

pasirenkant socialinės paramos formą, teisinė bazė palieka paramos administratoriams, kokios galimybės lankščiai naudoti piniginę ir nepiniginę paramą. Remiantis Lietuvos statistikos departamento socialinės apsaugos išlaidų duomenų baze, pateikta socialinės paramos išlaidų struktūros analizė šalyje 1996–2011 m.

*Penktajame skyriuje* aptariami socialinės paramos struktūros skirtumai Lietuvos savivaldybėse. Remiantis Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos SPISS socialinės paramos duomenų sistemoje pateiktais duomenimis, analizuojama išlaidų socialinei paramai struktūra ir jos pokyčiai 2005–2011 m. atskirose savivaldybėse. Naudojant savivaldybių socialinės paramos skyrių vedėjų anketinės apklausos rezultatus yra vertinami socialinės paramos struktūros ypatumai bei galimos tendencijos. O pasitelkus kokybinę lyginamąją analizę (KLA), atskleidžiami veiksniai, lemiantys savivaldybių socialinės paramos struktūros ypatumus.

Išvadose pateikiamas Lietuvos socialinės paramos struktūros formavimosi proceso vertinimas, apibendrinami socialinės paramos struktūros pokyčiai Lietuvoje ir Europoje, formuluojami siūlymai politikams ir socialinės paramos administratoriams dėl socialinės paramos struktūros tobulinimo galimybių. Pabaigoje autorai taip pat pateikia optimalaus socialinės paramos struktūros modelio formavimo gaires.

Knyga pirmiausia skirta socialinės paramos politikos ir viešojo administravimo klausimais besidomintiems tyrėjams, gali būti įdomi socialinės politikos ar administravimo praktikams, taip pat naudinga socialinės politikos, socialinio darbo, ekonomikos ar administravimo programų studentams.

Autorai nuoširdžiai dėkoja recenzentams prof. Elvyrai Acienei, prof. Arvydui Guogui ir prof. Romui Lazutkai, pateikusiems naudingų pasiūlymų, kaip patobulinti monografiją, taip pat Lietuvos savivaldybių socialinės paramos skyrių vadovams, pateikusiems savo nuomonę anketinėje apklausoje, vertinant mūsų šalies socialinės paramos išmokų adekvatumą bei plėtros perspektyvas.

## Įvadas

Šioje knygoje socialinės paramos struktūros klausimai analizuojami gaunančio paramą asmens autonomijos ir paternalizmo perspektyroje. Tieki politikai, tieki socialinės paramos administratoriai ir paramos teikėjai susiduria su dilema, kurią socialinės paramos formą – piniginę ar nepiniginę – pasirinkti? Ši dilema kyla dėl to, kad piniginės išmokos ir nepiniginė parama turi skirtingą poveikį ne tik ekonomikos plėtrai, paramos taiklumui ir pan., bet ir gaunančio paramą asmens padėčiai. Todėl svarbu įvertinti piniginės ir nepiniginės paramos privalumus bei trūkumus ne tik iš ekonominio, administravimo efektyvumo, bet ir iš padarinių kliento tapatumui, motyvacijai ar savarankiškumo plėtrai perspektyvų.

Nors šiuolaikinėse valstybėse socialinio draudimo garantijos laikomos esmine socialinio saugumo priemone, socialinės paramos piniginės išmokos ir paslaugos turi ne mažiau svarbią reikšmę žmonių gerovei ir gyvenimo lygio standartams. Vakarų šalyse po Antrojo pasauliniuo karo susiformavusi valstybinė socialinės paramos sistema, kurią sudarė piniginė parama ir nepiniginės pagalbos formos, kaip antai asmeninės socialinės paslaugos, įvairi pagalba daiktais, lengvatos ir pan., buvo pradėta kritikuoti devintajame praeito amžiaus dešimtmetyje. Piniginės paramos kritikai, daugiausia vadovaudamiesi neoliberalizmo idėjomis, teigė, kad ji kuria priklausomybę nuo paramos, skurdo kultūrą (Murray

1999). Nepiniginės paramos, paslaugų plėtros kritikai, besiremiantys žmogaus teisių idėjomis, teigė, kad tam tikros paslaugų gavėjų grupės yra pajėgios efektyviau organizuoti savo poreikių tenkinimą patys, nei jiems tiesiogiai siūlomos socialinių paslaugų programos (Glasby, Littlechild 2006). Atliepant šią kritiką, buvo siūlomi bei plėtojami nauji socialinės politikos sprendimai ir priemonės (Taylor-Gooby 2004; Pierson 2001; Esping-Andersen 1996) ir ieškoma būdų, kaip efektyviai derinti piniginės ir nepiniginės socialinės paramos formas. Derinti šias formas nėra paprasta, nes tai susiję su skirtingų veikėjų skirtingais interesais bei tikslais – gali būti siekiama didinti paramos gavėjų kontrolę, paramos taiklumą, efektyvinti viešujų išteklių naudojimą arba didinti paramos gavėjų autonomiją, pasirinkimo galimybes ir pan.

Analizuojant socialinės paramos sistemos pokyčius istorinėje perspektyvoje matyti, kad visą laiką buvo ieškoma efektyviausių socialinės pagalbos būdų, formų ar priemonių socialinėms problemoms spręsti. Pirmiausia šių pokyčių siekė paramos politikai ar administratoriai, igvendindami savo tikslus. Tačiau, stiprėjant pilietinei visuomenei, socialinės paramos sistemos pokyčių šaltinis ir varomoji jėga tapo neįgaliajų, pagyvenusių asmenų, slaugančių ar prižiūrinčių namuose artimuosius, kitų socialinių grupių judėjimai už savo teises, savo padėties pagerinimą. Tokių judėjimų rezultatas buvo, pavyzdžiui, XX a. pabaigoje kilusi pagalbos pinigų, kaip tiesioginių paslaugų alternatyvos, idėja. Šiuos pinigus gaunantys pagyvenę asmenys ar neįgalieji tapo autonomiškesni ir galėjo patys organizuoti sau reikalingas paslaugas.

Socialinės paramos struktūros svarbos klausimas „užkoduotas“ jau socialinės paramos sistemos tiksluose. Analizuodami Europos šalių socialinės paramos sistemas matome, kad siekis išspręsti skurdo problemą yra tik vienas ir ne pats sudėtingiausias iš paramos tikslų. Daug sudėtingesni tikslai yra užtikrinti gaunanciųjų paramą socialinę integraciją, atskirties prevenciją, tinkamą gyvenimo lygį, aktyvų dalyvavimą, įsitraukimą į darbo rinką, galimybę gyventi oriai, skatinti savarankiškumą

ir demokratijos plėtrą. Siekiant šių tikslų socialinės paramos formas pasirinkimas yra esminis klausimas. Sakysime, jeigu šeima visą laiką gauna paramą maisto produktais, maitinasi labdaros valgykloje, gauna nemokamą maitinimą ir aprūpinimą mokykliniais reikmenimis, kompensacijas už būstą ir kitą tiesioginę paramą, kyla klausimas, kaip tokios šeimos narai įgis gebėjimą susirasti darbą, tinkamai auklėti savo vaikus, dalyvauti bendruomenės ar visuomenės gyvenime? Ar įmanoma, kad taip paternališkai globojami asmenys kada nors bus autonomiški ir nepriklausomi nuo paramos?

Negalime teigti, kad socialinės paramos klausimai nesulaukia tyrėjų dėmesio Lietuvoje ar užsienio šalyse. Socialinė parama analizuojama pagal išlaidų lygį, socialinių išmokų dydį, taiklumą, gavimo sąlygas, organizavimo, administravimo ypatumus, gavėjų grupes ar skaičių bei poveikį jiems ir t. t. (Adema 2006; Angelucci and De Giorgi 2009; Avram 2013; Gasparini et al. 2006; Gough 2001; Lazutka et al. 2008; Žalimienė 2002; ir kt.). Tačiau visuminė socialinės paramos struktūra, kaip piniginį išmoką ir nepiniginės paramos santykis asmens autonomijos bei paternalizmo perspektyvoje, mūsų šalyje dar nebuvvo analizuota. Kalbant apie kitas šalis, nors pripažistama, kad socialinės paramos struktūra yra svarbus gerovės valstybių indikatorius (Timonen 2005, 19), analizuojant šių valstybių socialines garantijas ar tipizuojant šias valstybes retai sistemiškai gilinamas i socialinės paramos struktūros rodiklius. Dažniau į analizę įtraukiama tik atskiro socialinės paramos išmokų rūšys, pavyzdžiui, vaikų ikimokyklinio ugdymo paslaugos, globos paslaugos, arba valstybės tipizuojamos pagal socialinės globos režimus (Bradshaw and Terum 1997; Gough 2001; Palme et al. 2009). Taigi visuminės socialinės paramos struktūros tiek Lietuvoje, tiek užsienio šalyse tyrimai tebéra aktualūs, tuo labiau gilinantis į socialinės paramos struktūros padarinius, kaip paramos gavėjo autonomijos ir paternalizmo klausimą. Šis klausimas tampa ypač aktualus, pasigilinus į paramą gaunanciųjų asmenų padėtį. Kaip antai tyrimai rodo, jog žmonės, kurie mano, kad

kontroliuoja savo gyvenimą, jaučiasi laimingesni, negu esantys paternalistinėse institucijose (Radcliff and Pacek 2008). Arba pas mus neretai paplitęs įsitikinimas, kad gaunantys paramą yra laimingi kitų sąskaita, taip pat gali būti paneigtas atliekamų tyrimų rezultatų. Laimės tyrimai rodo, kad socialinės apsaugos išmokos nelabai prideda laimės dėl to, kad joms gauti nereikėjo pačiam kažką pasiekti, jidéti daug pastangų, laimės jausmas kyla kaip atlygis už kokią nors veiklą, kuria jautiesi padarės (Veenhoven 2002).

Šios monografijos novatoriškumas, kalbant tiek apie Lietuvos, tiek apie užsienio šalių tyrimus, pirmiausia yra bandymas sistemiškai pažvelgti į socialinės paramos struktūrą, jos ypatumus, pokyčius bei formavimąsi kaip į racionalių veikėjų, veikiančių tam tikroje institucinėje organizacinėje aplinkoje, tarpusavio sąveikų rezultatą, pasitelkiant viešojo pasirinkimo teorijos, riboto racionalumo bei neoinstitionalizmo teorines ižvalgas. Socialinės paramos struktūrai analizuoti autoriai taiko ir naują tyrimo metodą – raiškiųjų aibų kokybinę lyginamąją analizę, ją pasitelkia, aiškindami savivaldybių socialinės paramos struktūros ypatumus lemiančius veiksnius. Be to, sukurta empirinio socialinės paramos tyrimo strategija, leidusi sujungti kelių tyrimo metodų duomenis. Taikyta socialinės paramos išlaidų matematinės statistinės analizės metodika toliau gali būti plėtojama ir tobulinama tarptautiniuose palyginamuosiuose tyrimuose, tikslinant socialinės paramos išlaidų klasifikaciją ir jų palyginamumo tarp šalių galimybes. O autorų optimalaus socialinės paramos modelio formavimo gairės gali būti naudingos socialinėje politikoje ir praktikoje, vertinant esamą socialinės paramos struktūrą bei numatant jos pokyčius.

Norime atkreipti skaitytojų dėmesį, kad šioje knygoje vadovaujamas platesne socialinės paramos samprata, tad iš ją patenka ne tik parama skurdo atveju, bet ir universalia parama bei asmeninės socialinės paslaugos.

## Santrumpos

BVP – bendrasis vidaus produktas

ESSPROS (*European system of integrated social protection statistics*) –  
Integruota Europos socialinės apsaugos statistikos sistema

EBPO (OECD) – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija  
JK – Jungtinė Karalystė

KLA – kokybinė lyginamoji analizė

LR – Lietuvos Respublika

LRV – Lietuvos Respublikos Vyriausybė

NVO – nevyriausybinės organizacijos

SADM – Socialinės apsaugos ir darbo ministerija

SPISS – savivaldybių socialinės paramos informacinių sistemų

TDO – tarptautinė darbo organizacija