sektoriaus organizacijų egzistavimą vis labiau siejant su jų veiklos rezultatais, rinkodara tampa svarbia jų veiklos kryptimi. T. Bovairdas (2009) išskiria keturias rinkodaros viešajame sektoriuje rūšis: 1. Pozityvi rinkdama – skatinanti tikslines grupes pasinaudoti konkrečiomis gėrybėmis, paslaugomis ar organizacijomis; 2. Socialinė rinkodara – tam tikrų socialinių, aplinkosaugos, politinių požiūrių sklaida; 3. Anti-rinkodara – tam tikrų grupių skatinimas nevartoti tam tikrų prekių, paslaugų ar organizacijų; 4. De-rinkodara – sulaukyti ne tikslines grupes nuo paslaugos vartojimo. NVV indikuojantys organizacijų rodikliai vaizduojami 10 lentelėje.

10 lentelė. NVV organizaciniai rodikliai

NVV	Rodikliai
Žmogiškųjų išteklių vadyba	1. Bendruomenės, komandos viešojo sektoriaus organizacijose; 2. Investicijos į darbuotojų žmogiškąjį kapitalą; 3. Darbo užmokesčio ir veiklos rezultatų susiejimas.
Rezultatų vadyba	1. Organizacijos veiklos rezultatų vertinimas (veiklos auditas, licencijavimo sistemos); 2. Vertinimo sistemos (3E, kokybė, atskaitomybė ir t.t.).
Menedžerizmas	Pareigybių struktūra.
Strateginis planavimas	Strateginiai planai.
Rinkodara	Potencialių paslaugų vartotojų informavimo ir poveikio sistemos.

NVV institucijų raišką organizacijose galima indikuoti remiantis organizacijos veiklos aprašymu. Tokie aprašymai geriausiai atspindi organizacijų strateginio planavimo dokumentuose ir ataskaitose.

Kiekvieną NVV aspektą diegiančių institucijų raišką organizacijose galime stebėti per konkretaus NVV veiklos aspekto buvimą ar nebuvimą

<sup>108</sup> Rinkodaros samprata galima apibrėžti pagal jos tikslus: *yra rinkos ir paklausos įvertinimas prieš priimant sprendimus; gamybos ir jos sąlygų pritaikymas prie rinkos sąlygų; potencialių vartotojų informavimas ir poveikių sistemos jiems sukūrimas* (Kriaučionienė, Urbanskienė, Vaitkienė 2006: 11). Šiame darbe koncentruojamasi ties rinkodaros kaip potencialių vartotojų informavimo ir poveikio sistemos samprata.

organizacijos veiklų aibėje. Taip žmogiškųjų išteklių vadybos institucijų veiksmingumą indikuoja bendruomenės, komandos formavimo veiklos ir su darbuotojų veiklos rezultatais susieti darbo užmokesčio mokėjimai. Rezultatų vadybą indikuoja licencijavimas, standartų sistema ir jos vertinimo sistemos. Menedžerizmą indikuoja pareigybių aprašymuose pateikiamos profesionalų ir vadovų teisių ir pareigų sąrašai. Strateginis planavimą indikuoja strateginių planų buvimas organizacijose. Rinkodarą indikuoja potencialių paslaugų vartotojų informavimo ir poveikio sistemos.

### **1.5. Apibendrinimas ir tyrimo prielaidos**

Apibendrinant galima teigti, kad Vakarų šalių ASP institucinė ir organizacinė struktūra susiformavo auksiniame gerovės valstybės amžiuje. Aštuntojo dešimtmečio pabaigoje dėl išorinių ir vidinių veiksnių susiformavo kritinė konjunkštūra, kurios metu atsakant į socialines, ekonomines ir kultūrinės aplinkybes buvo modifikuojama pokario gerovės valstybės institucinė ir organizacinė struktūra. Institucinių pokyčių rezultatas yra tam tikri bendri bruožai, kuriuos kai kurie tyrinėtojai įvardina kaip konvergenciją link vieno specifinio gerovės režimo modelio, tačiau egzistuojantys esminiai instituciniai ir organizaciniai skirtumai tarp šalių nerodo aiškaus konvergencijos taško. Vakarų šalių ASP institucinės ir organizacinės struktūros elementai yra: *gerovės pliuralizmas; decentralizuotas, dalyvaujantis ir dekoncentruotas ASP valdymas; kvazi rinkos; deinstitucionalizuotos ASP; NVV.*

Siekiant įgyvendinti 3 ir 4 darbo uždavinius yra atliekamas empirinis tyrimas, kurio tikslas: *palyginti Lietuvos ir Vakarų šalių ASP institucines ir organizacines struktūras.*

Siekiant pasiekti tyrimo tikslą keliami šie uždaviniai:

1. Išanalizuoti Lietuvos ASP institucinę struktūrą remiantis Vakarų šalių ASP;



2. Išanalizuoti Lietuvos ASP institucinėje struktūroje identifikuotų Vakarų šalių ASP institucinės struktūros elementų veiksmingumą;

3. Nustatyti Lietuvos ASP institucinės struktūros ir organizacijų elgesio neatitikimo priežastis.

## **2. Tyrimo metodika**

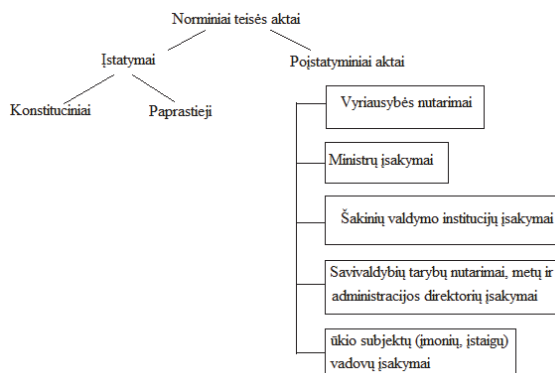
### **2.1. Tyrimo objektas**

Neoinstitucionalizme socialiniai reiškiniai yra analizuojami kaip institucijų ir organizacijų struktūros. Šiame darbe tyrimo objektas yra *Lietuvos ASP institucinė ir organizacinė struktūra*. Duomenys, kurie apibūdina Lietuvos ASP institucinę ir organizacinę struktūrą, yra formalios institucijos ir atitinkamas organizacijų elgesys. Reikia pažymėti, kad organizacijų elgseną apsprendžia ir neformalios institucijos, tačiau jos nėra tyrinėjamos šiame darbe.

Formalios institucijos arba taisyklės apsprendžia organizacijų elgesį<sup>109</sup>, todėl Lietuvos ASP institucinės ir organizacinės struktūros analizė pirmiausia turi telktis ties formaliųjų institucijų analize. ASP formalios institucijos yra išreikštos norminiuose teisės aktuose. „Norminis teisės aktas tai kompetentingo valstybės organo išleistas oficialus rašytinis dokumentas, kuriame suformuluotos (nustatytos) reikalaujamo elgesio taisyklės (teisės normos), t.y. nurodyta, kaip turi būti elgiamasi tam tikromis aplinkybėmis. Įprastas norminis teisės aktas yra įstatymas“ (Šatas 2004: 33). Tai, kas atskiria formalias institucijas nuo neformalių institucijų arba socialinių normų yra apibrėžta sankcija (Ostrom, Crawford 1994). ASP formalias institucijas yra įtvirtinamos valstybės. Norminių teisės aktų klasifikacija vaizduojama 9 paveiksle.

---

<sup>109</sup> Institucijos nurodo, kokios organizacijos, ką privalo, gali ar joms yra draudžiama daryti konkrečiomis laiko ir vietos aplinkybėmis, ir kokios jų laukia sankcijos (Ostrom, Crawford 1994), todėl jos yra organizacijų veiklos „motyvaciniai šaltiniai“, skirtingai nuo žmonių, kurių veiksmus motyvuoja poreikiai ir su jais susijusios emocijos bei neformalios institucijos ir su jomis susijusios emocijos.



9 pav. Norminių teisės aktų klasifikacija. Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal J. Šatą (2004).

Didžiausią galią turi konstituciniai teisės aktai, kuriuose yra išdėstomos normų gairės, kurios detalizuojamos įstatymuose. Poįstatyminiai teisės aktai turi būti leidžiami atsižvelgiant į įstatymus ir jų paskirtis sukonkretinti ir aiškinti įstatymuose išskleistas normas.

Institucinė struktūra reiškiasi per organizacijų elgesį, todėl yra tiriami organizacijų elgesį atspindintys kintamieji<sup>110</sup>. „Organizacijos savo veiksmų eigoje privalo kaupti įrašus apie savo veiklą ir kai šie įrašai yra agreguojami, susiformuoja oficiali statistika tam tikroje srityje“ (Bryman 2004: 209). Agreguotą informaciją apie organizacijų veiklos rodiklius pateikia specialios viešojo sektoriaus organizacijos. Visgi, tam tikrą informaciją, susijusi su atitinkama organizacijų elgsena, gali būti nerenkama, todėl tenka naudoti ir kitus organizacijų veiklą atspindinčius duomenų šaltinius: *ataskaitas*, *strateginius planus* ir pan.

<sup>110</sup> Kaip ir žmogiškųjų būtybių atžvilgiu organizacijų elgesys nebūtinai atitinka ta elgesį, kurį joms nurodo institucijos. Pavyzdžiui, vienos institucijos nurodo, kad organizacijos turi kuo efektyviau išleisti mokesčių mokėtojų pinigus, tačiau kitos institucijos sąlygoja tai, kad metų pabaigoje organizacijos perka įvairiausias (nelabai reikalingas) prekes ir paslaugas, kas nėra efektyvu mokesčių mokėtojų atžvilgiu.

## 2.2. Duomenų rinkimo metodai

Teisės aktų pagrindinis šaltinis yra per LR Seimo svetainę [www.lrs.lt](http://www.lrs.lt) pasiekiami teisės aktų duomenų bazė. Teisės aktų atranka buvo vykdoma remiantis sniego gniūžtės atrankos būdu ir tikslinės atrankos būdu.

Sniego gniūžtės atranka buvo naudojama atrenkant teisės aktus, kurie atspindi ASP institucinę struktūrą Lietuvoje. Pagrindinė už socialinės apsaugos politikos įgyvendinimą Lietuvoje atsakinga organizacija – LR Socialinio darbo ir apsaugos ministerija – pateikia pagrindinių ASP Lietuvoje reglamentuojančių teisės aktų sąrašą: <http://www.socmin.lt/index.php?368033865>. Kadangi teisės aktų duomenų bazėje galima identifikuoti su konkrečiu teisės aktu susijusius teisės aktus (jį pakeitusius, jį papildančius su juo susijusius teisės aktus), todėl atsispiriant nuo pagrindinių Lietuvos ASP teisės aktų galima pasiekti ir ASP institucinę struktūrą sudarančius teisės aktus. Tyrime naudotų teisės aktų sąrašas pateikiamas literatūros sąrašė.

Tikslinės atrankos metodas buvo naudojamas atrenkant specifinius teisės aktus, kurie indikuoja specifinių reiškinių institucinę struktūrą. Tikslinė atranka buvo naudojama atrenkant teisės aktus, kurie išreiškia viešojo valdymo ir RTM institucines struktūras.

Pagrindinis organizacijų elgesį atspindinčių duomenų šaltinis yra per LRV pavaldžios valstybės biudžetinės įstaigos Statistikos departamento svetainę [www.stat.gov.lt](http://www.stat.gov.lt) pasiekiami duomenų bazė. Visgi duomenų bazėje didžia dalimi pateikiami tik naujausi duomenys (apimantys paskutinius 10 metų), todėl siekiant gauti papildomos informacijos apie organizacijų elgesį buvo naudojami Statistikos departamento leidiniai (Lietuvos statistikos metraštis, Informacija apie socialines paslaugas, Socialinė apsauga Lietuvoje), bei LR SADM leidiniai (Socialinis pranešimas, Panešimas apie Lietuvos socialinę apsaugą), bei Socialinių paslaugų priežiūros departamento prie LR SADM svetainėje [www.sppd.lt](http://www.sppd.lt) pateikiami duomenys. Analizuojant gyventojų

paramą organizacijoms buvo naudojami Valstybinės mokesčių inspekcijos prie LR Finansų ministerijos pateikiami duomenys, pasiekiami organizacijos svetainėje: <http://www.vmi.lt/lt/index.aspx?itemId=10139389>. Analizuojant Lietuvos gyventojų nuomones apie Sovietų sąjungos laikotarpio ir pokomunistinės Lietuvos politines ir ekonomines sistemas buvo naudojami Naujojo Baltijos barometro metu (1993-2004 metais) surinkti duomenys, pasiekiami per: <http://www.lidata.eu>.

## 2.3. Duomenų analizės metodai

### 2.3.1. Lietuvos asmeninių socialinių paslaugų institucinė analizė

Lietuvos ASP institucinę struktūrą išreiškiantys dokumentai buvo analizuojami pagal 1.4. skyriuje išskirtas Vakarų šalių ASP institucinės struktūras. Institucija ar taisyklė teisės aktuose yra išreikštos teiginių forma, todėl dokumentuose buvo ieškoma konkrečių teiginių ir teiginių sistemų. Pačių teiginių „gilesnė“ analizė šiame darbe nebuvo atliekama<sup>111</sup>. Be to, darbe naudota teisės aktų analizė skiriasi nuo teisės profesionalų atliekamos teisės aktų analizės<sup>112</sup>.

Institucijas išreiškiančių teiginių atrinktuose dokumentuose paieškai buvo naudojama NVIVO 8 programinė įranga. Atsiremiant į 1.4. skyriuje išskirtas Vakarų šalių ASP institucines struktūras buvo kuriami kodai (angl.: *code*) arba kategorijos, kuriems buvo priskiriamos atitinkamos teksto dalys arba teiginiai<sup>113</sup>. Institucinės analizės rezultatas – teisės aktų, kurių teiginiai išreiškia

---

<sup>111</sup> Teiginių analizė yra logikos ir lingvistikos darbo laukas. Tokios analizės pavyzdį analizuojant institucijas kaip teiginius pateikia E. Ostrom ir S. Crawford (1995).

<sup>112</sup> Teisei būdinga, kad jos laikymuisi prižiūrėti yra sukuriamos tam tikros socialinės kontrolės sistemos ir jų atstovams suteikiama kompetencija tirti, ar teisės normų adresatų faktinis elgesys nesiskiria nuo normose įtvirtintų modelių, ir reaguoti nustatytomis privartos formomis. Tokio tyrimo metu minėtų kontrolės institucijų atstovai atlieka veiksmus, būtinus teisiškai kvalifikuojant asmenų elgesį: analizuoja faktines įvykio aplinkybes, tiria teisinį tekstą, kuris spėjama, reguliuoja kaip tik tokius santykius, ir nustato konkrečią teisės normą, su kuria vėliau lygina faktinį elgesį, bei pritaiko šią bendrą elgesio taisyklę konkrečiam atvejui – suformuoja vienam ar kitam asmeniui individualų ir privalomą nurodymą (Lastauskienė 2005: 31).

<sup>113</sup> Svarbu nurodyti, kad egzistuoja du kodavimo būdai: indukcinis ir dedukcinis. Indukcinio kodavimo pavyzdžiai yra faktais grįstos teorijos (angl.: *grounded theory*) konstravimas, kai tekstas yra

atitinkamą Vakarų šalių ASP institucinę struktūrą Lietuvos ASP, aibė. Atskiro ASP bruožo institucinę struktūrą išreiškiančių teisės aktų aibės pateikiamos prieduose nr. 1, 2, 3, 4, 5.

Kadangi institucinė struktūra yra nuolat besivystanti, todėl teisės aktų analizė apima ir laiko matmenį. Analizuojant konkretaus Vakarų šalių ASP bruožo raišką Lietuvos ASP institucinėje struktūroje, siekiama atskleisti kaip kito ir vystėsi atitinkamą bruožą Lietuvos ASP steigiančios institucijos.

### **2.3.2. Lietuvos asmeninių socialinių paslaugų organizacinė analizė**

Organizacijų elgesys atspindi jų veiklą apibūdinančiuose duomenyse. Teigdami, kad institucijos sąlygoja organizacijų elgesį, turime žvelgti ar organizacijų elgesys atitinka institucinę struktūrą. Kadangi negalime tiesiogiai stebėti institucijų ir organizacijų tarpusavio sąveikos, institucijų poveikį organizacijų elgsenai galime įvertinti lygindami realų organizacijų elgesį su tuo elgesiu, kurį „turėtų“ iššaukti institucijos. Reikia pažymėti, kad institucijų pokyčiai organizacijų elgsenoje dažniausiai išryškėja tik ilguoju laiko periodu (Pierson 2004). Kitaip tariant, siekdami įvertinti institucijų poveikį turime žvelgti į organizacijų elgesio tendencijas arba trendus. Jeigu organizacijų elgsenos tendencija atitinka iš institucinės struktūros išplaukiančią tendenciją, tada galime teigti, kad išskirtos institucijos veikia, jeigu stebimi skirtumai, tada arba buvo išskirtos netinkamos (ar nepilna institucijų aibė) institucijos arba egzistuoja kiti veiksniai arba ir viena ir kita.

Tendencijų arba trendų skaičiavimui paprastai naudojami dvi tarpusavyje susijusios statistinės analizės priemonės arba modeliai: regresiniai ir ARIMA (autoregresinis integruoto slenkančio vidurkio modelis) modeliai (McCleary, Hay 1980). Šiame darbe organizacijų elgsenai analizuoti buvo

---

skaidomas ir atitinkamus prasminius vienetus kategorizuojant. Tuo tarpu deduciniame kodavime remiamasi išankstiniais kategorijų rinkiniais (Lewins, Silver 2007). Šiame darbe buvo naudojamas deducinis kodavimas.

naudojami regresiniai modeliai<sup>114</sup>. Duomenų analizėje buvo naudojami tiesinės funkcijos ir antrojo laipsnio polinomo funkcijos.

## **2.4. Tyrimo eiga**

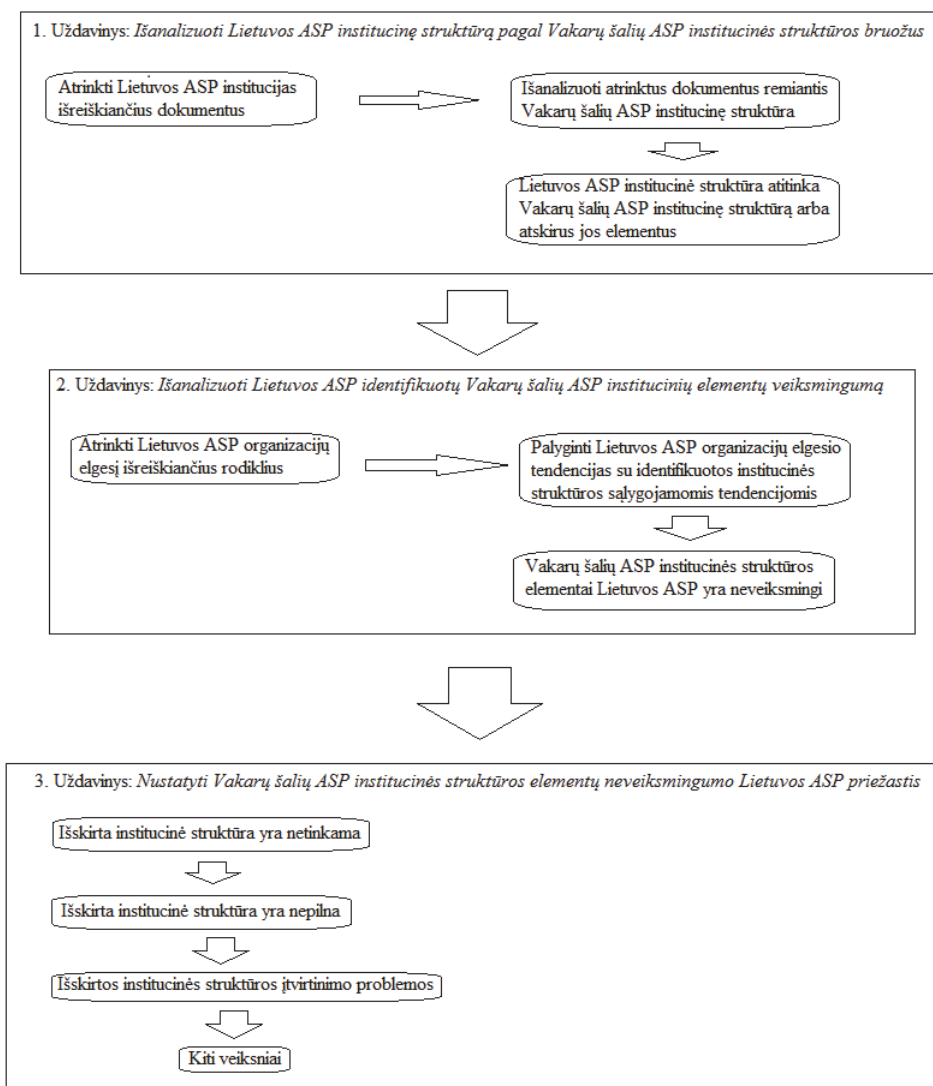
Tyrimo procesas arba eiga apima eilę žingsnių arba uždavinių, kuriuose įgyvendinus bus pasiektas tyrimo tikslas.

Pirmiausia buvo atrenkami Lietuvos ASP institucinę ir organizacinę struktūrą apibūdinantys duomenys. Buvo atrinkti teisės aktai ir surinkti organizacijų elgesį apibūdinantys duomenys.

Surinkti duomenys buvo analizuojami trimis pakopomis siekiant atsakyti į išsikeltus tyrimo uždavinius. Duomenų analizės procesas vaizduojama 10 paveiksle.

---

<sup>114</sup> Tyrinėtojai pažymi, kad turint daug stebėjimo atvejų (ne mažiau 50) ARIMA modeliai teikia geresnius rezultatus, tuo tarpu turint trumpesnes laiko eilutes geresni rezultatai gaunami regresinių modelių pagalba (McCleary, Hay 1980: 20). Šiame darbe stebėjimų kiekis neviršijo 20.



10 pav. Duomenų analizės procesas

Pirmiausia yra ieškoma institucijų, kurios steigia Vakarų šalių ASP institucinių struktūrų elementus Lietuvos ASP. Jeigu atitinkamos institucijos yra identifikuojamos, tada yra siekiama įvertinti šių institucijų veiksmingumą (arba nustatyti ar įvertinti kiek egzistuojančios institucijos veikia, kreipia organizacijų elgesį atitinkama linkme) lyginant Lietuvos ASP organizacijų elgesio tendencijas su institucinės struktūros sąlygojamomis elgesio

tendencijomis. Jeigu Lietuvos ASP organizacijų elgesio tendencijos atitinka Vakarų šalių ASP institucinės struktūros elementų sąlygojamas elgesio tendencijas, tada daroma išvada, kad Lietuvos ASP yra atitinkamas Vakarų šalių ASP institucinės struktūros elementas. Tuo tarpu, jeigu organizacijų elgesio tendencijos skiriasi nuo institucinės struktūros sąlygojamų tendencijų, tada yra ieškoma priežasčių, apsprendžiančių esamą padėtį.

### **3. Vakarų šalių asmeninių socialinių paslaugų institucinės ir organizacinės struktūros elementai Lietuvoje**

#### **3.1. Gerovės pliuralizmas Lietuvoje**

Gerovės pliuralizmas išreiškia institucinę struktūrą, kuri atsakomybę už piliečių gerovę paskirto keturiems gamybos sektoriams. Kiekvieno iš sektorių vaidmenį Lietuvos ASP steigianti institucinė struktūra ir jos veiksmingumas bus analizuojamas atskirame poskyryje.

##### **3.1.1. Viešasis sektorius**

Atlikus teisės aktų analizę (priedas nr. 1) galima teigti, kad iš vienos pusės egzistuoja institucijas, kurios plečia VSO vaidmenį Lietuvos ASP, tačiau tuo pačiu egzistuoja institucijos, kurios riboja ir siaurina VSO vaidmenį Lietuvos ASP. VSO vaidmenį Lietuvos ASP steigiančių institucijų šaltiniai vaizduojami 11 paveiksle.



A	Socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros programa OP																				
	Socialinių paslaugų įstatymas D										Socialinių paslaugų įstatymas D										
	Socialinės paramos koncepcija D																				
	Valstybinio aprūpinimo pagrindų įstatymas D																				
	LPI D										Konstitucija D										
metai	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
R	Socialinės paramos koncepcija GP																				
	Socialinių paslaugų įstatymas GP										Socialinių paslaugų įstatymas GP										
	Apmokėjimo už socialines paslaugas aprašas GP										Mokėjimo už socialines paslaugas aprašas GP										
	Metodinė medžiaga socialinių paslaugų namuose organizavimui GP																				
	Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcija GP																				
										Paslaugų poreikio [...] GP											
										Socialinių paslaugų poreikio nustatymo ir skyrimo tvarkos aprašas GP											

11 pav. VSO vaidmenį ASP steigiančių institucijų šaltiniai.

11 paveiksle vaizduojami VSO vaidmenį Lietuvos ASP steigiančių institucijų šaltiniai.

VSO vaidmuo teikiant ASP yra apibrėžiamas dviejų rūšių institucijomis. Institucijos gali būti:

1. Atveriančios (A) – VSO vaidmens piliečių gerovės užtikrinime didinimas;
2. Ribojančios (R) – VSO vaidmens piliečių gerovės užtikrinime mažinimas.

VSO vaidmenį Lietuvos ASP steigianti institucinė struktūra analizuojama žvelgiant į:

1. VSO dalyvavimą ASP teikime steigiančias institucijas (D);
2. VSO paskatas dalyvauti ASP teikime steigiančias institucijas (OP);
3. Paslaugų gavėjų paskatas vartoti VSO teikiamas ASP (GP).

Skirtinga spalva išreiškia institucijų tarpusavio hierarchinius santykius.

Kiekvienas iš VSO vaidmenį Lietuvos ASP steigiančios institucinės struktūros elementų yra analizuojamas atskirame skyriuje.

### 3.1.1.1. Viešojo sektoriaus organizacijų dalyvavimas

VSO dalyvavimas Lietuvos ASP teikime yra institucionalizuotas 1990 metais priimto LR Laikinojo pagrindinio įstatymo 21 straipsnyje apibrėžiant piliečių teises: *Lietuvos piliečiai turi teisę į materialinį aprūpinimą senatvėje, ligos atveju, visiškai arba iš dalies netekę darbingumo, taip pat netekę maitintojo. Šią teisę garantuoja darbininkų, tarnautojų ir kolūkiečių socialinis draudimas, laikino nedarbingumo pašalpos; iš Valstybės ir kolūkio lėšų mokamos amžiaus, invalidumo, maitintojo netekimo pensijos; piliečių, iš dalies netekusių darbingumo, įdarbinimas; rūpinimasis nusenusiais piliečiais ir invalidais; kitos socialinio aprūpinimo formos.* Sąvokos „rūpinimasis nusenusiais piliečiais ir invalidais“, bei „kitos socialinio aprūpinimo formos“ suponuoja, kad pagrindiniame to meto įstatyme VSO buvo įpareigotas teikti ASP. 1992 metais referendumu priimtoje ir LR Laikinąjį pagrindinį įstatymą pakeitusios LR Konstitucijos 52 straipsnyje VSO vaidmuo institucionalizuojamas apibrėžiant piliečių teises: *Valstybė laiduoja piliečių teisę gauti senatvės ir invalidumo pensijas, socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo ir kitais įstatymų numatytais atvejais*<sup>115</sup>. Konstitucinių įstatymų normos yra detalizuojamos paprastuose įstatymuose. 1990 metais priimtame LR Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymo<sup>116</sup> preambulėje nurodoma: *Valstybinio socialinio aprūpinimo sistema yra visuomenės socialinio aprūpinimo pagrindas.* VSO vaidmuo, apibrėžtas kritinės konjunktūros metu įdiegtomis institucijomis, iš esmės nebuvo

---

<sup>115</sup> Margarita Išoraitė (2007: 43–44) nurodo, kad ir LR Konstitucijos 38, 39 straipsniuose įdiegtos ASP institucinė struktūra steigiančios institucijos.

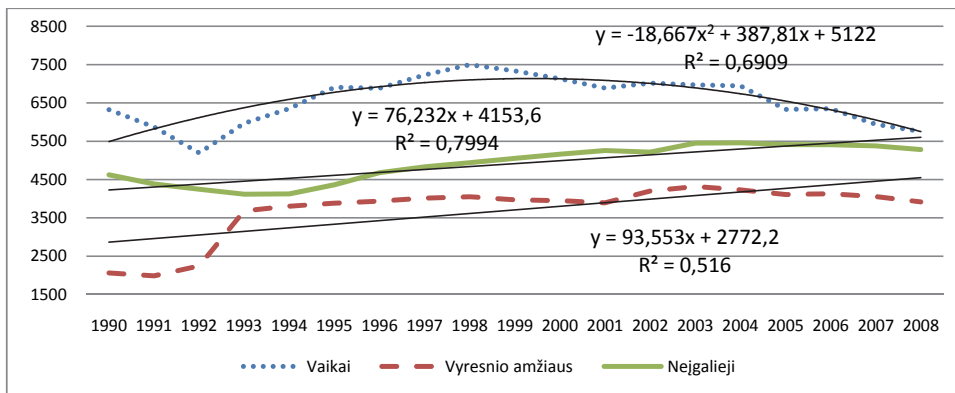
<sup>116</sup> „Lietuvai nuo 1990 metų pradėjus vykdyti į rinkos ekonomiką programą trūko žinių apie šiuolaikinės socialinės apsaugos sistemas, nebuvo laiku atlikti būtini mokslo tiriamieji darbai. Jau 1990 metais socialinė politika buvo orientuota į pirmenybės teikimą socialinio draudimo principams, išlaikantiems paskatas dirbti, minimalaus pragyvenimo lygio užtikrinimą ir socialinių išmokų pritaikymą prie infliacijos. Siekiant įgyvendinti šias politines nuostatas, 1990 – 1991 metais buvo priimti pagrindiniai socialinę apsaugą reglamentuojantys teisiniai aktai, apibrėžiantys ilgalaikius socialinės saugos sistemos struktūrinius principus, įgyvendinti esminiai instituciniai pokyčiai. Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas numatė Lietuvos socialinės saugos sistemos struktūrą“ (Tartilas 2005:60)

keičiamas priimant pagrindinius Lietuvos ASP steigiančių institucijų rinkinius. 1994 metais LRV patvirtintos Socialinės paramos koncepcijos<sup>117</sup> 6 punkte nurodoma: *Valstybinė socialinė parama teikiama vadovaujantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostata, kad tėvų pareiga – išlaikyti savo nepilnamečius vaikus, o vaikų pareiga – globoti tėvus senatvėje. Kartu laikomasi socialinio solidarumo principo, pagal kurį valstybė įsipareigoja rūpintis kiekvienu žmogumi, kuris dėl objektyvių priežasčių negali savimi pasirūpinti.* 1996 metais priimto LR Socialinių paslaugų įstatymo 6 str. 10 dalyje nurodoma: *Socialines paslaugas teikia Socialinės apsaugos ir darbo, Sveikatos apsaugos, Švietimo ir mokslo ministerijų, apskričių valdytojų, savivaldybių įsteigtos institucijos, nevyriausybinės organizacijos, religinės bendruomenės bei fiziniai ir juridiniai asmenys, turintys teisę teikti socialines paslaugas.* 2006 metais priimtame Socialinių paslaugų įstatymo 2 str. 9 dalyje nurodoma: *Socialinių paslaugų įstaiga – socialines paslaugas teikianti įmonė (akcinė bendrovė, uždaroji akcinė bendrovė, individuali įmonė), įstaiga (viešoji įstaiga, biudžetinė įstaiga), organizacija (asociacija, labdaros ir paramos fondas, religinė bendruomenė ar bendrija (centras), šeimyna.*

Siekdami įvertinti diegiamos institucinės struktūros poveikį VSO dalyvavimui ASP, galime pažvelgti į VSO teikiamų ilgalaikės globos ASP gavėjų skaičiaus kaitos tendencijas, vaizduojamas 12 paveiksle.

---

<sup>117</sup> Nacionaliniame pranešime dėl socialinės plėtros (1995: 31) teigiama: „pagrindinės socialinės paramos teikimo kryptys, tikslai ir taktika, jų įgyvendinimo kryptys buvo suformuluotos Socialinės paramos koncepcijoje“.



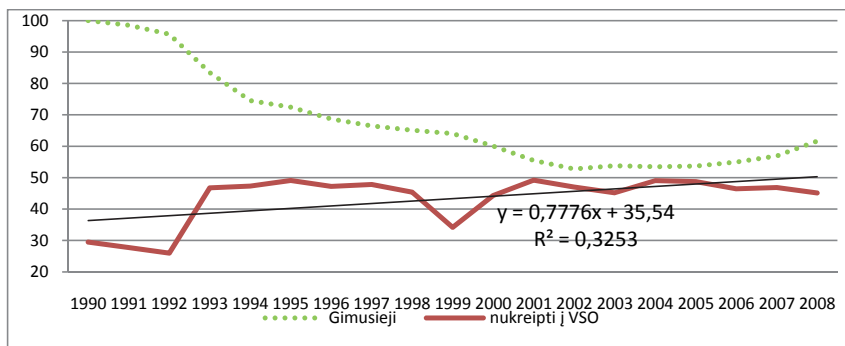
**12 pav.** VSO teikiamų ilgalaikės globos ASP gavėjų skaičius. Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Lietuvos Statistikos metraštį (1991; 1992; 1996; 1999; 2002; 2004) ir Statistikos departamento duomenis:

<http://db1.stat.gov.lt/statbank/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=M3161102&PLanguage=0&PXSI d=0&ShowNews=OFF>.

Žvelgdami į 12 paveikslą matome ASP gavėjų skaičiaus pokyčius priklausomai nuo ASP gavėjų grupės. Vyresnio amžiaus asmenų, gaunančių VSO ilgalaikės globos ASP, skaičius didėjo, tačiau pati augimo tendencija nėra labai ryški ( $R^2=0,515$ ). Vyresnio amžiaus asmenų gaunančių ASP skaičiaus šuolį nuo 1991 iki 1993 metų galime sieti su tuo, kad nuo 1991 metų savivaldybėse buvo pradėti steigti globos namai. Tuo tarpu neįgalių asmenų, gaunančių VSO ilgalaikės globos ASP, skaičius didėjo ir tai yra ryški augimo tendencija ( $R^2=0,7994$ ). Vaikų, gaunančių VSO ilgalaikės globos ASP, skaičiaus pokyčių modeliavimui naudota antro laipsnio teisinė funkcija. Galima teigti, kad vaikų skaičius iki 1998 metų kiekvienais metais didėjo, tuo tarpu vėliau skaičius pradėjo mažėti ( $R^2=0,6909$ ).

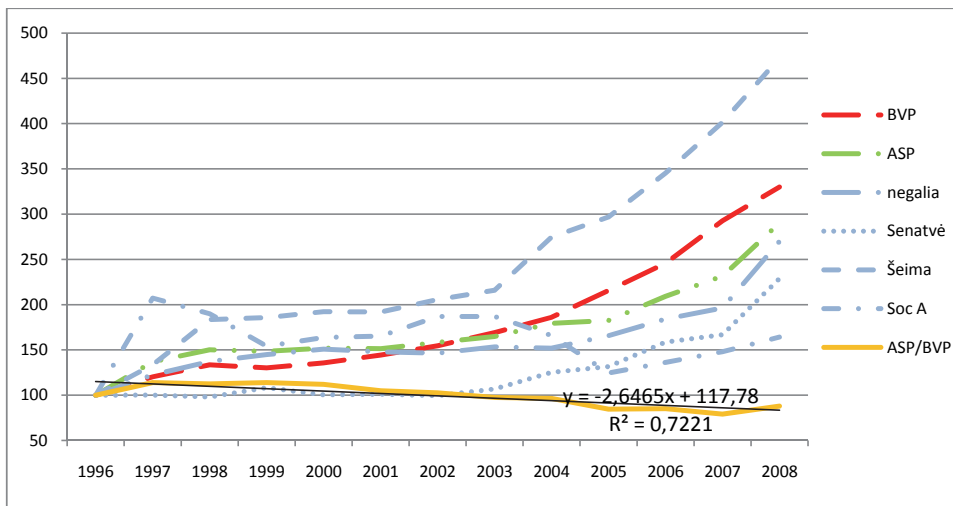
Vaikų skaičiaus pokyčius VSO galima aiškinti: 1. Pakitusia vaiko globos politika – tėvų globos netekę vaikai yra nukreipiami į kitų sektorių organizacijas; 2 Demografiniais pokyčiais - mažėjantis gimstamumas. Pirmąjį aiškinimą galima būtų sieti su tuo, kad buvo diegiamos institucijos, kurios mažina VSO vaidmenį vaikų globos srityje. Antrasis aiškinimas yra neutralus VSO vaidmens vaikų globoje pokyčiams. Siekdami įvertinti VSO teikiamų ilgalaikės globos ASP vaikams raidą atsižvelgiant į demografinius ir vaikų

globos politikos pokyčius, galime pažvelgti kaip kito vaikų, netekusių tėvų globos, nukreipimo į VSO skaičius, lyginat su nukreipimu į NFO – šeimas, bei į gimstamumo pokyčius nepriklausomoje Lietuvoje, kurie vaizduojami 13 paveiksle.



**13 pav.** *Vaikų, netekusių tėvų globos, nukreipimas į VSO ir gimusiųjų skaičiaus pokyčiai (procentais).*  
Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Lietuvos statistikos metraštį (1991; 1992; 1996; 2000; 2004; 2009).

13 paveiksle matome, kad vaikų, netekusių tėvų globos, nukreipimo dalis į VSO nekinta ( $R^2=0,3253$ ) arba išvados apie augimo ar mažėjimo tendencijas yra nepagrįstos. Tuo tarpu, žvelgdami į gimusiųjų skaičiaus pokyčius, matome, kad gimimų skaičius nuo nepriklausomybės atkūrimo mažėjo iki pat 2005 metų. Gimimų skaičiaus mažėjimą galima sieti su bendru vaikų, netekusių tėvų globos, skaičiaus mažėjimu. Kitaip tariant, vaikų, kuriems reikalingos ilgalaikės globos ASP, skaičiui mažėjant mažėjo ir jų skaičius VSO, tačiau jų nukreipimo į VSO „intensyvumas“ (procentinė dalis nuo visų netekusių tėvų globos) nekito, todėl vaikų mažėjimą VSO galima sieti ne su politikos vaikų atžvilgiu pokyčiais, bet su demografiniais šalies pokyčiais. VSO vaidmenį steigiančių institucijų veiksmingumo bendras rodiklis yra išlaidų ASP kaita (14 paveikslas).



**14 pav.** Išlaidų ASP (negalės, senatvės, šeimos ir vaikų, socialinės atskirties) ir bendrų išlaidų ASP ir BVP pokyčiai procentais. Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Socialinė apsauga Lietuvoje (1996; 1997; 1998; 2000a; 2000b; 2001; 2002; 2006a; 2006b; 2007; 2008; 2009) ir Statistikos departamento duomenis:

<http://db1.stat.gov.lt/statbank/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=M3160101&PLanguage=0&PXSI d=0&ShowNews=OFF>.

14 paveiksle matome, kad bendros VSO išlaidos ASP augo, tačiau augimas buvo lėtesnis nei BVP augimas. Ypač ryškus BVP ir ASP išlaidų augimas stebimas nuo 2004 metų, ką galima sieti su bendru šalies ūkio augimu. Žvelgiant į išlaidų augimą atskirose ASP gavėjų grupėse, matome, kad sparčiausiai augo išlaidos šeimos ir vaikų grupėje, tuo tarpu socialinės atskirties grupėje išlaidų pokyčiai neindikuoja aiškios mažėjimo ar didėjimo tendencijos. Jeigu žvelgsime tik į ASP išlaidų absoliutaus dydžio pokyčius, tai matome kad VSO vaidmuo teikiant ASP didėja, tačiau žvelgiant į santykio tarp ASP ir BVP pokyčius arba kaip kito ASP išlaidų dalis lyginant su BVP pokyčiais, tai matome, kad išlaidos ASP mažėja ( $R^2=0,7221$ ), ką galima interpretuoti kaip VSO vaidmens ASP teikime mažėjimą.

### 3.1.1.2. Viešojo sektoriaus organizacijų skatinimas

VSO dalyvavimo plėtra Lietuvos ASP buvo ir yra skatinama LR SADM vykdomomis *Socialinių paslaugų infrastruktūros programomis*. Reikia pažymėti, kad programomis buvo finansuojamos ir NVO.

Socialinių paslaugų infrastruktūros programos turi dvejopą poveikį jose dalyvaujantiems subjektams. Iš vienos pusės savivaldybės gauna papildomų lėšų ASP infrastruktūrai vystyti, iš kitos pusės sukurto ASP infrastruktūros išlaikymo kaštai tenka savivaldybių biudžetams. Programos yra vykdomos nuo 1998 metų<sup>118</sup>. Programos, jų prioritetai ir finansavimo išlaidos pateikiamos 11 lentelėje.

11 lentelė. *SADM socialinių paslaugų infrastruktūros programos*. Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Socialinį pranešimą (1997; 1998; 1999; 2000; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009).

Metai	Prioritetai	Išlaidos (mln.)	Rezultatai		
			Projektai	klientai	darbo vietos
1997	Socialinės politikos ir bendruomeninių socialinių paslaugų vystymo projektas. Paslaugų plėtra savivaldybėse				
1998-2003	Paslaugos seniems žmonėms; vaikams ir šeimoms turinčioms socialinių problemų; socialinės rizikos vaikams; paslaugos neįgaliesiems	22,5	83	3536	527
2003-2007	Vaikų dienos centrai, paramos šeimai centrai, krizių centrai	5,7	35	1268	113
2004	Mišrių socialinių paslaugų įstaigų tinklo plėtojimą bendruomenėse; dienos socialinių paslaugų įstaigos, laikino gyvenimo įstaigos.	1,6	18	990	83
2005	Paslaugos užimtumui. Informavimui, konsultavimui, higienai, darbo terapijai	4,8	60		
2007-2009	kaimo bendruomenės centrų, veikų dienos centrų, šeimos paramos centrų, paramos šeimai tarnybų ir kitų	5	32	2890	77
	Nakvynės namai; krizių centrai, bendruomenės centrai, senelių globos namai	12	41	3600	100

<sup>118</sup> Socialinių paslaugų infrastruktūros programoms atsiradimas yra susijęs su tarptautinių veikėjų poveikiu. Taip 1996 metais SADM kartu su Pasaulio banku vykdomas projekto tikslas buvo bendruomeninių socialinių paslaugų vystymosi skatinimas, kurį sėkmingai įgyvendinus nuo 1998 metų buvo pradėta vykdyti Valstybinė socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros programa (Socialinis pranešimas 2001: 100).

Bendruomenės centrai bei socialinių paslaugų įstaigos be tėvų globos vaikams, socialinės rizikos šeimoms ir vaikams, senyvo amžiaus asmenims ir jų šeimoms plėtrą.	3,5			
<b>Viso</b>	50,1	269	12284	900

Be to, VSO plėtros Lietuvos ASP skatinimas vyko ir per *valstybės investicijų programą, valstybės biudžeto tikslines dotacijas, regioninių socialinių paslaugų infrastruktūros gerinimo programas* (lentelė nr. 15), *ES struktūrinių fondų paramą pagal Lietuvos 2004-2006 metų bendrąjį programavimo dokumentą*<sup>119</sup>

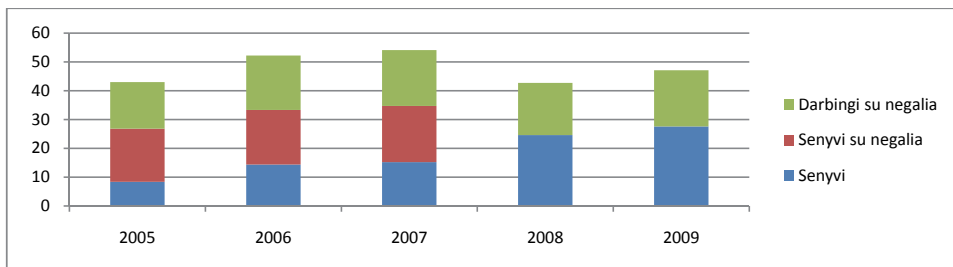
12 lentelė. *VSO plėtros ASP teikime programos.* Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Socialinį pranešimą (2007).

<b>Programa</b>	<b>Metai</b>	<b>Išlaidos (mln.)</b>	<b>Tikslas</b>
Valstybės investicijų programa	2005-2007	84	172 apskričių globos įstaigos
Valstybės biudžeto tikslinė dotacija	2007	21,5	556 socialinių darbuotojų etatai savivaldybėse darbui su socialinės rizikos šeimomis, ir asmenims su sunkia negalia paslaugoms organizuoti.
Regioninė socialinių paslaugų infrastruktūros gerinimo programa	2007	12	apskričių globos įstaigos

Šių programų rezultatai ryškiausiai matosi žvelgiant į nestacionarių ASP (dienos centruose teikiamas ASP ir paslaugos namuose) gavėjų skaičiaus pokyčius. Dienos centrų teikiamų ASP gavėjų skaičius vaizduojamas 15 paveiksle.

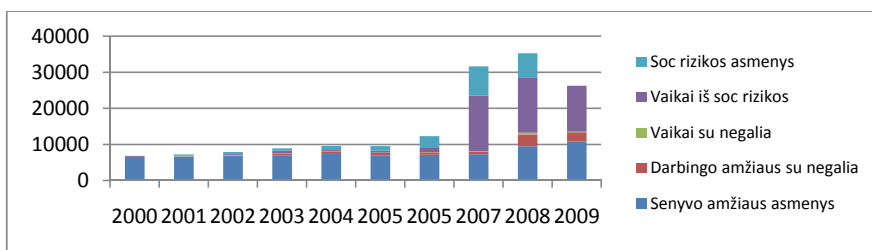
<sup>119</sup> 1.5. priemonės „7 uždavinys „Didinti socialinių paslaugų įvairovę ir gerinti kokybę atsižvelgiant į darbo rinką“ buvo orientuotas į nestacionarių socialinių paslaugų infrastruktūros plėtrą. Finansuotų projektų rezultatas: „Analizuojant 2007-2008 m. statistinius duomenis galima pastebėti, kad lyginant su ankstesniu laikotarpiu (2004-2006 m.) Lietuvoje smarkiai išaugo žmonių, gavusių nestacionarias socialines paslaugas, skaičius krizių, psichologinės ir socialinės reabilitacijos centruose“ (Galutinė Lietuvos 2004-2006 metų BPD įgyvendinimo ataskaita 2010: 168)





**15 pav.** Dienos centruose ASP gavusių asmenų skaičius tūkstančiais. Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Statistikos departamento informaciją: <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1280>

Paslaugų namuose (socialinė pagalba ir globa; socialinių įgūdžių ugdymas ir palaikymas) gavėjų skaičiaus pokyčiai vaizduojami 16 paveiksle.



**16 pav.** Socialinių paslaugų namuose gavėjų skaičiaus pokyčiai. Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Statistikos departamento duomenis: <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1280>

Didžiausią augimą matome vaikų iš socialinės rizikos šeimų ir socialinės rizikos asmenų grupėse. Tuo tarpu senyvo amžiaus asmenų grupėje ryškus augimo nestebime. Tai galima sieti su tuo, kad nuo socialinių paslaugų namuose institucionalizacijos (1998 metais buvo patvirtinti paslaugas namuose reglamentuojantys teisės aktai) pradžios, dėmesys buvo sutelktas ties senyvo amžiaus ir neįgaliais asmenimis: „Iki 2000 metų paslaugos namuose daugiausiai buvo teikiamos tik seniems, pagyvenusiems ir neįgaliesiems vienišiams žmonėms, tuo tarpu kitoms socialinėms grupėms teikiamos paslaugos sudaro dar labai mažą dalį“ (Socialinis pranešimas 2001: 105). ASP plėtrą socialinės rizikos asmenims stabdė neformalios institucijos ir Lietuvos viešojo valdymo struktūra: „Socialinės rizikos asmenims skirtų socialinių paslaugų tinklo plėtojimas vyksta lėtai tiek dėl išankstinės piliečių, pareigūnų

neigiamos nuostatos apie pagalbos būtinumą tokiems asmenims, tiek dėl mažų savivaldybių finansinių galimybių“ (Žalimienė 1999: 61).

### 3.1.1.3. Viešojo sektoriaus organizacijų teikiamų paslaugų gavėjų paskatos

VSO vaidmuo ASP buvo siaurinamas diegiant institucijas, kurios riboja potencialių ASP gavėjų galimybes gauti VSO teikiamas paslaugas arba apibrėžiant VSO teikiamų ASP gavėją. 1994 metų Socialinės paramos koncepcijos 2 punkte: *Socialinė parama negali užtikrinti ilgalaikio ekonominio ir socialinio saugumo, ji tik padeda žmogui išgyventi ekstremaliomis sąlygomis. Socialinė parama turi būti tokia, kad asmuo (šeima) norėtų dirbti ir taupyti*<sup>120</sup>.

Pirmiausia potencialūs VSO teikiamų ASP gavėjai yra „atsisojami“ įvertinus jų pajamas ir turtą. Socialinės paramos koncepcijos 19 punkte nurodoma: *Kad socialinę paramą gautų tie asmenys ir šeimos, kuriems jos labiausiai reikia, būtina įvesti remiamų asmenų (šeimų) pajamų ir turto įvertinimą – testavimą.* Pajamų ir turto įvertinimas yra įtvirtinimas 1996 metų LR Socialinių paslaugų įstatyme ir detalizuojamas 1998 metais LRV patvirtintame Apmokėjimo už socialines paslaugas principuose ir tvarkoje<sup>121</sup>. L. Žalimienė ir R. Lazutka (2009), įvertindami apmokėjimo už paslaugas mechanizmų veiksmingumą, nurodo, kad nors 1996 metų Socialinių paslaugų įstatymas ir jo poįstatyminiai aktai numatė kliento mokėjimą už paslaugas,

---

<sup>120</sup> Socialinės paramos kaip pagalbos ekstremaliomis sąlygomis samprata atsispindi ir to meto socialinės apsaugos sistemos vadovų kalboje. SADM ministrė Irena Degutienė 1997 metų konferencijoje (1998: 7) teigė: „Socialinės paramos sistemos pagrindinis tikslas – padėti žmogui sunkioje situacijoje ir atstatyti jo sugebėjimą pačiam pasirūpinti savimi ir valstybinė socialinė politika pirmiausia ir yra orientuojama į tuos, kurie negali savimi pasirūpinti“.

<sup>121</sup> Laimutė Žalimienė (2003: 82) teigia, kad šiame „nutarime yra įtvirtinta esminė nuostata, kad už socialines paslaugas jų gavėjas turi mokėti“. 2000 metais buvo siekiama mokėjimo dydi sieti ne tik su paslaugų gavėjų socialinio draudimo pajamomis, bet ir su kitomis jų bei jų šeimos narių pajamomis bei turtu (Socialinis pranešimas 2000). Be to nurodoma, kad: „Dabartinis mokėjimo už socialines paslaugas dydis nesusietas su realiais kaštais ir yra santykinai per mažas, mokestis už paslaugas nediferencijuojamas priklausomai nuo asmens turto, pajamų bei paslaugų rūšies (bazinės, papildomos) ir kokybės“ (LR skurdo mažinimo strategijos įgyvendinimo 2002-2004 metais programa 2002: 54-55)

visgi tik naujojo Socialinių paslaugų įstatymo nuostatos (2006) įtvirtina ASP gavėjo mokestį už paslaugas. Apmokėjimas už VSO teikiamas ASP įtvirtinamos 2006 metų Socialinių paslaugų įstatyme, kuriame realizuojamas 2002 metais LRV patvirtintos Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcijos 3.5. punkte nurodoma: *esamas mokėjimo už socialines paslaugas dydis nesusietas su realiomis sąnaudomis ir yra santykinai per mažas. Apmokėjimas už paslaugas nediferencijuojamas priklausomai nuo asmens turto, pajamų, paslaugų rūšies (bazinės, papildomos) ir kokybės.* 2006 metų Socialinių paslaugų įstatyme įtvirtinti „atsisijojimo“ mechanizmai buvo detalizuoti 2006 metais patvirtintame Mokėjimo už socialines paslaugas apraše. Teisės į VSO teikiamas ASP įgijimo sąlygos, susijusios su asmens pajamomis, turtu ir socialine grupe, pateikiamos 13 lentelėje.

13 lentelė. *Asmenų mokėjimo už gaunamas socialines paslaugas dydžio nustatymas.* Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Mokėjimo už socialines paslaugas metodikas (1998; 2006).

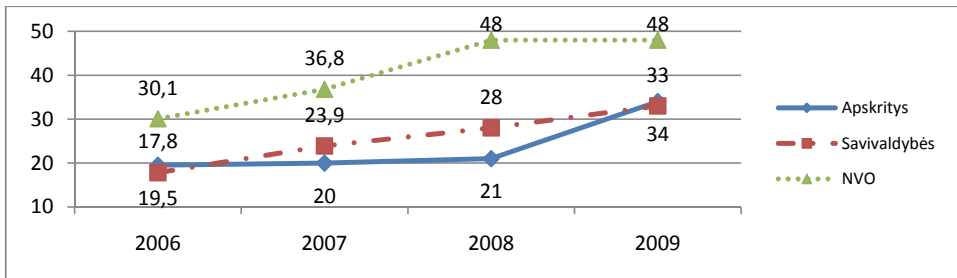
	1998	2006
<b>Bendrosios socialinės paslaugos</b>	1. Informavimas ir konsultavimas nemokamai; 2. Pagalba namuose: 2.1. Nemokama jei: 2.1.1. Socialinė grupė (Šeima, auginanti invalidą vaiką, kuriam nustatyta nuolatinė slauga; 2. Vienišas pensininkas ir invalidas) + pajamos <2 VRP <sup>122</sup> ; 2.1.2. Socialinė grupė (Pensininkų ir invalidų šeimos, neturinčios vaikų, taip pat nedirbančių invalidų šeimos auginančios nepilnamečius vaikus; 2. Pensininkų ir invalidų šeimos, kurių vaikai gyvena atskirai ir dėl objektyvių priežasčių neturi pragyvenimo šaltinio ir negali prižiūrėti tėvų) + pajamos <2,5 VRP. 2.2. Mokama jei: 2.2.1. Pajamos >[2;2,5] VRP, tai 20 proc; 2.2.2. Pajamos >[2,5;3] VRP, tai 50 proc; 2.2.3. Pajamos >[3;3,5] VRP, tai 80 proc; 2.2.4. Pajamos >3,5 VRP, tai 100 proc.	1. Informavimo, konsultavimo, tarpininkavimo ir atstovavimo nemokamai; 2. Gaunant socialinę pašalpą arba pajamos < 3 VRP, paslaugos nemokamai; 3. Pajamos – mokėjimas už paslaugas >3 VRP

<sup>122</sup> VRP – Valstybės remiamos pajamos.

<b>Specialiosios socialinės paslaugos</b>	1. Globos namai: 1.1. nemokama jei: 1.1.1. Vaikai globos namuose; 1.2. mokama jei: 1.2.1. žemiausios kategorijos senelių globos namai, <2Bazinės pensijos iki 80 proc. 1.2.2. psichoneurologiniuose – iki 80 proc. 2. Dienos globa: 2.1. Nemokama jei: 2.1.1. Socialinę pašalpą ir šalpos pensiją; 2.2. Mokama jei: iki 80 proc.; 3. Dienos globa neįgaliesiems: 3.1. Mokama jei: 3.1.1. Dieninėje grupėje iki 50 proc. 3.1.2. Savaitinėje grupėje iki 80 proc.	1. Socialinė priežiūra: 1.1. nemokama jei: 1.1.1. kai yra grėsmė, 7 dienas; 1.1.2. gauna socialinę pašalpą arba pajamos < 3 VRP. 1.2. pajamos – mokėjimas (iki 0,2 pajamų) > 3 VRP 2. Dienos globa: 2.1. Mokama jei: 2.1.1. Pajamos iki 3 VRP iki 0,2 pajamų; 2.1.2. Pajamos > 3 VRP iki 0,5 pajamų; 3. Trumpalaikė socialinė globa: 3.1. nemokama jei: vaikui be tėvų globos ir socialinės rizikos vaikui; 3.2. mokėjimas iki 0,8 pajamų; 4. Ilgalaikė socialinė globa: 4.1. nemokama jei: Vaikui be globos; 4.2. mokama jei: 4.2.1. iki 0,8 pajamų, jei turto vertė mažesnė; 4.2.2. 0,8 pajamų +0,01 (turtas-turto normatyvas); 4.2.3. vaikui su negalia iki 0,8 pajamų
-------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Žvelgdami į 13 lentelę matome, kad asmens mokėjimas už ASP tiek pirmojo įstatymo periodu (1996-2006), tiek antrojo (nuo 2006) priklauso nuo asmens pajamų bei gaunamų paslaugų rūšies ir asmens priklausymo specifinei socialinei grupei. Antrojo įstatymo periodo metu nustatant asmens mokėjimą už socialines paslaugas yra įtraukiamas ir turtas. Tai, kad mokėjimo dydis už gaunamas paslaugas priklauso nuo pajamų ir turto, skatina didesnes pajamas ir turtą turinčius asmenis paslaugas pirkti iš PSO (samdyti asmenis ar tarnybas teikti pagalbą namuose), o tuos, kurių pajamos nėra nei per didelės nei per mažos – pagalbos kreiptis į NVO ir NFO (šeimos narius).

Kaip kito paslaugų gavėjo mokėjimo už ASP dydis galime matyti pažvelgę asmenų mokėjimo dalies ilgalaikės globos ASP finansavime pokyčius (17 paveikslas).



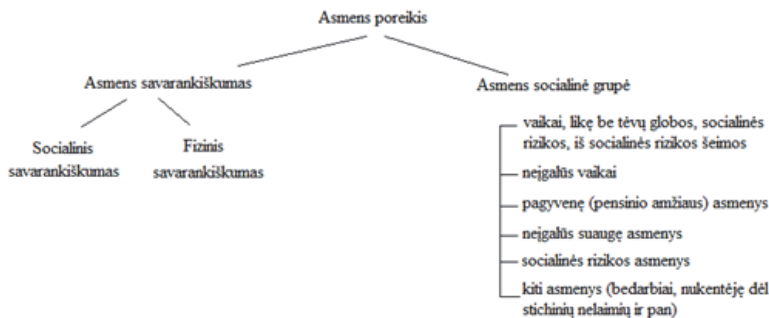
**17 pav.** Mokesčio dalis (procentais) ilgalaikės globos ASP finansavime VSO ir NVO. Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Socialinių paslaugų priežiūros departamento prie LR SADM informaciją: <http://www.sppd.lt/lt/informacija/Statistika/>.

Žvelgdami į 17 paveikslą matome, kad paslaugų gavėjo mokėjimo už ilgalaikės globos ASP dalis didėja, tiek NVO, tiek VSO (savivaldybės, apskritys).

Be to potencialių VSO teikiamų ASP gavėjų teises į paslaugas sąlygoja ir asmens savarankiškumą ir poreikį apibrėžiantis institucijos. Asmens savarankiškumas ir poreikis apibrėžiamas paslaugų poreikio nustatymo metodikose. Įgyvendinat 1996 metų LR Socialinių paslaugų įstatymą, 1999 metais LR SADM patvirtintoje Metodinėje medžiagoje socialinių paslaugų namuose organizavimui buvo įtvirtintos asmens savarankiškumą apibrėžiančios institucijos. Savarankiškumo vertinimo kriterijai: *asmeninė priežiūra, valgymas ir gėrimas, judėjimas, namų ruoša, gebėjimas veikti, socialiniai ryšiai (komunikabilumas), psichinė būklė, jutimai (rega, klausa, skausmas), miegas ir poilsis, gyvenamasis būstas*. Visgi asmens savarankiškumas nėra privalomas: *savarankiškumo įvertinimas yra bendrojo pobūdžio rekomendacija, kurią gali lanksčiai taikyti kiekviena savivaldybė, atsižvelgdama į savivaldybės specifiką bei konkrečią situaciją*, todėl asmens savarankiškumas neturi didelio poveikio potencialių VSO teikiamų ASP gavėjų galimybėms gauti paslaugas. 2004 metais, įgyvendinant Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepciją, LR SADM patvirtintoje Socialinių paslaugų poreikio asmeniui nustatymo principų ir tvarkos apraše<sup>123</sup> buvo

<sup>123</sup> Reikia pažymėti, kad egzistuoja visą aibę ASP poreikio nustatymo metodikų skirtingoms socialinėms grupėms, tačiau jose vertinant asmens poreikį ASP remiamasi tais pačiais principais..

apibrėžtos asmens, siekiančio gauti VSO teikiamas ASP, požymių sistema (18 paveikslas). Asmens galimybės gauti konkrečias ASP buvo susietos su atitinkama požymių konfiguracija.



**18 pav.** Asmens teisę į VSO teikiamas ASP apibrėžianti požymių sistema. Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal 2004 metais LR SADM patvirtintą Socialinių paslaugų poreikio asmeniui nustatymo principų ir tvarkos aprašą.

2006 metais, įgyvendinat naująjį Socialinių paslaugų įstatymą, LRV patvirtintame Asmens (šeimos) socialinių paslaugų poreikio nustatymo ir skyrimo tvarkos apraše iš esmės išlaikoma VSO teikiamų ASP gavėją apibūdinanti požymių sistema, tačiau skirtingai nuo ankstesnių ASP poreikio vertinimo metodikų, 2006 metais patvirtintoje yra įdiegtas procesinis ASP poreikio vertinimas. Pirmiausia yra vertinamas asmens poreikis bendrosioms socialinėms paslaugoms ir socialinei priežiūrai, tada, nustačius jų nepakankamumą, vertinamas asmens poreikis socialinei globai įvertinant asmens savarankiškumą. Tiek pirminio, tiek antrinio vertinimo metu atsižvelgiama į asmens priklausymą specifinei socialinei grupei. Procesinis ASP poreikio vertinimas yra „griežtesnis“ VSO teikiamų ASP siekiančiam gauti asmeniui, nes atsižvelgiant į turimus resursus galima ribinius poreikius (socialinės priežiūros ar socialinė globa) turintiems asmenims skirti pigesnes paslaugas, kas yra efektyvu resursų atžvilgiu, bet ne būtinai yra efektyvu paslaugų gavėjo ar mokesčių mokėtojų atžvilgiu<sup>124</sup>.

<sup>124</sup> Šiam teiginiui iliustruoti galima pateikti tokį pavyzdį. Viena iš namo gyventojų yra vyresnio amžiaus moteris, turinti ribotą fizinį ir socialinį savarankiškumą. Moteris negali apsipirkti parduotuvėse, negali išnešti šiukšlių, negali sumokėti mokesčių, negali savarankiškai valdyti namų

### 3.1.2. Pelno sektorius

Atlikus teisės aktų analizę (priedas nr. 1), galima teigti, kad PSO dalyvavimas Lietuvos ASP teikiant paslaugas dar tik formuojamas<sup>125</sup>, tuo tarpu PSO dalyvauja Lietuvos ASP kaip NVO, teikiančių ASP, vienas iš finansų šaltinių. PSO vaidmenį Lietuvos ASP steigiančių institucijų šaltiniai vaizduojami 19 paveiksle.

A																			Socialinių paslaugų finansavimo ir lėšų [...] D		
																			Socialinių paslaugų įstatymas D		
																			Metodinė medžiaga socialinių paslaugų namuose organizavimui D		
																			Valstybinio aprūpinimo pagrindų įstatymas D		
metai	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10

19 pav. PSO vaidmenį ASP steigiančių institucijų šaltiniai.

18 paveiksle vaizduojami PSO vaidmenį Lietuvos ASP steigiančių institucijų šaltiniai. Institucijos gali būti:

1. Atveriančios (A) – PSO vaidmens piliečių gerovės užtikrinime didinimas;
2. Ribojančios (R) – PSO vaidmens piliečių gerovės užtikrinime mažinimas.

PSO vaidmenį Lietuvos ASP steigianti institucinė struktūra yra analizuojama žvelgiant į:

- PSO dalyvavimą ASP teikime steigiančias institucijas (D).

Tuo tarpu institucijų, kurios skatintų PSO dalyvauti ASP teikime, bei Paslaugų gavėjų paskatas vartoti PSO teikiamas ASP Lietuvos ASP institucinėje struktūroje nebuvo rasta.

Skirtinga spalva išreiškia institucijų tarpusavio hierarchinius santykius.

aplinką (pavyzdžiui, gali atsukti dujas, bet negali jų užsukti, todėl skambina kaimynams, kad šie užsuktų dujas), nevaldo kūno (pargriuvusi negali savarankiškai atsistoti, todėl šauksmu bando prisikviesti kaimynus, kad šie iškvieštų specialiąsias tarnybas). Ši moteris gauna socialinės priežiūros paslaugas, nors kaimynai mano, kad jai yra būtina socialinė globa.

<sup>125</sup> Kas atsispindi ir oficialioje statistikoje apie socialinių paslaugų teikėjus - statistikos departamentas neteikia informacijos apie pelno sektoriaus organizacijas socialinių paslaugų srityje.

Kiekvienas iš PSO vaidmenį Lietuvos ASP steigiančios institucinės struktūros elementų yra analizuojamas atskirame skyriuje.

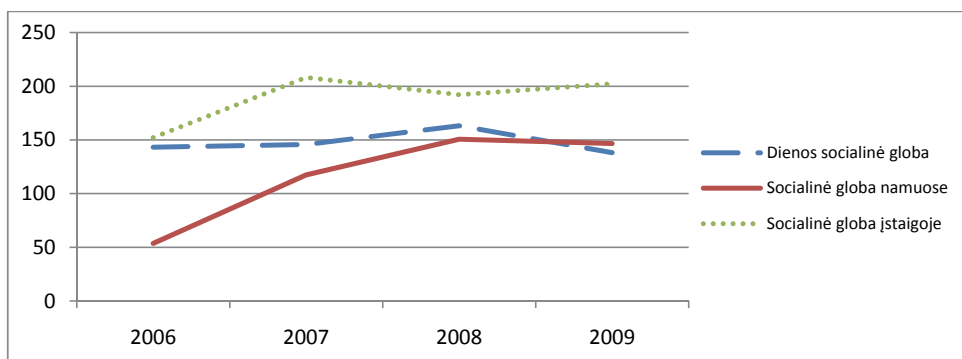
### **3.1.2.1. Pelno sektoriaus organizacijų dalyvavimas**

PSO galimybės dalyvauti ASP buvo institucionalizuotos pirmaisiais nepriklausomybės atkūrimo metais. 1990 metų LR Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymo preambulėje nurodoma: *Valstybinio socialinio aprūpinimo sistema yra visuomenės socialinio aprūpinimo pagrindas. Greta šios sistemos valstybėje gali egzistuoti įvairios visuomenės ir privačios socialinio aprūpinimo sistemos, kurių funkcionavimą reguliuoja įstatymai, reglamentuojantys tų organizacijų ir įmonių veiklą.* Visgi pagrindiniuose Lietuvos ASP institucijų rinkiniuose iki pat 2006 metų PSO nėra išskiriamas kaip Lietuvos ASP dalyvis, nors atskiras ASP dalis reglamentuojančiuose teisės aktuose kalbama ir apie PSO. Taip 1999 metais LR SADM patvirtintoje Metodinėje medžiagoje socialinių paslaugų namuose organizavimui yra pagalbos namuose tarnybų bendrieji nuostatai, kurių 6 punkte nurodoma: *Tarnyba gali būti steigiama savivaldybės globos ir rūpybos skyriaus sudėtyje arba kaip atskiras savivaldybės struktūrinis padalinys. Tarnyba gali būti ir kaip atskira savivaldybės biudžetinė socialinių paslaugų institucija. Tarnybą gali steigti ir nevyriausybinė organizacija, fizinis ar juridinis asmuo.* 2006 metų Socialinių paslaugų įstatyme institucionalizuojamas PSO kaip Lietuvos ASP dalyvio vaidmuo. Socialinių paslaugų įstatymo 2 str. 9 dalyje nurodoma: *Socialinių paslaugų įstaiga – socialines paslaugas teikianti įmonė (akcinė bendrovė, uždaroji akcinė bendrovė, individuali įmonė), įstaiga (viešoji įstaiga, biudžetinė įstaiga), organizacija (asociacija, labdaros ir paramos fondas, religinė bendruomenė ar bendrija (centras)), šeimyna.* Nuo 2006 metų institucionalizavus PSO kaip Lietuvos ASP dalyvį, atsivėrė galimybė PSO teikiamas ASP finansuoti viešaisiais ištekliais. 2007 metais įsigaliojusioje LRV patvirtintos Socialinių paslaugų finansavimo ir lėšų apskaičiavimo metodikos 30 punkte nurodoma:



Savivaldybė socialines paslaugas savo teritorijos gyventojams perka viešuosius pirkimus reglamentuojančių teisės aktų nustatyta tvarka. Tuo tarpu, PSO teikiamų socialinės globos ASP finansavimui viešosiomis lėšomis atsivers galimybė nuo 2013 metų sausio 1 d., įsigaliojus socialinės globos ASP teikėjų licencijavimo institucijoms. Iki 2006 metų PSO nebuvo įtrauktas į ASP dalyvių sąrašą, todėl jų teikiamos ASP galėjo būti finansuojamos tik paslaugų gavėjų asmeninėmis lėšomis.

Siekdami įvertinti PSO dalyvavimą Lietuvos ASP galimybes, galime pažvelgti į potencialių PSO teikiamų ASP gavėjų finansines galimybes. 20 paveiksle vaizduojama „turtingiausių“ ASP gavėjų – vyresnio amžiaus asmenų pajamų ir paslaugų kainų santykis.



**20 pav.** Socialinės globos vidutinės kainos ir senatvės pensijos santykio pokyčiai procentais. Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Socialinių paslaugų priežiūros departamento prie LR SADM informaciją: <http://www.sppd.lt/lt/informacija/Statistika/> ir Lietuvos statistikos metraštį (2009).

Žvelgdami į 20 paveikslą matome, kad asmenų galimybės įsigyti PSO teikiamas socialinės globos paslaugas naudojant tik senatvės pensijos pajamas buvo „realios“ tik 2006 metais perkant socialinę globą namuose. Galima teigti, kad PSO galimybės dalyvauti ASP teikime tiesiogiai priklauso nuo subsidijavimo viešosiomis lėšomis.



2. Ribojančios (R) – NFO vaidmens piliečių gerovės užtikrinime mažinimas.

NFO vaidmenį Lietuvos ASP steigianti institucinė struktūra yra analizuojama žvelgiant į:

1. NFO dalyvavimą ASP teikime steigiančias institucijas (D);
2. NFO paskatas dalyvauti ASP teikime steigiančias institucijas (OP);

Lietuvos ASP institucinėje struktūroje nepavyko identifikuoti institucijų, kurios steigtų ASP gavėjų paskatas naudoti NFO teikiamas ASP.

Skirtinga spalva išreiškia institucijų tarpusavio hierarchinius santykius.

Kiekvienas iš NFO vaidmenį Lietuvos ASP steigiančios institucinės struktūros elementų yra analizuojamas atskirame skyriuje.

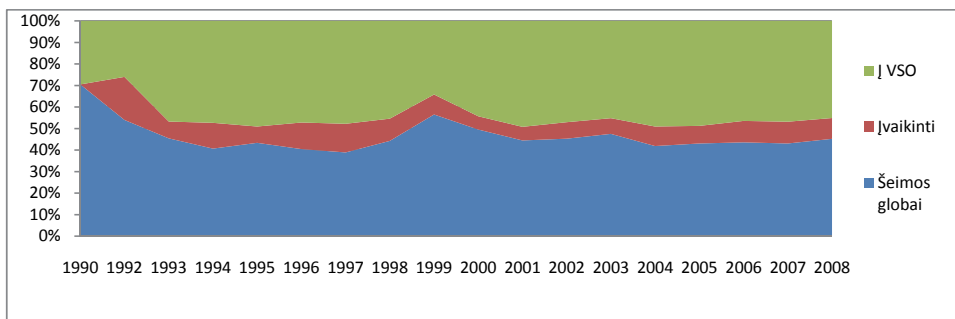
### **3.1.3.1. Neformalus sektoriaus organizacijų dalyvavimas**

L. Žalimienė (2009) nurodo, kad atkūrus nepriklausomybę Lietuvoje buvo pasirinkta tradicinės šeimos rėmimo politika, kas atsipini ir formaliose institucijose, kuriomis plečiama neformalaus sektoriaus veikla socialinės pagalbos srityje. Šeimos, kaip NFO, vaidmens teikiant socialinę pagalbą pripažinimas yra institucionalizuotas konstituciniuose įstatymuose. 1990 metų LR Laikinojo pagrindinio įstatymo 15 straipsnyje NFO pripažįstamas ASP teikėju: *Motinytė ir šeima yra ypatingoje Valstybės globoje. Įstatymai numato motinytės ir vaikų teisių gynimą, materialinį ir moralinį rėmimą, įskaitant apmokamų atostogų, lengvatų teikimą nėščioms moterims, daugiavaikėms šeimoms ir motinoms, kūdikių gimimo pašalpas, darbo laiko trumpinimą dirbančioms motinoms, turinčioms mažamečių vaikų. Motinų, kurios namuose augina ir auklėja du ar daugiau vaikų, darbas pripažįstamas visuomenei reikšminga veikla ir atlyginamas įstatymų numatyta tvarka.* Taip institucionalizuojamas moterų darbo pripažinimas ir valdymas formaliomis institucijomis. 1992 metais priimtos LR Konstitucijos 39 straipsnyje pripažįstama NFO kaip ASP teikėjas: *Valstybė globoja šeimas, auginančias ir auklėjančias vaikus namuose, įstatymo nustatyta tvarka teikia joms paramą.*

*Dirbančioms motinoms įstatymas numato mokamas atostogas iki gimdymo ir po jo, palankias darbo sąlygas ir kitas lengvatas. 1994 metais LRV patvirtintos Socialinės paramos koncepcijos 6 punkte VSO teikiamos ASP yra apibrėžiamos kaip papildomos NFO teikiamoms ASP: Valstybinė socialinė parama teikiama vadovaujantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostata, kad tėvų pareiga – išlaikyti savo nepilnamečius vaikus, o vaikų pareiga – globoti tėvus senatvėje. 2002 metais siekiama diegti institucijas, kurios plėstų NFO vaidmenį ASP: „Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Švietimo ir mokslo ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija, Vidaus reikalų ministerija 2002 metais turėtų parengti vaikų globos sistemos reorganizavimo strategiją, kurioje bus numatytos pagrindinės socialinių paslaugų našlaičiams ir tėvų globos netekusiems vaikams sistemos plėtros kryptys, teikiamas prioritetas vaiko globai šeimoje“ (Skurdo mažinimo strategijos įgyvendinimo 2002-2004 metais programa 2002: 54). Vaiko globa šeimoje, šeimynoje ar įvaikinant yra iškeliamos kaip prioritetiniai vaikų globos būdai (Pranešimas apie Lietuvos socialinės apsaugos sistemą 2003). 2005 metų LRV patvirtintoje Vaiko gerovės valstybės politikos strategijos 4.5. punkte NFO pripažįstamas ASP teikėju ir kartu apibrėžiamos NFO ir VSO atsakomybės sritys: *Vadovaudamiesi prigimtinės teisės principais, vaiko teisių įgyvendinimą užtikrina tėvai. Likusių be tėvų globos vaikų teisių įgyvendinimo užtikrinimo pareiga įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka atitenka kitam vaiko atstovui pagal įstatymą – globėjui (rūpintojui). Nepilnametis vaikas, įgijęs visišką veiksnumą (sudaręs santuoką ar teismo tvarka pripažintas visiškai veiksnium), savo teises gina pats. Valstybė imasi priemonių padėti tėvams ir globėjui (rūpintojui) tinkamai pasirūpinti vaiku, užtikrinti vaiko teisę augti savo šeimoje ir gauti profesionalią pagalbą, apsaugoti vaiką nuo smurto, išnaudojimo, nepriežiūros ar kitos žalos darymo.**

Siekdami įvertinti kaip NFO dalyvavimą ASP steigiančios institucijos veikė, galime pažvelgti į NFO paslaugas gaunančių asmenų skaičiaus pokyčius. Oficiali statistika pateikia duomenis tik apie vieną NFO paslaugas

gaunančią socialinę grupę – vaikus. Vaikų, netekusių tėvų globos, nukreipiamų į NFO skaičiaus pokyčiai vaizduojami 22 paveiksle.



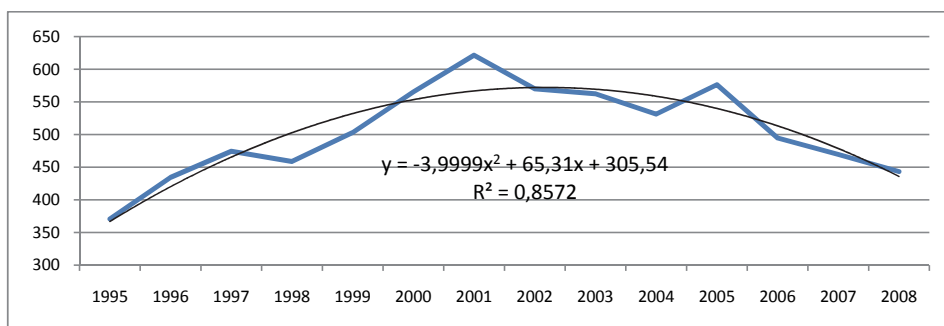
**22 pav.** Vaikų, netekusių globos, nukreipimas į NFO. Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Lietuvos statistikos metraštį (1991; 1992; 1996; 2000; 2004; 2008; 2009).

22 paveiksle matome, kad vaikų, netekusių tėvų globos, nukreipimas į šeimų globai buvo išaugęs pirmaisiais nepriklausomybės atkūrimo metais, bei laikotarpiu nuo 1998 iki 2000 metų. R. Lazutka (1999: 12) vaikų nukreipimo globoti į šeimas išaugimą pirmaisiais nepriklausomybės atkūrimo metais aiškina taip: „Paprastas paaiškinimas galėtų būti, jog laisvę išsikovojusį tauta morališkai buvo labai palankiai nusiteikusi likimo nuskriaustųjų vaikų atžvilgiu“. Tuo tarpu padidėjusį vaikų nukreipimą šeimos globai laikotarpyje nuo 1998 iki 2000 metų galima sieti su padidėjusia vaiko globos pašalpa (Lazutka 1999: 29): iki 1998 1,5 MGL (apie 180 Lt); nuo 1998 iki 1999 2 MGL (250 Lt); nuo 1999 – 4 MGL (500 Lt). Visgi atsakomybės už vaikų, netekusių tėvų globos, didinimo NFO negalime identifikuoti ( $R^2=0,2266$ ). Tai, kad nedidėja NFO vaidmuo vaikų globos užtikrinime pagrindinis socialinės apsaugos sistemos veikėjas – Socialinės apsaugos ir darbo ministerija – aiškina tuo, kad nors ir vaikams steigiama laikinoji globa (siekiant sudaryti vaikui grįžti į šeimą), tačiau nesutvarkyta teisinė bazė, darbuotojų trūkumas<sup>127</sup> ir žinių stoka, bei problemos šeimose, sąlygoja tai, kad vaikų globa tęsiama neribotai (Socialinis pranešimas 1998), bei blogėjančia makroekonominė šalies ūkio

<sup>127</sup> 1998 m. Vaikų teisių apsaugos tarnybose buvo 218 etatų. Vienam specialistui teko 5000 vaikų (Socialinis pranešimas 1998).

padėti, kuri lėmė, kad daugelis šeimų, norinčių auginti be globos likusį vaiką, teikė prioritetą globai, o ne įvaikinimui, dėl galimybės gauti valstybės teikiamą paramą globojamam vaikui (Socialinis pranešimas 2000).

Kitas NFO dalyvavimą Lietuvos ASP steigiančių institucijų veiksmingumą išreiškiantis rodiklis yra vaikų, gyvenančių socialinės rizikos šeimose, bei neįgalių vaikų skaičiaus pokyčiai (Žalimienė 1999). Lygindami šių vaikų skaičių su VSO ASP gaunančių vaikų skaičiumi, galime matyti atsakomybės pasiskirstymą. Socialinės rizikos šeimose ir VSO socialinės globos ASP gaunančių vaikų skaičiaus pokyčiai vaizduojami 23 paveiksle.



**23 pav.** Socialinės rizikos šeimose gyvenančių vaikų ir VSO ilgalaikę socialinę globą gaunančių vaikų santykio pokyčiai (procentais). Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Lietuvos statistikos metraštį (1991; 1992; 1996; 2000; 2004; 2008; 2009).

Iš 23 paveikslo matome, kad iki 2001 metų didėjo vaikų gyvenančių socialinės rizikos šeimose skaičius lyginat su vaikų gyvenančių globos namuose skaičiumi, tuo tarpu nuo 2001 metų pradėjo mažėti ( $R^2=0,8572$ ). Tačiau šiuos rezultatus reikia vertinti atsargiai, nes Socialinės apsaugos ir darbo ministerija nurodo, kad tai nėra tikslūs duomenys (Socialinis pranešimas 1998). Be to, šiuos duomenis gali lemti ir „VTAT stiprėjimas ir uolesnis darbas“ (Lazutka 1999: 10). Bet kokių atveju, galime teigti, kad vaikų, kuriems reikalingos papildomos priemonės užtikrinant jų gerovę, gerokai yra daugiau socialinės rizikos šeimose, nei VSO.

Siekiant įvertinti kokios dalies vyresnio amžiaus asmenų, turinčių poreikį ASP, šį poreikį patenkina NFO, susiduriama su problema, kad

oficialios statistikos šaltiniuose nėra duomenų apie šeimose globojamus asmenis, bei nėra atliekami NFO teikiamų ASP tyrimai<sup>128</sup>. NFO teikia didžiausią ASP dalį, lyginat su kitomis organizacijomis, vyresnio amžiaus asmenims: „Neformali (šėimos, giminių, artimųjų, kaimynų) globa ir toliau lieka svarbiausiu senų žmonių globos forma“ (Socialinis pranešimas 1997: 94). Tačiau pripažįstama, kad „Mes gyvenam tokiu laikotarpiu, kai tradicinė šeima vis mažiau gali padėti savo silpniausiems nariams, todėl valstybė tą spragą turi užpildyti socialinėmis paslaugomis šeimoms (asmenims), bendradarbiaudama su šeimos nariais, kaimynais, savanoriais, nevyriausybinėmis organizacijomis“ (Blinkevičiūtė 1998: 8). Visgi galime NFO dalyvavimą ASP teikime įvertinti žvelgdami į neformalias institucijas – Lietuvos piliečių preferencijų pasiskirstymą vyresnio amžiaus asmenų globos srityje (14 lentelė).

**14 lentelė.** *NFO vaidmenį Lietuvos ASP atspindinčios neformalios institucijos.* Šaltinis: Gedvilaitė-Kordušienė, Margarita. 2009. „Kartų solidarumas ir jį lemiantys veiksniai“, in *Lietuvos šeima. Tarp tradicijos ir naujos realybės*, (red.) Vlada Stankūnienė, Aušra Maslauskaitė. Vilnius: Socialinių tyrimų institutas, 332-333 p.

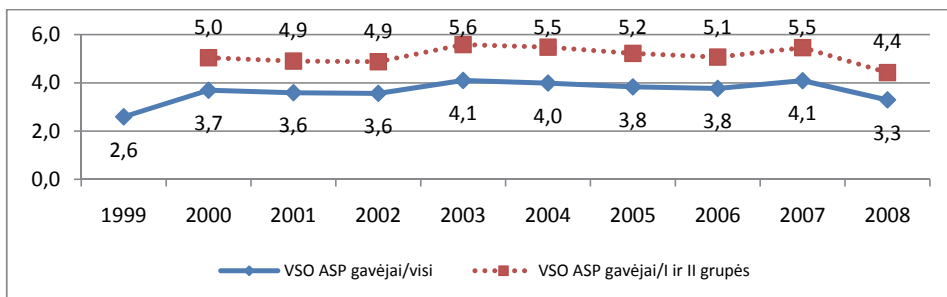
Gimimo metai	Visi respondentai (N)	Sutinku	Nei sutinku, nei nesutinku	Nesutinku
<i>Vaikai turėtų prisiimti atsakomybę už tėvų priežiūrą, jei jiems jos reikia</i>				
1925-1949	2922	<b>71,5</b>	25,4	3,1
1950-1969	3283	<b>78,7</b>	18,7	2,6
1970-1984	2976	<b>78,3</b>	18,9	2,8
<i>Vaikai turėtų priimti tėvus gyventi kartu, jei tėvai nebegali savimi pasirūpinti</i>				
1925-1949	2917	<b>66,5</b>	27,5	6,0
1950-1969	3276	<b>68,4</b>	27,2	4,4
1970-1984	2977	<b>67,1</b>	29,7	3,2

Žvelgdami į 14 lentelę, matome, kad NFO Lietuvos gyventojai pripažįsta ASP teikėju ir teikia jam pirmenybę, nepriklausomai nuo to kokiai Lietuvos gyventojų kartai jie priklausytų.

Kita didžioji ASP gavėjų grupė yra neįgalieji. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija pripažįsta, kad kiekvienas negalią turintis asmuo yra potencialus ASP gavėjas (Socialinis pranešimas 1998: 86). Iš visų neįgaliųjų

<sup>128</sup> NFO teikiamos ASP netiesiogiai buvo tyrinėtos Lietuvos socialinių tyrimų centro padalinio Demografinių tyrimų instituto atliktuose tyrimuose įgyvendinat projektus „Gimstamumo ir šeimos tyrimai ECA šalyse“, bei „Kartų ir lyčių programa“.

didžiausią ASP poreikį turi I ir II grupės (arba darbingumo lygiai nuo 0-25 ir 30-40 procentų) neįgalieji (Žalimienė 1999). Neįgalių asmenų, gaunančių VSO teikiamas ASP, santykis su bendru neįgaliųjų skaičiumi visuomenėje ir atskiromis neįgaliųjų grupėmis vaizduojamas 24 paveiksle.



**24 pav.** Neįgaliųjų gaunančių VSO ASP dalis lyginat su visa neįgaliųjų populiacija ir I,II grupių neįgaliaisiais. Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Socialinę apsauga Lietuvoje (2000a; 2002; 2006a; 2007; 2008; 2009).

Kaip matome iš 24 paveikslo tik nedidelė dalis neįgalių asmenų gauna VSO teikiamas ASP. Likusios neįgaliųjų dalies socialinių paslaugų poreikius tenkina šeima, bendruomenė ir patys neįgalieji. Pagalbos priemonės šeimų nariams, besirūpinančiomis neįgaliais asmenimis ir tuo pačiu užtikrinantiems šeimos biudžetu, yra nedidelė ir tau susiję su ribotomis VSO galimybėmis (Žalimienė 1999: 59).

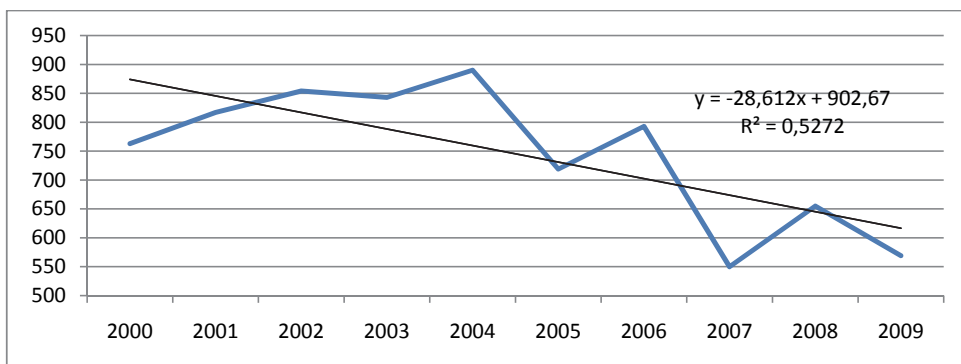
### 3.1.3.2. Neformalaus sektoriaus organizacijų skatinimas

Konkrečios priemonės, kuriomis NFO yra skatinamos teikti ASP, yra šeimos narių, besirūpinančių ASP poreikį turinčiais asmenimis, patiriamų kaštų dengimas viešosiomis lėšomis ir šeimos narių tarpusavio santykių valdymu formaliomis institucijomis.

Viena iš šeimos narių patiriamų kaštų dengimo viešosiomis lėšomis yra pagalbos/globos pinigai, kurie į Lietuvos ASP buvo įdiegti 1996 metų LR Socialinių paslaugų įstatymo 5 str. 3 dalyje: *Globos pinigai gali būti paskirti*



asmenims, kurie juos gali panaudoti apsirūpindami socialinėmis paslaugomis. Globos pinigų mokėjimo sąlygos detalizuojamos 1998 metais LRV patvirtintoje Apmokėjimo už socialines paslaugas principai ir tvarka. Pagalbos pinigai yra įtvirtinti ir 2006 metų naujojo LR Socialinių paslaugų įstatymo 9 str. 1 dalyje: *Atskirais savivaldybės nustatytais atvejais, kai bendrąsias socialines paslaugas ir socialinę priežiūrą asmeniui (šeimai) yra veiksmingiau organizuoti pinigais, šios paslaugos gali būti keičiamos į piniginę išmoką – pagalbos pinigais*. 2010 metais buvo priimta LR Socialinių paslaugų įstatymo 9 straipsnio pataisa, kuri išplėtė pagalbos pinigų naudojimą: *Atskirais savivaldybės institucijos nustatytais atvejais, kai vaikus prižiūri ar juos globoja (jais rūpinasi) vaikus globojančios šeimos arba kai bendrąsias socialines paslaugas ir socialinę priežiūrą asmeniui (šeimai) yra veiksmingiau organizuoti pinigais, vaikus globojančiai šeimai arba asmeniui (šeimai) gali būti mokama piniginė išmoka – pagalbos pinigai*. Siekdami įvertinti šios priemonės veiksmingumą skatinat NFO teikti ASP, galime pažvelgti pagalbos/globos pinigų gavėjų skaičiaus pokyčius (25 paveikslas).



**25 pav.** *Pagalbos pinigų gavėjų skaičius*. Šaltinis: sudaryta pagal Statistikos departamento duomenis: <http://db1.stat.gov.lt/statbank/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=M3161001&PLanguage=0&PXSI d=0&ShowNews=OFF>.

Pagalbos pinigų gavėjai yra vyresnio amžiaus asmenys ir negalią turintys darbingo ir pensinio amžiaus asmenys. Žvelgdami į 25 paveikslą galime teigti, kad pagalbos pinigų gavėjų skaičius mažėja ( $R^2=0,5272$ ). Pagalbos pinigų

gavėjų skaičiaus mažėjimas rodo, kad ši priemonė nėra naudojama NFO skatinimui teikti ASP. Tai galima paaiškinti tuo, kad pagalbos pinigai kitose šalyse naudojami NFO skatinimui teikti ASP, Lietuvoje atlieka kita funkciją (pagalbos pinigų funkcija analizuojam 3.3.2. skyriuje).

Kita NFO dalyvavimą ASP teikime skatinanti priemonė yra šeimos narių santykių valdymas formalių institucijų pagalba. 1990 metų LR Laikino pagrindinio įstatymo 41 straipsnyje yra įtvirtintos šeimos narių pareigos teikti ASP: *Lietuvos piliečiai privalo rūpintis vaikų auklėjimu, ruošti juos visuomenei naudingam darbui. Vaikai privalo rūpintis tėvais ir teikti jiems paramą.* Ši nuostata įtvirtinama ir 1992 metais priimtoje LR Konstitucijos 38 straipsnyje: *Tėvų teisė ir pareiga – auklėti savo vaikus dorais žmonėmis ir ištikimais piliečiais, iki pilnametystės juos išlaikyti. Vaikų pareiga – gerbti tėvus, globoti juos senatvėje ir tausoti jų palikimą.* Šeimos narių tarpusavio santykių reguliavimas yra detalizuojamas iki 2001 metų veikusiame LR Santuokos ir šeimos kodekse, 1998 metais priimtame LR Vaiko globos įstatyme<sup>129</sup>, ir siekiant didesnio vaikų globos sistemos efektyvumo<sup>130</sup> nuo 2001 metų įsigalėjusiame LR Civiliniame kodekse. Pagrindinis formalių institucijų, valdančių šeimos narių tarpusavio santykius, šaltinis yra LR Civilinio kodekso trečioji knyga „Šeimos teisė“. Visgi formaliomis institucijomis nesiekama valdyti visų šeimos narių tarpusavio sąveikų: „Ne visus šeimos santykius normuoja įstatymai, nes dalis normų yra privataus pobūdžio, grindžiami abipusiu šalių pasitikėjimu, moralės normomis, nusistovėjusiomis tradicijomis, šalių susitarimu ir pan., ir apima tik tiek, kiek tai būtina siekiant apsaugoti viešąjį interesą, taip pat apginti šeimos santykių subjektų, ypač vaikų ar kitų pažeidžiamų šeimos narių, turtines ir asmenines neturtines teises bei teisėtus interesus (Informacinė apžvalga: neįgaliųjų ir jų šeimos narių teisės ir

---

<sup>129</sup> „Vienas iš 1998 metų Vaiko globos įstatymo tikslų – sudaryti palankesnes sąlygas toms šeimoms, kurios pasiruošusios imtis globoti vaikus ir tokiu būdu skatinti vaiko globą toje aplinkoje, kuri geriau atitinka vaiko interesus (Lazutka 1999: 11).

<sup>130</sup> „2001 m. įsigaliojus naujam Civiliniam kodeksui, iš dalies pasikeitė įvaikinimo sąlygos, nes keliami griežtesni reikalavimai vaiko biologiniams tėvams dėl atsakymo patiemis auginti vaikus, labiau apsaugotos asmeninės bei turtinės įvaikio teisės“ (Socialinis pranešimas 2001: 131).

socialinės garantijos 2003: 51-52). LR Civiliniam kodekse<sup>131</sup> įtvirtintos šeimos narius skatinančios teikti ASP formalios institucijos pateikiamos 15 lentelėje.

15 lentelė. LR Civiliniame kodekse įtvirtintos šeimos narius skatinančios teikti ASP formalios institucijos.

<b>Straipsnis</b>	<b>Normos</b>
3.155 str. 2 dalis	<i>Tėvai turi teisę ir pareigą dorai auklėti ir prižiūrėti savo vaikus, rūpintis jų sveikata, išlaikyti juos, atsižvelgdami į jų fizinę ir protinę būklę sudaryti palankias sąlygas visapusiškai ir harmoningai vystytis, kad vaikas būtų parengtas savarankiškam gyvenimui visuomenėje.</i>
3.156 str. 2 dalis	<i>Tėvai turi lygias teises ir lygias pareigas savo vaikams, nesvarbu, ar vaikas gimė susituokusiems, ar nesusituokusiems tėvams, jiems santuoką nutraukus, teismui pripažinus ją negaliojančia ar tėvams gyvenant skyrium.</i>
3.159 straipsnis	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tėvo ar motinos atsisakymas nuo teisių ir pareigų savo nepilnamečiams vaikams negalioja.</li> <li>2. Už vaiko auklėjimą ir priežiūrą tėvai atsako bendrai ir vienodai.</li> <li>3. Tėvų valdžia negali būti naudojama priešingai vaiko interesams.</li> <li>4. Už tėvų valdžios nepanaudojimą taikoma teisinė atsakomybė, numatyta įstatymuose.</li> </ol>
3.192 straipsnis	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tėvai privalo materialiai išlaikyti savo nepilnamečius vaikus. Išlaikymo tvarka ir forma nustatoma bendru tėvu susitarimu.</li> <li>2. Išlaikymo dydis turi būti proporcingas nepilnamečių vaikų poreikiams bei jų tėvų turbinei padėčiai ir užtikrinti būtinas vaikui vystytis sąlygas.</li> <li>3. Materialinį išlaikymą savo nepilnamečiams vaikams privalo teikti abu tėvai proporcingai savo turbinei padėčiai.</li> </ol>
3.205 str. 1 dalis	<i>Pilnamečiai vaikai privalo išlaikyti savo nedarbingus ir paramos reikalingus tėvus ir jais rūpintis.</i>
3.206 straipsnis	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Teismas gali atleisti pilnamečius vaikus nuo pareigos išlaikyti savo nedarbingus tėvus, jeigu mato, kad tėvai vengė atlikti savo pareigas nepilnamečiams vaikams.</li> <li>2. Jeigu vaikai buvo atskirti nuo savo tėvų nuolatinei dėl pačių tėvų kaltės, tokie tėvai neturi teisės į išlaikymą.</li> </ol>
3.207 straipsnis	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jeigu pilnamečiai vaikai nesirūpina savo nedarbingais tėvais, teismas pagal tėvų ieškinį gali iš vaikų priteisti papildomas išlaidas, tėvų turėtas dėl sunkios ligos, sužalojimo ar jiems būtinos priežiūros, kurią atlygintinai atliko pašaliniai asmenys.</li> <li>2. Teismas, priteisdamas tokių papildomų išlaidų kompensaciją, turi atsižvelgti į tėvų ir vaikų šeimyninę ir turtinę padėtį bei kitas bylai svarbias aplinkybes.</li> </ol>
3.236 str. 1 dalis	<i>Pilnametis brolis (sesuo), turintis galimybę, privalo išlaikyti paramos reikalingą nepilnametį brolių (seserį), neturinčių tėvų arba negalintį gauti jų išlaikymo.</i>
3.237 straipsnis	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pilnamečiai vaikaičiai, turintys galimybę, privalo išlaikyti savo nedarbingus ir paramos reikalingus senelius.</li> <li>2. Seneliai, turintys galimybę, privalo išlaikyti paramos reikalingus savo nepilnamečius vaikaičius, neturinčius tėvų arba negalinčius gauti jų išlaikymo.</li> </ol>

2005 metais LRV patvirtintos Vaiko gerovės valstybės politikos strategijoje 39 punkte siekiama skatinti NFO vaidmenį ASP: *Planuojant finansinius išteklius, tolygiai atsižvelgti į vaiko gerovės valstybės politikos vaiko aprūpinimo,*

<sup>131</sup> L. Žalimienė (2003: 80) teigia, kad LR Civilinis kodeksas numato giminaičių atsakomybę už socialinių paslaugų finansavimą.

dalyvavimo užtikrinimo ir apsaugos sritis. Planuoti ir įgyvendinti priemonės, skirtas šeimai stiprinti, didinti tėvų atsakomybę už vaikų priežiūrą, kad mažėtų globojamų (rūpinamų) vaikų, sudarant tokias sąlygas, kuriomis vaikas nebūtų diskriminuojamas dėl tėvų socialinės kilmės, specialiųjų poreikių, religijos ir panašiai. 2006 metų LR Socialinių paslaugų įstatyme 18 straipsnyje apibrėžiant bendrųjų socialinių paslaugų teikimo nuostatas, VSO teikiamomis ASP siekiama stiprinti NFO galimybes teikti ASP.

### 3.1.4. Savanoriškas sektorius

Atlikus teisės aktų analizę (priedas nr.1) galima teigti, kad buvo įdiegtos NVO vaidmenį Lietuvos ASP steigiančios institucijos, tačiau nesant neformalių institucijų sąlygojamos Lietuvos gyventojų paramos šio tipo organizacijoms ir esant ribotam viešųjų išteklių naudojimui skatinant šių organizacijų veiklą, NVO vaidmuo Lietuvos ASP yra fragmentiškas. NVO vaidmenį Lietuvos ASP steigiančių formalių institucijų šaltiniai vaizduojami 26 paveiksle.

																				NVO plėtros [...] OP	
A																				Iki 2 procentų pajamų mokesčio sumos pervedimo Lietuvos OP	
																				Gyventojų pajamų mokesčio įstatymas OP	
																				Pelno mokesčio įstatymas OP	
																				Metodinės medžiaga [...] D	
																				Socialinių paslaugų įstatymas D	
																					Socialinių paslaugų įstatymas D
																					Socialinės paramos koncepcija D, OP
																					Labdaros paramos įstatymas OP
																					Dėl nevyriausybių institucijų įgyvendinant LRV socialinę reformą skatinimo OP
																					Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas D
																					LPĮ D
																					Konstitucija D
	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
R																					Socialinių paslaugų įstatymas D

26 Pav. NVO vaidmenį Lietuvos ASP steigiančių institucijų šaltiniai.

26 paveiksle vaizduojami NVO vaidmenį Lietuvos ASP steigiančių institucijų šaltiniai.

Institucijos gali būti:

1. Atveriančios (A) – NVO vaidmens piliečių gerovės užtikrinime didinimas;

2. Ribojančios (R) – NVO vaidmens piliečių gerovės užtikrinime mažinimas.

NVO vaidmenį Lietuvos ASP steigianti institucinė struktūra yra analizuojama žvelgiant į:

1. NVO dalyvavimą ASP teikime steigiančias institucijas (D);
2. NVO paskatas dalyvauti ASP teikime steigiančias institucijas (OP);

Lietuvos ASP institucinėje struktūroje nepavyko identifikuoti institucijų, kurios steigtų ASP gavėjų paskatas naudoti NVO teikiamas ASP.

Skirtinga spalva išreiškia institucijų tarpusavio hierarchinius santykius. Kiekvienas iš NVO vaidmenį Lietuvos ASP steigiančios institucinės struktūros elementų yra analizuojamas atskirame skyriuje.

### **3.1.4.1. Savanoriško sektoriaus organizacijų dalyvavimas**

Savanoriško sektoriaus organizacijų dalyvavimas buvo steigiamas nuo pat nepriklausomybės atkūrimo pradžios<sup>132</sup>. 1990 metų LR Laikino pagrindinio įstatymo 30 straipsnyje apibrėžiant piliečių teises nurodoma: *Lietuvos piliečiai turi teisę jungtis į politines partijas, visuomenines organizacijas realizuoti savo politinius, ekonominius, ekologinius, mokslinius, kultūrinius, religinius ir kitokius interesus, jeigu jie neprieštarauja įstatymams. Politinių partijų, visuomeninių organizacijų steigimo, registravimo ir likvidavimo tvarką nustato įstatymai.* 1992 metais pastarąjį Įstatymą pakeitusios LR Konstitucijos 35 straipsnyje: *Piliečiams laiduojama teisė laisvai vienytis į bendrijas, politines*

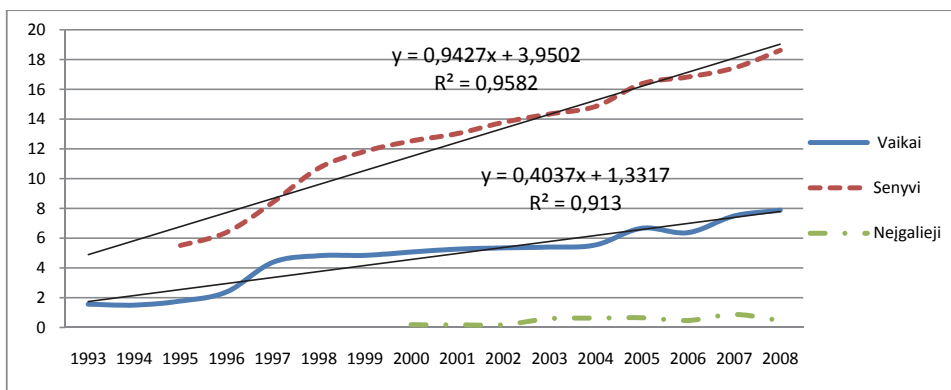
---

<sup>132</sup> Tačiau kaip nurodo tyrėjai (Šimašius 2007; NVO teisinės bazės Lietuvoje problematika 2008), nuo pat nepriklausomybės atkūrimo NVO samprata nebuvo aiškiai apibrėžta ir tokia išlieka iki dabar. NVO gali įgyti 2 teisinės formas - *asociacijos* ir *labdaros ir paramos fondo*. Tuo tarpu, *viešoji įstaiga* nepriskirtina prie NVO, nes iš esmės tai yra didesnę „laisvę“ turinti įstaiga. Nors kai kurie tyrėjai (NVO teisinės bazės Lietuvoje problematika 2008) nurodo, kad tam tikra dalis viešųjų įstaigų gali būti priskirtos prie NVO. 1995 metais buvo priimtas LR Visuomeninių organizacijų įstatymas, kuriame NVO buvo įvardinama kaip visuomenė organizacija. 2004 metais pastarąjį Įstatymą pakeitė LR Asociacijų įstatymas, kur *visuomeninės organizacijos* transformavosi į *asociacijas*. Labdaros ir paramos fondų kaip NVO teisinė forma buvo įdiegta 1996 metų LR Labdaros ir paramos fondų įstatymu. Kitas svarbus NVO institucionalizacijos aspektas yra savanorystės, pagrindinio NVO darbo jėgos šaltinio, apibrėžimas 2001 metais LRV nutarime Dėl Savanoriškų darbų organizavimo tvarkos.

*partijas ar asociacijas, jei šių tikslai ir veikla nėra priešingi Konstitucijai ir įstatymams. Niekas negali būti verčiamas priklausyti kokiai nors bendrijai, politinei partijai ar asociacijai. Politinių partijų, kitų politinių ir visuomeninių organizacijų steigimą ir veiklą reglamentuoja įstatymas. NVO teisė būti Lietuvos ASP dalyviu apibrėžta 1990 metų LR Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymo preambulėje: Šis įstatymas reguliuoja valstybinio socialinio aprūpinimo santykių pagrindus. Valstybinio socialinio aprūpinimo sistema yra visuomenės socialinio aprūpinimo pagrindas. Greta šios sistemos valstybėje gali egzistuoti įvairios visuomenės ir privačios socialinio aprūpinimo sistemos, kurių funkcionavimą reguliuoja įstatymai, reglamentuojantys tų organizacijų ir įmonių veiklą. 1994 metais LRV patvirtintoje Socialinės paramos koncepcijoje, kaip vienas iš socialinės paramos teikėjų yra nurodomos nevalstybinės organizacijos arba NVO. 1996 metų LR Socialinių paslaugų įstatymo 6 str. 10 dalyje NVO yra vienas iš ASP teikėjų: Socialines paslaugas teikia Socialinės apsaugos ir darbo, Sveikatos apsaugos, Švietimo ir mokslo ministerijų, apskričių valdytojų, savivaldybių įsteigtos institucijos, nevyriausybines organizacijos, religinės bendruomenės bei fiziniai ir juridiniai asmenys, turintys teisę teikti socialines paslaugas. 1999 metais LR SADM patvirtintų Pagalbos namuose tarnybos bendrųjų nuostatų 6 punkte NVO yra vienas iš ASP teikėjų: Tarnyba gali būti steigiama savivaldybės globos ir rūpybos skyriaus sudėtyje arba kaip atskiras savivaldybės struktūrinis padalinys. Tarnyba gali būti ir kaip atskira savivaldybės biudžetinė socialinių paslaugų institucija. Tarnyba gali steigti ir nevyriausybine organizacija, fizinis ar juridinis asmuo. 2006 metų LR Socialinių paslaugų įstatymo 2 str. 9 dalyje NVO gali įgyti socialinių paslaugų įstaigos statusą: Socialinių paslaugų įstaiga – socialines paslaugas teikianti įmonė (akcinė bendrovė, uždaroji akcinė bendrovė, individuali įmonė), įstaiga (viešoji įstaiga, biudžetinė įstaiga), organizacija (asociacija, labdaros ir paramos fondas, religinė bendruomenė ar bendrija (centras)), šeimyna. Tačiau Įstatymo 2 str. 4 dalyje NVO negali įgyti socialinės globos įstaigos status: Socialinės globos įstaiga – šio įstatymo nustatyta tvarka turinti teisę teikti*

socialinę globą įmonė (akcinė bendrovė, uždaroji akcinė bendrovė, individuali įmonė), įstaiga (viešoji įstaiga, biudžetinė įstaiga), šeimyna.

Siekdami įvertinti kiek egzistuojanti NVO dalyvavimą Lietuvos ASP steigianti institucinė struktūra veikia organizacijų elgesį, galime pažvelgti į NVO ir VSO organizacijų teikiamų ASP gavėjų santykio pokyčius (27 paveikslas).



27 pav. NVO ir VSO teikiamų socialinės globos ASP gavėjų santykio pokyčiai. Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Lietuvos statistikos metraštį (1991; 1992; 1996; 2000; 2004; 2008; 2009).

Žvelgdami į 27 paveikslą matome, kad NVO teikiamų paslaugų dalis auga tiek vaikų globos srityje ( $R^2=0,908$ ) tiek vyresnio amžiaus asmenų globoje ( $R^2=0,9554$ ). Tuo tarpu neįgalių asmenų globos srityje NVO vaidmuo yra epizodinis.

L. Žalimienė (1999; 2009) nurodo, kad NVO vaidmuo yra didesnis nestacionarių ASP teikimo srityje. Siekiant įvertinti NVO vaidmenį nestacionarių ASP teikime yra problematiška, nes oficialios statistikos šaltiniuose ši informacija neteikiama. Be to, egzistuoja didelė NVO ir jos vykdomos veiklos apskaitos problema.

### 3.1.4.2. Savanoriško sektoriaus organizacijų skatinimas

Kalbant apie NVO vaidmenį Lietuvos ASP steigiančią institucinę struktūrą, svarbu kaip teigia L. Žalimienė (2009) atskirti paslaugų iš NVO pirkimą nuo NVO veiklos finansavimo. Pirmuoju atveju NVO yra alternatyva<sup>133</sup> VSO, antruoju atveju siekiama skatinti NVO dalyvavimą Lietuvos ASP. NVO veiklai ASP išteklius gauna iš VSO, iš tarptautinių fondų, ir kaip paramos gavėjai iš PSO ir privačių asmenų.

Siekiant įvertinti kiek Lietuvos viešųjų lėšų ir tarptautinių fondų lėšų buvo skirta NVO skatinimui teikti ASP, reiktų nagrinėti įvairių programų įgyvendinimui skirtų viešųjų pirkimų arba „projektų konkursų“ rezultatus. NVO skatinimą teikti ASP viešosiomis lėšomis galime iš dalies tirti nagrinėdami formalių institucijų rinkinius, ieškant NVO skatinimą teikti ASP išreiškiančius teiginius. 1992 metais LRV patvirtintu nutarimu „Dėl nevyriausybinių institucijų, dalyvaujančių įgyvendinant Lietuvos Respublikos Vyriausybės socialinės reformos programą, skatinimo“ buvo numatyta remti NVO veiklą viešosiomis lėšomis. 1994 metais LRV patvirtintos Socialinės pramos koncepcijos 5 punkte nurodoma, kad nesiremiam NVO: *Per mažai remiamasi nevalstybinėmis organizacijomis, nepakankamas dėmesys bendruomenių organizavimui (pačių žmonių galimybėms), prastai organizuotas šviečiamasis darbas, susijęs su teisingumu, solidarumo bei humanizmo idėjų skleidimu*. Koncepcijos 6 punkte nurodoma, kad NVO veikla turi būti skatinama viešosiomis lėšomis: *Nevalstybinė socialinė parama teikiama savanoriškai ir dėl to yra pranašesnė už valstybinę, tačiau jos nepakanka. Nevalstybinė socialinė parama priklauso tiek nuo jos organizatorių iniciatyvos, tiek nuo veiklos sąlygų, todėl valstybė turi rūpintis, kad šios sąlygos būtų kuo palankesnės, tuo palengvindama sau socialinės paramos problemų sprendimą*. 2010 metais LRV patvirtintoje Nevyriausybinių organizacijų plėtros koncepcijoje buvo patvirtintas siekis skatinti NVO veiklą

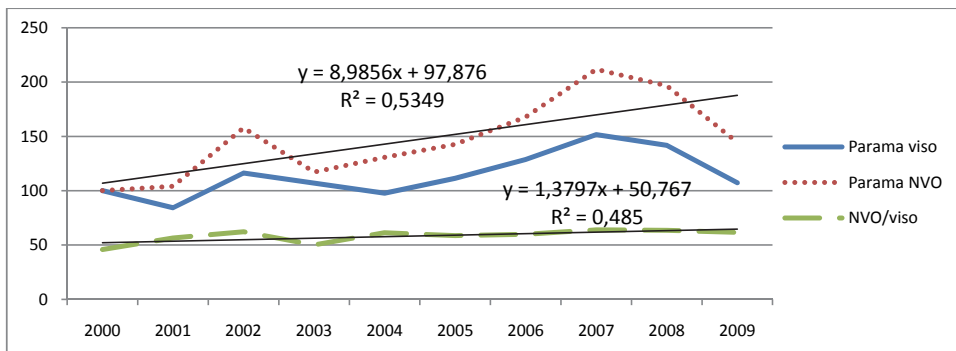
<sup>133</sup> Tai iš esmės yra RTM naudojimas įgyvendinant valstybės socialinės politikos tikslus. Plačiau NVO vaidmuo RTM yra analizuojamas 3.3. skyriuje



(tame tarpe ir ASP teikimą) viešosiomis lėšomis, tačiau jo įgyvendinimui reikia parengti: 1. Įstatymo projektą, reglamentuojantį valstybės ir savivaldybės biudžetų lėšų skirstymo NVO tvarkos aprašą, kuriame būtų apibrėžtos NVO, visuomenei naudingos veiklos ir kitos sąvokos, numatytos viešųjų funkcijų perdavimo galimybės; 2. Lietuvos Respublikos savanoriško darbo įstatymo projektą, kuriame būtų apibrėžtas savanoriškas darbas ir sąlygos, nustatančios, kada jis gali būti atliekamas; 3. Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos įstatymo pakeitimo įstatymo projektą, kuriuo būtų patobulintos šiuo metu galiojančios paramos gavėjo statuso suteikimo procedūros, reglamentuota valstybės ir savivaldybių specialiųjų programų lėšų skyrimo NVO tvarka, nustatant visuomenei naudingos veiklos sritis; 4. Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos fondų įstatymo pakeitimo įstatymo projektą ir/ar atskirą įstatymą, reglamentuojantį neliečiamo kapitalo fondo steigimą ir veiklą.

NVO veikla yra skatinama taikant mokesčių lengvatas PSO, remiančioms NVO. 1993 metų LR Labdaros ir paramos įstatymo 2 str. 2 dalyje parama apibrėžiama taip: *Parama yra paramos teikėjų savanoriškas ir neatlygintinas, išskyrus pagal šio įstatymo 8 straipsnio leidžiamus gavėjo įsipareigojimus, paramos dalykų teikimas šiame įstatyme nurodytiems paramos gavėjams šio įstatymo nustatytais tikslais ir būdais, įskaitant tuos atvejus, kai paramos dalykai perduodami anonimiškai ar kitu būdu, kai negalima nustatyti konkretaus paramos teikėjo.* Paramos teikėjai apibrėžiami Įstatymo 5 str. 2 d. 1 punkte: *Lietuvos Respublikos fiziniai ir juridiniai asmenys, išskyrus politines partijas, politines organizacijas, valstybės ir savivaldybės įmones, biudžetines įstaigas, valstybės bei savivaldybių institucijas ir Lietuvos banką.* Be to, paramą gali teikti ir užsienio valstybių organizacijos. PSO mokesčių lengvatos teikiant paramą yra institucionalizuotos 2001 metais priimtame LR Pelnų mokesčio įstatyme, kurio 28 str. 2 dalyje nurodoma: *Mokesčių mokėtojams, pagal Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos įstatymą turintiems teisę teikti tik paramą, iš pajamų leidžiama du kartus atskaityti išmokas, įskaitant perleistą turtą, suteiktas paslaugas, kurios Lietuvos Respublikos labdaros ir*

paramos įstatymo nustatyta tvarka skirtos paramai, tačiau ne didesnes kaip 40 procentų mokesčio mokėtojo pajamų, apskaičiuotų iš pajamų atėmus neapmokestinamąsias pajamas, leidžiamus atskaitymus ir ribojamų dydžių leidžiamus atskaitymus, išskyrus paramą<sup>134</sup>. NVO veiklos skatinimą PSO ir privačių asmenų lėšomis steigiančių institucijų poveikį galime matyti lėšų, kurios skiriamos NVO veiklai, kaitos tendencijose (28 paveikslas).



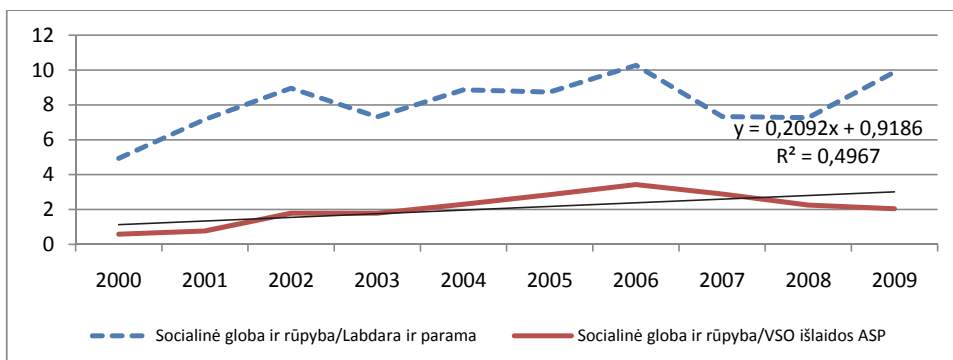
28 pav. NVO gautos paramos kaita (proc.). Šaltinis: sudaryta pagal Statistikos departamento duomenis:

<http://db1.stat.gov.lt/statbank/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=M3180201&PLanguage=0&PXSI d=0&ShowNews=OFF>.

28 paveiksle matome, kad NVO gauna vis daugiau paramos ( $R^2=0,5349$ ), todėl galima teigti, kad NVO veiklos finansavimą ne viešosiomis lėšomis steigiančios institucijos veikia. Be to, galima teigti, kad NVO veiklai skirta paramos dalis lyginant su įvairaus tipo organizacijų gauta parama nežymiai auga ( $R^2=0,485$ ) ir sudaro apie 50 procentų visos paramos.

<sup>134</sup> „AB „Verslas“ per ataskaitinius metus uždirbo 400 tūkst. Lt pajamų, iš kurių atėmus neapmokestinamąsias pajamas leidžiamus atskaitymus ir ribojamų dydžių atskaitymus, lieka 120 tūkst. Lt pajamų. AB „Biznis“ per mokesstinį laikotarpį paramos gavėjui asociacijai „Už pagalbą vargšams“ suteikė 70 tūkst. Lt paramos grynais pinigais. Pagal PMĮ 28 str. 2 dalies nuostatas, iš pajamų gali būti du kartus atskaitoma 250 MGL neviršijanti (iki 31250 Lt) grynais pinigais suteiktos paramos suma, tačiau ne didesnė kaip 40 proc. mokesčio mokėtojo pajamų, apskaičiuotų iš pajamų atėmus neapmokestinamas pajamas, leidžiamus atskaitymus ir ribojamų dydžių leidžiamus atskaitymus. AB „Biznis“ iš pajamų gali atskaityti 48 tūkst. Lt paramai skirtų išlaidų sumą (120 tūkst. Lt x 0,4=48 tūkst. Lt), nors maksimali dviguba paramai skirtų išmokų suma yra 62500 Lt (31250Lt x 2)“ (Valstybinė mokesčių inspekcija. Prieiga per internetą: <http://www.vmi.lt/lt/?itemId=10137008> [žiūrėta 2010-06-20])

Visgi negalima pasakyti, kokia dalis paramos atiteko ASP teikiančioms NVO, nes pagal LR Labdaros ir paramos įstatymą 3 straipsnį apima labdaros dalykų ir paramos dalykų teikimą. Labdaros dalykai yra skirti: 1. Labdaros gavėjų minimalių socialiai priimtinių poreikių tenkinimas; 2. Labdaros gavėjų sveikatos priežiūrai užtikrinti; 3. Pagalba likviduojant karo ir gaivalinių nelaimių, gaisrų, ekologinių katastrofų, užkrečiamųjų ligų protrūkių bei epidemijų pasekmes. Paramos dalykai yra skirti: 1. Biudžetinių įstaigų uždavinių ir funkcijų įgyvendinimui; 2. Visuomenei naudingiems tikslams pasiekti. Labdara ir parama gali būti skirta įvairias veiklas vykdančių organizacijų finansavimui, todėl siekiant įvertinti kiek esama labdaros ir paramos institucinė struktūra prisideda prie Lietuvos ASP finansavimo, galime pažvelgti į paramos ir labdaros, skirtos ASP, kaitą lyginant su visa labdara ir parama išreikšta pinigais, bei su VSO išlaidomis ASP (29 paveikslas).



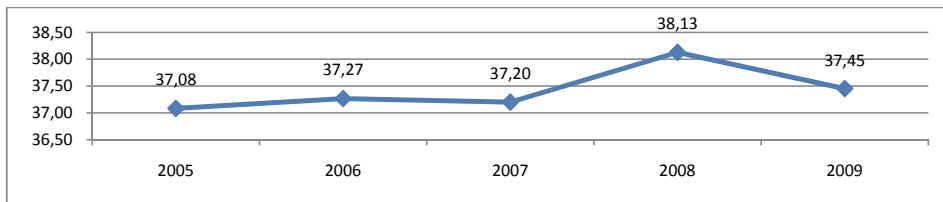
**29 pav.** Socialinei globai ir rūpybai skirta labdaros ir paramos dalis bei jos santykis su VSO išlaidomis ASP (procentais). Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Statistikos departamento duomenis: <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1280>, <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1280>.

29 paveiksle matome, kad tik apie 8 procentus visos labdaros ir paramos, išreiktos pinigine verte, tenka socialinei globai ir rūpybai ir šios paramos dalis lyginat su viešojo sektoriaus išlaidomis sudaro apie 2,5 procentus ir ji nežymiai didėja ( $R^2=0,4967$ ).

Taip pat privatūs asmenys yra skatinami prisidėti prie Lietuvos ASP finansavimo galimybe dalį pajamų mokesčio sumos skirti organizacijoms

(tame tarpe ir NVO teikiančioms ASP). 2002 metais LR Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 34 str. 3 dalyje nurodoma: *Mokesčio administratorius nuolatinio Lietuvos gyventojų prašymu, mokestiniam laikotarpiui pasibaigus, Vyriausybės arba jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka privalo pervesti Lietuvos vienetams, pagal Labdaros ir paramos įstatymą turintiems teisę gauti paramą, iki 2 procentų pajamų mokesčio, mokėtino pagal metinę pajamų mokesčio deklaraciją, sumos, o jeigu nuolatinis Lietuvos gyventojas metinės pajamų mokesčio deklaracijos neteikia, - iki 2 procentų mokesčių išskaičiuojančio asmens išskaičiuoto pajamų mokesčio sumos.* Ši įstatymo nuostata yra detalizuojama 2002 metais LR Finansų ministro įsakymu patvirtintoje Iki 2 procentų pajamų mokesčio sumos pervedimo Lietuvos vienetams, pagal Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos įstatymą turintiems teisę gauti paramą tvarkoje.

Siekdami įvertinti kaip privačių asmenų paramos teikimą sąlygojanti institucinė struktūra veikia, galime pažvelgti į paramos, gautos iš gyventojų pervedamo 2 procentų nuo sumokėtos pajamų mokesčio sumos, kaitą labdaros fondų ir asociacijų atžvilgiu (30 paveikslas).



**30 pav.** Labdaros fondų ir asociacijų gauta parama iš gyventojų sumokėto pajamų mokesčio 2 procentų (procentais). Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Valstybinės mokesčių inspekcijos duomenis: <http://www.vmi.lt/lt/index.aspx?itemId=10139389>.

Labdaros fondai ir asociacijos gauna apie 37 procentus gyventojų skirtos paramos. Norint įvertinti privačių asmenų pajamų mokesčio dalį, skirtą ASP

finansuoti, trūksta informacijos apie paramos pasiskirstymą pagal gavėjų veiklos sritį, be to egzistuoja informacijos patikimumo problemos<sup>135</sup>.

### 3.1.5. Apibendrinimas

Gerovės pliuralizmas Vakarų šalyse buvo steigiamas siaurinant VSO ir plečiant NVO, PSO ir NFO vaidmenį ASP. Žvelgdami į Lietuvos ASP pro gerovės pliuralizmo institucinę ir organizacinę struktūrą, galime matyti gerovės pliuralizmo tik institucinę struktūrą. Kitaip tariant, Lietuvoje institucijų lygmeniu egzistuoja gerovės pliuralizmas, tačiau organizaciniu lygmeniu apie gerovės pliuralizmą kalbėti yra sudėtinga, nes negalime organizacijų lygmeniu stebėti VSO vaidmens Lietuvos ASP mažėjimo ir NVO, PSO ir NFO sektorių plėtros. Šį gerovės pliuralizmo Lietuvoje neatitikimą tarp institucijų ir organizacijų elgsenos galima aiškinti žvelgiant į kritinės konjunktūros metu egzistavusią institucinę ir organizacinę struktūrą, institucinių pokyčių pobūdį ir į socialinę struktūrą.

Lietuva savo postkomunistinę transformaciją pradėjo turėdama platų VSO stacionarių ASP tinklą ir neformalių institucijų sąlygojamą NFO. Kritinės konjunktūros metu paveldėta institucinė ir organizacinė struktūra nebuvo ardoma, bet buvo adaptuojama prie naujai steigiamos politinės ir ekonominės šalies sistemos. Vykdam transformacijos reformas pakito socialinė struktūra, kas reiškėsi naujų socialinių problemų atsiradimu ir didėjančia ASP paklausa. Kadangi NVO ir PSO institucinė ir organizacinė struktūra dar tik buvo kuriama (NVO atveju dar ir dabar tebekuriama), todėl mažiausiais ekonominiais ir socialiniais kaštais ASP paklausą galima buvo patenkinti plečiant VSO vaidmenį Lietuvos ASP, ką ir stebime stacionarių ir ypač nestacionarių ASP srityje. Šie veiksniai sukūrė prielaidas institucinę ir

---

<sup>135</sup> „Jau 2003 metais, t.y. įsigaliojus minėtai GPMĮ pataisai, pasitaikė atvejų, kai fiktyviai buvo steigiamos nevyriausybinės organizacijos (pvz., asociacijos, viešosios įstaigos), kurių steigėjų tikslas buvo ne visuomenei naudingos veiklos vykdymas, o tik siekimas gauti minėta 2 procentų paramą“ (NVO teisinės bazės Lietuvoje problematika, 2008).

organizacinę ASP struktūrą formuoti VSO pagrindu, kas pagal priklausomybės nuo kelio logiką išsivystė į VSO dominavimą Lietuvos ASP.

### **3.2. Asmeninių socialinių paslaugų valdymas Lietuvoje**

Šiuolaikinis ASP valdymas gali būti tyrinėjamas pagal tai, kiek yra išskaidyta sprendimų priėmimo funkcija (decentralizacija), kiek yra išskaidytas sprendimų įgyvendinimo funkcija (dekoncentracija) ir pagal tai, kiek piliečiai yra įtraukiami į sprendimų priėmimo procesą (dalyvavimas). Kiekvienas ASP valdymo aspektas bus analizuojamas atskirame poskyryje.

#### **3.2.1. Asmeninių socialinių paslaugų valdymo decentralizacija**

ASP valdymo decentralizacija apima sprendimų priėmimo kompetencijų persikirstymą tarp centrinės ir vietinės valdžios organizacijų – plečiant vietos valdžios organizacijų funkcijas ir siaurinant centrinės valdžios organizacijų funkcijas.

Atlikus teisės aktų analizę (priedas nr. 2) galima teigti, kad Lietuvos ASP valdymas nėra decentralizuotas<sup>136</sup>. Sprendimų formavimo funkcijų persikirstymo raidą galima suskirstyti į du etapus<sup>137</sup>. Pirmuoju etapu nuo 1990 iki 1996 buvo suformuota ASP valdymo sistema, sprendimų priėmimo funkciją sutelkiant centrinės valdžios organizacijose, tuo tarpu įgyvendinimo funkciją

---

<sup>136</sup> Gintaras Žilinskas (1999: 77) teigia: „Aiškiai pastebima, jog vietos savivaldos kompetencijų išplėtimo problemoms skiriama žymiai mažiau dėmesio, negu ministerijų ar apskričių viršinių kompetencijos nustatymui, nes dažniausiai apsiribojama pareiškimais apie tai, jog reikia patikslinti savivaldų kompetenciją, išskirti privalomasias ir savarankiškasias funkcijas ir pan., todėl, matyt, savivaldybių kompetencijos išplėtimas vyks lėtai ir sunkiai, nepaisant deklaruojamų decentralizavimo ir funkcijų delegavimo principų“. Vygaudas Paulikas ir Vidmantas Adomonis (2003) teigia: „Lietuvos vietos valdžia (savivaldybės) turi nepalyginamai mažiau galių nei kaimyninių Skandinavijos, Vidurio Europos bei kitų Baltijos valstybių savivaldybės disponuoti nuosavomis lėšomis, daryti įtaką vietos mokesčių administravimo procesui ir dalyvauti priimant sprendimus dėl aktualiausių vietos bendruomenės problemų, įgyvendinant jau priimtus sprendimus“. Jūratė Baltušnikienė (2010) nurodo, kad egzistuojanti subnacionalinio valdymo struktūra, neleidžia vietos savivaldybėms realizuoti savo kompetencijų.

<sup>137</sup> J. Baltušnikienė ir Algirdas Astrauskas (2005), nagrinėdami funkcijų persikirstymą tarp savivaldybių ir apskričių, viešojo valdymo raidą skirsto į tris etapus.

deleguojant teritoriniams centrinės valdžios administraciniais vienetams (apskritims) ir savivaldos organizacijoms. Antrasis etapas (nuo 1996 iki 2010) apima atskirų valdymo lygmenų atliekamų funkcijų tikslinimą. Lietuvos ASP sprendimų priėmimo funkcijų paskirstymą Lietuvos ASP steigiančių institucijų šaltiniai vaizduojami 31 paveiksle.

A											Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija																														
											Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcija																														
											Europos vietos savivaldos chartija																														
	Dėl laikinosios tvarkos																																								
	Vietos savivaldos pagrindų įstatymas					Vietos savivaldos įstatymas					Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas																														
LPI					Konstitucija																																				
90		91		92		93		94		95		96		97		98		99		00		01		02		03		04		05		06		07		08		09		10	
R	LPI					Konstitucija																																			
	Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas																																								
	LR Socialinės apsaugos ministerijos nuostatai																																								
	Socialinės paramos koncepcija																																								
	Socialinių paslaugų įstatymas										Socialinių paslaugų įstatymas																														
Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas																																									

31 pav. Sprendimų priėmimo funkcijos decentralizaciją Lietuvos ASP steigiančių institucijų šaltiniai.

31 paveiksle vaizduojami sprendimų priėmimo funkcijos decentralizaciją Lietuvos ASP steigiančių institucijų šaltiniai.

Institucijos gali būti:

- atveriančios (A) – suteikia ASP sprendimų priėmimo teisę vietos valdžios organizacijoms;
- ribojančios (R) – suteikia ASP sprendimų priėmimo teisę centrinės valdžios organizacijoms.

Skirtinga spalva žymi institucijų tarpusavio hierarchinius santykius.

### 3.2.1.1. Sprendimų priėmimo funkciją paskirstančios institucijos

Atkūrus nepriklausomybę buvo siekiama tobulinti ir pertvarkyti viešojo valdymo sistemą, taip, kad ji atitiktų Vakarų šalių sistemas<sup>138</sup>. Pirmajame

<sup>138</sup> „Viešojo valdymo sistemos pertvarka buvo aktuali nuo pat nepriklausomybės atkūrimo ir valdymo nesklandumai nurodomi kaip vieni iš kliuvinių pradėti derybas dėl narystės ES“ (Žilinskas 1999:72).

pagrindinių institucijų rinkinyje 1990 metų LR Laikinajame pagrindiniame įstatyme išskiriami du valdžios lygmenys: valstybės ir rajonų, miestų, gyvenviečių, apylinkių. Įstatymo 2 straipsnyje nurodoma, kad valstybinės lygmeniu valdymą įgyvendina: *Valstybinę valdžią Lietuvoje vykdo Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, Lietuvos Respublikos Vyriausybė ir Teismas*. Tuo tarpu pagal Įstatymo 102 straipsnį: *Rajonų, miestų, gyvenviečių, apylinkių valstybės valdžios organai yra atitinkamos savivaldybių tarybos, kurios renkamos ketveriems metams*. Savivaldybių tarybos pagal Įstatymo 103 straipsnį: *Savivaldybių tarybos, vadovaudamosi valstybiniais ir Tarybos teritorijoje gyvenančių piliečių interesais bei savivaldos principais, sprendžia visus vietos reikalus, įgyvendina aukštesniųjų valstybinių organų sprendimus, svarsto valstybinės reikšmės klausimus, teikia dėl jų savo pasiūlymus*. 1992 metais priimtoje LR Konstitucijoje iš esmės išlaikomas valdžios padalijimas į valstybinį ir teritorinį lygmenį, tačiau 5 straipsnyje yra išplečiama valstybinę valdžią vykdančių organizacijų aibė: *Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos prezidentas ir Vyriausybė, Teismas*. LR Konstitucijos 119 straipsnyje nurodoma, kad numatyti administraciniai vienetai turi savivaldos teisę: *Savivaldos teisė laiduojama įstatymo nustatytiems valstybės teritorijos administraciniam vienetais. Ji įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas*. Visgi LR Konstitucijos 123 straipsnyje savivaldos teisę turinčios organizacijos nėra visiškai save valdančios: *Įstatymo numatytais atvejais ir tvarka savivaldybės teritorijoje Seimas gali laikinai įvesti tiesioginį valdymą*.

Šalies socialinės apsaugos sistemos instituciniai pagrindai buvo įtvirtinti 1990 metais priimtame LR Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatyme, kurio 16 straipsniu valstybinės socialinio aprūpinimo sistemos politikos formavimas yra priskirtas LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai: *Socialinės apsaugos ministerija formuoja ir įgyvendina valstybės socialinę politiką, aiškina socialinio aprūpinimo įstatymus, vykdo kitas funkcijas, numatytas ministerijos Nuostatuose, bei yra atsakinga už socialinio aprūpinimo sistemos funkcionavimą; tuo tarpu 18 straipsniu savivaldybės atlieka socialinės politikos įgyvendinimo funkciją: savivaldybės atlieka globos*



*ir rūpybos funkcijas, sprendžia asmenų, kuriems reikalinga socialinė apsauga, šalpos ir aptarnavimo klausimus, organizuoja šio įstatymo 13 ir 14 straipsniuose numatytų priemonių įgyvendinimą. Savivaldybės iš savo lėšų gali nustatyti papildomas lengvatas paramos reikalingiems asmenims. Savivaldybių funkcijos yra detalizuojamos 1990 metais priimtame LR Vietos savivaldos pagrindų įstatyme<sup>139</sup>, kurio 7 str. 9 dalyje savivaldybės taryba svarsto ir sprendžia šiuos klausimus: savivaldybės ekonominės ir socialinės raidos pagrindinių krypčių nustatymas ir veiklos rezultatų įvertinimas. Šią normą galime interpretuoti ir kaip ASP politikos formavimo teisę. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos funkcijos detalizuojamos 1990 metais LRV patvirtintuose LR Socialinės apsaugos ministerijos nuostatuose. 1994 metais LRV patvirtintoje Socialinės paramos koncepcijos 30 punkte nurodoma: Centrinės valdžios institucijos – Lietuvos Respublikos Seimas ir Lietuvos Respublikos Vyriausybė – formuoja socialinės paramos politiką. Tuo tarpu savivaldybės pagal Koncepcijos 33 punktą priskirta politikos įgyvendinimo funkcija: Savivaldybės atsako už socialinės paramos teikimą savo teritorijoje. Jos privalo užtikrinti įstatymų nustatytą minimalią socialinę paramą, organizuodamos privalomųjų paslaugų teikimą bei mokėdamos pašalpas, taip pat steigdamos bendruomenėse reikiamas tarnybas. Papildomą socialinę paramą savivaldybės teikia savo nuožiūra, atsižvelgdamos į poreikius ir savo galimybes.*

1994 metais šalyje vyksta viešojo valdymo sistemos pokyčiai: keičiasi vietos valdžios organizacijų struktūra, bei suformuojami centrinės valdžios teritorinės organizacijos – apskritys. Kaip teigia tyrinėtojai (Žilinskas 1999; Baltušnikienė, Astrauskas 2005), įgyvendinat šiuos pokyčius turėjo mažėti centrinių valdžios organizacijų kompetencija ir augti regioninių (apskričių) ir vietos savivaldos kompetencijos.

---

<sup>139</sup> Romas Stačiokas ir Justinas Rimas (2002) nurodo, kad tiek 1990 metais priimtas LR Vietos savivaldos pagrindų įstatymas, tiek 1995 metais jį pakeitęs LR Vietos savivaldos įstatymas „formaliai“ suteikė savivaldybėms savarankiškumą.

1994 metais priimamas naujas LR Vietos savivaldos įstatymas (įsigaliojo 1995 metais), kuriame nebelieka savivaldybių skirstymo į aukštesniasias ir žemesniasias bei savivaldybių atliekamos funkcijos apibrėžiamos priklausomai nuo jų savarankiškumo. Įstatymo 14 straipsnyje savarankiškos savivaldybių funkcijos yra: *Savivaldos institucijos pagal šio įstatymo joms priskirtą savarankiškąją kompetenciją turi veikimo, iniciatyvos bei sprendimų priėmimo laisvę, kiek tai leidžia Lietuvos Respublikos Konstitucija, įstatymai ir poįstatyminiai aktai. Be to, savivaldybėse sprendžiamos ir kitos jų gyventojų bendruomenės nariams iškilančios problemos, kurias spręsti nepriskirta valstybės institucijų kompetencijai.* Tuo tarpu, deleguotos savivaldybių funkcijos: *Savivaldos institucijos, priimdamos sprendimus valstybės deleguotosios kompetencijos klausimais, vadovaujasi įstatymais, Vyriausybės nutarimais bei kitais poįstatyminiais aktais.* Savarankiškųjų ir deleguotojų savivaldos organizacijų funkcijų atskyrimas, institucine prasme indikuoja centrinės valdžios ir vietos valdžios funkcijų atskyrimą – decentralizuotą sistemos valdymą.

1996 metais priimtame LR Socialinių paslaugų įstatyme 6 str. 2 dalyje sprendimų priėmimo funkcija yra deleguota LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai: *Socialinės apsaugos ir darbo ministerija: 1) teikia pasiūlymus dėl socialinių paslaugų politikos ir įgyvendina valstybinę socialinių paslaugų politiką; 2) rūpinasi socialinių paslaugų sistemos funkcionavimu bei plėtojimu; 3) rengia socialinių paslaugų teikimo būtinuosius standartus; 4) rengia socialinių paslaugų ir kitos socialinės paramos valstybinių programų projektus, koordinuoja ir organizuoja jų įgyvendinimą; 5) dalyvauja organizuojant socialinių darbuotojų kvalifikacijos kėlimą bei atestavimą; 6) renka ir analizuoja informaciją apie socialines paslaugas; 7) inicijuoja metodinę pagalbą, norminių aktų kūrimą, pažangios patirties skleidimą organizuojant socialines paslaugas; 8) steigia, reorganizuoja ir likviduoja respublikines stacionarias globos įstaigas.* Tuo tarpu Įstatyme 6 str. 5 dalyje apibrėžtos savivaldybių funkcijos išreiškia ASP politikos įgyvendinimą, bet ne jos formavimą: *1) rengia socialinių paslaugų teikimo programas; 2)*

organizuoja socialinių paslaugų teikimą; 3) renka ir analizuoja informaciją apie asmenis, kuriems reikia socialinių paslaugų; 4) testuoja asmenų, kurie kreipiasi dėl socialinių paslaugų, pajamas bei turtą; 5) steigia, reorganizuoja bei likviduoja savivaldybės socialinių paslaugų institucijas; 6) pagal kompetenciją kontroliuoja socialinių paslaugų teikėjų veiklą; teikia informaciją apie socialines paslaugas. Tuo tarpu LR Socialinės apsaugos ir darbo viceministrė V. Blinkevičiūtė (1998; 8) teigia: „1996 metų Socialinių paslaugų įstatymas suteikia galimybę savivaldybėms apsispręsti, kokias socialines paslaugas ir kokioms socialinėms grupėms jas teikti“.

1999 - 2000 metais viešojo valdymo srityje priimami reikšmingi dokumentai. 1999 Lietuva ratifikuoja Europos vietos savivaldos chartija, kurioje išdėstyti vietos savivaldos principai ir normatyvinis siekis stiprinti vietos valdžios organizacijas. 2000 metais priimamas LR Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas, kurio 5 str. 1 dalyje savivaldybių funkcijos pagal sprendimų laisvę skirstomos į: 1) savarankiškasias. Jas savivaldybės atlieka pagal įstatymų suteiktą kompetenciją, įsipareigojimus savo bendruomenei ir jos interesais. Įgyvendindamos šias funkcijas, savivaldybės turi sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo bei įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už šių funkcijų atlikimą; 2) priskirtąsias (ribotai savarankiškas), Įgyvendindamos šį ir kitus įstatymus ir jų pagrindu priimtus kitus teisės aktus, savivaldybės šias funkcijas atlieka atsižvelgdamos į vietos sąlygas ir aplinkybes; 3) valstybines (perduotas savivaldybėms). Tai yra valstybės funkcijos, perduotos savivaldybėms atsižvelgiant į gyventojų interesus. Šios funkcijos perduodamos įstatymais ir įgyvendinamos vadovaujantis teisės aktais. Savivaldybės, įgyvendindamos šias funkcijas, turi įstatymų nustatytą sprendimų priėmimo laisvę; 4) sutartines. Šių funkcijų įgyvendinimas grindžiamas sutartimis. Savarankiškomis savivaldybių funkcijoms ASP srityje pagal Įstatymo 6 str. 5 dalį priklauso: socialinių paslaugų įstaigų steigimas, išlaikymas ir bendradarbiavimas su visuomeninėmis organizacijomis. Tuo tarpu, pats socialinių paslaugų teikimas yra ribotai savarankiška savivaldybių funkcija pagal Įstatymo 7 str. 4 dalį. Kitaip tariant, savivaldybės privalo teikti socialines

paslaugas, tačiau savarankiškai gali plėsti socialinių paslaugų teikimą. 2002 metais LRV patvirtinama Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcija. Koncepcijos 3.1. punkte nurodoma: *galiojančiose teisės nenustatyta atskirų valdymo (valstybės, apskričių viršininkų, savivaldybių) lygių atsakomybė, tarpusavyje nesuderintos šių lygių funkcijos organizuojant socialinių paslaugų teikimą*. Pagal Reformos įgyvendinimo priemonių plano 3 priemonę, LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija ir LR Vidaus reikalų ministerija turėjo parengti atitinkamus teisės aktus, kuriuose: *bus patikslintos ir suderintos tarpusavyje įvairių valdymo lygių funkcijos organizuojant socialinių paslaugų teikimą*. Šio laikotarpio institucinių pokyčių rezultatas nebuvo savivaldybių savarankiškumo plėtra (Baltušnikienė, Astrauskas 2005).

2004 metais LRV patvirtinta Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija, kurios 65. 2.1. punkte yra išreikštas siekis dekoncentruoti ir decentralizuoti valdymą: *Sprendžiant šį uždavinį, pirmiausia numatoma įgyvendinti Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų dekoncentravimo ir decentralizavimo koncepciją ir jos įgyvendinimo priemones, kuriomis bus įvykdyti pertvarkymai profesinio mokymo, bendrojo ugdymo, kultūros, asmens sveikatos priežiūros, visuomenės sveikatos, socialinių paslaugų organizavimo ir valstybinės žemės tvarkymo srityse. Numatomas funkcijų persikirstymas centriniu, teritoriniu ir vietos savivaldos lygiais nustatys geresnius centrinio valdymo, apskričių ir savivaldybių institucijų ryšius*.

2006 metais priimtame LR Socialinių paslaugų įstatymo 10 str. 1 dalyje yra aiškiai apibrėžtas ASP valdymo sąvokos turinys: *Socialinių paslaugų valdymas apima socialinių paslaugų planavimą, organizavimą, kompetencijos pasiskirstymą ir socialinių paslaugų kokybės vertinimą, priežiūrą bei kontrolę valstybės ir vietos savivaldos lygmeniu*. Politikos formavimo funkcija Įstatymo 11 str. 1 dalyje yra priskirta LR SADM: *pagal savo kompetenciją teikia Vyriausybei siūlymus dėl valstybės socialinių paslaugų sistemos ir socialinio darbo vystymo krypčių bei rengia teisės aktų projektus dėl asmens (šeimoms) socialinių paslaugų poreikio nustatymo, socialinių paslaugų skyrimo, teikimo,*

*finansavimo, mokėjimo už socialines paslaugas, socialinės globos normų, socialinės globos įstaigų licencijavimo, socialinių darbuotojų, socialinių darbuotojų padėjėjų profesinės kvalifikacijos kėlimo ir veiklos reglamentavimo ir kt.*

Apibendrinant galima teigti, kad sprendimų priėmimo funkcija Lietuvos ASP yra sutelkta centrinės valdžios organizacijose, tuo tarpu vietinės valdžios organizacijos atlieka Lietuvos ASP politikos įgyvendinimo funkciją.

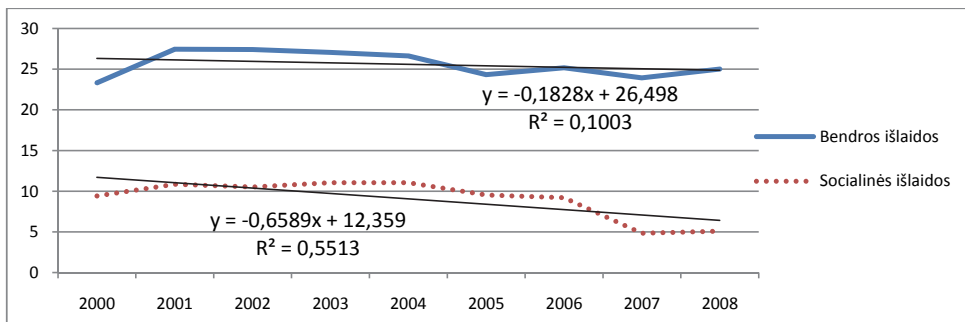
### **3.2.1.2. Decentralizacijos raiška**

Savivaldos teisę turinčių teritorinių administracinių vienetų savarankiškumas yra tiesiogiai susijęs su galimybėmis savarankiškai surinkti ir paskirstyti turimas viešąsias lėšas.

Vienas iš būdų įvertinti savivaldos teisę turinčių teritorinių administracinių vienetų savarankiškumą yra pažvelgti, kokia dalimi savivaldybės prisideda prie viešųjų paslaugų<sup>140</sup> teikimo arba palyginti vietinės valdžios organizacijų išlaidų santykį su visomis viešojo sektoriaus išlaidomis (Schneider 2003). Vietinės valdžios ir viso viešojo sektoriaus išlaidų santykinio dydžio reikšmė yra aktuali ir informatyvi tik lyginamuoju aspektu, kai įvertinami ir lyginami atskirų šalių atvejai, tuo tarpu vieno atvejo tyrime svarbi yra šio santykinio dydžio reikšmės dinamika. Vietinės valdžios bendrųjų ir socialinių išlaidų dalis, lyginant su visomis viešojo sektoriaus bendrosiomis ir socialinėmis išlaidomis, pokyčiai vaizduojami 32 paveiksle.

---

<sup>140</sup> Šiame kontekste vartojama viešųjų paslaugų samprata skiriasi nuo neoklasikinėje ekonomikos teorijoje naudojamos. Remiantis P. Piersonu (2004) viešosios paslaugos yra suprantamos kaip kolektyviai finansuojamų politinių sprendimų įgyvendinimas. Kolektyvinis finansavimas nereiškia, kad paslaugos ar gėrybės būtina atitinka Paulo A. Samuelsono (1954) viešosios gėrybės apibrėžimo argumentus.

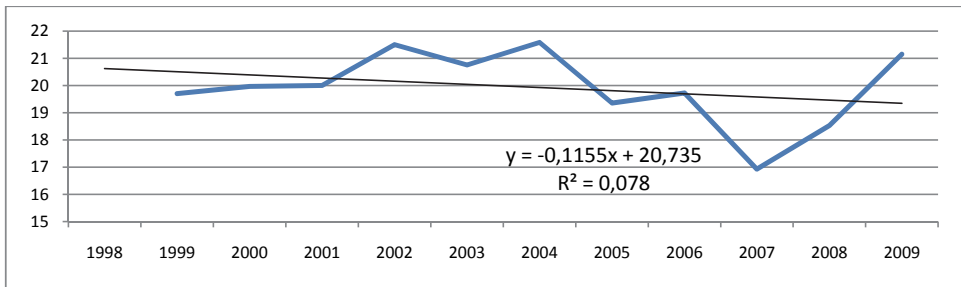


**32 pav.** Savivaldybių bendrosios ir socialinės išlaidos lyginant su viso viešojo sektoriaus bendrosiomis ir socialinėmis išlaidomis. Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Statistikos departamento duomenis: <http://db1.stat.gov.lt/statbank/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=M2040202&PLanguage=0&PXSI d=0&ShowNews=OFF>

Žvelgdami į 32 paveikslą matome, kad vietinės valdžios išlaidų dalis nuo visų valdžios sektoriaus išlaidų išlieka pastovi ( $R^2=0,1003$ ) ir sudaro apie 25 procentus<sup>141</sup> visų viešojo sektoriaus išlaidų. Tuo tarpu, savivaldybių išlaidos socialinei apsaugai lyginant su viešojo sektoriaus organizacijomis mažėjo ( $R^2=0,5513$ ), kas rodo mažėjantį vietos valdžios organizacijų vaidmenį socialinės apsaugos srityje.

Kitas vietos savivaldos savarankiškumo ir decentralizacijos rodiklis yra savivaldybių finansinis savarankiškumas arba fiskalinės decentralizacijos laipsnis, kurį Aronas Schneideris (2003) siūlo matuoti lyginant vietinės valdžios organizacijų ir centrinės valdžios organizacijų pajamas. Vietinės valdžios organizacijų pajamų dalies santykis su centrinės valdžios pajamomis vaizduojamas 33 paveiksle.

<sup>141</sup> Remigijus Civinskas ir Leonas Tolvaišis (2006) nurodo, kad Lietuva, pagal savivaldybių biudžetų santykį lyginant su nacionaliniu biudžetu, priskirtina prie decentralizuotų šalių.

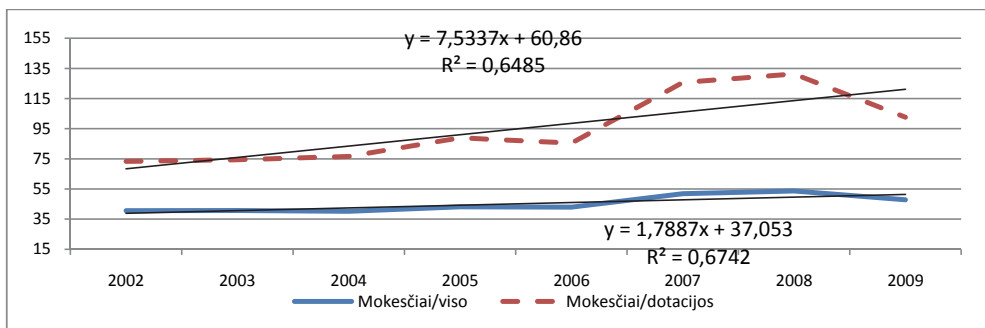


**33 pav.** Vietinės valdžios organizacijų pajamų santykis su visomis viešojo sektoriaus organizacijų pajamomis (procentais). Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Statistikos departamento duomenis: <http://db1.stat.gov.lt/statbank/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=M2040204&PLanguage=0&PXSID=0&ShowNews=OFF>.

33 paveiksle matome, kad savivaldybių pajamų dalis lyginant su visomis viešojo sektoriaus pajamomis išlieka santykinai pastovi (apie 20 proc.) ir nekintanti ( $R^2=0,078$ ). Pagal šį rodiklį Lietuva priskirtina prie centralizuotų valstybių (Civinskas, Tolvaišis 2006).

Visgi skirtingi pajamų šaltiniai skirtingai atsispindi savivaldybių savarankiškume. A. Schneideris (2003) teigia, kad pajamos iš mokesčių teikia didžiausią autonomijos laipsnį, tuo tarpu dotacijos ir paskolos mažesni, o pervedimai arba asignavimai mažiausią. Lietuvoje savivaldybių pajamas reglamentuojantys teisės aktai nors ir išskiria savivaldybių pajamas iš vietinių mokesčių surinkimo, tačiau jos sudaro labai mažą dalį savivaldybių pajamų. 1991 metais LRAT patvirtintoje Atsiskaitymų į savivaldybių biudžetus ir dotacijų nustatymo metodikoje, kuri galiojo iki naujo šalies administracinio teritorinio suskirstymo. 1995 metais įsigaliojo LR įstatymas Dėl laikinosios atsiskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų ir dotacijų metodikos, kurio 3 straipsnyje, atsižvelgiant į pakitusį šalies administracinį suskirstymą (atsirado apskritys, keitėsi savivaldybių struktūra), savivaldybių savarankiškas pajamas sudaro: *Žemės mokestis, valstybinės žemės ir valstybinio fondo vandens telkinių, išnuomotų verslinei arba mėgėjiškai žūklei, nuomos mokestis, prekyviečių mokestis, kitos pajamos į savivaldybių biudžetus įskaitomi visi. Žyminis mokestis įskaitomas pagal Žyminio mokesčio įstatymą. Juridinių asmenų pelno mokestis į visų savivaldybių biudžetus įskaitomas vienodai, kaip*

numatyta *Biudžetinės sandaros įstatyme*. Tuo tarpu, didžiausias mokestines pajamas teikiančių fizinių asmenų pajamų ir pridėtinės vertės mokesčių dalis, skiriama savivaldybių biudžetams, pagal įstatymo 8 straipsnį priklauso nuo: *Savivaldybių biudžetų išlaidos nustatomos pagal atitinkamos savivaldybių grupės visuotines išlaidas, tenkančias vienam gyventojui, nemažinant išlaidų toms savivaldybėms, kurių biudžetų išlaidos viršija vidutinį tos savivaldybių grupės lygį*. 1997 metais priimamas LR Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas, kuriame savivaldybių biudžetų pajamas sudaro mokestinės pajamos, nemokestinės pajamos ir valstybės biudžeto dotacijos. Vietinės valdžios mokestinių pajamų dalis lyginant su dotacijomis ir bendromis pajamomis vaizduojama 34 paveiksle.



**34 pav.** Vietinės valdžios organizacijų mokestinių pajamų dalis lyginant su visomis vietinės valdžios organizacijų pajamomis (procentais). Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Statistikos departamento duomenis:

<http://db1.stat.gov.lt/statbank/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=M2040204&PLanguage=0&PXSI d=0&ShowNews=OFF>.

Žvelgdami į 34 paveikslą matome, kad mokestinių pajamų dalis savivaldybių biudžetuose didėja ( $R^2=0,6742$ ). Be to, didėja savivaldybių mokestinių pajamų dalis lyginant su biudžeto dotacijomis ( $R^2=0,6485$ ). Visgi mokestinės pajamos yra perskaitomos tarp savivaldybių ir kaip nurodo tyrinėtojai (Daugirdas, Mačiūlytė 2006; Civinskas Tolvaišis 2006) savivaldybių savi finansiniai ištekliai, kuriais gali laisvai disponuoti, sudaro tik nedidelę jų biudžetų. Tuo



tarpu, didžiąją dalį pajamų sudaro valstybės dotacijos, kuriomis yra finansuojamos valstybės perduotosios (ribotai savarankiškos) funkcijos.

Vietos valdžios organizacijų ribotą savarankiškumą R. Civinskas ir L. Tolvaišis (2006) aiškina tuo, kad Lietuvoje mažos savivaldybės neturi pakankamo pajėgumo savarankiškai telkti pajamas, todėl yra vykdomas pajamų persikirstymas – biudžeto dotacijų formomis, kas yra alternatyva vietinių mokesčių plėtrai. Šio modelio pasirinkimą R. Stačiokas ir J. Rimas (2002) grindžia nesėkmėmis kuriant vietos savivaldą. Atkūrus nepriklausomybę buvo kuriamos savarankiškos valdymo struktūros, tačiau tam nebuvo sudarytos ekonominės, politinės sąlygos, todėl atsiradusiems konfliktams spręsti buvo didinamas centrinės valdžios vaidmuo vietos valdžios organizacijose: „Savivaldybių skirtumams išlyginti buvo pasirinktas Danijos vietos savivaldos pajamų persikirstymo modelis, kurio pasirinkimą inspiravo 1995 metais prasidėjęs bendradarbiavimas tarp LR valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos ir Danijos Karalystės Vidaus reikalų ministerijos. Ir nepaisant to, kad atkūrus nepriklausomybę buvo susiklosčiusi palanki situacija fiskalinei decentralizacijai įgyvendinti, tačiau vykdant viešojo valdymo reformas dėl iškilusių problemų nebuvo atskirtos savivaldos ir centrinės valdžios funkcijos bei jų finansavimo šaltiniai“ (Stačiokas 1999: 42).

Apibendrinat galima teigti, kad Lietuvoje vietos valdžios organizacijos nėra savarankiškos, nors ir egzistuoja institucinės prielaidos savarankiškumo plėtrai, resursus paskirstančios institucijos riboja vietos valdžios savarankiškumą.

### **3.2.2. Asmeninių socialinių paslaugų valdymo dekoncentracija**

Atkūrus nepriklausomybę visos socialines paslaugas teikiančios įstaigos buvo pavaldžios centrinės valdžios organizacijoms (Lazutka 1999; 2000; Socialinis pranešimas 2001; Žalimienė 2003; 2009; Žalimienė, Lazutka 2009). Įgyvendinat viešojo valdymo institucinės ir organizacinės struktūros pokyčius, socialinių paslaugų įstaigos buvo perduotos savivaldybėms ir apskritims.

Paslaugų teikimo funkcijos iš centrinės valdžios organizacijų perdavimas kitų valdymo lygmenų organizacijoms, be galimybės formuoti savarankišką šių organizacijų teikiamų paslaugų politikos vadinamas – dekoncentracija.

Atlikus teisės aktų analizę (priedas nr. 2) galima teigti, kad dekoncentracija Lietuvoje apėmė centrinės valdžios sprendimų įgyvendinimo funkcijų delegavimą centrinės valdžios teritorinėms administracijoms – apskritimis ir savivaldos teisę turinčioms organizacijoms - savivaldybėms. Dekoncentraciją Lietuvos ASP sistemoje steigiančios institucijos vaizduojamos 35 paveiksle.

A	Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo [...] A																
	Valstybės ilgalaikės raidos strategija S, A																
	Apskričių valdymo reformos koncepcija A																
	Dėl ministerijų ir vyriausybės įstaigų kai kurių įgaliojimų, objektų bei atitinkamų materialinių ir finansinių išteklių perdavimo apskričių viršininkų administracijoms A																
	Socialinių paslaugų įstatymas S, A												SPĮ S, A				
	Apskritis valdymo įstatymas A																
Socialinės paramos koncepcija S																	
	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
R	Apskritis valdymo įstatymas C																
	Dėl ministerijų ir vyriausybės įstaigų kai kurių įgaliojimų, objektų bei atitinkamų materialinių ir finansinių išteklių perdavimo apskričių viršininkų administracijoms C																
	Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo [...] A																
																SPĮ A	

**35 pav.** Lietuvos ASP politikos sprendimų įgyvendinimo funkcijas paskirstančių institucijų šaltiniai.

35 paveiksle vaizduojami sprendimų įgyvendinimo funkcijos dekoncentraciją Lietuvos ASP steigiančių institucijų šaltiniai.

Institucijos gali būti:

- atveriančios (A) – suteikia sprendimų įgyvendinimo funkciją;
- ribojančios (R) – atima sprendimų įgyvendinimo funkciją.

Sprendimų įgyvendinimą Lietuvos ASP steigianti institucinė struktūra yra analizuojama žvelgiant į sprendimų įgyvendinimo funkcijos pasiskirstymą tarp:

- LR SADM (C);
- Savivaldybių (S);

- Apskričių (A).

Skirtinga spalva žymi institucijų tarpusavio hierarchinius santykius.

### 3.2.2.1. Sprendimų įgyvendinimo funkciją paskirstančios institucijos

1994 metais LRV priimtoje Socialinės paramos koncepcijoje socialinių paslaugų teikimo funkcija yra patikėta savivaldybėms. Koncepcijos 33 punkte nurodoma, kad savivaldybės yra atsakingos už socialinės paramos teikimą: *Savivaldybės atsako už socialinės paramos teikimą savo teritorijoje. Jos privalo užtikrinti įstatymų nustatytą minimalią socialinę paramą, organizuodamos privalomųjų paslaugų teikimą bei mokėdamos pašalpas, taip pat steigdamos bendruomenėse reikiamas tarnybas. Papildomą socialinę paramą savivaldybės teikia savo nuožiūra, atsižvelgdamos į poreikius ir galimybes.*

Tuo tarpu, 1996 metais priimtame Socialinių paslaugų įstatyme socialinių paslaugų teikimo funkcijos paskirstomos 6 str. 4 dalyje apskritims<sup>142</sup>: *Apskritis valdytojas, bendradarbiaudamas su savivaldybėmis, pagal savo kompetenciją apskrityje: 1) rengia, koordinuoja ir vykdo apskrities socialines programas ir socialinius projektus; 2) steigia, reorganizuoja ir likviduoja apskrities specialiųjų socialinių paslaugų institucijas; 3)*

<sup>142</sup> V. Daugirdas ir J. Mačiulytė (2006: 98-99) teigia: „1991 metai Lietuvos Respublikos Vyriausybė prie Ekonomikos ministerijos sudarė darbo grupę savivaldos ir teritorinei administracinei reformai rengti. Ši darbo grupė parengė Lietuvos reformos koncepciją, kuriai pritarė Vyriausybė. Koncepcijos projekte buvo numatyta, kad „Lietuvos Respublikos kaip nepriklausomos valstybės tęstinumui, istorinei atminčiai atstatyti reikia grįžti į administracinę-teritorinę suskirstymą apskritimis, valsčiais ir respublikos miestais“. Taip buvo mėginta formuoti „regeneracinę“ reformos kryptį, apsiribojant tarpukario Lietuvos tradicijų atgaivinimu. Alternatyvus projektas, pateiktas geografo kraštotvarkininkų, siūlė įteisinti 12 regionų. Taip pat buvo siūloma regionams suteikti senuosius baltų žemių pavadinimus. Tačiau po ilgų svarstymų ir vertinų kairiųjų Vyriausybė apsisprendė, pasiremiant sovietinių 10 regionų modeliu sudaryti 10 apskričių, mechaniškai sujungiant administracinius rajonus“. Apskritims, kaip centrinės valdžios teritoriniams padaliniais, buvo perduotos centrinės valdžios organizacijų paslaugų teikimo funkcijos – buvo dekoncentruotas ASP valdymas. Nuopelno už tai, kad apskritys iš savivaldos teisę turinčių organizacijų (numatyta Trečiojoje LRV programoje) tapo dekoncentruotomis administracijomis negalima griežtai priskirti socialdemokratų vyriausybėms, nes vėliau vyriausybės sudariusių konservatorių programose buvo numatyta tik tikslinti valdymo organizacijų funkcijas, tuo tarpu apie apskrities savivaldą nekalbama.

*kontroliuoja socialinių paslaugų teikimą apskričiai priklausančiose socialinių paslaugų teikimo įstaigose; ir 6 str. 5 dalyje savivaldybėms: Savivaldybės: 1) rengia socialinių paslaugų teikimo programas; 2) organizuoja socialinių paslaugų teikimą; 3) renka ir analizuoja informaciją apie asmenis, kuriems reikia socialinių paslaugų; 4) testuoja asmenų, kurie kreipiasi dėl socialinių paslaugų, pajamas bei turtą; 5) steigia, reorganizuoja bei likviduoja savivaldybės socialinių paslaugų institucijas; 6) pagal kompetenciją kontroliuoja socialinių paslaugų teikėjų veiklą; 7) teikia informaciją apie socialines paslaugas.* Apskričių funkcijos buvo formuojamos iš savivaldybių bei centrinės valdžios organizacijų funkcijų. Savivaldybės perdavė apskritims joms deleguotas valstybės funkcijas bei kitas funkcijas, kartu su atitinkama infrastruktūra. Tuo tarpu ministerijos neskubėjo perduoti apskritims atitinkamas funkcijas, nors visi įgaliojimai turėjo būti perduoti iki 1996 metų sausio 1 dienos. Gintaras Žilinskas (1999: 68) teigia: „Savivaldybės perdavė valstybės deleguotąsias funkcijas laiku, tuo tarpu ministerijos ir ypač už atitinkamų funkcijų vykdymą atsakingi padaliniai neperdavė ir neskubėjo vykdyti įstatyme numatyto funkcijų perdavimo“. Siekiant spręsti funkcijų perdavimo problemą 1998 metais LRV priėmė nutarimą Dėl ministerijų ir Vyriausybės įstaigų kai kurių įgaliojimų, objektų bei atitinkamų materialinių ir finansinių išteklių perdavimo apskričių viršininkų administracijoms, kurio priede nurodoma, kad LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija turi perduoti socialinės paramos ir globos organizavimo funkciją apskritims perduodant senelių namus ir asmenų su psichikos negale globos įstaigas. Apskritims buvo patikėta specializuotų ir brangiai kainuojančių socialinių paslaugų organizavimo funkcija (Blinkevičiūtė 1998).

2001 metais LRV patvirtina Apskričių valdymo reformos koncepciją, kurios 7.1.3. punkte numatyta dalį centrinės valdžios organizacijų ASP politikos įgyvendinimo funkcijų perduoti vietos valdžios organizacijoms: *steigti, reorganizuoti ir prireikus likviduoti socialinių paslaugų įstaigas, kontroliuoti socialinių paslaugų teikimą socialinių paslaugų įstaigose, užtikrinti socialinių paslaugų įstaigų funkcionavimą ir išlaikymą.* Be to, tuo

pačiu LRV patvirtino Apskričių teritorinės reformos kryptis, kuriose pateikiamos trys apskričių reformos alternatyvos: 1. *Sujungiamos apskritys – ekonomiškai silpnesnė apskritis prijungiama prie ekonomiškai stipresnės, nekeičiant esamų savivaldybių teritorijų ribų*; 2. *Suformuojamu 4-5 savivaldos teisę turintys regionai*; 3. *Administracinis suskirstymas paremtas regionų etninės kultūros identiteto ir istorijos bendrumu*. Dvyliktoji vyriausybė nesirinko radikalių reformų kelio ir vykdė centrinio valdymo dekoncentraciją. 2002 metais LRV patvirtino Valstybės ilgalaikės raidos strategiją, kurioje vienas iš prioritetinių tikslų valstybės valdyme ir savivaldoje yra: *Centrinės, regioninės ir vietinės valdžių funkcijų optimizavimas bei valdymo tobulinimas*. 2003 metais LRV patvirtinta Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija, kurioje valdymo reformas siekiama įgyvendinti trimis etapais. Pirmuoju etapu (2003-2004) bus dekoncentruotas ir decentralizuotas centrinio valdymo institucijų funkcijos, o socialinių paslaugų srityje apskritims bus priskirtos socialinių darbuotojų atestavimo organizavimo ir vykdymo funkcijos. Antrojo etapo metu (nuo 2005 iki 2008) bus toliau decentralizuojamos centrinio valdymo lygmuo, perskirstomos funkcijos tarp savivaldybių ir apskričių, bei apskričių demokratizavimas, o ASP sistemoje - savivaldybėms bus priskirtos funkcijos planuoti socialinių paslaugų teikimą, organizuoti socialinių paslaugų teikimą asmenims (šeimoms), atlikti teikiamų paslaugų kokybės kontrolę, valstybinių vaiko globos institucijų steigėjo funkcija, o apskritims bus priskirta atsakomybė už sudėtingesnių ir specializuotų paslaugų organizavimą, bei dalis atsakomybės už gyventojų aprūpinimą kompensacinės technikos priemonėmis. Trečiajame etape (nuo 2009) numatytas tolesnis apskrities valdymo demokratizavimas.

2006 metais priimamas naujas Socialinių paslaugų įstatymas, kuriame ASP politikos įgyvendinimo funkcijas priskirtos apskritims, kurios pagal 12 str. 1 dalį: *Apskrities viršininkas įgyvendina valstybės socialinių paslaugų politiką apskrityje*; savivaldybėms, kurios pagal 13 str. 1 dalį: *Savivaldybės atsako už socialinių paslaugų teikimo savo teritorijos gyventojams užtikrinimą*

*planuodama ir organizuodama socialines paslaugas, kontroliuodama bendrujų socialinių paslaugų ir socialinės priežiūros kokybę; Socialinių paslaugų priežiūros departamentui, kuris pagal 14 straipsnį: Socialinių paslaugų priežiūros departamentas vertina ir kontroliuoja socialinių paslaugų kokybę.*

2008 gruodžio 9 d. LR Seimas pritarė naujai LRV programai, kurioje buvo numatyta teritorinio valdymo pertvarka, išformuojant apskritis ir sukuriant pagrindus Lietuvos regionų valdymo struktūrai, kuri bus pradėta įgyvendinti nuo 2011 - 2013 m. Vykdamas teritorinio valdymo reformas, dalis apskrities vykdytų funkcijų – 58 (tarpinės ir besidubliuojančios) iš 88 buvo panaikintos, 10 funkcijų perduota savivaldybėms, 20 funkcijų palikta ir perskirstyta tarp kitų valstybės institucijų<sup>143</sup>. ASP valdymo struktūros pokyčiai panaikinus apskritis yra išreikšti 2010 LR Socialinių paslaugų įstatymo 2, 9, 10, 11, 13, 19, 26, 30, 34, 36, 38, 39 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir 12 straipsnio pripažinimo netekusių galios įstatymas. Nuo 2010 liepos 1 d. ASP politikos įgyvendinimas paskirstytas tarp LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, savivaldybių ir Socialinių paslaugų priežiūros departamento. Panaikinus apskritis dalis jų funkcijų buvo perduota savivaldybėms, o specializuotų ir brangiai kainuojančių paslaugų teikimas - ministerijai. Apskričių panaikinimą ir dalie jų funkcijų perdavimą centrinės valdžios organizacijoms galime įvardinti kaip sprendimų įgyvendinimo funkcijos koncentraciją.

Apibendrinant galima teigti, kad ASP politikos įgyvendinimo funkcijos buvo deleguojamos savivaldos teise turinčioms organizacijoms ir teritoriniams centrinio valdymo padaliniais - apskritims. Institucijų prasme ASP politikos įgyvendinimas buvo dekoncentruotas.

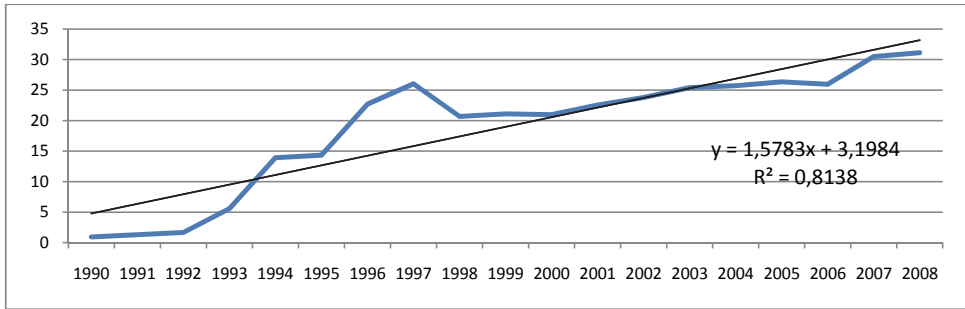
---

<sup>143</sup> <http://www.vrm.lt/index.php?id=1321>, žiūrėta 2010 07 15

### 3.2.2.2. Dekoncentracijos raiška

Atkūrus nepriklausomybę savivaldybėse buvo pradėti steigti atskiri struktūriniai padaliniai, kuriems buvo perduota atsakomybė už savivaldybės teritorijose gyvenančių neįgaliųjų, vienišų senų žmonių globą ir rūpybą (Socialiniame pranešime 2001: 100). Audronė Vareikytė (2006: 6), įvertindama socialinių paslaugų raidą nepriklausomybę atkūrusioje Lietuvoje teigia, teigia: „per daugiau nei vieną dešimtmetį nepriklausomybę atkūrusioje Lietuvoje buvo pereita nuo centralizuotos globos sistemos prie mažesnių, įvairesnio pobūdžio ir paskirties vietos valdžios pavaldumo socialines paslaugas teikiančių įstaigų“. Siekiant įvertinti dekoncentraciją steigiančių institucijų poveikį organizacinei ASP struktūrai, galime pažvelgti kaip pasiskirstė įstaigų, teikiančių ASP skirtingoms socialinėms grupėms, pavaldumas nuo nepriklausomybės atkūrimo. Nuo 1990 iki 1998 metų buvo plėtojamos globos įstaigos savivaldybėse ir jose gyvenančių asmenų skaičius lyginant su asmenų, gaunančių paslaugas LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai pavaldžiose įstaigose, didėjo. Tuo tarpu, nuo 1998 iki 2010 metų visos ministerijai pavaldžios globos įstaigos buvo perduotos apskritims, todėl galime teigti, kad šiuo laikotarpiu Lietuvos ASP buvo visiškai dekoncentruotos. Visgi yra įdomu pažvelgti kaip kito savivaldybių vaidmuo teikiant ASP.

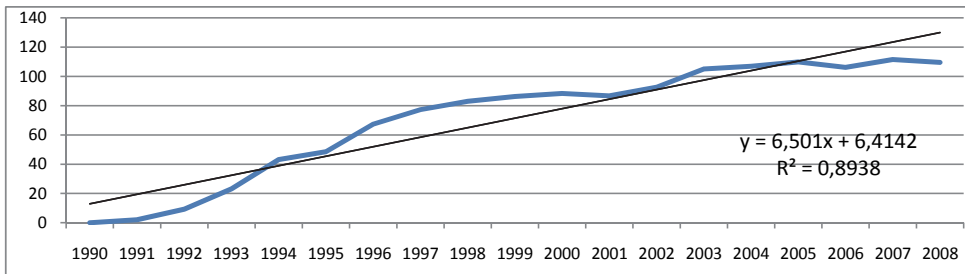
Siekdami įvertinti kaip kito savivaldybių vaidmuo teikiant ASP, galime pažvelgti kaip kito vaikų, gaunančių VSO teikiamas ilgalaikės socialinės globos ASP, skaičius savivaldybėse ir apskrityse (iki 1998 metų LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje) 36 paveiksle.



**36 pav.** *Vaikų, gaunančių VSO teikiamas ilgalaikės socialinės globos ASP, santykis tarp savivaldybių ir apskričių (procentais).* Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Lietuvos statistikos metraštį (1991; 1992; 1996; 2000; 2004; 2009).

Žvelgdami į 36 paveikslą, galime teigti, kad nuo nepriklausomybės atkūrimo didėjo savivaldybių vaidmuo teikiant stacionarios globos paslaugas vaikams ( $R^2=0,8138$ ). Vaikų, gaunančių globos paslaugas savivaldybės organizacijose, dalis, lyginant su paslaugas gaunančių iš valstybinių, o vėliau – apskričių globos namų, didėjo nuo 1 procento 1990 metais iki 31 procento 2008 metais.

Vyresnio amžiaus asmenų, gaunančių VSO teikiamas ilgalaikės socialinės globos ASP, skaičius savivaldybėse ir apskrityse (iki 1998 metų LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje) vaizduojamas 37 paveiksle.



**37 pav.** *Vyresnio amžiaus asmenų, gaunančių VSO teikiamas ilgalaikės socialinės globos ASP, santykis tarp savivaldybių ir apskričių (procentais).* Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Lietuvos statistikos metraštį (1991; 1992; 1996; 2000; 2004; 2009).

Žvelgdami į 37 paveikslą matome, kad jeigu 1990 metais vietos valdžias organizacijos neteikė globos paslaugų vyresnio amžiaus asmenims, tai 2008 metais asmenys, gaunantys savivaldybėms priklausančių organizacijų



teikiamas ilgalaikės socialinės globos paslaugas, sudarė daugiau nei pusę visų vyresnio amžiaus asmenų, gaunančių VSO teikiamas ilgalaikės socialinės globos ASP ( $R^2=0,8938$ ).

Apibendrinat galima teigti, kad nuo nepriklausomybės atkūrimo Lietuvos ASP buvo dekoncentruota – ilgalaikės socialinės globos ASP teikimo funkciją perduodant savivaldybėms ir apskritims, o nestacionarių paslaugų sistemą formuojant išimtinai savivaldybių lygmeniu. 2010 metais vykdant viešojo valdymo reformas, dalis apskričių ASP teikimo funkcijų buvo gražintos ministerijai, ką galima įvertinti kaip ASP teikimo funkcijos koncentraciją.

### **3.2.3. Dalyvavimas asmeninių socialinių paslaugų valdyme**

Dalyvavimo politika išreiškia sąlygų sudarymą piliečiams arba viešųjų paslaugų gavėjams ir jų organizacijoms dalyvauti formuojant ir įgyvendinat viešojo valdymo sprendimus įvairiuose valdžios lygmenyse. Tam, kad piliečiai *dalyvautų* sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procese, instituciškai turi būti užtikrintos dalyvavimo teisės, bei dalyvavimo teises įtvirtinantys mechanizmai.

Atlikus teisės aktų analizę (priedas nr. 2) galima teigti, kad Lietuvoje yra sukurtos ASP gavėjų bei jų organizacijų dalyvavimą ASP valdyme steigiančios institucijos. Dalyvavimą Lietuvos ASP steigiančių institucijų šaltiniai vaizduojami 38 paveiksle.



### 3.2.3.1. Dalyvavimą asmeninių socialinių paslaugų valdyme steigiančios institucijos

Lietuvos piliečių ir jų organizacijų teisės dalyvauti viešojo valdymo procese yra įtvirtintos Lietuvos konstituciniuose norminiuose teisės aktuose. 1990 metais priimto LR Laikinojo pagrindinio įstatymo 26 straipsnyje: *Lietuvos piliečiai turi teisę dalyvauti tvarkant valstybinius ir visuomeninius reikalus, svarstant ir priimant visos Valstybės įstatymus ir vietinės reikšmės sprendimus. Šią teisę užtikrina galimybė rinkti ir būti išrinktiems į Seimą, taip pat savivaldybių tarybas ir kitus renkamus valstybinius organus, dalyvauti visuomenės svarstymuose ir balsavimuose, kontrolės, valstybinių organų, visuomeninių organizacijų ir visuomenės savaveiksmių organų darbe, darbo kolektyvų susirinkimuose ir susirinkimuose pagal gyvenamąją vietą.* 1992 metais priimtos LR Konstitucijos 33 straipsnyje: *Piliečiai turi teisę dalyvauti valdant savo šalį tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus atstovus, taip pat teisę lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą. Piliečiams laiduojama teisė kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskųsti jų sprendimus. Draudžiama persekioti už kritiką. Piliečiams laiduojama peticijos teisė, kurios įgyvendinimo tvarką nustato įstatymas.*

1994 metais LRV patvirtintos Socialinės paramos koncepcijos 10.5. punkte pristatant socialinės paramos organizavimo principus nurodoma: *asmeniui yra užtikrinama teisė pasirinkti socialinės paramos būdą atsižvelgiant į esamas galimybes.* Be to, Koncepcijos 38 punkte nurodoma, kas paslaugų gavėjas turi teisę kontroliuoti jam teikiamų paslaugų kokybę: *Savivaldybės atsako už teikiamų socialinių paslaugų kokybę. Paslaugų kokybę turi teisę kontroliuoti asmenys, kuriems šios paslaugos teikiamos. Be to, prie savivaldybių gali būti sudaromos nepriklausomos socialinės paramos apeliacines komisijos iš renkamosios valdžios bei visuomenės atstovų ir ekspertų.* Šalia paslaugų gavėjų dalyvavimo teisių diegimo, Koncepcijos 32 punkte taip pat yra numatytas paslaugų gavėjų organizacijų dalyvavimą ASP valdymo procese: *Globos ir rūpybos tarybos bei invalidų reikalų tarybos prie*

*Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir savivaldybių, kurias sudaro valstybės institucijų ir nevalstybinių organizacijų atstovai, yra koordinuojančios ir patariamąsios institucijos. Jų narių rinkimo (skyrimo) tvarka, kompetencija, šių tarybų finansavimo šaltiniai ir turimų lėšų naudojimas turi būti nustatyti normatyviniuose aktuose. 1996 metais priimtame LR Socialinių paslaugų įstatyme nėra išreikštos paslaugų gavėjų ir jų organizacijų teisės dalyvauti ASP politikos formavimo ir įgyvendinimo procese. Reikia pažymėti, kad Įstatymo 7 straipsnyje bendradarbiavimo sąvoka yra suprantama kaip rinkos valdymo mechanizmu grįsti „kontraktiniai“ santykiai: 1. Savivaldybė, organizuodama socialinių paslaugų teikimą, bendradarbiauja su kitomis savivaldybėmis, nevyriausybinėmis organizacijomis, religinėmis bendruomenėmis bei fiziniais ir juridiniais asmenimis, teikiančiais socialines paslaugas. 2. Su nevyriausybinėmis organizacijomis, religinėmis bendruomenėmis ir fiziniais bei juridiniais asmenimis, teikiančiais socialines paslaugas, savivaldybė konkurso keliu arba be jo gali sudaryti dvišalę sutartį dėl socialinių paslaugų teikimo sąlygų, kontrolės ir finansavimo. Tokia sutartis gali būti sudaryta su socialinių paslaugų gavėjo šeimos nariais ar giminėmis. 3. Nevyriausybines organizacijas, religines bendruomenes, fiziniai bei juridiniai asmenys, sudarę su savivaldybe dvišalę sutartį dėl socialinių paslaugų teikimo sąlygų, kontrolės ir finansavimo, kasmet atsiskaito savivaldybei už skirtų savivaldybės lėšų panaudojimą. Tuo tarpu, Socialinių paslaugų įstatymo normas detalizuojančiuose teisės aktuose yra išreikštos ASP gavėjų ir jų organizacijų dalyvavimą ASP valdyme steigiančios institucijos. 1997 metais LR SADM patvirtino Socialinių paslaugų katalogą (įsigalėjo 1998 metais), kurio 2.9. punkte, apibūdinat stacionarių socialinių paslaugų įstaigų valdymą ir administravimą, nurodoma: Socialinių paslaugų įstaigoje (senelių globos namuose bei suaugusių žmonių su negalia namuose) turi būti gyventojų taryba. Kiekvienas socialinių paslaugų įstaigoje gyvenantysis (jeigu jis veiksnius) gali būti gyventojų tarybos nariu. Gyventojų tarybos teisės: 1. aiškinti gyventojams jų teises ir pareigas; 2. aiškinti gyventojams administracijos teises ir pareigas; 3. kartu su administracijos atstovais: 3.1.*

*aptarti maitinimo, paslaugų teikimo problemas; 3.2. aiškintis socialinių paslaugų įstaigos darbo problemas; 3.3. tarpininkauti sprendžiant kilusius ginčus tarp administracijos ir gyventojų; 3.4. teikti pasiūlymus dėl socialinių paslaugų įstaigos veiklos.* Kataloge pagal 3.1.1. dalį bendruomenės centrų valdyme dalyvauja: *Bendruomenės centrui vadovauja valdyba, sudaryta iš privačių asmenų ir/ar atstovų iš privačių ir/ar visuomeninių organizacijų.* 1998 metų LR SADM patvirtintuose Socialinių darbuotojų kvalifikaciniuose reikalavimuose ir atestavimo tvarkos 1 punkte nurodoma, kad socialinę problemos nustatymas vyksta: *garantuojant ryšį su klientu tarpusavio pasitikėjimo pagrindu;* 4 punkte nurodoma, kad paramos įvertinimas vyksta: *aptariant paramos teikimo procesą su klientu, kitais suinteresuotais asmenimis ir institucijomis; vertinant paramos procesą, analizuojant grįžtamąjį ryšį.* 1999 metų LR SADM buvo patvirtinti Bendrieji reikalavimai stacionarios socialinės globos įstaigoms, kurių 7 punkte nurodoma: *Gyventojams turi būti sudaromos galimybės patiems dalyvauti įstaigos gyvenime ir valdyme, vystyti savo sugebėjimus, reikšti savo teises.*

2002 metais LRV patvirtina Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcija, kurioje paslaugų gavėjų dalyvavimas ASP valdyme siejamas ir su rinkos mechanizmo diegimu. Koncepcijos 8.6. punkte yra numatoma plėsti ir didinat paslaugų gavėjo paslaugos finansavimo dalį ir taip didinti ASP gavėjų dalyvavimą ASP valdyme<sup>144</sup>: *Socialinių paslaugų gavėjai, dalyvaudami organizuojant socialinių paslaugų teikimą ir mokėdami u socialines paslaugas, galės įtakoti geros kokybės socialinių paslaugų teikimą.* Tačiau reikia pažymėti, kad didžioji dalis ASP gavėjų Lietuvoje yra „nepiniginė“, todėl mokėjimo už gaunamas ASP didinimas skatina paslaugų gavėjus pagalbos ieškotis NFO ir NVO arba tenkintis tam tikra žemesne gyvenimo kokybe.

---

<sup>144</sup> Paslaugų gavėjo dalies finansuojant socialines paslaugas didinimas kaip paslaugų teikimo efektyvinimas yra susijęs su apeliavimu į paslaugų gavėjo ir paslaugų teikėjų savo naudos maksimizavimą. Paslaugų gavėjas sieks kuo pigiau gauti kuo geresnes paslaugas, kas iššauks paslaugų gavėjo paslaugos teikėjo paiešką, jo vertinimą, bei keitimą. Tuo pačiu paslaugas teikiančios organizacijos patirs konkurencijos mechanizmo spaudimą ir sieks optimizuoti paslaugų teikimą.

Paslaugų gavėjų dalyvavimą steigiančios institucijos yra išreikštos 2002 metais LRV patvirtintoje Nacionalinėje žmonių su negalia socialinės integracijos 2003-2012 metų programoje, kurioje detalizuojami būdai įtraukti neįgaliuosius į paslaugų valdymo procesą<sup>145</sup>. Programos 24.7. punkte nurodoma, kad numatant žmonių su negalia socialinės integracijos valstybės politiką: *visi klausimai, susiję su žmonių su negalia gyvenimu ir veikla, sprendžiami tariantis su jais ir atsižvelgiant į jų patirtį*. Be to, Programos 45 punkte nurodoma, kad neįgaliųjų organizacijos dalyvauja formuojant neįgaliųjų politiką Lietuvoje: *Žmonių su negalia teises gina ir jiems atstovauja žmonių su negalia visuomeninės organizacijos. Priimant sprendimus, atsižvelgiama į žmonių su negalia nuomonę ir patirtį. Rengiamus įstatymus ir kitus žmonėms su negalia svarbius teisės aktus atsakingos valstybinės institucijos derina su žmonių su negalia organizacijomis. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nustatyta tvarka iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto finansuojamos kai kurios žmonių su negalia reabilitacijos ir socialinės integracijos programos, kurias vykdo visuomeninės žmonių su negalia organizacijos*.

2003 metais LRV patvirtinama Sprendimų projektų poveikio vertinimo metodika, kurios 8.3. punkte nurodoma, kad vienas iš pagrindinių sprendimų projektų poveikio vertinimo principų yra: *Bendradarbiavimas (siekdami kvalifikuotai, išsamiai ir tiksliai įvertinti sprendimo poveikį, jo rengėjai turi atsižvelgti į suinteresuotų institucijų, visuomeninių organizacijų ir suinteresuotų socialinių grupių nuomonę)*. Metodikos 16.8 punkte yra nurodymas į sprendimo projektą įrašyti suinteresuotas socialines grupes, su kuriomis vyko konsultavimasis: *Kita svarbi informacija (pateikiama kita, projekto rengėjų manymu, svarbi informacija, nepriskirtina nė vienam iš šios Metodikos 16.1–16.7 punktų, nurodomos suinteresuotos socialinės grupės ir/ar visuomeninės organizacijos, su kuriomis buvo konsultuotasi)*.

---

<sup>145</sup> Svarbu pažymėti, kad nei viena iš ASP grupių neturi tokio detalaus dalyvavimo teisių ir jų realizavimo būdų aprašymo. Šią išskirtinę neįgaliųjų asmenų padėtį galima sieti su stipriomis neįgaliųjų organizacijomis, kurios dalyvauja politikos formavimo ir įgyvendinimo procesuose.

Vaikai yra viena iš labiausiai pažeidžiamų socialinių grupių, todėl jų gyvenimo aplinkybės dažniausiai yra valdomas hierarchiniu būdu<sup>146</sup>, tačiau 2005 metais LRV patvirtinama Vaiko gerovės valstybės politikos strategija, kurios 4.4. punkte įtvirtintuose pagrindiniuose Strategijos įgyvendinimo principuose diegiamas savivaldos tinklų valdymo mechanizmas: *Vaiko dalyvavimo užtikrinimo principas. Užtikrinama vaiko teisė veikti, išreikšti savo nuomonę ir daryti įtaką sprendimams, susijusiems su vaiko gerove šeimoje ir visuomenėje, sudarant vaiko aktyvaus dalyvavimo galimybes. Kai sprendžiamas koks nors su vaiku susijęs klausimas, vaikas, gebantis suformuluoti savo pažiūras, išklausomas tiesiogiai (o jeigu tai neįmanoma – per atstovą), ir priimant sprendimą, jeigu tai neprieštaruoja paties vaiko interesams, į jo nuomonę atsižvelgiama. Sprendžiant klausimą dėl globėjo (rūpintojo) paskyrimo arba įvaikinimo, į vaiko nuomonę atsižvelgiama išskirtinai.* Be to, pagal Strategijos 4.6. formuojant ir įgyvendinant vaiko gerovės politiką remiamasi: *Visų suinteresuotų institucijų ir visuomenės grupių dalyvavimo ir bendradarbiavimo principas. Valstybės ir savivaldybių institucijos, įstaigos, nevyriausybinės organizacijos ir visuomenė bendradarbiauja tarpusavyje formuodamos vaiko gerovės politiką ir įgyvendindamos jos nuostatas, bendruomenės, savivaldos ir nacionaliniu lygmenimis keičiasi informacija vaiko gerovės užtikrinimo srityje.*

2006 metais priimtame Socialinių paslaugų įstatymo 4 straipsnyje išdėstomi socialinių paslaugų valdymo, skyrimo ir teikimo principai. Du iš jų yra tiesiogiai susiję su paslaugų gavėjų dalyvavimu ASP valdyme: *1) bendradarbiavimo. Socialinių paslaugų valdymas, skyrimas ir teikimas remiasi asmens, šeimos, bendruomenės, organizacijų, ginančių žmonių socialinių grupių interesus ir teises, socialinių paslaugų įstaigų, savivaldybės ir valstybės institucijų bendradarbiavimu bei tarpusavio pagalba; 2) dalyvavimo.*

---

<sup>146</sup> Pavyzdžiui, šeimoje sprendimai vaikų atžvilgiu dažniausiai yra priimamai naudojant hierarchinį sprendimų priėmimo būdą. Nemaža dalis vaikų pietums rinktusi bulvių traškučius ir gaiviuosius gėrimus, tačiau tėvai retai kada šiuos jų norus patenkina. Mokyklose vaikai gauna tam tikrus įgūdžius ir žinias, kurių tūrinį sudaro ne jie ir t.t. Kad ir kaip vaikai norėtų įsigyti alkoholinių gėrimų ar tabako gaminių, šių norų tenkinimas jiems yra draudžiamas.

*Socialinių paslaugų valdymo, skyrimo ir teikimo klausimai sprendžiami kartu su socialinių paslaugų gavėjais ir (ar) jų atstovais, organizacijomis, ginančiomis žmonių socialinių grupių interesus ir teises. Įgyvendinant naujojo Socialinių paslaugų įstatymo nuostatas, 2006 metais LRV patvirtinama Socialinių paslaugų planavimo metodika, kurioje pagal 4.4. punktą vienas iš socialinių paslaugų planavimo proceso tikslų yra į paslaugų planavimo procesą įtraukti ASP gavėjus ir jų organizacijos: informuoti suinteresuotus asmenis ir organizacijas, atstovaujančias socialinių paslaugų vartotojams ar ginančias žmonių socialinių grupių interesus ir teises (toliau vadinama – organizacijos), įtraukti jas į socialinių paslaugų planavimą ir stebėseną. Vienas iš paslaugų planavimo principų pagal Metodikos 6.7. punktą bendradarbiavimo vertę prilygina galutinio susitarimo vertei: dėmesys planavimo procesui (svarbu ne tik galutinis rezultatas, bet ir specialistų nuomonės derinimas su bendruomene, sutarimo paieškos). Pagal Metodikos 14 punktą savivaldybių socialinių paslaugų plano projektas turi būti dalyvaujantis: Savivaldybė pasitelkia bendruomenės narius, organizacijų atstovus socialinių paslaugų plano projektui rengti. Prireikus į šį darbą įtraukiami konsultantai ir ekspertai, išmanantys vietos gyventojų poreikius. Savivaldybių socialinių paslaugų planas pagal Metodikos 23 punktą turi būti svarstomas viešai: Socialinių paslaugų ateinančiųjų metų plano projekto viešam svarstymui rekomenduojama skirti ne mažiau kaip 2 mėnesių laikotarpį. Visuomenei turi būti sudarytos galimybės susipažinti su socialinių paslaugų plano projektu, išsakyti nuomonę ir pateikti pasiūlymus. Socialinių paslaugų plano projektą rekomenduojama skelbti vietose spaudoje, savivaldybės interneto tinklalapyje ar kitose visuomenės informavimo priemonėse, aptarti su visuomene, organizacijomis susirinkimų ir viešų svarstymų metu. ASP gavėjo dalyvavimas yra įtvirtintas 2006 metais LRV patvirtintame Asmens (šeimos) socialinių paslaugų poreikio nustatymo ir skyrimo tvarkos apraše. Pagal Aprašo 5.5. punktą vienas iš pagrindinių socialinių paslaugų poreikio nustatymo principų yra asmens ir profesionalo bendradarbiavimas: Siekdami kvalifikuotai, išsamiai ir tiksliai nustatyti socialinių paslaugų poreikį asmeniui, savivaldybės, socialinių paslaugų*



*įstaigos socialiniai darbuotojai turi bendradarbiauti su asmens artimais giminaičiais, asociacijomis, bendruomene, religinėmis bendruomenėmis ar bendrijomis, atstovaujančiomis šių asmenų interesams, kitomis suinteresuotomis institucijomis.* L. Žalimienė (2009) nurodo, kad socialinių paslaugų klientų įtraukimas Lietuvoje yra įstatymiškai reglamentuotas 2007 metais LR SADM patvirtintose Socialinės globos normose, kuriomis remiantis bus vertinamos socialines paslaugas teikiančios organizacijos. Pagal Aprašo 4.2 punktą socialinės globos normos taikomos pagal dalyvavimo ir bendradarbiavimo principą: *Siekiant užtikrinti geriausią asmens interesą ir šeimos gerovę, visi socialinės globos organizavimo ir teikimo klausimai sprendžiami dalyvaujant ir bendradarbiaujant pačiam asmeniui, jo globėjui (rūpintojui) ar nepilnamečio vaiko tėvams, esant poreikiui, – kitiems šeimos nariams ar artimiesiems giminaičiams bei kompetentingų institucijų atstovams. Vaiko socialinė globa derinama su pagalba jo šeimai.*

Apibendrinat galiam teigti, kad pagrindiniuose ASP steigiančių institucijų šaltiniuose yra įtvirtintos paslaugų gavėjų teisės dalyvauti paslaugos teikimo proceso valdyme, bei atskirų ASP gavėjų organizacijoms sprendimų priėmimo procese. Be to, atskira normų grupė socialinių darbuotojų elgesys yra kreipiamas link bendradarbiavimo su klientu ir dalyvavimo sąlygų sukūrimu.

### **3.2.3.2. Dalyvavimo raiška**

Tyrėjai teigia, kad ASP gavėjai yra „pėstininkai“, o ne „karalienės“<sup>147</sup>. L. Žalimienė (2009) nurodo, Lietuvoje pirmuoju nepriklausomybės dešimtmečiu ASP gaunantys asmenys buvo *gavėjai*, vėliau tapo *klientais* ir pastaruoju metu jie vis labiau tampa *vartotojais*. Kitaip tariant, ASP dalyvių santykiai yra valdomi rinkos mechanizmo pagalba, bet ne savivaldos tinklais. Vitalis Nekrošius (2008), pristatydamas Lietuvos viešojo administravimo tendencijas,

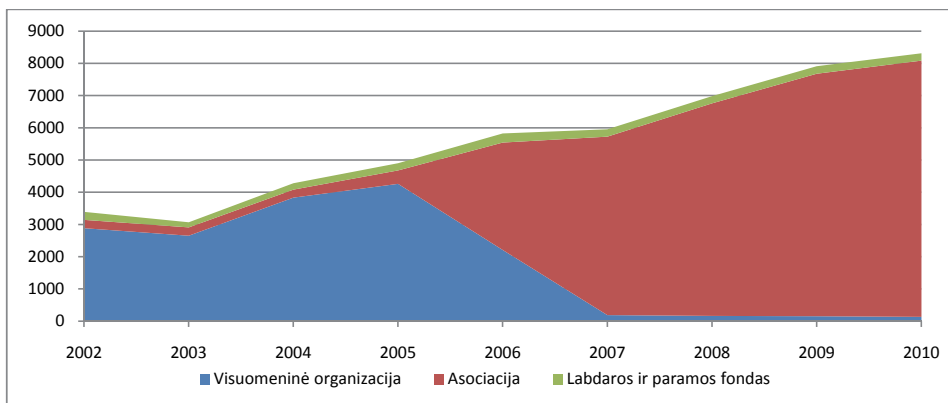
---

<sup>147</sup> J. Le Grandas (2003) sąvoka *pėstininkas* apibūdina tą paslaugų gavėjų padėtį, kai jie neturi realios galios paslaugų valdymo procese, o sąvoka *karalienė* apibūdina paslaugų gavėjo kaip centrinio ASP veikėjo padėtį. Vienas iš deklaruojamų gerovės valstybės institucinių pokyčių tikslų buvo nurodomas siekis paslaugų gavėją iš *pėstininko* padaryti *karaliene*.

nurodo, kad Lietuvoje suinteresuotųjų asmenų grupės nebuvo įtraukiamos į viešųjų reikalų tvarkymą.

Siekiant įvertinti kiek ir kokiais mechanizmais esamos ASP gavėjų teisės dalyvauti ASP valdymo procese yra realizuojamos, bus žvelgiama į netiesioginius dalyvavimo indikatorius - pilietinės visuomenės rodiklius. Galima teigti, kad esant aukštam pilietinės visuomenės aktyvumui ir raiškai, ASP gavėjų ir jų organizacijų dalyvavimo teisės yra realizuojamos.

Vienas iš pilietinės visuomenės rodiklių yra NVO skaičiaus kaita (Žiliukaitė 2006). Didelis aktyvių NVO skaičius rodo dalyvaujančią viešojo valdymo sistemą. NVO skaičiaus pokyčiai Lietuvoje vaizduojami 39 paveiksle.



**39 pav.** Aktyvių NVO (visuomeninė organizacija, asociacija, labdaros ir paramos fondas) skaičiaus kaita Lietuvoje. Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Statistikos departamento duomenis: <http://db1.stat.gov.lt/statbank/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=M4010114&PLanguage=0&PXSI d=0&ShowNews=OFF>

39 paveiksle aiškiai matosi, kad nuo 2005 metų pradėjo ryškiai mažėti visuomeninių organizacijų skaičius ir pradėjo augti asociacijų skaičius. Tuo tarpu, labdaros ir paramos fondų skaičiaus išliko pastovus ir aiškios kaitos tendencijos identifikuoti negalime ( $R^2=0,0565$ ). Dabartiniu metu dominuojanti NVO teisinė forma yra asociacija. Visuomeninių organizacijų NVO skaičiaus mažėjimą ir asociacijų NVO skaičiaus didėjimą yra susijęs su tuo, kad 2004

metais nustojo veikti LR Visuomeninių organizacijų įstatymas ir visuomeninių organizacijų teisinę formą turėjusios NVO turėjo persiregistruoti į asociacijos teisinę formą. Bendras veikiančių NVO skaičius didėjo, todėl galima teigti, kad pilietinė visuomenė Lietuvoje stiprėjo. Visgi Rūta Žiliukaitė (2006: 40), besiremdamą visuomenės apklausų metu surinktais duomenimis teigia, kad „Nepaisant augančio nevyriausybinų organizacijų skaičiaus, gyventojų dalis, dalyvaujanti savanoriškoje veikloje, susijusioje su visuomeninėmis organizacijomis ir judėjimais, pagal apklausų duomenis išlieka reikšmingai nepasikeitusi. Vis dėlto tam tikrų teigiamų pokyčių gyventojų mobilizavimo savanoriškai veiklai srityje galima pastebėti: apie juos liudija į vietinių bendruomenių organizacijų veiklą įtraukiamų gyventojų skaičiaus pokyčiais, kurių nacionalinės apklausos dėl joms būdingos statistinės paklaidos neatspindi“.

Bet kurios organizacijos gyvybingumas priklauso nuo išteklių. Jeigu egzistuoja į atitinkamas organizacines formas išteklius nukreipiančios formalios ir neformalios institucijos, tada organizacijos yra aktyvios ir jos apskritai egzistuoja. Paprastai kalbant apie NVO dažniausiai yra akcentuojamas tik neformalių institucijų poveikis, tuo tarpu Vakarų šalyse formaliomis institucijomis viešieji ištekliai yra „plukdomi“ NVO vykdomai pilietinei veiklai finansuoti. Jeigu šalyje nėra neformalių institucijų, kurios nukreiptų dalį piliečių turimų išteklių (tiek „savanorišką“ veiklą, tiek finansinius išteklius) į NVO (kaip kad Lietuvoje), tada pilietinės visuomenės vystymas gali vykti tik per viešųjų išteklių nukreipimą formaliomis institucijomis NVO veiklai finansuoti (aišku jeigu pilietinės visuomenės plėtra yra visuomenės narių tikslas). Tuo tarpu, Lietuvoje NVO kaip pilietinės visuomenės vystytojų rėmimas vyko iš Vakarų šalių fondų<sup>148</sup>, o jiems

---

<sup>148</sup> Kaip teigia A. Guogis, D. Gudelis, A. Stasiukynas (2007: 47) „Pirmąjį nepriklausomos Lietuvos dešimtmetį nevyriausybinių organizacijos daugiausiai buvo remiamos tarptautinių fondų. Didelį vaidmenį, plėtojantis NVO sektoriui Lietuvoje suvaidino USAID, Atviros Lietuvos fondas, Baltijos – Amerikos partnerystės fondas, Europos Sąjungos *Phare* programa.

pasitraukus (kai Lietuva tapo ES nare), egzistuojantys NVO finansavimo šaltiniai yra skurdus<sup>149</sup>.

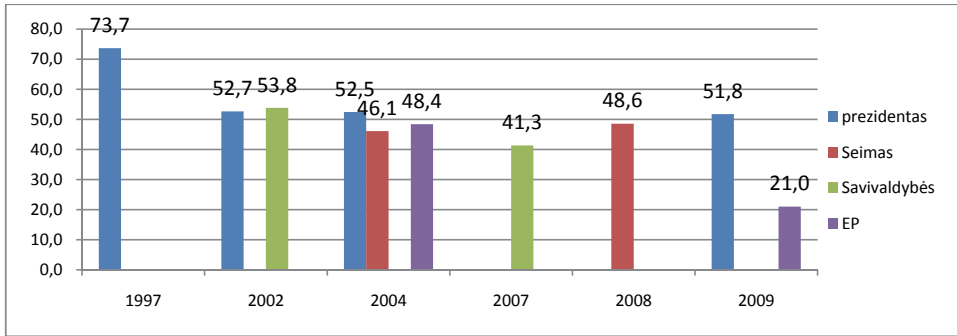
Reikia pažymėti, kad dalis NVO aktyviai veikia viešojo valdymo srityje. Laimutė Žalimienė (2009) kaip Lietuvoje didžiausią įtaką turinčias NVO nurodo neįgaliųjų NVO (Lietuvos neįgaliųjų draugija, Žmonių su negalia sąjunga, draugija Viltis ir t.t.), pagyvenusių žmonių organizacijos (Bočiai, Pagyvenusių žmonių sąjunga ir t.t.), šeimų interesus atstovaujanti NVO (Gausių šeimų bendrija). Ypač stiprios yra neįgaliųjų organizacijos ir tai yra susiję su tuo, kad neįgaliųjų organizacijos egzistavo sovietiniu periodu ir buvo aktyviai remiamos viešojo sektoriaus (Bagdonas 2001). Atkūrus nepriklausomybę, būtent neįgaliųjų organizacijos steigė palankią<sup>150</sup> politiką neįgaliesiems (Žalimienė 2009).

Kitas piliečių dalyvavimą steigiančių institucijų veiksmingumą parodantis rodiklis yra balsavimo teisę turinčių asmenų dalyvavimas rinkimuose. Jeigu asmuo jaučia, kad jo balsas yra svarbus, reikšmingas, jis eina balsuoti ir atvirksčiai. Balsavimo teisę turinčių ir rinkimuose dalyvavusių asmenų dalis vaizduojama 40 paveiksle.

---

<sup>149</sup> 2010 metais LRV patvirtintoje Nevyriausybinų organizacijų plėtros koncepcijos 18 punkte nurodoma, kad Lietuvoje nėra viešųjų lėšų nukreipimo NVO mechanizmo: *18.1. neatskirta NVO teisė siekti viešosios ar grupinės naudos, todėl visi paramos gavėjo statusą turintys juridiniai asmenys priskiriami prie tenkinančių viešąjį interesą; 18.2. lengvatos ir parama pasiekiamos daugeliui NVO, todėl lengvatų taikymo, kontrolės ir priežiūros galimybės yra ribotos; 18.3. nėra aiškių ir skaidrių NVO veiklos, joms dalyvaujant finansinės paramos ar viešųjų paslaugų pirkimo konkursuose, vertinimo kriterijų; 18.4. lėšomis ir lengvatomis, kurios skiriamos NVO, naudojasi valstybės ir savivaldybių įsteigtos įstaigos.*

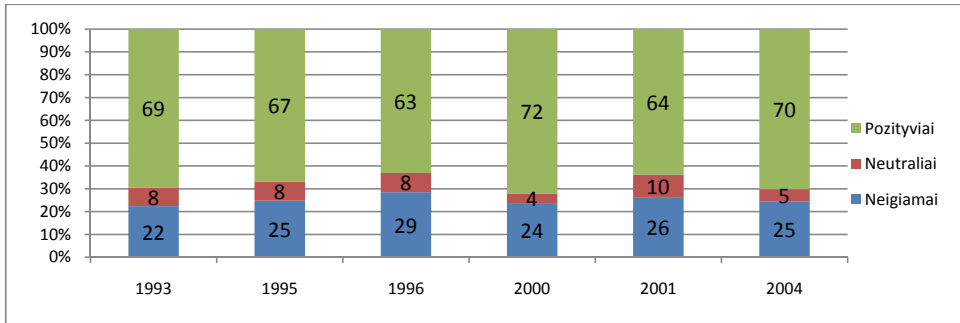
<sup>150</sup> „LR Invalidų socialinės integracijos įstatymas ir kiti teisės aktai sudarė palankias sąlygas invalidų visuomeninėms organizacijoms dalyvauti, kuriant atvirą ir demokratišką visuomenę. Joms suteikta teisė vykdyti ir remti invalidų medicininę, profesinę, socialinę reabilitaciją, organizuoti neįgaliųjų sportą, turizmą, kultūrinę veiklą, tarptautinį bendradarbiavimą, kontroliuoti šio įstatymo bei kitų neįgaliųjų visuomeninius santykius reguliuojančių įstatymų įgyvendinimą“ (Socialinis pranešimas 1998: 88).



**40 pav.** *Dalyvavusių rinkimuose ir balsavimo teisę turinčių asmenų santykis (procentais). Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Statistikos departamento duomenis.*

Nors duomenys apima santykinai mažą atvejų skaičių, tačiau lygindami balsavimo teisę turinčių asmenų ir dalyvavusiųjų rinkimuose skaičių matome, kad visuose (išskyrus seimo) rinkimuose galime stebėti mažėjantį dalyvavimą. Ypač ryškus šuolis žemyn yra atstovų į Europos parlamentą rinkimuose.

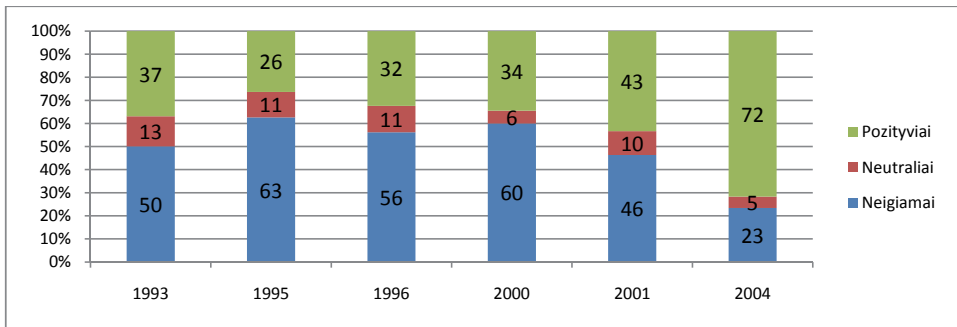
Kitas netiesioginis dalyvavimo politikos veiksmingumo rodiklis yra piliečių pasitenkinimas esama politine sistema. Jeigu piliečiai teigiamai vertina esamą politinę sistemą, galima teigti, kad jie jaučia esamos sistemos dalimis ir priešingai neigiami vertinimai rodo didesnę susvetimėjimo laipsnį. Pasitenkinimą esama politine sistema Lietuvoje indikuoja „nostalgiškų“ jausmų Sovietų sąjungos režimui pokyčiai. Kaip kito Sovietų sąjungos režimo (politinė ir ekonominė sistema) žlugimo vertinimas Lietuvos piliečių tarpe vaizduojama 41 paveiksle.



**41 pav.** *Komunistinio režimo žlugimo vertinimas Lietuvoje.* Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Rose, Richard; Munro, Neil; Gaidys, Vladas. Naujasis Baltijos barometras, 1993-2004 m. [Electronic resource]. Vilnius : Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų centras "Vilmorus", 2005. (NBB: Naujasis Baltijos barometras). Mode of access: Lithuanian Data Archive of HSS. Title in English: New Baltic Barometer, 1993-2004. Prieiga per: <http://www.lidata.eu>.

Žvelgdami į 41 paveikslą, negalime teigti, kad komunistinės režimo žlugimo vertinimai kito laike. Pozityviai komunistinio režimo žlugimą vertina apie 65 procentus respondentų ir aiškios pokyčių tendencijos vertinimuose nėra ( $R^2=0,0024$ ). Neigiamai komunistinio režimo žlugimą vertina apie 25 procentus respondentų ir aiškios pokyčių tendencijos vertinimuose nėra ( $R^2=0,0603$ ). Neutralūs komunistinio režimo žlugimui yra apie 8 procentus respondentų ir nėra aiškios vertinimų pokyčių tendencijos ( $R^2=0,0991$ ).

Kita rodiklių grupė yra susijusi su tuo kaip respondentai vertina esamos politinės ekonominės sistemos žlugimą. Jeigu piliečiai neigiamai vertina esamą politinę ekonominę sistemą (demokratinį kapitalizmą), tai jie jaučiaia susvetimėję arba svetimi esamos politinės ekonominės sistemos dalyviai. Piliečių demokratinio kapitalizmo sistemos žlugimo vertinimų pasiskirstymų kaita vaizduojama 42 paveiksle.



**42 pav.** Demokratinės kapitalistinės sistemos žlugimo vertinimas. Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Rose, Richard; Munro, Neil; Gaidys, Vladas. Naujasis Baltijos barometras, 1993-2004 m. [Electronic resource]. Vilnius : Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų centras "Vilmorus", 2005. (NBB: Naujasis Baltijos barometras). Mode of access: Lithuanian Data Archive of HSS. Title in English: New Baltic Barometer, 1993-2004. Prieiga per: <http://www.lidata.eu>.

Piliečių esamos politinės ekonominės sistemos žlugimo vertinimuose galima indikuoti tris tendencijas. Pirma, nuo nepriklausomybės pradžios didėjo žmonių, kurie pozityviai vertina esamos sistemos žlugimą, skaičius ( $R^2=0,5684$ ) ir 2004 metais sudarė 72 procentus respondentų. Be to, mažėjo neigiamai demokratinio kapitalizmo sistemos žlugimą vertinančių asmenų dalis ( $R^2=0,4464$ ) ir 2004 metais sudarė tik 23 procentus respondentų. Asmenų, kurie neutraliai vertino demokratinio kapitalizmo Lietuvoje žlugimą, skaičius mažėjo ( $R^2=0,6051$ ). Neutraliai arba „neapsisprendusiųjų“ piliečių skaičiaus mažėjimas iš dalies rodo, kad vis didesnė piliečių dalis gali aiškiai pasirinkti ir įvertinti esamą politinę sistemą.

Apibendrinat galima teigti, kad netiesiogiai ASP gavėjų ir jų organizacijų rodikliai neindikuoja institucijų sąlygojamo piliečių dalyvavimo Lietuvos ASP valdyme. NVO skaičiaus mažėjimas, aiškių pilietinės visuomenės organizacijų finansavimo mechanizmų nebuvimas, politinio aktyvumo mažėjimas, bei nepasitenkinimo esama politine sistema augimas indikuoja, kad dalyvavimą steigiančios institucijos nėra veiksmingos.

### **3.2.4. Apibendrinimas**

Žvelgiant į Lietuvos ASP sistemos valdymo pokyčius per sprendimų priėmimo, sprendimų įgyvendinimo ir dalyvavimo funkcijų paskirstymą matome, kad buvo pasiekti reikšmingi rezultatai sprendimų įgyvendinimo srityje, tuo tarpu sprendimų priėmimo ir dalyvavimo aspektai nors ir yra numatyti atskiruose institucijų rinkiniuose nėra Lietuvos ASP požymiai.

Tai, kad decentralizacija ir dalyvavimas netapo Lietuvos ASP dalimi, galime paaiškinti žvelgdami į kritinės konjunktūros metu buvusią formalių ir neformalių institucijų struktūrą, institucinių pokyčių tikslą ir pobūdį. Sprendimai nulėmę dabartinę ASP valdymo struktūrą buvo suformuoti pirmaisiais nepriklausomybės atkūrimo metais. Pirmiausia decentralizacija ir dalyvavimas nebuvo institucinių pokyčių tikslas, kuris atsispindėtų pirmuosiuose viešojo valdymo ir ASP valdymą steigiančiuose institucijose. Tai, kad sprendimų priėmimo funkcija nebuvo išskaidyta, galima sieti su tuo, kad atkūrus nepriklausomybę ir siekiant kuo greičiau pereiti prie kapitalizmo kaip ekonomikos organizavimo būdo buvo pasirinktas efektyviausias radikalių institucinių pokyčių (egzistuojančių išardymas – deinstitutionalizacija ir naujų diegimas - institucionalizacija) valdymo būdas – kai sprendimus priima ir įgyvendina centrinės valdžios organizacijos. Antra, centralizuotas viešasis valdymas buvo ta institucinė ir organizacinė struktūra, kurią Lietuva turėjo atkūrusi nepriklausomybę, todėl jos išlaikymas buvo pigesnis. Ir trečia, kaip rodo pilietinės visuomenės tyrimai, Lietuvoje nėra neformalių institucijų tinklo, kuris skatintų žmones dalyvauti ir būti pilietiškai aktyviems.

### **3.3. Rinkos tipo mechanizmas Lietuvos asmeninių socialinių paslaugų sistemoje**

RTM diegiami į viešąjį sektorių siekiant efektyvinti viešųjų resursų paskirstymą pasinaudojant konkurencijos mechanizmu. Lietuvos ASP galima identifikuoti veikiančius dviejų tipų RTM: viešuosius pirkimus ir tiesiogines



išmokas. Pirmoji skyriaus dalis bus skirta viešųjų pirkimų Lietuvos ASP steigiančių institucijų analizei. Antroji skyriaus dalis skirta tiesioginių išmokų Lietuvos ASP analizei.

### 3.3.1. Viešieji pirkimai

Atlikus teisės aktų analizę (priedas nr. 3) galima teigti, kad viešųjų pirkimų mechanizmo naudojimo prielaidos buvo sudaryto nuo pat Lietuvos ASP formavimo pradžios, tačiau tik 2006 metais pradėta steigti institucinė struktūra išplėtė šio mechanizmo naudojimą. Viešųjų pirkimų mechanizmą Lietuvos ASP steigiančių institucijų šaltiniai vaizduojami 43 paveiksle.

A																			Socialinė globos normos
																			Socialinių paslaugų finansavimo ir lėšų apskaičiavimo metodika
																			Valstybinių socialinės globos įstaigų reorganizavimo strategija
																			Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcija
																			Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas
																			Socialinių paslaugų įstatymas
																			Socialinių paslaugų įstatymas
																			Socialinės paramos koncepcija
																			Valstybinio užsakymo [...]
																			Valstybinio pirkimo [...]
																		Viešųjų pirkimų įstatymas	
R	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
																			Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas
																			Socialinių paslaugų finansavimo ir lėšų apskaičiavimo metodika

43 pav. Viešųjų pirkimų mechanizmą Lietuvos ASP steigiančių institucijų šaltiniai.

43 paveiksle vaizduojami viešųjų pirkimų mechanizmą Lietuvos ASP steigiančių institucijų šaltiniai.

Institucijos gali būti:

- atveriančios (A) – diegia viešųjų pirkimų mechanizmo naudojimą paskirstant viešuosius išteklius, skirtus ASP finansavimui;
- ribojančios (R) – riboja viešųjų pirkimų mechanizmo naudojimą paskirstant viešuosius išteklius, skirtus ASP finansavimui.

Skirtinga spalva žymi institucijų tarpusavio hierarchinius santykius.

### 3.3.1.1. Viešuosius pirkimas steigiančios institucijos

Viešųjų pirkimų mechanizmas Lietuvos ASP sistemoje buvo įdiegtas jau 1994 metais patvirtintoje Socialinės paramos koncepcijoje, kurios 36 straipsnyje konstatuojama: *Dažniausiai savivaldybės teikia bei perka (taip pat iš nevalstybinių organizacijų) paslaugas ir moka pašalpas.* Koncepcijos 42 straipsnyje detalizuojamas sutarčių sudarymo mechanizmas – viešieji pirkimai: *Savivaldybės konkurso tvarka sudaro su nevalstybinėmis organizacijomis socialinių paslaugų teikimo sutartis, kuriose nurodomi šalių įsipareigojimai ir atsakomybė. Nevalstybinių organizacijų veiklą šiuo atveju finansuoja bei kontroliuoja, ir ši veikla iš esmės sudaro valstybinės socialinės politikos dalį.* Viešųjų pirkimų mechanizmas į VSO buvo pradėtas diegti 1992 metais LRV patvirtinus Valstybinio užsakymo konkurso nuostatus. 1995 metais juos pakeitė LRV 1995 metais patvirtintos Valstybinio pirkimo laikinosios taisyklės. Tačiau ši viešųjų pirkimų institucinė struktūra buvo neefektyvi (Surantas 2002; Palidauskaitė, Ereminiatė 2010)

1996 metais priimamas LR Socialinių paslaugų įstatymas, kuriuo į Lietuvos ASP yra diegiami viešųjų pirkimų mechanizmas. Įstatymo 7 straipsnyje yra atskleidžiamas viešųjų pirkimų mechanizmo naudojimas sudarant sutartis su NVO: *1. Savivaldybė, organizuodama socialinių paslaugų teikimą, bendradarbiauja su kitomis savivaldybėmis, nevyriausybinėmis organizacijomis, religinėmis bendruomenėmis bei fiziniais ir juridiniais asmenimis, teikiančiais socialines paslaugas; 2. Su nevyriausybinėmis organizacijomis, religinėmis bendruomenėmis ir fiziniais bei juridiniais asmenimis, teikiančiais socialines paslaugas, savivaldybė konkurso keliu arba be jo gali sudaryti dvišalę sutartį dėl socialinių paslaugų teikimo sąlygų, kontrolės ir finansavimo. Tokia sutartis gali būti sudaryta su socialinių paslaugų gavėjo šeimos nariais ar giminėmis; 3. Nevyriausybinių organizacijos, religinės bendruomenės, fiziniai bei juridiniai asmenys, sudarę su savivaldybe dvišalę sutartį dėl socialinių paslaugų teikimo sąlygų, kontrolės ir finansavimo, kasmet atsiskaito savivaldybei už skirtų savivaldybės*

*lėšų panaudojimą. 1996 metais priimamas LR Viešojo pirkimo įstatymas, kurio 1 str. 1 dalyje yra institucionalizuojamas viešųjų pirkimų mechanizmo naudojimą VSO: Šis įstatymas reglamentuoja prekių, darbų, paslaugų viešąjį pirkimą už valstybės, savivaldybių biudžetų, valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto ir kitų valstybės fondų lėšas, už valstybės institucijų vardu gautą labdarą ar kitą paramą, kurią suteikęs subjektas nenurodo, kaip ją naudoti, taip pat už valstybės vardu gaunamas arba valstybės garantuojamas užsienio paskolas, jei sutartyse dėl jų panaudojimo nėra numatyta kitokių sąlygų, už įmonių, įstaigų ir organizacijų, finansuojamų iš valstybės, savivaldybių biudžetų bei valstybinių fondų, lėšas, gautas iš jų ūkinės veiklos arba nusavinus ar perleidus jų turtą. Audrius Surantas (2002) teigia: „tai buvo pirmasis šiuolaikinis viešuosius pirkimus reglamentuojantis teisės aktas, kuris buvo rengiamas pagal Jungtinių Tautų modelį, tačiau greitai laiku reikėjo keisti priimtą įstatymą, nes jo normos nebuvo suderintos su ES direktyvomis, bei egzistuojantys trūkumai, stabdė paties mechanizmo veikimą“. Kaip vieną iš neefektyvumo šaltinių, tyrinėtojai nurodo viešųjų pirkimų mechanizmą steigiančios institucinės struktūros kuriamas paskatas viešųjų pirkimų organizatoriams koncentruotis ties mažiausios kainos principu arba ties ekonominiu efektyvumu<sup>151</sup> (Palidaskaitė, Ereminaitė 2010). 2000 metais priimamas LR Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo 10 str. 3 dalyje nurodoma: *Savivaldybė organizuoja viešųjų paslaugų teikimą per esančius viešųjų paslaugų teikėjus (biudžetines ir viešąsias įstaigas, savivaldybės įmones, akcines bendroves ir kitus subjektus), steigdama naujus viešųjų paslaugų teikėjus (viešąsias ir kitas įstaigas bei įmones) arba sudarydama viešųjų paslaugų teikimo sutartis su fiziniais ir juridiniais asmenimis.**

---

<sup>151</sup> Be to, reikia pažymėti, kad viešųjų pirkimų mechanizmas turi įgimtą ydą – kuo yra sunkiau apibrėžti perkamo objekto savybes, tuo dėl augančių ribinių kaštų siekiant minimizuoti transakcinius kaštus (pavyzdžiui, VSO ir NVO pasirašo 1000 lapų paslaugų teikimo sutartį) didėja tikimybė, kad pasirinkimas nebus efektyviausias mokesčių mokėtojų ar paslaugų gavėjų atžvilgiu.

2002 metais LRV patvirtinama Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcija, kurioje yra išreikšti siekiai plėsti<sup>152</sup> viešųjų pirkimų mechanizmo naudojimą Lietuvos ASP. Koncepcijos 3.4. punkte konstatuojama, kad esamas viešųjų išteklių ASP finansuoti skirstymo mechanizmas yra neefektyvus: *esama įstaigų, teikiančių socialines paslaugas, finansavimo iš Lietuvos Respublikos biudžeto (savivaldybių biudžetų) tvarka neskatina efektyviai naudoto turimus išteklius, taupyti lėšas, užkerta kelią socialines paslaugas teikiančių įstaigų konkurencijai, nesudaro galimybių aktyviau į šį procesą įsitraukti nevyriausybinėms organizacijoms*. Siekiant efektyvinti viešųjų išteklių paskirstymą Koncepcijos 5.4. punkte siūloma skatinti socialinių paslaugų teikėjų konkurenciją, kas apima: 5.4.1. *keisti socialinių paslaugų finansavimo tvarką – finansuoti socialines paslaugas, o ne jas teikiančias įstaigas, laikantis bendro principo – socialinių paslaugų poreikio ir lygio priklausomai nuo sąnaudų nustatymo; 5.4.2. įdiegti paslaugų pirkimo modelį*. Reformos tikslai turėjo būti realizuoti naujame Socialinių paslaugų įstatyme, kur buvo norima įtvirtinti nuostatą, kad savivaldybė, kaip pagrindinis paslaugų organizatorius, pirmiausia pirktų paslaugas iš NVO ar privačių paslaugų teikėjų, o ne steigtų savo įstaigas (Žalimienė 2009).

2006 metais priimamas naujas LR Socialinių paslaugų įstatymas, kuriame atskiriami paslaugų teikėjai nuo paslaugų finansuotojų diegiant socialinių paslaugų teikėjų licencijavimo sistemą. Pagal Įstatymo 1 str. 4 dalyje nurodoma, kad socialinės globos teikėjas turi turėti teisę teikti socialinės globos paslaugas: *Socialinės globos įstaiga - šio įstatymo nustatyta tvarka turinti teisę teikti socialinę globą įmonė (akcinė bendrovė, uždaroji akcinė bendrovė, individuali įmonė), įstaiga (viešoji įstaiga, biudžetinė įstaiga), šeimyna*. 2007 metais LRV patvirtinto Socialinės globos normų aprašo 15

---

<sup>152</sup> Reikia pažymėti, kad kvazi rinkos plėtrai Lietuvos ASP paruošiamieji darbai buvo pradėti vykdyti jau 1999 metais. Tuo metu, LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija vykdė PHARE Consensus programos finansuojamą projektą „Socialinių paslaugų plėtojimo strategija Lietuvoje“, kurio tikslas buvo parengti socialinių paslaugų vystymo strategiją, atsižvelgiant į pokyčius Lietuvos socialinės paramos sistemoje (Socialinis pranešimas 1999). Projekte dirbant Lietuvos ir užsienio šalių ekspertams buvo parengtos rekomendacijos socialinių paslaugų plėtrai. Viena iš rekomendacijų buvo socialinių paslaugų rinkos kūrimas.

punkte nurodoma, kad jeigu socialinės globos įstaiga neatitinka socialinės globos normų, ji negali gauti viešųjų išteklių: *Jei socialinės globos įstaiga ar vaikus globojanti šeima teikia socialinę globą, neatitinkančią socialinės globos normų, ir po išpėjimų pašalinti neatitikimus per nustatytą terminą šių neatitikimų nepašalina, Socialinių paslaugų priežiūros departamentas sustabdo arba panaikina licenciją teikti socialinę globą, inicijuoja vaikus globojančios šeimos veiklos sustabdymą teisės aktų nustatyta tvarka, o tais atvejais, kai socialinės globos įstaiga ar vaikus globojanti šeima yra ir teisės aktų nustatyta tvarka paskirta asmens globėja (rūpintoja), – kreipiasi į savivaldybę, siūlydamas spręsti asmens globėjo (rūpintojo) pakeitimo ar globos (rūpybos) panaikinimo ir naujo globėjo (rūpintojo) paskyrimo klausimą.* Atskirus paslaugų teikėją ir paslaugų finansuotoją buvo diegiamos viešųjų išteklių paskirstymą reguliuojančios institucijos, kurios yra išreikštos 2006 metų LRV patvirtintoje Socialinių paslaugų finansavimo ir lėšų apskaičiavimo metodikoje (įsigaliojo nuo 2007 metų sausio 1 d.). Metodikoje yra nurodomi skirtingų ASP finansavimo šaltiniai (16 lentelė) ir sutarčių sudarymo būdai.

16 lentelė. ASP finansavimo šaltiniai ir lėšų struktūra pagal 2006 metais LRV patvirtintą Socialinių paslaugų finansavimo ir lėšų apskaičiavimo metodiką.

<b>Paslauga</b>	<b>Gavėjai</b>	<b>Finansavimo šaltiniai</b>
Bendrosios socialinės paslaugos ir socialinė priežiūra	senyvo amžiaus asmenims, suaugusiems asmenims su negalia, vaikams su negalia, socialinės rizikos vaikams, socialinės rizikos suaugusiems asmenims ir jų šeimoms	Savivaldybės biudžetai
Socialinė priežiūra	rizikos šeimoms	Savivaldybės biudžetai, specialioji tikslinė dotacija
Socialinė globa	senyvo amžiaus asmenims, suaugusiems asmenims su negalia, vaikams su negalia, socialinės rizikos vaikams, socialinės rizikos suaugusiems asmenims	Savivaldybės biudžetai
Socialinė globa	asmenys su sunkia negalia	Specialioji tikslinė dotacija
Socialinė globa	vaikams, kuriems nustatyta globa (rūpyba)	Valstybės biudžeto lėšos, Savivaldybės biudžeto lėšos

Metodikoje yra išskirti trys sutarčių tarp paslaugų finansuotojų ir paslaugų teikėjų sudarymo būdai. Pagal Metodikos 30 punktą savivaldybės turi naudoti viešųjų pirkimų mechanizmą: *Savivaldybė socialines paslaugas savo*

teritorijos gyventojams perka viešuosius pirkimus reglamentuojančių teisės aktų nustatyta tvarka. Pagal metodikos 31 punktą: *Savivaldybė gali finansuoti socialines paslaugas, vykdydama socialinių paslaugų programas.* Pagal metodikos 32 punktą: *Teikiančias trumpalaikę ar ilgalaikę socialinę globą socialinės globos įstaigas, parinktas atsižvelgiant į socialinės globos gavėjo interesus, savivaldybės finansuoja tiesiogiai sudarydamos sutartis dėl jos teritorijos gyventojų apgyvendinimo ir išlaikymo šiose įstaigose. Tiesiogiai finansuojamos ir kitos socialinių paslaugų įstaigos, kurių steigėjas (dalininkas) yra pati savivaldybė.* 30 ir 31 punkte nurodyti būdai išreiškia viešųjų pirkimų mechanizmą, tuo tarpu 32 punkte nurodytas krepšelių mechanizmas. Tačiau nuostata tiesiogiai finansuoti savivaldybių įstaigas, kurių dalininkas yra savivaldybės, stabdo ir riboja RTM naudojimą Lietuvos ASP.

Apibendrinant galima teigti, kad institucinės prielaidos viešųjų pirkimų mechanizmui naudoti Lietuvos ASP sistemoje buvo sudarytos nuo 1997 metų, tačiau šio mechanizmo naudojimas buvo paremtas savivaldybių „savanoriškumu“, tuo tarpu nuo 2006 metų sukurta institucinė struktūra „reikalauja“ naudoti viešųjų pirkimų mechanizmą.

### **3.3.1.2. Viešųjų pirkimų raiška**

Lietuvos ASP tyrėjai teigia, kad Lietuvoje kvazi rinkos dar tik pradeda veikti, nors institucinės prielaidos egzistavo jau anksčiau. Kvazi rinkų veikimą Lietuvoje sąlygojantys veiksniai buvo neveiksminga institucinė struktūra (paslaugų sistemoje nebuvo įdiegta kokybės identifikavimo ir apibrėžimo sistema, neatskirti paslaugų teikėjai nuo paslaugų finansuotojų) (Žalimienė 2009), istorinės ir kultūrinės kvazi rinkų naudojimo patirties (Žalimienė, Lazutka 2009), nebuvo tiksliai apibrėžta centrinės ir vietinės valdžios finansinė atsakomybė bei tarpusavio sąveikų valdymas (Guogis, Gudelis 2005), aiškios viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės strategijos ir politikos nebuvimas (Nakrošius 2008), paslaugų standartų nebuvimas ir savivaldybių nenoras ar negalėjimas numatyti lėšų paslaugų pirkimui (Socialinis pranešimas 2001;

2002). Be to, didžioji dalis Lietuvos ASP teikėjų turėjo biudžetinės įstaigos statusą<sup>153</sup> ir savivaldybės kaip pagrindiniai ASP organizatoriai Lietuvoje pasižymi menku finansiniu savarankiškumu<sup>154</sup>, todėl viešųjų pirkimų pagalba skirti ASP ištekliai sudarė maža dalį.

Siekiant įvertinti viešųjų pirkimų mechanizmo raišką Lietuvos ASP reikalingi duomenys apie VSO vykdytus viešųjų pirkimų konkursus, tačiau šie duomenys yra nepasiekiami<sup>155</sup>. Visgi remdamiesi viešųjų pirkimų mechanizmo diegimo Lietuvos ASP analize galime teigti, kad viešųjų pirkimų mechanizmo platų naudojimą Lietuvos ASP steigianti institucinė struktūra buvo pradėta formuoti nuo 2006 metų ir turėtų pradėti veikti nuo 2013 metų sausio 1 d. (įsigaliojus LR Socialinių paslaugų įstatymo normoms, kurios reglamentuoja socialinės globos įstaigų licencijavimą).

Galima bandyti įvertinti kaip diegiama kvazi rinkų institucinės struktūra Lietuvos ASP veiks. Diegiant kvazi rinkas siekiama pasinaudoti konkurencijos mechanizmo teikiamais pranašumais. Tam, kad veiktų konkurencijos mechanizmas, turi būti daug paslaugas galinčių ir norinčių teikti organizacijų. Pirmiausia galima teigti, kad formuojamos kvazi rinkos pasiūla nėra elastinga – didelių pradinių kaštų reikalauja įėjimas į kvazi rinką (organizacijos turi atitikti socialinės globos normas; nelaimėjus VSO užsakymų reikalingi ištekliai organizacijos išlaikymui). Antra, įdiegtas ASP finansavimo mechanizmas sudaro išskirtines sąlygas VSO teikiančioms ASP. Savivaldybėms priklausančios socialinė globos įstaigos yra finansuojamos tiesiogiai, be konkurso organizavimo pagal Socialinių paslaugų finansavimo ir lėšų apskaičiavimo metodikos 32 punktą. Kadangi didžioji dalis ASP teikėjų priklauso savivaldybėms arba savivaldybės yra jų dalininkai, todėl galima teigti, kad konkurencijos mechanizmas paveiks nedidelę ASP teikėjų dalį.

---

<sup>153</sup> Nuo 2004 metų SADM įsakymu Dėl valstybinių socialinės globos įstaigų reorganizavimo strategijos patvirtinimo, biudžetinės įstaigos reorganizuojamos į viešąsias įstaigas ir tai grindžiama siekiu efektyviau naudoti valstybės biudžeto lėšas.

<sup>154</sup> Savivaldybių biudžetų pajamų nustatyto metodikos įstatymas

<sup>155</sup> Visos VSO naudojančios viešųjų pirkimų mechanizmą metų pabaigoje siunčia ataskaitas apie vykdytus viešuosius pirkimus Viešųjų pirkimų tarnybai. Viešųjų pirkimų tarnyba informacijos apie VSO vykdytus viešuosius pirkimus neteikia.

Apibendrinant galima teigti, kad viešųjų pirkimų diegimą ir plėtrą Lietuvos ASP steigianti institucinė struktūra buvo suformuota 2006 metais ir pradės veikti 2013 metais. Tačiau dėl aukštų įėjimo į Lietuvos ASP kvazi rinką kaštų ir viešųjų išteklių skirstymo ASP teikėjams mechanizmo, galima prognozuoti, kad formuojamos kvazi rinkos institucijos nesukurs konkurencijos tarp paslaugų teikėjų, tačiau gali skatinti egzistuojančius ASP teikėjus kokybiškiau ir efektyviau dirbti (plačiau 3.5. skyrius).

### 3.3.2. Tiesioginės išmokos

Tiesioginių išmokų mechanizmo naudojimas yra susijęs su siekiu efektyviau paskirstyti viešąsias lėšas, skirtas ASP finansavimui. Teigiama, kad tam tikros ASP gavėjų grupės geria žino savo specialiuosius poreikius ir juos tenkinančias priemones, todėl šios ASP grupės nariai gali savarankiškai skirti jiems paskirtą viešųjų išteklių dalį. Be to, toks viešųjų išteklių skirstymo mechanizmas skatina ASP teikėjų konkurenciją, nes susiduria su labai gerai informuotu paslaugų vartotoju.

Atlikus teisės aktų analizę (priedas nr. 3) galima teigti, kad Lietuvos ASP yra įdiegtas tiesioginių išmokų mechanizmas, tačiau šis mechanizmas nėra plačiai naudojamas ir tai pirmiausia yra susiję su specifine šio mechanizmo funkcija Lietuvos ASP. Tiesioginių išmokų mechanizmą Lietuvos ASP steigiančių institucijų šaltiniai vaizduojami 44 paveiksle.

A											Mokėjimo už socialines paslaugas tvarkos aprašas				
	Socialinių paslaugų katalogas														
	Socialinių paslaugų įstatymas										Socialinių paslaugų įstatymas				
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
R	Socialinių paslaugų katalogas														

44 pav. Tiesioginių išmokų mechanizmą Lietuvos ASP steigiančių institucijų šaltiniai.

44 paveiksle vaizduojami tiesioginių išmokų mechanizmą Lietuvos ASP steigiančių institucijų šaltiniai.



Institucijos gali būti:

- atveriančios (A) – diegia tiesioginių išmokų mechanizmo naudojimą paskirstant ASP finansavimui skirtus viešuosius išteklius;
- ribojančios (R) – riboja tiesioginių išmokų mechanizmo naudojimą paskirstant ASP finansavimui skirtus viešuosius išteklius.

Skirtinga spalva žymi institucijų tarpusavio hierarchinius santykius.

### **3.3.2.1. Tiesiogines išmokas steigiančios institucijos**

Tiesioginės išmokos Lietuvos ASP yra steigiamos 1996 metais priimtame LR Socialinių paslaugų įstatyme, kurio 5 str. 2 dalyje išskiriant bendrųjų solinių paslaugų rūšis yra įvardinamos globos pinigų sąvoka: *Bendrosios socialinės paslaugos yra tiesiogiai teikiamos paslaugos, t.y.: 1) informacijos teikimas ir konsultavimas; 2) pagalba namuose; 3) slauga namuose; 4) globos pinigai - pinigai, skirti sumokėti už suteiktas socialines paslaugas.* Įstatymo 5 str. 3 dalyje nurodoma globos pinigų funkcija: *Globos pinigai gali būti paskirti asmenims, kurie juos gali panaudoti apsirūpindami socialinėmis paslaugomis.* Globos pinigų naudojimas Lietuvos ASP yra detalizuojamas LR Socialinių paslaugų įstatymo nuostatas detalizuojančiuose poįstatyminiuose teisės aktuose. 1998 metais LR SADM patvirtinto Socialinių paslaugų katalogo 3.2.3. punkte yra pateikiamas globos pinigų apibrėžimas: *Tai griežtai apibrėžtą paskirtį turintys pinigai, skirti sumokėti už suteiktas pagalbos namuose paslaugas.* Kataloge globos pinigų veikimo laukas susiaurinamas iki pagalbos namuose paslaugų, reliatyviai mažos ASP sistemos dalies. Be to, pats globos pinigų naudojimas yra susietas su siekiu kompensuoti neišvystytos socialinių paslaugų infrastruktūros pasekmes: *Globos (slaugos) pinigų tikslas - pašalpos forma atlyginti (kompensuoti) globai ar slaugai reikalingus kaštus ar jų dalį, kad globos reikalingam asmeniui užtikrintų būtiną pagalbą, taip pat sudarytų galimybes gyventi savarankiškai. Globos pinigų esmė - bendruomenėse, kuriose nėra pakankamai išvystyta socialinių paslaugų sistema, kompensuoti*

*klientams jų išlaidas, kurios atsiranda klientams patiems organizuojant savo aptarnavimą. Globos pinigai mokami asmeniui tais atvejais, kai socialinių paslaugų gavėjui dėl objektyvių priežasčių negalima tiesiogiai suteikti pagalbos ar slaugos namuose paslaugų, atsižvelgiant į asmens sveikatos būklę, paslaugų poreikį ir rūšis, gaunamas pajamas, šeimyninę padėtį. Globos pinigai gali būti naudojami tik apmokėti už pagalbos ar slaugos namuose paslaugas. Tuo tarpu, Vakarų šalyse tiesioginės išmokos naudojamos siekiant kurti konkurenciją tarp paslaugų teikėjų ir taip užtikrinti paslaugų gavėjo gaunamų paslaugų kokybę, bei optimizuoti resursų paskirstymą.*

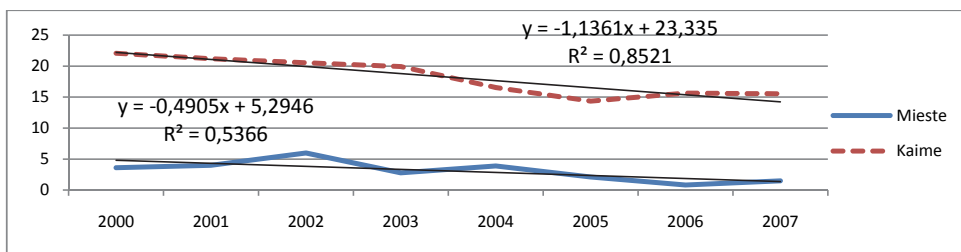
2006 metų Socialinių paslaugų įstatymas praplečia tiesioginių išmokų mechanizmo naudojimą. Įstatymo 9 str. 1 dalyje nurodoma, kad pagalbos pinigai gali būti naudojami keičiant bendrųjų paslaugų teikimą: *Atskirais savivaldybės nustatytais atvejais, kai bendrąsias socialines paslaugas ir socialinę priežiūrą asmeniui (šeimai) yra veiksmingiau organizuoti pinigais, šios paslaugos gali būti keičiamos į piniginę išmoką – pagalbos pinigus.* Įstatyme keičiama ir tiesioginės išmokas Lietuvos ASP indikuojanti sąvoka – vietoj *globos pinigų*, vartojama *pagalbos pinigai*. Pagalbos pinigų veikimo mechanizmas detalizuojamas 2006 metais LRV patvirtintame Mokėjimo už socialines paslaugas tvarkos apraše. Aprašo 24 punkte nurodoma, kad pagalbos pinigai gali būti alternatyva bendrosioms socialinėms paslaugoms ir socialinei priežiūrai: *Pagalbos pinigai skiriami asmeniui (šeimai) susimokėti už pagalbą, savo pobūdžiu analogišką bendrosioms socialinėms paslaugoms ar socialinei priežiūrai, kurią asmeniui (šeimai) gali suteikti kiti asmenys.*

Visgi tiesioginių išmokų mechanizmo Lietuvos ASP veikimas yra ribotas. Jis yra susijęs tik su neformalaus sektoriaus teikiamomis paslaugomis, analogiškomis bendrosioms socialinėms paslaugoms ir socialinei priežiūrai. Tuo tarpu asmuo negali pagalbos pinigų naudoti socialinei globai ir kitų sektorių organizacijų teikiamoms paslaugoms finansuoti.

### 3.3.2.2. Tiesioginių išmokų raiška

Geriausias kvazi rinkų ir konkrečiai kiekvieno RTM naudojimo paskirstant ASP resursus rodiklis būtų viešųjų išteklių, skirtų ASP finansuoti, paskirstymas RTM pagalba. Oficialios statistikos šaltiniai pateikia duomenis tik apie – tiesioginių išmokų arba pagalbos pinigų gavėjų skaičiaus pokyčius.

Siekdami įvertinti pagalbos pinigų arba tiesioginių išmokų naudojimą, galime pažvelgti kokią dalį pagalbos pinigų gavėjų skaičius sudaro tarp visų pagalbos namuose paslaugų gavėjų, nes didžioji dalis pagalbos pinigų yra skiriama būtent pagalbos namuose paslaugų kompensavimui. Pagalbos pinigų gavėjų dalis lyginat su pagalbos namuose gavėjų skaičiumi priklausomai nuo teikimo vietos vaizduojama 45 paveiksle.



45 pav. Pagalbos pinigų gavėjų skaičius lyginant su paslaugų namuose gavėjų skaičiumi mieste ir kaime (procentais). Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Statistikos departamento duomenis: <http://db1.stat.gov.lt/statbank/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=M3161001&PLanguage=0&PXSID=0&ShowNews=OFF>

Žvelgdami į 45 paveikslą matome, kad tiesioginių išmokų gavėjų skaičius lyginant su paslaugas namuose ir slaugos paslaugas gaunančiais asmenimis mažėja. Ryškesnė pagalbos pinigų gavėjų skaičiaus mažėjimo tendencija yra kaime ( $R^2=0,8521$ ), nei mieste ( $R^2=0,5366$ ). Be to, pagalbos pinigų gavėjai sudaro santykinai mažą ASP gavėjų dalį lyginant su paslaugų namuose gavėjų dalimi. Tai, kad tiesioginės išmokos arba pagalbos pinigai netapo svarbiu ASP resursų skirstymo įrankiu, L. Žalimienė (2009) sieja su galimybių rinktis paslaugų teikėją nebuvimu, paslaugų teikėjų skurdžia įvairove. Be to

egzistuoja skirtumai tarp pagalbos pinigų gavėjų mieste ir kaime. Mieste pagalbos pinigų gavėjų dalis lyginant su paslaugų namuose gavėjais yra mažesnė nei kaime apie penkis kartus. Šį pagalbos pinigų gavėjų skirtumą tarp miesto ir kaimo galime sieti su tuo, kad pati pagalbos pinigų funkcija yra „kompensuoti“ viešojo sektoriaus pagalbos namuose infrastruktūros trūkumus, bet ne viešųjų išteklių paskirstymo efektyvinimas naudojant rinkos mechanizmą.

Apibendrinant galima teigti, kad tiesioginių išmokų mechanizmo vaidmuo viešųjų išteklių paskirstyme Lietuvos ASP yra menkas ir tai galima sieti tiek su galimybių rinktis paslaugos teikėją nebuvimu, tiek su pačia tiesioginių išmokų/pagalbos pinigų funkcija - kompensuoti neišvystytą ASP infrastruktūrą kaimo vietovėse.

### **3.3.3. Apibendrinimas**

Lietuvos ASP galima identifikuoti du RTM – viešuosius pirkimus ir tiesiogines išmokas (pagalbos/globos pinigus). Viešųjų pirkimų mechanizmo veikimo sąlygos Lietuvos ASP buvo sudarytos nuo 1997 metų, tačiau trūko paskatų jį aktyviai naudoti. Nuo 2006 metų priimant ASP resursų paskirstymo mechanizmus reformuojančias institucijas, buvo sudarytos sąlygos plėstis viešųjų pirkimų mechanizmui ASP. Tiesioginių išmokų mechanizmas Lietuvos ASP neatlieka reikšmingo vaidmens. Institucinė struktūra mechanizmo veikimui buvo sudaryta jau 1996 metais, tačiau nuo 2000 metų pagalbos pinigų gavėjų skaičius mažėjo. Ką galima aiškinti tuo, kad pagalbos pinigai nėra institucionalizuoti kaip išteklius paskirstantis mechanizmas, bet kaip neišvystytos ASP infrastruktūros kaimo regionuose kompensacijos būdas.

### **3.4. Deinstitutionalizacija ir savarankiškumą palaikančios asmeninės socialinės paslaugos**

Lietuvos ASP deinstitutionalizacija<sup>156</sup> reiškia – sąlygų sudarymą ASP gavėjui kuo ilgiau gyventi savo namuose, neplečiant stacionarių paslaugų įstaigų tinklo (Žalimienė 2003: 39). Kitaip tariant, deinstitutionalizacija apima asmenų, turinčių ribotą savarankiškumą, nukreipimo į stipriai asmens savarankiškumą ribojančias organizacijas ribojimą, bei asmens savarankiškumą palaikančių ASP plėtrą.

Pirmoje skyriaus dalyje siekiama pažvelgti kaip buvo (ir ar buvo) ardomos asmens savarankiškumą ribojančios organizacinės struktūrą palaikančios institucijos ir kokie buvo pasiekti rezultatai. Antroje skyriaus dalyje bus siekiama pažvelgti kaip buvo vystoma asmens savarankiškumą palaikančių ASP institucinė ir organizacinė struktūra.

#### **3.4.1. Deinstitutionalizacija**

Lietuva, atkūrusi nepriklausomybę, įvykdė radikalias ekonomines ir politines reformas, tuo tarpu ASP sistema buvo reformuojama laipsniškai<sup>157</sup>. Iš sovietinio periodo Lietuva paveldėjo ASP, kurią sudarė išimtinai stacionarias ASP teikiančios įstaigos, hierarchinis organizacijų ir paslaugų gavėjų valdymo būdas, darbuotojai, neturintys atitinkamo žmogiškojo kapitalo, bei šią sistemą palaikančios formalios ir neformalios institucijos. Atlikus teisės aktų analizę (priedas nr. 4) galima teigti, kad radikali deinstitutionalizacija nebuvo politinių

---

<sup>156</sup> Deinstitutionalizacijos sąvoka pirmą kartą Lietuvos ASP reglamentuojančiuose teisės aktuose apibrėžta 2000 metais patvirtintame Socialinių paslaugų katalogo 3 punkte nurodoma: *deinstitutionalizacija – stacionarių globos įstaigų laipsniškas restruktūrizavimas ir institucinei globai alternatyvių socialinių programų rengimas ir įgyvendinimas bendruomenėje*. Čia deinstitutionalizacija suprantama, kaip *laipsniškas* esamos sistemos pertvarkymas ir bendruomeninių paslaugų plėtra.

<sup>157</sup> Galbūt radikalių reformų nevykdymą galima paaiškinti atitinkamų žinių, patirties bei resursų neturėjimu, tačiau tą patį galima pasakyti ir apie vykdytą ekonominę šoko terapiją.

sprendimų tikslas – paveldėta ASP buvo reformuojama siekiant ją padaryti atviresnę, kokybiškesnę. ardančios institucijos vaizduojamos 46 paveiksle.

A											Globos normų aprašas									
											Socialinių paslaugų planavimo metodika									
											LR Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymas									
											Valstybinių socialinės globos įstaigų reorganizavimo strategija									
											Nacionalinė žmonių su negalia socialinės integracijos 2003-2012 metais programa									
											Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcija									
											Socialinių paslaugų namuose plėtojimo kryptys; Stacionariųjų globos įstaigų darbo efektyvumo didinimo nuostatos									
											LR Socialinių paslaugų įstatymas									
											Socialinės paramos koncepcija									
											Dėl LRV veiklos krypčių gerinant globos ir rūpybos įstaigų darbą									
		91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09
R	Invalidių socialinės integracijos įstatymas																			
											Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas									

**46 pav.** Savarankiškumą ribojančios ASP ardančių institucijų šaltiniai.

46 paveiksle vaizduojami savarankiškumą ribojančių ASP išardančių institucijų šaltiniai.

Institucijos gali būti:

- atveriančios (A) – ardo savarankiškumą ribojantį ASP teikimą;
- ribojančios (R) – išlaiko savarankiškumą ribojantį ASP teikimą.

Skirtinga spalva žymi institucijų tarpusavio hierarchinius santykius.

### 3.4.1.1 Deinstitutionalizaciją steigiančios institucijos

Pirmosios paveldėtos ASP deinstitutionalizaciją steigiančios institucijos buvo išreikštos 1991 metais LRV nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos krypčių gerinant globos ir rūpybos įstaigų darbą“. Nutarimo 1 punkte nurodoma: *Pritarti Socialinės apsaugos ministerijos, visuomeninių organizacijų pasiūlymams visokeriopai priartinti socialinę paramą jos reikalingiems žmonėms prie jų nuolatinės gyvenamosios vietos. Tuo tikslu: decentralizuoti globos įstaigų valdymą ir tolesnį jų plėtojimą; skatinti ir remti visuomeninių, religinių organizacijų bei judėjimų, privačių asmenų iniciatyvą steigti globos įstaigas bei kitaip plėtoti socialinę globą, rūpybą ir*

*šalpa; sudaryti sąlygas auginti ir lavinti vaikus invalidus šeimose; nutraukti didelių pensijų projektavimą ir statybą, tobulinti projektuojamų ir steigiamų globos įstaigų teritorinį paskirstymą.* Didelės ir teritoriškai atskirtos įstaigos riboja ASP gavėjo savarankiškumą, todėl jų atsisakymas rodo poslinkį link „savarankiškumo“ politikos. Be to dokumente yra institucijos, kurios atveria galimybes specialiuosius poreikius turintiems asmenims išlikti savarankiškiems.

Lietuvos ASP institucinės struktūros gairės pateiktos 1994 metais LRV patvirtintoje Socialinės paramos koncepcijoje, kurios 10.3. punkte nurodomas socialinės integracijos tikslas kaip vienas iš socialinės paramos organizavimo principų: *remiamiems asmenims turi būti sudarytos socialinės integracijos sąlygos, kad jie taptų visiškai arba iš dalies savarankiški* (10.3.). Koncepcijos 10.4. punkte nurodoma, kad savarankiškumą palaikančios ASP yra pranašesnės savarankiškumą ribojančias: *Parama gyvenamojoje vietoje pranašesnė už centralizuotą, pirmenybė teikiama šeimos globai, o ne institucijų paramai.* Pagal Koncepcijos 26 punktą išreiškiamas siekis pritaikyti esamą institucinę ir organizacinę stacionarios globos sistemą: *Stacionarinė globa - visapusiška priežiūra tam tikrose įstaigose: vaikų namuose, specialiuose vaikų invalidų namuose, pagalbinėse mokyklose, nakvynės namuose, senų žmonių namuose, psichoneurologiniuose pensionuose, slaugos namuose. Būtina pertvarkyti šias globos įstaigas (vaikų namai, specialieji vaikų invalidų namai, pagalbinės mokyklos, nakvynės namai, senų žmonių namai, psichoneurologiniai pensionatai, slaugos namai), gerinti jose gyvenimo sąlygas. Bendruomenės turėtų steigti mažesnes įvairios paskirties globos įstaigas. Tam galėtų būti naudojamos palaisvintos stacionarinės sveikatos apsaugos ir kitos įstaigos.*

1996 metais priimtame LR Socialinių paslaugų įstatymo 2 str. 3 dalyje yra galutinis socialinių paslaugų tikslas yra asmens socialinė integracija: *Galutinis socialinių paslaugų tikslas - grąžinti asmenims gebėjimą pasirūpinti savimi ir integruotis visuomenėje.* Įstatymo normos yra detalizuojamos poįstatyminiuose teisės aktuose. 1998 metais LR SADM patvirtintų Socialinių paslaugų namuose plėtojimo kryptių bendrojoje dalyje nurodoma, kad viena iš

tinkamiausių priemonių užtikrinant pagyvenusių žmonių savarankiškumą yra socialinės paslaugos namuose: *1999 metų paskelbimas Lietuvoje Pagyvenusių žmonių metais įpareigoja mus rengti ir įgyvendinti pažangiausias, labiausiai tinkančias seniems žmonėms socialines programas. Minėtų programų pagrindinis principas yra teikti žmogui tokią socialinę paramą, kuri suteiktų galimybę jam kuo ilgiau išlikti savo namuose ir turėti pakankamą savarankiškumo laipsnį. Todėl viena iš labiausiai tinkamų socialinių paslaugų rūšių seniems žmonėms ir žmonėms su negale yra socialinės paslaugos namuose.* Krypčių socialinių paslaugų namuose plėtojimo nuostatose prioritetas teikiamas paslaugoms namuose: *Į stacionarią socialinės globos įstaigą žmogus turi būti nukreipiamas tik tuomet, kai teikiamos socialinės paslaugos namuose yra neefektyvios ir neužtikrina jam reikiamo savarankiškumo laipsnio.* 1998 metais LR SADM patvirtintų Stacionarių globos įstaigų darbo efektyvumo didinimo nuostatos, kuriose esama stacionarios globos sistemą siekiama adaptuoti prie naujai pakitusios socialinės aplinkos: *1. Tęsti pradėtą stacionarių globos įstaigų decentralizaciją, priartinant globos įstaigas prie gyvenamųjų vietų ir stengiantis kuo ilgiau išlaikyti žmogų jam įprastoje bendruomenėje. 2. Stacionariose globos įstaigose apgyvendinti tik tuos žmones, kuriems būtinos stacionarios socialinės paslaugos (kai socialinių paslaugų negalima suteikti bendruomeninių paslaugų tinkle arba tos paslaugos yra neefektyvios). Svarbu užtikrinti stacionarių paslaugų reikalingiems gyventojams vienodą stacionarių globos įstaigų prieinamumą. 3. Skatinti stacionarių globos įstaigų integraciją į bendruomeninių socialinių ir sveikatos priežiūros paslaugų infrastruktūrą. 4. Neteigti didelių stacionarių globos įstaigų, o esamose vykdyti pertvarkos projektus. Taikyti gyventojų savarankiškumą skatinančius ugdymo metodus, grupinio gyvenimo formas, atsižvelgiant į gyventojų amžiaus grupes, specialius poreikius. 5. Stacionariose globos įstaigose diegti komandinio darbo principą, rengiant ir įgyvendinant individualias ar grupines gyventojų reabilitacijos programas. 6. Stacionarių globos įstaigų finansavimui taikyti metodus,*



*skatinančius tobulinti stacionarių globos įstaigų veiklą ir diegti pažangius darbo metodus.*

2002 metais LRV patvirtintoje Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcijos 3.3. punkte nurodoma, kad dalis asmenų gaunančių stacionarios globos įstaigas gali savarankiškai gyventi: *savivaldybės ir apskričių viršininkai, organizuodami socialinių paslaugų teikimą, pirmenybę teikia stacionariai globai. Stacionariose įstaigose gyvena dalis asmenų, kurie sugebėtų savarankiškai gyventi savo namuose, gaudami bendrąsias socialines paslaugas. Ne visada tiksliai nustatoma, kokių socialinių paslaugų reikia asmeniui, todėl jos ne visada paskiriamos pagrįstai.* Įgyvendinant Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepciją 2002 metais LRV patvirtintoje Valstybinių socialinės globos įstaigų reorganizavimo strategijos 6. punkte nurodomos valstybinių globos įstaigų reorganizavimo kryptys: *6.1. globos įstaigas integruojant į bendrą socialinių paslaugų teikimo sistemą; 6.2. įvertinant globos įstaigose teikiamų paslaugų kokybę ir jas gerinant; 6.3. racionaliau naudojant valstybės biudžeto lėšas.* Galima teikti, kad esamas globos įstaigas siekiama pritaikyti bendruomeninėmis paslaugomis grįstai Lietuvos ASP.

2002 metais LRV patvirtintos Nacionalinės žmonių su negalia socialinės integracijos 2003-2012 metais programos 25.7. punkte vienas iš programos pasiekimo rodiklių yra: *decentralizuotas socialinių paslaugų teikimas, sukurti alternatyvūs socialinės globos paslaugų pirkimo modeliai, atsiradusi socialinių paslaugų rinka, gerinama socialinių paslaugų kokybė, plečiamas savivaldybėse bendruomeninių socialinių paslaugų tinklas, palaipsniui teikiamų stacionarių socialinių paslaugų mažinimas, nevyriausybinių organizacijų įtraukimas į socialinių paslaugų teikimą bendruomenėje.* 2004 metais priimamas LR Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymas, kuris „sudarė prielaidas plėsti paslaugų įvairovę neįgaliesiems, ypatingą dėmesį skiriant naujam socialinių paslaugų tipui – socialinės reabilitacijos paslaugoms“ (Žalimienė 2009: 15). Tyrėja teigia, kad šis įstatymas padėjo „įveikti“ senosios 1991 metų LR Invalidų socialinės

integracijos įstatymo kultūrą. Įstatymo 3 str. 5 punkte įtvirtintas vienas iš pagrindinių neįgaliųjų socialinės integracijos principų: *savarankiškumo ir pasirinkimo laisvės užtikrinimo - neįgalieji nuolat skatinami būti savarankiški*. Ši nuostata rodo „negalėjimo“ politikos, kuria buvo grįstas 1991 metais priimtas LR Invalidų socialinės integracijos įstatymas, pakeitimą „savarankiškumo“ politika. LR Invalidų socialinės integracijos įstatymo 3 str. 1 asmuo, kuris negali savarankiškai pasirūpinti savimi yra įvardinamas invalidu<sup>158</sup>: *Invalidumas yra tokia kompetetingų įstaigų nustatyta asmens būklė, kai šis dėl įgimtų ar įgytų fizinių ar psichinių trūkumų visai arba iš dalies negali pasirūpinti savo asmeniniu ir socialiniu gyvenimu, įgyvendinti savo teisių ir vykdyti pareigų*. Tuo tarpu, LR Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatyme asmuo, kuris savarankiškai negali pasirūpinti savimi yra įvardinamas neįgaliuoju<sup>159</sup>: *Neįgalumas - dėl asmens kūno sandaros ir funkcijų sutrikimo bei nepalankių aplinkos veiksnių sąveikos atsiradęs ilgalaikis sveikatos būklės pablogėjimas, dalyvavimo visuomenės gyvenime ir veiklos galimybių sumažėjimas*.

2006 metais priimamas naujas LR Socialinių paslaugų įstatymas, kurio 3 str. 1 dalyje pateiktame socialinių paslaugų apibrėžime pabrėžiamas asmens savarankiškumas: *Socialinės paslaugos yra paslaugos, kuriomis suteikiama pagalba asmeniui (šeimai), dėl amžiaus, neįgalumo, socialinių problemų iš dalies ar visiškai neturinčiam, neįgijusiam arba praradusiam gebėjimus ar galimybes savarankiškai rūpintis asmeniniu (šeimos) gyvenimu ir dalyvauti visuomenės gyvenime*. Įstatymo 3 str. 2 dalyje apibrėžiama socialinių paslaugų teikimo funkcija: *Socialinių paslaugų tikslas sudaryti sąlygas asmeniui (šeimai) ugdyti ar stiprinti gebėjimus ir galimybes savarankiškai spręsti savo socialines problemas, palaikyti socialinius ryšius su visuomene, taip pat padėti įveikti socialinę atskirtį*. Savarankiškumo užtikrinimas ir palaikymas kaip

---

<sup>158</sup> Žodžio invalidas (angl.: *invalid*) tikslesnis vertimas į lietuvių kalbą būtų *neefektyvus, netinkamas* visuomenės narys, kuriuo rūpintis skatina socialinės normos, tačiau į tokį asmenį žvelgiama kaip į naštą.

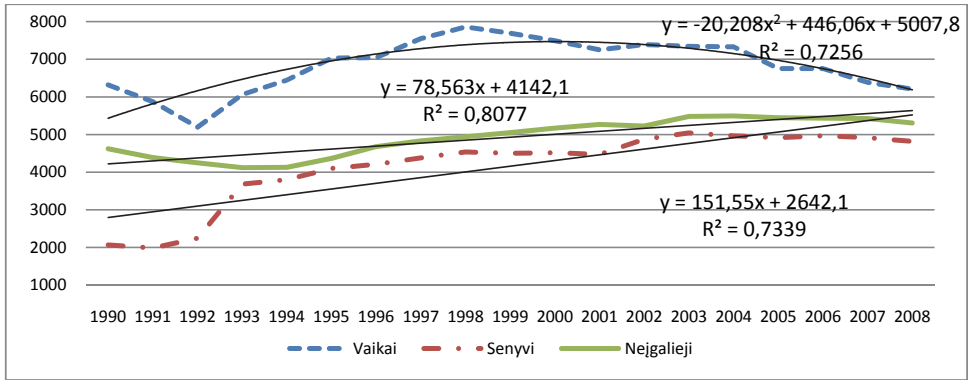
<sup>159</sup> Žodis neįgalusis (angl.: *disabled*) reiškia *neturintis galios, neturintis pajėgumo* visuomenės narys, kurio galias, pajėgumą galima vystyti ar kompensuoti.

pagrindinis ASP tikslas detalizuojamas įstatymo normas detalizuojančiuose poįstatyminiuose teisės aktuose. 2007 metais LRV patvirtintoje Socialinių paslaugų planavimo metodikos 4.2. punkte nurodoma, kad vienas iš socialinių paslaugų proceso planavimo tikslų yra asmens savarankiškumas: *užtikrinti asmens priklausomumo (nesavarankiškumo) prevenciją (savarankiškumą išsaugančias, jį atkuriančias ir mažėjamą lėtinančias priemones)*. 2007 metais LR SADM patvirtinto Socialinė globos normų aprašo 4.4. punkte nurodomo, kad vienas iš socialinių globos normų vertinimo principų yra asmens savarankiškumo ugdymas ir socialinė integracija: *Teikiant socialinę globą, asmeniui sudaroma galimybė ugdyti saviraišką ir įgūdžius, pagal galimybes savarankiškai tvarkyti savo buitį, suteikiant žmogaus orumo nežeidžiančią pagalbą, skatinančią padėti palaikyti ar kompensuoti prarastą savarankiškumą ir ugdyti gebėjimus gyventi visuomenėje, įgyvendinant savo teises bei vykdant pareigas, palaikyti socialinius ryšius su visuomene, šeima ir artimaisiais giminaičiais. Teikiant socialinę globą vaikams, užtikrinama saugi ir sveika vaiko ugdymosi ir vystymosi aplinka, nuo mažens formuojami savarankiško gyvenimo įgūdžiai, pagrįsti glaudžiais tarpusavio santykiais su šeima, artimaisiais giminaičiais.*

Apibendrinat galima teigti, kad Lietuvos ASP yra vystoma atsisakant „globojančios“ ASP politikos, ir vystant savarankiškumą skatinančią politiką. Įgyvendinat institucinės ir organizacinės struktūros pokyčius, paveldėta ASP nebuvo išardyta, bet adaptuota.

#### **3.4.1.2. Deinstitutionalizacijos raiška**

Siekiant įvertinti savarankiškumą ribojančių institucijų deinstitutionalizacijos politikos poveikį Lietuvos ASP, galima pažvelgti kaip nuo nepriklausomybės atkūrimo keitėsi ilgalaikės globos paslaugų gavėjų skaičius įstaigose (47 paveikslas).

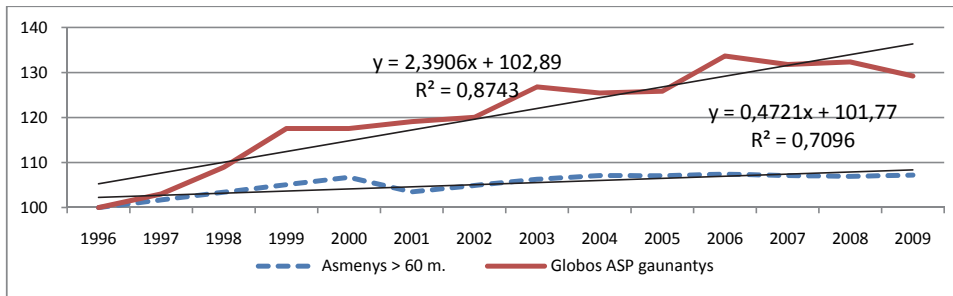


**47 pav. Ilgalaikės socialinės globos gavėjai.** Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Lietuvos statistikos metraštį (1991; 1992; 1996; 2000; 2004; 2008; 2009).

Žvelgdami į 47 paveikslą matome, kad tik vaikų, gaunančių ilgalaikę socialinę globą<sup>160</sup>, skaičius iki 1998 metų didėjo, o vėliau pradėjo mažėti ( $R^2=0,7256$ ). Tačiau mažėjimas yra susijęs su demografiniais šalies pokyčiais, bet ne su politikos pokyčiais (plačiau 3.1.1.1. skyrius). Tuo tarpu, vyresnio amžiaus asmenų, gaunančių stacionarios globos ASP, skaičius didėjo ( $R^2=0,7339$ ). Dar ryškesnis globos paslaugų gavėjų skaičiaus augimas ( $R^2=0,8077$ ) yra pastebimas tarp neįgaliųjų socialinės grupės. Vyresnio amžiaus ir neįgaliųjų asmenų, gaunančių ilgalaikės socialinės globos, skaičiaus didėjimas gali būti susijęs su: 1. Didėjančiu vyresnio amžiaus ir neįgaliųjų asmenų skaičiumi visuomenėje; 2. Asmenų, anksčiau gavusių paslaugas neformaliame sektoriuje, išėjimą į „dienos šviesą“; 3. Deinstitutionalizacijos proceso neefektyvumas.

Siekiant įvertinti kiek ir Lietuvoje pasireiškia senėjančios visuomenės požymiai, galima pažvelgti kaip kito žmonių vyresnių nei 60 metų skaičius šalyje. Vyresnio amžiaus asmenų skaičius Lietuvoje vaizduojamas 48 paveiksle.

<sup>160</sup> Visi vaikai gauna vienokią ar kitokią globą, todėl vaikų skaičiaus globos įstaigose pokyčiai nėra tinkamas deinstitutionalizacijos indikatorius. Vaikų, turinčių tėvus ar kitus juos globojančius asmenis, gerovę užtikrina tėvai ar globėjai. Vaikai, kurių tėvams yra atimtos globos teisės, yra globojami viešojo sektoriaus ar savanoriškų organizacijų. Visuomenėje pripažįstama, kad pats vaikas negali savimi pasirūpinti. Plačiau: L. Žalimienė (2007).



**48 pav.** Vyresnių nei 60 metų asmenų Lietuvoje skaičiaus pokyčiai ir gaunančių ilgalaikės globos paslaugas skaičiaus pokyčiai (procentais). Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Lietuvos statistikos metraštį (1996; 2000; 2004; 2008; 2009).

48 paveiksle matome, kad šalyje didėja vyresnių nei 60 metų asmenų skaičiaus ( $R^2=0,7096$ ), bei didėja vyresnio amžiaus asmenų, gaunančių ilgalaikės socialinės globos paslaugas, skaičius ( $R^2=0,8743$ ). Asmenų, gaunančių ilgalaikės globos paslaugas, skaičiaus augimas yra didesnis nei asmenų virš 60 metų skaičiaus augimas visuomenėje, nes gaunančių globos paslaugas nuolydžio koeficientas ( $b=2,3906$ ) yra didesnis už vyresnių nei 60 metų nuolydžio koeficientą ( $b=0,4721$ ).

Antra prielaida yra susijusi su tuo, kad mažėja neformalaus sektoriaus teikiamų paslaugų kiekis ir todėl šis poreikis turi būti užtikrintas viešojo sektoriaus priemonėmis. Tačiau šį teiginį yra sunku patikrinti, nes Lietuvoje nebuvo daryti neformalaus sektoriaus teikiamų paslaugų apimtį įvertinantys tyrimai. Visgi, remiantis tuo, kad neformalios institucijos keičiasi lėtai, galima teigti, kad NFO teikia ASP gan „pastoviai“ Lietuvos piliečių daliai (plačiau 3.1.2.1 skyriuje).

Siekiant patikrinti trečią prielaidą – kad savarankiškumą ribojančių institucijų deinstitutionalizacija nėra veiksminga, galima pažvelgti į organizacijų motyvaciją paslaugų gavėjams teikti nestacionarias paslaugas. 1998 metais LR SADM patvirtintose Socialinių paslaugų namuose plėtojimo kryptyse nurodoma: *Daugelis savivaldybių, planuodamos socialinių paslaugų rūšis, pirmenybę teikia brangių socialinių paslaugų teikimui – steigia stacionarias socialinės globos įstaigas*. Kitaip tariant, dabartinės motyvacinės

prielaidos skatina savivaldybės ASP poreikį turinčius asmenis nukreipti į stacionarios globos įstaigas, nors nemaža dalis tų asmenų galėtų gyventi savarankiškai. Tai galima paaiškinti tuo, kad stacionari globa yra finansuojama iš valstybės biudžetų (tikslinės dotacijos), o nestacionari iš savivaldybių biudžetų. Be to, kaip jau buvo minėta, deinstitucionalizacija nėra ASP politikos tikslas (plačiau 3.4.1.1. skyriuje). Keturių NVO vykdyto projekto „Žmogaus teisių stebėseną uždaroje psichikos sveikatos priežiūros ir globos institucijose“ 2005 metais paskelbtoje ataskaitoje nurodoma, kad Lietuvos psichikos sveikatos priežiūros sistema nepatenka į politinę dienotvarkę, todėl mūsų šalyje vyrauja „atgyvenusi“ organizacijų vaidmens ir darbo metodų samprata. Ataskaitoje nurodoma, kad politinės „apatijos“ išraiška yra vengimas reformuoti didelės stacionarios gydymo bei globos organizacijas, keičiant jas lankstesne paslaugų teikimo bendruomenėje sistema.

### **3.4.2. Savarankiškumą palaikančios asmeninės socialinės paslaugos**

Teikiant ASP asmens savarankiškumas gali būti vystomas, gali būti palaikomas arba ir vystomas ir palaikomas. Deinstitucionalizacijos pasekmė yra specialiųjų poreikių patenkinimo galimybių „vakuumas“, todėl nuo deinstitucionalizacijos proceso socialinės politikos ir socialinio darbo lauke, yra neatsiejamos savarankiškumą palaikančios ASP, nes būtent jos „išlaiko“ asmenį namuose, o ne įstaigoje. Savarankiškumą palaikančios ASP yra skirtos asmenims, kurie turi jų savarankiškumą ribojančias ir ugdymo, terapijos ar kitais būdais nepanaikinamas savybes<sup>161</sup>. Pagrindinės savarankiškumą palaikančios ASP yra pagalba namuose, dienos socialinė globa ir jas steigiančios institucijos vaizduojamos 49 paveiksle.

---

<sup>161</sup> Pavyzdžiui, vyresnio amžiaus žmogus negali išgerti „jaunystės elekšyro“, todėl jo savarankiškumą galima palaikyti teikiant pagalbos namuose, dienos centre teikiamas paslaugas. Tuo tarpu socialinės rizikos vaiko savarankiškumą galima ugdyti. Atskiras atvejis yra asmenys, turintys priklausomybes - jiems reikalinga resocializacija (savarankiškumą skatinančios paslaugos), tačiau tuo pačiu reikalingos ir savarankiškumą palaikančios paslaugos – AA klubai ir t.t.

													Lietuvos 2004-2006 metų bendrojo programavimo dokumentas															
A													Valstybinių socialinės globos įstaigų reorganizavimo strategija															
													Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcija															
													Metodinės medžiaga socialinių paslaugų namuose organizavimui															
													Socialinių paslaugų namuose plėtojimo kryptys															
													Socialinių paslaugų [...]				Socialinių paslaugų katalogas				Socialinių paslaugų katalogas							
													LR Socialinių paslaugų įstatymas								LR Socialinių paslaugų įstatymas							
													Socialinės paramos koncepcija															
													LR Invalidų socialinės integracijos įstatymas															
	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10								

49 pav. Savarankiškumą palaikančias ASP steigiančių institucijų šaltiniai.

49 paveiksle vaizduojami savarankiškumą palaikančias ASP steigiančių institucijų šaltiniai.

Institucijos gali būti:

- atveriančios (A) – sudaro sąlygas savarankiškumą palaikančių ASP plėtrai;
- ribojančios (R) – riboja savarankiškumą palaikančių ASP plėtrą.

Skirtinga spalva žymi institucijų tarpusavio hierarchinius santykius.

### 3.4.1.1. Savarankiškumą palaikančias asmeninės socialines paslaugas steigiančios institucijos

Savarankiškumą palaikančios ASP buvo institucionalizuotos 1991 metų LR Invalidų socialinės integracijos įstatyme, kurio 8 str. 3 dalyje nurodoma: *Profesinės ir socialinės invalidų rehabilitacijos priemonės apima: pagalbą įsigyti profesiją, specialybę, išmokti amato, darbo vietos steigimą ir išsaugojimą, kvalifikacijos kėlimą, perkvalifikavimą, protezinę pagalbą, aprūpinimą ortopedinėmis priemonėmis, surdo, tiflo ir kitokia kompensacine technika, prisitaikymą gyvenime, psichologinę ir kitokią pagalbą, aplinkos pritaikymą specifiniams invalidų poreikiams.* 1994 metais LRV patvirtintos Socialinės paramos koncepcijos 21 punkte pristatomos pagrindinės socialinės paslaugos, iš kurių dalis yra savarankiškumą palaikančios: *21.1. pagalba namuose (maisto pristatymas ir gaminimas, buto tvarkymas ir remontas,*

*skalbimas, kuro pristatymas ir ruošimas, aprūpinimas kompensacine ir kita technika bei įranga, transporto, asmeninės higienos ir kitos paslaugos); 21.2. informacijos teikimas ir konsultavimas; 21.3. ryšių su visuomene užtikrinimas.*

1996 metais priimamas LR Socialinių paslaugų įstatymas, kuriame nurodomos pagrindinės ASP. Įstatyme pateikta ASP klasifikacija yra detalizuojama 1998 ir 2000 metais LR SADM patvirtintuose Socialinių paslaugų kataloguose. 2006 metais priimamas naujas LR Socialinių paslaugų įstatymas, kuriame pateikiama nauja ASP klasifikacija, detalizuojama 2006 metais LR SADM patvirtintame Socialinių paslaugų kataloge. ASP klasifikacijos raida atkūrus nepriklausomybę pateikiama 17 lentelėje.

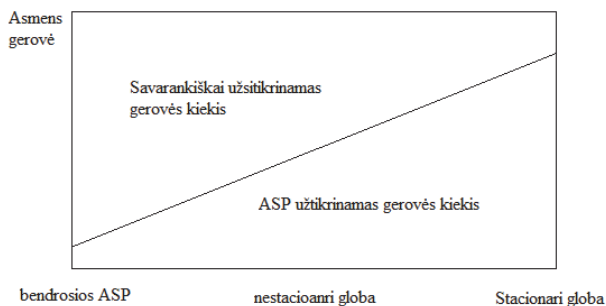
17 lentelė. ASP klasifikacijos pagal 1998, 2000, 2006 metų Socialinių paslaugų katalogus.

	1998	2000	2006
<b>Bendrosios</b>	<i>informacijos teikimas ir konsultavimas; pagalba namuose; slauga namuose; globos pinigų skyrimas</i>	<i>informacijos teikimas ir konsultavimas; pagalba namuose; slauga namuose; globos pinigų skyrimas; kitos.</i>	<i>informavimas, konsultavimas, tarpininkavimas ir atstovavimas, maitinimo organizavimas, aprūpinimas būtiniaisiais drabužiais ir avalyne, transporto organizavimas, sociokultūrinės paslaugos, asmeninės higienos ir priežiūros paslaugų organizavimas; kitos bendrosios socialinės paslaugos.</i>
<b>Specialiosios</b>	<i>stacionarios; nestacionarios/ambulatorinės; institucinės, neinstitucinės.</i>	<i>Dienos globa; laikino gyvenimo; stacionarios globos ir slaugos; mišrių paslaugų.</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Socialinė priežiūra: <i>Pagalba į namus; Socialinių įgūdžių ugdymas ir palaikymas; Apygyvendinimas savarankiško gyvenimo namuose; laikinas apnakvindinimas; intensyvi krizių įveikimo pagalba.</i></li> <li>2. Socialinė globa: <i>dienos socialinė globa; trumpalaikė socialinė globa; ilgalaikė socialinė globa</i></li> </ol>

1994 metais patvirtintoje Socialinės paramos koncepcijoje ASP buvo skirstomos į: *socialines paslaugas* ir *socialinę globą*, o 1996 ir 2006 Socialinių paslaugų įstatymuose – *bendrąsias ir specialiąsias socialines paslaugas*. Įdomu pastebėti, kad jeigu pirmojo įstatymo laikotarpiu paslaugos į namus buvo priskiriamos bendrosioms paslaugoms, tai antrojo įstatymo laikotarpiu – specialiosios paslaugoms. Be to pirmojo įstatymo laikotarpiu specialiosios paslaugos yra apibrėžiamos pagal teikimo vietą, tuo tarpu antrojo – pagal paslaugos tūrinį. Visgi žvelgiant į bendrųjų ir specialiųjų paslaugų tūrinį matome, kad iš esmės jį sudaro tos pačios paslaugos, tačiau specialiųjų atveju jos yra teikiamos kompleksiskai ir „intensyviau“, kas yra tiesiogiai susiję su



asmens turimais gebėjimais ir galimybėmis užtikrinti savo gerovę savarankiškai. Bendrųjų ir specialiųjų paslaugų skirtumai vaizduojami 50 paveiksle.



50 pav. ASP teikimo intensyvumas ir asmens savarankiškumas.

Asmens savarankiškumas priklauso nuo jam reikalingo ASP kiekio užtikrinant tam tikro lygio asmeninę gerovę. Kuo asmeniui reikia intensyvesnės socialinės pagalbos, tuo mažesnis savarankiškumas lieka asmeniui<sup>162</sup>. Iš esmės, stacionarios globos ASP gali būti teikiama, įvairaus savarankiškumo lygio asmenims, tačiau „deinstitucionalizacijos“ judėjimas yra susijęs su tuo, kad siekiama stacionarią globą teikti tik asmenims, kurie turi mažiausias galimybes ir gebėjimus patys pasirūpinti savo gerove, tuo tarpu kitais atvejais teikti bendrąsias, socialinę priežiūrą, dienos socialinę globą.

Pagalbos namuose paslaugų sistema savivaldybėse steigiamą 1998 metais LR SADM patvirtintose Socialinių paslaugų namuose plėtojimo kryptyse, kurių bendrojoje dalyje nurodoma: *1999 metų paskelbimas Lietuvoje Pagyvenusių žmonių metais įpareigoja mus rengti ir įgyvendinti pažangiausias, labiausiai tinkančias seniems žmonėms socialines programas. Minėtų programų pagrindinis principas yra teikti žmogui tokią socialinę*

<sup>162</sup> Pavyzdžiui, asmens, turinčio judėjimo negalią, savarankiškumas yra ribojamas negalėjimu judėti, tačiau kitus savo gyvenimo aspektus, nesusijusius su negalėjimu judėti, jis tvarko savarankiškai. Tuo tarpu asmens, turinčio judėjimo negalią ir sergančio senatvine demensija, savarankiškumas yra ribojamas negalėjimu judėti ir kognityvinių funkcijų disfunkcija, ir savarankiškai jis gali valdyti tik tuos savo gyvenimo aspektus, kurie yra nesusiję su negalėjimu judėti ir su kognityvinių funkcijų disfunkcijomis.

*paramą, kuri suteiktų galimybę jam kuo ilgiau išlikti savo namuose ir turėti pakankamą savarankiškumo laipsnį. Todėl viena iš labiausiai tinkamų socialinių paslaugų rūšių seniems žmonėms ir žmonėms su negale yra socialinės paslaugos namuose. Siekiai plėsti savarankiškumą palaikančias ASP yra išreikšti SADM pozicijoje. 1998 metais paslaugos namuose buvo patvirtintos prioritetine socialinių paslaugų rūšimi vyresnio amžiaus asmenis, o neįgaliesiems – bendruomeninio gyvenimo namai (Socialinis pranešimas 1999). 1999 metais LR SADM patvirtintoje Metodinėje medžiagoje socialinių paslaugų namuose organizavimui buvo apibrėžta pagalba namuose teikiančių tarnybų struktūra, kas iš esmės rodo, kad paslaugos namuose Lietuvos ASP buvo pilnai institucionalizuotos tik 1999 metais.*

Lygiagrečiai buvo vystoma ir dienos centrų, kuriuose yra teikiamos savarankiškumą palaikančios ASP, infrastruktūra. Postūmį dienos centrų plėtrai davė 1996 metais SADM kartu su Pasaulio banku įgyvendinamas projektas, kurį sėkmingai įgyvendinus nuo 1998 metų SADM vykdydama Socialinių paslaugų infrastruktūros programas finansavo nestacionarių paslaugų (tame tarpe ir dienos centrų neįgaliesiems ir vyresnio amžiaus asmenims) plėtrą savivaldybėse.

2002 metais įgyvendinat Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepciją LR SADM patvirtina Valstybinių socialinės globos įstaigų reorganizavimo strategiją, kurios 8.4. punkte nurodomos strateginis tikslas: *kasmet laipsniškai plečiant socialinių paslaugų, teikiamų bendruomenėje, tinklą, mažinti globos įstaigose vietų skaičių, gerinant gyvenimo sąlygas bei teikiamų paslaugų kokybę. Siekti, kad vienoje globos įstaigoje iki 2008 m. gyventų ne daugiau nei 300 asmenų, o viename kambaryje – ne daugiau kaip 4 asmenys, sukuriant aplinką, artimą namų sąlygoms.* Kas suponuoja, kad prioritetas Lietuvos ASP sistemoje yra teikiamas nestacionarioms ASP.

2006 metų Socialinių paslaugų įstatyme yra įtvirtinti du su savarankiškumą palaikančių ASP plėtra susiję principai. Įstatymo 4 str. 4 dalyje nurodomas prieinamumo principas: *socialinės paslaugos valdomos, skiriamos ir teikiamos taip, kad būtų užtikrintas socialinių paslaugų*

*prieinamumas asmeniui (šeimai) kuo arčiau jo gyvenamosios vietos. Šio principo laikymasis, riboja ASP organizatorius paslaugų gavėją nukreipti į globos įstaigas, tuo pačiu nesant atitinkamos infrastruktūros išvystumai skatina paslaugų gavėjui teikti paslaugas namuose ir t.t. Įstatymo 4 str. 6 dalyje nurodomas tinkamumo principas: *Asmeniui (šeimai) skiriamos ir teikiamos tokios socialinės paslaugos, kurios atitinka asmens ir šeimos interesus bei nustatytus poreikius.* Paslaugų teikimo tinkamumo principas įpareigoja konstruojamą paslaugų paketą sieti su asmens ir jo šeimos interesais, bei skirti tokias paslaugas, kurios atitinka asmens poreikius. Tai riboja paslaugų organizatorius skirti globos paslaugas asmeniui, kuris gali gyventi savarankiškai.*

Apibendrinant galima teigti, kad savarankiškumą palaikančių ASP plėtrai buvo sudarytos institucinės prielaidos. Atitinkama paslaugų rūšis buvo įtraukta į paslaugų katalogus, jų plėtrai, esant silpniems savivaldybių biudžetams, buvo skiriamos valstybės biudžeto lėšos, šių paslaugų teikimui buvo teikiamas prioritetas.

#### **3.4.2.2. Savarankiškumą palaikančių asmeninių socialinių paslaugų raiška**

Tyrinėtojai nurodo, kad savarankiškumą palaikančių ASP plėtra Lietuvoje susidūrė su sunkumais. Kaip teigia L. Žalimienė (2009: 12) „Supratimas, kad prioritetai socialinių paslaugų plėtroje ir struktūroje priklauso nestacionarių, vadinamųjų bendruomeninių paslaugų vystymui, negreitai įsitvirtino politikoje ir praktikoje“. Priešinimasis savarankiškumą palaikančių ASP plėtrai vyravo ASP politikos formuotojų tarpe<sup>163</sup>, bei esama viešojo valdymo institucinė ir

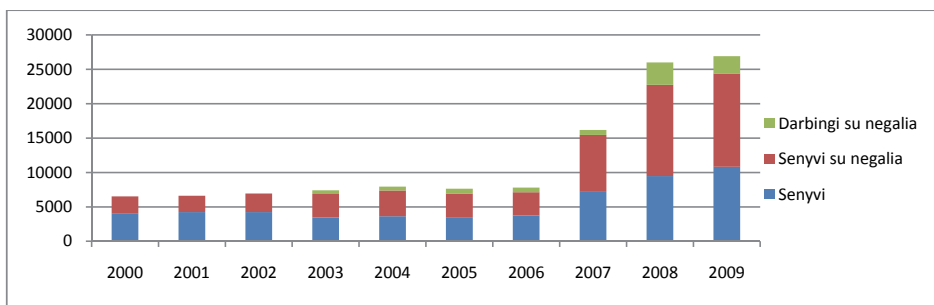
---

<sup>163</sup> „Oficialiai teigiama, kad nuo 1998 metų pagrindinė Lietuvos socialinių paslaugų politikos kryptis yra paslaugų decentralizavimas ir nestacionarių paslaugų vystymas. Socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros programoje (SIPPP), patvirtintoje Vyriausybės nutarimu, prioritetinė paslaugų plėtros kryptimi pripažįstama nestacionarių socialinių paslaugų infrastruktūros plėtra. 1998-2004 metais, įgyvendinat minėtą programą, buvo finansuotos 101 socialinių paslaugų plėtros projektas, skiriant tam 29,75 mln. Lt. Kai tuo tarpu vien per vienerius metus tradicinių psichoneurologinių pensionatų finansavimui vyriausybė skiria kelis kartus daugiau lėšų, negu per 6

organizacinė struktūra trukdė savarankiškumą palaikančių ASP plėtrai. 1998 metais LR SADM patvirtintose Socialinių paslaugų namuose plėtojimo kryptyse esama situacija apibūdinama taip: *Kiekvienoje savivaldybėje socialinių paslaugų namuose sistemos sukūrimas ir jos plėtojimas yra būtinas. Tačiau dabartinės situacijos analizė rodo, kad tokių paslaugų [paslaugų namuose] tinklas Lietuvos miestų (rajonų) savivaldybėse dar labai silpnai išvystytas – penkiose savivaldybėse socialinės paslaugos namuose visai neteikiamos. Be to, Lietuvos miestų bei rajonų savivaldybių socialinių paslaugų teikimo kiekybiniai ir kokybiniai rodikliai labai skirtingi. Darbo ir socialinių tyrimų instituto duomenimis, gaunančių paslaugas namuose asmenų skaičius, tenkantis 1000-iui pensininkų atskirose savivaldybėse skiriasi apie 20 kartų. Daugelis savivaldybių, planuodamos socialinių paslaugų rūšis, pirmenybę teikia brangių socialinių paslaugų teikimui – steigia stacionarias socialinės globos įstaigas. Tik nedidelė savivaldybių biudžeto dalis skiriama socialinių paslaugų namuose teikimui.*

Siekdami įvertinti savarankiškumą palaikančių ASP steigiančių institucijų veiksmingumą, galime pažvelgti, kaip kito savarankiškumą palaikančių ASP gavėjų skaičius.

Paslaugų namuose gavėjų skaičiaus pokyčiai vaizduojami 51 paveiksle.



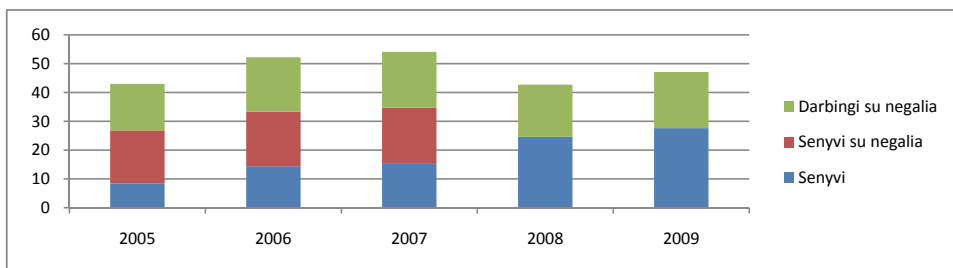
**51 pav.** Paslaugų namuose gavėjai. Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Statistikos departamento duomenis:

<http://db1.stat.gov.lt/statbank/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=M3161001&PLanguage=0&PXSID=0&ShowNews=OFF>

metus skyrė modernių alternatyvų plėtrai“ (Žmogaus teisių stebėseną uždaroje psichikos sveikatos priežiūros ir globos institucijose: projekto ataskaita 2005: 6-7).

Žvelgdami į 51 paveikslą matome, kad paslaugų bendras namuose gavėjų skaičius pradėjo ryškiai augti nuo 2006 metų. Kas sutampa su naujojo Socialinių paslaugų įstatymo įsigaliojimu bei Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos panaudojimo rezultatais.

Kitas savarankiškumą palaikančių ASP plėtra indikuojantis rodiklis yra dienos centruose teikiamų ASP gavėjų skaičius. Dienos centruose teikiamų ASP gavėjų skaičiaus pokyčiai vaizduojami 52 paveiksle.



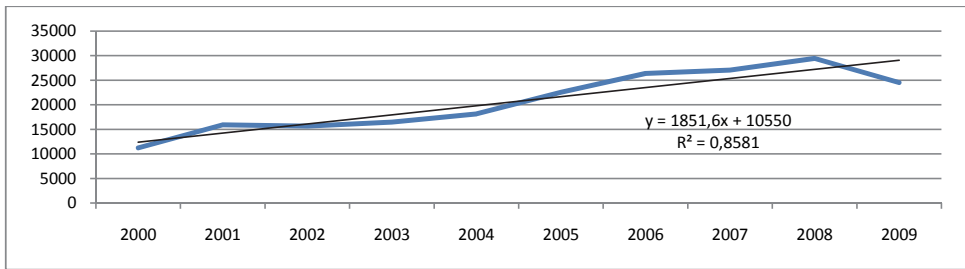
**52 pav.** Dienos centruose teikiamas ASP gaunančių darbingų su negalia, senyvų su negalia ir senyvo amžiaus asmenų skaičius (tūkstančiais). Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Statistikos departamento duomenis:

<http://db1.stat.gov.lt/statbank/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=M3161501&PLanguage=0&PXSI d=0&ShowNews=OFF>.

Žvelgdami į 52 paveikslą matome, kad Lietuvoje dienos centrų teikiamas ASP gavo apie 40 tūkstančių asmenų. Visgi, siekiant įvertinti dienos centrų teikiamų ASP gavėjų skaičiaus pokyčio tendencijas, nėra pakankamai duomenų.

Kitas savarankiškumą palaikančių ASP indikatorius yra neįgalių asmenų savarankiškumo trūkumus kompensuojančių priemonių rodikliai.

Techninės pagalbos priemonių gavėjų skaičiaus pokyčiai vaizduojami 53 paveiksle.

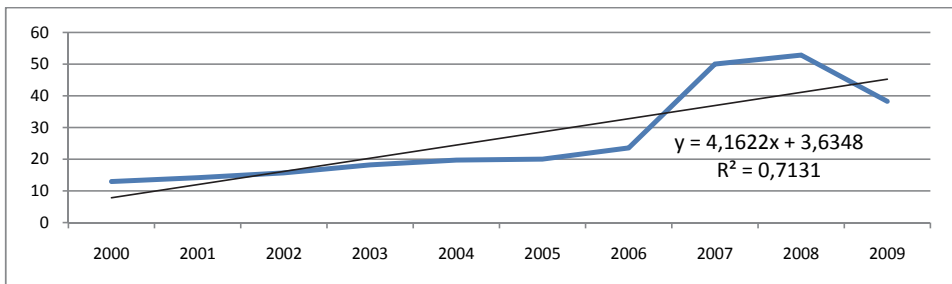


**53 pav.** Techninės pagalbos priemonių gavėjų skaičius. Šaltinis: sudaryta pagal Statistikos departamentą:

<http://db1.stat.gov.lt/statbank/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=M3161004&PLanguage=0&PXSI d=0&ShowNews=OFF>

Žvelgdami į 53 paveikslą matome, kad techninės pagalbos priemonių gavėjų skaičius nuo 2000 metų padidėjo beveik 3 kartus ( $R^2=0,8581$ ).

Kita neįgalę turinčių asmenų savarankiškumo trūkumus kompensuojanti priemonė yra būsto aplinkos pritaikymas. Būsto aplinkos pritaikymo paslaugas gavusių asmenų dalies nuo būsto aplinkos pritaikymo poreikį turinčių asmenų skaičiaus pokyčiai vaizduojami 54 paveiksle.



**54 pav.** Poreikio būsto pritaikymui patenkinimas. Šaltinis: pagal Statistikos departamento duomenis: <http://db1.stat.gov.lt/statbank/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=M3140710&PLanguage=0&PXSI d=0&ShowNews=OFF>

Žvelgdami į 54 paveikslą matome, kad didėja būsto pritaikymo poreikio patenkinimo dalis (santykis tarp būsto pritaikymo paslaugas gavusių ir būsto pritaikymo poreikį turinčių asmenų) didėjo ( $R^2=0,7131$ ). Ypač ryškus poreikio patenkinimo augimas pastebimas nuo 2006 metų.

Tai, kad nuo 2006 metų ryškiai išaugo nestacionarių socialinių paslaugų gavėjų skaičius, gaunančių tam tarpe ir savarankiškumą palaikančias ASP, galima sieti su Europos sąjungos struktūrinių fondų paramos panaudojimu. Pagal 2004 metais LRV patvirtintą Lietuvos 2004-2006 metų bendrojo programavimo dokumentą Europos sąjungos ir LR biudžeto lėšų paskirstymo kryptis, 1.5. priemonės „Darbo rinkos, švietimo, profesinio mokymo, mokslo ir studijų bei socialinių paslaugų infrastruktūros plėtra“ 7 uždavinys buvo: *Didinti socialinių paslaugų įvairovę, gerinti kokybę atsižvelgiant į darbo rinką. Priemonės pagalba buvo siekiama: Šia priemone taip pat siekiama didinti socialinių paslaugų (įskaitant paslaugas pagyvenusiems žmonėms ir neįgaliesiems) įvairovę ir gerinti jų kokybę, mažinti stacionarių paslaugų apimtį, investuojant į nestacionarių socialinių paslaugų plėtrą: stacionarių paslaugų pagrindu steigiant dienos centrus, bendruomenių ar socialinių paslaugų centrus. Bus siekiama mažinti valstybės finansuojamų stacionarių paslaugų kiekį, didinti bendruomenių gebėjimus rūpintis savo nariais ir diversifikuoti socialines paslaugas įtraukiant ir įdarbinant bendruomenių narius – tai leis visiems šeimos nariams dalyvauti darbo rinkoje.* Galutinėje Lietuvos 2004-2006 metų bendrojo programavimo dokumento įgyvendinimo ataskaitoje (2010; 156) nurodoma, kad pagal 7 uždavinį buvo pasirašytos 34 paramos sutartys, iš kurių vėliau viena buvo nutraukta. Įgyvendinant šį uždavinį buvo pastatyti 3 nauji ir modernizuoti/rekonstruoti 32 nestacionarios socialines paslaugų teikimui skirti infrastruktūros objektai.

Apibendrinant galima teigti, kad šalyje buvo plečiama savarankiškumą palaikančių ASP sistema. Ypač ryškus paslaugų gavėjų išaugimo pokyčiai pastebimi po 2006 metų, ką galima sieti su pasikeitusia socialinių paslaugų institucine struktūra bei Europos sąjungos finansine parama.

### **3.4.3. Apibendrinimas**

Lietuvos ASP steigiančiuos institucijos pabrėžia ASP gavėjo savarankiškumą ir tuo pačiu identifikuoti savarankiškumą ribojančių institucijų

deinstitutionalizaciją. Visgi paveldėta stacionarios globos sistema nebuvo radikaliai reformuojama, ją ardant (deinstitutionalizuojant), bet įgyvendinat tam tikrus institucinius pokyčius paveldėta sistema buvo pritaikyta naujoms aplinkybėms. Lietuvos ASP steigiančiose institucijose yra išrėkštas siekiai stacionarią globos sistemą modernizuoti, pritaikyti prie bendros ASP.

Savarankiškumą palaikančios ASP buvo įtrauktos į Lietuvos ASP. Reikia pažymėti, kad šių paslaugų plėtra buvo vykdoma centrinės valdžios organizacijų iniciatyva, o ne vietinės valdžios, iš kurių biudžetų jos yra finansuojamos. Visgi žvelgdami į organizacinius savarankiškumą palaikančių ASP plėtrą šalyje indikuojančius rodiklius matome, kad šių paslaugų gavėjų skaičius augo ir ypač ryškus augimas pastebimas nuo 2006 metų, ką galima sieti su pasikeitusia ASP institucine struktūra bei Europos sąjungos struktūrinių fondų parama.

### **3.5. Naujoji viešoji vadyba**

NVV šiame darbe nagrinėjama ne kaip visa apimantis viešojo valdymo sistemos pokytis, bet kaip VSO vidiniai pokyčiai. NVV yra priemonių rinkinys, kurio pagalba galima pasiekti efektyvesnių rezultatų. Svarbu pažymėti, kad *efektyvesni* nebūtinai yra *geresni*. Darbe nagrinėjami šie NVV elementai: *rezultatų vadyba, žmogiškųjų išteklių vadyba, strateginis planavimas, rinkodara*. Kiekvienas iš NVV elementų yra nagrinėjamas atskirame poskyryje.

#### **3.5.1. Rezultatų vadyba**

Atlikus teisės aktų analizę (priedas nr. 5) galima teigti, kad iki 2006 metų Lietuvos VSO, teikiančių ASP, veiklos rezultatai buvo valdomi hierarchiniu būdu, o nuo 2006 metų buvo pradėta diegti rinkos mechanizmu grįsta rezultatų valdymo sistema, kuri pilnai pradės veikti nuo 2013 metų sausio 1 dienos įsigaliojus socialinės globos įstaigų licencijavimo normoms.



Lietuvos VSO, teikiančių ASP, veiklos rezultatų valdymą rinkos mechanizmu (rezultatų vadyba) steigiančių institucijų šaltiniai vaizduojamos 55 paveiksle.

		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
A																			
R																			

55 pav. VSO rezultatų vadybą steigiančių institucijų šaltiniai.

55 paveiksle vaizduojami VSO, teikiančių ASP, rezultatų vadybą steigiančių institucijų šaltiniai.

Institucijos gali būti:

- atveriančios (A) – diegia rezultatų vadybą į VSO.
- ribojančios (R) – diegia hierarchinį rezultatų valdymą.

Skirtinga spalva žymi institucijų tarpusavio hierarchinius santykius.

1994 metais LRV patvirtintoje Socialinės paramos koncepcijos 33 punkte nurodoma, kad savivaldybės, kaip pagrindiniai ASP organizatoriai turi teikti tam tikrą įstatymų numatytą ASP kiekį: *Savivaldybės atsako už socialinės paramos teikimą savo teritorijoje. Jos privalo užtikrinti įstatymų nustatytą minimalią socialinę paramą, organizuodamos privalomųjų paslaugų teikimą bei mokėdamos pašalpas, taip pat steigdamos bendruomenėse reikiamas tarnybas. Papildomą socialinę paramą savivaldybės teikia savo nuožiūra, atsižvelgdamos į poreikius ir savo galimybes.* Koncepcijos 38 punkte nurodoma, kad savivaldybės atsako už paslaugų kokybę: *Savivaldybė atsako už teikiamų socialinių paslaugų kokybę.* 1996 metais priimtame Socialinių paslaugų įstatyme yra įdiegtas hierarchinis rezultatų valdymas. Įstatymo 11

straipsnyje nurodoma: 1. Socialinės apsaugos ir darbo, Sveikatos apsaugos bei Švietimo ir mokslo ministerijos kontroliuoja jų reguliavimo sričiai priklausančių įstaigų teikiamų socialinių paslaugų kokybę. 2. Apskritis valdytojas kontroliuoja apskrityje teikiamų socialinių paslaugų kokybę bei prižiūri, ar jam pavaldžiose įstaigose laikomasi nustatytos apmokėjimo už socialines paslaugas tvarkos. 3. Savivaldybė kontroliuoja jos teritorijoje teikiamų socialinių paslaugų kokybę, socialinių paslaugų teikėjų veiklą ir savivaldybės lėšų, skirtų socialinėms paslaugoms teikti, panaudojimą bei prižiūri, ar laikomasi nustatytos apmokėjimo už socialines paslaugas tvarkos. 4. Kontroliuojanti institucija turi teisę iš socialinių paslaugų teikėjų ir gavėjų gauti visą informaciją, reikalingą kontrolei atlikti. 5. Kontroliuojanti institucija, nustatiusi socialinių paslaugų teikimo pažeidimų, turi teisę pareikalauti, kad pažeidėjai pašalintų trūkumus arba nutrauktų socialinių paslaugų teikimą. Reikia pažymėti, kad tiek Socialinės paramos koncepcijoje, tiek Socialinių paslaugų įstatyme nėra nurodyti teikiamų ASP vertinimo kriterijai. ASP vertinimo kriterijai yra išreiškiami Socialinių paslaugų įstatymo poįstatyminiuose teisės aktuose.

1998 metais įsigali LR SADM patvirtintas Socialinių paslaugų katalogas, kuriame pateikiant ASP klasifikaciją yra aprašomos ir ASP savybės, kas implikuoja tam tikrą standartų sistemą. Kitas organizacijų veiklos rezultatų vertinimo kriterijus steigiančių institucijų rinkinys buvo 1998 metais LR SADM patvirtintos Stacionarių globos įstaigų darbo efektyvumo didinimo nuostatas. 1999 metais LR SADM patvirtintoje Metodinėje medžiagoje socialinių paslaugų namuose organizavimui buvo apibrėžti reikalavimai pagalbos namuose tarnybų struktūrai, darbuotojams. 1999 metais LR SADM patvirtino Bendruosius reikalavimus stacionarioms socialinės globos įstaigoms.

Nuo 2001 metų VSO, teikiančių ASP, hierarchinė rezultatų valdymo sistema pradedama keisti rinka grįstu rezultatų valdymu. Hierarchinis valdymo būdas teigiama yra neveiksmingas, nes nesusieja kaštų su teikiamų paslaugų kaina ir kokybe: „Valstybinių (savivaldybės) stacionarios globos įstaigų esama nuosavybės forma (biudžetinės įstaigos) ir jai taikomos finansavimo schemas,

kai lėšos skiriamos pagal sąmatą visoms išlaidoms (įstaigos veiklos finansavimui), tik įtvirtina faktinę globos išlaidų struktūrą, bet nesusieja kaštų su teikiamų paslaugų kaina ir kokybe. Biudžetinis sąmatinis finansavimas neskatina įstaigų administracijų taupyti ir efektyviai naudoti lėšų, gerinti paslaugų kokybės“ (Socialinis pranešimas 2001: 117-118).

2002 metais LRV patvirtintoje Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcijos 3.6. punkte, veikiantys rezultatų vertinimo mechanizmai yra apibūdinami kaip nepakankamai: *Nėra socialinių paslaugų vertinimo, kontrolės ir kokybės užtikrinimo mechanizmo. Teikiant socialines paslaugas, nėra pakankamo ryšio su socialinių paslaugų gavėjais, informacija apie galimybes pasinaudoti socialinėmis paslaugomis dažnai nepasiekia asmenų, kuriems jų reikėtų.* Koncepcijos 5.6. punkte nurodoma, kad vienas iš reformos tikslų yra: *sukurti bendrą minimalių reikalavimų socialinėms paslaugoms sistemą, socialinių paslaugų kokybės vertinimo ir kontrolės mechanizmą, įtraukti į šį procesą socialinių paslaugų gavėjus.*

Siekiant diegti rezultatų vadyba reikia sukurti ASP vertinimo kriterijų ar standartų sistemą ir susieti organizacijų, teikiančių ASP, išteklius su teikiamų ASP atitiktimi vertinimo kriterijams ar standartams.

2002 metų LR skurdo mažinimo strategijos įgyvendinimo 2002-2004 metais programoje išsikeliami tikslai 2002 metais parengti minimalius reikalavimus, įvairių tipų socialinės globos įstaigoms, kas sudarys sąlygas įvertinti esamą socialinių paslaugų įstaigų lygį ir laikinai (iki bus parengti reikalavimai, keliami teikiant socialines paslaugas) užtikrinti socialinių paslaugų kokybę, o 2004 metais parengti reikalavimus socialinėms paslaugoms, pagal kuriuos bus galima vertinti ir kontroliuoti socialinių paslaugų kokybę. 2002 metais, remiantis Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcija, LR SADM patvirtina Reikalavimus stacionarios globos įstaigoms (įsakymas įsigalėjo 2003 metų sausio 1 dieną). 2003 metais LR SADM patvirtina Reikalavimus nestacionarioms socialinių paslaugų įstaigoms. Visgi organizacijų veiklos rezultatų vertinimas pagal standartus neveikė, nes nebuvo

apsispręsta dėl socialinių paslaugų standartų sistemos detalumo (Žalimienė 2003: 92).

2006 metais priimamas naujas LR Socialinių paslaugų įstatymas, kuriame yra institucijos, susiejančios ASP teikiančių organizacijų išteklius su teikiamų ASP atitiktimi standartams. Organizacijos, siekiančios teikti socialinės globos ASP, turi gauti licenciją atitinkamai socialinės globos ASP rūšiai teikti. Įgyvendinat LR Socialinių paslaugų įstatymo normas 2006 metais LRV patvirtinama Socialinių paslaugų finansavimo ir lėšų apskaičiavimo metodika, kurioje detalizuojamas ASP finansavimas viešaisiais ištekliais. 2007 metais LR SADM patvirtino Socialinės globos normų aprašą, kuriuo remiantis bus teikiamos licencijos socialinei globai teikti. Organizacijų veiklos ir standartų atitikimą nuo 2007 metų sausio 1 dienos prižiūri, kontroliuoja bei vertina Socialinių paslaugų priežiūros departamentas, kuris buvo įsteigtas 2006 metais LR SADM patvirtinus Socialinių paslaugų priežiūros departamento prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatus.

2006 metais priimto LR Socialinių paslaugų įstatymo redakcijoje ASP teikiančių organizacijų licencijavimo sistemą turėjo pradėti veikti nuo 2010 metų sausio 1 dienos. Tačiau 2010 metais priimamas LR Socialinių paslaugų įstatymo 2, 9, 10, 11, 13, 19, 26, 30, 34, 36, 38, 39 straipsnių pakeitimo ir 13 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas, kur socialinės globos įstaigų licencijavimo normų taikymas nukeliamas į 2013 metų sausio 1 dieną.

Apibendrinant galima teigti, kad atkūrus nepriklausomybę VSO, teikiančių ASP, veiklos rezultatai buvo valdomi hierarchiniu būdu, numatant reikalavimus ASP ir atsakomybės už ASP kontrolę hierarchines grandines. Nuo 2002 metų pradedama kurti rinkos mechanizmu grįstas rezultatų valdymas, kuris pradės veikti nuo 2013 metų.

### 3.5.2. Žmogiškųjų išteklių vadyba

Atlikus teisės aktų analizę (priedas nr. 5) galima teigti, kad Lietuvos ASP sistemoje vyrauja personalo valdymas, o ne žmogiškųjų išteklių vadyba<sup>164</sup>. Žmogiškieji ištekliai yra valdomi sutartimis ir su darbo rezultatais susiję paskatinimai, tuo tarpu darbo komandų, bendruomenių, investicijų į žmogiškąjį kapitalą sistema nebuvo vystoma, nors tam tikros šios sistemos prielaidos atsirado nuo 2006 metų. Be to, Lietuvos VSO, teikiančių ASP, egzistuoja investavimo į socialinių darbuotojų žmogiškąjį kapitalą sistema (socialinių darbuotojų kvalifikacijos kėlimo sistema), kas yra vienas iš žmogiškųjų išteklių vadybos elementų, tačiau ji Lietuvoje atlieka socialinių darbuotojų profesionalizacijos, o ne investicijų į jų žmogiškąjį kapitalą, funkciją. Lietuvos VSO, teikiančių ASP, darbuotojų valdymo būdus steigiančios institucijos vaizduojamos 56 paveiksle.

A																	Socialinės globos normų aprašas			
	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
B	Darbo sutarties įstatymas											Darbo kodeksas								
	Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos tobulinimo																			
																	Socialinį darbą dirbančių darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos aprašas			

56 pav. Lietuvos VSO, teikiančių ASP, darbuotojų valdymo būdus steigiančių institucijų šaltiniai.

56 paveiksle vaizduojami VSO, teikiančių ASP, darbuotojų valdymo būdus steigiančių institucijų šaltiniai.

Institucijos gali būti:

- atveriančios (A) – diegia žmogiškųjų išteklių vadybą;
- ribojančios (R) – diegia personalo administravimą.

Skirtinga spalva žymi institucijų tarpusavio hierarchinius santykius.

<sup>164</sup> Lietuvos miestų ir rajonų savivaldybių personalo administravimo tarnybose personalo administravimas dažniausiai suvokiamas kaip formaliųjų (teisinių, raštvedybinių) darbų vykdymas bei reikalavimų įgyvendinimas, o ne kaip strateginis žmogiškųjų išteklių valdymas (Jagminas, Piktornaitė 2008).

Lietuvoje VSO, teikiančių ASP, darbuotojų ir organizacijų tarpusavio santykiai yra valdomi darbo sutartimis, kurių sudarymą ir turinį nuo 1991 metų iki 2003 metų reglamentavo LR Aukščiausiosios Tarybos – Atkuriamojo Seimo priimtas LR Darbo sutarties įstatymas. Nuo 2003 metų įsigalėjo LR Darbo sutarties įstatymą pakeitęs LR Darbo kodeksas. Tiek LR Darbo sutarties įstatymas, tiek LR Darbo kodeksas numato darbdavio ir darbuotojo susitarimą dėl darbo užmokesčio, kas reiškia, kad darbdavys gali siūlyti su darbo rezultatais susijusį darbo užmokestį.

1993 metais LRV patvirtinto nutarimo „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos tobulinimo“ 3 punkte nurodoma, kad VSO darbuotojo darbo užmokestis priklauso nuo: *Ministerijos, departamentai bei kitos valstybinės tarnybos ir savivaldybės – biudžetinių įstaigų ir organizacijų aukštesniosios organizacijos per 15 dienų turi nustatyti diferencijuotas pagal įstaigų ir organizacijų darbo pobūdį ir jų dydį, darbuotojų darbo stažą, išsimokslinimą bei kvalifikaciją tarnybinių atlyginimų schemas (koeficientais), neviršydamos šiame nutarime nustatytų tarnybinių atlyginimų (koeficientais), taip pat kitas šiame nutarime numatytas darbo apmokėjimo sąlygas*. Nutarimo 5 punkte nurodoma, kad VSO galima plačiai taikyti su darbo rezultatais susijusį darbuotojų skatinimą: *Suteikti biudžetinių įstaigų ir organizacijų vadovams teisę, neviršijant darbo užmokesčiui skirtų lėšų: 5.1. nustatyti darbuotojams neriboto dydžio priemokas už papildomai atliekamus darbus, aukštą kvalifikaciją, darbų sudėtingumą ir svarbumą bei ypatingas darbo sąlygas, taip pat už laikinai nesančių darbuotojų pareigų vykdymą; 5.2. premijuoti darbuotojus ir nustatyti jų premijavimo tvarką*.

2005 metais LR SADM patvirtino Socialinį darbą dirbančių darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos aprašą, kuriame ASP įstaigų vadovai, jų pavadautojai ir padalinių vadovai neviršijant darbo užmokesčiui skirtų lėšų, gali būti skiriami priedai (iki 100 proc. tarnybinio atlyginimo dydžio) prie tarnybinių atlyginimų. Priedas (priemoka) mažinamas arba panaikinamas, jeigu pablogėja vadovų darbo rezultatai arba jie nevykdo darbų. Tuo tarpu socialiniai darbuotojai ir socialinių darbuotojų padėjėjai už aukštą kvalifikaciją, skubių,

svarbių ar sudėtingų darbų (užduočių) vykdymą, priemonų ir priedų suma neturi viršyti darbuotojui nustatyto tarnybinio atlyginimo dydžio ir priedas (priemoka) mažinamas arba panaikinamas, jeigu pablogėja darbuotojų darbo rezultatai arba jie nevykdo minėtų darbų. 2006 metais aukščiau minėtas LR SADM įsakymas buvo pakeistas, tačiau nuostatos, susijusios su priedų ir priemonų mokėjimu išliko tos pačios.

Žmogiškųjų išteklių vadybos elementai, tokie kaip komandinis darbas ir investicijos į darbuotojų žmogiškąjį kapitalą, atsirado tik 2006 metais priėmus LR Socialinių paslaugų įstatymą ir diegiant RTM ir rezultatų vadybą į Lietuvos ASP sistemą. 2007 metais SADM patvirtintame Socialinės globos normų apraše nurodoma, kad socialinės globos ASP licenciją siekiančios gauti organizacijos (išskyrus šeimyną), yra nurodyta, kad jose turi būti sudaryta personalo profesinį tobulėjimą motyvuojanti aplinka ir galimybės kelti profesinę kvalifikaciją, bei skatinamos personalo iniciatyvos tobulinti komandinį darbą, ieškant efektyvių pagalbos būdų ir formų klientų problemoms spręsti, personalui teikiama reguliari ir kokybiška socialinės globos įstaigos darbuotojų, kitų specialistų pagalba.

Apibendrinant galima teigti, kad šalies ASP sistemoje dominuoja sutarčių valdymu ir priedų sistema grįstas personalo valdymas. Nuo 2006 metų steigiama ASP sistemos institucinė struktūra sudaro prielaidas į darbuotojų valdymą įtraukti bendruomenės kūrimo ir investicijų į žmogiškąjį kapitalą elementus, tačiau ši sistema pradės veikti tik nuo 2013 metų, įsigaliojus socialinės globos įstaigų licencijavimui.

### **3.5.3. Strateginis planavimas**

Strateginio planavimo raidą nepriklausomybę atkūrusioje Lietuvoje Algirdas Astrauskas ir Gediminas Česonis (2008) siūlo suskirstyti į keturis etapus. Pirmuoju etapu nuo 1990 iki 1995 į strateginį planavimą buvo žvelgiama kaip į sovietinio režimo palikimą, todėl buvo atsisakoma rengti ar atnaujinti atskirų sektorių plėtros programas, ilgos, vidutinės ir trumpos trukmės valstybės bei

savivaldybių socialinės ekonominės plėtros planus, kurie paskutiniaisiais sovietinio režimo metais buvo pradėti rengti. Antrasis etapas nuo 1995 iki 2002 metų pasižymi strateginio planavimo sistemos kūrimu. Centrinės valdžios organizacijos bendradarbiaudamos su Kanados ir JAV organizacijomis pradėjo rengti strateginio planavimo metodikas<sup>165</sup>. Trečiojo etapo nuo 2002 iki 2008 esminis bruožas yra strateginių planų diegimas ir mokymasis rengti strateginius veiklos planus bei programinius biudžetus etapas. Ketvirtasis etapas nuo 2008 metų pasižymi strateginio valdymo sistemų diegimu. Strateginio valdymo metu vietos savivaldybėse turėtų būti pertvarkomos organizacinės struktūros pritaikant jas sėkmingai savivaldybės strategijai parengti ir įgyvendinti, kuriamos bei tobulinamos strateginės kontrolės, personalo strateginio valdymo sistemos, vykdomas nuolatinis vietos politikų ir administracijų darbuotojų mokymo, taip pat kvalifikacijos tobulinimo procesas, į šį procesą įtraukiamos vietos bendruomenės.

Atlikus teisės aktų analizę (priedas nr. 5) galima teigti, kad Lietuvos ASP nuo 2006 metų yra sukurtos institucinės prielaidos strateginiam planavimui, kurio vaisiai yra nuo 2008 metų savivaldybių rengiami socialinių paslaugų planai. Strateginį planavimą steigiančių institucijų šaltiniai vaizduojamos 57 paveiksle.

---

<sup>165</sup> Kaip nurodo Nijolė Kundrotienė ir Kęstutis Rekerta (2002: 57-58), nuo 1998 metų Rusijos krizė ir su ja susijęs ūkio nuosmukis iššaukė esmines strateginio planavimo Lietuvoje reformas. 1998 metais keliuose ministerijose buvo pradėtas vykdyti Lietuvos ir Kanados viešojo administravimo reformos projektas. 2000 m. gegužės 3 d. LR Finansų ministras ir LR Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministras bendru įsakymu patvirtino Strateginio planavimo metodiką. Visi valstybės biudžeto asignavimų valdytojai buvo įpareigoti iki 2000 birželio 20 d. parengti ir pateikti savo strateginius veiklos planus vyriausybei ir finansų ministerijai. Strateginiuose veiklos planuose reikėjo detaliai nurodyti, kokiems institucijos tikslams įgyvendinti bus panaudoti valstybės biudžeto asignavimai. J. Jagminas ir I. Pikturnaitė (2008) strateginio planavimo pradžią LR viešojo administravimo įstaigose ir institucijose sieja su 2000 metų LRV nutarimu „Dėl valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projekto rengimo plano tobulinimo“.



A																		Socialinės globos normų aprašas	
																		Socialinių paslaugų plano formos	
																		Socialinių paslaugų planavimo metodika	
																		Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcija	
																		Socialinių paslaugų infrastruktūros programos	
																		LR Socialinių paslaugų įstatymas	
																		LR Socialinių paslaugų įstatymas	
																		Socialinės paramos koncepcija	
		94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	

57 pav. Strateginį planavimą Lietuvos ASP steigiančių institucijų šaltiniai.

57 paveiksle vaizduojami strateginį planavimą VSO, teikiančiose ASP, steigiančių institucijų šaltiniai.

Institucijos gali būti:

- atveriančios (A) – diegia strateginį planavimą VSO;
- ribojančios (R) – riboja strateginį planavimą VSO.

Skirtinga spalva žymi institucijų tarpusavio hierarchinius santykius.

1994 metais LRV patvirtintoje Socialinės paramos koncepcijoje yra numatytas strateginis planavimas. Koncepcijos 31 punkte nurodoma: *Socialinės apsaugos ministerija nustato visoje Lietuvoje privalomus socialinės paramos standartus, analizuoja, kaip įgyvendinama valstybinės socialinės paramos politika, keičiasi informacija su bendruomeninėmis institucijomis, teikia joms rekomendacijas ir patarimus, numato rengti valstybines programas bei mokslo tyrimus ir finansuoja juos, rūpinasi savivaldybių socialinės paramos padalinių techninės bazės stiprinimu, visu pirma - automatizuotos informacijos sistemos diegimu.* Koncepcijos 35 punkte nurodoma: *Savivaldybė sudaro metines bei perspektyvines socialinės paramos programas, kuriose numatoma, kokia parama bus teikiama vaikams ir šeimoms, invalidams ir seneliams, taip pat kitiems šios paramos reikalingiems asmenims.* 1996 metais priimtame LR Socialinių paslaugų įstatyme strateginio planavimo funkcijos yra numatytos SADM, savivaldybėms ir apskritims. SADM pagal Įstatymo 6 str. 2 d. 4 punktą: *rengia socialinių paslaugų ir kitos socialinės paramos valstybinių programų projektus, koordinuoja ir organizuoja jų įgyvendinimą.* Apskritis pagal Įstatymo 6 str. 4 d. 1 punktą: *rengia, koordinuoja ir vykdo apskrities socialines programas ir socialinius*

*projektus. Savivaldybės pagal Įstatymo 6 str. 5 d. 1 punktą: rengia socialinių paslaugų teikimo programas.*

Pirmojo Socialinių paslaugų įstatymo laikotarpiu strateginis planavimas Lietuvos ASP sistemoje ryškus buvo SADM veikloje. Nuo 1998 metų SADM pradėjo rengti socialinių paslaugų infrastruktūros programas, kurių tikslas buvo nestacionarių ASP plėtra. Svarbu pažymėti, kad programos nebuvo numatytos kaip strateginio tikslo – plėsti nestacionarias ASP, įgyvendinimo priemonės, tačiau visų programų sudėtinis rezultatas yra savivaldybėse esanti atitinkamų ASP infrastruktūra. Kaip atskirus strateginio planavimo dokumentus galima nurodyti Skurdo Lietuvoje mažinimo strategiją ir Lietuvos Respublikos skurdo mažinimo strategijos įgyvendinimo 2002-2004 metais programa.

Visgi tai nebuvo tikrasis strateginis planavimas paremtas daugiamečių planų apie organizacijų veiklą ir plėtrą rengimu ir įgyvendinimu. 2002 metais LRV patvirtintoje Socialinių paslaugų teikimo reformoje 3.2 punkte analizuojant esamą padėtį, kaip vienas iš esamos sistemos trūkumų nurodoma: *savivaldybėse ir apskrityse ne visada skiriama socialinių paslaugų planavimui bei prioritetų nustatymui: socialinės paslaugos teikiamos gerai nežinant bendruomenės poreikių, prioritetai ne visada nustatomi pagal esamus finansinius išteklius.* Pagal Reformos 5.2. punktą vienas iš reformos tikslų yra: *sukurti sąlygas savivaldybėms ir apskričių viršininkams planuoti socialinių paslaugų teikimą užtikrinant, kad bendruomenės poreikiai atitiktų finansinius išteklius.*

2006 metais priimtame naujajame LR Socialinių paslaugų įstatyme strateginio planavimo funkcijos yra numatytos SADM, Savivaldybėms ir apskritims. SADM pagal Įstatymo 11 str. 5 dalį: *rengia ir įgyvendina valstybės socialinių paslaugų programas ir projektus.* Apskritys pagal Įstatymo 12 str. 1 d. 2 punktą: *rengia ir įgyvendina apskrities socialinių paslaugų programas ir projektus.* Savivaldybės pagal Įstatymo 13 str. 2 dalį: *Savivaldybė planuoja socialines paslaugas: 1) vertina ir analizuoja gyventojų socialinių paslaugų poreikius; 2) pagal gyventojų poreikius prognozuoja ir nustato socialinių paslaugų teikimo mastą ir rūšis; 3) vertina ir nustato socialinių paslaugų*

*finansavimo poreikį.* Nuo 2006 metų, priėmus naująjį Socialinių paslaugų įstatymą, strateginis planavimas tapo ypač svarbia savivaldybių funkcija. Įgyvendinat įstatymo normas priimami strateginį planavimą savivaldybėse reglamentuojantys teisės aktai. 2006 metais LRV patvirtina Socialinių paslaugų planavimo metodiką, o 2007 metais LR SADM patvirtina Socialinių paslaugų plano formą ir Socialinių paslaugų efektyvumo vertinimo kriterijus. Be to, pagal 2007 metais LR SADM patvirtintas Socialinės globos normas visi ASP teikėjai (išskyrus šeimynas) turi socialinę globą organizuoti vadovaujantis socialinės globos namų strateginiu bei metiniu veiklos planais.

Živilė Tunčikienė (2007) pažymi, kad per paskutiniuosius kelis metus strateginis planavimas vis labiau plinta VSO, tačiau strateginiai planai yra kokybiški savo forma, bet ne turiniu. Savivaldybių socialinių paslaugų planai pradėti rengti nuo 2008 metų. Reikia pažymėti, kad atskirų savivaldybių socialinių paslaugų planai tarpusavyje labai skiriasi, kas patvirtina ankstesnę tezę apie tai, kad strateginio planavimo dokumentai yra kokybiški formos, bet ne turinio atžvilgiu. Ž. Tunčikienė (2007) nekokybišku strateginių planų priežastis sieja su trūkstamu šiai veiklai žmogišku kapitalu. Tuo tarpu, Mykolo Riomerio universiteto tyrėjų atliktas tyrimas rodo, kad savivaldybės, „jaučiasi“ pakankamai patyrusios strateginiame planavime ir tik 6 savivaldybės išreiškė norą tobulintis šioje srityje (Vareikytė et al. 2006).

#### **3.5.4. Rinkodara**

Rinkodaros esmė yra didinti teikiamų paslaugų paklausą. PSO, veikdamos netikrumo aplinkoje, investuoja į rinkodarą, nes nuo to priklauso jų pajamos, išlikimas ir pelnas, tuo tarpu, VSO, veikdamos tikrumo aplinkoje, neturi paskatų investuoti į rinkodarą. Siekiant skatinti VSO skleisti informaciją apie teikiamas paslaugas potencialiems paslaugų vartotojams galima naudoti du būdus. Pirma, galima steigti formalias institucijas, kurios diegtų hierarchinį informacijos sklaidos valdymo būdą. Antra, galima kurti VSO veikimui

netikrumo aplinką susiejant organizacijų veiklos rezultatus su finansiniais ištekliais.

Atlikus teisės aktų analizę (priedas nr. 5) galima teigti, kad Lietuvos ASP iki naujojo Socialinių paslaugų įstatymo veikė hierarchiškai skatinama rinkodara, kas reiškėsi centrinės valdžios organizacijų imperatyvais skleisti informaciją apie teikiamas paslaugas. Nuo 2006 metų susiejant Lietuvos VSO išteklius su veiklos rezultatais, rinkodara tampa esmine funkcija siekiant išlikti konkurencinėje socialinių paslaugų aplinkoje. Rinkodarą Lietuvos ASP steigiančių institucijų šaltiniai vaizduojami 58 paveiksle.

A																		Socialinės globos normų aprašas
	Socialinių paslaugų teikimo reforma																	
	Socialinių paslaugų įstatymas									Socialinių paslaugų įstatymas								
	Socialinės paramos koncepcija																	
	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	

58 pav. Rinkodarą VSO, teikiančiose ASP, steigiančių institucijų šaltiniai.

58 paveiksle vaizduojami rinkodarą VSO, teikiančiose ASP, steigiančių institucijų šaltiniai.

Institucijos gali būti:

- atveriančios (A) – diegia rinkodarą VSO;
- ribojančios (R) – riboja rinkodarą VSO.

Skirtinga spalva žymi institucijų tarpusavio hierarchinius santykius.

1994 metais LRV patvirtintos Socialinės paramos koncepcijoje 31 punkte nurodoma LR SADM funkcija skleisti informaciją apie teikiamas ASP: *Ministerija taip pat nustato asmenų, kurie kreipiasi paramos, pajamų ir turto testavimo tvarką, įstatymų nustatyta tvarka užtikrina, kad visuomenė būtų informuojama socialinės paramos klausimais.* Koncepcijos 35 punkte nurodoma, kad savivaldybės taip pat privalo skleisti informacija apie teikiamas ASP: *Savivaldybė nuolat informuoja visuomenę apie socialinės paramos poreikį bendruomenėje ir galimybes šį poreikį patenkinti, taip pat apie išmokamas pašalpas, teikiamas paslaugas, jų gavimo tvarką bei kokybę.*

Koncepcijoje įtvirtintomis institucijomis yra diegiamas hierarchinis rinkodaros valdymas.

1996 metais priimtame LR Socialinių paslaugų įstatyme informacijos teikimo funkcija priskiriama tik savivaldybėms. Pagal Įstatymo 6 str. 5 d. 7 punktą savivaldybės: *teikia informaciją apie socialines paslaugas*. Informacijos sklaidos svarbą 1997 metais akcentavo ir LR SADM viceministrė V. Blinkevičiūtė (1998; 17) ragindama savivaldybes: *1. Steigti informacijos centrus; 2. Parengti katalogus apie paslaugas šeimoms ir platinti nemokamai*. Vienas iš Skurdo mažinimo Lietuvoje strategijoje (2000) tikslų socialinių paslaugų sistemoje nurodomas: *skatinti socialinių paslaugų teikėjus plačiau skleisti informaciją apie socialinių paslaugų teikimą*. 2002 metais LRV patvirtintoje Socialinių paslaugų teikimo reformos 5.7. punkte nurodomas vienas iš esamos sistemos reformos tikslų yra: *skatinti apskričių viršininkus, savivaldybes ir socialinių paslaugų teikėjus skleisti visuomenei informaciją apie teikiamas paslaugas*.

2006 metais priimtame LR Socialinių paslaugų įstatyme nei vieno iš veikėjų apibrėžiamų funkcijų aibėje nėra nurodyta informacijos sklaida. Visgi Įstatymas įtvirtino socialinės globos ASP teikiančių organizacijų išteklių priklausomybę nuo jų veiklos rezultatų. Taip rinkodara į ASP buvo pradėta diegti RTM pagalba, steigiant netikrumo aplinką. Socialines globos ASP teikiančių įstaigų veikla reguliuojama pagal 2007 metais LR SADM patvirtintas Socialinės globos normas, kuriose yra nurodyta, kad visų tipų skirtingoms grupėms socialinės globos ASP teikiančios organizacijos (išskyrus šeimynas): *turi rengti ir reguliariai atnaujinti informacinį biuletinį, kuriame pateikiama informacija apie socialinės globos namus, teikiamas paslaugas, personalą ir kita*.

Kadangi licencijavimo normos įsigalios 2013 metų sausio 1 dieną, todėl dabar yra sunku prognozuoti kiek ir kokią rinkodarą naudos socialinės globos ASP teikiančios organizacijos. Esminis veiksnys, nuo kurio priklausys rinkodaros plėtra yra konkurencinė ar netikrumo aplinka.

### 3.5.5. Apibendrinimas

NVV elementai pradėti diegti į Lietuvos ASP 2006 metais priėmus naująjį Socialinių paslaugų įstatymą. Kadangi Įstatymo esminės normos, susiejančios organizacijų veiklos rezultatus ir resursų paskirstymą, įsigalios tik nuo 2013 metų, todėl NVV elementų „realaus“ veikimo dar negalime fiksuoti organizacijų lygmeniu. Reikia pažymėti, kad tam tikrus NVV elementų aspektus buvo galima identifikuoti ir iki 2006 metų Socialinių paslaugų įstatymo. Juos buvo siekiama diegti hierarchiniu būdu – centrinės valdžios organizacijai LR SADM priimant atitinkamus teisės aktus, kurie įpareigodavo VSO, teikiančias ASP, diegti NVV elementų aspektus. Ryškiausiai tai galime stebėti rezultatų valdymo srityje. Tuo tarpu nuo 2006 metų VSO, teikiančioms ASP, yra kuriama netikrumo aplinka, kas savo ruožtu turėtų skatinti VSO pradėti diegti NVV elementus savarankiškai.

## 4. Apibendrinimas ir išvados

Siekiant ištirti Vakarų šalių ASP institucinės ir organizacinės struktūros pagrindinių bruožų raišką Lietuvos ASP institucinėje ir organizacinėje struktūroje buvo naudojama neoinstitucionalizmo teorinė perspektyva, kuri socialinius reiškinius siūlo analizuoti kaip tam tikras stabilias institucines ir organizacines struktūras, kurios kinta inkrementiškai. Remiantis neoinstitucionalizmo teorine prieiga galima teigti, kad:

1. Šiuolaikinė Vakarų šalių ASP institucinės ir organizacinės struktūros susiformavo kaip praėjusio amžiaus aštuntojo dešimtmečio pabaigoje priimtų sprendimų rezultatas.
2. Šiuolaikinė Vakarų šalių ASP institucinė ir organizacinė struktūra pasižymi penkiais pagrindiniais bruožais: *gerovės pliuralizmu, dekoncentruotu, decentralizuotu ir dalyvaujančiu valdymu, kvazi rinkomis, naująja viešąja vadyba, deinstitutionalizuotu ASP teikimu.*

Siekiant identifikuoti Vakarų šalių ASP institucinės ir organizacinės struktūros pagrindinius bruožus Lietuvoje buvo atliekamas tyrimas, tiriant Lietuvos ASP institucinę struktūrą ir organizacijų elgesį. Remiantis tyrimo rezultatais galima teigti, kad:

1. Lietuvoje institucijų lygmeniu egzistuoja gerovės pliuralizmas, tačiau organizaciniu lygmeniu apie gerovės pliuralizmą kalbėti yra sudėtinga, nes negalime organizacijų lygmeniu stebėti VSO vaidmens Lietuvos ASP mažėjimo ir NVO, PSO ir NFO vaidmens plėtros. Šį skirtumą tarp institucinės ir organizacinės struktūros galime paaiškinti žvelgdami į kritinės konjunktūros metu egzistavusią institucinę ir organizacinę struktūrą, institucinių pokyčių pobūdį ir į socialinę struktūrą. Lietuva savo postkomunistinę transformaciją pradėjo turėdama platų VSO stacionarių ASP tinklą ir neformalių institucijų sąlygojamą NFO. Kritinės konjunktūros metu paveldėta institucinė ir organizacinė struktūra nebuvo ardoma, bet buvo adaptuojama prie naujai steigiamos politinės ir ekonominės šalies sistemos. Vykstant transformacijai kietėsi socialinė struktūra, kas reiškėsi naujų socialinių problemų atsiradimu ir didėjančia ASP paklausa. Kadangi NVO ir PSO institucinė ir organizacinė struktūra dar tik buvo kuriama (NVO atveju dar ir dabar tebekuriama), todėl mažiausiais ekonominiais ir socialiniais kaštais ASP paklausą galima buvo patenkinti plečiant VSO vaidmenį Lietuvos ASP, ką ir stebime stacionarių ir ypač nestacionarių ASP srityje.
2. Lietuvos ASP valdymo struktūroje galime identifikuoti tik dekoncentruoto valdymo požymius. Tuo tarpu decentralizuoto ir dalyvaujančio valdymo požymių negalime identifikuoti. Tai, kad decentralizacija ir dalyvavimas netapo Lietuvos ASP dalimi, galime paaiškinti žvelgdami į kritinės konjunktūros metu buvusią formalių ir neformalių institucijų struktūrą, institucinių pokyčių tikslą ir pobūdį. Sprendimai nulėmę dabartinę ASP valdymo struktūrą buvo suformuoti pirmaisiais nepriklausomybės atkūrimo metais. Pirmausia decentralizacija ir dalyvavimas nebuvo institucinių pokyčių tikslas, kas atsispindi pirmosiose viešajį valdymą ir ASP valdymą

steigiančiose institucijose. Tai, kad sprendimų priėmimo funkcija nebuvo išskaidyta, galima sieti su tuo, kad atkūrus nepriklausomybę ir siekiant kuo greičiau pereiti prie kapitalizmo kaip ekonomikos organizavimo būdo buvo pasirinktas efektyviausias radikalių institucinių pokyčių (egzistuojančių išardymas – deinstitutionalizacija ir naujų diegimas - institucionalizacija) valdymo būdas – kai sprendimus priima ir įgyvendina centrinės valdžios organizacijos. Antra, centralizuotas viešasis valdymas buvo ta institucinė ir organizacinė struktūra, kurią Lietuva turėjo atkūrusi nepriklausomybę, todėl jos išlaikymas buvo pigesnis. Ir trečia, kaip rodo pilietinės visuomenės tyrimai, Lietuvoje nėra neformalių institucijų tinklo, kuris skatintų žmones dalyvauti ir būti pilietiškai aktyviems.

3. Lietuvos ASP galima identifikuoti du RTM – viešuosius pirkimus ir tiesiogines išmokas (pagalbos/globos pinigais). Viešųjų pirkimų mechanizmo veikimo sąlygos Lietuvos ASP buvo sudarytos nuo 1997 metų, tačiau trūko paskatų jį aktyviai naudoti. Iš kitos pusės, dominuojanti ASP teikiančios organizacijos forma Lietuvoje buvo biudžetinė įstaiga. Nuo 2006 metų priimant ASP išteklių paskirstymo mechanizmus reformuojančias institucijas, buvo sudarytos sąlygos plėsti viešųjų pirkimų mechanizmui. Tiesioginių išmokų mechanizmas Lietuvos ASP neatlieka reikšmingo vaidmens, ką galima aiškinti tuo, kad pagalbos pinigai nėra institucionalizuoti kaip išteklius paskirstantis mechanizmas, bet kaip neišvystytos ASP infrastruktūros kaimo regionuose kompensacijos būdas.
4. Lietuvoje nebuvo įgyvendinta paveldėtos ASP organizacinės struktūros deinstitutionalizacija, tuo tarpu savarankiškumą palaikančios ASP buvo plečiamos. Lietuvos ASP steigiančios institucijos pabrėžia ASP gavėjo savarankiškumą. Visgi paveldėta stacionarios globos sistema nebuvo radikaliai reformuojama, ją ardant (deinstitutionalizuojant), bet įgyvendinat tam tikrus institucinius pokyčius paveldėta sistema buvo pritaikyta naujoms aplinkybėms. Lietuvos ASP steigiančiose institucijose yra išreikštas siekis stacionarią globos sistemą modernizuoti, pritaikyti prie bendros ASP. Tai atsispindi ir stacionarios globos organizacijų struktūros pokyčiuose –



ilgalaikės globos paslaugas gaunančių vyresnio amžiaus ir neįgalių asmenų skaičius nuo nepriklausomybės atkūrimo augo. Kalbant apie savarankiškumą palaikančių ASP, kaip alternatyvą stacionarioms ASP, plėtrą šalyje galima teigti, kad buvo sudaryta šių paslaugų plėtrai palanki institucinė struktūra. Šios paslaugos buvo įtrauktos į Lietuvos ASP. Reikia pažymėti, kad šių paslaugų plėtra buvo vykdoma centrinės valdžios organizacijų iniciatyva, o ne vietinės valdžios, iš kurių biudžetų jos yra finansuojamos. Visgi žvelgdami į organizacinius savarankiškumą palaikančių ASP plėtrą šalyje indikuojančius rodiklius matome, kad šių paslaugų gavėjų skaičius augo ir ypač ryškus augimas pastebimas nuo 2006 metų, ką galima sieti su pasikeitusia ASP institucine struktūra bei Europos sąjungos struktūrinių fondų parama.

5. NVV elementai pradėti diegti į Lietuvos ASP 2006 metais priėmus naująjį Socialinių paslaugų įstatymą. Kadangi Įstatymo esminės normos, susiejančios organizacijų išteklius su veiklos rezultatais, įsigalios tik nuo 2013 metų, todėl NVV elementų „realaus“ veikimo dar negalime fiksuoti organizacijų lygmeniu. Reikia pažymėti, kad tam tikrus NVV elementų aspektus buvo galima identifikuoti ir iki 2006 metų Socialinių paslaugų įstatymo. Juos buvo siekiama diegti hierarchiniu būdu – centrinės valdžios organizacijai LR SADM priimant atitinkamus teisės aktus, kurie įpareigodavo VSO, teikiančias ASP, diegti tam tikrus NVV aspektus. Ryškiausiai tai galime stebėti rezultatų valdymo srityje. Tuo tarpu nuo 2006 metų VSO, teikiančioms ASP, yra kuriama netikrumo aplinka, kas savo ruožtu turėtų skatinti VSO pradėti diegti NVV elementus savarankiškai.

Tyrimo rezultatai rodo, kad Lietuvos ASP institucinė ir organizacinė struktūra įgyja Vakarų šalių ASP institucinės ir organizacinės struktūros požymius. Tačiau Vakarų šalių ASP institucinės ir organizacinės struktūros požymiai postkomunistinėje Lietuvoje įgyja savitą institucinę ir organizacinę struktūrą. Esminis šio savitumo paaiškinimas yra tai, kad Vakarų šalių ASP institucinės ir organizacinės struktūros Lietuvoje buvo steigiamos ne „tuščioje vietoje“ arba

„nuo nulio“, bet jau egzistuojančios institucinės ir organizacinės struktūros kontekste.

## Literatūros sąrašas

1. Aaltonen, E.S. 1999. "Client-oriented quality assessment within municipal social services", *International Journal of Social Welfare*. Vol. 8, pp. 131-142.
2. Aidukaitė, Jolanta. 2004. *The emergence of the post-socialist welfare state: the case of the Baltic states: Estonia, Latvia and Lithuania*. Sodertons hogskola.
3. Alaszewski, Andy; Manthorpe, Jill. 1988. „Literature Review: Decentralizing Welfare Services“, *British Journal of Social Work*. Vol. 18, pp. 63-74
4. Alaszewski, Andy; Manthorpe, Jill. 1993. „Quality and welfare Services: A Literature Review“, *British Journal of Social Work*. Vol. 23, pp. 653-665.
5. Alaszewski, Andy; Walsh, Mike. 1995. "Literature Review: Typologies of Welfare Organizations", *British Journal of Social Work*. Vol. 25, pp. 805-815.
6. Anheier, Helmut K. 2000. „Social Services in Europe: Improving Cross-National Information“, in *Helmunt K. Anheier, Sarabajaya Kumar (eds.) Social Services in Europe – An Annotated Bibliography. Institut fur Sozialarbeit und Sozialpadagogik e.V.*
7. Anheier, Helmut K. 2003. „Social Services in Europe: Improving Information Across Europe“, in *Helmunt K. Anheier, Sarabajaya Kumar (eds.) Social Services in Europe. An Annotated Bibliography. Updated and Extended Edition. Institut fur Sozialarbeit und Sozialpadagogik e.V.*
8. Anttonen, Anneli; Sipila, Jorma. 1996. "European Social Care Services: Is It Possible to identify Models?", *Journal of European Social Policy*. Vol. 6, pp. 87-100.
9. Archambault, Edith; Boumendil, Judith. 2002. „Dilemmas of Public/Private Partnership in France“ in Ugo Ascoli, Costanzo Ranci (Eds.). *Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. Kluwer Academic/Plenum Publishers, pp. 109-135
10. Arlacchi, Pino. 1998. *Mafija ir verslas. Mafijos etika ir kapitalizmo dvasia*. Vilnius: TYTO ALBA
11. Ascoli, Ugo; Pavolini, Emmanuele; Ranci, Conranzo. 2002. "The New Partnership: The Changing Relationship between State and the Third Sector in the Scenario of New Social Policies in Italy" in Ugo Ascoli, Costanzo Ranci (eds.). *Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. Kluwer Academic/Plenum Publishers, pp. 135-165.
12. Ascoli, Ugo; Ranci, Costanzo. 2002. "The Context of New Social Policies in Europe", in *Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, (eds.) Ugo Ascoli, Costanzo Ranci. Kluwer Academic/Plenum Publishers. pp. 1-25.
13. Astrauskas, Algirdas. 2007. „Decentralizacija vietos savivaldybėje: esmė, turinys ir formos“, *Viešoji politika ir administravimas*. Nr. 20, p. 9-23.
14. Astrauskas, Algirdas; Česonis, Gediminas. 2008. „Strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse etapai“, *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 26, p. 25-34.
15. Aust, Andreas; Bonker, Frank. 2004. "New Social Risks in a Conservative Welfare State: The Case of Germany" in *New Risks, New Welfare – the Transformation of the European Welfare State*, (Ed.). Peter Taylor-Gooby. Oxford University Press.

16. Bagdonas, Albinas. 2001. „Socialinis darbas Lietuvoje: raidos, praktikos ir akademinis aspektai“, *STEP : socialinė teorija, empirija, politika ir praktika*, 2001(1): 10-48.
17. Bahle, Thomas. 2002. „The changing institutionalization of social services in England and Wales, France and Germany: is the welfare state on the retreat?“, *Journal of European Social Policy*. 13 (1): 5-20.
18. Bahle, Thomas; Kohl, Jurgen; Wendt, Claus. 2009. „Welfare State“, Immerfall, Stefan and Therborn, Goran (eds.). *Handbook of European Societies. Social Transformations in the 21st Century*. Springer
19. Baines, Donna. 2004. „Pro-market, non-market: the dual nature of organizational change in social services delivery“, *Critical Social Policy*, 24 (1): 5-29.
20. Baltušnikienė, Jūratė. 2006. „Decentralizacijos sampratų analizė“, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2(7), pp. 13-20.
21. Baltušnikienė, Jūratė. 2010. „Sub-national Government Structure and Competence of Local Municipalities and Country Governors' Institutions in Lithuania: Analysis of Empirical Research Results“, *Viešoji politika ir administravimas*. Nr. 31, p. 49-62.
22. Baltušnikienė, Jūratė; Astrauskas, Algirdas. 2005. „Savivaldybių ir apskričių viršinių institucijų kompetencija ir sąveika Lietuvoje“, *Viešoji politika ir administravimas*. Nr. 14, p. 11-31.
23. Barr, Nicholas. 1998. *The Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
24. Barry, Brian. 2002. *Teisingumo teorijos. Socialinio teisingumo traktatas. I tomas*. Vilnius: EUGRIMAS
25. Bartolotti, Bernardo; Siniscalco, Domenico. 2004. *The Challenges of Privatization. An International Analysis*. Oxford University Press.
26. Barzelay, Michael. 2002. „Origins of the New Public Management: an international view from public administration/political science“, in Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne, Ewan Ferlie (eds.), *New Public Management. Current trends and future prospects*. Routledge, pp. 15-34.
27. Beresford, Peter; Croft, Suzy. 2004. „Service Users and Practitioners Reunited: The Key Component for Social Work Reform“, *British Journal of Social Work*, Vol. 34, pp. 53-68.
28. Bernotas, Dainius; Guogis, Arvydas. 2003. *Socialinės politikos modeliai: dekomodifikacijos ir savarankiškai dirbančiųjų problemos*. Lietuvos teisės universitetas.
29. Bernotas, Dainius; Guogis, Arvydas. 2006. *Globalizacija, socialinė apsauga ir Baltijos šalis*. Mykolo Riomerio universitetas.
30. Bertozzi, Fabio; Graziano, Paolo. 2004. „Italy's adaptation under external pressures: whose influence“, in Klaus Armingeon and Michelle Beyeler (Eds.). *The OECD and European Welfare States*. Edward Elgar.
31. Bikmanienė, Raimonda. 2005. *Senyvo amžiaus žmonių stacionarios globos paslaugų ekonominis ir socialinis efektyvumas*. Daktaro disertacija.
32. Blau, Peter M.; Scott, Richard W. 1963. *Formal Organizations: A Comparative Approach*. Routledge and Kegan Paul.
33. Boyne, George A. 1998. „Competitive Tendering in Local Government: A Review of Theory And Evidence“, *Public Administration*, Vol. 76, Issue 4, pp. 695-712.

34. Bovaird, Tony. 2009. „Strategic management in public sector organizations“, in Tony Bovaird, Elke Löffler (eds.) *Public Management and Governance*. Routledge, pp. 61-81.
35. Bovaird, Tony. 2009. „Marketing in public sector organizations“, in Tony Bovaird, Elke Löffler (eds.) *Public Management and Governance*. Routledge, pp. 81-95.
36. Briggs, A. 2000. „The Welfare State in Historical Perspective“ in Christopher Pierson and Francis G. Castles (Eds.). *The Welfare State Reader*. Cambridge : Polity Press, pp. 18-32.
37. Brown, Muriel. 1985. *Introduction to Social Administration in Britain*. Hutchinson.
38. Bryman, Alann. 2004. *Social Research Methods*. Oxford University Press.
39. Capoccia, Giovanni; Kelemen, R. Daniel. 2007. “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism”, *World Politics*, Vol. 59, Nr. 3, pp. 341-369.
40. Carey, Malcolm. 2008. „Everything Must Go? The Privatization of State Social Work“, *British Journal of Social Work*, Vol. 38, pp. 918-935.
41. Carey, Malcolm. 2009. „Happy Shopper? The Problem with Service User and Carer Participation“, *British Journal of Social Work*, Vol. 39, pp. 179-188.
42. Castles, Francis G. 2004. *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford University Press.
43. Civinskas Remigijus, Tolvaišis, Leonas. 2006. „Tarpbiudžetinis lėšų persikirstymas Lietuvoje: instituciniai interesai ir savivaldybių finansinis savarankiškumas“, *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 16, p. 87-99
44. Clarke, John. 1996. „After Social Work“ in Nigel Parton (Ed.). *Social Theory, Social Change and Social Work*. Routledge.
45. Clarke, John; Newman, Jannet. 1997. *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: SAGE Publications.
46. Clayton, Richard; Pontusson, Jonas. 1998. „Welfare-State Retrenchment Revisited. Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies“, *World Politics*, Vol. 51, pp. 67-98.
47. Coase, Ronald. 1937. “The Nature of Firm”, *Economica*, Vol. 4, No. 16, pp. 386 – 405.
48. Coleman, James S. 2005. *Socialinės teorijos pagrindai*. Vilnius, Margi raštai.
49. Cowen, Tyler; Crampton, Eric. 2003. “introduction”, in Tyler Cowen, and Eric Crampton (Eds.). *Market Failure or Success: the New Debate*. Edward Elgar.
50. Da Roit, Barbara; Le Bihan, Blanche; Osterle, August. 2007. “Long-term Care Policies in Italy, Austria and France: Variations in Cash-for-Care Schemes”, *Social Policy & Administration*. Vol. 41, No. 6, pp. 653-671.
51. Dahlberg, Lena. 2005. “Interaction between Voluntary and Statutory Social Service Provision in Sweden: A Matter of Welfare Pluralism, Substitution or Complementarity?”, *Social Policy & Administration*, Vol. 39, No. 7, pp. 740-763
52. Dahrendorf, Ralf. 1996. *Modernusis socialinis konfliktas: esė apie laisvės politiką*. Vilnius: Pradai.
53. Daugirdas, Vidmantas; Mačiulytė, Jurgita. 2006. “Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje“, *Politologija*, Nr. 3 (43), pp. 91-110.

54. David, Paul A., 2003. „Path Dependence, It's Critics and the Quest for 'Historical Economics' in Tyler Cowen, Eric Crampton (eds.). *Market Failure or Success: The New Debate*. Edward Elgar Pub.
55. Davies, Norman. 2002. *Europa. Istorija*. VAGA
56. Denhardt, Robert. 2001. *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė.
57. Devine, Edvard T. 1922. *Social Work*. The Macmillan Company.
58. Domberger, Simon; Jensen, Paul. 1997. „Contracting out by Public Sector: Theory, Evidence, Prospects“, *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 13; No. 4, pp. 67-78.
59. Dorfman, Robert. 1967. *Prices and Markets*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
60. Dumbliauskas, Vytautas. 2008. „Politikų ir biurokratų sąveika: ankstyvieji požįūriai“, *Politologija*, Nr. 2 (50), pp. 53-75.
61. Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanations in Political Science*. Harvester Wheatsheaf
62. Dunleavy, Patrick; O'Leary, Brian. 1999. *Valstybės teorijos: liberaliosios demokratijos politika*. Vilnius: Eugrimas.
63. Dustin, Donna. 2007. *The McDonaldization of Social Work*. ASHGATE.
64. Ebner, Alexander. 2008. „Introduction: The Institutions of the Market“, in Alexander Ebner and Nikolaus Beck (Eds.) *The Institutions of the Market: Organizations, Social Systems, and Governance*. Oxford University Press, pp. 1-23.
65. Eikas, Magne; Selle, Per. 2002. „A Contract Culture even in Scandinavia“, in Ugo Ascoli, Costanzo Ranci, (eds.). *Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. Kluwer Academic/Plenum Publishers, pp. 47-77.
66. Elster, Jon. 1995. *The Cement of Society: a Study of Social Order*. Cambridge University Press.
67. Elster, Jon. 2007. *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge University Press.
68. Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.
69. Esping-Andersen, Gosta. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.
70. Esping-Andersen, Gosta. 2000. „After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy“ in Gosta Esping-Andersen (ed.) *Welfare State in Transition. National Adaptations in Global Economies*. SAGE Publications.
71. Etzioni, Amitai. 1993. *The Spirit of Community. Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*. Crown Publishers.
72. Evers, Adalbert; Strunck, Chrisoph. 2002. „Answers without Questions? The Changing Contract Culture in Germany and the Future of a Mixed Welfare System“, in Ugo Ascoli, Costanzo Ranci (Eds.). *Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. Kluwer Academic/Plenum Publishers, pp. 165-197.
73. Evers, Adalbert. 2005. „Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: Changes in the Governance and Provision of Social Services“, *International Journal of Public Administration*, Vol. 28:9, pp. 737-748.

74. Fahey, Tony. 2009. "Population", in Stefan Immerfall and Goran Therborn (eds.) *Handbook of European Societies: Social Transformations in the 21<sup>st</sup> Century*. Springer
75. Fairfield, Paul. 2005. *Public/Private*. Rowman & Littlefield Publishers.
76. Feldman, Allan, M.; Serrano, Roberto. 2006. *Welfare Economics and Social Choice Theory*. Springer Science+Business Media.
77. Fenger, H.J.M. 2007. "Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology", *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences*, Vol. 3, No. 2, pp. 1-30.
78. Ferge, Z. 1997. „The Changed Welfare Paradigm: The Individualization of The Social“, *Social Policy & Administration*, 31(1): 20-44.
79. Figueira-McDonough, Josefina 2007. *The Welfare State and Social Work: Pursuing Social Justice*. Sage Publications, Inc.
80. Fink, Arthur E., 1953. *The Field of Social Work*. H. Holt
81. Flexner, Abraham. 2001. *Is Social Work a Profession?* in *Research on Social Work Practice*, 11 (2): 152-165.
82. Flora, Peter. 1986. "Introduction" in Peter Flora (Ed.). *Grown to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*. Walter de Gruyter.
83. Friedman, Milton. 1998. *Kapitalizmas ir laisvė*. Vilnius: Mintis.
84. Gaidys, Vladas. 2000. „Viešosios nuomonės pokyčiai“, *Socialiniai pokyčiai: Lietuva, 1990/1998*. (red.) Danutė Ulčinskaitė. Vilnius: Garnelis.
85. Gedvilaitė-Kordušienė, Margarita. 2009. "Kartų solidarumas ir jį lemiantys veiksniai", in Vlada Stankūnienė, Aušra Maslauskaitė (red.). *Lietuvos šeima. Tarp tradicijos ir naujos realybės*,. Socialinių tyrimų institutas, 332-333 p.
86. Gerring, John. 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge University Press.
87. Gerth, H. H.; Mills, C. Wright. 1946. „introduction“ in H. H. Gerth and C. Wright Mills (Eds.). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Oxford University Press.
88. Gilbert, Neil. 2000. „Welfare Pluralism and Social Policy“ in James Midgley, Martin B. Tracy, and Michelle Livermore (Eds.). *The Handbook of Social Policy*. Thousand Oaks: Sage, pp. 411-420.
89. Gilbert, Neil. 2004. *Transformation of the Welfare State: the Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford University Press.
90. Gilpin, Robert. 1998. *Tarptautinių santykių politinė ekonomija*. Algarvė.
91. Ginsberg, Leon. 2000. „Conservative Approaches to Social Policy“ in James Midgley, Martin B. Tracy, and Michelle Livermore (Eds.). *The Handbook of Social Policy*. Thousand Oaks: Sage
92. Goldberg, E. Matilda. 1987. „The Effectiveness of Social Care: A Selective Exploration“, *British Journal of Social Work*, 17(6): 595 – 614.
93. Gorges, Michael J. 2001. "New Institutionalism Explanations for Institutional Change: A Note of Caution", *Politics*, Vol. 21(2), 137-145.
94. Grossman, Sanford J.; Hart, Oliver D. 1983. "An Analysis of the Principal-Agent Problem", *Econometrica*, Vol. 51, No. 1, pp. 7-45.

95. Guogis, Arvydas; Gudelis, Dangis. 2005. „Socialinių paslaugų sektoriaus plėtos galimybės Lietuvoje“, *Viešoji politika ir administravimas*. Nr. 12, p. 77-85.
96. Guogis, Arvydas; Gudelis, Dangis; Stasiukynas, Andrius. 2007. „Nevyriausybinų organizacijų ir savivaldybių santykių reikšmė plėtojant vietinę demokratiją: atvejo tyrimai dviejose Lietuvos savivaldybėse“, *Viešoji politika ir administravimas*. Nr.22, p. 47-56.
97. Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C.R. 1996. „Political Science and the Three New Institutionalisms“, *Political Studies*. 44 (5): 936-957.
98. Hall, Peter A.; Soskice, David. 2001. “Introduction”, in Peter A. Hall and David Soskice (Eds.). *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.
99. Harris, Bernard; Bridgen, Paul. 2007. „The „Mixed Economy of Welfare“ and the Historiography of Welfare Provision“ in Bernard Harris and Paul Bridgen (Eds.). *Charity and Mutual Aid in Europe and North America Since 1800*. Routledge.
100. Harris, John; McDonald, Catherine. 2004. „Post-Fordism, the Welfare State and the Personal Social Services: A Comparison of Australia and Britain“, *British Journal of Social Work*, 30: 51-70.
101. Hayashi, Nahoko; Ostrom, Elinor; Walker, James; Yamagishi, Toshio. 1999. “Reciprocity, Trust, and the Sense of Control: A Cross-Societal Study”, *Rationality and Society*, Vol. 11(1):27-46
102. Hayek, Friedrich A. von. 2002. *Kelias į vergovę: visų partijų socialistams*. Lietuvos laisvosios rinkos institutas.
103. Heffernan, Kristin. 2006. „Social Work, New Public Management and the Language of „Service User““, *British Journal of Social Work*. Vol. 36, pp. 139-147
104. Henderson, Kate; Knapp, Martin. 2003. “UK”, in Helmut K. Anheier, Sarabajaya Kumar (eds.) *Social Services in Europe – An Annotated Bibliography*. Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.
105. Herberts, Kjell. 2003. “Finland”, in Helmut K. Anheier, Sarabajaya Kumar (eds.) *Social Services in Europe – An Annotated Bibliography*. Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.
106. Hobsbawm, Eric. 2000. *Kraštutinųjų amžius*. Vilnius: Mintis.
107. Hollis, Martin. 2000. *Socialinių mokslų filosofija*. Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, Vilnius.
108. Hood, Christopher. 1991. „A Public Management for all Seasons?“, *Public Administration*, Vol. 69, pp. 3-19.
109. Hood, Christopher. 1995. „The „New Public Management“ in the 1980s: Variations on Theme“, *Accounting, Organizations and Society*. Vol. 20, No. 2/3, pp. 93-109.
110. Hort, Sven E. O.; McMurphy, Suzanne C. 1997. “Sweden”, in Nazneen S Mayadas, Thomas D. Watts, Doreen Elliott (eds.). *International Handbook on Social Work Theory and Practice*. Greenwood Press.
111. Horton, Sylvia. 2009. „Human resource management in the public sector“ in Tony Bovaird, Elke Löffler (eds.). *Public Management and Governance*. Routledge, pp. 121-135.



112. Hudson, John; Lowe, Stuart. 2004. *Understanding the Policy Process: Analysing welfare policy and practice*. The Polity Press.
113. Išoraitė, Margarita. 2007. *Socialinių paslaugų administravimas*. MRU
114. Izard, Carroll E. 1991. *The Psychology of Emotions*. Plenum Press, New York.
115. Jagminas, Jonas; Pikturnaitė, Ilvija. 2008. „Strateginis požiūris į žmogiškuosius išteklius LR savivaldybių administracijose: teorija ir praktika“, *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 26, p. 80-96.
116. Jensen, Carsten. 2008. „Worlds of Welfare Services and Transfers“, *Journal of European Social Policy*. 18: 151.
117. Johnson, Christian. 1998. *Bendruomenė – jėga: tarptautinio bendruomeninio judėjimo apžvalga*. Kitos spalvos: Kaunas.
118. Johnson, Wayne. 1982. *The Social Services. An Introduction*. F. E. Peacock.
119. Jokubaitis, Alvydas; Norkus, Zenonas. 2006. „Socialinės gerovės koncepcijos ir pilietybės renta kaip viešosios politikos orientyrai“, *Sociologija. Mintis ir veiksmas*, 2006(2): 5-36.
120. Jones, Chris; Novak, Tony. 1993. „Social Work Today“, *British Journal of Social Work*. 23: 195-212.
121. Jordan, Bill. 2008. *Welfare and Well-being: Social Value in Public Policy*. The Policy Press.
122. Kapp, Marshall B. 2005. „Preface“ in Marshall B. Kapp (ed.). *Ethics, Law, and Ageing Review, Volume 11, Deinstitutionalizing Long-term Care: Making legal strides, Avoiding Policy Errors*. Springer Publishing Company, Inc.
123. Kasiliauskas, Nerijus. 2008. *Profesinės sąjungos Lietuvoje: teisinio statuso problemos*. Vilnius: Teisės namai.
124. Kaspersen, Lars Bo; Svaneborg, Maria. 2004. „The OECD as a scientific authority? The OECD’s influence on Danish welfare policies“, in Klaus Armingeon and Michelle Beyeler (eds.). *The OECD and European Welfare States*. Edward Elgar.
125. Kirkpatrick, Ian; Ackroyd, Stephen; Walker, Richard M. 2008. *The New Managerialism and Public Service Professions*. Palgrave Macmillan.
126. Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge University Press.
127. Korpi, Walter. 2006. „Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists“, *World Politics*, Vol. 58, 2, pp. 167-206.
128. Kosonen, Pekka. 2004. „Finland: considering OECD guidelines but within national institutional settings“ in Klaus Armingeon and Michelle Beyeler (eds.). *The OECD and European Welfare States*. Edward Elgar.
129. Kriaučionienė, Monika; Urbanskienė, Rūta; Vaitkienė, Rimgailė. 2006. *Marketing valdymas*. Kaunas: Technologija.
130. Kristensen, Catharina Juul. 2003. „Denmark“, in Helmunt K. Anheier, Sarabajaya Kumar (eds.) *Social Services in Europe – An Annotated Bibliography*. Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.

131. Krzyszkowski, Jerzy. 2003. „Poland“, in Helmut K. Anheier, Sarabajaya Kumar (eds.) *Social Services in Europe – An Annotated Bibliography*. Institut fur Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.
132. Kundrotienė, Nijolė; Rekerta, Kęstutis. 2002. „Strateginio planavimo diegimas Lietuvos viešojo administravimo institucijose“, *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 3, pp. 57-63.
133. Laffont, Jean-Jacques; Martimort, David. 2002. *The Theory of Incentives. The Principal – Agent Model*. Princeton University Press.
134. Lane, Jan Erik. 2000. *New Public Management*. Routledge.
135. Lane, Jan Erik. 2001. *Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai*. Vilnius: Margi raštai.
136. Lane, Jan Erik. 2003. *Konstitucija ir politikos teorija*. Kaunas: Naujasis LANKAS.
137. Laqueur, Walter. 1995. *Europa mūsų laikais: 1945-1992*. Vilnius: Amžius
138. Lastauskienė, Giedrė. 2005. „Teisinio teksto tyrimo metodologija: teisės normų nustatymo procesas“, *Teisė*, 56.
139. Lazutka, Romas. 1997. „Restructuring Social Security“, in Antanas Buračas (ed.) *Lithuanian Economic Reforms: Practice & Security*. Vilnius: Margi raštai.
140. Lazutka, Romas. 1999. *Vaikų globos kaštai Lietuvoje*. Vilnius: Socialinių ir ekonominių tyrimų institutas.
141. Lazutka, Romas. 2001. „Socialinė apsauga“, Jolanta Rimkutė (red.), *Žmogaus socialinė raida*. Vilnius: HOMO LIBER
142. Lazutka, Romas. 2003. „Gyventojų pajamų nelygybė“, *Filosofija. Sociologija*, 2, pp. 22-29.
143. Lazutka, Romas. 2007a. „Pensijų sistemos raida Lietuvoje“, *Filosofija. Sociologija*, 18(2): 64-80.
144. Romas, Lazutka. 2007b. „Gerovės kapitalizmo raidos problemos Lietuvoje“ in Povilas Gylys, Algirdas Miškinis, Eugenijus Butkus, Sigitas Urbonavičius (red.) *Lietuvos ekonomika Europoje ir globalioje erdvėje*. Vilnius: Ekonomikos tyrimų centras.
145. Le Grand, Julian. 1991. „Quasi Markets and Social Policy“, *Economic Journal*, 101 (408), pp. 1256-1257.
146. Le Grand, Julian. 1997. „Knights, Knaves or Pawns? Human Behaviour and social Policy“, *International Social Policy*, 26(2): 149-169.
147. Le Grand, Julian. 2003. *Motivation, Agency, and Public Policy: of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford University Press.
148. Le Grand, Julian. 2007. *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services Through Choice and Competition*. Princeton University Press.
149. Leadbeater, Charles. 2004. *Personalization through participation. A new script for public service*. DEMOS
150. Leece, David; Leece, Janet. 2006. „Direct Payments: Creating a Two-Tiered System in Social Care“, *British Journal of Social Work*, 36 (8), pp. 1379-1393.
151. Leighninger, Leslie. 2008. „The History of Social Work and Social Welfare“ in Barbara W. White, Karen M. Sowers, Catherine N. Dulmus (eds.) *Comprehensive Handbook of Social Work and Social Welfare. The Profession of Social Work*. John Wiley & Sons, Inc.

152. Lewins, Ann; Silver, Christina. 2007. *Using Software in Qualitative Research. A Step-by-Step Guide*. SAGE Publications Ltd.
153. Liebowitz, Stan J.; Margolis, Stephen E. 2003. "Beta, Macintosh and Other Fabulous Tales", in Tyler Cowen, Eric Crampton (eds.). *Market Failure or Success: The New Debate*. Edward Elgar Pub.
154. Litvack, Jennie Ilene; Ahmad, Junaid; Bird, Richard-Miller. 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. The World Bank.
155. Lorenz, Walter. 2006. *Perspectives on European Social Work: from the Birth of the Nation State to the Impact of Globalisation*. B. Budrich.
156. Lundstrom, Tommy. 2003. "Sweden" in Helmunt K. Anheier, Sarabajaya Kumar (eds.) *Social Services in Europe – An Annotated Bibliography*. Institut fur Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.
157. Mahoney, James; Thelen, Kathleen. 2009. "Introduction", in James Mahoney and Kathleen Thelen (Eds.). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press,
158. Marshall, Thomas, H. 2000. "Citizenship and Social Class", in Christopher Pierson and Francis G. Castles (Eds.). *Welfare State: a Reader*. Polity Press, pp. 32-42
159. Martini, Jennifer. 2003. „Historical Developments of Critical Social Work Practice“ in June Allen, Bob Pease, Linda Briskman (eds.). *Critical Social Work – an Introduction to Theories and Practices*. Allen & Unwin.
160. Masten, Scott E. 1993. "A Legal Basis for the Firm" in Oliver E. Williamson, Sidney G. Winter (Eds.). *The Nature of the Firm. Origins, Evolution, and Development*. Oxford University Press.
161. May Ann, Mari; Sellers, John R. 1988. „Contemporary Philosophy of Science and Neoinstitutional Thought“, *Journal of Economic Issues*, Vol. XXII, No. 2, pp. 397-405.
162. McCleary, Richard; Hay, Richard A. Jr. 1980. *Applied Time Series Analysis for the Social Sciences*. Sage Publications.
163. Menard, Claude. 2008. „A New Institutional Approach to Organization“, in Claude Menard, Mary M. Shirley (Eds.). *Handbook of New Institutional Economics*. Springer, pp. 281-319.
164. Miller, Baila; McFall, Stephanie. 1991. „The Effect of Caregiver Burden on Change in Frail Older Persons Use of Formal Helpers“, *Journal of Health and Social Behavior*, Vol. 32 (2), pp. 165-179.
165. Milward, Brinton, H.; Provan, Keith G. 1993. "The Hollow State: Private Provision of Public Services" in Helen Ingram, Steven Rathgeb Smith (eds.). *Public Policy for Democracy*. The Brookings Institution, pp. 222-241.
166. Mises, Ludwig von. 1992. *Biurokratija*. Kaunas: Lietuvos verslininkų sąjunga.
167. Mishra, Ramesh. 1999. *Globalization and the Welfare State*. E. Elgar.
168. Moe, Terry M. 1984. "The New economics of Organization", *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 4, pp. 739-777.
169. Munday, Brian. 2003. *European social services: A map of characteristics and trends*. Strasbourg, Council of Europe.

170. Munday, Brian. 2007. *Report on user involvement in personal social services*. Council of Europe.
171. Nakrošius, Vitalis. 2008. *Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybę?*. Vilnius: Vilniaus Universiteto leidykla.
172. Niskanen, William A. 2003. „Bureaucracy“, William F. Shughart II, Laura Razzolini (eds.) *The Elgar Companion to Public Choice*. Edward Elgar Publishing, Inc
173. Norkus Zenonas. 2008. *Koks kapitalizmas, kokia demokratija?* Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
174. Norkus, Zenonas. 2005b. „Socialinės tvarkos problema šiuolaikinėje racionalaus pasirinkimo priėjoje ir Maxo Weberio suprantančioje sociologijoje“, *Sociologija. Mintis ir veiksmas*, 2: 5-18.
175. Norkus, Zenonas. 1999. „Douglass C. Northas ir Maxas Weberis. Kai kurios naujojo ir senojo institucionalizmo ekonominėje istorijoje sankirtos“, Alfredas Bumblauskas, Rimvydas Petrauskas (sud.) *Tarp istorijos ir būtovės. Studijos prof. Edvardo Gudavičiaus 70-mečiui*. Aidai.
176. Norkus, Zenonas. 2003. *Max Weber ir racionalus pasirinkimas*. Vilnius: Margi raštai.
177. Norkus, Zenonas. 2004. „Ar galime gyventi geriau? Velfarizmas ir jo alternatyvos“, *Politologija*, 4(36): 3-39.
178. Norkus, Zenonas. 2009. „Apie klasikinę ir neklasikinę sąvokų darybą socialiniuose ir kultūros moksluose: minimalūs ir maksimalūs apibrėžimai, šeimyniniai panašumai ir neraiškiosios aibės“, *Problemos*, 75, 94-111 p.
179. North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. 2003. *Institucijos, jų kaita ir ekonomikos veikmė*. Vilnius, EUGRIMAS.
180. North, Douglass C. 2005. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press.
181. North, Douglas C. John Joseph Wallis, Barry R. Weingast. 2009. *Violence and Social Orders: a Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge University Press.
182. Offe, Claus. 2000. „Some Contradictions of the Modern Welfare State“ in Christopher Pierson, Francis G. Castles (Eds.). *The Welfare State Reader*. Cambridge : Polity Press, pp. 67-77.
183. Offe, Claus. 2006. „Political Institutions and Social Power: Conceptual Explorations“ in Ian Shapiro, Stephen Skowronek, Daniel Galvin (Eds.). *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*. New York University.
184. Oliver, J. P. J.; Mohamad, Hadi. 1992. „The Quality of Life of Chronically Mentally Ill: A Comparison of Public, Private and Voluntary Residential Provisions“, *British Journal of Social Work*. Vol. 22, No. 4, pp. 391-404.
185. Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.
186. Osborne, Stephen P. 1997. „Managing the Coordination of Social Services in the Mixed Economy of Welfare: Competition, Cooperation or Common Couse“, *British Journal of Management*, Vol. 8, No. 4, pp317-328.
187. Osborne, Stephen; McLaughlin, Kate. 2002. „The New Public Management in context “, in Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne, Ewan Ferlie (eds), *New Public Management. Current trends and future prospects*. Routledge. Pp. 7-15.

188. Ostrom, Elinor. 1986. „An Agenda for the Study of Institutions“, *Public Choice*, 48: 3-25
189. Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
190. Ostrom, Elinor; Walker, James; Gardner, Roy. 1992. “Covenants With and Without a Sword: Self-Governance is Possible”, *The American Political Science Review*, Vol. 86, No. 2, pp. 404-417.
191. Ostrom, Elinor; Crawford, Sue E. S. 1995. “A Grammar of Institutions”, *The American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3, pp. 582-600.
192. Ostrom, Elinor. 2005. „Doing Institutional Analysis: Digging Deeper than Markets and Hierarchies“ in Claude Menard and Mary M. Shirley (eds.). *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, 819-849 p.
193. Otte, Carsten. 1997. “Germany”, in Nazneen S Mayadas, Thomas D. Watts, Doreen Elliott (eds.). *International Handbook on Social Work Theory and Practice*, Greenwood Press.
194. Ouchi, William G. 1980. “Markets, Bureaucracies, and Clans”, *Administrative Science Quarterly*. Vol. 25, No. 1, pp. 129-141.
195. Palidauskaitė, Jolanta; Ereminaitė, Simona. 2010. „Korupcija viešuosiuose pirkimuose: nuo teorinės apibrėžties iki atvejo studijos“, *Viešoji politika ir administravimas*. Nr. 34, p. 74-84.
196. Paltarokas K. 1920. *Labdarybės tvarkymas kitur ir Lietuvoje*. Kaunas: Šviesa
197. Parsons, Wayne. 2001. *Viešoji politika. Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Eugrimas: Vilnius.
198. Parton, N. 1994. „‘Problematics of Government‘, (Post) Modernity and Social Work“, *British Journal of Social Work*, 24(1): 9-32.
199. Parton, Nigel. 1996. „Social theory, social change and social work: an introduction“ in Nigel Parton (ed.) *Social Theory, Social Change and Social Work*. Routledge.
200. Paulikas, Vygaudas; Adomonis, Vidmantas. 2003. „Vietos savivalda ir sprendimų priėmimas“, *Viešoji politika ir administravimas*. Nr. 4, p. 66-73
201. Pavolini, Emmanuele; Ranci, Costanzo. 2008. „Restructuring the Welfare State: Reforms in Long Term Care in Western European Countries“, *Journal of European Social Policy*, Vol. 18, No. 3, pp. 246-259.
202. Payne, Malcolm. 1997. “United Kingdom” in Nazneen S Mayadas, Thomas D. Watts, Doreen Elliott (Eds.). *International Handbook on Social Work Theory and Practice*, Greenwood Press.
203. Payne, Malcolm. 2005. *The Origins of Social Work. Continuity and Change*. Palgrave Mcmillan.
204. Peters, Guy B. 2000. Four Main Administrative traditions. [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:20134002~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:286305\\_00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:20134002~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:286305_00.html)
205. Peters, Guy B. 2009. “Bureaucracy and the State”, in Stepfan Immerfall and Goran Therborn (Eds.). *Handbook of European Societies: Social Transformations in the 21 Century*. Springer.
206. Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press.

207. Pierson, Paul. 2001. „Coping With Permanent Austerity Welfare state restructuring in Affluent Democracies“ in Paul Pierson (Ed.). *The New Politics of the Welfare state*. Oxford University Press.
208. Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton University Press.
209. Pochet, Philippe. 2004. “Belgium: increasing critique by the OECD”, in Klaus Armingeon and Michelle Beyeler (Eds.). *The OECD and European Welfare States*. Edward Elgar.
210. Polanyi, Karl. 2002. *Didžioji transformacija: Politinės ir ekonominės mūsų laikų ištakos*. Vilnius: Algarvė.
211. Pollitt, Christopher. 2002. „The New Public Management in international perspective: an analysis of impacts and effects“, in Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne, Ewan Ferlie (eds), *New Public Management. Current trends and future prospects*. Routledge. 274-293 p.
212. Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert. 2003. *Viešojo valdymo reforma: Lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė.
213. Powell, Walter W. 1990. „Neither Market nor Hierarchy: Network forms of Organization“, *Research in Organizational Behavior*, Vol. 12, pp. 295-336.
214. Praspaliauskienė Rima. 2000. *Nereikalingi ir pavojingi: XVIII a. pabaigos ir XIX a. pirmosios pusės elgetos, valkatos ir plėšikai Lietuvoje*. Žara.
215. Przeworski, Adam. 2003. *States and Markets; A Primer in Political Economy*. Cambridge University Press.
216. Puškorius, Stasys. 2002. „3E koncepcijos plėtra“, *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 3, pp. 31-38.
217. Putnam, Robert D.; Leonardi, Robert; Naneti, Rafaella Y. 2001. *Kad demokratija veiktų: pilietinės tradicijos šiuolaikinėje Italijoje*. Vilnius: Margi raštai.
218. Račkeliienė, Aldona. 2006. „Socialinės globos Lietuvoje istoriniai aspektai“, *STEPP*. 3, 75-88.
219. Ragin, Charles. 1994. *Constructing Social Research. The Unity and Diversity of Method*. Pine Forge Press.
220. Raipa, Alvydas. 1999. „Viešoji politika ir analizė. Viešojo administravimo politinis kontekstas“, Alvydas Raipa (red.). *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija, 17-42
221. Raipa, Alvydas. 2001. „Socialiniai pokyčiai ir modernus viešasis administravimas“, *Filosofija, Sociologija*. Nr. 2, 54-62 p.
222. Raipa, Alvydas; Backūnaitė, Eglė. 2004. „Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai“, *Viešoji politika ir administravimas*. Nr. 7, pp. 23-32.
223. Rein, Martin. 1972. „Decentralization and Citizen Participation in Social Services“, *Public Administration Review*. Vol. 32, pp. 687-700.
224. Rimšaitė, Eglė; Žalimienė, Laimutė. 2007. „Nevyriausybinių organizacijų metamorfozės – nuo labdaringos pagalbos vargšams XVIII amžiuje iki socialinių paslaugų rinkos dalyvio šiuolaikinėje visuomenėje“, *Socialinis darbas. Mokslo darbai*, 6(1): 83-96.
225. Rose, Stephen M.; Black, Bruce L. 1985. *Advocacy and Empowerment. Mental health care in the community*. Routledge & Kegan Paul.

226. Ruge, Fabio. 2003. „Administrative Traditions in Western Europe“ in G. B Peters ir Jan Pierre (eds.) *Handbook of Public Administration*. SAGE
227. Rummery, Kirstein; Glendinning, Caroline. 1999. “Negotiating needs, access and gatekeeping: developments in health and community care policies in the UK and the rights of disabled and older citizens”, *Critical Social Policy*. 19:335.
228. Samuelson, Paul A. 1954. „The Pure Theory of Public Expenditures“, *The Review of Economics and Statistics*. Vol. 36, No. 4, pp. 387-389
229. Schneider, Aaron. 2003. “Decentralization: Conceptualization and Measurement”, *Studies in Comparative International Development*. Vol. 38, No. 3, pp. 32-56.
230. Scott, W. Richard. 2000. *Institutions and Organizations*. Sage Publications.
231. Shepsle, Kenneth A. 2006. “Rational Choice Institutionalism” in R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press.
232. Schweinitz, Karl de. 1972. *England's Road to Social security: from the Statute of Laborers in 1349 to the Beveridge Report of 1942*. Barnes.
233. Serre, Marina; Palier, Bruno. 2004. “France: moving reluctantly in the OECD's direction”, in Klaus Armingeon and Mechelle Beyeler (Eds.). *The Oecd and European Welfare State*. Edward Elgar.
234. Silver, Hillary. 1995. “Reconceptualizing Social Disadvantage: Three Paradigms of Social Exclusion”, in Garry Rodgers, Charles Gore, Jose Figueiredo (Eds.). *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Geneva: ILO
235. Simmel, Georg. 2007. *Sociologija ir kultūros filosofija: rinktinė*. Margi raštai: Vilnius.
236. Slater, Don; Tonkiss, Fran. 2004. *Rinkos visuomenė*. Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla. Vilnius.
237. Stačiokas, Romas. 1999. „Viešojo administravimo institucijų finansai ir biudžetas“ in Alvydas Raipa (Red.). *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija.
238. Stačiokas, Romas; Rimas, Justinas (2002). *Lietuvos savivaldybių raida ir jų veiklos finansavimas*. KTU.
239. Stiglitz, Joseph E. 1986. *Economics of the Public Sector*. W.W.Norton & Company.
240. Stiglitz, Joseph E. 2003. “Keynesian Economics and Critique of First Fundamental Theorem of Welfare Economics” in Tyler Cowen and Eric Crampton (Eds.). *Market Failure or Success: the New Debate*. Edward Elgar.
241. Stinchcombe, Arthur 1968. *Constructing Social Theories*. Harcourt, Brace & World, Inc.
242. Streeck, Wolfgang; Schmitter, Philippe C. 1985. “Community, market, State-and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order”, *European Sociological Review*. Vol. 1 No. 2, pp. 119-138.
243. Streeck, Wolfgang; Thelen, Kathleen. 2005.” Introduction” in Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen (Eds.). *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press.
244. Surantas, Audrius. 2002. “Viešųjų pirkimų teisinės bazės raida”, VPT informacinis biuletenis.

245. Szelewa, Dorota; Polakowski, Michal P. 2008. „Who cares? Changing patterns of childcare in Central and Eastern Europe“, *Journal of European Social Policy*; Vol. 18 (2), p. 115-131.
246. Šabajevaitė, Lidija. 1999. *Lietuvos socialinė transformacija: 1990-1997 metai*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
247. Šatas, Juozas. 2004. „Teisės teorija“, *Lietuvos teisės pagrindai*, G. Dambrauskienė, A. Marcijonas, E. Monkevičius, P. Petkevičius, V. Piesliakas, J.Šatas, E. Šileikis, V. Valančius, A.Vileita, D. Žalimas, S. Žalimienė. Vilnius: Justitia.
248. Šimašius, Remigijus. 2007. *Ne pelno organizacijos: prigimtis ir reglamentavimas*. Vilnius: Eugrimas
249. Švedaitė, Birutė. 2007. „Socialinio darbo kokybės dilema“, *STEPP*. 2007, Nr. 4.
250. Švedaitė, Birutė. 2004. „Socialinio darbo sistema Lietuvos visuomenės kaitos kontekstu“, *Acta paedagogica Vilnensia*, 2004 (12): 39-49.
251. Švedaitė, Birutė. 2006. *Socialinis darbas Lietuvoje: naujos funkcinės sistemos visuomenėje atsiradimo ir vystymosi prielaidų sociologinė analizė*. Daktaro disertacija.
252. Tartilas, Juozas. 2005. *Socialinės saugos pagrindai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas
253. Taylor, Charles. 1996. *Autentiškumo etika*. Vilnius: Aidai.
254. Taylor-Gooby, Peter. 2004. „New Risks and Social Change“, in Peter Taylor-Gooby (ed.) *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*.
255. Taylor-Gooby, Peter. 2008. *Reframing Social Citizenship*. Oxford University Press.
256. Teplova, Tatyana. 2007. “Welfare State Transformation, Childcare, and Women’s Work in Russia”, *Social Politics*, Vol 14, Issue 3, pp. 184-322.
257. Tester, Susan. 1999. „Comparative Approaches to Long-term Care for Adults“, in Jochen Clasen (ed.) *Comparative Social Policy: Concepts, Theories, and Methods*. Blackwell Publishers Ltd.
258. Thimmel, Andreas. 2003. “Germany” in Helmunt K. Anheier, Sarabajaya Kumar (eds.) *Social Services in Europe – An Annotated Bibliography*. Institut fur Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.
259. Thompson, Grahame F. 2003. *Between Hierarchies and Markets. The Logic and Limits of Network Forms of Organization*. Oxford University Press.
260. Thompson, Grahame F.; Frances, Jennifer; Levačić, Rosalind; Mitchell, Jeremy. 1991. *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. The Open University.
261. Thornicroft, Graham; Tansella, Michele. 2008. *Better Mental Health Care*. Cambridge University Press.
262. Timonen, Virpi. 2004. “New Risks – Are They Still New for the Nordic Welfare States?” in Peter Taylor-Gooby (ed.) *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford University Press.
263. Tomka, Bela. 2003. „Western European welfare states in the 20 th century: convergences and divergences in a long-run perspective“, *International Journal of Social Welfare*. Vol. 12, pp. 249-260.
264. Tse Fong Leung, Terry. 2008. “Accountability to Welfare Service Users: Challenges and Responses of Service Providers”, *British Journal of Social Work*. Vol. 38, pp. 531-545.



265. Tumėnas, Aurimas. 2008. „Naujoji viešojo vadyba ir jos mitai“, *Viešojo politika ir administravimas*. Nr. 25, pp. 38-49.
266. Tunčikienė, Živilė. 2007. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo sprendimai: daktaro disertacijos santrauka*. Vilnius: Technika.
267. Van Til, J. 2009. „A Paradigm Shift in Third Sector Theory and Practice“, *American Behavioral Scientist*, 52(7): 1069-1081.
268. Vanags, Edvins; Vanags, Ilmars; Vilka, Inga. 2006. „The Main Trends and Principles of Public Administration Development throughout the World and in Latvia“, *Viešojo politika ir administravimas*. Nr. 18, pp. 7-17.
269. Vareikytė Audronė, Kaziliūnas Adolfas, Guogis Arvydas, Gudelis Dangis, Mickus Jonas. 2006. *Socialinių paslaugų tobulinimas Lietuvos savivaldybėse*. Vilnius: MRU.
270. Vareikytė, Audronė. 2006. „Įvadas“, *Vietos savivalda ir socialinis darbas*. Vilnius: LDRMT
271. Varžinskienė, Laura. 2009. *Socialinio darbo profesijos statusas Lietuvoje*. Daktaro disertacija.
272. Verheijen, A.J.G. 2003. „Public Administration in Post-Communist States“ in G. B Peters ir Jan Pierre (eds.) *Handbook of Public Administration*. SAGE
273. Vogel, Joachim. 1999. “The European ‘Welfare Mix’: Institutional Configuration and Distributive Outcome in Sweden and the European Union. A Longitudinal and Comparative Perspective”, *Social Indicators Research*; Vol: 48, p. 245-297.
274. Weber, Max. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*, Ed. by Parsons T. New York and London: The Free Press & Collier Macmillan.
275. Wibbels, Erik. 2006. „Madison in Baghdad? Decentralization and Federalism in Comparative Politics“, *Annual Review of Political Science*, Vol. 9, pp. 165-188.
276. Wilensky, Harold L. 2002. *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. University of California Press.
277. Williamson, Oliver E. 2008. *Rinkos ir hierarchijos: analizė ir antimonopolinės pasekmės: vidinės organizacijos ekonomikos tyrimas*. Vilnius: Margi raštai.
278. Williamson, Oliver E. 1996. *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press.
279. Wonnacott, Paul; Wonnacott, Ronald. 1998. *Mikroekonomika*. Kaunas: Poligrafija ir informatika.
280. Žalimienė, Laimutė. 1999. „Socialinių paslaugų tinklo plėtojimas Lietuvoje“, *Aktualūs socialinės politikos klausimai*. Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnyba, pp. 46-65.
281. Žalimienė, Laimutė. 2003. *Socialinės paslaugos*. VU Specialiosios psichologijos laboratorija Vilnius.
282. Žalimienė, Laimutė. 2006. „Nauji iššūkiai socialinių paslaugų plėtrai – mišrios socialinių paslaugų rinkos kūrimas“, *STEPP*, Nr. 3, pp. 133-148.
283. Žalimienė, Laimutė. 2007. *Vaikų socialinės globos kokybė ir jos vertinimas*. Vilnius: Lodvila.
284. Žalimienė, Laimutė. 2009. *Socialinės paslaugos ir rinkos santykių įsitvirtinimo prieštaros: Lietuvos atvejo analizė. Habilitacijos procedūrai teikiamų mokslo darbų apžvalga*. Vilnius: Socialinių tyrimų institutas.
285. Žalimienė, Laimutė; Lazutka, Romas. 2009. „Socialinės globos paslaugos Lietuvoje: nuo hierarchinio prie mišrios globos ekonomikos modelio“, *Pinigų studijos*, Nr. 2, p. 22-36.

286. Židonis, Žilvinas. 2006. „Naujosios viešosios vadybos principų įgyvendinimo aspektai institucijų kaitos požiūriu“, *Viešoji politika ir administravimas*. Nr. 17, pp. 22 - 29.
287. Žilinskas, Gintaras. 1999. „Valstybinės valdžios politinė – teritorinė organizacija ir jos formos“, in Alvydas Raipa (red.). *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija.
288. Žiliūkaitė, Rūta. 2006. „Ką renkamės – laisvę telktis ar likti nuošalyje?“, in Rūta Žiliūkaitė, Ainė Ramonaitė, Laima Nevinskaitė, Vida Beresnevičiūtė ir Inga Vinogradnaitė (red.). *Neatrasta galia: Lietuvos pilietinės visuomenės žemėlapis*. Vilnius: Versus aureus, pp. 19-42.
289. Ziller, Jacques. 2003. „The Continental System of Administrative Legality“ in G. B Peters, Jan Pierre (Eds.). *Handbook of Public Administration*. SAGE, pp. 260-269.

## **Teisės aktai**

1. LR Laikininis pagrindinis įstatymas. Valstybės žinios, 1990, Nr. 9-224
2. LR Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas. Valstybės žinios, 1990, Nr. 32-721
3. LR Vietos savivaldos pagrindų įstatymas. Valstybės žinios, 1990, Nr. 11-355
4. LRV 1990 m. spalio 22 d. nutarimas Nr. 322 „Dėl Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ministerijos nuostatų patvirtinimo“. Valstybės žinios, 1990, Nr. 32-789
5. LRV 1991 m. vasario 20 d. nutarimas Nr. 71 „Dėl Lietuvos respublikos vyriausybės veiklos krypčių gerinant globos ir rūpybos įstaigų darbą“. Valstybės žinios, 1991, Nr. 8-237.
6. LR Invalidų socialinės integracijos įstatymas. Valstybės žinios, 1991, Nr. 36-969.
7. LR Darbo sutarties įstatymas. Valstybės žinios, 1991, Nr. 36-973.
8. LR Konstitucija. Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014
9. LRV 1992 m. balandžio 2 d. nutarimas Nr. 226 „Dėl nevyriausybinių institucijų, dalyvaujančių įgyvendinant Lietuvos Respublikos Vyriausybės socialinės reformos programą, skatinimo“. Valstybės žinios, 1992, Nr. 17-474.
10. LRV 1992 m. birželio 9 d. nutarimas Nr. 444 „Dėl valstybinio užsakymo konkurso nuostatų, valstybinio užsakymo sutarties nuostatų, valstybinio užsakymo įsipareigojimų nevykdymo nuostolių įtvirtinimo metodikos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 1992, Nr. 24-716.
11. LR Labdaros ir paramos įstatymas. Valstybės žinios, 1993, Nr. 21-506.
12. LRV 1993 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 511 „Dėl Biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos tobulinimo“. Valstybės žinios, 1993, Nr. 28-655.
13. LRV 1994 m. gegužės 9 d. nutarimas Nr. 360 „Dėl Socialinės paramos koncepcijos“. Valstybės žinios, 1994, Nr. 36-653
14. LR Vietos savivaldos įstatymas. Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049
15. LR Dėl laikinosios atsiskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų ir dotacijų nustatymo metodikos. Valstybės žinios, 1994, Nr. 82-1548
16. LR Apskritis valdymo įstatymas. Valstybės žinios, 1994, Nr. 101-2015
17. LRV 1995 m. balandžio 12 d. nutarimas Nr. 510 „Dėl valstybinio pirkimo laikinųjų taisyklių patvirtinimo“. Valstybės žinios, 1995, Nr. 33-778.

18. LR Socialinių paslaugų įstatymas. Valstybės žinios, 1996, Nr. 104-2367
19. LR Viešųjų pirkimų įstatymas. Valstybės žinios, 1996, Nr. 84-2000.
20. LR Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. Valstybės žinios, 1997, Nr. 69-1743. Aktuali redakcija nuo 2009-12-12
21. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 1997 m. rugsėjo 17 d. įsakymas Nr. 112. Valstybės žinios, 1998, Nr. 22-553. (Socialinis paslaugų katalogas)
22. LRV 1998 m. sausio 26 d. nutarimas Nr. 92 „Dėl ministerijų ir vyriausybės įstaigų kai kurių įgaliojimų, objektų bei atitinkamų materialinių ir finansinių išteklių perdavimo apskričių viršinių administracijoms“. Valstybės žinios, 1998, Nr. 10-253.
23. LRV 1998 m. sausio 29 d. nutarimas Nr. 111 „Dėl apmokėjimo už socialines paslaugas principų ir tvarkos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 1998, Nr. 12-278.
24. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 1998 m. sausio 29 d. nutarimas Nr. 31 „Dėl socialinių darbuotojų kvalifikacinių reikalavimų ir atestavimo tvarkos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 1998, Nr. 15-364.
25. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 1998 m. rugsėjo 4 d. įsakymas Nr. 137 „Dėl socialinių paslaugų namuose plėtojimo kryptių ir stacionarių globos įstaigų darbo efektyvumo didinimo nuostatų patvirtinimo“. Valstybės žinios, 1998, Nr. 94-2621.
26. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministrės 1999 m. vasario 23 d. įsakymas Nr. 20 „Dėl bendrųjų reikalavimų stacionarioms socialinės globos įstaigoms patvirtinimo“. Valstybės žinios, 1999, Nr. 28-818.
27. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministrės 1999 m. kovo 30 d. įsakymas Nr. 31 „Dėl metodinės medžiagos socialinių paslaugų namuose organizavimui patvirtinimo“. Valstybės žinios, 1999, Nr. 32-933
28. Europos vietos savivaldos chartija. Valstybės žinios, 1999, Nr. 82-2418.
29. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministrės 2000 m. liepos 10 d. įsakymas Nr. 70 „Dėl socialinių paslaugų katalogo 2000 m. patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2000, Nr. 65-1968.
30. LR Civilinio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas. Valstybės žinios, 2000, Nr. 74-2262.
31. LR Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas. Valstybės žinios, 2000, Nr. 91-2832
32. LR Pelno mokesčio įstatymas. Valstybės žinios, 2001, Nr. 110-3992
33. LRV 2001 m. nutarimas Nr. „Dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos kryptių ir apskričių teritorinės reformos kryptių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano“. Valstybės žinios, 2001, Nr. 37-1250.
34. LRV 2002 m. vasario 6 d. nutarimas Nr. 171 „Dėl socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcijos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2002, Nr. 15-564.
35. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2002 m. liepos 2 d. įsakymas Nr. 92 „Dėl valstybinių socialinės globos įstaigų reorganizavimo strategijos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2002, Nr. 71-2991.

36. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2002 m. liepos 9 d. įsakymas Nr. 97 „Dėl reikalavimų stacionarioms socialinės globos įstaigoms ir asmenų nukreipimo į stacionarias socialinės globos įstaigas tvarkos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2002, Nr. 76-3274.
37. LR Gyventojų pajamų mokesčio įstatymas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 73-3085.
38. LR Finansų ministro 2002 m. rugsėjo 25 d. įsakymas Nr. 305 „Dėl iki 2 procentų pajamų mokesčio sumos pervedimo Lietuvos vienietams, pagal Lietuvos Respublikos Labdaros ir paramos įstatymą turintiems teisę gauti paramą, tvarko patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2002, Nr. 95-4151.
39. LRV 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“. Valstybės žinios, 2002, Nr. 113-5029.
40. LRV 2002 m. birželio 7 d. nutarimas Nr. 850 „Dėl nacionalinės žmonių su negalia socialinės integracijos 2003-2012 metų programos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2002, Nr. 57-2335.
41. LRV 2003 m. vasario 26 d. nutarimas Nr. 276 „Dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo“. Valstybės žinios, 2003, Nr. 23-975.
42. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2003 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. A1-72 „Dėl reikalavimų nestacionarioms socialinių paslaugų įstaigoms patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2003, Nr.43-1990.
43. LR Darbo kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas. Valstybės žinios, 2003, Nr. 64-2569.
44. LRV 2003 m. Birželio 25 d. nutarimas Nr. 824 „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“. valstybės žinios, 2003, Nr. 61-2804.
45. LRV 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2004, Nr. 69-2399
46. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2004 m. gegužės 28 d. įsakymas Nr. A1-146 „Dėl socialinių paslaugų poreikio asmeniui nustatymo principų ir tvarkos aprašo patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2004, Nr. 88-3256.
47. LR Invalidų socialinės integracijos įstatymo pakeitimo įstatymas. Valstybės žinios, 2004, Nr. 83-2983.
48. LRV 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimas Nr. 935 „Dėl Lietuvos 2004-2006 metų bendrojo programavimo dokumento patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2004, Nr. 123-4486.
49. LRV 2005 m. vasario 17 d. nutarimas Nr. 184 „Dėl vaiko gerovės valstybės politikos strategijos ir jos įgyvendinimo priemonių 2005-2012 metų plano patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2005, Nr. 25-802.
50. LR Socialinių paslaugų įstatymas. Valstybės žinios, 2006, Nr. 17-589.
51. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2006 m. balandžio 5 d. įsakymas Nr. A1-92 „Dėl socialinių darbuotojų ir socialinių darbuotojų padėjėjų kvalifikacinių reikalavimų, socialinių darbuotojų ir socialinių darbuotojų padėjėjų profesinės kvalifikacijos kėlimo tvarkos bei socialinių darbuotojų atestacijos tvarkos aprašo patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2006, Nr. 43-1569.
52. LRV 2006 m. birželio 14 d. nutarimas Nr. 583 „Dėl mokėjimo už socialines paslaugas tvarkos aprašo patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2006, Nr. 68-2510.

53. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2006 m. spalio 16 d. įsakymas Nr. A1-288 „Dėl socialinių darbų dirbančių darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2006, Nr. 111-4241.
54. LRV 2006 m. spalio 10 d. nutarimas Nr. 978 „Dėl socialinių paslaugų finansavimo ir lėšų apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2006, Nr. 110-4163
55. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2006 m. balandžio 5 d. įsakymas Nr. A1-93 „Dėl socialinių paslaugų katalogo patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2006, Nr. 43-1570.
56. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2006 m. balandžio 5 d. įsakymas Nr. A1-94 „Dėl asmens (šeimos) socialinių paslaugų poreikio nustatymo ir skyrimo tvarkos aprašo ir senyvo amžiaus asmens bei suaugusio asmens su negalia socialinės globos poreikio nustatymo metodikos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2006, Nr. 43-1571.
57. LRV 2006 m. lapkričio 15 d. nutarimas Nr. 1132 „Dėl socialinių paslaugų planavimo metodikos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2006, Nr. 124-4705.
58. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2006 m. liepos 1 d. įsakymas Nr. A1-182 „Dėl Socialinių paslaugų priežiūros departamento prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatų patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-3029.
59. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2007 m. vasario 20 d. įsakymas Nr. A1-46 „Dėl socialinės globos normų aprašo patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2007, Nr. 24-931.
60. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2007 m. balandžio 12 d. įsakymas Nr. A1-104 „Dėl socialinių paslaugų plano formos ir socialinių paslaugų efektyvumo vertinimo kriterijų patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2007, Nr. 42-1608.
61. LR Socialinių paslaugų įstatymo 2, 9, 10, 11, 13, 19, 26, 30, 34, 36, 38, 39 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir 12 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas. Valstybės žinios, 2010, Nr. 53-2598.
62. LRV 2010 m. sausio 20 d. nutarimas Nr. 85 „Dėl nevyriausybinų organizacijų plėtros koncepcijos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2010, Nr. 12-566

#### **Dokumentai:**

1. 1991. *Lietuvos statistikos metraštis. 1990 metai*. Vilnius: Statistikos departamentas.
2. 1992. *Lietuvos statistikos metraštis. 1991 metai*. Vilnius: Statistikos departamentas.
3. 1993. *Lietuvos statistikos metraštis. 1992 metai*. Vilnius: Statistikos departamentas.
4. Nacionalinis pranešimas dėl socialinės plėtros: pasaulinis valstybių vadovų susitikimas, Kopenhaga. 1995. Vilnius: [s.n.]
5. 1996. *Lietuvos statistikos metraštis. 1996 metai*. Vilnius: Statistikos departamentas.
6. 1996. *Socialinė apsauga Lietuvoje. 1995*. Vilnius: Statistikos departamentas.
7. 1997. *Lietuvos statistikos metraštis. 1997 metai*. Vilnius: Statistikos departamentas.
8. 1997. *Socialinė apsauga Lietuvoje. 1996*. Vilnius: Statistikos departamentas
9. 1998. *Lietuvos statistikos metraštis. 1998 metai*. Vilnius: Statistikos departamentas.
10. 1998. *Socialinis pranešimas. 1997*. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija.

11. 1998. *Socialinė apsauga Lietuvoje. 1997*. Vilnius: Statistikos departamentas.
12. Degutienė, Irena. 1998. „Sveikinimo kalba konferencijos dalyviams“, *Bendruomenės socialinė veikla Lietuvoje 1997 m.: 1-osios konferencijos „Socialinis darbas ir bendruomenės socialinių paslaugų plėtra Lietuvoje“ medžiaga, Anykščiai, 1997.11.19-21*. Vilnius: VU Specialiosios psichologijos laboratorija.
13. Blinkevičiūtė, Vilija. 1998. „Socialinių paslaugų sistemos plėtra Lietuvoje“, *Bendruomenės socialinė veikla Lietuvoje 1997 m.: 1-osios konferencijos „Socialinis darbas ir bendruomenės socialinių paslaugų plėtra Lietuvoje“ medžiaga, Anykščiai, 1997.11.19-21*. Vilnius: VU Specialiosios psichologijos laboratorija.
14. 1999. *Socialinis pranešimas. 1998*. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija.
15. 1999. *Lietuvos statistikos metraštis. 1999 metai*. Vilnius: Statistikos departamentas.
16. 2000. *Lietuvos statistikos metraštis. 2000 metai*. Vilnius: Statistikos departamentas.
17. 2000a. *Socialinė apsauga Lietuvoje. 1998*. Vilnius: Statistikos departamentas.
18. 2000b. *Socialinė apsauga Lietuvoje. 1999*. Vilnius: Statistikos departamentas.
19. 2000. *Socialinis pranešimas. 1999*. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija.
20. 2001. *Socialinis pranešimas. 2000*. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija.
21. 2001. *Lietuvos statistikos metraštis. 2001 metai*. Vilnius: Statistikos departamentas.
22. 2001. *Socialinė apsauga Lietuvoje. 2000*. Vilnius: Statistikos departamentas.
23. 2002. *Socialinis pranešimas. 2001*. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija.
24. 2002. *Socialinė apsauga Lietuvoje. 2001*. Vilnius: Statistikos departamentas.
25. 2002. *Lietuvos statistikos metraštis. 2002 metai*. Vilnius: Statistikos departamentas.
26. Skurdo mažinimo strategijos įgyvendinimo 2002-2004 metais programa: [pritarta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. lapkričio 7 d. nutarimu Nr. 1753]. 2002. Vilnius: Socialinės apsaugos ir darbo ministerija
27. 2003. *Socialinis pranešimas. 2002*. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija.
28. 2003. *Lietuvos statistikos metraštis. 2003 metai*. Vilnius: Statistikos departamentas.
29. Pranešimas apie Lietuvos socialinės apsaugos sistemą. 2003. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija.
30. Informacinė apžvalga: neįgaliųjų ir jų šeimos narių teisės ir socialinės garantijos. 2003. Vilnius: UAB „Viltis“.
31. 2004. *Socialinis pranešimas. 2003*. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija.
32. 2004. *Lietuvos statistikos metraštis. 2004 metai*. Vilnius: Statistikos departamentas.
33. 2005. *Socialinis pranešimas. 2004*. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija.
34. 2005. *Lietuvos statistikos metraštis. 2005 metai*. Vilnius: Statistikos departamentas.
35. Žmogaus teisių stebėseną uždarose psichikos sveikatos priežiūros ir globos institucijose: projekto ataskaita. 2005. Vilnius: Eugrimas.
36. Rose, Richard; Munro, Neil; Gaidys, Vladas. Naujasis Baltijos barometras, 1993-2004 m. [Electronic resource]. Vilnius : Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų centras "Vilmorus", 2005. (NBB: Naujasis Baltijos barometras). Mode of access: Lithuanian Data Archive of HSS. Title in English: New Baltic Barometer, 1993-2004. Prieiga per: <http://www.lidata.eu>.

37. 2006. *Socialinis pranešimas. 2005-2006*. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija.
38. 2006. *Lietuvos statistikos metraštis. 2006 metai*. Vilnius: Statistikos departamentas
39. 2006a. *Socialinė apsauga Lietuvoje. 2004*. Vilnius: Statistikos departamentas.
40. 2006b. *Socialinė apsauga Lietuvoje. 2005*. Vilnius: Statistikos departamentas.
41. 2007. *Socialinė apsauga Lietuvoje. 2006*. Vilnius: Statistikos departamentas.
42. 2007. *Socialinis pranešimas. 2006-2007*. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija.
43. 2007. *Lietuvos statistikos metraštis. 2007 metai*. Vilnius: Statistikos departamentas.
44. 2008. *Socialinis pranešimas. 2007-2008*. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija.
45. 2008. *Lietuvos statistikos metraštis. 2008 metai*. Vilnius: Statistikos departamentas.
46. 2008. *Socialinė apsauga Lietuvoje. 2007*. Vilnius: Statistikos departamentas.
47. NVO teisinės bazės Lietuvoje problematika. 2008. NVO teisės institutas.
48. 2009. *Socialinė apsauga Lietuvoje. 2008*. Vilnius: Statistikos departamentas.
49. 2009. *Socialinis pranešimas. 2008-2009*. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija.
50. 2009. *Lietuvos statistikos metraštis. 2009 metai*. Vilnius: Statistikos departamentas.
51. Statistikos departamento rodiklių duomenų bazė. Prieiga per internetą: <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1280> [žiūrėta 2009-2010 metais]
52. Galutinė Lietuvos 2004-2006 metų bendrojo programavimo dokumento įgyvendinimo ataskaita. 2010. LR Finansų ministerija
53. Mokesčių lengvatos teikiant paramą ir labdarą. Prieiga per internetą: <http://www.vmi.lt/lt/?itemId=10137008> [žiūrėta 2010-06-20]
54. Valstybinės mokesčių inspekcijos prie LR Finansų ministerijos duomenys apie pervestą pajamų mokesčio sumą. Prieiga per internetą: <http://www.vmi.lt/lt/index.aspx?itemId=10139389> [žiūrėta 2010-06-22]
55. OECD duomenų bazė. Prieiga per internetą: [http://www.oecd.org/document/0,3746,en\\_2649\\_201185\\_46462759\\_1\\_1\\_1\\_1.00.html](http://www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_201185_46462759_1_1_1_1.00.html) [žiūrėta 2010-09]
56. Eurostat duomenų bazė. Prieiga per internetą: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes> [žiūrėta 2010-09]
57. Apskričių reforma. Prieiga per internetą: <http://www.vrm.lt/index.php?id=1321> [žiūrėta 2010 07-15]

## Gerovės pliuralizmą Lietuvos ASP steigiančių institucijų šaltiniai

Formalios institucijos	Dalyvavimas				Skatinimas				Nukreipimas			
	V	S	P	N	V	S	P	N	V	S	P	N
1990 LR Pagrindinis laikinas įstatymas	a	a		a								
1990 LR Šeimos ir santuokos kodeksas								a				
1990 LR Valstybinio socialinio aprūpinimo pagrindų įstatymas	a	a	a									
1992 LR Konstitucija	a	a		a								
1992 LRV Dėl nevyriausybių institucijų įgyvendinant LRV socialinę reformą skatinimo		a										
1993 LR Labdaros paramos įstatymas						a						
1994 LRV Dėl socialinės paramos koncepcijos	a	a		a					r			
1995 LR Visuomeninių organizacijų įstatymas		a										
1996 LR Socialinių paslaugų įstatymas				a					r			
1996 LR Labdaros ir paramos įstatymas		a										
1996 LR Viešųjų įstaigų įstatymas		a										
1998 LR Vaiko globos įstatymas				a								
1998 LRV Dėl apmokėjimo už socialines paslaugas				a					r			
1998 SADM Dėl paslaugų namuose ir stacionarių efektyvumo;									r			
1998 LRV Dėl socialinių paslaugų infrastruktūros programos 1998-2003					a							
1999 SADM Dėl metodinės medžiagos socialinių paslaugų namuose organizavimui		a	a	a								
2001 LRS Dėl LRV programos (dvyliktoji vyriausybė)		a	a						r			
2001 LR Civilinis Kodeksas				a								
2001 LRV Dėl savanoriškų darbų organizavimo tvarkos patvirtinimo		a										
2001 LR Pelno mokesčio įstatymas						a						
2002 LRV Dėl neįgaliųjų socialinės integracijos 2003-2012 metų programos			a	r								
2002 LRV Dėl nacionalinės NVO vaikų dienos centrų 2002-2004 metų		a										
2002 FINIMIN Dėl iki 2 procentų pajamų mokesčio sumos pervedimo Lietuvos vienetams, pagal Lietuvos Respublikos labdaros ir paramos įstatymą turintiems teisę gauti paramą, tvarkos patvirtinimo						a						
2002 LRV Dėl valstybinių socialinės globos įstaigų reorganizavimo strategijos									r			
2002 LRV Dėl socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcijos patvirtinimo;									r			
2002 LR Gyventojų pajamų mokesčio įstatymas						a						



2003 LRV Dėl socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros;		a			a	a						
2004 SADM Dėl įvaikintųjų pasirengimo įvaikinti vaiką patikrinimo tvarkos aprašo;				r		a						
2004 LRV Dėl nacionalinės vaikų dienos centrų 2005-2007 metų programos.					a	a						
2004 LR Asociacijų įstatymas;		a										
2004 SADM Dėl socialinių paslaugų poreikio asmeniui nustatymo principų ir tvarkos aprašo;									r			
2004 LRV Dėl socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros programos 2005-2007					a	a						
2005 LRV Dėl vaiko gerovės koncepcija;		a		a								
2006 LR Socialinių paslaugų įstatymas	a,r	a,r	a,r	a,r						r		
2006 LRV Dėl socialinių paslaugų infrastruktūros 2007-2009;				a	a	a		a				
2006 SADM Dėl socialinių darbuotojų ir socialinių darbuotojų padėjėjų kvalifikacinių reikalavimų, kėlimo tvarkos bei atestacijos;	r	r	r									
2006 LRV Dėl mokėjimo už socialines paslaugas aprašo;									r			
2006 LRV Dėl socialinių paslaugų finansavimo ir lėšų apskaičiavimo.									r			
2006 LRV Dėl asmens socialinių paslaugų poreikio nustatymo ir skyrimo tvarkos aprašo ir senyvo amžiaus asmens bei suaugusios asmens su negalia globos poreikio nustatymo metodikos patvirtinimo	r											
2007 SADM Dėl globos normų aprašo patvirtinimo	r	r	r	a,r								
2007 LRV Dėl regioninių socialinių paslaugų infrastruktūros gerinimo programos					a							
2010 LRV Dėl NVO plėtros.		a										
2010 LR Socialinių paslaugų įstatymo straipsnių pakeitimas				r								

**Decentralizuotą, dekoncentruotą, dalyvaujantį ASP valdymą steigiančių institucijų šaltiniai**

	decentralizacija	dalyvavimas	dekoncentracija
1990 LR Laikinasis pagrindinis įstatymas	<b>a, r</b>	<b>a</b>	
1990 LR Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas	<b>r</b>		
1990 LR Vietos savivaldos pagrindų įstatymas	<b>a</b>	<b>a</b>	
1992 LR Konstitucija	<b>a, r</b>		
1994 LRV Dėl socialinės paramos koncepcijos patvirtinimo	<b>r</b>	<b>a</b>	<b>a</b>
1994 LR Apskritis valdymo įstatymas	<b>r</b>		<b>a</b>
1994 LR Vietos savivaldos įstatymas	<b>a</b>		
1995 LR įstatymas Dėl LR Apskritis valdymo įstatymo įgyvendinimo	<b>r</b>		
1996 LR Socialinių paslaugų įstatymas	<b>r</b>	<b>r</b>	<b>a</b>
1998 LRV Dėl ministerijų ir Vyriausybės įstaigų kai kurių įgaliojimų, objektų bei atitinkamų materialinių ir finansinių išteklių perdavimo apskričių viršinininkų administracijoms			<b>a</b>
1998 SADM Dėl socialinių paslaugų katalogo		<b>a</b>	
1998 SADM Dėl paslaugų namuose ir stacionarių efektyvumo		<b>a</b>	
1998 SADM dėl socialinių darbuotojų kvalifikacijos		<b>a</b>	
1999 SADM Dėl metodines socialinių paslaugų organizavimo tvarkos		<b>a</b>	
1999 SADM Dėl reikalavimų stacionarioms įstaigoms		<b>a</b>	
1999 Europos vietos savivaldos chartija	<b>a</b>		
2000 SADM Dėl Socialinių paslaugų katalogo patvirtinimo		<b>a</b>	
2000 LR Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas	<b>a</b>		
2001 LRV Dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos kryptių ir apskričių teritorinės reformos kryptių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano			<b>a</b>
2002 LRV Dėl neįgaliųjų integracijos 2003-2012 programos		<b>a</b>	
2002 LRV Dėl socialinių paslaugų teikimo reformos	<b>a</b>		
2002 SADM Dėl kvalifikacinių reikalavimų aprašo		<b>a</b>	
2002 SADM Dėl reikalavimų stacionarioms pakeitimo		<b>a</b>	
2002 Valstybės ilgalaikė strategija			<b>a</b>
2003 LRV Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo			<b>a</b>
2003 SADM Dėl reikalavimų nestacionarioms socialinių paslaugų įstaigoms		<b>a</b>	
2003 LRV Dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo		<b>a</b>	
2004 LRV Dėl viešojo administravimo plėtros iki	<b>a</b>		

2010 metų strategijos patvirtinimo			
2004 SADM Dėl socialinių paslaugų poreikio asmeniui nustatymo principų		<b>a</b>	
2005 LRV Dėl vaiko gerovės strategijos		<b>a</b>	
2006 LRV Dėl socialinių paslaugų planavimo		<b>a</b>	
2006 SADM Dėl kvalifikacinių reikalavimų aprašo		<b>a</b>	
2006 LR Socialinių paslaugų įstatymas	<b>r</b>		<b>a</b>
2006 SADM Dėl socialinių paslaugų poreikio nustatymo vyresniems ir neįgaliesiems tvarkos		<b>a</b>	
2007 SADM Dėl globos normų patvirtinimo		<b>a</b>	
2010 LR Socialinių paslaugų įstatymo 2, 9, 10, 11, 13, 19, 26, 30, 34, 36, 38, 39 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir 12 straipsnio pripažinimo netekusių galios įstatymas			<b>a, r</b>

**Kvazi rinkas Lietuvos ASP steigiančių institucijų šaltiniai**

	<b>Viešieji pirkimai</b>	<b>Tiesioginės išmokos</b>
1994 LRV Dėl socialinės paramos koncepcijos	<b>a</b>	
1995 LRV Dėl Valstybinio pirkimo laikinosios taisyklės.	<b>a</b>	
1996 LR Socialinių paslaugų įstatymas	<b>a</b>	<b>a</b>
1996 LR Viešojo pirkimo įstatymas	<b>a</b>	
1997 LR Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas	<b>r</b>	
1998 SADM Dėl socialinių paslaugų katalogo		<b>a, r</b>
2000 SADM Dėl socialinių paslaugų katalogo		<b>a, r</b>
2000 Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas	<b>a</b>	
2002 LRV Dėl neįgaliųjų socialinės integracijos 2003-2012 metų programos	<b>a</b>	
2002 LRV Dėl socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcijos patvirtinimo;	<b>a</b>	
2004 LRV Dėl VA plėtros iki 2010 strategijos	<b>a</b>	
2006 LR Socialinių paslaugų įstatymas	<b>a</b>	<b>a, r</b>
2006 SADM Dėl socialinių paslaugų katalogo		<b>a</b>
2006 LRV Dėl socialinių paslaugų finansavimo ir lėšų apskaičiavimo.	<b>a,r</b>	
2006 LRV Dėl mokėjimo už socialines paslaugas tvarkos aprašo patvirtinimo		<b>a</b>
2010 SAD dėl metodinių rekomendacijų savivaldybėms pirkti paslaugas	<b>a</b>	
2010 LR SPI straipsniu pakeitimai	<b>a</b>	<b>a</b>
2010 LR socialinių paslaugų finansavimo ir jų lėšų apskaičiavimo metodika	<b>a,r</b>	

**Deinstitucionalizaciją ir savarankiškumą palaikančias ASP steigiančių institucijų šaltiniai**

	deinstitucionalizacija	savarankiškumą palaikančios
1991 LRV Dėl LRV veiklos kryptių gerinant globos ir rūpybos įstaigų darbą	<b>a</b>	<b>a</b>
1991 LR Invalidų socialinės integracijos įstatymas		<b>a, r</b>
1992 LRV Dėl valstybinės invalidų medicininės, profesinės, socialinės reabilitacijos programų kryptių 1992-2002 metams patvirtinimo		
1994 LRV Dėl socialinės paramos koncepcijos	<b>a</b>	<b>a</b>
1996 LR Socialinių paslaugų įstatymas	<b>a</b>	<b>a</b>
1998 SADM įsakymas Dėl paslaugų namuose ir stacionarių efektyvumo	<b>a</b>	<b>a</b>
1998 SADM įsakymas Dėl socialinių paslaugų namuose organizavimui ir pagalbos namuose tarnybų steigimas		
1999 SADM įsakymas Dėl metodinės medžiagos socialinių paslaugų namuose organizavimui patvirtinimo		
2000 SADM Dėl socialinių paslaugų katalogo		<b>a</b>
2002 LRV Dėl neįgaliųjų socialinės integracijos 2003-2012 metų programos		
2002 LRV Dėl socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcijos patvirtinimo;	<b>a</b>	
2002 LRV Dėl valstybinių socialinės globos įstaigų reorganizavimo strategijos patvirtinimo	<b>a</b>	
2003 LRV Dėl neįgaliųjų metų Lietuvoje veiksmų plano patvirtinimo.		
2004 Invalidų socialinės integracijos įstatymo pakeitimo įstatymas	<b>a</b>	<b>a</b>
2006 LR Socialinių paslaugų įstatymas		<b>a</b>
2006 SADM Dėl socialinių paslaugų katalogo		<b>a</b>
2006 LRV Dėl socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros 2007-2009 metų programos		<b>a</b>
2006 LRV Dėl mokėjimo už socialines paslaugas tvarkos aprašo patvirtinimo		
2010 SADM dėl metodinių rekomendacijų savivaldybėms pirkti paslaugas		
2010 LR SPI straipsniu pakeitimai		<b>a</b>

**Naujosios viešosios vadybos elementus Lietuvos ASP steigiančių institucijų  
šaltiniai**

	rezultatų vadyba	žmogiškieji ištekliai	Strateginis planavimas	rinkodara
1991 LR Darbo sutarties įstatymas		<b>r</b>		
1993 LRV Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos tobulinimo		<b>r</b>		
1994 Socialinės paramos koncepcija	<b>r</b>		<b>a</b>	<b>a</b>
1996 Socialinių paslaugų įstatymas	<b>r</b>		<b>a</b>	<b>a</b>
1998 LRV Socialinių paslaugų infrastruktūros programos			<b>a</b>	
1998 SADM Socialinių paslaugų katalogas	<b>r</b>			
1998 SADM Stacionarių globos įstaigų darbo efektyvumo didinimo nuostatos	<b>r</b>			
1999 SADM bendrieji reikalavimai stacionarioms socialinės globos įstaigoms	<b>r</b>			
1999 SADM Metodinė medžiaga socialinių paslaugų namuose organizavimui	<b>r</b>			
2002 LRV Socialinių paslaugų teikimo reforma	<b>a</b>		<b>a</b>	<b>a</b>
2003 LR Darbo kodeksas		<b>r</b>		
2003 SADM reikalavimai stacionarioms globos įstaigoms	<b>a</b>			
2003 SADM Reikalavimai nestacionarioms socialinių paslaugų įstaigoms	<b>a</b>			
2005 SADM Socialinį darbą dirbančių darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos aprašas		<b>r</b>		
2006 Socialinių paslaugų įstatymas	<b>a</b>		<b>a</b>	<b>a</b>
2006 LRV Socialinių paslaugų finansavimo ir lėšų apskaičiavimo metodika	<b>a</b>			
2006 LRV Socialinių paslaugų planavimo metodika			<b>a</b>	
2006 SADM Socialinių paslaugų priežiūros departamento prie SADM nuostatai	<b>a</b>			
2007 SADM Socialinės globos normos	<b>a</b>	<b>a</b>	<b>a</b>	<b>a</b>
2007 SADM Socialinių paslaugų plano forma			<b>a</b>	