

## SOCIALINĖS PARAMOS PAŠALPŲ TAIKLUMO VERTINIMAS

Vita Karpuškienė

Doktorantė

Vilniaus universiteto Ekonomikos fakultetas

Tel.: 30 00 29 (d.), 63 55 61 (n)

El. paštas vita.karpuskiene@ef.vu.lt

Socialinės pereinamojo prie rinkos ekonomikos laikotarpio problemos – tai tam tikrų gyventojų grupių nusikurdimas. Lietuvos Vyriausybė socialinės paramos pašalpų sistemos pagalba siekia sušvelninti šių žmonių padėtį. 1998 metais socialinei tam tikrų gyventojų grupių paramai buvo numatyta skirti 8,2 proc. valstybės biudžeto lėšų. Straipsnyje atsakoma į klausimą: ar šios lėšos panaudojamos efektyviai. Vienas iš efektyvumo vertinimo kriterijų – ar pašalpos patenka toms gyventojų grupėms, kurioms labiausiai reikia paramos. Straipsnyje apibrėžiama pašalpų taiklumo sąvoka ir pateikiami socialinės pašalpos taiklumo įvertinimo rezultatai.

Lietuvos ekonomikai pereinant prie rinkos santykių, kartu su naujomis plėtros galimybėmis atsiskleidė ir paaštrėjo socialinės problemos. Nemaža Lietuvos gyventojų praturtėjo, tačiau daugelis nusikurdo. Pasitelkusi socialinės paramos sistemą vyriausybė siekia apsaugoti ir sušvelninti pastarųjų padėtį. 1998 metais 8,2 proc. (624,4 mln. litų) Lietuvos valstybės biudžeto lėšų planuota skirti socialinei paramai.

Socialinės paramos sistemos lėšos panaudojamos efektyviai, jeigu tenkina du pagrindinius kriterijus:

- 1) pašalpos dydis turi užtikrinti minimalius pragyvenimo standartus;
- 2) pašalpas turi gauti visi skurstantys šalies gyventojai. Neturi būti diskriminuojamų gyventojų grupių. Antra vertus, pašalpos ne-

turi būti skiriamos žmonėms, kurių pajamos viršija minimalius pragyvenimo standartus. Tai yra pašalpų taiklumo kriterijus.

Šiame straipsnyje detalizuosime pašalpų taiklumo sąvoką ir pateiksime Lietuvos socialinės pašalpos taiklumo įvertinimą.

Jungtinių Tautų Vystymo programos iniciatyva 1997–1998 metais Lietuvoje atliktas išsamus skurdo ir jo priežasčių tyrimas. Viena iš trijų jo sudedamųjų dalių – socialinės pašalpos gavėjų gyvenimo sąlygų tyrimas. Šiam tikslui buvo sudarytas išsamus klausimynas. Viena iš anketos dalių skirta išsiaiškinti pašalpos gavėjų nuomonę apie paramos sistemą ir jos taiklumą. Šią dalį sudarė straipsnio autorė.

Tyrimas buvo atliekamas visoje šalyje. Miestų ir rajonų apklaustų respondentų skai-

čius nustatytas proporcingai faktiniam pašalpos gavėjų skaičiui toje teritorijoje. Konkretame teritoriniame vienetu apklausiamųjų sąrašas sudarytas remiantis atsitiktinių imčių metodu. Atsakymus pateikė 2449 socialinių pašalpų gavėjai. Jų atsakymų pagrindu ir atlikta ši analizė. Duomenys yra išanalizuoti keturiais pjūviais: miestas – kaimas; vyrai – moterys; amžiaus grupės (16–19 m.; 20–29 m.; 30–39 m.; 40–49 m.; 50–59 m.; 60 m. ir daugiau) ir išsimokslinimo grupės (be išsimokslinimo; pradinis išsimokslinimas; nepilnas vidurinis; bendras vidurinis; specialusis vidurinis; nebaigtas aukštasis; aukštasis).

### **Pašalpos taiklumo sąvoka**

Socialinė pašalpa pagal Lietuvos Respublikos gyventojų garantijų įstatymą yra skiriama ir mokama šeimoms (vienišioms asmenims), kurių pajamos nesiekia valstybės tvirtinamo remiamų pajamų lygio. Pašalpos dydis yra lygus 90 proc. skirtumo tarp valstybės remiamų ir vidutinių vienam šeimos nariui tenkančių pajamų.

Pašalpų taiklumas – tai naujas terminas Lietuvos ekonominėje ir socialinėje literatūroje (angliškas atitikmuo – *targeting*). Pašalpos sistema yra taikli, kai pašalpos tenka toms visuomenės grupėms, kurioms buvo skirtos.

N. Barras [1, p. 345] siūlo socialinės paramos pašalpų taiklumą nagrinėti atsižvelgiant į du aspektus. Pirmas susijęs su tuo, kad pašalpos skirtos lėšos turi būti naudojamas pagal paskirtį, t. y. pašalpas turi gauti tik tie, kuriems jos iš tikrųjų reikia. Antras – tai reikalavimas, kad paskirstymo schema neturėtų spragų t. y. kad visi skurstantys gautų pašalpas.

Pajamų rėmimo programų nesėkmių gali būti tuomet, kai:

- pašalpų suteikimo taisyklės nenumato kuriai nors skurstančių gyventojų grupei pašalpų suteikimo galimybes;

- gavėjų imtis yra mažesnė, negu 100 procentų. Gavėjų imtis – tai dalis žmonių, gaudančių pašalpą potencialiai galinčių ją gauti aibėje.

Gavėjų imtis gali būti mažesnė negu 100 procentų dėl tokių priežasčių:

- 1) gavėjai neturi reikiamos informacijos, kad jiems gali būti suteikta pašalpa;

- 2) jie pašalpos neprašo, nes tai juos žemina. Abi priežastys susijusios su pašalpų paklausa.

Pašalpų pasiūlos aspektu (t. y. kai turintis teisę ir prašantis pašalpos gyventojas jos negauna) taip pat gali būti dvi priežastys, sumažinančios imties dalį:

- 1) pašalpa nesuteikiama dėl pareigūno klaidos;

- 2) pašalpos gavimo procedūra per daug sudėtinga.

### **Tyrimo rezultatų apibendrinimas**

#### **1. Bendras paramos sistemos vertinimas**

Norint sužinoti pašalpų gavėjų nuomonę apie paramos sistemos privalumus ir trūkumus, į anketą yra įtrauktas klausimas:

*Jūsų nuomonė apie socialinių pašalpų sistemą:*

1. Sistema yra gera.

2. Sistemą reikia tobulinti:

- a) Padidinti pašalpų lygį,

- b) Pakeisti rėmimo principus.

### *Patenkintų paramos sistema respondentų grupė*

Tik 8,5 procento apklaustųjų mano, kad socialinės paramos sistema yra gera. Tarp šių žmonių dauguma yra kaimo gyventojų (kaime – 9,1 proc.; mieste 7,8 proc.) Patenkintų moterų yra dvigubai daugiau negu vyrų (9,0 proc. ir 4,8 proc.). Geriau vertina paramos sistemą žemesnį išsimokslinimą turintys žmonės. Tik 4 procentai aukštąjį išsimokslinimą turinčių žmonių mano, kad paramos sistema yra gera.

### *Nepatenkintų respondentų grupė*

Dauguma pašalpos gavėjų (54 proc.) mano, kad paramos sistema nėra gera ir ją tikslinga tobulinti. Vyrų ir moterų nuomonė šiuo požiūriu skiriasi nedaug. Tačiau siekiančių tobulinti sistemą respondentų daugiausia tarp miesto gyventojų. Tokį atsakymų skirtumą galima paaiškinti tuo, kad pragyvenimas mieste yra brangesnis, todėl ir kasdienių išlaidų poreikis mieste didesnis. Aukštąjį išsimokslinimą turintys žmonės yra reiklesni paramos sistemai (58 proc.). Kitų išsimokslinimo grupių nuomonės pasiskirsto vienodai, t. y. kas antras pašalpos gavėjas mano, kad sistemą tikslinga tobulinti.

### *Siūlomos sistemos tobulinimo kryptys*

Nagrinėjamo klausimo atsakymų variantuose buvo pateiktos dvi paramos sistemos tobulinimo kryptys: a) keisti pašalpų dydį, b) keisti rėmimo principus.

Apie 70 proc. visų apklaustųjų nurodė, kad tikslinga didinti pašalpų lygį. Daugiau negu du trečdaliai miesto ir kaimo gyventojų, vyrų ir moterų bei įvairaus išsimokslinimo pašalpų gavėjų nori, kad pašalpos būtų padidintos. Atsakymų vienovę nedaug sutrikdo dvi

kraštutinės išsimokslinimo grupės – jokio išsimokslinimo neturintys bei aukštąjį išsimokslinimą turintys pašalpų gavėjai. Šiose grupėse mažiau žmonių nurodė, kad reikia didinti pašalpas. Tokią vieningą nuomonę šiuo klausimu galima paaiškinti objektyviais ir subjektyviais veiksniais. Objektyvu, kad šiandien pašalpos dydis gali užtikrinti tik labai kuklų pragyvenimo lygį. Subjektyviai sunku tikėti, kad pašalpos gavėjai pripažintų, kad pašalpos dydis yra pakankamas, nes toks atsakymas, jų požiūriu, neskatintų valdžios ieškoti galimybių didinti išmokas.

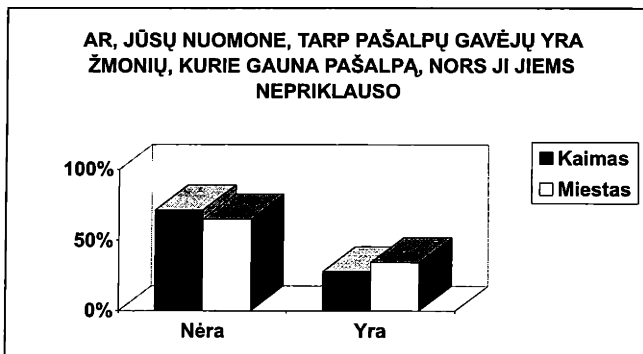
Kita paramos sistemos tobulinimo kryptis – rėmimo principų keitimas. Apie ketvirtadalis (23,1 proc.) respondentų mano, kad tikslinga keisti paramos principus. Tokia nuomonė labiau vyrauja vyrų grupėje ir tarp aukštąjį išsimokslinimą turinčių gavėjų.

Apibendrinant šią atsakymų grupę, galima daryti tokias išvadas. Socialinės paramos sistema patenkintų pašalpų gavėjų yra labai nedaug (8,5 proc.). Tai yra rimtas signalas, kad ji turi būti tobulinama. Tikslinga pradėti nuo paramos principų nagrinėjimo, įvertinti, koku lygiu remiamos gyventojų grupės atitinka skurstančių žmonių sluoksni. Keičiant paramos principus keičiasi ir remiamų žmonių ratas, o tai gali sąlygoti pašalpų lygio pasikeitimą.

## **2. Pašalpų nutekėjimas**

Pašalpų nutekėjimas – tai galimybė gauti pašalpas tiems žmonėms, kuriems jos pagal jų gyvenimo lygį nepriklauso. Siekiant įvertinti šio reiškinio buvimą ir mastą į anketą buvo įtrauktas klausimas:

*Ar, Jūsų nuomone, tarp pašalpų gavėjų yra žmonių, kurie gauna pašalpa, nors ji jiems nepriklauso:*



I pav.

1. Ne.

2. Taip, žinau keletą.

3. Taip, žinau daug.

Dauguma apklaustųjų (68,0 proc.) atsakė, tokių žmonių nepažįsta. Tokį atsakymą dažniau pasirinko kaimo gyventojai, vyrai bei žemesnio išsimokslinimo žmonės. Tikėtina, kad tarp 68 proc. pasirinkusiųjų šį atsakymo variantą yra pašalpų gavėjai: a) kurie iš tikrųjų nežino tokių atvejų; b) kurie patys gauna jiems nepriklausančias pašalpas; c) linkę pridengti savo pažįstamus, kurie gauna jiems nepriklausančias pašalpas. Todėl pirmą atsakymą pasirinkusių gavėjų dalis iš tikrųjų gali būti mažesnė negu 68 procentai.

Daugiau negu 30 proc. gavėjų atsakė, kad jie žino pašalpų nutekėjimo atvejų. Iš tokių gavėjų 23,4 proc. nurodė, kad žino keletą tokių atvejų, o 7,6 proc. pripažino, kad tokių atvejų daug. Antrą atsakymą, t. y. kad žino keletą tokių atvejų, dažniau nurodė miesto

gyventojai. Santykiškai didesnė dalis aukštesnį ir aukštąjį išsimokslinimą turinčių pašalpų gavėjų nurodė, kad pašalpų nutekėjimas egzistuoja.

Tarp pasirinkusiųjų trečią atsakymą (yra daug neteisėtų socialinės pašalpos gavėjų) dvigubai daugiau yra miesto negu kaimo gyventojų (5,5 proc. ir 9,8 proc.). Vyrų ir moterų; amžiaus bei išsimokslinimo grupėse atsakymų dalis svyruoja apie 7–8 proc. Daug pensinio amžiaus respondentų (16,3 proc.) pasirinko būtent šį atsakymo variantą. Tokį išskirtinai aukštą atsakymų procentą tarp pensininkų gali sąlygoti faktas, kad jie nėra suinteresuoti slėpti pašalpų nutekėjimo, nes tikėtina, kad pajamas, kurias jie gauna, iš tiesų yra teisėtos.

Gautas atsakymų nagrinėjamu klausimu pasiskirstymas leidžia daryti išvadą, kad pašalpų nutekėjimas Lietuvoje iš tiesų gana dažnas reiškinys. Beveik kiekvienas trečias pašalpų gavėjas pripažino, kad tokių atvejų yra.

Siekiant išsiaiškinti socialinės pašalpos skyrimo trūkumus, dėl kurių tam tikros kategorijos žmonės gali gauti jiems nepriklausančias pašalpas, suformuluotas toks klausimas:

*Jeigu tokių žmonių yra, tai kokios to priežastys:*

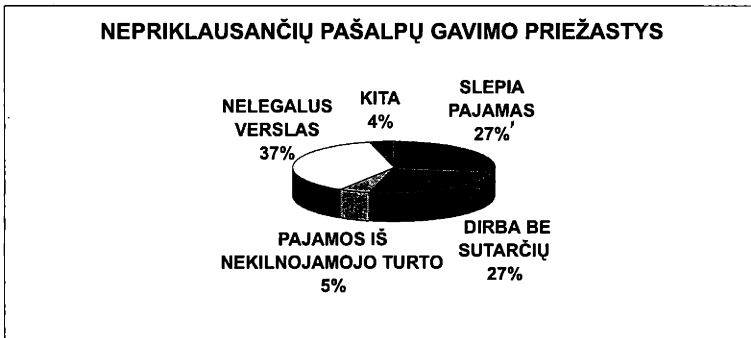
1. *Tai asmenys, gaunantys didesnę atlyginimą, negu nurodyta dokumentuose.*

2. *Tai asmenys, registruoti darbo biržoje, tačiau turintys darbą.*

3. *Tai asmenys, turintys pajamas iš nekilnojamojo turto.*

4. *Tai asmenys, užsiimantys nelegaliu verslu.*

5. *Kita (nurodykite) \_\_\_\_\_*



2 pav.

Pašalpų gavėjų atsakymai į šį klausimą parodė, kad nepriklausančias pašalpas dažniausiai gauna respondentai, kurie užsiima nelegaliu verslu (tai nurodė 37 proc. tarp žinančių jų nutekėjimo atvejų arba 15,0 proc. visų apklaustųjų). Kitus du atsakymus: 1) tai asmenys, gaunantys didesnes pajamas, negu nurodo dokumentuose; 2) tai asmenys, registruoti darbo biržoje, tačiau turintys darbą, nurodė 27 proc. Atsakiusių į nagrinėjamą klausimą arba 10,9 proc., arba 10,7 proc. visų apklaustųjų.

Miesto ir kaimo pašalpų gavėjų dažniausiai pasirinktų atsakymų tvarka pateikiama 1 lentelėje.

1 lentelė. *Miesto ir kaimo pašalpų gavėjų dažniausiai pasirinktų atsakymų tvarka*

	Kaimo gyventojai	Miesto gyventojai
<i>Tai asmenys, gaunantys didesnę atlyginimą, negu dokumentuose nurodyta</i>	2*	2*
<i>Tai žmonės, registruoti darbo biržoje, tačiau turintys darbą</i>	3	3
<i>Tai asmenys, turintys pajamų iš nekilnojamojo turto</i>	4	4
<i>Tai asmenys, užsiimantys nelegaliu verslu</i>	1	1

\* 1 – dažniausiai pasirinktas atsakymas, 4 – rečiausiai pasirinktas atsakymas

Apklauskos rezultatai rodo, kad mieste ir kaime pašalpų nutekėjimo priežastys yra panašios. Nelegalus verslas, darbas be sutarčių ir pajamų slėpimas. Pajamos iš nekilnojamojo turto tarp pašalpos gavėjų yra retas reiškinys.

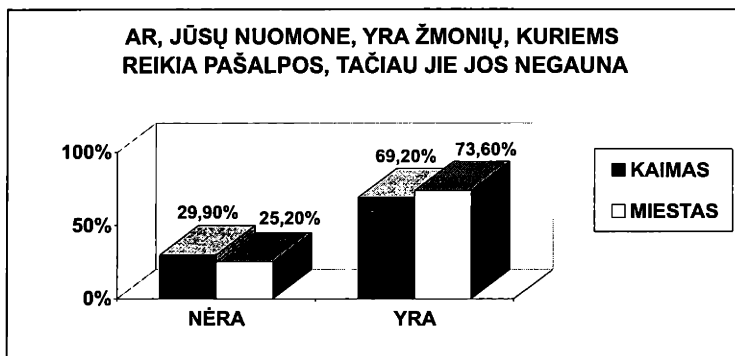
Apibendrinus gautus atsakymus, galima daryti išvadą, kad ženkliai dalis socialinės paramos lėšų nuteka į šešėlinės ekonomikos smulkių dalyvių kišenes. Liūdina, kad šėšėlinės ekonomikos dalyviai nemokėdami mokesčių ne tik nepapildo šalies biudžeto, bet ir pasisavina dalį skurstantiems gyventojams skirtų lėšų.

### 3. Pašalpų sistemos spragos

Siekiant išsiaiškinti, kokios sunkiausios gyvenančių žmonių grupės, kurioms pagal gyvenimo standartus turėtų priklausyti pašalpa, dėl įvairių priežasčių jos negauna, į anketą buvo įtrauktas klausimas:

*Ar Jūsų nuomone, yra žmonių, kuriems reikia pašalpos, tačiau jie jos negauna:*

1. Taip.
2. Ne.



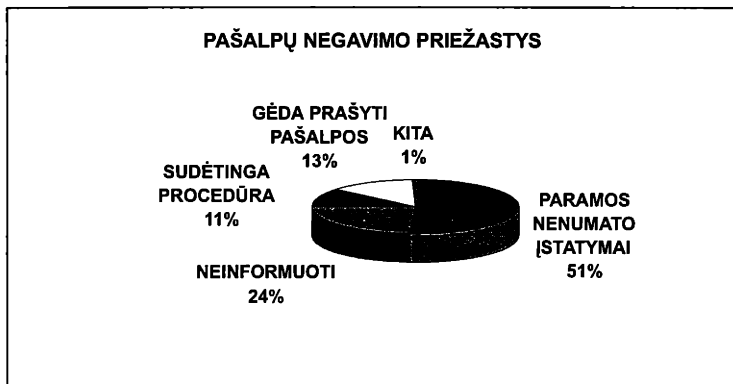
3 pav.

Pasirinktų teigiamų ir neigiamų atsakymų į šį klausimą santykis yra priešingas analogiškam pateiktam prieš tai klausimui. 71,4 proc. visų apklaustųjų atsakė, kad tokių žmonių, jų nuomone, yra. Tarp taip manančių daugiau yra miesto gyventojų, jaunesnio amžiaus žmonių bei pradinį ir aukštąjį išsimokslinimą turinčių respondentų. Galima daryti išvadą, kad pašalpos nepasiekia nemaža skurdžiai gyvenančių Lietuvos gyventojų. Šio reiškinio priežastims išsiaiškinti buvo pateiktas toks klausimas:

*Jeigu tokių žmonių yra, tai dėl kokių priežasčių jie negauna paramos:*

1. Skirti jiems paramą nenumato įstatymai.
2. Jie nėra informuoti apie galimybę gauti paramą.
3. Per daug sudėtinga biurokratinė pašalpos gavimo procedūra.
4. Jiems gėda prašyti pašalpos.
5. Kita (nurodykite).

Diagramoje (4 pav.) pateikti gauti atsakymų rezultatai.



4 pav.

Priežasties svarbos kriterijumi laikysime pasirinkto atsakymo varianto dažnumą.

Išvardytų priežasčių svarba pateikiama 2 lentelėje:

2 lentelė. Miesto ir kaimo pašalpų gavėjų dažniausiai pasirinktų atsakymų tvarka

	Kaimas	Miestas
<i>Skirti jiems paramą nenumato įstatymai</i>	1	1
<i>Jie nėra informuoti apie galimybę gauti paramą</i>	3	2
<i>Per daug sudėtinga biurokratinė pašalpos gavimo procedūra</i>	2	3
<i>Jiems gėda prašyti pašalpos</i>	4	4

\* 1 – dažniausiai pasirinktas atsakymas, 4 – rečiausiai pasirinktas atsakymas.

Apklauso rezultatų duomenimis, pagrindinė priežastis, dėl kurios nemaža skurstančių gyventojų negauna paramos yra ta, kad skirti jiems pašalpą nenumato įstatymai. Ypač

tai aktualu kaime. Tokį atsakymą pateikė 39,9 proc. kaimo pašalpų gavėjų. Antra pagal svarbą priežastis kaime – tai sudėtinga biurokratinė pašalpos gavimo procedūra. Šią priežastį nurodė 11,9 proc. visų pašalpų gavėjų kaime. Aktuali kaime yra ir informacijos stygiaus problema – ją įvardijo kiekvienas dešimtas pašalpos gavėjas.

31,6 proc. visų apklausoje dalyvavusių miestiečių nurodė, kad yra skurstančiųjų, kuriems paramos nenumato įstatymai. Antra pagal svarbą pašalpų negavimo priežastis mieste – informacijos stygius (24,5 proc.).

Tiek mieste, tiek ir kaime yra žmonių, kurie neprašo pašalpos, nes jiems tai daryti gėda. Tai nėra tik Lietuvos paramos sistemos savybė.

Apibendrinus atsakymus į pateiktą klausimą, darytina išvada, kad Lietuvoje socialinės pašalpos nepasiekia daugelio skurstančių gyventojų. Tai yra dažniausiai dėl to, kad paramos tam tikroms kategorijoms žmonių nenumato įstatymai arba kartais įstatymai per griež-

tai interpretuojami socialinės rūpybos darbuotojų, kurių kompetencija yra pašalpų skyrimas. Taip pat yra didelių socialinės rūpybos įstaigų veiklos trūkumų informuojant gyventojus.

Paskutinis apklausos klausimas buvo skirtas detalizuoti pašalpos skyrimo procedūros nepatogumus.

*Jūsų nuomonė apie pašalpų gavimo procedūrą:*

1. Ji yra tikslinga ir racionali.
2. Reikalaujama per daug dokumentų.
3. Vilkinamas atsakymas dėl pašalpos suteikimo.
4. Reikia sugaišti labai daug laiko dokumentų apiforminimui.
5. Kita (nurodykite) \_\_\_\_\_.

40,7 proc. visų pašalpų gavėjų nurodė, kad pašalpų gavimo procedūra yra tiksli ir racionali, 59,3 proc. įvardijo pagrindinius jų nuomone, esamus trūkumus. Kaimo gyventojai dažniau nurodo, kad socialinės rūpybos įstaigose per daug reikalaujama dokumentų, o miesto gyventojai – kad reikia sugaišti daug laiko tvarkant dokumentus.

Natūralu, kad pašalpų gavėjų lūkesčiai – susiaurinti ir supaprastinti bei pailginti pašalpos atnaujinimo periodus. Tačiau, kaip prieš tai minėta, socialinės pašalpos sistema susiduria su pašalpų nutekėjimu. Nugalėti šią blogybę padėtų pašalpų skyrimo procedūros griežtinimas. Tai sąlygoja didesnius reikalavimus dokumentams.

## Išvados

- Patenkintų socialinės paramos sistema pašalpų gavėjų yra labai nedaug (8,5 proc.). Tai yra rimtas signalas, kad ji turi būti tobulinama. Tikslinga pradėti nuo paramos principų nagrinėjimo, įvertinti, kokių lygiu remiamos gyventojų grupės atitinka skurstančių žmonių sluoksnį. Keičiant paramos principus, keičiasi ir remiamų žmonių ratas, o tai gali sąlygoti pašalpų lygio pasikeitimą.
- Pašalpų nutekėjimas Lietuvoje iš tiesų gana dažnas reiškinys. Beveik kiekvienas trečias pašalpų gavėjas pripažino, kad tokių atvejų yra.
- Socialinės paramos lėšos dažniausiai nuteka į šešėlinės ekonomikos smulkių dalyvių kišenes. Nerimą kelia tai, kad šešėlinės ekonomikos dalyviai nemokėdami mokesčių ne tik nepapildo šalies biudžeto, bet ir pasisavina dalį skurstantiems gyventojams skirtų lėšų.
- Antra vertus, socialinės pašalpos nepasiekia daugelio skurstančių Lietuvos gyventojų. Tai yra dažniausiai dėl to, kad tam tikroms kategorijoms žmonių paramos nenumato įstatymai. Ypač diskriminuojami suteikiant pašalpas vaikai iš asocialių šeimų, kuriems, jeigu jų tėvai neregistruoti darbo biržoje, pašalpa nėra skiriama. Socialinės paramos sistemos darbuotojai nepakankamai informuoja gyventojus apie galimybę gauti pašalpą.



## Literatūra

1. Barr N. The Economics of Welfare State. London, 1990.

2. Kluegel J. R., Mason D. S., Wegener B. Social Justice and Political change: Public Opinion in Capitalist and Post-communist states. New York, 1995.

## ASSESSING THE TARGETING OF SOCIAL ASSISTANCE BENEFITS

### Summary

The main purposes of this article are to introduce the notion of benefit's targeting and evaluate it for Lithuanian social assistance benefit scheme. Targeting has two aspects. First is concerned with avoiding leakage, i. e. benefits should go only to those who need them. Second aspect of targeting is concerned with avoiding gaps, i. e. benefit should go to all of poor. Failure can arise either because eligibility rules

prevent some needy groups from applying, or because take-up is less than 100 per cent. In the latter case, on the demand side, eligible claimants may not apply, either for lack of information or because of complicated bureaucratic procedure or stigma. On the supply side an eligible person may apply, but be refused, either in error or because of discrimination.

Įteikta 1998 metų liepos mėn.