

Socialinio darbo paslaugų privatizavimas gerovės valstybėje: samprata ir modeliai

Liubov KOTOVA

Vilniaus universitetas, Universiteto g. 9/1, LT-01513 Vilnius

El. paštas: liubov.kotova@fsf.stud.vu.lt

Šiame straipsnyje aptariami kelis dešimtmečius Europoje ir po nepriklausomybės atkūrimo Lietuvoje vykstantys pokyčiai socialinio darbo paslaugų sektoriuje, kuriems apibūdinti vartojamas privatizavimo terminas. Socialinio darbo paslaugų sektoriuje privatizavimas pirmiausia suprantamas kaip ne pelno siekiančių visuomeninių organizacijų, dažniau vadinamų nevyriausybinėmis organizacijomis, ir neformalaus sektoriaus plėtra, taip pat pelno siekiančių paslaugas teikiančių organizacijų atsiradimas. Kitaip tariant, kalbama apie tai, kad gerovės valstybės atsakomybė už tam tikras gerovės paslaugas perkeliama iš viešojo sektoriaus į privatų. Šiuos pokyčius galima bandyti aiškinti veikėjo ir neoinstitucionalizmo teorijomis ir jų sanglauda. Straipsnyje analizuojama bendra privatizavimo samprata ir galimi modeliai bei jų ypatumai socialinio darbo paslaugų¹ sektoriuje.

Pagrindiniai žodžiai: socialinio darbo paslaugos, privatizavimas, privatizavimo modeliai, gerovės valstybė.

Įvadas

Pastaraisiais dešimtmečiais smarkiai mažėja gerovės valstybės vaidmuo teikiant viešąsias paslaugas, kartu ir socialinio darbo sektoriaus paslaugas. Vyksta spartus atsakomybės už tam tikras gerovės paslaugas perkėlimas iš viešojo sektoriaus į privatų. Vis daugiau viešųjų paslaugų teikia privatus sektorius. Viešųjų paslaugų privatizavimo procesai iškelia kelis esminius klausimus: kas yra viešųjų paslaugų privatizavimas ir kaip šis fenomenas gali būti aiškinamas viename iš šių paslaugų sektorių – socialinio darbo paslaugų sektoriuje.

Šiame straipsnyje, remiantis veikėjo ir neoinstitucionalizmo teorijomis ir jų sanglauda, aptariamos įvairios privatizavimo sampratos ir modeliai. Vadovaujantis veikėjo teorija, gerovės valstybės išplėtimas arba susitraukimas (viešojo sektoriaus atsakomybės už tam tikrą veiklą teikiant gerovės paslaugas mastas) suprantamas kaip individų ar kolektyvų racionalių veiksmų rezultatas (pavyzdžiui, politikai nusprendžia, kad klientai turi mokėti tam tikrą socialinės globos paslaugų kainos dalį). Racionalūs veikėjai susiduria su įvairiais ankstesnių politinių sprendimų, institucinės tvarkos ir panašiais apribojimais ir galimybėmis (pavyzdžiui, kad klientai, siekiantys gauti socialinio darbo paslaugas, mokėtų tam tikrą dalį paslaugų kainos, reikia keisti buvusius įstatymus), todėl toliau privatizavimas analizuojamas pasitelkiant neoinstitucionalizmo teoriją. Remiantis neoinstitucionalizmo teorija, veikėjų pasirinkimai ir strategijos formuoja gerovės valstybės institucijas. Privatizacijos kryptis ir modeliai yra susiję su gerovės valstybės institucijomis. Skiriami du idealieji instituciniai tipai – pliuralistinės ir kolektyvinės institucijos. Šių idealiųjų

¹ Apie socialinio darbo paslaugų sektoriuje vykstančius pokyčius Lietuvoje plačiau žiūrėti: L. Žalimienė; R. Lazutka 2009. Socialinės globos paslaugos Lietuvoje: nuo hierarchinio prie mišrios globos ekonomikos modelio, *Pinigų studijos* 2: 22–36.

tipų skirtumų analizė, apibrėžiant reguliavimą, organizavimą, finansavimą ir vykdymą, padeda paaiškinti viešųjų paslaugų privatizavimo mastą ir modelius.

1. Privatizavimo samprata

Visų pirma reikėtų apibrėžti sąvoką „privatizavimas“. Yra daugybė siūlymų, kaip apibūdinti šį reiškinį. Apžvelkime kelis jų – epistemologinę, ekonominę ir politinę privatizavimo sąvokas, nes jos gali padėti analizuoti socialinio darbo paslaugų privatizavimo sampratą.

Gerovės valstybėje skiriami viešasis ir privatus sektoriai. Vienas esminių šių sektorių skirtumų yra organizacijų statusas, tai yra, kam jos priklauso. Viešasis sektorius kuriamas mokesčių sistemos, persikirstymo programų lėšomis ir yra skirtas rūpintis gyventojų gerove, siekti kolektyvinių tikslų, kurti viešąsias gėrybes, turta, prekes, paslaugas ir pan. Privatų sektorių sudaro individų iniciatyva sukurtos organizacijos siekiant privačių arba kolektyvinių tikslų. Taip pat svarbu atkreipti dėmesį į šių sektorių siekiamų tikslų ir priemonių jiems įgyvendinti skirtumus. Viešasis sektorius rūpinasi gyventojų gerove ir tam naudoja persikirstymo mechanizmus. Privataus sektoriaus pagrindinis variklis – pelnas, efektyviai naudojant išteklius. Viešasis sektorius labiau tinka teikti tam tikras paslaugas (pavyzdžiui, gerovės valstybės arba socialines paslaugas plačiaja prasme, nes dėl rinkos ydų vartotojai rinkos sąlygomis gali gauti mažiau naudos, o viešasis sektorius apsaugo nuo rinkos nesėkmių ir rizikų. Socialinio darbo paslaugų atveju laisvosios rinkos sąlygomis nėra užtikrinama tobula konkurencija (socialinio darbo paslaugos nėra homogeniškos; socialinio darbo paslaugų teikėjai labiau informuoti negu paslaugų vartotojai; nėra daug tos pačios socialinio darbo paslaugos rūšies teikėjų, pasitaiko ir nepilnų tam tikros socialinio darbo paslaugos rinkų; nėra paprasta nuo vienos socialinio darbo paslaugos teikimo pereiti prie kitos), todėl viešojo sektoriaus dalyvavimas kuriant socialinio darbo paslaugas yra būtinas, kitaip vartotojai pralaimėtų. Tobulos konkurencijos sąlygomis paslaugos ir prekės efektyviau ir racionaliau naudojant išteklius kuriamos ir privataus sektoriaus. Esant tobulai konkurencijai, vartotojai gali gauti daugiau naudos, tačiau rinkoje tobulos konkurencijos sąlygos ne visada yra užtikrinamos. Pastaraisiais dešimtmečiais šių sektorių skirtumai tampa vis mažiau akivaizdūs, nes, dėl įvairių ekonominių ir politinių priežasčių norėdamas racionaliau naudoti išteklius, viešasis sektorius pasitelkia vis daugiau privataus sektoriaus valdymo įrankių – yra sukurta naujoji viešoji vadyba. Kalbant apie gyventojų gerovę, išskiriama tokia organizacijų įvairovė: šeima ir jos ryšiai bendruomenėje, kurioje ji veikia, labdaros ir savanorystės sektoriai, socialinės paslaugos, valstybės teikiamos išmokos ir rinka (Baldock 1999). Taigi skiriamos viešojo (valstybinio) sektoriaus ir privataus sektoriaus organizacijos. Privatų sektorių sudaro trys komponentai: pelno siekiančios organizacijos, nevyriausybinės organizacijos (NVO) (ne pelno siekiančios visuomeninės organizacijos) ir neformalus sektorius, apimantis šeimą ir jos ryšius bendruomenėje (EFILWC 2006).

Ekonomine prasme privatizavimas suprantamas kaip viešojo turto pardavimas arba turtinių teisių perdavimas privačiam sektoriui (Barnekov, Raffel 1990), valstybinės ir kolektyvinės nuosavybės pertvarkymas į privatinę nuosavybę, kuria disponuoja atskiri asmenys ir privačios firmos (Ekonomikos terminai ir sąvokos 1999), visiškas arba dalinis įmonės nuosavybės perdavimas iš valstybinės nuosavybės į privačias rankas, valstybės turto (pavyzdžiui, žemės, pastatų) atskyrimas ir pardavimas (Obrazcovas, Savas 2009). Taigi pasikeičia gėrybės nuosavybės teisė ir statusas. Tai dar vadinama denacionalizavimu arba nuvalstybinimu. Privatus sektorius gali teikti privačias (individualias) prekes rinkoje, vertingas prekes dėl vertybinių popierių programų vykdymo ir

viešąsias (kolektyvines) prekes sudarant paslaugų sutartis. Sutartys gali būti pasirašomos su pelno siekiančiomis arba nesiekiančiomis organizacijomis. Privachios institucijos gali sudaryti rangos sutartis ir patikėti tam tikras veiklas atlikti toje srityje besispecializuojančiai institucijai (Obrazcovas, Savas 2009).

Tačiau kaip apibrėžti paslaugas arba prekes, kuriamas privataus sektoriaus, o reguliuojamas viešojo, arba organizuojamas privataus sektoriaus, o finansuojamas viešojo? Čia gali pagelbėti politinė privatizavimo samprata. Politine prasme kriterijus apibrėžti privatizavimą yra būdas perkelti atsakomybę iš viešojo sektoriaus į privatų (Lundqvist 1989). Ir čia susiduriama su gana įvairiais būdais tai padaryti. Privatizavimu vadinamas dereguliacijavimas – privataus produktų ar paslaugų teikimo kontrolės panaikinimas (Barnekov, Raffel 1990). Judėjimas nuo kolektyvinio paslaugų teikimo lygmens link privataus, teigiant, kad lemiamas kriterijus yra gerovės paslaugų dekolektyvizavimas, taip pat suprantamas kaip privatizavimas. Privatizavimas yra ir rinkos mechanizmų įtraukimas teikiant gerovės valstybės paslaugas (Lundqvist 1989). Mintis, siejanti skirtingus politine prasme privatizavimo apibrėžimus, yra kad vyriausybei būdingas neefektyvumas gali būti pašalintas perkeliant prekes ar paslaugas, įprastai teikiamas viešojo sektoriaus, į rinką. Tam tikros valstybės funkcijos perleidžiamos privačiam sektoriui. Privatizavimo šalininkai pabrėžia laisvos iniciatyvos pranašumus prieš valstybės kontrolę. Fimos konkurencinėje rinkoje gali tinkamai skirstyti išteklius ir geriau tenkinti kintančius vartotojų poreikius nei valstybė (Ekonomikos terminai ir sąvokos 1999). Manoma, kad institucijų konkurencija, priėmimo, atleidimo iš darbo ir kompensacijų skyrimo lankstumas sukuria įtampą ir galimybę siekti efektyvumo bei taupyti išlaidas, o to negalima pasiekti viešajame sektoriuje. Politine prasme privatizavimu siekiama dviejų aiškių ir gana skirtingų tikslų: prekių ar paslaugų teikimo gerinimo pasitikint rinkos efektyvumu ir viešojo sektoriaus atsakomybės už tam tikras prekes arba paslaugas mažinimo arba nutraukimo. Pirmu atveju privatizavimas neatmeta vyriausybės atsakomybės už jos išlaidų rezultatus, tiesiog pasikeičia paslaugų teikimo vieta. Privatizuojami politikos įgyvendinimo būdai, tačiau ne vyriausybės veiklos funkcinė sfera. Perleidžiama lengviausia dalis – teikimas. Politikos kūrimas, planavimas, tikslų, standartų nustatymas, veiklos kontrolė, įvertinimas ir taisymas – viskas lieka vyriausybei (pavyzdžiui, ne pelno siekianti visuomeninė organizacija, teikianti vaikų dienos užimtumo paslaugas). Antru atveju vyriausybė sumažina savo kaip reguliuotojos, sprendimų priėmėjos, standartų kūrėjos arba pirkėjos vaidmenį ar jo atsisako tam tikrų paslaugų srityje. Tai vadinama privatizavimu, nes sumažėja viešosios išlaidos, taip pat politinio palaikymo bazė viešojo sektoriaus augimui. Tačiau pats faktas, kad vyriausybė nustoja įgyvendinti tam tikrą programą arba atsisako atsakomybės, tos programos dar neprivatizuoja. Kad įvyktų privatizavimas, vyriausybė turi užtikrinti, jog programa įgyvendinama privačiame sektoriuje (pavyzdžiui, privatūs senelių globos namai) (Barnekov, Raffel 1990). Atsiranda platesnis privatizavimo apibrėžimas, įtraukiantis bet kurių vyriausybės funkcijų, susijusių su tam tikros gėrybės, prekės, paslaugos kūrimu, perdavimą privačiam sektoriui.

Kadangi socialinio darbo paslaugos yra gerovės valstybės socialinių paslaugų rūšis ir viešasis sektorius yra susijęs su šių paslaugų teikimo užtikrinimu, socialinio darbo paslaugų privatizavimas yra suprantamas kaip viešojo sektoriaus atsakomybių, susijusių su šių paslaugų teikimu, perdavimas privačiam sektoriui. Kalbant apie socialinio darbo paslaugų privatizavimą, verta analizuoti reguliavimo, organizavimo, finansavimo ir teikimo atsakomybių perdavimą privačiam sektoriui. Norint užtikrinti piliečių teises į socialinę apsaugą, kokybiškų socialinių paslaugų teikimą bei visuotinį prieinamumą, socialinio darbo paslaugų reguliavimo atsakomybė skiriama viešajam sektoriui. Organizavimo veiklą atlieka ir viešasis, ir privatus sektorius. Perduodant vyriausybės socialinių paslaugų organizavimo atsakomybę privačiam sektoriui, atsiranda du esminiai pokyčiai – socialinio

darbo paslaugų rinkos kūrimas (dėl socialinio darbo paslaugų ir jų vartotojų, šių paslaugų finansavimo bei mokėjimo už jas ypatumų socialinio darbo paslaugos teikiamos ne laisvosios rinkos sąlygomis, o kvazirinkoje) ir socialinio darbo paslaugų rinkos valdymas (kvazirinkos bei ekonominio požiūrio, būdingo pelno siekiančioms organizacijoms, į socialinio darbo paslaugų teikimą atsiradimas tapo prielaida kurti naująją viešąją vadybą). Kvazirinkoje socialines paslaugas ima teikti įvairaus statuso socialinio darbo paslaugas turinčios teisę teikti organizacijos: viešojo sektoriaus socialinio darbo paslaugų organizacijos ir privataus sektoriaus, kurį sudaro pelno siekiančios, ne pelno siekiančios visuomeninės organizacijos ir neformalus sektorius, apimantis šeimą ir jos ryšius bendruomenėje. Socialinio darbo paslaugas teikiančių kvazirinkos dalyvių įvairovė atspindi ir įvairių socialinio darbo paslaugų finansavimą ir mokėjimo už socialines paslaugas šaltinius. Dėl ekonominių bei politinių priežasčių viešojo sektoriaus skiriamas finansavimas socialinio darbo paslaugoms mažėja, o didėja pačių paslaugas gaunančiųjų finansinė atsakomybė, dažnas ne pelno siekiančių visuomeninių organizacijų finansavimo šaltinis yra įvairių fondų, aukų, kitos ne per mokestinę viešojo sektoriaus sistemą ateinančios lėšos.

2. Privatizavimo modelių aiškinimas remiantis veikėjo ir neoinstitucionalizmo teorijomis

2.1. Privatizavimo analizės schema

Lyginamajai privatizavimo analizei tinkamas būdas apibrėžti privatizavimą gali būti žvilgsnis į atsakomybę ir veiklos tipą. Privatizavimas turėtų būti traktuojamas kaip viešojo sektoriaus veikėjų (socialinio darbo sektoriuje įvairių partijų politikų, atstovaujančių šiai sričiai, vyriausybės atstovų, veikiančių socialinio darbo srityje, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos², tam tikrų įstaigų prie ministerijos (pavyzdžiui, Socialinių paslaugų priežiūros departamento)³ ir savivaldybių⁴ atstovų) veiksmai transformuoti lig šiol viešą atsakomybę į tam tikrą veiklą už viešojo sektoriaus ribų ir į privatų sektorių. Šis atsakomybės perkėlimas tampa pagrindiniu kriterijumi apibrėžiant privatizavimą bendrąja politikos prasme, nekreipiant dėmesio į politikos sferą. Jei politikos tikslas yra gerovės paslaugų teikimas, įtraukiamos kelios veiklos – reguliavimas, organizavimas, finansavimas ir paslaugų teikimas. Šios veiklos gali būti kriterijai klasifikuoti privatizavimo modelius. Nustačius, kuris sektorius atlieka reguliavimo, organizavimo, finansavimo ir paslaugų teikimo veiklas, gaunama įvairių privatizavimo modelių schema (1 lentelė). *Reguliavimas* yra socialinio darbo paslaugų teisinis reglamentavimas, kurį vykdo viešasis sektorius. *Organizavimas* suprantamas kaip veikla, susijusi su efektyviu kokybiškų socialinio darbo paslaugų teikimu. Šią veiklą gali atlikti ir viešasis, ir privatus sektoriai⁵. Lietuvoje socialinio darbo paslaugų organi-

² Apie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos struktūrą plačiau žiūrėti: Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija: socialinės apsaugos ir darbo ministro 2010 m. liepos 12 d. įsakymu Nr. A1-336 patvirtinta ministerijos struktūra. Prieiga per internetą: <http://www.socmin.lt/index.php?-1909597661>

³ Apie įstaigas prie ministerijos plačiau žiūrėti: Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija: įstaigos prie ministerijos. Prieiga per internetą: <http://www.socmin.lt/index.php?-607891454>

⁴ Apie savivaldybių veiklą plačiau žiūrėti: Lietuvos savivaldybių portalas: Savivaldybės / Vietos savivaldos raida Lietuvoje: Prieiga per internetą: <http://www.savivaldybes.lt/savivaldybes/index.php?lang=lt&gr=savivaldosraida>

⁵ Apie socialinės globos paslaugų organizavimą plačiau žiūrėti: S. P. Osborne 1997. Managing the Coordination of Social Services in the Mixed Economy of Welfare: Competition, Cooperation or Common Cause? *British Journal of Management* 8: 317–328.

zavimo veiklą vykdo viešasis sektorius – savivaldybės (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija 2006). *Teikiamos* socialinio darbo paslaugos įvairaus statuso socialinėse organizacijose – ir viešojo sektoriaus socialinio darbo paslaugas teikiančiose įstaigose, ir privataus sektoriaus, kuris apima pelno siekiančias organizacijas, ne pelno siekiančias visuomenines organizacijas ir neformalų sektorių – šeimą ir jos ryšius bendruomenėje. Lietuvoje bendrąsias socialines paslaugas, socialinę priežiūrą teikia socialinių paslaugų įstaigos, kurių veiklos sritis yra socialinių paslaugų teikimas. Tokių įstaigų teikiamos paslaugos atitinka teisės aktų reglamentuotus keliamus reikalavimus. Socialinę globą teikia turinčios licenciją socialinės globos įstaigos, kurių veiklos sritis yra socialinių paslaugų teikimas. Šių įstaigų teikiama socialinė globa atitinka normas. Vaikus globojanti šeima turi atitikti teisės aktų nustatytus reikalavimus ir turėti savivaldybės Vaiko teisių apsaugos tarnybos išvadą, kad šeima tinka globoti vaikus. Taip pat socialinės globos paslaugas gali teikti organizacijos, Europos Sąjungos valstybėse gavusios leidimus, licencijas, kvalifikacijos reikalavimus patvirtinančius dokumentus, teisės aktų nustatyta tvarka pripažįstamus tinkamai verstis socialinėmis paslaugomis Lietuvos Respublikoje. Savivaldybės nustatytais atvejais, kai vaikais rūpinasi vaikus globojančios šeimos arba kai bendrąsias socialines paslaugas asmeniui (šeimai) ir socialinę priežiūrą asmeniui (šeimai) yra veiksmingiau organizuoti pinigais, vaikus globojančiai šeimai arba asmeniui (šeimai) gali būti mokama pinigine išmoka – pagalbos pinigai (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija 2006). Socialinio darbo paslaugos apmokamos iš įvairių *finansavimo šaltinių*, tai priklauso nuo finansavimo reglamentavimo tvarkos. Socialinio darbo paslaugos gali būti finansuojamos tik viešojo sektoriaus, tik privataus sektoriaus arba abiejų sektorių kartu. Lietuvoje socialinio darbo paslaugos finansuojamos iš valstybės, savivaldybių biudžetų lėšų, socialinių paslaugų įstaigų lėšų, Europos Sąjungos struktūrinių fondų, užsienio fondų, paramos (aukų), asmens (šeimoms) mokėjimo už socialines paslaugas ir kitų lėšų (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija 2006).

1 lentelė. *Privatizavimo analizės schema*

Veikla	Atsakomybė																	
Reguliacija	VS ¹																	
Organizavimas	VS ¹									PS ² (PSO, NVO, NS) ³								
Finansavimas	VS ¹			PS ² (PSO, NVO, NS) ³			VS ¹ /PS ² (PSO, NVO, NS) ³			VS ¹			PS ² (PSO, NVO, NS) ³			VS ¹ /PS ² (PSO, NVO, NS) ³		
Teikimas	VS ¹	PS ²	VS ¹ /PS ²	VS ¹	PS ²	VS ¹ /PS ²	VS ¹	PS ²	VS ¹ /PS ²	VS ¹	PS ²	VS ¹ /PS ²	VS ¹	PS ²	VS ¹ /PS ²	VS ¹	PS ²	VS ¹ /PS ²

Pastabos:

¹ VS – viešasis sektorius.

² PS – privatus sektorius (pelno siekianti organizacija, ne pelno siekianti visuomeninė organizacija, neformalus sektorius, apimantis šeimą ir jos ryšius bendruomenėje).

³ PSO – pelno siekianti organizacija, NVO – ne pelno siekianti visuomeninė organizacija, NS – neformalus sektorius, apimantis šeimą ir jos ryšius bendruomenėje

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis L. J. Lundqvist 1989. Explaining Privatization: Notes towards a Predictive Theory, *Scandinavian Political Studies*, 12: 129–145.

2.2. Privatizavimas kaip veikėjų galių santykio klausimas

Remiantis veikėjo arba racionalaus pasirinkimo teorija (aiškinančia piliečių, politikų ir valstybės tarnautojų veiksmus iš racionalumo pozicijos, kaip aiškinami gamintojų ir vartotojų savanaudiški veiksmai, jungiančia mikroekonomikos ir politologijos idėjas, skelbiančia, jog individai elgiasi racionaliai, veikia vedami savo naudos maksimizavimo principo), visose visuomenėse yra tam tikras balansas tarp valstybės ir rinkos, tarp perkamosios galios rinkoje ir pilietinių teisių politikoje (Norkus 2003; Pincione, Teson 2006). Šis balansas tarp viešų ir privačių sprendimų yra rezultatas veiksmų, kurių imasi veikėjai ir bendruomenės kiekvienoje kapitalo – darbo pusėje siekiant spręsti kylančias gerovės problemas. Norint paveikti paskirstymo visuomenėje sąlygas ir rezultatus, veikėjai ir bendruomenės, kurie menkai aprūpinti rinkos ištekliais, gali pasinaudoti politinėmis teisėmis ir tai paveikti.

Darbo judėjimai (profesinės sąjungos, darbo tarybos ir kiti) ir kairiųjų partijos yra pagrindiniai klasių, kurių ištekliai maži, atstovai. Šalyse, kuriose jos perauga dešiniąsias partijas ir įgauna politinę galią, viešojo sektoriaus gerovės programos plečiasi labiau nei tada, kai rinkoje politines galias turi stiprūs veikėjai ir bendruomenės. Jei partijos nėra organizuotos pagal klasę (nėra nei klasių, kurių ištekliai maži, nei rinkoje stipriųjų atstovai), pavyzdžiui, religinės partijos, gerovės valstybės tendencija atspindi rinkoje silpnų grupių santykinę galią valdančiojoje daugumoje. Gerovės paslaugų privatizavimas yra susijęs su tuo, koks yra veikėjų ir bendruomenių, atstovaujančių rinkoje silpniems visuomenės sluoksniams, galių ir gerovės valstybės plėtros ryšys. Politiniai veikėjai kiekvienoje darbo – kapitalo pusėje siekia galios įtvirtinti ribą tarp valstybės ir rinkos taip, kad jų rinkėjai gautų kuo daugiau naudos. Politiniai veikėjai, atstovaujantys rinkoje silpnoms klasėms, naudoja savo galias išplėsti gerovės teikimą ne per rinką beveik visose gyvenimo srityse. Radikaliu atveju visos paslaugos yra viešai teikiamos ir judėjimas link privatizavimo nevyksta. Veikėjai, atstovaujantys rinkoje stipriems sluoksniams, naudos savo politines galias išplėsti privatų gerovės teikimą. Radikaliu atveju visa gerovė teikiama privačiai. Veikėjo teorija atskleidžia privatizavimo paradoksą: niekas negali būti privatizuota arba nebelieka ką privatizuoti. Tačiau negalima teigti, kad yra linijinė priklausomybė tarp veikėjų politinių galių pozicijų ir gerovės valstybės raidos. Politiniai veikėjai, atstovaujantys rinkoje stipriesiems, priima viešąją gerovę, o atstovaujantys rinkoje silpniesiems sluoksniams gali palaikyti tam tikrų programų judėjimą nuo viešojo sektoriaus. Tai yra paaiškinama tuo, kad politiniai veikėjai yra tarpusavyje priklausomi. Kiekvieno politinio veikėjo priimami sprendimai ir strategijos yra veikiami jo suvokimo apie kitų politinių veikėjų santykinę galias ir galimus sprendimus. Politinių veikėjų galių santykio ir viešojo sektoriaus gerovės plėtros ryšys yra svarbus prognozuojant privatizavimą. Politiniai veikėjai siekia gauti valdžią arba ją išlaikyti konkurencinėje politinėje aplinkoje norėdami įtvirtinti ilgalaikius tikslus atsižvelgiant į tinkamą ribų nustatymą tarp rinkos ir valstybės (Lundqvist 1989). Tai padeda paaiškinti kolektyvizavimo arba privatizavimo procesus. Tačiau politiniai sprendimai priimami institucinėje aplinkoje. Norint plačiau paaiškinti privatizavimo procesus, siūloma į politinių veikėjų sprendimus žvelgti instituciniame kontekste. Todėl svarbu suderinti veikėjo teoriją su institucine.

2.3. Institucinio konteksto įtaka privatizavimui

Remiantis neoinstitucionalizmo teorija, kuri pabrėžia institucijų svarbą ir poveikį žmonių santykiams ir vertybėms, ne elgesys lemia skirtingas situacijas, bet organizacijos ir institucijų sąveika sąlygoja asmeninius ir organizacijų interesus. Institucijos suprantamos kaip visuomenės taisyklės, sukurti apribojimai, formuojantys žmonių elgesį. Institucijos gali būti formalios (pavyzdžiui, teisės

aktai, susitarimai, konvencijos) ir neformalios (pavyzdžiui, vertybės, kultūrinės tradicijos, normos) (Hall, Taylor 1996). Nekreipiant dėmesio į tai rinkoje stiprių arba silpnų visuomenės sluoksnių interesams atstovauja politikai, visi veikia instituciniame kontekste. Politikoje santykis tarp preferencijų ir rezultatų yra labiau neapibrėžtas ir netiesioginis negu ekonomikoje. Politinis institucinis kontekstas turi nepriklausomą ir galbūt lemiamą įtaką preferencijų ir pasitenkinimo politiniais sprendimais santykiui. Politinis institucinis kontekstas turi įtakos ir būdai, kuriuo šie sprendimai yra įgyvendinami. Veikėjo teorija tiria, kaip politiniai veikėjai kuria ir palaiko institucijas savo sprendimais ir kokie yra sprendimų padariniai. Svarbu yra ir tai, kaip institucijos apriboja būsimus politinių veikėjų pasirinkimus. Koks yra ryšys tarp politinių institucijų, platesnės visuomenės ir politinių veikėjų? Kaip pokytis yra kuriamas arba apribojamas institucijų? Kokią įtaką institucijos daro politinių veikėjų preferencijoms, lūkesčiams ir ištekliams? Jei privatizavimas traktuojamas kaip gerovės valstybės institucijų klausimas, kaip apibūdintinos institucijos, susijusios su politiniais veikėjais, palaikančiais arba neigiančiais privatizavimą?

Pasak neoinstitucionalizmo teorijos, yra keli bendri instituciniai vienetai, būdingi daugeliui politinių sistemų. Tokie instituciniai vienetai kaip *demokratizacija*, *biurokratizacija* ir *rinkimų sistemos* turi įtakos su gerovės valstybe susijusiems siūlymams ir politikai. Privatizavimą traktuojant kaip gerovės valstybės institucijų klausimą, reikia tirti institucijų aspektus, susijusius su būdais, kuriais politiniai veikėjai sprendžia šį klausimą. Kadangi šiuolaikinės gerovės valstybės raida įvairiose valstybėse vyksta skirtingai, skiriasi ir jų institucinės formos. Svarbus yra *skirtumas tarp pliuralistinės ir kolektyvinės gerovės valstybių*. Valstybes suprantant kaip idealius tipus, skiriasi jų intervencijos į rinką ir institucines struktūras motyvai ir formos. Skiriant idealius tipus yra ypač svarbūs trys aspektai. Pirmiausia – gerovės politikos tipas, kuris reiškia, kad gali būti skiriamos papildoma ir visapusė gerovės politikos. Esant papildomai gerovės politikai, rinkos paskirstymo rezultatus viešasis sektorius keičia tik tada, kai susiklosto situacija, į kurią nebegali būti neatsižvelgiama. Tai yra, socialinio darbo paslaugos kuriamos tik laikinai ir tik tam tikroms apibrėžtomis klientų grupėms laikantis tam tikrų sąlygų. Vykdam visapusę gerovės politiką siekiama įgyvendinti lygybės principą. Klientai turi teisę į paslaugas kad ir kokios būtų jų galios rinkoje. Antra, įgyvendinimo tipas. Tai reiškia, kad pliuralistinės gerovės valstybėje daugiausia yra privataus sektoriaus institucijų, o dėl to gerovės politikos įgyvendinimo struktūros tampa fragmentiškos ir menkai suderintos. Gerovės politika ir programos kuriamos, kai rinka sukelia nelygybę, kuri nebegali būti politiškai ignoruojama. Rezultatas yra politika, palaikanti nepritampančius rinkoje. O kolektyvinės gerovės valstybės pamatas yra apgalvota lygybės vizija. Plėtojamos visapusė gerovės politika ir įgyvendinančios įstaigos. Tai yra lygybės institucionalizavimas. Gerovės paslaugų teikimas suvokiamas kaip teisė, nesvarbu, koks gavėjo pajėgumas rinkoje. Ir trečias aspektas, kuris padeda išskirti idealius pliuralistinės ir kolektyvinės gerovės valstybių tipus, yra organizuotų interesų pozicija. Tai reiškia, kad kolektyvinės gerovės valstybė suteikia pripažintiems interesams viešojo statuso formą. Tokia gerovės valstybė naudoja teisę ir formalius arba neformalius susitarimus perteikti viešosios politikos įgyvendinimo atsakomybę organizacijoms, teisiškai pripažintoms tam tikros politikos srityje. Pliuralistinės gerovės valstybėje organizuoti interesai atsiranda iš konkurencijos dėl galių pozicijų.

Šie gerovės valstybės aspektai yra labiausiai susiję su pastangomis numatyti privatizavimo modelių skirtumus įvairiose šalyse atsižvelgiant į politinių veikėjų ir institucinių ypatybių sąveiką. Skiriami du idealūs gerovės valstybės tipai: *pliuralistinė* ir *kolektyvinė*. Pliuralistinė gerovės valstybė apibūdinama fragmentine, silpna įgyvendinančia biurokratija, griežtu valstybės ir konkuruojančių organizuotų interesų išskyrimu. Kolektyvinės gerovės valstybė skatina visapusę politiką,

kuria stiprias, koordinuotas įgyvendinančias struktūras, susieja organizuotus interesus, kurie įgauna tam tikrą monopolijos formą atstovauti atitinkamoms sritims. Svarbu analizuoti šių institucinių idealių tipų ir politinių veikėjų, atstovaujančių rinkoje silpnoms ir stiprioms klasėms, sąveiką.

Pliuralistinės gerovės valstybėje institucijos neprieštarauja siūlymams privatizuoti. Ankstesnė valstybės intervencija yra labai kukli ir ribota. Ji tenkinasi rinkos nesėkmių kompensavimu, išmokų teikimu griežtai išskirtoms grupėms. Įgyvendinimo struktūra – fragmentinė. Kadangi tikslinės grupės yra rizikos grupėms priskiriami žmonės, turintys mažus organizacinius pajėgumus arba jų neturintys, gerovės institucijų palaikymas bus mažas. Taigi, privatizavimo siūlymai gali būti palaikomi tokiame instituciniame kontekste.

O štai kolektyvinė institucinė struktūra gali būti gerovės valstybės susitraukimui sunkiai įveikiamas faktorius. Visapusė gerovės politika randa daug viešųjų paslaugų šalininkų. Instituciškai kolektyvinės gerovės valstybė reiškia bendrą politikos būklės ir plėtros organizavimą. Kadangi organizacijos pripažinimas priklauso nuo jos bendrų su vyriausybe tikslų, privatizacijos siūlymai, grasinantys organizacijos pozicijai institucinės struktūros viduje, sutiks stiprų pasipriešinimą. Tai ypač pastebima, kai politiniai veikėjai, atstovaujantys rinkoje silpniesiems, teikia visapusės gerovės programas bendradarbiaudami su pripažintais interesais, kaip antai profesinės sąjungos.

Norint paaiškinti privatizacijos modelius, būtina detalizuoti institucinę perspektyvą. Tam politinėje sistemoje išskiriamos *sprendimus priimančios, finansuojančios ir įgyvendinančios institucijos*. Analizuojant *sprendimų priėmimą* reikia atkreipti ypatingą dėmesį, kaip ir kur ši galia institucionalizuota. Parlamentinė sistema yra dvipartinė ar daugiapartinė? Ar balansas yra nesaugus, rinkoje stiprių ar rinkoje silpnų partijos turi stabilią daugumą? Kaip gerovės politikos kūrimas organizuojamas atsižvelgiant į organizuotų interesų poziciją? Ar yra konkuruojantis pliuralizmas, ar monopolistinis atstovavimas?

Iš institucinės perspektyvos svarbu išsiaiškinti, kaip paslaugos yra *finansuojamos*. Kai gerovės paslaugos finansuojamos iš pajamų mokesčių ir sudaro didelę dalį valstybės biudžeto, jos gali būti labiau kritikuojamos negu paslaugos, finansuojamos iš netiesioginių mokesčių, ne iš biudžeto arba iš kitų mokesčių. Svarbu išsiaiškinti, kaip paslaugų finansavimas yra susijęs su jų teikimu. Lengviau privatizuoti paslaugas, kurioms būdinga tiesioginis ryšys tarp mokėjimo ir teikimo, negu tas, kurių toks ryšys silpnas. Taip pat svarbu atsekti pinigų srautus: ar skiriami biurokratijai, kuri teikia paslaugas, ar keliauja per kelis biurokratus, kol pasiekia tiesioginį teikėją. Jei biurokratinė institucija yra atsakinga už visus biudžeto tipus – pagrindinį, įstaigos ir programos – tokiu atveju yra stiprus biurokrato interesas išlaikyti įstaigą. Taigi viešojo finansavimo kritika tokiose organizacijose gali susidurti su pasipriešinimu.

Svarbi *teikiančių* organizacijų ypatybė yra tai, kaip jos susijusios su sprendimus priimančiomis ir finansuojančiomis institucijomis: kuo daugiau integruotos, tuo rečiau privatizuojamos. Dar vienas svarbus įgyvendinančių organizacijų bruožas yra būdas, kuriuo jos susijusios ir palaikomos organizuotų visuomenės interesų. Pliuralistinės gerovės valstybės organizacijos teikia paslaugas tik rizikos grupėms priskiriamiems žmonėms, taigi dažniausiai neorganizuotoms visuomenės grupėms. Jei sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo funkcijos yra išskirtos instituciškai, jei finansavimo funkcijoje yra išskiriama mokėtojas už paslaugas ir jų teikėjas, bus siekiama privatizuoti paslaugas teikiančias įstaigas (Lundqvist 1989). Pagal tai, kuo skiriasi visos šios institucijos, skirsis ir privatizavimo mastas bei modeliai, net jei politinių veikėjų strategijos, prognozuojamos remiantis veikėjo teorija, nurodo šių modelių panašumus.

2.4. Privatizavimo modeliai kaip veikėjų ir institucijų sąveikos rezultatas

Veikėjo ir neoinstitucionalizmo teorijų susiejimas leidžia plačiau paaiškinti privatizavimo fenomeną ir modelius. Privatizavimo modelius galima išskirti analizuojant pliuralistinės ir kolektyvinės gerovės valstybes, turinčias įvairias sprendimo priėmimo, finansavimo ir įgyvendinimo institucines struktūras, ir apibūdinant, kaip tai susiję su rinkoje stipriųjų (rinkoje stiprieji suprantami kaip turintys kapitalo ir kitų išteklių) ir rinkoje silpnųjų (rinkoje silpnieji įvardijami kaip darbo klasė arba samdomi darbuotojai) interesams atstovaujančių politinių partijų elgsena.

2 lentelė. Privatizavimo modeliai, priklausantys nuo institucinio gerovės valstybės tipo ir politinės daugumos

<i>Institucinis gerovės valstybės tipas</i>	<i>Politinių galių pasiskirstymas</i>	<i>Privatizavimo modeliai</i>
Pliuralistinė gerovės valstybė	Pusiausvyra tarp rinkoje stipriųjų ir rinkoje silpnųjų interesams atstovaujančių politinių partijų	Nuosaičius privatizavimo procesas (sutarčių sudarymas su įvairaus statuso organizacijomis)
	Viena iš rinkoje stipriųjų arba rinkoje silpnųjų interesams atstovaujančių politinių partijų turi didesnes politines galias	Intensyvus privatizavimo procesas arba visiškas jo nebuvimas
Kolektyvinė gerovės valstybė	Pusiausvyra tarp rinkoje stipriųjų ir rinkoje silpnųjų interesams atstovaujančių politinių partijų	Intensyvus privatizavimo procesas arba visiškas jo nebuvimas
	Viena iš rinkoje stipriųjų arba rinkoje silpnųjų interesams atstovaujančių politinių partijų turi didesnes politines galias	Nuosaičius privatizavimo procesas (sutarčių sudarymas su įvairaus statuso organizacijomis)

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis L. J. Lundqvist 1989. Explaining Privatization: Notes towards a Predictive Theory, *Scandinavian Political Studies* 12: 129–145.

Pliuralistinės gerovės valstybė apibūdinama kaip instituciskai silpna ir fragmentinė. Joje aiškiai išsiskiria valstybė ir visuomenė ir organizuoti interesai, per lobistinę veiklą konkuruojantys dėl politinių veikėjų dėmesio. Gerovės teikėjų ir jų prastai organizuotų klientų sąjungos yra retos. Gerovės politika ir programos kuriamos tik tada, kai rinkos sukelta nelygybė ima kristi į akis. Gerovės programos teikiamos tik tam tikroms griežtai apibrėžtomis rizikos grupėms ir tik tam tikrą laiką, kol klientai yra nepritampantys rinkoje, kitu atveju socialinės globos paslaugos nebeteikiamos. Pliuralistinės gerovės valstybėje rinkos modeliai pasižymi intensyvumu, tai yra sparčiai vykstančiu privatizavimo procesu arba susiduriama su situacija, kai jau nebėra ką privatizuoti. Vykstant privatizavimui, daugiau dėmesio skiriama paslaugų efektyvumui, negu kokybei. Organizacijos paliekamos konkuruoti rinkoje dėl sutarčių pasirašymo. Sutartys sudaromos su įvairaus statuso įstaigomis. Valstybė atsisako tam tikrų savo funkcijų, mažinamas socialinės globos paslaugų finansavimas.

Pagrindinė *kolektyvinės gerovės valstybės* vizija – institucionalizuota lygybė. Visapusė politika ir įgyvendinančios institucijos vystosi siekdamos tos vizijos. Gerovės paslaugų teikimas suprantamas kaip teisė, kad ir koks būtų asmens pajėgumas rinkoje. Kolektyvinės gerovės valstybėje

svarbų vaidmenį atlieka valstybės pripažinti organizuoti interesai, kuriems, vykstant privatizavimo procesams, paliekamos politikos įgyvendinimo funkcijos. Privatizavimo procesai vyksta lėčiau, dažniausiai ten, kur yra tiesioginis ryšys tarp paslaugų ir mokėjimo ir kur organizuotų interesų institucinės pozicijos yra silpnesnės. Atsiranda konkurencija tarp paslaugų teikėjų, tačiau daugiau dėmesio skiriama paslaugų kokybei nei efektyvumui. Sutartys sudaromos su įvairiomis organizacijomis. Stengiamasi išlaikyti valstybės atsakomybę ir siekiama stabilaus valstybės finansavimo.

1. Jei *pliuralistinės gerovės valstybėje* yra partijos, atstovaujančios rinkoje stipriems visuomenės sluoksniams, *politinė dauguma*, nėra ką privatizuoti dėl anksčiau padarytų sprendimų arba galima susidurti su vykstančiu privatizacijos procesu. Gerovės paslaugų teikimas perduodamas organizacijoms, konkuruojančioms rinkoje. Šios partijos tiki, kad paslaugų teikėjų konkurencija yra efektyvi – teikiama daugiau paslaugų mažesnėmis kainomis. Toks privatizavimas yra tikėtinesnis kur yra išskirtos politiką įgyvendinančios institucijos, kur gali būti įdiegtas tiesioginis mokėjimo ir paslaugos teikimo ryšys. Vyriausybė atsisako atsakomybės už paslaugų finansavimą.

2. Jei *pliuralistinės gerovės valstybėje* yra *konkurencinė pusiausvyra* tarp rinkoje stipriųjų ir rinkoje silpnųjų interesams atstovaujančių politinių veikėjų, privatizavimo politika bus labiau priklausoma nuo galių apskaičiavimo negu tada, kai partija turi daugumą. Iš rinkoje stipriųjų interesams atstovaujančių partijų galima tikėtis šiek tiek privatizavimo strategijų nuosaikumo. Tokios partijos gerovės paslaugų teikimui pasirinks ne tik pelno siekiančias organizacijas, konkuruojančias rinkoje, bet ir savanoriškas organizacijas. Stipriųjų partija taip pat paliks rinkoje didelę dalį viešųjų finansų neliestų. Tokioje situacijoje partija, atstovaujanti rinkoje silpniems sluoksniams, pasirinks palikti tam tikrų paslaugų teikimą organizuotiems interesams, kurie būsimoje kolektyvinėje struktūroje taps jų pagalbininkai. Esant tokiai privatizacijai rinkoje silpni gali tikėtis sukurti stipresnę galios bazę, partiją siekti būsimo labiau viešai orientuoto derinio. Bus siekiama viešojo paslaugų finansavimo. Galima tikėtis dereguliavimo ir sutarčių sudarymo, kai bus griežtesnė kolektyvinė kontrolė ir mažiau dėmesio skiriama konkurenciniam efektyvumui.

3. *Rinkoje silpnų partijos politinė dauguma pliuralistinės gerovės valstybėje* atspindi rinkėjų nepasitenkinimą esama gerovės padėtimi. Galima nesitikėti privatizavimo, nes tai neatitiktų valdančios partijos interesų. Tikimasi gerovės reformų, kurioms vykstant viešieji pinigai būtų skiriami rinkoje silpniems kartu kuriant vyriausybines įstaigas. Politinė dauguma gali pradėti judėti link kolektyvinės gerovės valstybės dėl pripažintų interesų pritraukimo prie valstybės, suteikdama jiems atsakomybę už gerovės paslaugų teikimą. Tai gali būti ypač pastebima tuose gerovės sektoriuose, kurie yra svarbūs būsimiems rinkėjams. Nors tai panašiau į viešojo sektoriaus stiprinimą negu į privatizavimą, tai vis dar atspindi mišrų viešą ir privatų modelį.

4. *Rinkoje stiprių partija, tampanti dauguma, kolektyvinės gerovės valstybėje* susidurs su didelėmis institucinėmis kliūtimis, norėdama privatizuoti gerovės programas. Pripažinti interesai, palaikantys kolektyvinės gerovės institucijas, yra glaudžiai susiję su politinėmis ir biurokratinėmis institucijomis ir yra prieš privatizacijos siūlymus, kurie gali susilpninti jų galias arba grėsti viešoms programoms. Rinkoje stipriųjų partija pasistengs pakeisti kolektyvinę struktūrą privatizuodama tas gerovės paslaugas, kur yra tiesioginis ryšys tarp mokėjimo ir paslaugų ir kur organizuoti interesai turi silpnas institucines pozicijas. Teikimo privatizavimas sukels konkurenciją. Kartu galima prognozuoti mišrų reguliavimo modelį: kur pripažinti interesai buvo stiprūs, ten vyks dar didesnis reguliavimas, siekiant įdiegti vyriausybės kontrolę; ten, kur jie buvo silpni, galima tikėtis mažiau reguliavimo.

5. Kai yra *pusiausvyra tarp rinkoje stiprių ir rinkoje silpnų partijų kolektyvinėje institucinėje* aplinkoje, rinkoje stiprių partija sieks pakeisti institucinę struktūrą net labiau negu kai ji turi stiprią daugumą. Gerovės paslaugos privatizuojamos, siekiant pliuralistinės konkurencijos. Tačiau rinkoje stiprių palaikomos paslaugos liks viešos. Rinkoje silpnų partijos suteikia daugiau atsakomybės pripažintiems interesams, palaikydamos kuo daugiau viešai finansuojamos gerovės.

6. Kai rinkoje *silpnų partija turi daugumą kolektyvinės gerovės valstybėje*, pripažinti interesai yra gerai įtvirtinti biurokratinėse institucijose arba viešose funkcijose. Valdžios suteikimas pripažintiems interesams formaliai yra lygu privatizacijai. Tokių interesų pritraukimas į valstybės programas realiai suteikia jiems kvaziviešą bruožą. Šis privatizacijos tipas gali būti traktuojamas kaip interesų decentralizavimas. Galima tikėtis, kad gerovės paslaugos bus teikiamos tokiose pasitikėjimo interesų organizacijose, kurios turi ir pakankamą savireguliaciją. Finansavimas yra kontroliuojamas valdančiosios partijos. Gerai įsitvirtinusioje kolektyvinės gerovės valstybėje galima tikėtis viešo ir privataus derinio, apibūdinamo kaip transferiniai mokėjimai ir ne pelno paslaugų teikimas (Lennart 1989).

Išvados

Pastaraisiais dešimtmečiais pastebimas spartus gerovės valstybės atsakomybės teikiant viešąsias paslaugas, kartu ir socialinio darbo paslaugas mažėjimas. Atsakomybė už tam tikras gerovės paslaugas perkeliama iš viešojo sektoriaus į privatų. Remiantis veikėjo teorija, gerovės valstybės išplėtimas arba susitraukimas suprantamas kaip individų ar kolektyvų racionalių veiksmų rezultatas. Racionalūs veikėjai susiduria su įvairiais ankstesnių politinių sprendimų, institucinės tvarkos ir panašiais apribojimais bei galimybėmis, todėl privatizavimas analizuojamas pasitelkiant neoinstitucionalizmo teoriją. Remiantis šia teorija, veikėjų pasirinkimai ir strategijos formuoja gerovės valstybės institucijas. Privatizacijos kryptis ir modeliai yra susiję su gerovės valstybės institucijomis. Skiriami du idealieji instituciniai tipai – pliuralistinės ir kolektyvinės institucijos. Šių tipų skirtumų analizė padeda paaiškinti viešųjų paslaugų privatizavimo mastą ir modelius.

Įvairius privatizavimo apibrėžimus sieja mintis, kad vyriausybės neefektyvumą gali pašalinti rinka, į kurią perkeliama prekės ar paslaugos, įprastai teikiamos viešojo sektoriaus. Privačiam sektoriui perleidžiamos ir tam tikros valstybės funkcijos. Privatizavimu siekiama dviejų aiškių ir gana skirtingų tikslų: prekių ar paslaugų teikimo gerinimo, pasitikint rinkos efektyvumu, ir viešojo sektoriaus atsakomybės už tam tikras prekes arba paslaugas mažinimo arba nutraukimo. Atsiranda platesnis privatizavimo apibrėžimas, įtraukiantis bet kokį vyriausybės išlaidų ir reguliavimo veiklos sumažinimą. Lyginamajai privatizavimo analizei tinkamas būdas apibrėžti privatizavimą gali būti žvilgsnis į atsakomybę ir veiklos tipą. Privatizavimas turėtų būti traktuojamas kaip teisiškai atstovaujančių viešajam sektoriui veikėjų veiksmai transformuoti lig šiol viešą atsakomybę į tam tikrą veiklą už viešojo sektoriaus ribų ir į privatų sektorių. Jei politikos tikslas yra gerovės paslaugų teikimas, įtraukiamos kelios veiklos. Privatizavimo modelių paieška reikalauja klasifikuoti šias veiklas. Klasifikavimas apima reguliavimą, organizavimą, finansavimą ir paslaugų teikimą.

Pliuralistinės gerovės valstybė apibūdinama kaip instituciškai silpna ir fragmentinė. Joje aiškiai išsiskiria valstybė ir visuomenė ir organizuoti interesai, per lobistinę veiklą konkuruojantys dėl politinių veikėjų dėmesio. Gerovės politika ir programos kuriamos tik tuomet, kai rinkos sukelta nelygybė ima kristi į akis. Gerovės programos teikiamos tik tam tikroms griežtai apibrėžtomis rizikos grupėms ir tik tam tikrą laiką, kol klientai yra nepritampantys rinkoje. Pliuralistinės gerovės

valstybėje rinkos modeliai pasižymi intensyvumu, tai yra sparčiai vykstančiu privatizavimo procesu arba susiduriama su situacija, kai jau nebėra ką privatizuoti. Vykstant privatizavimo procesui, daugiau dėmesio skiriama paslaugų efektyvumui negu kokybei. Organizacijos paliekamos konkuruoti rinkoje dėl sutarčių pasirašymo. Sutartys sudaromos su įvairaus statuso organizacijomis. Valstybė atsisako tam tikrų savo funkcijų, mažinamas socialinio darbo paslaugų finansavimas.

Pagrindinė kolektyvinės gerovės valstybės vizija – institucionalizuota lygybė. Visapusė politika ir įgyvendinančios organizacijos vystosi siekdamos tos vizijos. Gerovės paslaugų teikimas suprantamas kaip teisė, nesvarbu, koks asmens pajėgumas rinkoje. Kolektyvinės gerovės valstybėje svarbų vaidmenį atlieka valstybės pripažinti organizuoti interesai, kuriems, vykstant privatizavimo procesams, paliekamos politikos įgyvendinimo funkcijos. Privatizavimo procesai vyksta lėčiau, dažniausiai ten, kur yra tiesioginis paslaugų ir mokėjimo ryšys ir kur organizuotų interesų institucinės pozicijos yra silpnesnės. Atsiranda konkurencija tarp paslaugų teikėjų, tačiau daugiau dėmesio skiriama paslaugų kokybei nei efektyvumui. Sutartys sudaromos su įvairiomis organizacijomis. Stengiamasi išlaikyti valstybės atsakomybę ir siekiama stabilaus valstybės finansavimo.

LITERATŪRA

- Baldock, J. 1999. *Social Policy*. Oxford University press.
- Barnekov, T. K.; Raffel, J. A. 1990. Public Management of Privatization, *Public Productivity and Management Review* 14 (2): 135–152.
- Ekonomikos terminai ir sąvokos*. 1999. Vilnius.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EFILWC). 2006. *Employment in Social Care in Europe*. Prieiga per internetą: <http://eurofound.europa.eu>.
- Guido, P.; Fernando, R. T. 2006. *Rational Choice and Democratic Deliberation. A Theory of Discourse Failure*. Cambridge University Press.
- Hall, P. A.; Taylor, R. C. R. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. USA: Harvard University.
- Lundqvist, L. J. 1989. Explaining Privatization: Notes towards a Predictive Theory, *Scandinavian Political Studies* 12: 129–145.
- Norkus, Z. 2003. *Max Weber ir racionalus pasirinkimas*. Vilnius: Margi raštai.
- Obrazcovas, V.; Savas, E. S. 2009. *Viešųjų paslaugų privatizavimas: praktika ir patirtis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
- Osborne, S. P. 1997. Managing the Coordination of Social Services in the Mixed Economy of Welfare: Competition, Cooperation or Common Cause? *British Journal of Management* 8: 317–328.
- Žalimienė, L.; Lazutka, R. 2009. Socialinės globos paslaugos Lietuvoje: nuo hierarchinio prie mišrios globos ekonomikos modelio, *Pinigų studijos* 2: 22–36.

KITI ŠALTINIAI

- Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Įstaigos prie ministerijos. Prieiga per internetą: <http://www.socmin.lt/index.php?-607891454>.
- Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija. *Įstatymai / Socialinių paslaugų įstatymas*. Prieiga per internetą: <http://www.socmin.lt/index.php?-1693332963>.
- Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija. *Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2010 m. liepos 12 d. įsakymu Nr. A1-336 patvirtinta ministerijos struktūra*. Prieiga per internetą: <http://www.socmin.lt/index.php?-1909597661>.
- Lietuvos savivaldybių portalas. *Savivaldybės / Vietos savivaldos raida Lietuvoje*. Prieiga per internetą: <http://www.savivaldybes.lt/savivaldybes/index.php?lang=lt&gr=savivaldosraida>.

**PRIVATISATION OF SOCIAL WORK SERVICES IN WELFARE STATE:
CONCEPT AND PATTERNS**

Liubov Kotova

Summary

This article focuses on the changes in social care sector which took place in Europe and after the restitution of independence in Lithuania the last decades and are named as privatization. In social care sector privatization is known as a process of services provision by non-profit public agencies (NGOs), informal sector and by profit agencies. These changes can be explained by actor and new-institutionalism theories as well as by the mix of these two theories. This article presents general privatisation concept and potential patterns as well as peculiarities of these in social care (social work services) sector.

According to the actor theory, the expansion or decline of welfare state is understood as results of individuals or collectives' rational actions. As rational actors cope with different previous political decisions, institutional frames and other limitations and possibilities it is useful to analyse privatization in the light of new-institutionalism theory as well. According to the new-institutionalism theory, the institutions of welfare state are reflected and formed by choices and strategies of actors. The way and models of privatization depend on welfare state institutions. Two ideal institutional types are separated – pluralist and corporatist institutions. Analysis of these ideal institutional types' differences defining regulation, organization, financing and production helps to explain the extent and models of privatization.

Key words: social care, personal social services, privatization, privatization patterns, welfare state.