

## PINIGINĖS SOCIALINĖS PARAMOS ADMINISTRAVIMO YPATUMAI ATOKIAME KAIMIŠKAJAME RAJONE: AKMENĖS RAJONO ATVEJO ANALIZĖ

Rimantas Krankalis, Jūratė Damskytė

Šiaulių universitetas, Architektų g. 1, LT-78366, Šiauliai, Lietuva  
El. paštas: krankalis.r@gmail.com, j.damskytė@gmail.com

### Anotacija

Straipsnyje analizuojami piniginių socialinės paramos reformos įgyvendinimo veiksniai Akmenės rajono savivaldybėje. Nagrinėjami piniginių socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo taikymo aspektai, socialinės paramos administravimo modeliai. Apibrėžiamos piniginių socialinės paramos administravimo tobulinimo galimybės. Siūloma į socialinės paramos teikimą įtraukti valstybines institucijas: darbo biržą, migracijos tarnybą, darbo inspekciją. Jų teikiama informacija įgalintų efektyviau administruoti piniginę socialinę paramą. Teikiamos rekomendacijos veiksmingai Socialinės paramos teikimo komisijos veiklai organizuoti.

**Pagrindiniai žodžiai:** piniginė socialinė parama, kaimiškas rajonas, administravimo modelis, savivaldybė, informantas.

### Išvadas

**Tyrimo problema ir aktualumas.** Socialinės paramos tikslas – tenkinti būtiniausius poreikius asmenų, kurių gaunamos pajamos nepakankamos ir gebėjimas pasirūpinti savimi minimalus. Ekonominis nuosmukis, augantis nedarbas, didėjanti socialinė atskirtis lėmė socialiai remtinų asmenų skaičiaus augimą. Todėl šiandien Lietuvoje piniginių išmokos ir jų skyrimo tvarka tapo viena svarbiausių aktualijų socialinėje politikoje. Socialinę apsaugą įgyvendinančios Lietuvos institucijos ieško racionaliausių sprendimų ir būdų, kaip turėtų būti teikiama socialinė parama: ji turėtų tenkinti asmens poreikius socialinės rizikos atveju, tačiau kartu skatintų juos būti aktyviais darbo rinkos dalyviais. Socialinės paramos sistemos efektyvumą įvairiais aspektais nagrinėjo Karpuškienė, (2002), Lazutka, Žalimienė, Skučienė (2008), Dromantienė (2008, 2011), Bitinas, Tartilas, Litvaitienė (2011), Guogis (2008, 2011), Raipa ir kt. (2012).

Siekiant socialiai teisingesnio piniginių socialinės paramos teikimo modelio, nuo 2012 m. pradėta įgy-

vendinti socialinės paramos sistemos reforma. Piniginė socialinė parama nepasiturintiems šalies gyventojams teikiama pagal du modelius: kaip valstybinė ir kaip savarankiška savivaldybių funkcija Akmenės, Radviliškio, Raseinių, Panevėžio ir Šilalės rajonų savivaldybėse. Taip siekiama sumažinti socialinės paramos sąnaudas, paliekant socialinės paramos administravimą vietos savivaldos institucijoms. Savarankiškas funkcijas vykdančios savivaldybės privalo kartu su seniūnijomis, bendruomenėmis ir nevyriausybinėmis organizacijomis išsiaiškinti, kuriems asmenims socialinė parama tikrai reikalinga.

**Tyrimo objektas** – piniginių paramos administravimas atokiame kaimiškajame rajone.

**Tyrimo tikslas** – išnagrinėti piniginių socialinės paramos administravimą Akmenės rajone (remiantis Kruopių seniūnijos pavyzdžiu).

**Tyrimo metodai:** mokslinė literatūros analizė, lyginamoji analizė, pusiau struktūruotas kokybinis interviu, turinio analizė, apibendrinimas.

### Piniginės socialinės paramos teisiniai aspektai

2004 m. balandžio 4 d. įsigaliojęs Piniginės socialinės paramos mažas pajamas gaunančioms šeimoms (vieniems gyvenantiems asmenims) įstatymas buvo pagrindinis teisės aktas, reglamentuojantis piniginę socialinę paramą ir jos teikimo būdus. Tačiau jame nebuvo numatytos asmenų įsidarbinimą skatinančios priemonės. Todėl susidarė sąlygos paramą gauti ir tiems, kuriems ji nebūtina. Galimybė gyventi iš pašalpų, nesiekiant įsidarbinti, buvo vienas pagrindinių veiksnių (šalia ekonominio nuosmukio), turėjusių įtakos socialinės paramos gavėjų skaičiui ir išlaidų socialinei paramos augimui (žr. 1 lent.). 2008–2011 m. socialinės paramos gavėjų skaičius išaugo beveik 6 kartus, o išlaidos socialinei paramai – beveik 8 kartus.

## Socialinės pašalpos gavėjų skaičius ir išlaidos socialinei pašalpai 2008–2011 m.

Metai	2008	2009	2010	2011
Gavėjų skaičius	37 292	73 512	181 285	221 062
Išlaidos, tūkst. Lt	78 927,3	190 660,2	510 585,9	612 272,7

Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenys, 2012 Prieiga per internetą: <<http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1366>>.

Siekiant sugriežtinti socialinės paramos teikimą ir sumažinti piktnaudžiavimo socialine parama mastus, 2012 m. pradėta pinigines socialinės paramos sistemos reforma, kurios tikslas – skatinti asmenis aktyviai ieškoti darbo, o ne naudotis ilgalaikę socialinę paramą. Įgyvendinant eksperimentinį Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo modelį, keičiasi ne tik socialinės paramos finansavimas bei administravimas, bet ir socialinės paramos dydžiai bei jos teikimo kriterijai.

Naujajame įstatyme atsisakyta reikalavimo pusę metų registruotis teritorinėje darbo biržoje ir tik tuomet turėti teisę į socialinę pašalpą: dabar asmuo, užsiregistravęs teritorinėje darbo biržoje, iš karto įgyja teisę į trijų mėnesių socialinę pašalpą. Numatyta teisė į kompensacijas ir nuomojame būste gyvenantiems asmenims. Tai labai reikšmingas pakeitimas jaunoms šeimoms, kurios dar neturi pakankamai lėšų įsigyti nuosavą būstą ir taip iki šiol prarasdavo galimybę gauti kompensacijas už būsto šildymą, karštą ir šaltą vandenį.

2 lentelėje pateikti pinigines socialinės paramos dydžio skirtumai. Vienas gyvenantis asmuo gaus 100 proc. socialinę pašalpą, o šeimai, kurioje yra keli bedarbiai, socialinė pašalpa bus diferencijuojama pagal šeimos narių skaičių. Taigi tokių šeimų pajamos iš socialinių pašalpų sumažės, o vienu gyvenančių asmenų padidės. Ateityje galima sulaukti tendencijos, kai didesnei pašalpai gauti kartu gyvenantys asmenys registruos skirtingas gyvenamąsias vietas. Jei nedideliuose miesteliuose, kaimuose tokius įstatymo pažeidimus paprasčiau susekti ir išaiškinti, tai dideliuose miestuose šį procesą bus sunku kontroliuoti. Tai galima įstatymo spraga, kurią reikės panaikinti. Naujajame įstatyme numatoma ir papildoma pašalpa. Ji bus skirta įsidarbinusiems ilgalaikiams bedarbiams ir teikiama pusę metų po įsidarbinimo. Tikimasi, kad šios papildomos pašalpos įteisinimas skatins asmenis įsidarbinti, o ne gyventi iš gaunamų pašalpų, visiškai nedalyvaujant darbo rinkoje.

2 lentelė

## Piniginės socialinės paramos dydžiai

Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas (2011 m.)	Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymas (2003 m.)
Socialinė pašalpa vienam gyvenančiam asmeniui, turinčiam teisę ją gauti, sudaro 100 % skirtumo tarp valstybės remiamų pajamų vienam gyvenančiam asmeniui ir vidutinių vieno gyvenančio asmens pajamų per mėnesį	Socialinė pašalpa sudaro 90 % skirtumo tarp valstybės remiamų pajamų šeimai arba vienam gyvenančiam asmeniui ir vidutinių šeimos arba vieno gyvenančio asmens pajamų per mėnesį.
Socialinė pašalpa bendrai gyvenantiems asmenims, turintiems teisę ją gauti, sudaro: 1) pirmam bendrai gyvenančiam asmeniui – 100 % skirtumo tarp valstybės remiamų pajamų dydžio vienam iš bendrai gyvenančių asmenų ir vidutinių bendrai gyvenančių asmenų pajamų vienam iš bendrai gyvenančių asmenų per mėnesį;	
2) antram bendrai gyvenančiam asmeniui – 80 % skirtumo tarp valstybės remiamų pajamų dydžio vienam iš bendrai gyvenančių asmenų ir vidutinių bendrai gyvenančių asmenų pajamų vienam iš bendrai gyvenančių asmenų per mėnesį;	
3) trečiam ir paskesniems bendrai gyvenantiems asmenims – 70 % skirtumo tarp valstybės remiamų pajamų dydžio vienam iš bendrai gyvenančių asmenų ir vidutinių bendrai gyvenančių asmenų pajamų vienam iš bendrai gyvenančių asmenų per mėnesį.	
Papildoma pašalpa. Ji bus teikiama įsidarbinusiems ilgalaikiams bedarbiams ir teikiama pusę metų (bendrai gyvenantiems asmenims – kai nedirbo daugiau kaip 12 mėnesių ir buvo registruoti darbo biržoje). Pašalpos dydis siekia 50 % vidutinio dydžio buvusios socialinės pašalpos, mokėtos per praėjusius 12 mėnesių iki įsidarbinimo.	Papildoma pašalpa numatyta.

Šaltinis: *Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymas (2003); Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas (2011).*

Socialinės pašalpos mažinimas yra viena esminių naujovių naujajame Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatyme. Proporcingai mažinama socialinė pašalpa nedirbantiems, tačiau dirbintiems asmenims užkirs galimybes ja piktnaudžiau-

ti. Tokie asmenys bus skatinami būti aktyviais darbo rinkos dalyviais, dalyvauti visuomenei naudingoje veikloje, o ne tenkintis ilgalaikiu socialinės paramos teikimu. Iki šiol piniginė socialinė parama buvo teikiama neribotą laiką (žr. 3 lent.).

3 lentelė

### Piniginės socialinės pašalpos mažinimas

Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas (2011 m.)	Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymas (2003 m.)
Socialinė pašalpa mažinama asmenims ar asmeniui: 1) gaunančiam (gaunantiems) socialinę pašalpą nuo 36 mėnesių iki 48 mėnesių – socialinės pašalpos dydis mažinamas 20 procentų; 2) gaunančiam (gaunantiems) socialinę pašalpą nuo 48 mėnesių iki 60 mėnesių – socialinės pašalpos dydis mažinamas 30 procentų;	Piniginė socialinė pašalpa mokama neribotą laiką. Socialinės pašalpos mažinimas nenumatytas.
3) gaunančiam (gaunantiems) socialinę pašalpą ilgiau kaip 60 mėnesių – socialinės pašalpos dydis bendrai gyvenantiems asmenims, auginantiems vaiką (įvaikį) ar vaikus (įvaikius), mažinamas 40 procentų; socialinė pašalpa vienam gyvenančiam asmeniui ir vaikų (įvaikių) neauginantiems bendrai gyvenantiems asmenims neskiriama.	

**Šaltinis:** *Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymas (2003); Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas (2011).*

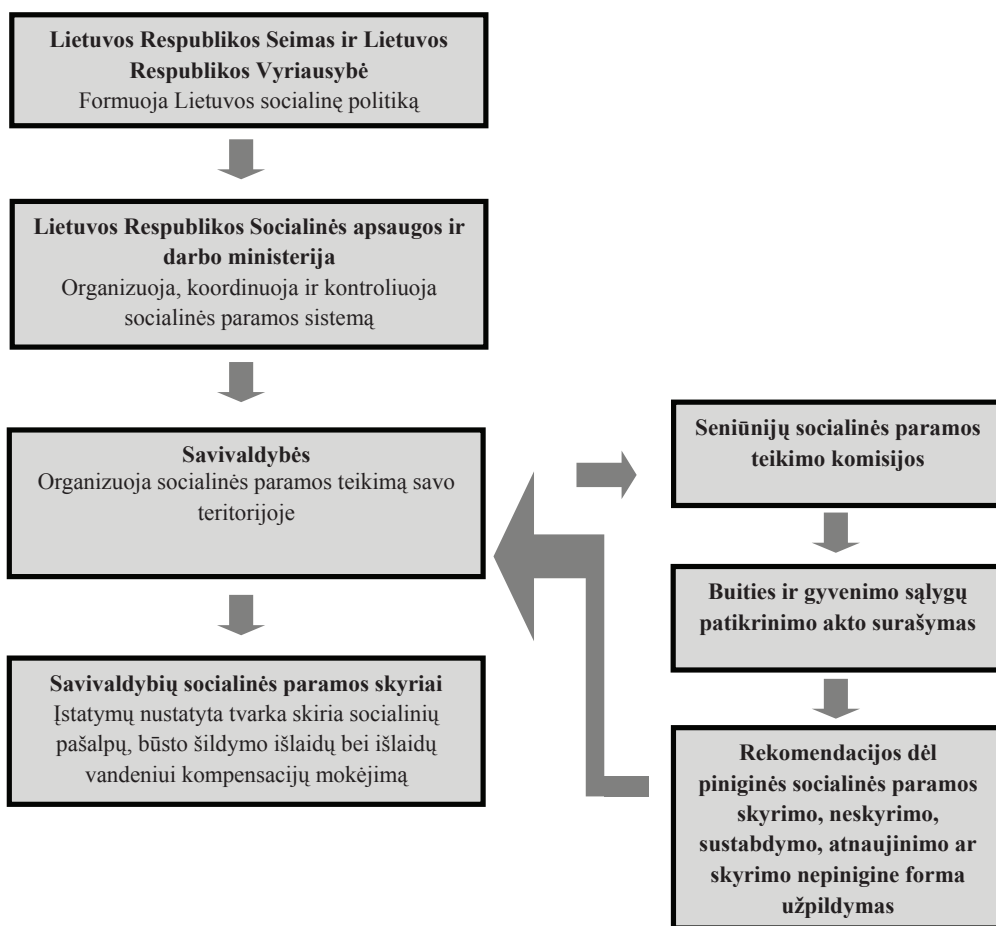
2011 m. įstatyme numatyta socialinė parama ir nepinigine forma: maisto talonai, nemokamas maitinimas, komunalinių mokesčių sumokėjimas, kietojo kuro pirkimas ir pan. Tokiu būdu siekiama išvengti netinkamo grynųjų pinigų panaudojimo. Numatytas ir visuomenei naudingų darbų atlikimas: jei asmuo paskirtų darbų neatlieka, piniginės socialinės paramos teikimas nutraukiamas.

**Piniginės socialinės paramos administravimo modeliai.** Pagal Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymą, įsigaliojusį 2012 m. sausio 1 d., piniginė socialinė parama nepasiturintiems gyventojams teikiama įgyvendinant du modelius. Savarankišką savivaldybių funkciją įgyvendina 5 – Akmenės, Radviliškio, Raseinių, Panevėžio ir Šilalės rajonų – savivaldybės, o valstybinę funkciją įgyvendina likusios 55 Lietuvos savivaldybės. Piniginės socialinės paramos reforma vykdoma 2012–2014 m. Eksperimentinėms savivaldybėms lėšų piniginei socialinei paramai finansuoti suma skiriama 2011 m. lygyje valstybės biudžete patvirtintomis sumomis, kurios nebus didinamos.

Piniginės socialinės paramos reforma iš esmės pakeitė piniginės socialinės paramos administravimą (žr. 1 pav.). Naujame modelyje dalyvaujančios savivaldybės įgijo išimtinės kompetencijas. Nuo 2012 m. savivaldybės taryba turi teisę savarankiškai tvirtinti lėšų piniginei socialinei paramai nustatymo metodiką; priimti sprendimus dėl lėšų piniginei socialinei paramai įgyvendinti skyrimo; tvirtinti piniginės socialinės paramos teikimo tvarkos aprašą.

Analizuodamas valdymo struktūras, Pieters (1998) pastebi, kad teritorinė decentralizacija dažnai siejasi su funkcinė valdymo struktūrų decentralizacija. Jei valstybinis piniginės socialinės paramos administravimo modelis pagrįstas teritorine decentralizacija, tai, įgyvendinant savarankišką savivaldybės funkciją, taikoma ir teritorinė, ir funkcinė valdymo struktūrų decentralizacija. Pastaroji remiasi kompetencijų perdavimu atitinkamoms valstybės valdymo struktūroms (Bitinas ir kt., 2011).

Savivaldybės, vykdydamos savarankišką funkcijas, privalo analizuoti, ar socialinė parama gavėjui yra tikrai reikalinga. Praktikoje tokia funkcija įgyvendinama seniūnijose, sudarius socialinės paramos teikimo komisijas. Jos susideda iš seniūnijos darbuotojų, seniūnaičių, bendruomeninių ir nevyriausybinė organizacijų atstovų bei kitų suinteresuotų asmenų. Socialinės paramos teikimo komisijos privalo išsamiai išnagrinėti socialinę, materialinę asmens situaciją bei gyvenimo sąlygas. Gauta informacija oficialiai įforminama buities ir gyvenimo sąlygų patikrinimo akte. Viena esminių naujovių, teikiant piniginę socialinę paramą, ta kad socialinės paramos teikimo komisijos, patikrinusios visas minėtas sąlygas, turi teisę savivaldybėms teikti rekomendacijas dėl piniginės socialinės paramos skyrimo, neskyrimo, sustabdymo, atnaujinimo ar skyrimo nepinigine forma. Taigi, sprendimas dėl piniginės socialinės paramos skyrimo savivaldybėje priimamas remiantis seniūnijų socialinės paramos teikimo komisijų pateiktomis rekomendacijomis.



**1 pav.** Piniginės socialinės paramos administravimo modelis, kaip savarankiška savivaldybės funkcija  
**Šaltinis:** sudaryta autorių pagal *Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymą* (2011).

Sutaupytas piniginei socialinei paramai skirtas lėšas eksperimentinės savivaldybės gali naudoti savo nuožiūra. Jei savivaldybei nepakanka minėtų lėšų pašalpoms ir kompensacijoms išmokėti, trūkstantis dalis dengiama iš jos biudžeto.

### Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo taikymo aspektai

Šiuo tyrimu siekiama išanalizuoti Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo taikymo Akmenės rajono savivaldybės Kruopių seniūnijoje ypatumus ir apibrėžti galimas socialinės paramos administravimo tobulinimo galimybes. **Tyrimo metodas** – pusiau struktūruotas interviu. Kriterinės atrankos principu pasirinktos dvi apklausiamųjų grupės: socialinės paramos teikėjai – 4 ekspertai ir 5 socialinės paramos gavėjai. Gauta informacija analizuota kokybinės turinio analizės metodu.

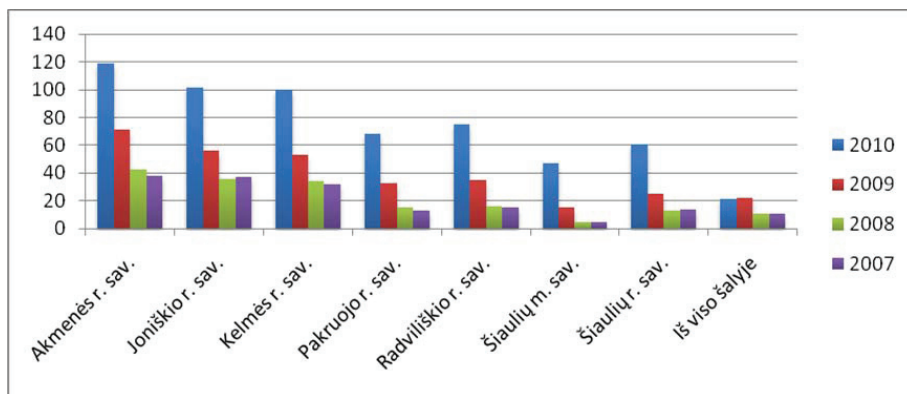
**1. Informacijos apie socialinės paramos reformą sklaida.** Ekspertų buvo klausama „Kas ir kaip informavo apie piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo projektą?“. Akmenės rajono savivaldybės socialinės paramos skyriaus vedėja teigė, kad <...> *Piniginės socialinės paramos įstatymo projekto ruošimo eigoje mes jau žinojome, kad*

*toks įstatymas bus <...>. Kruopių seniūnijos seniūnės teigimu <...> buvo suorganizuoti net keli pasitarimai Akmenės rajono savivaldybėje. Juose dalyvavo Socialinės apsaugos ir darbo ministras, Akmenės rajono savivaldybės meras, Akmenės rajono seniūnijų seniūnai <...>. Kruopių seniūnaitis ir bendruomenės pirmininkė teigė, kad <...> *Seniūnė informavo <...>* (čia ir kitur respondentų kalba – netaisyta). Galima pastebėti, kad informacija tolygiai leidžiasi žemyn valdymo hierarchijos principu ir išryškėja viešojo valdymo kolegialaus principo taikymas (Raipa ir kt., 2012).*

**2. Pasirengimas bandomojo projekto įgyvendinimui.** Visi ekspertai konstatavo, kad socialinės paramos teikimo eksperimentui pasirengta. Socialinės paramos skyriaus vedėja teigė: <...> *atlikome tam tikrus skaičiavimus, ar mums užtektų nustatytos lėšų sumos socialinei paramai išmokėti. Taip pat pasižiūrėjome socialinės paramos gavėjų kaitą, kiek jinai kinta, ar mes galėtume sutaupyti, o gal lėšų net pritrūktų ir finansavimą socialinei paramai reiktų skirti iš Savivaldybės biudžeto<...>. Įvertinus visas rizikas, savivaldybė nusprendė dalyvauti eksperimente. Vedėja akcentavo, kad savivaldybė įgyvendina savarankišką funkciją <...> *ne tam, kad kažką sutaupyti, bet labiau orientuotis į socialinį teisingumą, kad paramą gautų**

tie asmenys, kam jos iš tikrųjų reikia <...>. Vedėjos teiginį galima pagrįsti ir statistiniais skaičiais apie vis

augantį socialinės paramos gavėjų skaičių Akmenės rajone (žr. 2 pav.).



2 pav. Socialinės pašalpos gavėjų skaičius 1000 gyventojų

Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenys, 2012.

Prieiga per internetą: <<http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1366>>.

Visais pateiktais metais Akmenės rajone šis rodiklis buvo didžiausias, o 2010 m., lyginant su 2009 m., socialinių pašalpų gavėjų skaičius, tenkantis 1000 gyventojų, gerokai išaugo (121) ir tris kartus viršijo šalies vidurkį.

Socialinės paramos gavėjai teigė, kad trūksta informacijos apie pasikeitusią socialinės paramos tvarką. Respondentai žino, kad kažkas socialinės paramos srityje pasikeitė, tačiau, išskyrus vieną socialinės paramos gavėją, negalėjo konkrečiai įvardyti šių pasikeitimų. Informantas teigė, kad <...>Žinau, kad nuo šiol nebereikės pusę metų registruotis darbo biržoje, kad gaučiau pašalpą. Taip pat girdėjau, jog pasikeitė rei-

kalavimai kietam kurui įsigyti, nuo šiol reikės pirma pristatyti sąskaitą faktūrą, o tik tada gausiu pinigus. Žinau, kad būtina nuo šiol atlikti visuomenei naudingus darbus ir, kad dabar būtina prisiteisti vaikų išlaidų, kitaip negausiu socialinės pašalpos<...>.

3. Naujojo socialinės paramos įstatymo nuostatų vertinimas. Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymu (Žin., 2011, Nr. 155-7353) įtvirtinta nemažai naujų nuostatų, griežtinančių socialinės paramos teikimo tvarką, deklaruojančių socialiai teisingą socialinės paramos teikimą. 4 lentelėje pateikti ekspertų pasisakymai.

4 lentelė

Pagrindinių Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo pakeitimų ir naujovių vertinimas (ekspertų požiūris)

Ekspertai	Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo nuostatos				
	Papildomos pašalpos mokėjimas 6 mėn., kai asmuo įsidarbina	Socialinės pašalpos mažinimas nedirbančiam 36 mėn. ir daugiau	Socialinės paramos dydžio diferencijavimas bendrai gyvenantiems asmenims	Asmenys, užsiregistravę teritorinėje darbo biržoje, iškart įgyja teisę kreiptis dėl socialinės pašalpos	Socialinės paramos teikimas nutraukiamas, gavėjui atsiskaityti arba nesudarius galimybės patikrinti jo gyvenimo sąlygas
Socialinės paramos skyriaus vedėja	<...> skatins įsidarbinti <...>	<...> drausminanti nuostata, tikrai nėra bloga <...>	<...> nukentėjo daugia vaikės šeimos <...>	<...> piktnaudžiavimo protrūkis <...>	<...> reikalavimas leisti patikrinti gyvenimo sąlygas yra visiškai logiškas <...>
Seniūnė	<...> tikrai skatins įsidarbinti <...>	<...> labai teisinga <...>	<...> nuskriaus daugia vaikės šeimas <...>	<...> pradėjo piktnaudžiauti socialine parama <...>	<...> toks tikrinimas yra būtinas <...>
Seniūnaitis	<...> skatins <...>	<...> teigiamai vertinu <...>	<...> pritariu <...>	<...> manau, kad gerai <...>	<...> labai gerai <...>
Bendruomenės pirmininkė	<...> abejoju ar skatins, kas nedirbo, tas nedirbs <...>	<...> iš dalies teisingai <...>	<...> jei jau yra tokia nuostata, vadinasi ji ir turi būti <...>	<...> teigiamai vertinu <...>	<...> reikia važiuoti ir tikrinti <...>

Ekspertų nuomone, socialinės pašalpos mažinimas nedirbantiems 36 mėn. ir ilgiau pakeis visuomenėje vyraujančią nuomonę, kad galima gyventi iš pašalpų. Tačiau 6 mėn. registracijos teritorinėje darbo biržoje panaikinimas ekspertų vertinimus padalijo į dvi dalis. Vietos valdžios atstovai, vedėja ir seniūnė akcentavo piktnaudžiavimo socialine parama protrūkį, o seniūnaitis ir bendruomenės pirmininkė pritarė tokiam pakeitimui. Vedėjos teigimu, <...> *Labai daug tokių, kurie prisiregistravo darbo biržoje sausio mėnesį, paramą gauną tris mėnesius nuo registracijos pradžios, o kovą ar balandį išsiregistruos, tačiau po kelių dienų vėl prisiregistruos ir taps tarsi naujais paramos gavėjais* <...>. Šią įstatymo spragą Akmenės rajono savivaldybė Socialinės paramos teikimo tvarkos aprašą papildė nuostata, kuri reglamentuoja 3 mėn. registracijos darbo biržoje laikotarpį. Po to asmuo galės kreiptis dėl teisės į socialinę paramą. Pasak seniūnės, tokia nuostata buvo būtina: <...> *Iš tiesų tai labai teisingas pakeitimas, labai gerai, kad savivaldybė stebi vykstančius procesus, bendradarbiauja su darbo birža ir ieško kaip dar patobulinti naująją tvarką* <...>.

Žemiausioje vietos savivaldos valdymo grandyje – seniūnijoje – atsirado visiškai naujas socialinės paramos administravimo vienetas – socialinės paramos teikimo komisija. Jos tikslas – padidinti piniginių socialinės paramos veiksmingumą ir teisingumą, įvertinus konkrečias galimų gavėjų gyvenimo sąlygas ir aplinkybes. Jei pastarieji atsisako patikrinimo, jie netenka socialinės paramos. Šiuo klausimu ekspertų

vertinimai buvo teigiami. Pasak vedėjos, <...> *Jeigu asmuo prašo paramos, reiškia jisai neturi jokių kitų pragyvenimo šaltinių ir yra išbandęs visas kitas priemones pragyvenimui be valstybės paramos, todėl ir neturėtų pikintis, kai tikrinama, ar jis teisingai gauna paramą* <...>. Galima teigti, kad toks tikrinimas pagrįstas socialinio teisingumo principu – skirti paramą tik tiems asmenims, kam jos iš tikrųjų reikia. Tačiau tarp socialinės paramos gavėjų gali atsirasti nepatenkintų šia nuostata. Bendruomenės pirmininkė teigė, kad ne visi gyventojai žino apie pasikeitusią tvarką. <...> *mes stengiamės informuoti visus gyventojus, kad žinotų ir naujas savo teises, ir numatytus reikalavimus jiems* <...>. Pasak seniūnaitio, yra gyventojų, kurie pasipiktinę tokia nauja tvarka <...> *Kiti net nenori išsileisti, skundžiasi, kad pažeistas jų privatumas* <...>, <...> *Atvažiavę patikrinti randam sugyventinį, žmogus sako, kad jis čia negyvena, o kaip įrodyti, kad gyvena. Sunku įrodyti tokius dalykus* <...>. Tačiau iškart priduria, kad <...> *jei žmogus jau gauna paramą iš valstybės, tai tegul, ir nepyksta, jog tikrinamos jo gyvenimo sąlygos* <...>. Tai liudija, kad šios komisijos veikla dar nėra pakankamai reglamentuota, nesu- teiktos reikiamos veikimo teisės.

Piniginės socialinės paramos administravimo tobulinimo galimybės

**1. Teisinė dalis.** Tyrimo rezultatų analizė atskleidė naujojo Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo privalumus ir trūkumus (žr. 5 lent.).

5 lentelė

### Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo stiprybės ir silpnybės

Įstatymo nuostata	Stiprybė	Silpnybė
Asmenys, išsiregistravę teritorinėje darbo biržoje, iš karto įgyja teisę kreiptis dėl piniginių socialinės paramos.	Galimybė iš karto gauti socialinę paramą.	Galimybė piktnaudžiauti socialine parama.
Būstą nuomojantys asmenys įgyja teisę į kompensacijas.	Suteikta galimybė jaunosms šeimoms, neturinčioms nuosavo būsto, pretenduoti į būsto šildymo, karšto ir šalto vandens kompensacijas.	Būsto nuomos sutarties įregistravimas Registrų centre.
Socialinė pašalpa bendrai gyvenantiems asmenims diferencijuojama (1–100 %, 2–80 %, 3–70 %).	Sumažėjęs socialinės paramos gavėjų skaičius ir išlaidos socialinei paramai.	Daugiavaikės šeimos gaus mažesnes socialines pašalpas. Atsiranda tikimybė, kad asmenys deklaruos skirtingas gyvenamąsias vietas.
Papildoma socialinė pašalpa, įsidarbinusiems ilgalaikiams bedarbiams.	Skatinamas įsidarbinimas. Nelegalaus darbo mažinimas.	–
Piniginės socialinės pašalpos mažinimas asmenims, pašalpą gaunantiems: nuo 36 mėn. iki 48 mėn. – 20 %, nuo 48 mėn. iki 60 mėn. – 30 %, ilgiau kaip 60 mėn. – 40 %.	Skatinamas įsidarbinimas. Stabdomas ilgalaikis naudojimas socialine parama.	Mažas laisvų darbo vietų skaičius.
Socialinės paramos gavėjui atsisakius ar nesudarius galimybės patikrinti gyvenimo sąlygų, socialinė parama nebus teikiama arba bus nutrauktas jos teikimas.	Piktnaudžiavimo socialine parama kontroliavimas.	Gyventojų privatumo pažeidžiamumas. Neaiški gyvenimo sąlygų tikrinimo tvarka.

Seniūnijų, bendruomenės įtraukimas į socialinės paramos teikimo procesą.	Sudarytos galimybės teisingiau skirstyti socialinę paramą.	Viešų ir privačių interesų supainiojimo tikimybė.
Vaiko išlaikymo prisiteisimas.	Išnaudojamos visos pajamų gavimo galimybės.	Nemažai vienišų motinų neteks teisės į socialinę pašalpą.
Visuomenei naudingų darbų atlikimas.	Asmenų įpareigojimas dirbti už valstybės suteiktą paramą. Sumažėjęs socialinės paramos gavėjų skaičius	–

Remiantis informantų apklausos duomenimis, galima formuluoti šiuos esminius *Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo* (2011) trūkumus:

- Už įsiregistravus teritorinėje darbo biržoje, iš karto mokama 3 mėn. socialinė pašalpa. Po šio laikotarpio asmenys iš naujo registruojasi, kad vėl gautų paramą. Todėl turėtų būti nustatytas tam tikras registracijos darbo biržoje terminas, kad asmenys negalėtų piktnaudžiauti socialine parama,
- Socialinės pašalpos diferencijavimas sumažino daugiavaikių šeimų gaunamus socialinės paramos dydžius, o vienišų asmenų – priešingai – padidino. Todėl gali padaugėti atvejų, kai bendrai gyvenantys asmenys dėl didesnių pašalpų deklaruos skirtingas gyvenamąsias vietas,
- Iš vienišų motinų reikalaujama prisiteisti vaiko išlaikymą, todėl daugelis jų neteko teisės pretenduoti į socialinę pašalpą. Šią nuostatą reikėtų taikyti individualiai, analizuojant kiekvieną situaciją. Pavyzdžiui, pasitaiko atvejų, kai vaiko tėvas išvykęs nežinia kur, todėl motina neturi galimybės iš jo prisiteisti alimentų vaiko išlaikymui.
- Ne visi socialinės paramos gavėjai nori atlikti visuomenei naudingus darbus. Kai kurie jų šių darbų net gėdijasi. Tokių darbų atlikimas būtų veiksmingesnis, jei juos parinktų pagal socialinės paramos gavėjo turimą išsilavinimą. Pavyzdžiui, praradusį darbą buvusi mokytoja galėtų dirbti pagalbine mokytoja mokykloje. Visuomenei naudingus darbus asmuo galėtų atlikti pas darbdavį, kuris jam mokėtų atlyginimą iš valstybės pervestos socialinės pašalpos. Tokiu būdu socialinės paramos gavėjai būtų įdarbinti.

**2. Piniginės socialinės paramos teikimo organizavimas Akmenės rajono savivaldybėje.** Remiantis tyrimo rezultatais, galima išskirti silpnąsias ir stipriąsias socialinės paramos teikimo organizavimo puses.

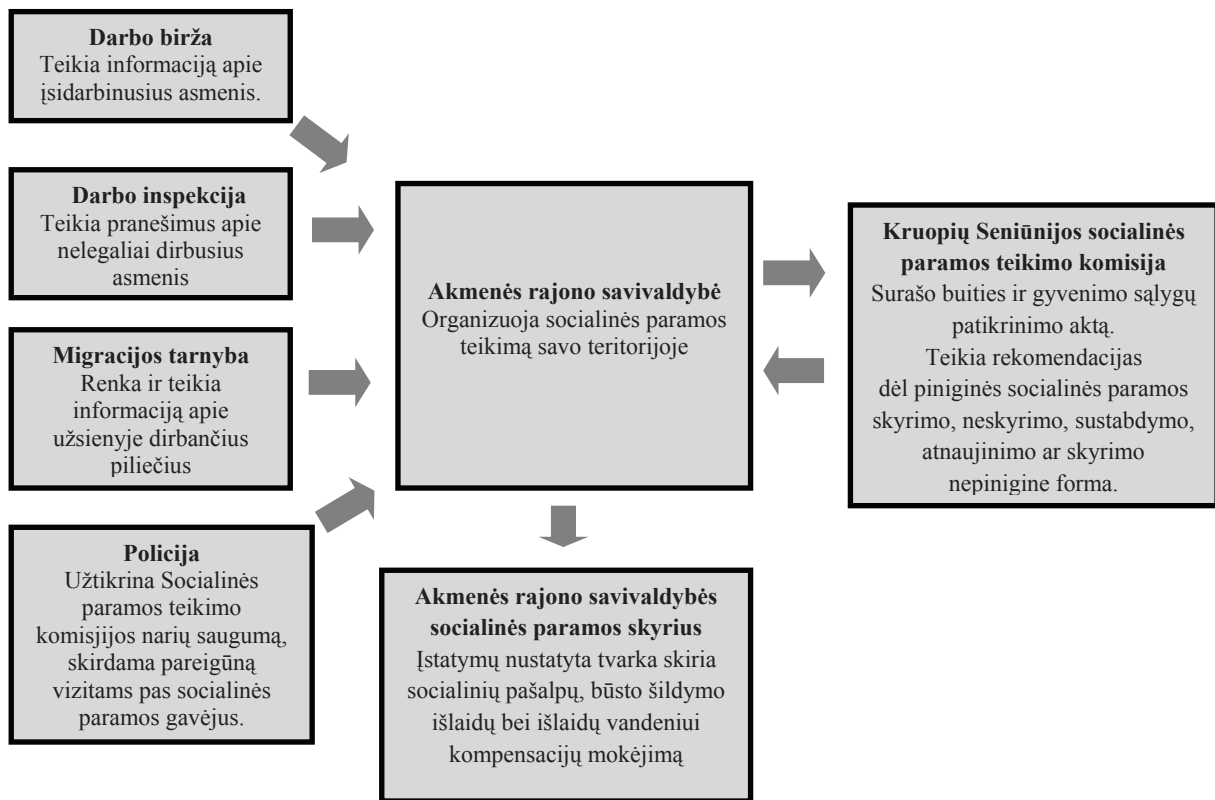
#### **Stiprybės:**

- Įtraukiant bendruomenės atstovus, seniūnus, seniūnaičius į socialinės paramos teikimo organizavimą, sudaryta galimybė veiksmingiau ir socialiai teisingiau teikti paramą, nes pastarieji geriausiai žino savo teritorijos socialinę situaciją, gali kompetentingai priimti sprendimus dėl socialinės paramos.

#### **Silpnybės:**

- Socialinės paramos teikimo komisijos lankymosi namuose tvarka nepakankamai reglamentuota. Vizitavimo sąlygas reikia apibrėžti aiškiai: kas tikrinama socialinės paramos gavėjo namuose, kiek kartų bus lankomasi ir pan.
- Neužtikrintas socialinės paramos teikimo komisijos saugumas. Komisijos saugumas turi būti reglamentuotas. Siūlytina vizituoti namuose su policijos pareigūnu, kuris galėtų būti dar vienas nepriklausomas stebėtojas, užtikrinantis socialinės paramos teikimo komisijos objektyvumą.
- Nesudarytos reikiamos sąlygos vizitams pas potencialius paramos gavėjus. Pavyzdžiui, gavėjai gyvena įvairiose vietovėse, todėl 5–7 narių komisijai būtina skirti transporto priemonę.
- Socialinės paramos teikimo komisijos statusas yra rekomendacinis. Todėl kyla neaiškumų dėl rekomendacijos skirti arba neskirti paramą, net dėl pačios komisijos veiklos. Reikėtų keisti minimos komisijos teisinį statusą.

**3. Piniginės socialinės paramos administravimo modelis Akmenės rajono savivaldybėje.** Tyrimo rezultatai atskleidė, kad būtinas glaudesnis Akmenės rajono savivaldybės bendradarbiavimas su darbo birža, policija, migracijos tarnyba. Siekiant teisingo ir tikslingo socialinės paramos teikimo, šios institucijos turi būti laikytinos socialinės paramos organizavimo grandimis (žr. 3 pav.).



**3 pav.** Rekomenduojamas Akmenės rajono savivaldybės piniginės socialinės paramos administravimo modelis.

**Šaltinis:** sudaryta autorių.

Darbo biržos, migracijos tarnybos, policijos institucijų įsitraukimas į piniginės socialinės paramos teikimą būtinas. Migracijos tarnyba, teikdama pranešimus apie užsienio šalyse legaliai ar nelegaliai dirbančius Lietuvos gyventojus, padės sustabdyti piktnaudžiavimą socialine parama atvejais, kai asmuo, dirbdamas užsienyje, Lietuvoje gauna socialinę pašalpą. Darbo birža teiktų duomenis apie įsidarbinusius asmenis, darbo inspekcija – apie nelegaliai uždariaujančius socialinės paramos gavėjus. Policijos pareigūnai užtikrintų socialinės paramos teikimo komisijos narių saugumą vizitų pas socialinės paramos gavėjus metu. Visų minėtų institucijų bendradarbiavimas įgalintų efektyviau administruoti piniginę socialinę paramą.

## Išvados

2012 m. pradėta įgyvendinti Piniginės socialinės paramos sistemos reforma, kurios pagrindinis tikslas – mažinti piktnaudžiavimą socialine parama ir skatinti darbingų asmenų įsidarbinimą. Remiantis naujuoju *Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymu* (2011), pakito socialinės paramos finansavimas, administravimas, socialinės paramos dydžiai ir jos teikimo kriterijai. Įgyvendinant naująjį *Piniginės socialinės paramos įstatymo* modelį, socialinės paramos teikimas tapo savarankiška savivaldybių funkcija.

Akmenės rajono savivaldybė, įgyvendindama savarankišką savivaldybės funkciją, įgijo išskirtines kompetencijas: tvirtina lėšų piniginei socialinei paramai nustatymo metodiką, priima sprendimus dėl lėšų piniginei socialinei paramai įgyvendinti skyrimo. Seniūnijose sukurtos socialinės paramos teikimo komisijos. Jos tikrina socialinės paramos gavėjų gyvenimo sąlygas, surašo buities ir gyvenimo sąlygų patikrinimo aktus, teikia savivaldybei rekomendacijas dėl socialinės paramos teikimo, neteikimo, sustabdymo ar nutraukimo.

Patvirtinus socialinės paramos teikimo komisijas, padidėjo darbo krūvis seniūnams. Jie organizuoja socialinės paramos teikimo komisijų darbą ir paskirsto pašalpų gavėjus visuomenei naudingai veiklai atlikti.

Socialinės paramos teikimo komisijos lankymosi namuose pas potencialius paramos gavėjus tvarka nepakankamai reglamentuota: nenustatytos konkrečios socialinės paramos gavėjų vizitavimo sąlygos, neužtikrintas socialinės paramos teikimo komisijos saugumas.

Socialinės paramos teikimo komisijoms sunkiausia išsiaiškinti šeimos sudėtį, t. y. ar asmenys yra sugyventiniai ir bendrai veda šeimos ūkį. Todėl, net gyvendami kartu, jie socialines pašalpas gauna kaip vieni gyvenantys asmenys.

Socialinės paramos gavėjai nėra pakankamai informuoti apie piniginės socialinės paramos reformą.



Teisę į socialinę pašalpą asmuo įgyja, iš karto užsiregistravęs teritorinėje darbo biržoje. Įvedus tokią sąlygą, pradėta piktnaudžiauti socialine parama, užsiregistruojant, po to vėl išsiregistruojant iš darbo biržos.

Piniginės socialinės paramos dydžio diferencijavimas pagal bendrai gyvenančių asmenų skaičių turi įtakos daugiavaikių šeimų pajamoms iš socialinių pašalpų – tokios šeimos gauna mažesnes socialines pašalpas.

Socialinės paramos teikimo procese trūksta bendradarbiavimo su tokiomis institucijomis kaip darbo birža, migracijos tarnyba, mokesčių inspekcija, policija. Operatyvūs pranešimai apie užsienyje įsidarbinusius arba nelegaliai Lietuvoje dirbusius asmenis padėtų sureguluoti teisingesnę socialinės paramos teikimą.

## Literatūra

1. 2011 m. gruodžio 28 d. Akmenės rajono savivaldybės tarybos sprendimas Nr. T-276 „Dėl piniginės socialinės paramos teikimo nepasiturintiems Akmenės rajono savivaldybės gyventojams vykdant savarankiškąją savivaldybės funkciją tvarkos aprašo patvirtinimo“.
2. 2011 m. rugsėjo 28 d. Akmenės rajono savivaldybės tarybos sprendimas Nr. T-210 „Dėl dalyvavimo piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo projekto devintame skirsnyje „Piniginės socialinės paramos teikimas vykdant savarankiškąją savivaldybių funkciją“ numatytos funkcijos įgyvendinime“.
3. 2012 m. balandžio 25 d. Akmenės rajono savivaldybės tarybos sprendimas Nr. T-107 „Dėl piniginės socialinės paramos teikimo nepasiturintiems Akmenės rajono savivaldybės gyventojams vykdant savarankiškąją savivaldybės funkciją tvarkos aprašo papildymo“.
4. 2012 m. gegužės 15 d. Akmenės rajono savivaldybės tarybos sprendimo projektas ATSP-134 „Dėl piniginės socialinės paramos teikimo nepasiturintiems Akmenės rajono savivaldybės gyventojams vykdant savarankiškąją savivaldybės funkciją tvarkos aprašo papildymo“.
5. 2012 m. kovo 28 d. Akmenės rajono savivaldybės tarybos sprendimas Nr. T-87 „Dėl piniginės socialinės paramos teikimo nepasiturintiems Akmenės rajono savivaldybės gyventojams vykdant savarankiškąją savivaldybės funkciją tvarkos aprašo dalinio pakeitimo ir papildymo“.
6. Bernotas, D., Guogis, A. (2004). *Socialinės politikos modeliai dekomodifikacijos ir savarankiškai dirbančiųjų problemos*. Monografija. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras.
7. Bitinas, A., Tartilas, A., Litvaitienė J. (2011). *Socialinės apsaugos teisė*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
8. Bitinas, B., Rupšienė, L., Žydzūnaitė, V. (2008). *Kokybinių tyrimų metodologija*. Klaipėda: S. Jokužio leidykla-spaustuvė.
9. Dromantienė, L. (2008). *Socialinės Europos kūrimas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
10. Dromantienė, L. (2011). ES socialinės politikos formavimasis ir valdymo pokyčių perspektyvos. Kn.: *Naujoji viešoji vadyba* (Red. Raipa, A.) (p. 195–211). Kaunas: Technologija.
11. Guogis, A. (2008). Dėl Lietuvos socialinės apsaugos sampratos. *Socialinis darbas* 72.
12. Guogis, A. (2011-02-08). *Lietuvos socialinės apsaugos sistema, daugiau klausukų negu atsakymų* [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-02-24]. Prieiga per internetą: <<http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2011-02-08-aryvydas-guogis-lietuvos-socialines-apsaugos-raida-daugiau-klausuku-negu-atsakymu/57655>>.
13. Holzmann, R, Jorgensen, S. (2001). Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond. *Journal of International Tax and Public Finance*, 8 (4) [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-02-04].
14. Išoraitė, M. (2005). *Socialinių paslaugų administravimas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
15. Karpuškienė, V. (2002). *Lietuvos piniginės socialinės paramos efektyvumo įvertinimas*. (Daktaro disertacija). Vilnius: Vilniaus universitetas.
16. Lazutka, R., Žalimienė, L., Skučienė, D., Tamošiūnė-Ivaškaitė V., Šumskaitė, L. (2008). *Socialinė parama Lietuvoje: remiamųjų padėtis ir paramos rezultatai*. Vilnius: Lodvila.
17. Lietuvos Respublikos pPiniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymas. *Valstybės žinios*. 2006-11-30, Nr. 130-4889.
18. Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas. *Valstybės žinios*. 2011-12-20, Nr. 155-7353.
19. Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2006-02-11, Nr. 17-589.
20. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999-07-09, Nr. 60-1945.
21. Parsons, W. (2001). *Viešoji politika: Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas.
22. Pieters, D. (1998). *Įvadas į pagrindinius socialinės apsaugos principus*. Vilnius: Eugrimas.
23. Raipa, A. ir kt. (2012). *Modernus viešasis valdymas*. Kolektyvinė monografija. Kaunas: Technologija.
24. *Social justice, social protection and social security*. (2011). [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-03-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.issa.int/News-Events/News2/Social-justice-social-protection-and-social-security>>.
25. Tartilas, J. (2005). *Socialinės saugos pagrindai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.

## **Peculiarities of Administration of Financial Social Support in Remote Rural Districts: Case Study of Akmenė District**

### Summary

Implementation of the reform of social support system commenced in 2012 in order to introduce a socially fair model for provision of financial social support. Financial social support for the people in need in Lithuania is provided under two models: as state and as independent municipal function in Akmenė, Radviliškis, Raseiniai, Panevėžys, and Šilalė district municipalities. In this way it is sought to reduce the expenses incurred in relation to social support by leaving administration of social support at the level of local government. Municipalities carrying out independent functions must determine which people truly need social support through cooperation with elderships, communities, and non-governmental organizations.

Research aim is to analyse administration of financial social support in Akmenė District (taking Kruopiai Eldership as an example).

The present research seeks to analyse the peculiarities of application of Law on Financial Social Support for People in Need in Kruopiai Eldership in Akmenė District and to define possible opportunities for improvement of administration of social support. Research method is semi-structured interview. Two survey groups have been selected by principle of criteria-based selection: providers of social support (i.e. 4 experts) and 5 recipients of social support. The obtained information was analysed by using qualitative content analysis method.

Akmenė District Municipality gains exceptional competences by implementing an independent municipal function: approving methods for determination of need for financial social support, making decisions regarding allocation of funds for financial social support. Committees for provision of social support have been established at municipalities. They check living conditions of recipients of social support, draw up reports on their household and living conditions, and provide recommendations to municipality regarding provision, denial, suspension, or termination of social support.

Workload on elders has increased upon approval of committees for provision of social support. They organize the work of committees for provision of social support and allocate recipients of social support to do community work.

The procedure under which members of committees for provision of social support must visit the homes of potential recipients of social support is not regulated enough: specific conditions for visiting recipients of social support have not been determined; safety of committee for provision of social support has not been ensured. For example, clarification of the family composition, whether the persons are cohabitants and maintain a common household, is the most complicated for them. Cohabitants get social benefits as people who live alone even though in fact they live together.

It has been stated that recipients of social support lack information about the reform of financial social support system.

A person qualifies for social benefit as soon as he or she registers with territorial labour exchange. Misuse of social support began upon introduction of the aforementioned condition: people register with labour exchange office but leave it after they have been granted social support.

Differentiation of amount of financial social support depending on the number of people living together influences the income received from social benefits by large families: such families get smaller social benefits.

The process of provision of social benefits lacks cooperation with such institutions as labour exchange, migration service, tax inspectorate, and police. Prompt notifications about people employed abroad or people illegally employed in Lithuania would be useful in ensuring socially fair provision of support.

**Keywords:** financial social support, rural district, administration model, municipality, informant.

Straipsnis recenzuotas

Straipsnis gautas 2012 m. rugsėjo mėn., straipsnis priimtas 2012 m. lapkričio mėn.

The article has been reviewed

Received in September 2012; accepted in November 2012.