

## II. SOCIALINĖ POLITIKA

### SOCIALINIŲ PASLAUGŲ EKONOMINIAI SVERTAI LIETUVOS SAVIVALDYBĖSE

**Doc. dr. Arvydas Guogis**

Mykolo Romerio universitetas, Valstybinio valdymo fakultetas, Viešojo administravimo katedra  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius  
Telefonas 271 46 20  
Elektroninis paštas a.guogis@lycos.com

*Pateikta 2005 m. kovo 18 d.*

*Parengta spausdinti 2005 m. balandžio 12 d.*

#### Santrauka

Šiame straipsnyje nagrinėjamos efektyvumo ir paslaugų sąnaudų mažinimo problemos organizuojant ir teikiant socialines paslaugas Lietuvos savivaldybėse. Autorius daugiausia dėmesio kreipia į socialinių paslaugų ekonominius svertus, kurie nagrinėjami pasitelkiant įvairių autorių atliktus tyrimus ir remiantis socialiniais pranešimais. Straipsnyje pateikiama pasiūlymų, kaip siekti efektyvumo ir mažesnių sąnaudų socialinių paslaugų sektoriuje.

**Pagrindinės sąvokos:** socialinės paslaugos, efektyvumas, ekonominiai svertai.

#### Įžanga

Socialinės apsaugos dalys skiriasi ne tik savo kompetencijų ribomis, bet ir savo administraciniu pavaldumu. Lietuvoje socialinė apsauga administruojama trimis administracinio pavaldumo lygiais: valstybiniu, apskričių ir savivaldybių. Daugiausia lėšų (apie 80 proc. visų socialinės apsaugos lėšų) disponuojanti valstybinio socialinio draudimo sistema („Sodra“) yra labiausiai centralizuota socialinės apsaugos struktūra Lietuvoje. Socialinė parama Lietuvoje daugiausia administruojama apskričių ir savivaldybių lygiu. Savivaldybių teikiamą socialinę paramą sudaro įvairios socialinės išmokos ir socialinės paslaugos. Savivaldybių teikiamos socialinės išmokos yra labai nedidelės ir apima labai ribotą gavėjų skaičių. Dažniausiai savivaldybės atsakingos už socialinių paslaugų teikimą. Socialinės paslaugos, ypač nestacionarinio pobūdžio, yra savivaldybių taikomos socialinės apsaugos ateitis. Socialinės paslaugos pasižymi didžiausiomis raidos perspektyvomis būsimų investicijų, taip pat esamų ir būsimų jų organizatorių bei teikėjų, t. y. personalo formavimo požiūriu. Todėl ekonominių sąnaudų ir efektyvumo problema organizuojant ir teikiant socialines paslaugas yra pirmaeilis ir socialinės politikos formuotojų, ir jos tyrėjų uždavinys. Kol kas ekonominių svertų organizuojant socialines paslaugas Lietuvos savivaldybėse tema tyrėjų buvo mažai tyrinėta. Ši tema buvo šiek tiek paliesta Vilniaus universiteto 2001 metais išleistame socialinių problemų leidinyje STEPP („Socialinė teorija, empirija, politika ir praktika“, žr. L. Žalimienės (Žalimienė, 2001), A. Bagdono (Bagdonas, 2001) ir A. Vareikytės (Vareikytė, 2001) straipsnyje). Efektyvumui viešajame sektoriuje (viešajame administravime) nagrinėti, autoriaus nuomone, reikšmingiausias yra Stasio Puškoriaus straipsnis „3 E koncepcijos plėtra“, pasirodęs Mykolo Romerio ir Kauno technologijos universitetų leidžiamame „Viešosios politikos ir administravimo“ žurnalo 2002 metų trečiame numeryje (Puškorius, 2002).

Šiame metodologinio ir faktinio pobūdžio straipsnyje keliamas tikslas – Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos rengtų Socialinių pranešimų ir įvairių autorių atliktų ekonominių tyrimų pagrindu paanalizuoti aktualesnes socialinių paslaugų efektyvumo problemas Lietuvos savivaldybėse 2000–2004 metais. Straipsnio pabaigoje keliamas tikslas – konkrečiai apibrėžti svarbesnius socialinės apsaugos ekonominius svertus Lietuvos savivaldybėse.

Straipsnyje taip pat paliesta marginalinių grupių socialinės apsaugos priemonių sąnaudų problema. Teigiama, kad šios sąnaudos yra daug didesnės nei kitų socialinių grupių, bet dėl tiriamo ob-

jekto „išsibarstymo“ ir nevientisumo bei kitų metodologinio pobūdžio sunkumų atskirų marginalinių grupių socialinės apsaugos ekonominių svertų analizei būtini kiti, papildomi tyrimai ir jų pagrindu parengti straipsniai. Straipsnyje pateikiama pasiūlymų, kaip siekti efektyvumo ir mažesnių sąnaudų socialinių paslaugų srityje.

## 1. Socialinių paslaugų efektyvumas

Socialinių paslaugų efektyvumo samprata apima daugelį aspektų. Socialinių paslaugų efektyvumą galima apibūdinti kaip pagrįstą kliento poreikių patenkinimą, užtikrinantį jo socialinę reabilitaciją ir integraciją mažiausiomis sąnaudomis (Žalimienė, 2003, p. 128.). Socialinių paslaugų efektyvumo vertinimas neturi labai tikslų kriterijų, juo labiau bendrų visoms paslaugoms ar klientų grupėms. Įvairūs ekonominiai svertai gali turėti įtakos: a) socialinių paslaugų sistemos efektyvumui, b) socialinių paslaugų tinklo efektyvumui, c) socialinių paslaugų įstaigos efektyvumui, d) socialinio darbuotojo teikiamų paslaugų efektyvumui. Apibūdinti efektyvumo lygį vienareikšmiškai yra neįmanoma – reikia analizuoti įvairias efektyvumo rūšis: socialinį efektyvumą klientui, teritorinio išdėstymo efektyvumą ir ekonominį efektyvumą. Socialinių paslaugų ekonominio efektyvumo vertinimas yra ypač problemiškas. Techniškai šis vertinimas įmanomas, tačiau jo interpretavimas ir praktinis taikymas dažnai yra gana sąlyginiai: socialinės paslaugos yra paslaugų rinkos dalis. Kita vertus, socialinių paslaugų ekonominio efektyvumo vertinimas susiduria su praktika, kai visuomenės įsipareigojimai, atsakomybė ir socialinio darbo profesinė etika verčia teikti ir ekonominiu požiūriu neefektyvias paslaugas. Didesnis ekonominis efektyvumas būtinas ten ir tada, kai jis yra įmanomas – siekiant ir sąnaudų, ir išlaidų efektyvumo. Sąnaudų efektyvumas – tai galimybė tomis pačiomis sąnaudomis pasiekti didesnio rezultato – daugiau arba geresnės kokybės paslaugų. Išlaidų efektyvumas – tai galimybė tam tikro rezultato pasiekti mažesnėmis sąnaudomis. Vertinant socialinių paslaugų efektyvumą, reikia įvertinti ir paslaugų teikimo rezultata (nauda), nors jį apibrėžti ir pamatuoti gana sunku. Organizuojant socialines paslaugas, svarbiausia yra nustatyti, koks paslaugų paketas mažiausiomis sąnaudomis turės optimalų poveikį tam asmeniui.

Socialinių paslaugų efektyvumo analizei padeda jo sampratos išskaidymas į dvi jo rūšis: efektyvumą (*efficiency*) ir rezultatyvumą (*effectiveness*). Efektyvumas siejamas su vartotojais ir paklausa (poreikiu) bei jos patenkinimu, o rezultatyvumo sąvoka apibūdina vidinį pačios paslaugos gamybos pobūdį. Tai yra materialiniai (finansiniai, technologiniai) ir žmonių (personalo) išteklių jai pagaminti. Rezultatyvumas siejamas su gamyba ir pasiūla. Dalis viešojo administravimo ekspertų Lietuvoje (S. Puškorius, D. Gudelis) vengia „rezultatyvumo“ sąvokos. Jie labiau pabrėžia kitų sąvokų, pavyzdžiui, veiksmingumo, kaip tikslų pasiekimo, sąvokos ir turinio reikšmę viešajame administravime ir jo tyrimuose.

## 2. Socialinių paslaugų sektoriaus problemos Lietuvos savivaldybėse

Lietuvos, kaip ir daugelio kitų Rytų Europos šalių, socialinių paslaugų sektorius susiduria su daugybe augimo ir efektyvumo problemų. Lietuvoje, palyginti su išsivysčiusiomis Vakarų šalimis, socialinių paslaugų sektoriaus problemas pagilina vėlesni socialinių paslaugų decentralizacijos procesai ir mažesnis savivaldybių (ekonominio) savarankiškumo laipsnis. Nors amžių sandūroje bendra socialinių paslaugų organizavimo ir teikimo situacija Lietuvos savivaldybėse gerėjo, tačiau išliko dar daug spręstinių problemų.

Mykolo Romerio universitetas ir Lietuvos savivaldybių asociacija 2004 metais vykdė „Socialinių paslaugų teikimo tobulinimo Lietuvos savivaldybėse 2002–2003 metais“ tyrimą, kurio statistinės analizės dalį – „Socialinių paslaugų teikimo senyviems žmonėms veiksmingumą ir efektyvumą“ – atliko tyrėjai Arvydas Guogis ir Dangis Gudelis (Mokslinis tyrimas. Socialinių paslaugų teikimo..., 2004).

• Socialinių paslaugų teikimo veiksmingumui ir efektyvumui nustatyti gali neblogai pasitarnauti savivaldybių darbuotojų renkami statistikos duomenys (kurie paskui patenka Statistikos departamentui prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės). 2002–2003 metų Lietuvos savivaldybių statistikos duomenų analizė gali iš dalies atskleisti geriausius savivaldybių praktikos („benchmarking“) atvejus. Tai buvo išsiaiškinta nustatius savivaldybių socialinių paslaugų tarnybų veiksmingumo ir efektyvumo rodiklius. Tyrimas taip pat leido nustatyti atskirų „Naujosios viešosios vadybos“ elementų paplitimą Lietuvos savivaldybėse. Autoriams ištyrus socialinių paslaugų teikimą 18 Lietuvos savivaldybių, gana aiškiai išsiskyrė trys savivaldybių grupės pagal tam tikrus tyrimo pūvius ir parametrus. Iš tyrimo metu gautų kiekybinių duomenų susidaro aiškesnis vaizdas apie: 1) atskirų savivaldybių pirmavimą daugelyje socialinių paslaugų sričių, 2) „vidutinėje padėtyje“ atsidūrusias savivaldybes ir 3) aiškiai atsiliekančias savi-

valdybes daugelyje paslaugų sričių. Pirmaujančiomis savivaldybėmis, pagal jų socialinių tarnybų veiksmingumą ir efektyvumą, iš tirtų 4 didžiausių šalies miestų savivaldybių galima laikyti Panevėžio ir Vilniaus miestų socialinės paramos tarnybas. Nuo jų šiek tiek atsiliko Klaipėdos savivaldybė. Tarp rajoninių ir kaimo vietovių savivaldybių pirmavo Varėnos rajono, Akmenės rajono, Molėtų rajono ir Radviliškio rajonų savivaldybės. Nuo jų šiek tiek atsiliko Elektrėnų savivaldybė.

- Aiškinantis geriausia praktika pasižyminčias savivaldybes buvo tiriami jų: a) administracinių išlaidų dydžiai, b) socialinių darbuotojų skaičius, c) socialines paslaugas namuose gavusių asmenų skaičius, d) socialines paslaugas namuose gavusių senyvų žmonių skaičius, e) socialines paslaugas namuose gavusių neįgalių suaugusiųjų, arba f) neįgalių senyvų žmonių skaičius, g) savivaldybių gyventojų, kuriems buvo suteiktos socialinės paslaugos namuose, dalis skaičiuojant nuo visų savivaldybės gyventojų skaičiaus ir h) senyvų žmonių, kuriems buvo suteiktos socialinės paslaugos namuose, dalis skaičiuojant nuo visų savivaldybės gyventojų skaičiaus, i) vienam socialinių paslaugų gavėjui tekusių išlaidų dydis (teikiant pagalbą namuose) ir j) vienam socialiniam darbuotojui tenkančių pagalbos namuose gavėjų skaičius. Pirmosios grupės, savivaldybės, pirmavo beveik pagal visus minėtus rodiklius, tačiau pagal patenkintus prašymus apgyvendinti globos įstaigose senyviems žmonėms, globos įstaigose neįgaliems suaugusiesiems ir gerais dienos centrų rodikliais pasižymėjo ir kitos savivaldybės, būtent Kauno, Joniškio rajono, Alytaus rajono ir Rietavo savivaldybės. Galima daryti prielaidą, kad šiose savivaldybėse globos namų ir dienos centrų veiklai buvo teikiama pirmenybė, palyginti su socialinių paslaugų teikimu namuose. Daugeliui tyrinėtojų žinoma, kad, palyginti su stacionariomis įstaigomis, mažesnėmis išlaidomis ir didesniu efektyvumu pasižymi būtent socialinių paslaugų teikimas namuose. Atskiro aptarimo reikalauja globos pinigų problema. Tyrimo metu buvo nustatyta, kad globos pinigų praktiką, kaip savotišką kompensaciją, naudojo labiausiai atsiliekančios savivaldybės kitais socialinių paslaugų teikimo atvejais.

- Svarbus rodiklis, iliustruojantis naujosios viešosios vadybos taikymą savivaldybėse, yra lėšų pervedimas nevyriausybinėms organizacijoms, teikiančioms socialines paslaugas. Šie rodikliai buvo geriausi ir kai kuriose pirmos, antros ir trečios minėtų grupių savivaldybėse. Tą patį galima teigti ir apie tokį svarbų socialinių paslaugų teikimo apibendrinantį rodiklį kaip bendro savivaldybių skaičiaus ir socialinių darbuotojų skaičiaus santykį, t. y. kiek vienas socialinis darbuotojas aptarnavo savivaldybės gyventojų – jose pirmavo atskiros visų trijų grupių savivaldybės.

- Savivaldybių statistikos duomenys yra viso labo tik kiekybinės analizės duomenys, ir tokių jų toli gražu neužtenka norint nustatyti veiksmingiausiai dirbančią savivaldybę. Būtina papildoma – ir kokybinė fenomenologinė, ir konkretesnius kokybinius rodiklius pateikianti analizė. Kai kurie socialinės apsaugos tyrėjai teigia, kad net ir tada, kai atliekama visapusiška analizė, įvertinti ir tiksliai išmatuoti, kiek personalo veikla yra sėkminga pagal panaudotus išteklius, yra labai sunku, kartais faktiškai neįmanoma (Žalimienė, 2003, p. 131).

Teikiant socialines paslaugas įvairioms socialinėms grupėms Lietuvoje, kyla šių paslaugų veiksmingo plėtojimo problemos. Pagrindinė problema yra ta, kad nėra tiksliai apibrėžta valstybės ir savivaldybių finansinė atsakomybė, be to, tarpusavyje nesuderintos šių lygių funkcijos organizuojant socialinių paslaugų teikimą. Už socialinių paslaugų teikimą kai kurioms visuomenės grupėms (seniems žmonėms, vaikams ir neįgaliesiems) atsakomybė tenka kelioms valdymo grandims: centrinei valdžiai, apskritims, savivaldybėms. Kartais tampa neaišku, kodėl atskiros socialinių paslaugų priemonės yra „atiduotos“ apskričių administravimui (pvz., atskiri globos namai). Savivaldybės, kurių teritorijoje yra iš valstybės biudžeto finansuojamų stacionarios globos įstaigų, dažnai nukreipia į jas žmones, neskirdamos joms lėšų. Taip finansinė atsakomybė iš savivaldybės perkeliama valstybės biudžetui. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos specialistų atliktos apklausos rezultatai rodo, kad „apskrities pavaldumo senų žmonių globos įstaigose vidutiniškai 44 proc. (kai kuriose įstaigose – net 2/3) visų jų gyventojų sudaro žmonės iš tų savivaldybių, kurių teritorijoje įkurti tokie globos namai. Dėl to tarp savivaldybių didėja netolygumai, o valstybei tenka didelė našta. Antra, nepakankamai dėmesio skiriama socialinių paslaugų planavimui bei prioritetų nustatymui: socialinės paslaugos teikiamos gerai nežinant bendruomenės poreikių, prioritetai ne visada nustatomi pagal esamus finansinius išteklius“ (Socialinis pranešimas, 2001, p. 115).

Lėšų trūkumas savivaldybėse riboja įvairesnių socialinės globos įstaigų tinklo sukūrimą, kuris galėtų patenkinti visų socialinių grupių poreikius (Socialinis pranešimas, 2000, p. 100). Atskiri socialinės politikos formuotojai siūlo sujungti kelių savivaldybių lėšas ir finansuoti įstaigas iš kelių šaltinių arba sudaryti sąlygas savivaldybėms pirkti paslaugas savo teritorijos gyventojams kitoje savivaldybėje.

„Ketvirtadalyje savivaldybių socialinėms paslaugoms skiriamos lėšos sudarė tik iki 1 proc., trečdalyje – iki 2 proc. savivaldybių biudžeto lėšų. Tik keturiose savivaldybėse tam buvo skirta daugiau negu 4 proc. bendro savivaldybių biudžeto. Ne visose savivaldybėse socialinėms paslaugoms skiriama pakankamai dėmesio ir lėšų. Šiuo požiūriu atskirų regionų bei savivaldybių skirtumai labai dideli. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos duomenimis, 2001 metais išlaidos socialinėms paslaugoms

sudarė vidutiniškai 2,05 proc. bendro savivaldybių biudžeto ir atskirose savivaldybėse svyravo nuo 0,15 iki 7,37 procento“ (Socialinis pranešimas, 2001, p. 116).

Socialinių paslaugų teikimo efektyvumui ypač trukdė stacionarios globos vyravimas ir nepakankamas dėmesys kitoms globos formoms. Stacionariose globos įstaigose kasmet daugėjo socialinių paslaugų gavėjų. Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos duomenys aiškiai rodo tą faktą, kad dauguma socialinių paslaugų gavėjų naudojami institucinių įstaigų teikiamomis paslaugomis. Stacionarių paslaugų gavėjai 2001 metais sudarė 57 proc., laikino apgyvendinimo ir dienos globos paslaugų gavėjai sudarė 18 proc., o pagalbos namuose gavėjai – tik 25 proc. apklaustųjų (Socialinis pranešimas, 2001, p. 117).

Darbo ir socialinių tyrimų instituto atliktų tyrimų rezultatai (Mokslinis tyrimas. Bazinių paslaugų..., 2002, Mokslinis tyrimas. Stacionarių socialinių..., 2002) rezultatai rodo, kad apklausos būdu įvertinus senų žmonių globos įstaigų gyventojų savarankiškumo lygį, net trečdalis kai kurių įstaigų globotinių galėtų gyventi bendruomenėje. Daugelis tokių globotinių, jeigu tai priklausytų nuo jų pačių, patys mielai rinktųsi nestacionarines paslaugas arba globą namuose. Savivaldybės turi stengtis klientams pasiūlyti bendruomenines ar pagalbos namuose paslaugas, užuot siūlę globos įstaigas. Socialinės paslaugos pripažįstamos turinčiomis geriausių plėtros perspektyvų, palyginti su kitomis socialinės apsaugos sritimis, o paslaugos namuose išsiskiria geriausiomis perspektyvomis tarp kitų paslaugų rūšių. Tai patvirtina ne tik kitų Rytų Europos šalių socialinės apsaugos sistemos pokyčiai, bet ir Vakarų gerovės valstybių socialinės apsaugos kaitos kryptys paskutiniajame praėjusio amžiaus dešimtmetyje ir XXI amžiaus pradžioje. Nestacionarinės paslaugos ir paslaugos namuose vertinamos dėl išaugančio socialinio saugumo (*social security*) ir socialinės sanglaudos (*social cohesion*) bei mažesnio stigmatizacijos poveikio. Vertinant nestacionariųjų ir paslaugų namuose reikšmę, vis dažniau ir vis aktualiau pabrėžiama įgalinimo (*empowerment*) (Boehm, Stakles, 2002) tema, kuri socialinių paslaugų gavėjus tiesiogiai veda į socialinį-politinį aktyvumą ir įsidarbinimą, t. y. į socialinės atskirties pašalinimą. Svarbu pabrėžti, kad atskiri nestacionariųjų paslaugų rodikliai amžių sandūroje Lietuvoje, nors ir nepakankamai sparčiai, tačiau gerėjo. Taip, pavyzdžiui, namuose globojamų ir slaugomų asmenų nuo 7,95 tūkst. 2002 metais padaugėjo iki 8,97 tūkst. 2003 metais (kartu su globos pinigų gavėjais – nuo 8,77 tūkst. 2002 metais iki 9,81 tūkst. 2003 metais) (Socialinės paslaugos, 2004, p. 3).

Socialinės apsaugos ekspertai jau ilgą laiką Lietuvoje pabrėždavo, kad būtina keisti socialinių paslaugų įstaigų finansavimo tvarką, suteikiant įstaigoms maksimalų savarankiškumą, visišką finansinę atsakomybę už turtą ir veiklos rezultatus. Nauja apmokėjimo už socialines paslaugas tvarka turėtų sudaryti galimybių diferencijuoti apmokėjimą atsižvelgiant į jų rūšį, asmens pajamas bei turtą. Norint padidinti paslaugų efektyvumą ir ekonominių svertų įtaką socialinių paslaugų organizavimui bei teikimui, nuo 2002 metų pradžios pradėta vykdyti socialinių paslaugų teikimo reforma. Vykdam Vyroausybės 2001–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių (Žin., 2001) 25 punktą, parengta ir Vyroausybės nutarimu patvirtinta Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcija (Žin., 2002). Teoriškai reforma baigiama įprasminti 2004 metais, o daugiausia praktinių priemonių ir naujovių numatyta 2005–2010 metais.

Socialinių darbuotojų kvalifikacija ir etinės savybės gali ypač prisidėti prie socialinių paslaugų efektyvumo. Ypač svarbus darbuotojų kvalifikacijai buvo nuo 1999 metų vykdomas socialinių darbuotojų pirminis atestavimas, kurio metu socialiniams darbuotojams praktikams, neturintiems profesinio išsilavinimo, buvo suteikiamos bazinės socialinio darbo žinios bei įvertinama jų profesinė kompetencija, suteikiant vieną ar kitą kvalifikacinę kategoriją. Nors socialinių darbuotojų atestavimą buvo numatyta baigti dar 2000 metais, tačiau atsižvelgiant į didelį jų poreikį lankyti mokymo kursus, jis buvo pratęstas iki 2003 metų (Žin., 2001).

Siekdama gerinti socialinių paslaugų įstaigų būklę bei išlyginti socialinių paslaugų infrastruktūros netolygumus savivaldybėse, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija įgyvendina Socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros programą. Jos vykdymo metu Lietuvoje buvo įkurta keliasdešimt socialinių paslaugų įstaigų (Socialinis pranešimas, 2001, p. 119). Taip pat tęsiamas Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos strateginės partnerystės sutarčių su savivaldybėmis įgyvendinimas, kuriama vientisa socialinės paramos sistema, atitinkanti ne atskirų regionų, o visos šalies gyventojų poreikius. Bendradarbiavimas partnerystės principu padeda savivaldybėms efektyviau planuoti, administruoti ir teikti socialinę paramą, o Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai – vertinti, analizuoti bei tobulinti socialinės paramos įgyvendinimo politiką. Strateginės partnerystės sutarties modelis garantuoja reguliarių keitimąsi duomenimis apie socialinę paramą. Remiantis 2000 metais atliktu strateginės partnerystės rezultatų tyrimu ir 2001 metais savivaldybių socialinės paramos skyriuose ir vaiko teisių apsaugos tarnybose atliktu anketiniu tyrimu „Paramos informacinė sistema“, galima teigti, kad kol savivaldybėse nebus parengta programinė įranga bei neužtikrintas realius poreikius atitinkančio kompiuterinio tinklo funkcionavimas, nebus įmanoma pasiekti sutarties tikslų (Socialinis pranešimas, 2001, p. 121).

### 3. Socialinių paslaugų sąnaudos ir ekonominiai svertai

Socialinėms paslaugoms atlikti panaudotų lėšų dydis negali būti įvertintas remiantis tokiu apibendrintu ekonominio efektyvumo kriterijumi kaip pelnas. Naujosios viešosios vadybos postuluojamą sutaupyto lėšų panaudojimą organizacijų veiklai plėsti socialinių paslaugų atveju yra sunkiau įgyvendinamas negu kitų viešųjų organizacijų veikloje dėl pačios socialinių paslaugų teikimo specifikos, kuri ne visais atvejais ir ne visada „leidžia“ taupyti apimant socialines paslaugas, pirmiausia – paslaugų suteikimo kokybės požiūriu. Pavyzdžiui, didesnė orientacija į kiekybinius rodiklius socialinių paslaugų organizavimo ir teikimo srityje gali būti pragaištinga ir klientui visiškai nepriimtina praktika. Tokiu atveju norint pasiūlyti reikšmingesnius ekonominius svertus socialinėms paslaugoms organizuoti ir teikti, ypač aktualia tampa kitokių nei pelnas įmanomų naudoti kriterijų ir rodiklių problema. Tai patvirtina 2002 metais Naujos ekonomikos instituto ekspertų D. Vinickienės, M. Jankausko ir A. Bazienės atliktas socialinių paslaugų sąnaudų nustatymo metodikos tyrimas (Mokslinis tyrimas. Socialinių paslaugų..., 2002, p. 3).

Socialinių paslaugų ekonomiškumui, efektyvumui ir veiksmingumui gali turėti reikšmės daugybė veiksnių. Patogumo požiūriu šiuos veiksnius galime apibrėžti kaip ekonominius svertus, kurie gali daryti įtaką socialinių paslaugų veiksmingumui. Vienas iš ekonominių svertų, keičiant nepakankamai veiksmingą dabartinę tvarką į veiksmingesnę, būtų dabartinio lėšų planavimo būdo atsisakymas. Ankstesniųjų metų išlaidų lygio ekstrapoliacija į ateitį yra iš esmės netinkamas metodas lėšoms ir socialinių paslaugų poreikiams vertinti. Išlaidų dydis, tenkantis vienam žmogui to paties tipo ir tam pačiam steigėjui priklausančiose socialinės globos įstaigose, amžių sandūroje Lietuvoje skyrėsi iki trijų kartų. Esant tokiai situacijai, planavimas taikant ekstrapoliacijos metodą atlieka tik vienintelę funkciją – lėšų paskirstymo, ir neieškoma efektyvesnio lėšų naudojimo būdų.

Antras labai reikšmingas ekonominis svertas organizuojant ir teikiant socialines paslaugas būtų stacionarių globos įstaigų reikšmės mažinimas, kuriose socialinės paslaugos yra brangiausios, ir nestacionarių paslaugų reikšmės didinimas. Nestacionarios paslaugos pasiteisina ne tik dėl lėšų taupymo, bet ir dėl klientų socialinės atskirties ir stigmatizacijos poveikio mažinimo. Stacionare stengėsi apsigyventi kuo daugiau socialinių paslaugų gavėjų. Socialinių paslaugų teikėjai taip pat daug labiau suinteresuoti teikti stacionarines socialines paslaugas, nes gali tikėtis nuolatinio finansavimo. Be to, socialines paslaugas teikiančio personalo darbo užmokestis dažniausiai nėra tiesiogiai susijęs su teikiamų paslaugų apimtimis ir kokybe, todėl tokia praktika yra iš esmės keistina.

Trečias svarbus ekonominis svertas efektyvinant paslaugų teikimą būtų lėšų skyrimas tiesiogiai socialinėms paslaugoms arba paslaugų krepšeliui, o ne socialinės globos įstaigoms finansuoti. Tai, kad Lietuvoje nepriklausomybės metais buvo tiesiogiai finansuojamos globos įstaigos, o ne socialinės paslaugos (kaip finansavimo vienetas), buvo pagrindinė priežastis, dėl kurios išlaidų dydis, tenkantis vienam žmogui to paties tipo ir tam pačiam steigėjui priklausančiose socialinės globos įstaigose, skyrėsi net kelis kartus.

Daug kartų minėtas minimalių socialinių paslaugų teikimo vienodų principų, standartų, tarifų ir normatyvų įvedimas ten, kur ši vienovė yra įmanoma. Šis ekonominis svertas turėtų remtis paslaugų suskirstymu į garantuojamąsias, remiamąsias ir programines paslaugas ir apimti ir stacionarines, ir nestacionarines socialines paslaugas. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos vykdoma socialinių paslaugų reforma pirmiausia remiasi šio ekonominio svarto naudojimu. 2004–2006 metų laikotarpiu, pasinaudodamos SADM sukurtais teoriniais nuostatais ir normatyvais, Lietuvos savivaldybės galės praktiškai įsitikinti šių normų pagrįstumu ir laipsniškai pereiti prie jų kasdienio vartojimo.

Svarbus ekonominis svertas tobulinant socialinių paslaugų teikimą galėtų būti įvairių socialinių paslaugų (arba visų socialinės apsaugos institucijų) „sujungimas po vienu stogu“. 2002 metais Darbo ir socialinių tyrimų instituto atlikto tyrimo duomenimis, 82 proc. apklausoje dalyvavusių respondentų (tyrime dalyvavo 6 savivaldybių ekspertai ir 31 paslaugų įstaigos specialistas) pritarė paslaugų institucijų jungimuisi (Mokslinis tyrimas. Poreikio nestacionarioms..., 2002, p. 45). 2004 m. vasarą stažuojantis Norvegijoje Oslo aukštojoje mokykloje (Oslo Hogskolen) iš ne vieno socialinio administravimo ir socialinės apsaugos tyrėjo (Ivar Lodemel, Harald Koht, Espen Dahl) teko išgirsti raginimus ir netgi finansinės paramos siūlymus dėl atskirų Lietuvos socialinės apsaugos institucijų sujungimo „po vienu stogu“. Tokio sujungimo argumentai susiję ne tik administravimo sąnaudomis, bet ir su didesniu paslaugų patogumu bei prieinamumu klientams. Teko įsitikinti, kad Norvegijoje, kaip vienoje pažangiausių „socialinių valstybių“, apstu paslaugų jungimo „po vienu stogu“ pavyzdžių. Tokio jungimosi pavyzdžių galima rasti ir Lietuvoje. Kaišiadorių socialinių paslaugų centro struktūra gali būti puikus socialinių paslaugų jungimo pavyzdys. Šis centras jungia labdaros valgyklą, šalpos punktą, nakvynės kambarius, švaros punktą ir laikino prieglobsčio kambarį. Visų šių tarnybų veikla glaudžiai susijusi – apgyvendinus benamius ar kitus asmenis, kyla maitinimo ir šalpos poreikiai. Tuo pačiu metu valgykloje valgo ir kiti

asmenys, teikiamas karštas maistas į namus (Mokslinis tyrimas. Poreikio nestacionarioms..., 2002, p. 45).

Naujoji viešoji vadyba iškelia pažangų socialinių paslaugų pirkimo ir pardavimo ekonominį svertą, tačiau akivaizdu, kad tokia išplėta paslaugų pirkimo ir pardavimo praktika gali būti sėkminga aukšto ekonominio išsivystymo šalyse su „tirštomis“ socialinių paslaugų rinkomis, kai yra daug paslaugų teikėjų ir daug norinčiųjų gauti tokias paslaugas. Lietuvoje dar ankstoka kalbėti apie socialinių paslaugų finansavimo sistemos perėjimą nuo lėšų skirstymo prie socialinių paslaugų pirkimo ir pardavimo. Jeigu į naująją viešąją vadybą žvelgsime ne tik kaip į savivaldybių santykį su privačiomis įmonėmis, bet ir kaip į savivaldybių santykį su nevyriausybinėmis organizacijomis, tai lėšų skirstymas NVO sektoriui gali būti vertinamas kaip pažangus ekonominį efektyvumą skatinantis reiškinys. Ši NVO skatinimo tendencija sustiprėtų socialinės globos įstaigas pertvarkius į nevyriausybinės organizacijas (reorganizavus jas į viešąsias įstaigas). Lėšos socialinės globos įstaigoms gali būti skirstomos pasaulinėje praktikoje susiklosčiusiais paramos lėšų dalijimo pagal programas būdais. Vėliau tai gali būti papildyta garantuotųjų paslaugų krepšelio įkainojimu ir jam finansuoti skirtos lėšų sumos „sekimo paskui socialinių paslaugų gavėją principo“ įdiegimu.

Svarbus ekonominis svertas organizuojant ir teikiant socialines paslaugas būtų didesnis savivaldybių finansinis savarankiškumas. Didesnis savivaldybių finansinis savarankiškumas naujosios viešosios vadybos taikymui gali daryti dvejopą įtaką. Sėkmingas vietinių mokesčių surinkimas gali išplėsti kontraktavimo ir programavimo galimybes, bet gali sumažinti savivaldos tarnautojų norą perduoti dalį savo funkcijų nevyriausybinėms (ir privačioms) organizacijoms ir neieškoti kofinansavimu paremtų projektų. Turint omenyje tai, kad daugelis tyrimų patvirtina didesnę NVO efektyvumą (Vilniuje NVO 1999–2000 metais sugebėjo triskart efektyviau nei valstybinės įstaigos teikti socialines paslaugas), dėl tam tikrų savivaldybių funkcijų perdavimo galima prarasti tas lėšas, kurios, atrodo, jau buvo įgytos vykdant sėkmingą fiskalinę politiką (Guogis, Gudelis, 2003, p. 32–33).

Sėkmingam nevyriausybinių organizacijų, o kartu ir savivaldybių (jeigu jos bendradarbiauja su NVO) darbui socialinių paslaugų srityje gali turėti didelės įtakos tarptautiniai ekonominiai svertai. Tai puikiai rodo 2004 metų viduryje Lietuvoje susidariusi kritiška NVO finansavimo padėtis. NVO konfederacijos atstovė socialiniams klausimams, Socialinio darbo ekspertė Marytė Leliugienė „Bernardinų“ svetainės straipsnyje 2004 m. gegužės 18 dieną rašė: „nevyriausybinių organizacijų, dirbančių socialinėje srityje, įstojus į Europos Sąjungą atsidūrė aklovietėje. NVO socialinius projektus iki įstojimo į ES nuo 80 iki 97 proc. rėmė įvairūs ES fondai. Valstybės parama vykdomiems socialiniams projektams sudarė nuo 3 iki 20 proc. Įstojus į ES, visi fondai užsidarė. Valstybės teikiamos paramos nebeužtenka vykdyti socialinę veiklą. Šios dienos situaciją galima apibūdinti kaip socialinį chaosą, kuris gali sukelti dvejopą efektą – socialinėje srityje dirbantis nevyriausybinių sektorių bus priverstas ne tik atleisti visus darbuotojus ir uždaryti savo įstaigas, bet gatvėje atsidurs tūkstančiai socialinės rizikos šeimų ir rizikos grupės vaikų. Kyla klausimas: kokios valstybinės institucijos yra pasirengusios perimti šią veiklą, ir kas yra atsakingas už tokią padėtį?“ (Leliugienė, 2004).

#### **4. Socialinių paslaugų marginalinėms grupėms organizavimo metodologiniai bruožai**

Socialinės paslaugos ne tik švelnina skurdo poveikį, bet taip pat yra nukreiptos „aptarnauti negalinčius“ kaip „užsitarnavusius vargšus“. Dėl daugelio priežasčių amžių sandūroje Lietuvoje jos neturėjo didesnės įtakos labiausiai atskirtų marginalinių grupių nepalankios padėties pasikeitimui. Svarbu pažymėti, kad „socialiai atskirtųjų“ sąvoka pirmiausia atsirado vertinant atskirų marginalinių grupių, t. y. benamių, valkatų, invalidų, buvusių kalinių, alkoholikų, narkomanų, prostitučių, ilgalaikių ligonių, asocialių šeimų, padėtį. Nors amžių sandūroje vis plačiau imta kalbėti apie socialinę atskirtį kaip apie daugelio visuomenės narių socialinių ryšių nutrūkimo problemą ir buvo pabrėžiamas bendro pobūdžio socialinės dezintegracijos pavojus, tradicinių marginalinių grupių problemos niekur neišnyko, atvirkščiai, daugelyje šalių jos dar labiau sustiprėjo. Padaugėjo senųjų marginalinių grupių narių, susiformavo ir naujos ŽIV (AIDS) ligonių, nukentėjusiųjų nuo karo, stichinių ir techninių nelaimių bei kitos grupės. Rytų Europoje ir Lietuvoje marginalinių grupių situacijai taisyti buvo būtinos neatidėliotinos valstybinių, nevyriausybinių ir privačių organizacijų pastangos. Savivaldybių kompetencijoje atsidūrė daugelis socialinės apsaugos marginalams priemonių. Atskiros socialinės apsaugos priemonės buvo nukreiptos į vaikų globą ir įvaikinimą, neįgaliųjų integraciją, nukentėjusius asmenis, narkomanus, buvusius kalinius, prievartinės prostitucijos ir prekybos žmonėmis aukas. Metodologiškai sujungti visų šių grupių socialinės apsaugos priemonės, juo labiau – jų ekonominius svertus neįmanoma dėl didelio šių marginalinių grupių skirtingumo ir labai skirtingų jų atžvilgiu socialinės ir sveikatos apsaugos priemonių. Tačiau visas jas jungė įvairūs socialinės reintegracijos elementai, kai kurios buvo nukreiptos į galutinę socialinę reintegraciją – sveiką, „socialų“ gyvenimo būdą ir įvairias įdarbinimo formas. Marginalinių grupių socia-

linės apsaugos ekonominiai svertai pasižymi ne tik įvairių minimalių „palaikomųjų“ priemonių efektyvumo siekimu, bet ir gerų galutinių rezultatų pasiekimu. Galutiniai rezultatai vertinant marginalinių grupių padėtį yra ne tik tai, kiek ir kokių socialinių išmokų, paslaugų, sveikatingumo, reabilitacijos, reintegracijos, perkvalifikavimo ir kitų priemonių buvo suteikta ir už kiek, bet ir kas buvo po to, t. y. kiek buvusių marginalų pradėjo visiškai sveikai ir „socialiai“ gyventi bei kiek jų pradėjo dirbti. Socialinės apsaugos efektyvumas marginalų atžvilgiu pirmiausia turi būti matuojamas ne „pasyvios“, o „aktyvios socialinės politikos“ rezultatais – pasveikusiuju, vėl įsidarbinusiuju, pirmą kartą įsidarbinusiuju ir kitais panašiais rodikliais. Neįvertinti „pasyviosios“ socialinės politikos reikšmės marginalams taip pat neįmanoma, nes daugeliui jų ilgą laiką reikalingos įvairios „palaikomosios“ priemonės. Tik jas sėkmingai įgyvendinus galima pereiti prie galutinės socialinės reintegracijos uždavinių. Retais atvejais „pasyvioji“ ir „aktyvioji“ socialinė politika marginalų atžvilgiu vykdoma tuo pačiu metu, vienai kitą papildant. Atskiros žmogaus charakterio savybės tokiu atveju gali turėti lemiamos reikšmės bendram teigiamam rezultatui. Ir „pasyvioji“, ir „aktyvioji“ socialinė marginalinių grupių apsauga gerokai brangiau kainuoja negu kitų socialinių grupių. Ekonominio efektyvumo ir įvairių ekonominių svertų marginalų padėčiai ištaisyti analizei reikėtų skirti papildomai dėmesio atliekant atskirų marginalinių grupių socialinės apsaugos ekonominių svertų tyrimus.

### Išvados

- 1) Svarbiausią savivaldybių administruojamos socialinės apsaugos dalį sudaro socialinės paslaugos ir socialinės apsaugos priemonės atskirų marginalinių grupių atžvilgiu.
- 2) Įvairūs ekonominiai svertai gali daryti įtaką: a) socialinių paslaugų sistemos efektyvumui; b) socialinių paslaugų tinklo efektyvumui; c) socialinių paslaugų įstaigos efektyvumui; d) socialinio darbuotojo teikiamų paslaugų efektyvumui.
- 3) Socialinių paslaugų efektyvumo vertinimas yra problemiškas: joms tik kartais ir kai kur tinka ekonominio efektyvumo kriterijai. Praktikoje būtina kartais teikti ir ekonominiu požiūriu neefektyvias paslaugas. Socialinių paslaugų efektyvumą galima apibūdinti kaip pagrįstų kliento poreikių tenkinimą, užtikrinantį jo socialinę reabilitaciją ir integraciją mažiausiomis sąnaudomis.
- 4) Savivaldybių statistikos duomenys tik iš dalies padeda nustatyti veiksmingiausiai dirbančias savivaldybes. Būtina papildoma – ir kokybinė fenomenologinė, ir konkretesnius kokybinius rodiklius pateikianti analizė.
- 5) Didelė problema yra tarpusavyje nesuderintos atskirų valdymo lygių funkcijos organizuojant ir teikiant socialines paslaugas.
- 6) Būtina keisti socialinių paslaugų įstaigų finansavimo tvarką, suteikiant įstaigoms maksimalų savarankiškumą, visišką finansinę atsakomybę už turtą ir veiklos rezultatus.
- 7) Ankstesniųjų metų išlaidų lygio paprasta ekstrapoliacija į ateitį yra netinkamas metodas lėšų ir socialinių paslaugų poreikiams įvertinti.
- 8) Būtina mažinti stacionarių globos įstaigų reikšmę, kai socialinės paslaugos yra brangiausios, ir didinti nestacionarių paslaugų reikšmę.
- 9) Lėšas būtina skirti tiesiogiai socialinėms paslaugoms arba paslaugų krepšeliui, o ne socialinės globos įstaigoms finansuoti.
- 10) Būtina įdiegti (ten, kur įmanoma) vienodus socialinių paslaugų teikimo principus, standartus, tarifus ir normatyvus.
- 11) Svarbus ekonominis svertas galėtų būti įvairių socialinių paslaugų „sujungimas po vienu stogu“.
- 12) Naujajai viešajai vadybai taikyti Lietuvoje dėl ribotos rinkos kol kas yra nepalankios sąlygos, tačiau galima orientuotis į savivaldybių bendradarbiavimą su nevyriausybinėmis organizacijomis.
- 13) Metodologiškai sujungti visų marginalinių grupių socialinės apsaugos priemonės, juo labiau – jų ekonominius svertus neįmanoma dėl didelio šių marginalinių grupių skirtingumo ir labai skirtingų jų atžvilgiu socialinės ir sveikatos apsaugos priemonių.

### LITERATŪRA

1. **Bagdonas A.** Socialinis darbas Lietuvoje: raidos, praktikos ir akademinis aspektai // STEPP: Socialinė teorija, empirija, politika ir praktika. 2001. Nr. 1.
2. **Boehm A., Stakles L. H.** The Functions of the Social Worker in Empowering: The Voices of Consumers and Professionals // Social Work. 2002. Vol. 47. No. 4.
3. **Guogis A., Bernotas D., Ūselis D.** Lietuvos politinių partijų samprata apie socialinę apsaugą. – Vilnius: Eugrimas, 2000.

4. **Guogis A., Gudelis D.** Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai // Viešoji politika ir administravimas. 2003. Nr. 4.
5. **Leliugienė M.** Lietuvoje gresia socialinis skandalas // www.bernardinai.lt. 2004.05.18.
6. **Mokslinis tyrimas.** Bazinių paslaugų krepšelio sudarymo, jo kainos ir papildomų paslaugų kainų nustatymo senų žmonių globos namuose metodika. – Vilnius: Darbo ir socialinių tyrimų institutas, 2002.
7. **Mokslinis tyrimas.** Poreikio nestacionarioms socialinėms paslaugoms įvertinimas bei nestacionarių paslaugų įstaigose teikiamų paslaugų sąnaudų analizė pagal atskiras socialines grupes. – Vilnius: Darbo ir socialinių tyrimų institutas, 2002.
8. **Mokslinis tyrimas.** Socialinių paslaugų teikimo tobulinimo Lietuvos savivaldybėse 2002–2003 metais tyrimo tarpinė ataskaita. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas ir Lietuvos savivaldybių asociacija, 2004.
9. **Mokslinis tyrimas.** Socialinių paslaugų, teikiamų stacionariose ir nestacionariuose globos įstaigose įvairioms socialinėms grupėms, sąnaudų nustatymo metodika. – Vilnius: Naujos ekonomikos institutas, 2002.
10. **Mokslinis tyrimas.** Stacionarių socialinių paslaugų įstaigų senyvo amžiaus žmonėms veiklos tyrimas. – Vilnius: Darbo ir socialinių tyrimų institutas, 2002.
11. **Puškorius S.** 3 E koncepcijos plėtra // Viešoji politika ir administravimas. 2002. Nr. 3.
12. **Socialinės paslaugos.** 2003 m. informacija. Statistikos departamentas. 2004 m. gegužės 20 d.
13. **Socialinis pranešimas.** 2000 m. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. – Vilnius: SADM, 2001.
14. **Socialinis pranešimas.** 2001 m. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. – Vilnius: SADM, 2002.
15. **Valstybės žinios.** 1999–2003.
16. **Vareikytė A.** Socialinių paslaugų programos: šiandiena ir ateities perspektyva // STEPP: Socialinė teorija, empirija, politika ir praktika. 2001. Nr. 1.
17. **Žalimienė L.** Socialinės paslaugos. – Vilnius: VU Specialiosios psichologijos laboratorija, 2003.
18. **Žalimienė L.** Socialinių paslaugų kokybę lemiantys veiksniai // STEPP: Socialinė teorija, empirija, politika ir praktika. 2001. Nr. 1.

## **SOCIAL SERVICES ECONOMIC LEVERS IN LITHUANIAN MUNICIPALITIES**

**Assoc. Prof. Dr. Arvydas Guogis**

Mykolas Romeris University

### **Summary**

The article deals with efficiency and costs diminishing problems of social services organisation and provision in Lithuanian municipalities. The author's analysis of social services economic levers is based on many authors research, surveys and social reports. Mainly the author is relying on research and surveys conducted in 2002-2004 by researchers from Mykolas Romeris university, Labour and social research institute and New economics institute in Vilnius. Among the most important is research conducted by Mykolas Romeris university and Association of Local Authorities in Lithuania which was devoted to improvement of social services in Lithuanian municipalities. Drawing the benchmarking among municipalities by counting and evaluating dependency on several efficiency and effectiveness variables in 2002-2003 made it possible to define the best, good and worst working social support centres among Lithuanian municipalities. Among the best were social services centres in Panevėžys and Vilnius cities and provincial Varėna, Akmenė, Molėtai, Radviliškis districts.

The article contains some important methodological definitions and conclusions. Among them there are definitions of economic levers in providing social services and the methodological conclusion considering social support for the marginal groups. It is not yet fully assumed in Lithuania that very different approaches and economic levers have to be devoted to certain marginal groups and mainly active, not passive social policy measures are necessary for the improvement of marginal groups situation in Lithuania. It is necessary to stress that marginal groups require more social support than other societal groups in order to reach certain positive results. In the end of the article the proposals on improving efficiency and costs reduction of social services are recommended to the reader.

**Keywords:** social services, efficiency, economic levers.