

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS
POLITIKOS MOKSLŲ KATEDRA**

MIGLĖ KISIELIŪTĖ

**KOVOS SU VAIKŲ SKURDU IR SOCIALINE
ATSKIRTIMI VIEŠOSIOS POLITIKOS
ĮGYVENDINIMAS LIETUVOJE**

Magistro baigiamasis darbas

**Vadovas
Lekt. R. Kacevičius**

**Konsultantas
prof. habil. dr. V. Paulikas**

VILNIUS, 2011

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS
POLITIKOS MOKSLŲ KATEDRA**

**KOVOS SU VAIKŲ SKURDU IR SOCIALINE
ATSKIRTIMI VIEŠOSIOS POLITIKOS
ĮGYVENDINIMAS LIETUVOJE**

**Europos Sąjungos politikos ir administravimo Magistro baigiamasis darbas
Studijų programa 62603S203**

**Konsultantas
prof. habil. dr. V. Paulikas
2011 12**

**Vadovas
Lekt. R. Kacevičius
2011 12**

**Recenzentas
2011 12**

**Atliko
ESAmns0-01 gr. Stud.
M. Kisieliūtė
2011 12 08**

VILNIUS, 2011

TURINYS

Santrumpų sąrašas	5
ĮVADAS	6
1. VAIKŲ SKURDAS IR SOCIALINĖ ATSKIRTIS EUROPOS SĄJUNGOJE IR LIETUVOJE	10
1.1. Sąvokos	10
1.2. Vaikų skurdo statistiniai rodikliai Europos Sąjungoje	11
1.3. Vaikų skurdo statistiniai rodikliai Lietuvoje	15
1.4. Kovos su vaikų skurdu temos iširtumas Europos Sąjungoje ir Lietuvoje	20
2. KOVOS SU VAIKŲ SKURDU IR SOCIALINE ATSKIRTIMI POLITIKA EUROPOS SĄJUNGOJE IR LIETUVOJE	24
2.1. Europos Sąjungos įtaka valstybių narių nacionalinėms socialinėms politikoms	24
2.1.1. Atvirojo koordinavimo metodas	25
2.2. Kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi politika Europos Sąjungoje	27
2.2.1. <i>Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.)</i>	28
2.3. Lietuvos nacionalinė kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi politika	30
2.3.1. <i>Lietuvos Nacionalinė 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa</i>	32
3. TEORIJA	36
3.1. Politikos ciklo modelis	36
3.1.1. Politikos ciklo modelio trūkumai ir privalumai	37
3.2. Viešosios politikos įgyvendinimo vertinimas pagal J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky	39
3.2.1. J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky teorijos panaudojimas ankstesniuose tyrimuose	41
3.3. Pagrindinė tyrimo hipotezė	43
4. METODOLOGIJA	44
5. TYRIMAS: LIETUVOS NACIONALINĖS 2010-ŪJŲ EUROPOS KOVOS SU SKURDU IR SOCIALINE ATSKIRTIMI METŲ PROGRAMOS ĮGYVENDINIMO VEIKSMINGUMAS	47
5.1. Politikos tikslų ir prioritetų aiškumas	47
5.2. Įgyvendinimo priemonių tinkamumas	48
5.3. Teisinės – institucinės įgyvendinimo struktūros tinkamumas	50
5.4. Finansinių ir laiko išteklių pakankamumas	54
5.5. Interesų grupių įtaka	56
5.6. Politinės, ekonominės ir socialinės aplinkos pokyčiai	57
IŠVADOS	59
REKOMENDACIJOS	62
LITERATŪROS SĄRAŠAS	64
ANOTACIJA LIETUVIŲ KALBA	70
ANOTACIJA ANGLŲ KALBA	71
SANTRAUKA LIETUVIŲ KALBA	72
SANTRAUKA ANGLŲ KALBA	74
I PRIEDAS	76

Paveikslėlių rodyklė

Paveikslėlis Nr. 1. Skurdo rizikos lygis Europos Sąjungoje (proc.), 2008 m.	13
Paveikslėlis Nr. 2. Vaikai, gyvenantys bedarbių šeimose (proc.), 2009m.	15
Paveikslėlis Nr. 3. Skurdo rizikos riba Lietuvoje (litas) 2005-2010 m.	16
Paveikslėlis Nr. 4. Skurdo rizikos lygis Lietuvoje (proc.), 2005–2010 m.	17
Paveikslėlis Nr. 5. Skurdo rizikos lygis namų ūkiuose, auginančiuose vaikus, Lietuvoje (proc.), 2005-2010 m.	18
Paveikslėlis Nr. 6. Socialinės rizikos šeimose augančių vaikų skaičius Lietuvoje (vnt.), 2005 – 2010 m.	19
Paveikslėlis Nr. 7. Politikos ciklo stadijos	37

Lentelių rodyklė

Lentelė Nr. 1. ES skurdo rizikos lygis namų ūkiuose, auginančiuose vaikus (proc.), 2007 m.	14
Lentelė Nr. 2. Ekspertų duomenys	46

Santrumpų sąrašas**AT** – Austrija**BE** – Belgija**BG** – Bulgarija**CY** – Kipras**CZ** – Čekija**DE** – Vokietija**DK** – Danija**E** – Ispanija**EE** - Estija**EL** – Graikija**FI** - Suomija**FR** – Prancūzija**HU** - Vengrija**IE** - Airija**IT** - Italija**LT** - Lietuva**LU** - Liuksemburgas**LV** - Latvija**MT** - Malta**NL** - Nyderlandai**PL** - Lenkija**PT** - Portugalija**RO** - Rumunija**SE** - Švedija**SI** - Slovėnija**SK** - Slovakija**UK** – Jungtinė Karalystė**ES** – Europos Sąjunga**ES 27** – dabartinės Europos Sąjungos valstybės narės

IVADAS

Vaikų skurdas ir socialinė atskirtis yra globali problema, egzistuojanti ne tik skurdžiose Afrikos ir Pietų Amerikos valstybėse, bet ir aukštą išsivystymo lygį pasiekusiose Europos Sąjungos šalyse. Vaikai, patiriantys skurdą ir socialinę atskirtį, patenka į ydingą iš kartos į kartą pereinantį „skurdo ratą“, kuriame prarandamos galimybės realizuoti savo potencialą, gauti tinkamą išsilavinimą, sveikatos priežiūros paslaugas, iškyla grėsmė asmeniniam jų vystymuisi.¹ Šios socialinės problemos sprendimui Europos Sąjungoje skiriamas ypatingas dėmesys, o vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimas traktuojamas kaip politinis ES šalių įsipareigojimas.² Tačiau nepaisant iki šiol vykdytos socialinės paramos vaikams politikos daugumoje šių valstybių vaikų skurdo rizikos rodikliai išlieka labai aukšti. Lietuva – ne išimtis. Iš visų ES valstybių narių ši šalis išsiskiria vienu didžiausių vaikų (0 – 17 metų amžiaus) skurdo rizikos lygiu, kuris 2008 m. siekė 23 proc., tuo tarpu, tais pačiais metais Danijoje šis rodiklis buvo 9 proc.³ Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad Lietuvoje pastebima vaikų skurdo rizikos lygio didėjimo tendencija nuo 2007 m. (22,1 proc.) iki 2009 m. (23,7 proc.). Nors šis rodiklis 2010 m. nežymiai sumažėjo 0,4 procentinėmis dalimis, tačiau vis tiek išliko labai aukštas.⁴ Detaliau nagrinėjant kitus vaikų skurdo ir socialinės atskirties rodiklius Lietuvoje, paaiškėja, jog tai yra neefektyviai sprendžiama socialinė problema. Žvelgiant į šią situaciją per politinių ir viešojo administravimo teorijų prizmę galima kelti klausimą, kokios yra neveiksmingai Lietuvoje įgyvendinamos kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi viešosios politikos priežastys?

Iki šiol atliktuose Lietuvos ir užsienio autorių tyrimuose vaikų skurdo ir socialinės atskirties problema buvo nagrinėjama dvejopai. Atlikta daug tyrimų, kuriuose vaikų skurdas ir socialinė atskirtis buvo analizuojami kaip socialinė problema, daugiausiai ieškant vaikų skurdo atsiradimo ir didėjimo priežasčių (K. E. Pickett ir R. G. Wilkinson (2007), J. Bradshaw ir D. Richardson (2006; 2009), P. Hoelscher (2004; 2006), A. Poviliūnas (2007), tyrimai Europos Komisijos (2008), Juntinių Tautų (2002; 2007), UNICEF (2007) užsakymais). Tačiau atlikta nedaug tyrimų, kuriuose vaikų skurdas ir socialinė atskirtis buvo nagrinėjami kaip politinė

¹ Europos Sąjungos Regionų komiteto nuomonė, *Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metai (2010 m.)*, 2008/C 257/02, < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:257:0006:0014:LT:PDF> >, [Žiūrėta 2011 11 27].

² Europos Komisija, *Politinių priemonių vaikų skurdo problemoms spręsti teminis tyrimas*, 2008, < <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2042&langId=lt> >, [Žiūrėta 2011 03 23].

³ Eurostat, *Living conditions in 2008*, Newsrelease 10/2010, 2010 01 18, < http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-18012010-AP/EN/3-18012010-AP-EN.PDF >, [Žiūrėta 2011 04 30].

⁴ LR Statistikos departamentas, *Skurdo rizikos lygis. Požymiai: amžius*, <

problema. P. Hoelscher (2004), S. B. Kamenman, M. Neuman, J. Waldfogel, J. Brooks-Gunn (2003) darbuose nemažėjantis vaikų skurdas ir socialinė atskirtis traktuoti kaip neveiksmingo socialinės viešosios politikos įgyvendinimo rezultatas. Kita vertus, nepaisant skirtingos vaikų skurdo problemos interpretacijos, abiejų tipų tyrimuose padarytos panašios išvados – ES valstybėse narėse, kuriose nekintantys išlieka aukšti vaikų skurdo rizikos rodikliai, vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo viešoji politika įgyvendinama neveiksmingai.

Nagrinėjant Lietuvos atvejį, darbų, kuriuose buvo tiriama ši šalis, rezultatai parodo, kad iki šiol Lietuvoje vykdyta kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi viešoji politika taip pat buvo neveiksminga. Lietuva iš ES ir kitų į tyrimus įtrauktų valstybių išsiskiria itin aukštais vaikų skurdo rizikos bei nepatenkinamais vaikų gerovės indekso rodikliais (Bradshaw ir D. Richardson, 2006; 2009; Europos Komisija, 2008; Jungtinės Tautos, 2002; A. Poviliūnas, 2007). Kita vertus, tyrimų, kuriuose atliekamas Lietuvoje vykdomos vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo viešosios politikos įgyvendinimo vertinimas, yra nedaug. Būtent tokio tipo studijų trūkumas laikomas atspirties tašku tolimesnei šio darbo eigai bei empiriniam tyrimui.

Papildant iki šiol atliktas vaikų skurdo ir socialinės atskirties viešosios politikos įgyvendinimo Lietuvoje vertinimo studijas, toliau darbe atliekamas *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo veiksmingumo vertinimo tyrimas. Pasirinkta vertinti būtent šios viešosios politikos programos įgyvendinimą dėl oficialiai joje deklaruotų vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo tikslų. Kitas svarbus pasirinkimo aspektas buvo tai, kad Programa priimta Europos Parlamento ir Tarybos iniciatyva, todėl tiriant šios programos įgyvendinimo atvejį, atsiranda galimybė panagrinėti, kaip pasireiškė ES politinė įtaka Lietuvos nacionalinei socialinei viešajai politikai.

Pagrindinis šio **tyrimo tikslas** yra įvertinti *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo veiksmingumą. Vertinimas atliekamas remiantis J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky teoriniu pagrindu. Šie autoriai knygoje „Įgyvendinimas“ (angl. „Implementation“) viešosios politikos įgyvendinimą siūlė vertinti pagal veiksmingumo kriterijų. Pasak teorijos autorių, viešoji politika yra veiksmingai įgyvendinta tuomet, kai patenkintos šios sąlygos:

1. Aiškūs politikos tikslai ir prioritetai;
2. Tinkamos įgyvendinimo priemonės;
3. Tinkama teisinė – institucinė įgyvendinimo struktūra, t.y. įgyvendinime dalyvaujančių veikėjų grandinė bei jų motyvacija, kvalifikacija ir administraciniai gebėjimai;
4. Pakankami finansiniai ir laiko ištekliai;
5. Palankus interesų grupių požiūris;

6. Politinės, ekonominės ir socialinės aplinkos stabilumas.⁵

Atsižvelgiant į J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky nustatytas viešosios politikos veiksmingo įgyvendinimo sąlygas, šio **tyrimo problema** formuluojama taip: kokią įtaką *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo veiksmingumui turi iš anksto nustatyti viešosios politikos tikslai ir prioritetai, parinktos įgyvendinimo priemonės, teisinė – institucinė įgyvendinimo struktūra, įgyvendinimui skirti finansiniai ir laiko ištekliai, interesų grupių požiūris bei politinės, ekonominės ir socialinės aplinkos pokyčiai?

Tyrimo objektu yra laikomas *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo veiksmingumas. **Tyrimo dalyku** – kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi viešosios politikos įgyvendinimo vertinimas Lietuvoje.

Atitinkamai pagrindinis tyrimo **priklausomas kintamasis** yra *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo veiksmingumas; **nepriklausomi kintamieji** – viešosios politikos tikslai ir prioritetai; įgyvendinimo priemonės; teisinė – institucinė įgyvendinimo struktūra; finansiniai ir laiko ištekliai; interesų grupių įtaka; politinės, ekonominės ir socialinės aplinkos pokyčiai.

Siekiant pagrindinio tyrimo tikslo, darbe keliami šie **uždaviniai**:

1. Naudojant statistinių duomenų analizę atskleisti vaikų skurdo ir socialinės atskirties probleminę situaciją Europos Sąjungoje ir Lietuvoje;
2. Išanalizuoti kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi temos ištirtumo lygį Europos Sąjungoje ir Lietuvoje;
3. Paaiškinti, kaip pasireiškia Europos Sąjungos įtaka valstybėse narėse vykdomoms nacionalinėms kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi viešosioms politikoms;
4. Pateikti Europos Sąjungos ir Lietuvos vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politikų bei su jomis susijusių dokumentų apžvalgą;
5. Aptarti teorinį pagrindą viešosios politikos įgyvendinimo vertinimui atlikti;

⁵ Pressman J. L., Wildavsky A. B., *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland : or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley: University of California Press, 1984, P. 137 – 213.

PASTABA. Panašų empirinio tyrimo modelį, kildinamą iš J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky teorijos, R. Vilpišauskas ir V. Nakrošis taiko savo studijoje „Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka“ (2003). Kadangi autorių tiriama Lietuvos viešosios politikos programų įgyvendinimo atvejai, šiame darbe R. Vilpišausko ir V. Nakrošio studija yra laikoma pavyzdine. Tačiau atkreiptinas dėmesys į tai, kad R. Vilpišausko ir V. Nakrošio knygoje nėra nagrinėjamas nei vienas socialinės, konkrečiai vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo, viešosios politikos įgyvendinimo atvejis.

6. Įvertinti *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimą pagal teorinėje dalyje aptartą veiksmingumo vertinimo kriterijų.

Tyrimo hipotezė: kuo aiškesni viešosios politikos tikslai ir prioritetai; kuo tinkamesnės įgyvendinimo priemonės; kuo tinkamesnė teisinė – institucinė įgyvendinimo struktūra; kuo didesni įgyvendinimui skirti finansiniai bei laiko ištekliai; kuo mažesnis interesų grupių priešinimasis; kuo stabilesnė ekonominė, politinė bei socialinė aplinka, tuo didesnė *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* veiksmingo įgyvendinimo tikimybė.

Tyrimo metodai. Užsibrėžtam tyrimo tikslui pasiekti ir išvardintiems uždaviniams įvykdyti naudojami šie empiriniai tyrimo metodai: statistinių duomenų bei mokslinės literatūros analizė; dokumentų analizės metodu nagrinėjami du svarbiausi šiam darbui dokumentai: Europos Sąjungos lygmeniu – *Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 1098/2008/EB 2008 m. spalio 22 d. dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.)*; Lietuvos nacionaliniu lygmeniu – *Lietuvos Nacionalinė 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa*. Empiriniam tyrimui atlikti naudojamas ekspertų interviu tyrimo metodas. Šio tyrimo metu surinktiems duomenims analizuoti naudojamas turinio (*kontent*) analizės tyrimo metodas.

Šį darbą sudaro penkios dalys. Pirmojoje dalyje apibrėžiamos svarbiausios tyrime naudojamos sąvokos, analizuojami vaikų skurdo rizikos statistiniai rodikliai Europos Sąjungoje ir Lietuvoje, pateikiama kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi temos ištirtumo analizė. Antroje dalyje analizuojamas ES politinio veikimo mechanizmas bei jo įtaka Lietuvoje vykdomai vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politikai, taip pat pateikiama ES bei Lietuvos kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi viešosios politikos raida, nagrinėjami svarbiausi su ja susiję dokumentai. Ypatingas dėmesys skiriamas *Europos Parlamento ir Tarybos sprendimo Nr. 1098/2008/EB 2008 m. spalio 22 d. dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.)* bei *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* analizei. Trečioje darbo dalyje aptariama J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky viešosios politikos įgyvendinimo veiksmingumo vertinimo teorija. Ketvirtoje dalyje pristatomas metodologinis empirinio tyrimo pagrindas. Penktoje darbo dalyje atliekamas *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo veiksmingumo vertinimo tyrimas. Aptariami tyrimo rezultatai bei pateikiamos rekomendacijos.

1. VAIKŲ SKURDAS IR SOCIALINĖ ATSKIRTIS EUROPOS SĄJUNGOJE IR LIETUVOJE

Pirmoje darbo dalyje yra supažindinama su vaikų skurdo ir socialinės atskirties problema Europos Sąjungoje ir Lietuvoje. Iš pradžių yra pateikiamos svarbiausios vaikų skurdo ir socialinės atskirties sąvokos; toliau analizuojami vaikų skurdo statistiniai rodikliai Europos Sąjungoje bei Lietuvoje. Statistinių duomenų analizei naudojami Lietuvos Respublikos Statistikos departamento ir ES statistikos tarnybos Eurostato duomenys. Galiausiai pateikiama kovos su vaikų skurdu temos iširtumo Europos Sąjungoje ir Lietuvoje analizė – vertinami ir lyginami ankščiau atliktų šios tematikos tyrimų rezultatai bei išvados.

1. 1. Sąvokos

Darbe naudojamos skurdo ir socialinės atskirties sąvokos. Skurdo sąvoką Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas apibrėžia taip: „šiuolaikinis skurdas reiškia ne tik nepakankamas pajamas – jis gali pasireikšti kaip ribotos ar nesančios galimybės pasinaudoti sveikatos priežiūros ar švietimo paslaugomis, tai ir pavojinga aplinka, nuolatinė diskriminacija, priešiškus ir socialinė atskirtis. Vien darbas (jei tai nėra kokybiška darbo vieta) nebegali veiksmingai apsaugoti nuo skurdo.“⁶

Europos Sąjungoje pagal vienodą metodiką skaičiuojamus santykinio skurdo rodiklius sutarta vadinti skurdo rizikos rodikliais. Skurdo rizikos riba apskaičiuojama kaip 60 proc. ekvivalentinių piniginių disponuojamųjų pajamų medianos. Aiškinant skurdo rizikos rodiklius gali būti naudojami ir tokie faktoriai, kaip nedarbo lygis, būsto sąlygos, vaikų mokyklos nelankymo rodikliai, galimybė naudotis viešosiomis paslaugomis, pavyzdžiui, sveikatos priežiūros, švietimo ir pan.⁷

Kita svarbi sąvoka – socialinė atskirtis – apibūdinama kaip tam tikrų narių išskyrimas iš visuomenės dėl jų gyvenimo būdo, neatitinkančio visuomenės nuostatų, ar dėl nesugebėjimo

⁶ *Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl integruojamojo ugdymo – kovos su skurdu ir socialine atskirtimi priemonės (tiriamoji nuomonė)*, 2011/C 18/04, 2011 01 19, < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:018:0018:0023:LT:PDF> >, [Žiūrėta 2011 04 30].

⁷ The European Social Fund, *A cornerstone in the fight against poverty and social exclusion*, <<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4994&langId=en>>, [Žiūrėta 2011 04 25].

palaikyti įprastos socialinės sąveikos, neturint tam reikalingų įgūdžių, materialinių išteklių, išsilavinimo, ar dėl diskriminacijos.⁸

Kalbant apie vaikų skurdo ir socialinės atskirties terminus, jiems pritaikomos prieš tai aptartos skurdo ir socialinės atskirties sąvokos. Tiksliau, vaikų skurdas ir socialinė atskirtis – tai tokia padėtis, kai vaikai auga skurde, socialinės atskirties sąlygomis. Žemiau skurdo ribos gyvenantys vaikai patiria ypač didelę riziką patekti į „skurdo ratą“⁹, kur įsitvirtinusi skurdo problema nėra sprendžiama ir keliauja iš kartos į kartą. Vaikų skurdas ir socialinė atskirtis turi lemiamos įtakos tokių reiškinių, kaip nelygios galimybės naudotis viešosiomis valstybės paslaugomis (išsilavinimas, sveikatos priežiūra ir pan.), diskriminacija, atsiradimui ir vystymuisi. Vaikai, augę skurde ir socialinėje atskirtyje, dažniausiai nesugeba realizuoti savo potencialo, yra silpnesnės sveikatos, patiria sutrikusį asmenybės vystymąsi, neįgyja reikiamo išsilavinimo, jiems sunkiau integruotis į visuomenę.¹⁰

Skaičiuojant statistinius vaikų skurdo rizikos rodiklius, pagal Lietuvos Respublikos Statistikos departamentą, vaikais laikomi visi asmenys nuo 0 iki 17 metų amžiaus bei 18–24 metų amžiaus asmenys, kurie yra ekonomiškai neaktyvūs (nedirbantys ir aktyviai neieškantys darbo), gyvenantys su bent vienu iš tėvų (ar jiems prilygintų asmenų).¹¹

Kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi bei vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politikos sąvokos šiame darbe vartojamos sinonimiškai. Pastarieji terminai reiškia socialinės politikos sritį, vykdomą vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo kryptimi Europos Sąjungos valstybėse narėse. Pagal 1994 m. Europos Komisijos „Baltąją Knygą“, kova su vaikų skurdu yra priskirta prie bendrosios ES socialinės politikos.¹²

1.2. Vaikų skurdo statistiniai rodikliai Europos Sąjungoje

Šioje darbo dalyje, naudojant statistinių duomenų analizę, atskleidžiama vaikų skurdo ir socialinės atskirties probleminė situacija Europos Sąjungoje ir Lietuvoje. Pirmiausiai nagrinėjami

⁸ Eurostat, A statistical portrait of the European Union 2010, *Combating poverty and social exclusion*, < http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF >, [Žiūrėta 2011 10 26].

⁹ Eurostat, A statistical portrait of the European Union 2010, *Combating poverty and social exclusion*, P. 8, < http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF >, [Žiūrėta 2011 10 26].

¹⁰ Ten pat, P. 8.

¹¹ LR Statistikos departamentas, *Skurdo rizikos rodikliai*, < <http://www.stat.gov.lt/lt/faq/view/?id=888> >, [Žiūrėta 2011 05 03].

¹² Commission of the European Communities, A White Paper, *European Social Policy – A Way Forward for the Union*, Brussels, 27.07.1994, < http://aei.pitt.edu/1118/1/social_policy_white_paper_COM_94_333_A.pdf >, [Žiūrėta 2011 04 23].

svarbiausi su vaikų skurdu susiję statistiniai rodikliai Europos Sąjungoje: vaikų skurdo rizikos lygis; namų ūkių, auginančių vaikus, skurdo rizikos lygis bei vaikų, augančių bedarbių asmenų namų ūkiuose, skaičius. Taip pat šioje dalyje lyginami vaikų ir visos populiacijos skurdo rizikos lygio rodikliai. Išvardintų vaikų skurdo statistinių rodiklių įvertiniai, pasak vaikų skurdo tyrėjų J. Bradshaw, P. Hoelscher, D. Richardson, padeda išsamiau atskleisti vaikų skurdo ir socialinės atskirties problematiką ES valstybėse narėse.¹³ Siekiant aiškumo, pateikiamos grafinės diagramos bei lentelė, lyginanti visų ES šalių skurdo rizikos lygio rodiklius namų ūkiuose, auginančiuose vaikus.

Europos Sąjungos statistikos tarnybos Eurostato duomenimis 2008 m. apie 17 proc. Europos Sąjungos valstybių narių gyventojų gyveno žemiau skurdo ribos. Daugiausiai skurstančiųjų buvo Latvijoje (26 proc.), Rumunijoje (23 proc.), Bulgarijoje (21 proc.), Graikijoje, Ispanijoje ir Lietuvoje (po 20 proc.). Santykinai mažiausiai skurstančiųjų gyveno Čekijos Respublikoje (9 proc.), Olandijoje ir Slovakijoje (po 11 proc.). Estijoje šis rodiklis siekė 19 proc. gyventojų (žr. 1 pav.).¹⁴

¹³ By Hoelscher P., *A thematic study using transnational comparisons to analyse and identify what combination of policy responses are most successful in preventing and reducing high levels of child poverty, Final report*, Germany: University of Dortmund, 2004; <

http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/child_poverty_study_en.pdf >, [Žiūrėta 2011 03 08].

Bradshaw J., Richardson D., *An Index of Child Well-Being in Europe*, 2009, <

http://www.equitychildhealth.org/PDFs%20DOCs%20and%20PPTs/An_Index_of_Child_Well-Being_in_Europe.pdf >, [Žiūrėta 2011 03 06].

Bradshaw J., Hoelscher P., Richardson D., *An Index of Child Well-being in the European Union*, Social Indicators Research, 2006, <

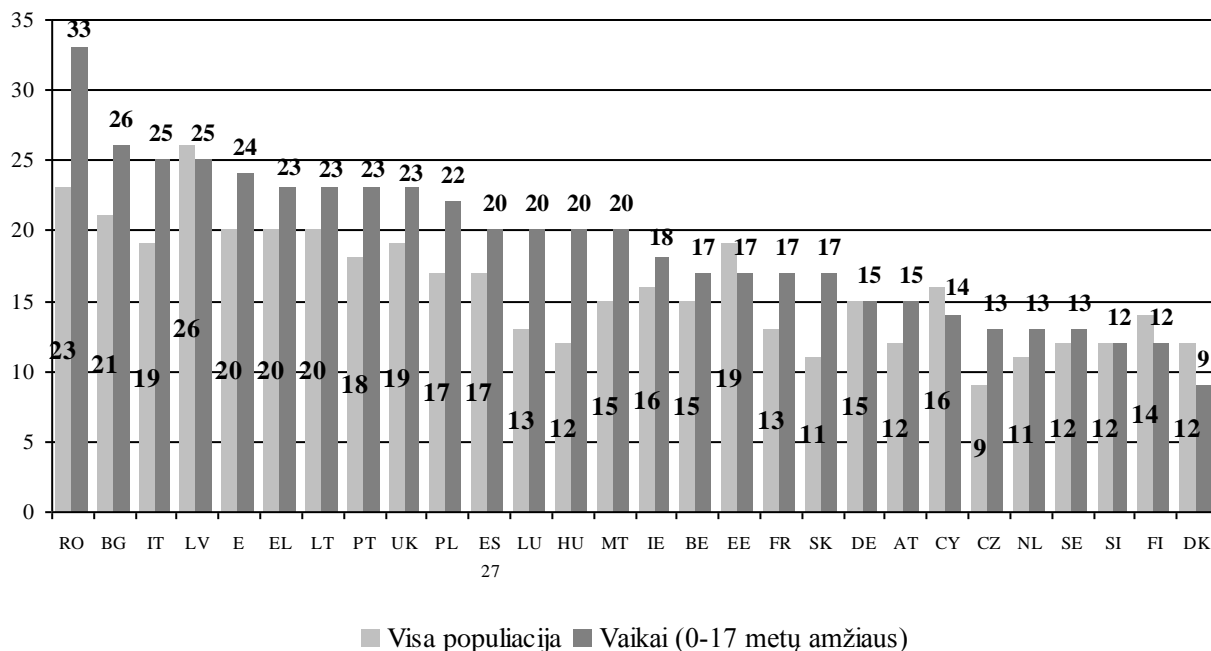
<http://springerlink.metapress.com/content/f3642p2x00hn5h01/?p=c2bb8379bdd64df8bcc101ac93ecce0f&pi=1> >, [Žiūrėta 2011 03 04].

The Social Protection Committee, *Child Poverty and Well-Being in the EU: Current status and way forward*, Unit E.2, 2008, < <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2049&langId=en> >, [Žiūrėta 2011 03 23].

¹⁴ Eurostat, *Living conditions in 2008*, Newsrelease 10/2010, 2010 01 18, <

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-18012010-AP/EN/3-18012010-AP-EN.PDF >, [Žiūrėta 2011 04 30].

1 pav. Skurdo rizikos lygis Europos Sąjungoje (proc.), 2008 m.



Šaltinis: Eurostat, < http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-18012010-AP/EN/3-18012010-AP-EN.PDF >, [Žiūrėta 2011 04 30].

Pastebėtina, jog daugumoje ES valstybių narių 2008 m. vaikai buvo didesnėje skurdo rizikoje nei likusi visuomenės dalis. Bendras visos ES populiacijos skurdo rizikos lygis 2008 m. siekė 17 proc., tuo tarpu vaikų (0-17 metų amžiaus) skurdo rizikos lygis buvo 20 proc. (žr.1 pav.) Didžiausi vaikų skurdo rizikos rodikliai buvo užfiksuoti Rumunijoje (33 proc.), Bulgarijoje (26 proc.), Italijoje ir Latvijoje (po 25 proc.); mažiausi – Danijoje (9 proc.), Slovėnijoje ir Suomijoje (po 12 proc.).¹⁵

Nagrinėjant vaikų skurdo rizikos rodiklius svarbu atsižvelgti ir į šeimos, kurioje auga vaikai, sudėtį. 1 Lentelėje pateikti Europos Sąjungos skurdo rizikos lygio rodikliai pagal namų ūkių, auginančių vaikus, tipą. Iš Eurostato skelbiamų duomenų matyti, jog skurdas 2007 metais mažiausiai grėsė tiems vaikams, kurie augo namų ūkiuose su trimis ar daugiau suaugusių asmenų. Skurdo rizikos lygis šio tipo namų ūkiuose siekė 10 proc. Mažesniu skurdo rizikos lygiu taip pat pasižymėjo ir tie namų ūkiai, kuriuose du suaugę asmenys augino du vaikus – bendras ES rodiklis 14 proc.¹⁶

¹⁵ Eurostat, *Living conditions in 2008*, Newsrelease 10/2010, 2010 01 18, < http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-18012010-AP/EN/3-18012010-AP-EN.PDF >, [Žiūrėta 2011 04 30].

¹⁶ Eurostat, *A statistical portrait of the European Union 2010, Combating poverty and social exclusion*, < http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF >, [Žiūrėta 2011 05 01], P. 43.

Taip pat iš 1 lentelės duomenų matyti, jog didžiausią skurdo rizikos grėsmę patyrė tie namų ūkiai, kuriuose vienas suaugęs asmuo augino vieną ar kelis vaikus, ir, kuriuose du suaugę asmenys augino tris ir daugiau vaikų. Tokiuose namų ūkiuose skurdo rizikos lygio rodikliai atitinkamai buvo 34 ir 25 proc. Pastebėtina, kad namų ūkių su vienu suaugusiu asmeniu, auginančiu vieną ar daugiau vaikų, skurdo rizikos lygis buvo beveik perpus didesnis nei apskritai visų namų ūkių, auginančių vaikus (34 ir 18 proc. atitinkamai).¹⁷ Tokie statistiniai duomenys leidžia padaryti išvadą, kad labiausiai skurdas gresia tiems vaikams, kurie auga daugiavaikėse šeimose arba juos augina tik vienas iš tėvų.

1 lentelė. ES skurdo rizikos lygis namų ūkiuose, auginančiuose vaikus (proc.), 2007 m.

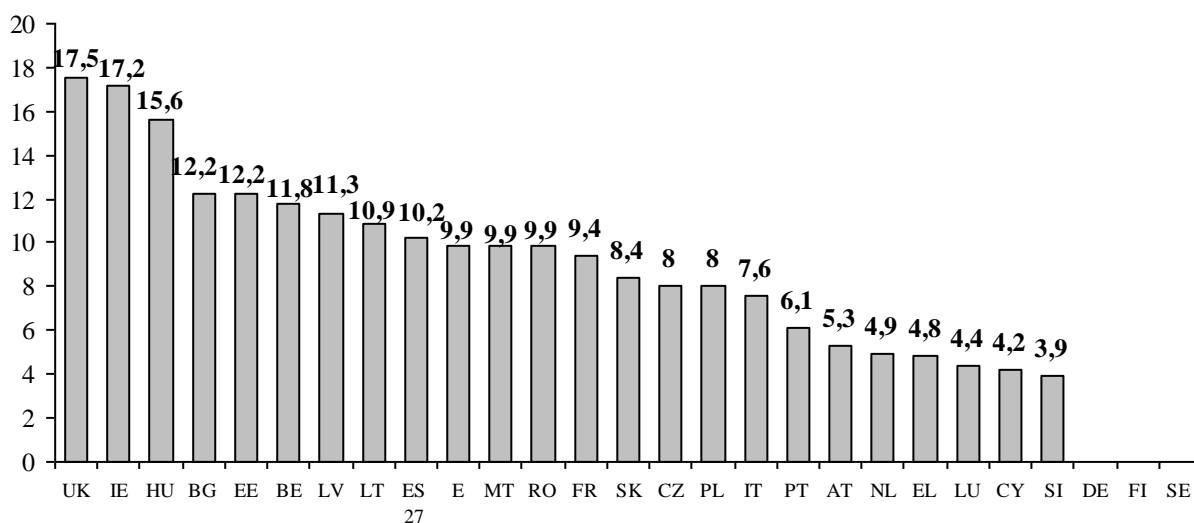
	Vienas suaugęs asmuo su vienu ar daugiau vaikų	Du suaugę asmenys su dviem vaikais	Du suaugę asmenys su trim ir daugiau vaikų	Trys ar daugiau suaugusių asmenų su vaikais	Namų ūkiai su vaikais
ES 27	34	14	25	10	18
BE	36	8	18	6	15
BG	30	22	71	10	25
CZ	37	8	29	2	13
DK	17	4	15	3	8
DE	34	8	12	9	12
EE	44	12	21	8	16
IE	40	10	20	8	17
EL	34	22	30	15	23
E	34	22	37	12	21
FR	27	10	18	10	15
IT	31	23	41	11	23
CY	33	9	16	7	10
LV	34	16	46	10	18
LT	42	13	38	7	18
LU	45	14	25	6	17
HU	29	14	28	4	16
MT	54	15	24	4	15
NL	30	5	29	7	11
AT	32	11	29	4	12
PL	32	20	36	10	21
PT	34	17	43	9	18
RO	42	22	55	17	27
SI	29	7	15	6	9
SK	26	12	26	4	14
FI	22	5	13	6	10
SE	24	5	13	5	10
UK	44	13	31	11	19

Šaltinis: Eurostat, 43 P. < http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF >, [Žiūrėta 2011 05 01].

¹⁷ Eurostat, A statistical portrait of the European Union 2010, *Combating poverty and social exclusion*, < http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF >, [Žiūrėta 2011 05 01], P. 43.

Kitas svarbus faktorius, turintis įtakos vaikų skurdo rizikos lygiui, yra tėvų padėtis darbo rinkoje. Tyrėjų pripažįstama, jog tėvų nedarbas (jei nedirbama ilgiau nei keturias savaites) turi neigiamos įtakos dabartinėms ir ateities vaikų gyvenimo sąlygoms, skatina skurdo atsiradimą arba gilina susidariusią skurdžių namų ūkio padėtį.¹⁸ 2009 m. Europos Sąjungoje kas dešimtas vaikas (10,2 proc.) gyveno namų ūkiuose, kuriuose nei vienas iš suaugusių asmenų nedirbo. Daugiausiai bedarbių tėvų vaikų tais pačiais metais augo Jungtinėje Karalystėje (17,5 proc.), Airijoje (17,2) bei Vengrijoje (15,6 proc.) (žr. 2 pav.)

2 pav. Vaikai, gyvenantys bedarbių šeimose (proc.), 2009m.



□ Vaikai, gyvenantys bedarbių šeimose (proc.)

Šaltinis: Eurostat, < http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF >, [Žiūrėta 2011 05 01].

Pastaba: 2009 m. Danija, Suomija ir Švedija nėra pateikusios duomenų, kiek vaikų gyvena namų ūkiuose, kuriuose nedirba nei vienas suaugęs asmuo.

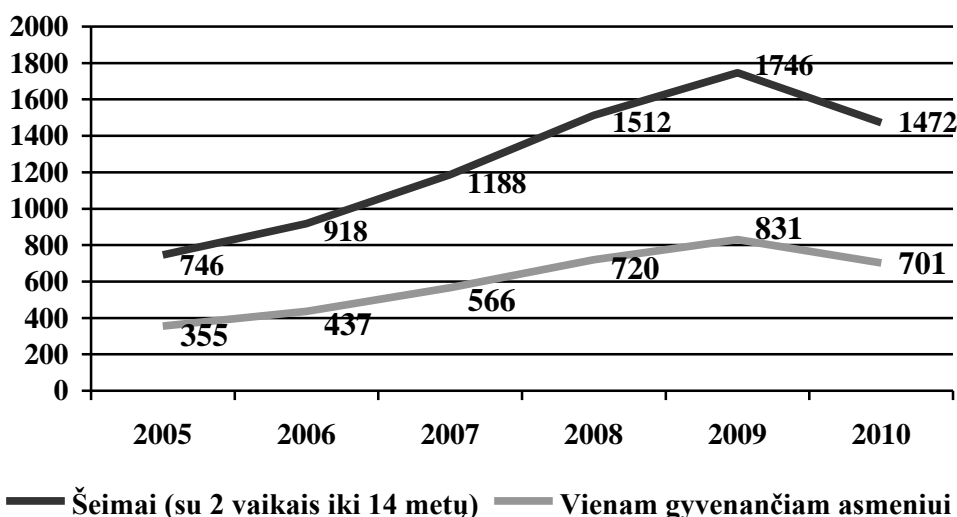
1.3. Vaikų skurdo statistiniai rodikliai Lietuvoje

Šioje darbo dalyje analizuojami vaikų skurdo statistiniai rodikliai Lietuvoje. Pirmiausiai aptariama skurdo rizikos ribos kaita šalyje. LR Statistikos departamentas skurdo rizikos ribą skaičiuoja kaip sąlyginį pajamų dydį, už kurį mažesnes disponuojamąsias pajamas gaunantys namų

¹⁸ Eurostat, A statistical portrait of the European Union 2010, *Combating poverty and social exclusion*, < http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF >, >, [Žiūrėta 2011 05 01], P. 48.

ūkiai priskiriami prie skurstančiųjų.¹⁹ Skurdo rizikos riba šeimai su dviem vaikais iki 14 m. nuo 2005 iki 2009 m. metų padidėjo 1 tūkstančiu litų. Kita vertus, 2010 m. šis rodiklis sumažėjo iki 1472 Lt. Tokia pati kaitos tendencija matoma ir skurdo rizikos ribos vienam gyvenančiam asmeniui rodiklio duomenyse – iki 2009 m. didėjęs, 2010-aisiais šis rodiklis staiga sumažėjo iki 701 lito (3 pav.). Nors skurdo rizikos ribos rodiklio interpretavimas labiau atspindi šalies gyvenimo lygio smukimą 2010-ais metais, tačiau yra svarbus ir vertinant vaikų skurdą, kuriam toks nuosmukis taip pat turėjo neigiamos įtakos.

3 pav. Skurdo rizikos riba Lietuvoje (litas) 2005-2010 m.



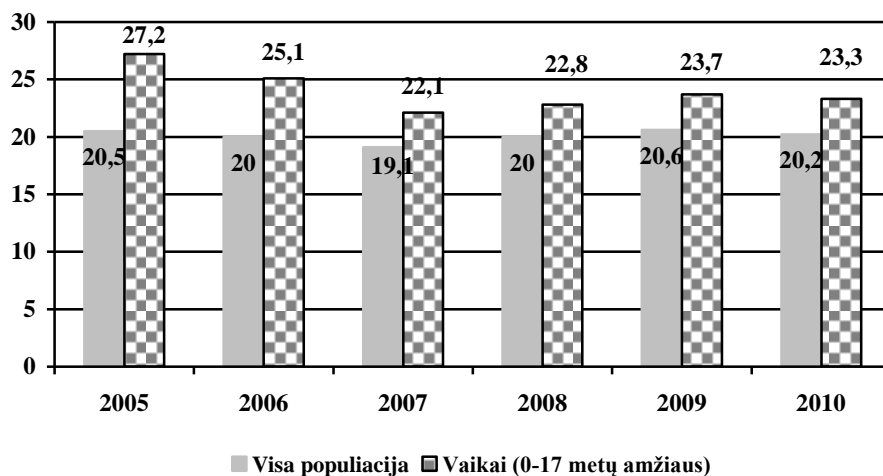
Šaltinis: LR Statistikos departamentas, <
<http://db1.stat.gov.lt/statbank/selectvarval/saveselections.asp?MainTable=M3080301&PLanguage=0&TableStyle=&Buttons=&PXSid=14811&IQY=&TC=&ST=ST&rvar0=&rvar1=&rvar2=&rvar3=&rvar4=&rvar5=&rvar6=&rvar7=&rvar8=&rvar9=&rvar10=&rvar11=&rvar12=&rvar13=&rvar14=>>, [Žiūrėta 2011 11 29].

Skurdo rizikos lygis Lietuvoje per paskutiniuosius šešerius metus kito nežymiai, tačiau pastebimas šio rodiklio didėjimas nuo 2007 iki 2009 metų – bendras skurdo rizikos lygis šalyje išaugo 1,5 procentinėmis dalimis ir 2009-aisiais siekė 20,6 proc. Nors 2010 m. šis rodiklis sumažėjo iki 20,2 proc., tačiau pokytis nežymus. Pastebėtina, kad Lietuvoje, kaip ir daugelyje ES valstybių narių, vaikų skurdo rizikos lygis viršija visos populiacijos skurdo rizikos lygį. Ši tendencija Lietuvoje nesikeičia nuo 2005 m. Taip pat nuo 2007-ųjų metų pastebimas vaikų skurdo rizikos lygio didėjimas - nuo 22,1 proc. iki 23,7 proc. 2009 metais. Kaip ir bendras populiacijos, taip ir vaikų skurdo rizikos lygis 2010-ais metais nežymiai sumažėjo iki 23,3 proc. (žr. 4 pav.)²⁰

¹⁹ LR Statistikos departamentas, *Skurdo rizikos rodikliai*, <
<http://www.stat.gov.lt/lt/faq/view/?id=888>>, [Žiūrėta 2011 06 21].

²⁰ LR Statistikos departamentas, *Skurdo rizikos lygis. Požymiai: amžius*, <
<http://db1.stat.gov.lt/statbank/selectvarval/saveselections.asp?MainTable=M3080303&PLanguage=0&TableStyle=&Bu>

4 pav. Skurdo rizikos lygis Lietuvoje (proc.), 2005 – 2010 m.



Šaltinis: LR Statistikos departamentas, <http://db1.stat.gov.lt/statbank/selectvarval/saveselections.asp?MainTable=M3080303&PLanguage=0&TableStyle=&Buttons=&PXSId=14795&IQY=&TC=&ST=ST&rvar0=&rvar1=&rvar2=&rvar3=&rvar4=&rvar5=&rvar6=&rvar7=&rvar8=&rvar9=&rvar10=&rvar11=&rvar12=&rvar13=&rvar14=> >, [Žiūrėta 2011 11 29].

Siejant vaikų skurdo rizikos lygį su namų ūkio tipu, pastebėtina, kad Lietuvoje su didžiausia skurdo rizikos grėsme susiduria daugiavaikės šeimos, auginančios tris ar daugiau vaikų. Šis rodiklis per šešeris metus išliko didžiausias tarp kitų namų ūkio tipų rodiklių ir nuo 2005 iki 2010 m. padidėjo 2,5 procentinėm dalim.²¹ (žr. 5 pav.) Antroje vietoje pagal didžiausią skurdo rizikos lygį yra vieno suaugusio asmens su vienu ar daugiau vaikų namų ūkiai, kurių skurdo rizikos lygio rodiklis per pastaruosius šešerius metus taip pat padidėjo ir 2010-ais metais siekė 59,8 proc.²² (žr. 5 pav.)

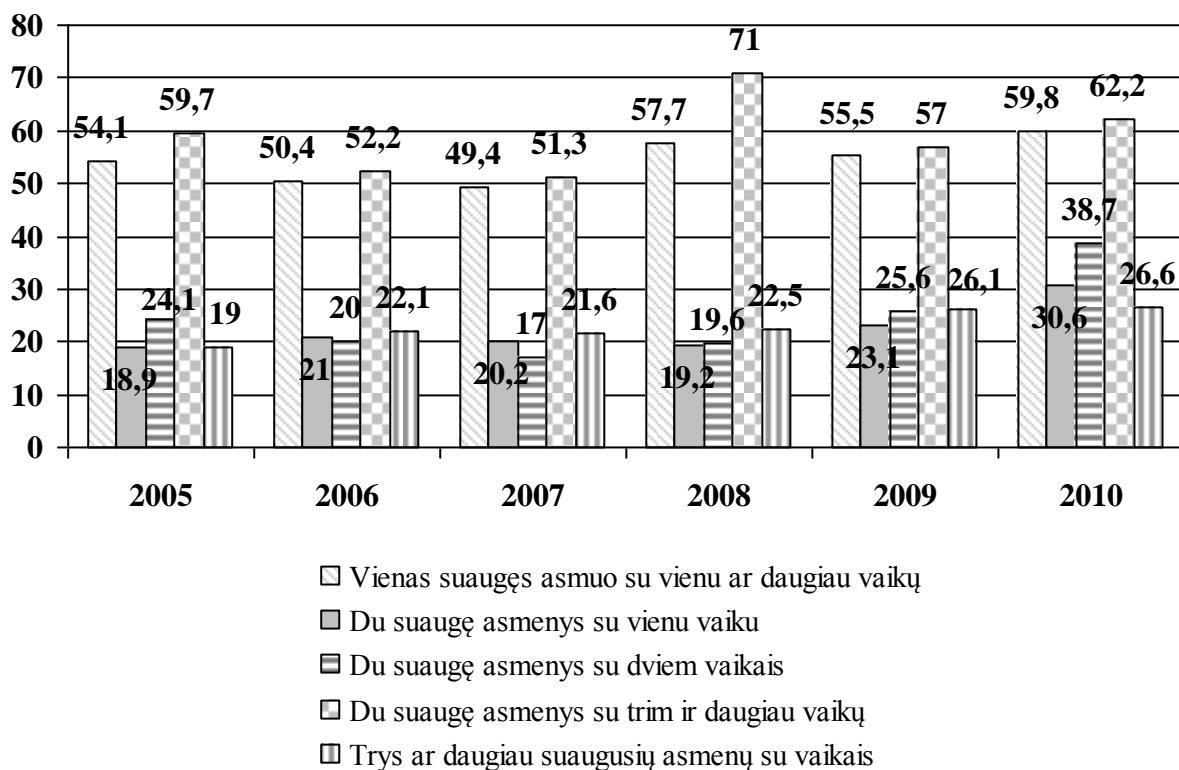
5 Paveikslėlyje matyti, kad Lietuvoje, kaip ir likusiose ES valstybėse narėse (žr. 1 lent.) žemiausi skurdo rizikos lygio rodikliai yra tuose namų ūkiuose, kuriuose trys ar daugiau suaugusių asmenų augina vaikus, kuriuose du suaugusieji augina du vaikus bei kuriuose du suaugę asmenys augina vieną vaiką. 2010 m. šie rodikliai siekė 26,6 proc., 38,7 proc. bei 30,6 proc. atitinkamai. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad 2010-aisiais padidėjo absoliučiai visų namų ūkių tipų skurdo rizikos lygio rodikliai.

<http://www.stat.gov.lt/uploads/docs/NamuUkiuA%20augVaikusGyvLygis.xls> >, [Žiūrėta 2011 05 01].

²¹ LR Statistikos departamentas, *Skurdo rizikos lygis namų ūkiuose, auginančiuose vaikus*, <<http://www.stat.gov.lt/uploads/docs/NamuUkiuA%20augVaikusGyvLygis.xls>>, [Žiūrėta 2011 05 01].

²² LR Statistikos departamentas, *Skurdo rizikos lygis namų ūkiuose, auginančiuose vaikus*, <<http://www.stat.gov.lt/uploads/docs/NamuUkiuA%20augVaikusGyvLygis.xls>>, [Žiūrėta 2011 05 01].

5 pav. Skurdo rizikos lygis namų ūkiuose, auginančiuose vaikus, Lietuvoje (proc.), 2005-2010 m.



Šaltinis: LR Statistikos departamentas, < <http://www.stat.gov.lt/uploads/docs/NamuUkiuA%20augVaikusGyvLygis.xls> >, [Žiūrėta 2011 11 29].

Kaip jau minėta, dar vienas svarbus veiksnys, turintis įtakos vaikų skurdo rizikos lygio rodikliams, yra vaikus auginančių suaugusių asmenų vieta darbo rinkoje. Kaip matyti iš 2 pav. (žr. 1.2. sk. „Vaikų skurdo statistiniai rodikliai Europos Sąjungoje“), Lietuva iš ES šalių išsiskiria vienu aukščiausių vaikų, augančių bedarbių šeimose, skaičiumi (10,9 proc.). Šis šalies rodiklis 2009 m. buvo didesnis už bendrą ES vaikų, augančių nedirbančių asmenų namų ūkiuose, skaičių (10,2 proc.).²³

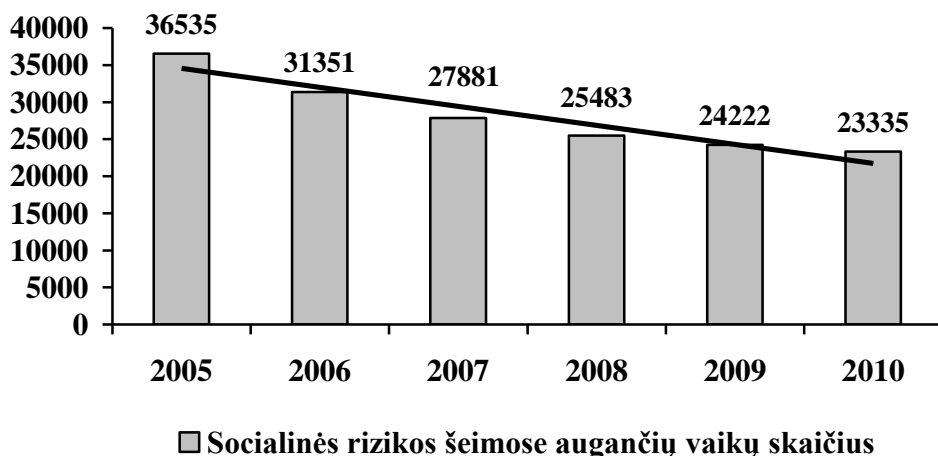
Kitas svarbus faktorius, turintis įtakos vaikų skurdo rizikos lygiui, yra vaiko augimas socialinės rizikos šeimoje, kurioje, vaikui patiriant materialinį nepriteklių, padidėja tikimybė patekti į vadinamąjį „skurdo ratą“.²⁴ Pastebėtina, kad vaikų, augančių socialinės rizikos šeimose, skaičius nuo 2005 m. Lietuvoje sumažėjo. (žr. 6 pav.) Kita vertus, tokiam sumažėjimui įtakos galėjo turėti ne tik valstybės vykdoma socialinės paramos politika, bet ir demografiniai bei kiti šalies pokyčiai. Siekiant išsiaiškinti tiksliai šio rodiklio mažėjimo priežastis, reikėtų atlikti atskirą tyrimą. Šiuo

²³ Eurostat, A statistical portrait of the European Union 2010, *Combating poverty and social exclusion*, < http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF >, [Žiūrėta 2011 05 01], P. 48.

²⁴ Ten pat, P. 8.

atveju 2010-ais metais vaikų, gyvenusių socialinės rizikos šeimose, skaičius, viršijantis 23 tūkst., laikomas nepriimtinais dideliu.²⁵

6 pav. Socialinės rizikos šeimose augančių vaikų skaičius Lietuvoje (vnt.), 2005 – 2010m.



Šaltinis: LR Statistikos departamentas, < <http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=1878> >, [Žiūrėta 2011 11 29].

Taip pat skurdą ir socialinę atskirtį patiria tėvų globos netekę vaikai. 2008 m. Lietuvoje tėvų globos neteko 2684 vaikai, tais pačiais metais šalyje iš viso gyveno 12,3 tūkst. šiai socialinės rizikos kategorijai priskiriamų vaikų t.y. 2 proc. visų šalies vaikų.²⁶ Tačiau pastaraisiais metais vaikų, netenkančių tėvų globos, skaičius nežymiai sumažėjo ir 2010-aisiais siekė 2145 vaikus.²⁷

Apibendrinant Europos Sąjungos ir Lietuvos vaikų skurdo rizikos rodiklių analizę, galima padaryti išvadą, kad bendri 27 Europos Sąjungos šalių, tame tarpe ir Lietuvos, vaikų skurdo rizikos statistiniai rodikliai yra itin aukšti. 2008 metais Europos Sąjungoje skurdo kas penktas vaikas (20 proc.), Lietuvoje šis skaičius buvo dar didesnis – 23,7 proc. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad vaikų skurdo rizikos rodikliai viršijo visos populiacijos skurdo rizikos rodiklius, o Lietuvoje tokia padėtis išliko nepakitusi nuo 2005 m. Taip pat pastebėta, kad didžiausiais vaikų skurdo rizikos lygio rodikliais tiek ES, tiek Lietuvoje pasižymi tie namų ūkiai, kuriuose dviejų suaugusių asmenų auginami trys ar daugiau vaikų, ir kuriuose vienas suaugęs asmuo augina vieną ar daugiau vaikų. Dideli išlieka bedarbių bei socialinės rizikos šeimose gyvenančių, taip pat tėvų globos netenkančių vaikų skaičiai. Nors Lietuvoje, palyginus su pastaraisiais metais, 2010-aisiais paskutiniai du

²⁵ LR Statistikos departamentas, *Socialinės rizikos šeimose augančių vaikų skaičius*, < <http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=1878> >, [Žiūrėta 2011 11 29].

²⁶ *Nacionalinė 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa*, patvirtinta Lietuvos Respublikos socialinės ir darbo ministro 2009 m. liepos 1 d. įsakymu Nr. A1-431, < <http://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=3721&langId=lt> >, [Žiūrėta 2011 04 29].

²⁷ LR Statistikos departamentas, *Netekę tėvų globos vaikai. Požymiai: amžius ir metai*, < <http://db1.stat.gov.lt/statbank/SelectVarVal/saveselections.asp> >, [Žiūrėta 2011 10 02].

rodikliai buvo nežymiai sumažėję, tačiau probleminė situacija vis tiek išlieka. Tokie statistinių duomenų analizės rezultatai leidžia teigti, kad nepaisant vaikų skurdo rizikos rodiklių nežymių svyravimų, nei Europos Sąjungoje, nei Lietuvoje dar nerastos ir nepritaikytos veiksmingos vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politinės priemonės.

1.4. Kovos su vaikų skurdu temos ištirtumas Europos Sąjungoje ir Lietuvoje

Šiame skyriuje pateikiama kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi temos ištirtumo Europos Sąjungoje ir Lietuvoje analizė. Nagrinėjami ir lyginami iki šiol atlikti užsienio ir lietuvių autorių tyrimai, kuriuose tirta vaikų skurdo problema bei kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi viešųjų politikų įgyvendinimas ES valstybėse narėse, tame tarpe ir Lietuvoje.

Nors vaikų skurdo mažinimo viešosios politikos įgyvendinimo tematika tyrimų atlikta palyginus nedaug, tačiau pastaraisiais metais daugėja tyrimų, kuriuose tyrimo objektu pasirenkamas vaikų skurdas, kaip socialinis reiškiny. Tokias tendencijas lemia kelios pagrindinės priežastys: pirma, mokslinių tyrimų rezultatais ir rekomendacijomis paremta efektyvi kova ir prevencija vaikų skurdo atsiradimui gali reikšmingai prisidėti prie bendrojo skurdo rizikos lygio mažinimo, nutraukiant skurdo perdavimo iš kartos į kartą cikliškumą; antra, vaikai priskiriami vienai iš pažeidžiamiausių visuomenės grupių, todėl vaikų skurdo mažinimas yra tapęs ne tik politine, bet ir moraline valstybių ir pilietinės visuomenės pareiga.²⁸

Vaikų skurdo ir socialinės atskirties problema pasauliniu mastu buvo nagrinėta K. E. Pickett ir R. G. Wilkinson (2007, naudojant kiekybinius tyrimo metodus ieškota statistinio ryšio tarp vaikų gerovės indekso ir vidutinių šeimos pajamų, socialinio statuso bei socialinės atskirties), UNICEF (2007, naudojant apklausos duomenų analizės metodą, 21 pasaulio šalys buvo suskirstytos pagal vaikų gerovės padėtį). Europos Sąjungos valstybėse narėse, tame tarpe ir Lietuvoje, ši problema tirta J. Bradshaw ir D. Richardson (2006; 2009), P. Hoelscher (2004; 2006), A. Poviliūno (2007); atlikti tyrimai Europos Komisijos (2008) bei Juntinių Tautų (2002; 2007) užsakymais.

Minėtus tyrimus galima priskirti vienai grupei, kurios bendras bruožas yra tai, kad vaikų skurdas ir socialinė atskirtis buvo nagrinėjami socialiniu aspektu, daugiausiai dėmesio skiriant vaikų skurdą sukeliančių ar skurdo atsiradimui įtakos turinčių veiksnių tyrimui. Daugumos šių tyrimų autoriai sutiko, jog vaikų skurdo rizikos lygiui įtakos turi šeimos, kurioje auga vaikas, tipas (jei tai šeima su vienu iš tėvų); tėvų padėtis darbo rinkoje (nedarbas arba mažai apmokamas, laikinas darbas); tėvų išsilavinimas (jei tėvai neturi aukštojo išsilavinimo); šeimos narių skaičius

²⁸ Europos Komisija, *Politinių priemonių vaikų skurdo problemoms spręsti teminis tyrimas*, 2008, <<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2042&langId=lt>>, [Žiūrėta 2011 03 23].

(daugiavaikės šeimos); vieno ar kelių šeimos narių neįgalumas arba priklausomybė nuo narkotikų, alkoholio; gyvenamoji vietovė (kaimo vietovės); vieno iš tėvų arba abiejų tėvų ekonominė emigracija.²⁹

Taip pat šiuose tyrimuose buvo pripažinta, kad vaikų skurdo problema apima ne tik valstybių socialinį, bet ir politinį lygmenis. Tose valstybėse, kuriose vaikų skurdo statistiniai rodikliai nemažėja arba kinta labai nežymiai, vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politika yra vykdoma nepakankamai efektyviai arba iš viso neefektyviai – viešosios politikos programos neturi reikšmingos įtakos vaikų skurdo rizikos rodiklių pokyčiams. Kita vertus, nors šiuose tyrimuose ir buvo vieningai pripažinta, kad kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi politika yra vykdoma neefektyviai, tačiau nebandyta ieškoti nesėkmingai vykdytos viešosios politikos priežasčių, neatliktas viešosios politikos įgyvendinimo ir rezultatų vertinimas.

Galima išskirti antrą grupę tyrimų, kuriuose į vaikų skurdo problemą buvo žiūrima per politinę prizmę. Vaikų skurdo mažinimas, kaip viešosios politikos įgyvendinimas, buvo nagrinėjamas P. Hoelscher (2004), S. B. Kamenman, M. Neuman, J. Waldfogel, J. Brooks-Gunn (2003) darbuose. Šiuose tyrimuose autoriai ieškojo optimalios viešosios politikos ar skirtingų sričių viešųjų politikų derinio, kuris galėtų turėti teigiamos reikšmingos įtakos vaikų skurdo mažėjimui ES šalyse. Šiose studijose vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimas buvo traktuojamas kaip multidimencinė politika, kurios sėkmingam įgyvendinimui turėtų būti derinamos skirtingų sričių viešosios politikos.

Pastebėtina, kad abiejų grupių tyrimuose padarytos panašios išvados – tose ES valstybėse narėse, kuriose nekintantys išlieka aukšti vaikų skurdo rizikos rodikliai vykdomos vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politikos yra neveiksmingos. Tačiau tokie rezultatai gauti ne remiantis politinių ar viešojo administravimo teorijų pagrindu, o interpretavus su vaikų skurdu susijusius statistinius duomenis bei išanalizavus politinių, socialinių, ekonominių bei institucinės

²⁹ By Hoelscher P., *A thematic study using transnational comparisons to analyse and identify what combination of policy responses are most successful in preventing and reducing high levels of child poverty, Final report*, Germany: University of Dortmund, 2004; <

http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/child_poverty_study_en.pdf >, [Žiūrėta 2011 03 08].

Poviliūnas A., *Kova su vaikų skurdu ir vaikų socialinės aprėpties skatinimas*, Nacionalinės politikos krypties tyrimas, Vilniaus Universitetas, 2007, < <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2007/reports/first-semester-2007/first-semester-reports-2007/lithuania-1-07-lt> >, [Žiūrėta 2011 03 31].

Bradshaw J., Richardson D., *An Index of Child Well-Being in Europe*, 2009, <

http://www.equitychildhealth.org/PDFs%20DOCs%20and%20PPTs/An_Index_of_Child_Well-Being_in_Europe.pdf >, [Žiūrėta 2011 03 06].

Bradshaw J., Hoelscher P., Richardson D., *An Index of Child Well-being in the European Union*, Social Indicators Research, 2006, <

<http://springerlink.metapress.com/content/f3642p2x00hn5h01/?p=c2bb8379bdd64df8bcc101ac93ecce0f&pi=1> >, [Žiūrėta 2011 03 04].

The Social Protection Committee, *Child Poverty and Well-Being in the EU: Current status and way forward*, Unit E.2, 2008, < <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2049&langId=en> >, [Žiūrėta 2011 03 23].

įgyvendinimo struktūros veiksnių įtaką vaikų skurdo rizikos lygiui šalyse (J. Bradshaw ir D. Richardson (2006, 2009); Europos Komisija (2008); Europos Komisija, Socialinės apsaugos komitetas (2008); P. Hoelscher (2004); Jungtinės Tautos (2002); S. B. Kamenman, M. Neuman, J. Waldfogel, J. Brooks-Gunn (2003); A. Poviliūnas (2007)). Pavyzdžiui, kaip politiniai veiksniai buvo nagrinėjami valstybių vykdomos nesėkmingos darbo rinkos, įdarbinimo politikos; netikslingi socialinių pašalpų išmokėjimai ir pan. Kaip ekonominiai-socialiniai veiksniai nagrinėtas nepakankamas vaiko teisių apsaugos srities finansavimas; ekonominės krizės įtaka socialinių išlaidų mažinimui, socialinių, švietimo, sveikatos apsaugos paslaugų brangimas ir kt. Kaip institucinės įgyvendinimo struktūros veiksniai analizuoti neveiksmingos įgyvendinimą administruojančių ir vykdančių institucijų reformos, žmogiškųjų išteklių bei kvalifikacijos stoka, teisės aktų nesuderinamumas su vaiko globos (rūpybos) teisės normomis, nepakankamas valstybės ir savivaldybių institucijų bendradarbiavimas su nevyriausybinėmis organizacijomis bei vietos bendruomene ir pan.³⁰

Viena vertus, nuodugnus ankstesniuose darbuose minėtų veiksnių įtakos nagrinėjimas garantuoja jų panaudojimo tokios tematikos tyrimuose validumą. Taip pat identifikuoti esminiai išorės įtakos šaltiniai, t.y. politinės, ekonominės, socialinės aplinkos poveikis vykdomos viešosios politikos rezultatams. Kita vertus, toks dėmesio sukonzentravimas ties išorės aplinka ir institucine įgyvendinimo struktūra savaime negarantuoja, kad atskleidžiami visi multidimenciniam vaikų skurdo reikšiniui įtakos turintys veiksniai. Taip pat pastebėtina, kad ankstesniuose tyrimuose neskirta dėmesio viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo proceso metu atsirandantiems faktoriams, tokiems kaip vaikų skurdo mažinimo programos rengimas, įgyvendinimo priemonių tinkamumas ir pan.

Apibendrinant, galima pastebėti, kad minėtose skirtingose studijose, nepriklausomai nuo to, ar vaikų skurdas tirtas kaip socialinis reiškinys ar kaip nesėkmingos kovos su skurdu ir socialine

³⁰ Bradshaw J., Richardson D., *An Index of Child Well-Being in Europe*, 2009, < http://www.equitychildhealth.org/PDFs%20DOCs%20and%20PPTs/An_Index_of_Child_Well-Being_in_Europe.pdf >, [Žiūrėta 2011 03 06].

Bradshaw J., Hoelscher P., Richardson D., *An Index of Child Well-being in the European Union*, Social Incators Research, 2006, < <http://springerlink.metapress.com/content/f3642p2x00hn5h01/?p=c2bb8379bdd64df8bcc101ac93ecce0f&pi=1> >, [Žiūrėta 2011 03 04].

The Social Protection Committee, *Child Poverty and Well-Being in the EU: Current status and way forward*, Unit E.2, 2008, < <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2049&langId=en> >, [Žiūrėta 2011 03 23].

By Hoelscher P., *A thematic study using transnational comparisons to analyse and identify what combination of policy responses are most successful in preventing and reducing high levels of child poverty, Final report*, Germany: University of Dortmund, 2004; <

http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/child_poverty_study_en.pdf >, [Žiūrėta 2011 03 08].

Poviliūnas A., *Kova su vaikų skurdu ir vaikų socialinės aprėpties skatinimas*, Nacionalinės politikos krypties tyrimas, Vilniaus Universitetas, 2007, < <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2007/reports/first-semester-2007/first-semester-reports-2007/lithuania-1-07-lt> >, [Žiūrėta 2011 03 31].

atskirtimi viešosios politikos padarinys, buvo prieita prie bendros išvados – šios srities viešoji politika daugumoje ES valstybių narių yra įgyvendinama nepakankamai veiksmingai. Išnagrinėjus Lietuvos atvejį kitų ES valstybių narių kontekste, paaiškėjo, kad šioje šalyje vykdoma vaikų skurdo mažinimo viešoji politika taip pat yra neefektyvi – ilgą laiką nekinta aukšti vaikų skurdo rizikos bei nepatenkinami vaikų gerovės indekso rodikliai (J. Bradshaw ir D. Richardson, 2006; 2009; Europos Komisija, 2008; Jungtinės Tautos, 2002; A. Poviliūnas, 2007). Tokios tendencijos buvo matomos ir statistinių duomenų analizės rezultatuose. Kita vertus, tyrimų, kuriuose atliekamas Lietuvoje vykdomos vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo viešosios politikos įgyvendinimo vertinimas, yra labai mažai. Būtent tokio tipo studijų trūkumas laikomas atspirties tašku šio darbo empiriniam tyrimui. Taip pat, atliekant šį tyrimą, atsižvelgiama ir į tai, kad ankstesnėse studijose naudotas gana siauros apimties įtakos vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politikai turinčių veiksnių (politinių, ekonominių, socialinių bei institucinės įgyvendinimo struktūros) spektras. Todėl šiame darbe, vertinant *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo veiksmingumą, apimama daugiau veiksnių, galinčių turėti įtakos šios viešosios politikos programos įgyvendinimo veiksmingumui.

2. KOVOS SU VAIKŲ SKURDU IR SOCIALINE ATSKIRTIMI POLITIKA EUROPOS SĄJUNGOJE IR LIETUVOJE

Šioje darbo dalyje apžvelgiama Europos Sąjungoje ir Lietuvoje vykdoma kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi viešoji politika bei su ja susiję šiam darbui svarbiausi dokumentai - *Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 1098/2008/EB 2008 m. spalio 22 d. dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.)* bei *Lietuvos Nacionalinė 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa*. Pasirinktų dokumentų analizės tikslas yra parodyti, kaip Europos Sąjungos lygmenyje priimami sprendimai veikia Lietuvoje vykdomą vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo viešąją politiką. Šiam uždaviniui atlikti pirmiausiai analizuojama, kaip funkcionuoja ES politinis mechanizmas, priimant sprendimus socialinėje skurdo mažinimo srityje, ir, kaip pasireiškia šių sprendimų įtaka nacionalinėse šalių narių politikose.

2.1. Europos Sąjungos įtaka valstybių narių nacionalinėms socialinėms politikoms

Socialinės politikos sritis, pagal ES sutarties suvestinę redakciją (2010 03 30) priskiriama Sąjungos pasidalijamajai kompetencijai: „kai Sutartys konkrečioje srityje suteikia Sąjungai kompetenciją, kurią ji dalijasi su valstybėmis narėmis, Sąjunga ir valstybės narės gali toje srityje priimti teisiškai privalomus aktus. Valstybės narės naudojasi savo kompetencija tiek, kiek Sąjunga nepasinaudojo savo kompetencija. Valstybės narės vėl naudojasi savo kompetencija tiek, kiek Sąjunga nusprendė nesinaudoti savo kompetencija.“³¹

„Šiuo tikslu Europos Parlamentas ir Taryba gali numatyti priemones, skirtas valstybių narių bendradarbiavimui skatinti rodant iniciatyvą tobulinti žinias, plėtoti keitimąsi informacija ir geriausia patirtimi, remti naujoviškus požiūrius ir vertinti patirtį, išskyrus valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų derinimą.“³²

Tokios Europos Parlamento ir Tarybos numatomos priemonės gali būti skirstomos į „kietosios“ ir „minkštosios“ valdymo formų priemones.³³ „Kietosios“ valdymo formos priemonės yra reglamentai, taikomi visuotinai ir privalomi visoms valstybėms narėms, sprendimai, privalomi nurodomiems adresatams, bei direktyvos, privalomos visoms valstybėms narėms, tačiau paliekančios laisvę nacionalinėms valdžios institucijoms pasirinkti direktyvos įgyvendinimo formą

³¹ Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija, C 83/47, 2010 03 30, Pirmoji dalis, 2 str. 2 dalis ir 153 str. 2d.

³² Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija, C 83/47, 2010 03 30, 153 str. 2d.

³³ De La Porte C., Deacon B., *Social Policy influence of the EU and other global actors: The case of Lithuania*, Policy Studies, Vol. 25, Issue 2, 2004, P 121-137.

ir būdus.³⁴ „Minkštosios“ valdymo formos priemonės pasireiškia per neprivalomojo pobūdžio rekomendacijas, nuomones ar gerosios patirties keitimąsi, vykdam politikos proceso koordinavimą.³⁵ Šios priemonės nėra teisiškai įpareigojančios ir neturi teisinių sankcijų galimybių. Pagal šį skirstymą Nicos sutartyje (2001 m.) įtvirtintas atvirojo koordinavimo metodas priskiriamas „minkštųjų“ priemonių kategorijai.

2.1.1. Atvirojo koordinavimo metodas

Atvirojo koordinavimo metodas (toliau, AKM) yra Europos Sąjungos valdymo metodas, kuris taikomas ES viešosios politikos srityse, kur ES institucijos neturi išimtinės kompetencijos, bet siekia tam tikrų bendrai su valstybėmis narėmis sutartų ES tikslų ir prioritetų.³⁶ 2000 m. Europos vadovų tarybos išvadose Lisabonoje AKM buvo pirmą kartą įvardintas kaip naujas metodas strateginiams ES tikslams pasiekti. Dabar AKM taikomas makroekonominės politikos, užimtumo, fiskalinės priežiūros, informacinės visuomenės, mokslinių tyrimų, tvarios plėtros, skurdo ir socialinės atskirties bei kitose ES viešosios politikos srityse.³⁷

Atvirojo koordinavimo metodo įgyvendinimo procesui gali būti taikomos šios priemonės: bendri tikslai, gairės, rodikliai, strategijos, programos, veiksmų planai, ataskaitos, vertinimas, kolegų apžvalga, gerosios patirties sklaida, ES vadovų tarybos išvados, ES Tarybos ir Europos Komisijos rekomendacijos ir pan. Jų taikymas gali skirtis priklausomai nuo AKM procesų. AKM gali pasireikšti įvairiais įtakos mechanizmais, pavyzdžiui, mokymusi, kolegų iš kitų šalių įtaka ir pan.³⁸

Atvirojo koordinavimo metodas pagrįstas aukštu valstybių narių autonomijos lygiu ir žemu jų įsipareigojimo laipsniu. AKM procesuose sprendimų priėmimas vyksta ES lygmeniu, tačiau kiekviena valstybė narė yra atsakinga už nacionalinius sprendimus ir jų įgyvendinimą.³⁹ Taip pat AKM procesams būdingas valdymo daugialypiškumas, reiškiantis skirtingų administracinių ir

³⁴ Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija, C 83/47, 2010 03 30, 288 str.;

³⁵ De La Porte C., Deacon B., *Social Policy influence of the EU and other global actors: The case of Lithuania*, Policy Studies, Vol. 25, Issue 2, 2004, P 121-137.

³⁶ Eurofound, *Open method of Coordination*, <
<http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/openmethodofcoordination.htm>>, [Žiūrėta 2011 04 24].

³⁷ TSPMI tyrėjų grupė, vadovaujama V. Nakrošio, *Lietuvos dalyvavimo Europos Sąjungos atvirojo koordinavimo metodo procesuose įtakos viešajam administravimui ir viešajai politikai vertinimas*, Vilnius: VU TSPMI, 2006 12 18, <
http://www.euro.lt/documents/poveikio_tyrimai/2006/AKM_santrauka_lt.pdf>, [Žiūrėta 2010 04 25].

³⁸ Nakrošis V., Vilpišauskas R., *Kodėl neveiksmingas Europos Sąjungos atvirasis koordinavimo metodas: silpnas iš prigimties ar dėl netinkamo taikymo Lietuvoje?*, Politologija, 2007/3 (47) tomas; P. 44-69.

³⁹ TSPMI tyrėjų grupė, vadovaujama V. Nakrošio, *Lietuvos dalyvavimo Europos Sąjungos atvirojo koordinavimo metodo procesuose įtakos viešajam administravimui ir viešajai politikai vertinimas*, Vilnius: VU TSPMI, 2006 12 18, <
http://www.euro.lt/documents/poveikio_tyrimai/2006/AKM_santrauka_lt.pdf>, [Žiūrėta 2010 04 25].

teritorinių lygių veikėjų bendradarbiavimą ir tarpusavio priklausomybę. Veikėjai gali būti ne tik valdžios institucijos (centrinės valdžios institucijos, regioninė ir vietos valdžia), bet ir nevyriausybinės organizacijos bei kiti socialiniai partneriai.⁴⁰

Atvirojo koordinavimo proceso metu valstybės narės Europos Komisijos yra įpareigojamos sudaryti nacionalinius veiksmų planus. Į šių planų sudarymą ir įgyvendinimą turi būti įtraukiama kuo daugiau socialinių partnerių – nacionalinės valdžios institucijų, nevyriausybinių organizacijų ir pilietinės visuomenės veikėjų. Didesnis socialinių partnerių skaičius užtikrina intesyvesnius socialinių partnerių bendradarbiavimo bei keitimosi gerąja patirtimi lygmenis.⁴¹

Trumpai tariant, vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politika, viena iš socialinės politikos sričių, yra priskiriama Europos Sąjungos pasidalijamajai kompetencijai. Tai reiškia, kad Europos Sąjungos institucijos neturi išimtinės kompetencijos priimti šios viešosios politikos srities sprendimus. Kita vertus, minėtos institucijos gali numatyti priemones valstybių narių politiniam bendradarbiavimui vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo srityje skatinti. ES kova su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi yra vykdoma atvirojo koordinavimo metodo pagrindu. Taikant šį valdymo metodą, valstybėms narėms yra paliekama viešosios politikos įgyvendinimo nuožiūros laisvė. Valstybės pačios renka būdus ir priemones įgyvendinimui, tačiau vis tiek turi laikytis kryptingos ES lygmenyje susitartos politikos. Kitaip tariant, valstybės siekia bendrai sutartų ES vaikų skurdo mažinimo politikos tikslų ir prioritetų, tačiau pačios yra atsakingos už nacionalinių sprendimų priėmimą ir įgyvendinimą.

Ši ES politinės įtakos valstybių narių nacionalinėms politikoms schema taikoma ir 2010 m. Lietuvoje vykdytai kovos su skurdu ir socialine atskirtimi viešajai politikai. Siekiant vykdyti kryptingą socialinę politiką, Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų paskelbimą 2008 m. iniciavo Europos Taryba ir Parlamentas. Toliau pačios valstybės narės galėjo pasirinkti ne tik minėtų Europos metų įgyvendinimo būdus ir priemones, bet ir prioritetines sritis, viena kurių ir buvo vaikų skurdo mažinimas. Kovos su skurdu ir socialine atskirtimi viešosios politikos valstybėse narėse vykdytos atvirojo koordinavimo metodo principu, vėliau valstybėms narėms tarpusavyje keičiantis geriausia patirtimi.

⁴⁰ Nakrošis V., Vilpišauskas R., *Kodėl neveiksmingas Europos Sąjungos atvirasis koordinavimo metodas: silpnas iš prigimties ar dėl netinkamo taikymo Lietuvoje?*, Politologija, 2007/3 (47) tomas; P. 44-69.

⁴¹ Buchs M., *New Governance in European Social Policy: the Open Method of Coordination*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2007, P 37.

2.2. Kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi politika Europos Sąjungoje

Šioje darbo dalyje pateikiama Europos Sąjungos vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politikos apžvalga, palaiapsniui nagrinėjant svarbiausius šios politikos raidos įvykius ir dokumentus. Taip pat nagrinėjamas *Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.)*, kaip vienas reikšmingiausių ES dokumentų, turėjusių įtakos Lietuvoje vykdytai nacionalinei vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politikai 2010-ais metais.

Kova su socialine atskirtimi kartu su kitomis socialinės politikos nuostatomis buvo įtraukta į Amsterdamo sutartį 1997 m. Kova su skurdu ir socialine atskirtimi, kaip ES politinis įsipareigojimas, buvo įtvirtinta Lisabonos strategijoje (2000 m.). Šioje strategijoje pripažinta, jog žmonių, gyvenančių socialinėje atskirtyje, skaičius Europos Sąjungoje yra nepriimtinais didelis, todėl įsipareigota padaryti lemiamą įtaką, kad neliktų skurdo.⁴²

Vienas svarbesnių ES socialinės politikos dokumentų yra 2005 m. Europos Komisijos paskelbta Socialinės politikos darbotvarkė 2005-2010 metams; ir 2008 m. išleista jos redakcija. Šios Darbotvarkės pagrindu buvo siekiama kryptingai valdyti Europos socialinio modelio vystymąsi ir valstybių narių socialinę sanglaudą. Svarbu tai, kad darbotvarkėje kova su skurdu ir socialine atskirtimi paskelbta viena iš prioritetinių sričių.⁴³ Šiuo tikslu 2008 metais Europos Komisija pasiūlė 2010-uosius paskelbti Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metais. Šiais Europos metais buvo siekiama padaryti esminį poveikį stiprinant sąmoningumą apie socialinę atskirtį ir skatinant aktyvią įtrauktį.⁴⁴

Vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politika traktuojama kaip bendros ES kovos su skurdu ir socialine atskirtimi politikos dalis. Tačiau į būtent vaikų skurdo problemas dėmesys atkreiptas šiek tiek vėliau. 2006 m. Europos Vadovų Taryba įpareigojo ES valstybes nares ir Europos Komisiją imtis ryžtingų priemonių, kurios greitai sumažintų vaikų skurdą, suteikdamos lygias galimybes visiems vaikams nepriklausomai nuo jų socialinės padėties.⁴⁵ Ši socialinės politikos sritis gana greitai ėmė vystytis ir jau 2008 m. Europos Parlamentas pateikė rekomendaciją,

Pastaba: Kadangi šio darbo tikslas yra išnagrinėti 2010 m. kovos su vaikų skurdu Lietuvoje viešosios politikos įgyvendinimo efektyvumą, nebus atsižvelgiama į naujausią Europos Sąjungos dešimtmečio ekonomikos strategiją „Europa 2020“, kurios vienas iš penkių prioritetų yra kova su skurdu Europoje.

⁴² European Parliament, Lisbon European Council, *Presidency Conclusions*, 23 and 24 March 2000, part 32, < http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm#a >, [Žiūrėta 2011 04 25].

⁴³ European Commission, *The Social Agenda 2006-2010*, 2005, < http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---wcsd/documents/genericdocument/wcms_079526.pdf >, [Žiūrėta 2011 04 24].

⁴⁴ Europos Komisija, strateginių pagrindų dokumentas, *Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metai (2010 m.)*, 2008 12 01, < <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1693&langId=lt> >, [Žiūrėta 2011 04 25].

⁴⁵ Europos Komisija, *Politinių priemonių vaikų skurdo problemoms spręsti teminis tyrimas*, 2008, < <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2042&langId=lt> >, [Žiūrėta 2011 03 23].

kurioje buvo užsibrėžta perpus sumažinti vaikų skurdą Europoje iki 2012 m.⁴⁶ Tuo tikslu 19 ES valstybių narių (Austrija, Belgija, Estija, Vengrija, Malta, Lenkija, Portugalija ir kt.) savo nacionalinėse Socialinės apsaugos ir įtraukties strategijose 2008-2010 m. kovą su vaikų skurdu pasirinko prioritetine sritimi.⁴⁷ Taip pat, 2008 m. Europos Taryba ir Europos Parlamentas bendrai priėmė sprendimą *dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.)*, kuriuo įpareigojo valstybes nares pasirinkti ribotą skaičių skurdo mažinimo sričių, tarp kurių buvo ir vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimas. Kai kurios šalys 2010-ųjų metų prioritetiniu tikslu paskelbė kovą su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi (pavyzdžiui: Lietuva, Jungtinė Karalystė, Airija ir t.t.).⁴⁸

Pasibaigus 2010-ųjų Europos metų įgyvendinimui, ES šalys narės ir toliau yra skatinimos kryptingai veikti veiksmingo vaikų skurdo mažinimo politikos įgyvendinimo link. Siekiama vystyti ir taikyti platesnius vaikų skurdo ir socialinės atskirties problemos sprendimo būdus, apimančius ne tik socialines, bet ir kitas viešosios politikos sritis valstybėse narėse. Vykdamas sprendimų priėmimo procesą, rekomenduojama labiau atsižvelgti į pačių vaikų nuomonę, vykdyti dialogą su jais.⁴⁹

2.2.1. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.)

Įgyvendinant 2005-2010 m. Europos socialinės politikos darbotvarkę bei siekiant įvykdyti priimtą ES politinį įsipareigojimą „padaryti lemiamą įtaką, kad neliktų skurdo“⁵⁰, Europos Parlamentas ir Taryba 2010-uosius metus paskelbė Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi

⁴⁶ The Social Protection Committee, *Child Poverty and Well-Being in the EU: Current status and way forward*, Unit E.2, 2008, < <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2049&langId=en> >, [Žiūrėta 2011 03 23].

⁴⁷ Eurochild, *Ending Child Poverty within the EU? A Review of the 2008-2010 National Strategy Reports on Social Protection and Social Inclusion*, 2011, < http://www.eurochild.org/fileadmin/user_upload/files/NAP_2008_-_2010/Ending_child_poverty.pdf >, [Žiūrėta 2011 04 25].

⁴⁸ Nacionalinė 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa, patvirtinta Lietuvos Respublikos socialinės ir darbo ministro 2009 m. liepos 1 d. įsakymu Nr. A1-431, < <http://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=3721&langId=lt> >, [Žiūrėta 2011 04 25].

National Programme of United Kingdom for European Year of Combating Poverty and Social Exclusion (2010), 2009, < http://www.2010againstopoverty.eu/export/sites/default/extranet/uk_national_programme_en.pdf >, [Žiūrėta 2011 04 25].

Ireland's National Programme for European Year for Combating Poverty and Social Exclusion (2010), 2009, < http://www.2010againstopoverty.eu/export/sites/default/extranet/ie_national_programme_en.pdf >, [Žiūrėta 2011 04 25].

⁴⁹ Eurochild, *Ending Child Poverty within the EU? A Review of the 2008-2010 National Strategy Reports on Social Protection and Social Inclusion*, 2011, < http://www.eurochild.org/fileadmin/user_upload/files/NAP_2008_-_2010/Ending_child_poverty.pdf >, [Žiūrėta 2011 04 25].

⁵⁰ Europos Bendrijų Komisija, Komisijos tarnybų darbinis dokumentas, *Europos parlamento ir Tarybos sprendimo dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.) pasiūlymas*, SEK/2007/1662, Briuselis, 2007 12 12, < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007SC1662:LT:HTML> >, [Žiūrėta 2011 04 26].

metais. Toliau pateikiami *Europos Parlamento ir Tarybos sprendimo Nr. 1098/2008/EB 2008 m. spalio 22 d. dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.)* svarbiausi aspektai.

Europos metais siekta įtvirtinti Bendrijos įsipareigojimą stiprinti solidarumą, socialinį teisingumą ir didinti sanglaudą. Taip pat siekta didinti visuomenės informuotumą apie skurdo priežastis, paplitimą; skatinti diskusijas; geriau integruoti socialinę dimensiją į Europos ir nacionalinę ekonominio augimo bei užimtumo politiką bei Tvarios plėtros strategiją ir pan.⁵¹

Pagrindiniai Europos metų veiklos principai:

1. Teisių pripažinimas – pripažinti skurdą ir socialinę atskirtį patiriančių asmenų teisę išsaugoti žmogiškąjį orumą ir būti visaverčiais visuomenės nariais.
2. Atsakomybė – aktyviau įtraukti visuomenę į socialinės integracijos politiką ir veiklą, pabrėžiant kiekvieno asmens atsakomybę už tai, kad neliktų skurdo ir atskirties.
3. Sanglauda – skatinti kurti darnesnę visuomenę, ugdant visuomenės sąmoningumą ir suvokimą, kad jeigu neliktų skurdo ir nebebūtų žmonių, pasmerktų gyventi visuomenės užribyje, tai būtų geriau visiems.
4. Įsipareigojimas – pakartoti tvirtą ES politinį įsipareigojimą kovoti su skurdu ir socialine atskirtimi ir remti šį įsipareigojimą visais valdžios lygmenimis.⁵²

Europos Parlamento ir Tarybos sprendimo įgyvendinimo nuostatose buvo nurodyta, jog taikomas atvirojo koordinavimo metodas. Atsižvelgiant į daugialypę skurdo ir socialinės atskirties prigimtį bei siekiant veiksmingai papildyti Socialinės apsaugos ir socialinės įtraukties AKM, valstybėms narėms rekomenduota savo veiklą grįsti ribotu prioritetinių sričių skaičiumi.⁵³ Prioritetinę sritį galima buvo rinktis iš šio Europos metų temų sąrašo, kuriame buvo nurodyta ir „kova su vaikų skurdu, įskaitant iš kartos į kartą perduodamą skurdą, taip pat kova su skurdu šeimose, ypatingą dėmesį skiriant didelėms šeimoms, vienišioms tėvams ar vienišoms motinoms ir išlaikytiniu besirūpinančioms šeimoms, taip pat globos įstaigose gyvenančių vaikų skurdu“.⁵⁴

Taip pat ES valstybės narės buvo įpareigosios parengti nacionalinę kovos su skurdu ir socialine atskirtimi programą, kurioje būtų nustatyti nacionaliniai Europos metų prioritetai.

⁵¹ Europos Bendrijų Komisija, Komisijos tarnybų darbinis dokumentas, *Europos parlamento ir Tarybos sprendimo dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.) pasiūlymas*, SEK/2007/1662, Briuselis, 2007 12 12, < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007SC1662:LT:HTML> >, [Žiūrėta 2011 04 26].

⁵² Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 1098/2008/EB 2008 m. spalio 22 d. *dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.)*, 2008 11 07, < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:298:0020:0029:LT:PDF> >, [Žiūrėta 2011 04 26].

⁵³ Europos Komisija, strateginių pagrindų dokumentas, *Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metai (2010 m.)*, 2008 12 01, < <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1693&langId=lt> >, [Žiūrėta 2011 04 25].

⁵⁴ Europos Komisija, strateginių pagrindų dokumentas, *Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metai (2010 m.)*, 2008 12 01, < <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1693&langId=lt> >, [Žiūrėta 2011 04 25].

Atliekant šiuos uždavinius šalių nacionalinė įgyvendinančioji institucija privalėjo glaudžiai konsultuotis ir bendradarbiauti su įvairiais suinteresuotais objektais – pilietinės visuomenės organizacijomis, nevyriausybinėmis organizacijomis, regioninės ir vietos valdžios institucijomis ir kt. Kovos su skurdu ir socialine atskirtimi Europos metų įgyvendinimui buvo skirtas laikotarpis nuo 2009 m. sausio 1 d. iki 2010 m. gruodžio 31 d. bei bendras visoms šalims narėms 17 mln. eurų finansinis paketas.

Pasibaigus Europos metų programos įgyvendinimui valstybės narės Europos Komisijai privalėjo pateikti nacionalines ataskaitas, kuriose pateikiama informacija, kas buvo pasiekta pasirinktoje kovos su skurdu socialine atskirtimi srityje. Europos Komisija savo ruožtu iki 2011 m. gruodžio 31 d. Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui turės pateikti ataskaitą dėl sprendime numatytų veiksmų įgyvendinimo, rezultatų ir bendro vertinimo.⁵⁵

2.3. Lietuvos nacionalinė kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi politika

Šioje darbo dalyje nagrinėjama vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politikos raida Lietuvoje, vėliau – *Lietuvos Nacionalinė 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa*, priimta *Europos Parlamento ir Tarybos sprendimo Nr. 1098/2008/EB 2008 m. spalio 22 d. dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.)* pagrindu. Šios programos įgyvendinimo veiksmingumo vertinimo tyrimas yra atliekamas empirinėje darbo dalyje.

2004 m. Lietuva, stodama į Europos Sąjungą, įsipareigojo prisiimti ir vykdyti ES politikos principus ir vertybes, paskelbtas ES pagrindinių teisių Chartijoje (pavyzdžiui: žmogaus orumas, laisvė, lygybė, solidarumas ir t.t.)⁵⁶, atitinkančią socialinę politiką. Dabar Lietuva, kaip ir kitos ES valstybės narės, dalyvauja bendrame ES socialinės apsaugos ir socialinės aprėpties stiprinimo procese, kuris organizuojamas atvirojo koordinavimo metodo principu. Taip pat siekia bendrą ES tikslų, atsižvelgdama į numatomus demografinius, socialinius ir ekonominius iššūkius.⁵⁷

⁵⁵ Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 1098/2008/EB 2008 m. spalio 22 d. *dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.)*, 2008 11 07, < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:298:0020:0029:LT:PDF> >, [Žiūrėta 2011 04 26].

⁵⁶ Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, 2007/C 303/01, < <http://eur-lex.europa.eu/lt/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303LT.01000101.htm> >, [Žiūrėta 2011 05 04].

⁵⁷ *Nacionalinė 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa*, patvirtinta Lietuvos Respublikos socialinės ir darbo ministro 2009 m. liepos 1 d. įsakymu Nr. A1-431, < <http://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=3721&langId=lt> >, [Žiūrėta 2011 04 29].

Kova su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi yra vienas tų tikslų, kurių siekimas yra Lietuvos, kaip ES narės, politinis įsipareigojimas. Todėl prieš šalies integraciją ir integracijos į ES proceso metu buvo ratifikuota daug tarptautinių konvencijų ir kitų teisės aktų, susijusių su vaiko ir šeimos gerove, šeimos tarpusavio santykiais, vaiko apsauga nuo smurto ir kitų nusikaltimų. Pavyzdžiui, 2001 m. Lietuvos Respublikos Seimas ratifikavo 1996 metų Europos Socialinę chartiją bei straipsnius, susijusius su šeimos, vaikų ir paauglių teise į socialinę, teisinę ir ekonominę apsaugą.⁵⁸

Siekiant sukurti prielaidas vaikų gerovei, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu 2005 m. buvo patvirtinta Vaiko gerovės valstybės politikos strategija ir jos įgyvendinimo priemonių 2005-2012 metų planas. Šios strategijos tikslas - atsižvelgiant į Lietuvos kultūrinės, religinės ir socialines tradicijas, į geriausių vaiko interesų tenkinimą, sudaryti sąlygas vaikui visavertiškai gyventi šeimoje, aktyviai dalyvauti visuomenės gyvenime, apsaugoti jį nuo visų formų smurto, išnaudojimo, trukdymo mokytis ir prireikus užtikrinti jam tinkamą medicinos pagalbą.⁵⁹ Taip pat strategijoje buvo suformuluota ilgalaikė Lietuvos valstybės misija – „formuoti ir įgyvendinti racionalią vaiko gerovės valstybės politiką, kuri užtikrintų galimybę vaikui gyventi visavertį gyvenimą šeimoje. [...] Planuojant finansinius išteklius, tolygiai atsižvelgti į vaiko gerovės valstybės politikos vaiko aprūpinimo, dalyvavimo užtikrinimo ir apsaugos sritis. Planuoti ir įgyvendinti priemones, skirtas šeimai stiprinti, didinti tėvų atsakomybę už vaikų priežiūrą, kad mažėtų globojamų (rūpinamų) vaikų, sudaryti tokias sąlygas, kuriomis vaikas nebūtų diskriminuojamas dėl tėvų socialinės kilmės, specialiųjų poreikių, religijos ir panašiai“.⁶⁰

Vaiko gerovės valstybės politikos strategija buvo Lietuvos kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi viešosios politikos užuomazga, kuri vėliau vystėsi priimant naujus teisės aktus ir socialines strategijas bei jų įgyvendinimo priemonių planus, pavyzdžiui: Nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategijos šeimos gerovės įgyvendinimo 2008-2010 priemonių planas; Vaiko

⁵⁸ *Vaiko gerovės valstybės politikos strategija*, Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. vasario 17 d. nutarimu Nr. 184, III. Esamos būklės analizė, < <http://tar.tic.lt/Default.aspx?id=2&item=results&aktoid=4D8CA480-B425-40BF-986B-2C62B4B9F0B0> >, [Žiūrėta 2011 04 29].

⁵⁹ *Vaiko gerovės valstybės politikos strategija*, Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. vasario 17 d. nutarimu Nr. 184, VI. Strategijos tikslai ir uždaviniai, < <http://tar.tic.lt/Default.aspx?id=2&item=results&aktoid=4D8CA480-B425-40BF-986B-2C62B4B9F0B0> >, [Žiūrėta 2011 04 29].

⁶⁰ *Vaiko gerovės valstybės politikos strategija*, Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. vasario 17 d. nutarimu Nr. 184, V. Vaiko gerovės valstybės politikos vizija ir valstybės misija, < <http://tar.tic.lt/Default.aspx?id=2&item=results&aktoid=4D8CA480-B425-40BF-986B-2C62B4B9F0B0> >, [Žiūrėta 2011 04 29].

globos (rūpybos) reorganizavimo strategija ir jos įgyvendinimo priemonės 2007–2012 metams; Nacionalinė smurto prieš vaikus prevencijos ir pagalbos vaikams 2008–2010 m. programa ir t.t.⁶¹

Pastaruoju metu vienas svarbiausių dokumentų vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo srityje buvo minėtasis Europos Parlamento ir Tarybos bendrai priimtas sprendimas 2010-uosius paskelbti Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metais.⁶² Lietuva, tęsdama įsipareigojimą mažinti vaikų skurdą šalyje bei vadovaudamasi Europos metų tikslais ir pagrindiniais principais bei Europos Tarybos ir Parlamento nurodytais veiklos prioritetais, savo veiklos prioritete pasirinko kovą su vaikų skurdu.⁶³

2.3.1. Lietuvos Nacionalinė 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa

Lietuvos Nacionalinė 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa (toliau, Programa), kaip minėta, didžiausią dėmesį šalyje buvo įsipareigota skirti vaikų skurdo problemoms spręsti. Vaikų skurdas ir nepatenkinama jų socialinė padėtis Lietuvoje yra viena iš opiausių problemų, todėl pirmenybę nuspręsta skirti šioms sritims: kova su vaikų skurdu, įskaitant iš kartos į kartą perduodamą skurdą ir skurdą šeimose, ypač nepilnose arba daugiavaikėse šeimose, vaikų globos įstaigose gyvenančių vaikų socialinės atskirties problemų sprendimas. Nacionalinėje programoje deklaruota, jog Lietuva siekia šių pagrindinių Europos metų prioritetų: vaikų teisių pripažinimo; bendros atsakomybės ir dalyvavimo; sanglaudos, t.y. visuomenės informuotumo bei aktyvumo dalyvaujant Europos metų veikloje; įsipareigojimų bei konkrečių veiksmų – visapusiško bendradarbiavimo tarp suinteresuotų dalyvių bei suinteresuotų jėgų sutelkimo bendram tikslui.⁶⁴

Programoje, siekiant panaikinti skurdą ir socialinę atskirtį, numatyti šie pagrindiniai nacionaliniai Europos metų tikslai:

⁶¹ *Nacionalinė 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa*, patvirtinta Lietuvos Respublikos socialinės ir darbo ministro 2009 m. liepos 1 d. įsakymu Nr. A1-431, < <http://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=3721&langId=lt> >, [Žiūrėta 2011 04 29].

⁶² Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 1098/2008/EB 2008 m. spalio 22 d. *dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų* (2010 m.), 2008 11 07, < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:298:0020:0029:LT:PDF> >, [Žiūrėta 2011 04 26].

⁶³ *Nacionalinė 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa*, patvirtinta Lietuvos Respublikos socialinės ir darbo ministro 2009 m. liepos 1 d. įsakymu Nr. A1-431, < <http://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=3721&langId=lt> >, [Žiūrėta 2011 04 29].

⁶⁴ *Nacionalinė 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa*, patvirtinta Lietuvos Respublikos socialinės ir darbo ministro 2009 m. liepos 1 d. įsakymu Nr. A1-431, < <http://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=3721&langId=lt> >, [Žiūrėta 2011 04 29].

Tikslas Nr. 1. *Stiprinti šeimos statusą, mažinant vaikų skurdą ir socialinę atskirtį.* Šiam tikslui pasiekti numatyti uždaviniai:

- a) siekti visuomenėje pozityvių poslinkių, kad mažėtų vaikų, netenkančių tėvų globos, skaičius;
- b) siekti, kad netekę tėvų globos vaikai augtų šeimoje ar šeimai artimoje aplinkoje;
- c) populiarinti iniciatyvas, skatinančias siekti pozityvių šeimos vertybių, įskaitant pozityvios tėvystės skatinimą.

Tikslo Nr. 1 įgyvendinimo priemonės: Europos metų atidarymo renginio organizavimas; vietinio lygmens televizijos, radijo laidų rengimas, straipsnių periodiniuose leidiniuose skelbimas, informacinės – reklaminės atributikos platinimas; informacinės kampanijos vietiniu lygmeniu aktyvinimas; Europos metams skirtos tinklavietės kūrimas; informacinių, ugdomųjų renginių, konkursų organizavimas; Europos metų uždarymo renginio organizavimas ir t.t.⁶⁵

Tikslas Nr. 2. *Stiprinti bendruomenių vaidmenį, mažinant vaikų skurdą ir socialinę atskirtį.* Šiam tikslui pasiekti numatyti uždaviniai:

- a) skatinti iniciatyvas, darančias pozityvią įtaką socialinė rizikos šeimų integravimui į bendruomenes;
- b) skleisti gerąją bendruomenių patirtį, užtikrinant kompleksines paslaugas ikimokyklinio ir mokyklinio amžiaus vaikams;
- c) stiprinti vaikų globos institucijose augančių vaikų integravimą į bendruomenę.

Tikslo Nr. 2 įgyvendinimo priemonės: bendruomenių forumų organizavimas bei bendruomenių veiklos aktyvinimas; iniciatyvų, darančių pozityvią įtaką socialinės rizikos šeimų integravimui į bendruomenes, skatinimas; susitikimų, seminarų, apskritojo stalo diskusijų organizavimas ir pan.⁶⁶

Europos metų veiklos įgyvendinimu taip pat buvo siekiama Lietuvos visuomenės informavimo. Informuotumui didinti taikytos priemonės: informacijos per naujienų agentūrų pranešimus teikimas, Europos metų veikloms skirtų lankstinukų, plakatų, renginių dalomosios medžiagos kūrimas ir t.t.

Programos priemonės vykdytos ES biudžeto (kurio bendrai Europos metams skirta 17 mln. eurų) ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos lėšomis, kiekvienos šalies indėlių sudarius lygiomis

⁶⁵ Nacionalinė 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa, patvirtinta Lietuvos Respublikos socialinės ir darbo ministro 2009 m. liepos 1 d. įsakymu Nr. A1-431, < <http://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=3721&langId=lt> >, [Žiūrėta 2011 04 29].

⁶⁶ Nacionalinė 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa, patvirtinta Lietuvos Respublikos socialinės ir darbo ministro 2009 m. liepos 1 d. įsakymu Nr. A1-431, < <http://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=3721&langId=lt> >, [Žiūrėta 2011 04 29].

po 50 proc. dalimis. Įgyvendinimui skirtas laikotarpis nuo 2009 m. sausio 1 d. iki 2010 m. gruodžio 31 d.⁶⁷

2009 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų Nacionaline įgyvendinančiaja institucija paskirta LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Įgyvendinančiajai institucijai paskirta vykdyti visuomenės informavimo, Europos metų stebėsenos grupės sudarymo, konsultacijų teikimo funkcijas. Dalį savo funkcijų, susijusių su paraiškomis dėl Europos metų projektų įgyvendinimo, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija delegavo Paramos fondui, Europos socialinio fondo agentūrai. Ši agentūra taip pat dalyvavo Programos įgyvendinimo stebėsenos procese.⁶⁸

Pagrindine nacionalinės Programos projekto įgyvendinančiaja institucija tapo NVO „Nacionalinis skurdo mažinimo organizacijų tinklas“, laimėjęs paraiškų teikimo konkursą. Kadangi „Nacionalinis skurdo mažinimo organizacijų tinklas“ teikė bendrą paraišką su šešiomis Lietuvos organizacijomis, nacionalinis projektas buvo įgyvendinamas kartu su tomis organizacijomis – asocijuotais partneriais: Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija, NVO „Lietuvos Caritas“, Baltijos labdaros fondas „Heifer International“, labdaros ir paramos fondas „Maisto bankas“, labdaros ir paramos fondas „Nevyriausybių organizacijų informacijos ir paramos centras“, „Kauno apskrities Socialinės veiklos NVO sąjunga“.⁶⁹

Nacionalinio skurdo mažinimo organizacijų tinklo *Nacionalinės 2010-ųjų kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* projekto „Skurdo mažinimo formulė 10X10=0“ įgyvendinimas buvo pilnai finansuojamas iš nacionalinei Programai įgyvendinti skirtų Europos Sąjungos ir Lietuvos valstybės lėšų.

Taip pat Programoje deklaruota, jog Lietuvoje sukurta pakankama teisinė bazė vaikų skurdą lemiančioms problemoms spręsti. Toliau Programoje išvardintos šios vaikų gerovės užtikrinimą reglamentuojančios strategijos ir jų įgyvendinimo priemonės: Vaiko gerovės valstybės politikos koncepcija (Žin., 2003, Nr. 52 - 2316), Vaiko gerovės valstybės politikos strategija ir jos įgyvendinimo priemonių 2005-2012 metų planas (Žin., 2005, Nr. 25-802), Nacionalinė demografinė (gyventojų) politikos strategija (Žin., 2005, Nr. 25-802), Nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategijos šeimos gerovės įgyvendinimo 2008-2010 priemonių planas (Žin., 2007, Nr. 98-

⁶⁷ *Nacionalinė 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa*, patvirtinta Lietuvos Respublikos socialinės ir darbo ministro 2009 m. liepos 1 d. įsakymu Nr. A1-431, < <http://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=3721&langId=lt> >, [Žiūrėta 2011 04 29].

⁶⁸ Ten pat.

⁶⁹ *2010 –ieji Europos metai – kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metai*, < <http://www.stopskurdui2010.lt/index.php?-378998674> >, [Žiūrėta 2011 06 26].

3977), Ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo plėtros 2007–2012 m. programa ir jos įgyvendinimo priemonių planas (Žin., 2007, Nr. 106-4344) ir t.t.⁷⁰

Apibendrinant šią darbo dalį, galima teigti, kad Europos Sąjungos įtaka Lietuvoje vykdomai vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politikai pasireiškia per bendrus ES tikslus ir ES institucijose nustatytas šios socialinės politikos gaires. Kadangi 2010-ieji Europos metai buvo įgyvendinami atvirojo koordinavimo metodo principu, tai Lietuvai, laikantis kryptingos ES lygmenyje susitartos politikos, mažinant vaikų skurdą ir socialinę atskirtį, buvo palikta įgyvendinimo nuožiūros laisvė. Šiuo pagrindu buvo priimta *Lietuvos Nacionalinė 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa*, už kurios įgyvendinimą buvo atsakingi nacionaliniu lygmeniu veikę įgyvendintojai. Toliau pateikiamas Programos įgyvendinimo vertinimui atlikti reikalingas teorinis pagrindas.

⁷⁰ *Nacionalinė 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa*, patvirtinta Lietuvos Respublikos socialinės ir darbo ministro 2009 m. liepos 1 d. įsakymu Nr. A1-431, < <http://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=3721&langId=lt> >, [Žiūrėta 2011 04 29].

3. TEORIJA

Šioje darbo dalyje pateikiamas teorinis pagrindas empiriniam *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo veiksmingumo vertinimui atlikti. Pirmiausia yra nagrinėjamas politikos ciklo modelis, iš sudėtingos politikos proceso visumos išskiriantis atskirą politikos priežiūros ir vertinimo stadiją, ir tokiu būdu leidžiantis įsigilinti į nagrinėjamą objektą. Taip pat pateikiama teoriniame lygmenyje vykstanti diskusija dėl politikos ciklo modelio pritaikomumo viešosios politikos vertinamuosiuose tyrimuose. Kadangi šiame darbe politikos įgyvendinimo sėkmingumui įvertinti pasirinktas naudoti veiksmingumo kriterijus, toliau pateikiama J. L. Pressmano ir A. B. Wildavsky teorinė pozicija dėl viešosios politikos įgyvendinimo veiksmingumo vertinimo.

3.1. Politikos ciklo modelis

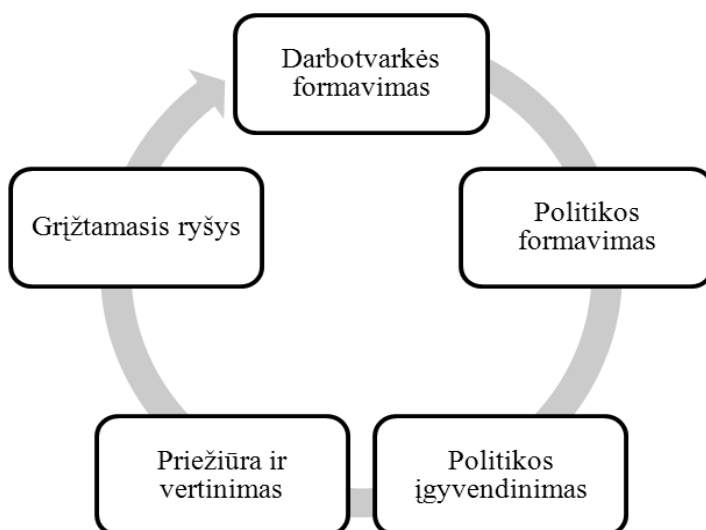
Vienas iš labiausiai paplitusių požiūrių į politikos procesą yra politikos ciklo modelis. Šis modelis pradėtas plėtoti XX a. antroje pusėje kaip atsakas į iki tol vyravusių politikos proceso modelių, išryškinančių valstybės ir biurokratijos santykio aspektus, kritiką.⁷¹ Esminis politikos ciklo modelio bruožas yra politikos proceso suskirstymas į stadijas. Šių stadijų, priklausomai nuo vykdomos politikos sudėtingumo, gali būti išskirta nuo kelių iki keliolikos.⁷² Paprasčiausia į tokį ciklą pažvelgti kaip į trijų pagrindinių etapų grandinę: politikos formavimo, politikos įgyvendinimo ir vertinimo. Išsamiau politikos ciklo modelį savo studijoje „Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka“ yra išnaginęję R. Vilpišauskas ir V. Nakrošis.⁷³ Šį modelį galima pavaizduoti tokia schema:

⁷¹ Parsons D. W., *Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*, Vilnius: Eugrimas, 2001, P. 83-84.

⁷² Ten pat, P. 83-84.

⁷³ Vilpišauskas R., Nakrošis V., *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*, Vilnius: Eugrimas, 2003.

7 pav. Politikos ciklo stadijos



Šaltinis: Vilpišauskas R., Nakrošis V., *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*, Vilnius: Eugrimas, 2003, P. 17.

Pirmoji stadija – darbotvarkės formavimas – apima viešosios politikos problemų identifikavimą, jų apibrėžimą, skirtingų interesų grupių kovą stengiantis šias problemas iškelti į viešąją erdvę ir įtraukti į politikos darbotvarkę. Antrojo etapo metu priimami sprendimai problemoms spręsti. Valdžios institucijos priima ir tvirtina politines gaires dėl viešosios politikos įgyvendinimo – nustatomi viešosios politikos programos tikslai, prioritetai, įgyvendinimo priemonės ir pan. Trečiasis etapas apima politikos formavimo metu patvirtinto viešosios politikos sprendimo įgyvendinimą praktikoje. Priežiūros ir vertinimo metu atliekamas viešosios politikos įgyvendinimo vertinimas, t.y. vertinami rezultatai, nauda visuomenei, identifikuojami sėkmingo arba nesėkmingo įgyvendinimo veiksniai ir pan. Galiausiai, grįžtamojo ryšio metu yra mokomasi iš įgyvendintos politikos praktikos, tobulinamos naujos formuojamos viešosios politikos programos.⁷⁴

3.1.1. Politikos ciklo modelio trūkumai ir privalumai

Nors politikos ciklo modelis aiškiai išskiria atskiras stadijas ir taip supaprastina kompleksiško politikos proceso suvokimą, tačiau yra kritikuojamas dėl kelių pagrindinių aspektų. Visų pirma, politikos ciklo modelis kritikuojamas dėl realybėje dažnai pasitaikančio atskirų politikos stadijų persiliejiimo efekto. Kartais sunku atskirti politikos formavimo ir įgyvendinimo

⁷⁴ Vilpišauskas R., Nakrošis V., *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*, Vilnius: Eugrimas, 2003, P. 17-18.

stadijas, nes įgyvendintojai politikos įgyvendinimo metu ne tik vykdo „iš viršaus“ priimamus sprendimus, bet ir patys formuoja politiką. Toks požiūris vadinamas „iš apačios į viršų“ ir yra priešingas politikos ciklo modelyje atsispindinčiam požiūriui „iš viršaus į apačią“, t.y. kai politikos įgyvendintojai neprisideda prie įgyvendinamos viešosios politikos formavimo ir tik vykdo politikos formuotojų priimtus sprendimus.⁷⁵

Antra, kaip pastebėjo P. A. Sabatier, toks politikos proceso modelis neatitinka sudėtingos realybės, kurią būtų pernelyg sunku padalinti į atskiras stadijas. Be to, toks modelis, nors ir padalina procesą į atskirus etapus, tačiau nepateikia juos siejančių priežastingumo ryšių paaiškinimo – kaip evoliucionuojama nuo vienos stadijos iki kitos.⁷⁶

Kita vertus, politikos ciklo modelis, nepaisant išvardintos kritikos, turi ir savus privalumus. Pirmiausia, atliekant viešosios politikos analizę, konkrečiai, įgyvendinimo vertinimą, šis modelis yra naudingas būtent dėl kritikuotino proceso išskaidymo į atskiras dalis. Kadangi išskiriamos darbotvarkės formavimo, politikos formavimo, politikos įgyvendinimo, priežiūros ir vertinimo, grįžtamojo ryšio stadijos, galima kiekvieną iš jų panagrinėti atskirai, izoliavus nuo kitų stadijų įtakos, arba atvirkščiai – kiekvieną panagrinėti kitų stadijų įtakos kontekste.⁷⁷ Etapų išskyrimas taip pat leidžia nustatyti politikos proceso dalyvių atskaitomybę, kompetencijos ribas bei atskirai įvertinti įstatymų leidžiamosios ir įstatymų vykdomosios valdžios veiklą, tos veiklos padarinius.⁷⁸

Knygoje apie viešosios politikos įgyvendinimo vertinimą „Įgyvendinimas“ („*Implementation*“) autoriai J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky pateikia kontraargumentą P. A. Sabatier išsakytai politikos ciklo modelio kritikai, jog šis modelis nepateikia priežastingumo ryšio tarp atskirų stadijų paaiškinimo. Knygos „Įgyvendinimas“ autorių teigimu, politikos formavimas, įgyvendinimas ir vertinimas yra glaudžiai tarpusavyje susiję sąveikos ryšiais. Formavimas turi įtakos įgyvendinimui, nes nuo šios stadijos ir prasideda politikos procesas. Savo ruožtu įgyvendinimas veikia formavimą, nes vienos viešosios politikos programos įgyvendinimo patirtimi yra naudojamosi kitose toje srityje formuojamose programose. Be to, net ir įgyvendinimo metu politika priklausomai nuo socialinės, ekonominės, politinės ar institucinės aplinkos pokyčių gali būti performuojama. J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky pabrėžia vertinimo stadijos svarbumą, nes ši

⁷⁵ Lindblom Ch. E., Woodhouse E. J., *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 3rd ed. 1993 iš Vilpišauskas R., Nakrošis V., *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*, Vilnius: Eugrimas, 2003, P. 14-16.

⁷⁶ Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press, 1993, P. 1-4.

⁷⁷ Vilpišauskas R., Nakrošis V., *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*, Vilnius: Eugrimas, 2003, P.16.

⁷⁸ Ten pat, P.16.

stadija sąveikauja su visomis kitomis politikos proceso stadijomis ir jos atlikimo metu sukaupia informaciją naudojamasi tiek formavimo, tiek įgyvendinimo metu.⁷⁹

Galiausiai, J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky teigimu, atliekant politikos įgyvendinimo vertinimą, nėra būtina griežtai laikytis politikos ciklo modelyje nustatyto stadijų eiliškumo, t.y. vertinimas nebūtinai turi būti atliekamas iš karto po politikos įgyvendinimo stadijos.⁸⁰ Panašią poziciją išreiškia N. Henry, kuris išskiria keletą politikos analizės tipų, priklausomai nuo to, kurioje politikos proceso stadijoje ji yra atliekama:

1. Išankstinė analizė – atliekama darbotvarkės formavimo stadijoje, prieš priimant politinius sprendimus;
2. Procesio vertinimas – atliekama tik įgyvendinimo proceso analizė, siekiant įvertinti atliktų veiksmų efektyvumą;
3. Įtakos vertinimas – atliekamas pasibaigus įgyvendinimo procesui, siekiant išsiaiškinti, ar turėjo įtakos ir kiek reikšminga įgyvendinta viešoji politika probleminės situacijos pokyčiams.⁸¹

Šiame darbe laikomasi pozicijos, jog politikos ciklo modelio kritika yra reikšminga, tačiau tyrimo metu bus stengiamasi išnaudoti šio modelio privalumus. Suplanuotai viešosios politikos įgyvendinimo analizei atlikti naudingas politikos proceso suskirstymas į atskiras stadijas, o ypač naudingas yra vertinimo, kaip atskiro etapo, išskyrimas, nes, kaip ir minėta, darbo tikslas yra įvertinti *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo veiksmingumą. Tolimesnėje darbo dalyje naudojamasi J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky pateiktu viešosios politikos įgyvendinimo vertinimo teoriniu pagrindu.

3.2. Viešosios politikos įgyvendinimo vertinimas pagal J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky

Prieš atliekant *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo vertinimą svarbu apsibrėžti vertinimo kriterijus. Viešosios politikos programų įgyvendinimo sėkmingumui nustatyti dažniausiai naudojami produktyvumo (ekonominis aspektas, vertinantis sunaudotų išteklių ir pasiektų rezultatų santykį), veiksmingumo

⁷⁹ Pressman J. L., Wildavsky A. B., *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland : or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley: University of California Press, 1984, P. 182 – 185.

⁸⁰ Ten pat, P. 170-174.

⁸¹ Henry N., *Public Administration and Public Affairs*, Upper Saddle River: Pearson Education, 2007, P. 181-182.

(pasiektų rezultatų atitikimo užsibrėžtiems pirminiams politikos tikslams lygis), visuomenės poreikių patenkinimo ar politikos tęstinumo kriterijai.⁸² D. H. Folz ir E. P. French papildomai išskiria dar du kriterijus: politikos proceso išeišgos ir kiekvienos įgyvendinančios institucijos produktyvumo.⁸³ Orville F. Poland išskiria papildomą eklektiškumo (angl. „*eclectic evaluation*“) kriterijų, reiškiantį programos įgyvendinimo procesų analizę.⁸⁴

J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky knygoje „Įgyvendinimas“ taip pat laikosi pozicijos, kad politikos vertinimui atlikti produktyvumo ir politikos tikslų pasiekiamumo lygio analizė yra nepakankama. Autoriai viešosios politikos įgyvendinimą siūlo vertinti naudojant veiksmingumo kriterijaus analizę – viešosios politikos programos įgyvendinimas yra laikomas veiksmingu, jei patenkintos šios sąlygos:

1. Aiškūs viešosios politikos tikslai ir prioritetai – kuo tiksliau ir aiškiau suformuluoti viešosios politikos programos tikslai ir prioritetai, tuo mažiau dėl jų kyla diskusijų ir skirtingų interpretacijų įgyvendinimo metu bei tuo lengviau vyksta įgyvendinimo procesas – padidėja veiksmingo įgyvendinimo tikimybė;⁸⁵
2. Tinkamos įgyvendinimo priemonės – kuo tinkamesnės parinktos įgyvendinimo priemonės užsibrėžtiems viešosios politikos tikslams, tuo didesnė veiksmingo įgyvendinimo tikimybė;⁸⁶
3. Įgyvendinimui tinkamai paskirstyti finansiniai ir laiko ištekliai – kuo didesni viešosios politikos programai skirti finansiniai bei laiko ištekliai, tuo didesnė veiksmingo įgyvendinimo tikimybė;⁸⁷
4. Palankus interesų grupių požiūris – kuo labiau sutampa viešosios politikos programos įgyvendinime dalyvaujančių interesų grupių ir už viešosios politikos programą atsakingų įgyvendinančių institucijų prioritetai ir požiūris į įgyvendinamą programą, tuo didesnė veiksmingo įgyvendinimo tikimybė;⁸⁸

⁸² By Folz H. David, French P. Edvard, *Managing America's Small Communities: People, Politics, and Performance*, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005.

Orville F. Poland, „Evaluation and Administrative Theory“, *Public Administration Review*, Vol. 34, No. 4 (Jul. – Aug., 1974), JSTOR, P. 333-338.

⁸³ By Folz H. David, French P. Edvard, *Managing America's Small Communities: People, Politics, and Performance*, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005.

⁸⁴ Orville F. Poland, „Evaluation and Administrative Theory“, *Public Administration Review*, Vol. 34, No. 4 (Jul. – Aug., 1974), JSTOR, P. 333-338.

⁸⁵ Pressman J. L., Wildavsky A. B., *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland : or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley: University of California Press, 1984, P. 169-173, 192-193.

⁸⁶ Ten pat, P. 213.

⁸⁷ Ten pat, P. 137, 213.

⁸⁸ Ten pat, P. 213.

Be išvardintų veiksmingumo kriterijaus veiksmų pabrėžiama ir institucinės įgyvendinimo struktūros svarba. Autoriai knygoje kelia hipotezę – kuo ilgesnė įgyvendinime dalyvaujančių veikėjų grandinė, tuo mažesnė veiksmingo įgyvendinimo tikimybė. Tokią hipotezę galima paaiškinti pliuralistinėje visuomenėje vyraujančia skirtingų interesų dauguma, dėl kurios padidėja konfliktinės situacijos atsiradimo tikimybė. Prie institucinės įgyvendinimo struktūros taip pat priskiriamos ir įgyvendintojų motyvacija bei jų kvalifikacija ir administracinė galia. Taip pat pabrėžiama socialinės, ekonominės ir politinės aplinkos pokyčių svarba.⁸⁹

Todėl prie aukščiau išvardintų viešosios politikos įgyvendinimo veiksmingumo sąlygų pridedamos dar dvi:

5. Tinkama teisinė – institucinė įgyvendinimo struktūra – kuo didesni įgyvendinančių institucijų darbuotojų administraciniai gebėjimai, kvalifikacija bei motyvacija sėkmingai įgyvendinti viešosios politikos programą, bei kuo mažesnis įgyvendinime dalyvaujančių institucijų skaičius, tuo didesnė veiksmingo įgyvendinimo tikimybė;⁹⁰
6. Ekonominės, socialinės ir politinės aplinkos stabilumas – kuo stabilesnė ekonominė, socialinė ir politinė aplinka, tuo didesnė veiksmingo įgyvendinimo tikimybė.⁹¹

3.2.1. J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky teorijos panaudojimas ankstesniuose tyrimuose

J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky viešosios politikos įgyvendinimo veiksmingumo veiksnys kildinamas iš pačių autorių atliktos atvejo analizės (1973). Tirta, kodėl afro-amerkiečių populiacijos užimtumui didinti Oaklande (JAV) programa buvo įgyvendinta nesėkmingai. Iš tyrimo išvadų generuota veiksmingumo kriterijaus koncepcija, vėliau tapusi kitų viešosios politikos įgyvendinimo vertinimo darbų teoriniu pagrindu.⁹²

Šiam darbui ypač reikšminga yra R. Vilpišausko ir V. Nakrošio viešosios politikos įgyvendinimo Lietuvoje vertinimo studija „Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka“ (2003). Šioje studijoje J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky viešosios politikos įgyvendinimo

⁸⁹ Pressman J. L., Wildavsky A. B., *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland : or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley: University of California Press, 1984, P. 213.

⁹⁰ Ten pat, P. 132, 213.

⁹¹ Ten pat, P. 213.

⁹² Pressman J. L., Wildavsky A. B., *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland : or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley: University of California Press, 1984.

veiksmingumo koncepcija buvo panaudota kaip teorinis pagrindas empiriniam tyrimui atlikti. Lietuvių autoriai, turėdami tikslą parodyti, nuo ko priklauso įgyvendinamos viešosios politikos Lietuvoje sėkmė, išanalizavo keturių politinių sprendimų įgyvendinimo atvejus: fiksuoto telefono ryšio paslaugų reguliavimo, žemės reformos, Saulėtekio komisijos veiklos bei Iganalinos AE pirmojo ir antrojo blokų uždarymo (autoriai sąmoningai pasirinko nagrinėti blogo įgyvendinimo pavyzdžius tam, kad būtų identifikuotos esminės nesėkmingo įgyvendinimo priežastys ir iš jų galima būtų mokytis ateityje). Sėkmingos politikos įgyvendinimo kriterijumi pasirinktas veiksmingumas; todėl plėtojant teorinį tyrimo pagrindą naudotasi J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky teorija. Kiekvienu tiriamu atveju, buvo analizuojama, ar vykdytos viešosios politikos programos patenkino išvardintas veiksmingo įgyvendinimo sąlygas. Sudarytas toks vertinimo veiksnių sąrašas: aiškiai ir tiksliai suformuluoti politikos tikslai ir uždaviniai; tinkama priežastinė teorija; teisinė-institucinė įgyvendinimo, jo koordinavimo, priežiūros ir atskaitomybės struktūra; ištekliai, kuriais disponuoja įgyvendinančios institucijos (lėšos, laikas ir pan.); interesų grupių požiūris; ekonominės, politinės, socialinės aplinkos pokyčiai.⁹³

Šiame darbe R. Vilpišausko ir V. Nakrošio „Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka“ yra laikomas pavyzdine studija, todėl šio tyrimo pagrindas modeliuojamas pagal minėtų autorių naudotus veiksmingumo vertinimo veiksnius. Taikomas panašus į R. Vilpišausko ir V. Nakrošio tyrimo modelis dėl kelių priežasčių. Pirmą, sutampa šio ir „Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka“ tyrimų vienetai – Lietuvos Respublika – bei uždaviniai – atlikti viešosios politikos programų įgyvendinimo Lietuvoje vertinimą.⁹⁴ Antra, abiejuose tyrimuose naudojamas panašus teorinis pagrindas, įgyvendinimo veiksmingumas vertinamas pagal J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky sumodeliuotą viešosios politikos įgyvendinimo veiksmingumo koncepciją. Trečia, R. Vilpišausko ir V. Nakrošio tyrimo metu naudotos technikos ir tyrimo metodai pasižymi validumu (pasirinktos procedūros nagrinėti viešosios politikos įgyvendinimo veiksmingumą atitinka tyrimo problemą; be to buvo naudotos ankstesniuose tyrimuose) ir patikimumu.

Apibendrinant, šiame tyrime naudojant panašų į R. Vilpišausko ir V. Nakrošio tyrimo modelį, sumodeliuotą pagal J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky viešosios politikos įgyvendinimo veiksmingumo vertinimo teoriją, darbe sustiprinamas teorinio pagrindo panaudojimo priežastinis argumentas ir empirinis validumas.

⁹³ Vilpišauskas R., Nakrošis V., *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*, Vilnius: Eugrimas, 2003, P. 20-22.

⁹⁴ Ten pat.

3.3. Pagrindinė tyrimo hipotezė

Remiantis politikos ciklo modelio bei J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky viešosios politikos įgyvendinimo veiksmingumo teoriniu pagrindu, darbe keliama hipotezė: **kuo aiškesni viešosios politikos tikslai ir prioritetai; kuo tinkamesnės įgyvendinimo priemonės; kuo tinkamesnė teisinė – institucinė įgyvendinimo struktūra; kuo didesni įgyvendinimui skirti finansiniai bei laiko ištekliai; kuo mažesnis interesų grupių priešinimasis; kuo stabilesnė ekonominė, politinė bei socialinė aplinka, tuo didesnė Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos veiksmingo įgyvendinimo tikimybė.**⁹⁵

⁹⁵ Pastaba: panaši hipotezė keliama R. Vilpišausko ir V. Nakrošio tyrime „*Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*“, Vilnius: Eugrimas, 2003.

4. METODOLOGIJA

Šiame darbe, tikrinant tyrimo hipotezę, atliekamas *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* (toliau Programos) įgyvendinimo, konkrečiai įgyvendinimo proceso veiksmingumo, vertinimas. Veiksmingumas vertinamas pagal J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky teoriją, kurioje teigiama, kad viešosios politikos programa laikoma veiksmingai įgyvendinta, jei patenkintos šios sąlygos:

1. Aiškūs politikos tikslai ir prioritetai – vertinamas Programoje suformuluotų tikslų ir prioritetų aiškumas ir suprantamumas;
2. Tinkamos įgyvendinimo priemonės – vertinamas įgyvendinimo priemonių tinkamumas Programos tikslams ir prioritetams;
3. Teisinė - institucinė įgyvendinimo struktūra – vertinamas Lietuvos teisinės bazės tinkamumas Programos įgyvendinimui, taip pat įgyvendinimo procese dalyvavusių institucijų skaičiaus tinkamumas bei šių institucijų darbuotojų kvalifikacija, administraciniai gebėjimai ir motyvacija;
4. Finansiniai ir laiko ištekliai – vertinamas Programos įgyvendinimui skirtų finansinių ir laiko išteklių pakankamumas;
5. Interesų grupių įtaka – vertinamas interesų grupių poveikis įgyvendinimo procesui, tikrinama, ar pasitaikė priešinimosi, interesų nesutapimo tarp Programą įgyvendinusių institucijų ir interesų grupių atvejų;
6. Politinės, ekonominės ir socialinės aplinkos pokyčiai – vertinamas politinės, ekonominės, socialinės 2010-ųjų metų aplinkos stabilumas Lietuvoje, bei kaip vykę pokyčiai šiose valstybės viešosiose sferose veikė Programos įgyvendinimo procesą.

Išvardinti veiksniai laikomi tyrimo nepriklausomais kintamaisiais, kai tuo tarpu priklausomu kintamuoju – *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo veiksmingumas.

Atliktas kokybinis tyrimas, taikant ekspertų interviu tyrimo metodą. Vykdytas struktūrizuotas interviu – klausimai bei jų eiliškumas paruošti iš anksto. Pasirinkimą taikyti kokybinį struktūrizuotą ekspertų interviu lėmė kelios pagrindinės priežastys. Pirmiausiai buvo atsižvelgta į mažą tyrimo atranką. Siekiant pagrindinio tyrimo tikslo – įvertinti *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo veiksmingumą – reikia surinkti specifinę, kvalifikuotą informaciją, kurią gali pateikti tik tie asmenys, kurie buvo tiesiogiai susiję su Programos įgyvendinimu, t.y. patys įgyvendintojai.

Tačiau tokių asmenų skaičius yra labai nedidelis. Už šios Programos parengimą, paraiškų konkurso nacionaliniam projektui įgyvendinti paskelbimą, įgyvendinimo priežiūrą bei konsultacijų teikimą buvo atsakingos dvi LR Socialinės ir darbo apsaugos ministerijos darbuotojos; už nacionaliniam projektui įgyvendinti skirtam konkursui teikiamas paraiškas – viena Europos socialinio fondo agentūros darbuotoja; už įgyvendinimą – paraiškų konkursą laimėjusio „Nacionalinio skurdo mažinimo organizacijų tinklo“ ir asocijuotų partnerių (Baltijos labdaros fondo „Heifer International“, Lietuvos Raudono Kryžiaus draugijos, NVO „Lietuvos Caritas“, labdaros ir paramos fondo „Nevyriausybių organizacijų informacijos ir paramos centras“, labdaros ir paramos fondo „Maisto bankas“ bei „Kauno apskrities socialinės veiklos NVO sąjungos“) paskirti atsakingi darbuotojai. Taigi, esant net ir tokiai mažai atrankai, išsamiai informacijai surinkti gali būti taikomas ekspertų interviu tyrimo metodas.⁹⁶

Visų antra, taikytas būtent struktūrizuotas interviu, o ne anketinis ar kiti apklausos būdai, nes siekta surinkti patikimą, plačios apimties, įvairiapusę informaciją bei siekta išvengti „nežinau/neturiu nuomonės“ pobūdžio atsakymų. Ekspertams užduoti atviri klausimai, leidžiantys jiems išsamiai išsakyti savo nuomonę bei su Programos įgyvendinimu susijusią viešai neskelbiamą informaciją ar kitas tyrėjui nežinomas detales. Tuo tarpu taikant anketavimo metodą ir užduodant „uždarus“ klausimus, ekspertai būtų apriboti galimų atsakymų variantų pasirinkimu ir taip būtų prarasta galimybė gauti detalią ar dar nežinomą informaciją.

Minėti tyrimo metodo pasirinkimo motyvai suponuoja ir ekspertų atrankos kriterijų, t.y. apklausai ekspertai buvo atrinkti pagal tai, ar jie dalyvavo *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo procese. Manoma, kad tik tiesiogiai su įgyvendinimu susiję asmenys gali išsamiai atsakyti į šiam tyrimui aktualius klausimus ir taip padėti atskleisti ryšius tarp tyrimo priklausomo ir nepriklausomų kintamųjų, įvertinti Programos įgyvendinimo veiksmingumą.

Ekspertų interviu tyrimas buvo vykdomas 2011 spalio 4 – 28 dienomis. Dėl interviu tartasi su visais prieš tai minėtais asmenimis, tiesiogiai susijusiais su *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimu. Iš aukščiau išvardintų dešimties ekspertų interviu sutiko duoti penki, kiti atsisakymą dalyvauti tyrime motyvavo laiko stoka. Todėl dar du interviu buvo paimti iš VšĮ „Nacionalinio socialinės integracijos instituto“ direktorės bei labdaros portalo *Pagalbadaiktais.lt* koordinatoriaus, Europos Komisijos projekto „Socialinė virtuvė“ vadovo. Šios institucijos taip pat teikė paraiškas Programos nacionalinio projekto įgyvendinimui ir nors konkurso nelaimėjo, tačiau buvo išsamiai susipažinusios su

⁹⁶Tidikis R., *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*, Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003, P. 466.

Nacionaline Programa ir jos įgyvendinimui keliamais reikalavimais. Svarbu tai, kad nors išvardintų organizacijų atstovai tiesiogiai ir nedalyvavo Programos įgyvendinimo procese, tačiau 2010-aisiais savo iniciatyva ir lėšomis vykdė vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo veiklas. Dėl šių priežasčių minėtieji asmenys laikyti kompetentingais atsakyti į tyrimo klausimus. Apibendrintai, interviu buvo paimti iš 7 ekspertų. Interviu iš eksperto Nr. 2 paimtas telefoninio pokalbio metu, nes ekspertas gyvena ir dirba ne Vilniuje.

2 lentelė. Ekspertų duomenys

	Amžius	Lytis	Išsilavinimas	Institucija	Pareigos	Patirtis šioje srityje
Interviu Nr. 1	30	Vyras	Aukštasis, socialiniai mokslai	Labdaros ir paramos fondas „Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centras“	Direktorius	8 metai
Interviu Nr. 2	32	Moteris	Aukštasis, socialiniai mokslai	NVO „Lietuvos Caritas“	Skyriaus vadovė	11 metų
Interviu Nr. 3	27	Moteris	Aukštasis, socialiniai mokslai	VšĮ „Nacionalinis socialinės integracijos institutas“	Direktorė	7 metai
Interviu Nr. 4	25	Moteris	Aukštasis, socialiniai mokslai	Baltijos labdaros fondas „Heifer International“	Projektų koordinatė	4,5 metai
Interviu Nr. 5	28	Moteris	Aukštasis, socialiniai mokslai	Labdaros ir paramos fondas „Maisto bankas“	Direktorė	6-7 metai
Interviu Nr. 6	25	Vyras	Aukštasis, inžinerija	Labdaros portalo <i>Pagalbadaiktais.lt</i> koordinatė, Europos Komisijos projekto „Socialinė virtuvė“ vadovas	Programų vadovas	6 metai
Interviu Nr. 7	33	Moteris	Aukštasis, socialiniai mokslai	Lietuvos Raudonojo kryžiaus draugija	Projektų vadovė	10 metų

Šaltinis: sudaryta autorės

Tyrimo instrumentas – klausimynas, susidedantis iš 11 atvirų klausimų, suskirstytų pagal tyrimo hipotezės dalis. Taikant šį tyrimo instrumentą gauti duomenys analizuojami turinio (*kontent*) analizės metodu. Gauti rezultatai toliau pateikiami atskirai pagal tyrimo hipotezės dalis.

5. TYRIMAS: LIETUVOS NACIONALINĖS 2010-UJŲ EUROPOS KOVOS SU SKURDU IR SOCIALINE ATSKIRTIMI METŲ PROGRAMOS ĮGYVENDINIMO VEIKSMINGUMAS

5.1. Politikos tikslų ir prioritetų aiškumas

Tikrinant pirmąją tyrimo hipotezės dalį, ekspertų buvo paprašyta įvertinti *Lietuvos Nacionalinėje 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programoje* (toliau, Programoje) suformuluotų tikslų ir prioritetų aiškumą, suprantamumą.

Pastebėtina, kad Nacionalinės Programos pagrindiniai prioritetai (žr. skyrių 2.3.3. *Lietuvos nacionalinė 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa*) buvo tiesiogiai perkelti iš *Europos Parlamento ir Tarybos sprendimo dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.)*, kuriame numatyti universalūs, visoms galimoms prioritetinėms sritims pritaikomi Europos metų veiklos principai. Šie universalūs principai nebuvo praktiškai adaptuoti Lietuvos socialiniam kontekstui, todėl susidarė neapibrėžtumo problema: formuluojant Programos prioritetus naudotos *teisių pripažinimo, bendros atsakomybės ir dalyvavimo, sanglaudos bei įsipareigojimų ir konkrečių veiksmų* sąvokos pernelyg abstrakčios. Programos tikslai taip pat plačios apimties, neapibrėžtos naudotos *šeimos statuso ir bendruomenių vaidmens* koncepcijos. Kadangi Programoje nepateiktas būtent tokių tikslų pasirinkimo motyvas, neaišku, kaip jų įgyvendinimas galėtų prisidėti prie realaus vaikų skurdo ir socialinės atskirties sumažinimo Lietuvoje.

Ekspertų interviu tyrimo duomenys atskleidė panašų ekspertų vertinimą – tiek Programos prioritetai, tiek tikslai stilistiškai buvo suformuluoti gerai, nepasitaikė loginių klaidų. Tačiau reikia kritika pirmiausiai dėl tikslų ir prioritetų tikslingumo ir didelės apimties. 5 Ekspertai iš 7 teigė, kad užsibrėžti per platūs ir tuometinėms ekonominėms bei socialinėms sąlygoms pernelyg ambicingi siekiai. Pasak ekspertų Nr. 1, Nr. 2 ir Nr. 3, reikšmingai prisidėti prie vaikų skurdo ir socialinės atskirties sumažinimo būtų įmanoma tik tada, jei būtų vykdoma tęstinė programa su numatytais ilgalaikės perspektyvos tikslais ir prioritetais. Tokia programa turėtų apimti įvairius šalies viešosios politikos sektorius bei aktyviai įtraukti visuomenę, o jos įgyvendinimui turėtų būti skiriamas pakankamas finansavimas. Nagrinėjamu atveju, Programos įgyvendinimui buvo skirti riboti laiko ir finansiniai ištekliai, visuomenės įsitraukimas į organizuotas socialines akcijas vertintas kaip minimalus. Taip pat, eksperto Nr. 1 teigimu, norint pasiekti pagrindinius Programos tikslus, prieš pradėdant įgyvendinimo procesą, reikėjo atlikti mokslinius tyrimus – identifikuoti paramos gavėjų tikslines grupes, parinkti tinkamas įgyvendinimo priemones bei nustatyti racionalų pajamų poreikį.

Kadangi nei šios, nei aukščiau minėtos sąlygos nebuvo patenkintos, Programos tikslai ir prioritetai buvo įvertinti kaip realiai neįgyvendinami.

Antra, kritika buvo reiškiamą techniniu aspektu. Pasak ekspertų Nr. 2, Nr. 5 ir Nr. 7, dėl naudoto formaliojo „europinio žargono“ formuluojant Programos tikslus ir prioritetus, iškilo praktinio įgyvendinimo problema. Patirties įgyvendinant ES socialinius projektus neturintiems Programos įgyvendintojams buvo neaišku, kaip reikia praktiškai išpildyti *teisų pripažinimo, bendros atsakomybės ir dalyvavimo, sanglaudos ir įsipareigojimų bei konkrečių veiksmų* prioritetinius siekius. Eksperto Nr. 2 siūlymu, ateityje, rengiant panašaus pobūdžio vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo programas, ES institucijų dokumentų sąvokas reikėtų detalizuoti arba keisti, atsižvelgiant į šalies nacionalinį kontekstą ir sprendžiamos socialinės problemos specifiką.

Apibendrinant, atsižvelgus į ekspertų interviu tyrimo duomenis bei J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky viešosios politikos įgyvendinimo veiksmingumo teoriją, Programos tikslai ir prioritetai vertinami kaip nepakankamai aiškūs. Šios tyrimo dalies duomenys atskleidė, kad plačios apimties ir ambicingi Programos tikslai buvo neadekvatūs 2010-ųjų metų sudėtingai ekonominei ir socialinei situacijai Lietuvoje. Taip pat kritikuotas nepatikslintas ir nedetalizuotas oficialių ES institucijų dokumentų sąvokų vartojimas praktiniam įgyvendinimui skirtoje Nacionalinėje Programoje.

5.2. Įgyvendinimo priemonių tinkamumas

Tikrinant antrąją tyrimo hipotezės dalį, siekta išsiaiškinti įgyvendinimo priemonių tinkamumą *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* tikslams ir prioritetams. Pastebėta, kad dauguma šių priemonių buvo vienpusiškos, nukreiptos vien tik į visuomenės informuotumo didinimą, nors nacionaliniais Europos metų tikslais deklaruoti *šeimos statuso ir bendruomenių vaidmens stiprinimas, mažinant vaikų skurdą ir socialinę atskirtį*. Informuotumo didinimui numatytos tokios priemonės kaip informacinių kampanijų aktyvinimas, televizijos, radio laidų rengimas bei kitais būdais platinama informacija apie vaikų skurdo ir socialinės atskirties problemą. Tačiau tokios priemonės pačios savaime negalėjo užtikrinti visuomenės narių, gavusių šią informaciją, aktyvaus įsitraukimo į Europos metų veiklą. Taip pat, prieš Programos įgyvendinimą nebuvo atlikti reikalingi tyrimai, nustatantys, minėtų laidų reitingus, todėl liko neaišku, ar informacija, skleista minėtomis žiniasklaidos priemonėmis pasiekė tas tikslines visuomenės grupes, kurioms ji buvo adresuota.

Programoje buvo numatytos ir interaktyvios priemonės, pavyzdžiui: bendruomenių forumai, socialinių akcijų, renginių, konkursų vaikams organizavimas ir kt. Tokiomis priemonėmis siekta ne tik skleisti informaciją apie vaikų skurdo ir socialinės atskirties problemą, bet ir skatinti

aktyvų bendruomenių narių dalyvavimą. Bendruomenių nariai, įsitraukę į tokio tipo Europos metų veiklas, turėjo galimybę patys siūlyti vaikų skurdo problemos sprendimus, dalyvauti rengiant bendruomenių veiksmų planus ar asmeniškai teikti paramą socialinės rizikos šeimų vaikams.

Ekspertų interviu tyrimo duomenys atskleidė kritišką Programos įgyvendinimo priemonių tinkamumo tikslams ir prioritetams vertinimą. Absoliučiai visi apklausti ekspertai teigė, kad numatytos priemonės, tiek informavimo, tiek interaktyvios, buvo visiškai netinkamos vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimui Lietuvoje. Tokia kritika argumentuota tuo, kad dauguma priemonių, skirtų vaikų skurdo problematikos viešinimui, neturėjo nei tiesioginio, nei netiesioginio ryšio su pagrindiniais Programos tikslais, t.y. *šeimos statuso ir bendruomenių vaidmens stiprinimu*, ir su vaikų skurdo mažinimo viešąja politika apskritai. Pasak ekspertų Nr. 3, Nr. 5 ir Nr. 7, kitas informacinio pobūdžio priemonių trūkumas buvo tai, kad jų įgyvendinimas negarantavo aktyvaus bendruomenių narių įsitraukimo ne tik į rengtas socialines akcijas, bet ir į kitas šalyje vykdomas paramos vaikams veiklas.

Ekspertų Nr. 6 ir Nr. 7 teigimu, efektyviam gyventojų įtraukimui į kovą su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi 2010-ais metais trūko informacijos apie tai, kaip, kokiomis priemonėmis ir per kokias institucijas, bendruomenių nariai gali patys teikti paramą socialinės rizikos vaikams; kokios yra teisinės tokios pagalbos galimybės, kaip tai paveiks paramos teikėjų ir gavėjų socialinį statusą, teisę gauti valstybines socialines išmokas ir pan. Taigi, nors informacijos sklaidimo priemonės buvo pakankamos visuomenės supažindinimui su vaikų skurdo ir socialinės atskirties problema Lietuvoje, tačiau jos nedavė stimulo informuotiems bendruomenių nariams pradėti aktyviai veikti, sprendžiant šią problemą.

Kritikuotos ir tokios Programos įgyvendinimo priemonės kaip Europos metų atidarymo ir uždarymo renginiai. Ekspertas Nr. 1 šiuos renginius įvardino kaip „betikslį Programai skirtų lėšų švaistymą“. Kiti ekspertai laikėsi panašios nuomonės ir teigė, jog tokių renginių organizavimas ir rengimas prabangioje aplinkoje buvo paradoksalus jų problematikos atžvilgiu, o išleisti pinigai galėjo būti efektyviau panaudoti, įgyvendinant tiesiogines vaikų skurdo mažinimo priemones. Ekspertai atkreipė dėmesį ir į tai, kad tiesioginių vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo priemonių, pavyzdžiui, labdaros akcijų, Programoje numatyta nebuvo. Ekspertų Nr. 1 ir Nr. 3 nuomone, 2010-ais Europos metais organizuoti labdaros ir paramos akcijas būtų buvę naudinga dėl kelių priežasčių. Pirmiausia, šių akcijų metu surinktų daiktų ir lėšų kryptingas panaudojimas būtų garantavęs bent minimalią teigiamą įtaką vaikų skurdo probleminės situacijos pagerinimui Lietuvoje. Antra, tokios socialinės akcijos būtų buvusios naudingos ir dėl visuomenės sąmonės aktyvinimo bei įsitraukimo į Europos metų veiklą.

Ekspertai dėmesį atkreipė ir į tai, kad dauguma Programos priemonių buvo skirtos įgyvendinti nedideliuose Lietuvos miesteliuose ar kaimuose. Viena vertus, teigiamai įvertinta iniciatyva įtraukti vietinio lygmens bendruomenės narius į Europos metų veiklą. Kita vertus, ekspertai Nr. 2, Nr. 5 ir Nr. 7 išreiškė kritiką, kad mažai dėmesio skirta didiesiems Lietuvos miestams, kur visuomenės pasyvumas ir susvetimėjimas, pasak šių ekspertų, yra dar didesnis nei mažose vietinio lygmens bendruomenėse. Dėl šios priežasties Europos metų veikla didžiuosiuose Lietuvos miestuose liko nepastebėta ir nedavė jokių rezultatų.

Apibendrintai galima teigti, kad Programos įgyvendinimo priemonės įvertintos kaip netinkamos užsibrėžtiems tikslams ir prioritetams. Tyrimo duomenys atskleidė, kad įgyvendinant informacijos skleidimo priemones nebuvo pasiekti pagrindiniai *šeimos statuso ir bendruomenių vaidmens stiprinimo* tikslai. Efektyviam šių tikslų pasiekimui trūko aktyvaus visuomenės įsitraukimo į Europos metų veiklas. Tokį įsitraukimą ribojo informacijos apie pagalbos socialinės rizikos vaikams galimybes bei teisinius apribojimus trūkumas. Programos priemonės kritikuotos ir dėl netikslingo finansinių lėšų panaudojimo, žiniasklaidos dėmesio nepritraukimo, jų įgyvendinimo tik mažuosiuose Lietuvos miestuose, mažai dėmesio skiriant didmiesčiams. Ekspertų teigimu, taip pat trūko socialinių labdaros ir paramos akcijų, kurios galėjo suteikti tiesioginę naudą skurdą ir socialinę atskirtį patiriantiems Lietuvos vaikams. Galiausiai Programos įgyvendinimo priemonėmis pasiekti rezultatai ekspertų buvo vertinti kaip trumpalaikiai, neturėję teigiamos realios įtakos vaikų skurdo ir socialinės atskirties situacijos pagerėjimui šalyje.

5.3. Teisinės – institucinės įgyvendinimo struktūros tinkamumas

Tikrinant trečiąją hipotezės dalį, sudėtinis teisinės – institucinės *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo struktūros veiksnys tyrime buvo nagrinėjamas dviem etapais. Pirmiausia ekspertų buvo klausiama, kaip jie vertina Lietuvos teisinės bazės tinkamumą Programos įgyvendinimui, t.y. teisės aktų, reglamentuojančių skurdo ir socialinės atskirties mažinimą Lietuvoje, pakankamumą. Antrajame etape nagrinėtas institucinės įgyvendinimo struktūros tinkamumas, todėl ekspertų buvo paprašyta įvertinti Programos įgyvendinime dalyvavusių institucijų⁹⁷ skaičiaus tinkamumą (ar tai, kad

⁹⁷ PASTABA. Tyrime vartojamos panašios nacionalinės įgyvendinančios institucijos ir įgyvendinančių institucijų sąvokos. Nacionalinė įgyvendinančioji institucija parengė Programą, o įgyvendinančios institucijos ją įgyvendino praktiniame lygmenyje. Konkrečiau, Nacionalinė įgyvendinančia institucija buvo paskirta LR Socialinės ir darbo apsaugos ministerija, kuri buvo atsakinga už Programos parengimą, paraiškų konkurso nacionaliniam projektui įgyvendinti paskelbimą, įgyvendinimo priežiūrą bei konsultacijų teikimą. Antroji sąvoka apima kitas septynias organizacijas, kurių bendra paraiška laimėjo ministerijos rengtą konkursą nacionalinio projekto įgyvendinimui, ir kurios

projekto įgyvendinime oficialiai dalyvavo ne viena, o septynios įgyvendinančios institucijos, netrukdydamos veiksmingam įgyvendinimo procesui) bei įgyvendinime dalyvavusių institucijų darbuotojų motyvaciją, kvalifikaciją bei administracinius gebėjimus įgyvendinti Programą.

Vertindami teisinės struktūros tinkamumą Programos įgyvendinimui, visi ekspertai laikėsi vienodos nuomonės – teisinė bazė Lietuvoje yra pakankama vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo programai vykdyti. Ekspertai Nr. 2, Nr. 5, Nr. 7 Lietuvos teisinės bazės pakankamumą aiškino Europos Sąjungos įtaka. Lietuva, kaip ir kitos ES valstybės narės, privalėjo perkelti ES teisės principus ir normas į nacionalinę teisės sistemą, todėl šalyje turimas pakankamas teisinis pagrindas bendrų ES kovos su skurdu ir socialine atskirtimi programų įgyvendinimui nacionaliniu lygmeniu. Dėl šios priežasties neiškilo jokių teisinių sunkumų įgyvendinant *Nacionalinę 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programą*, priimtą *Europos Parlamento ir Tarybos sprendimo dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.)* pagrindu.

Antrajame teisinės – institucinės įgyvendinimo struktūros vertinimo etape buvo bandoma nustatyti, kokią įtaką Programos įgyvendinimo procesui turėjo jame dalyvavusių institucijų skaičius. Šis veiksnys absoliučiai visų ekspertų buvo įvertintas kaip sėkmingiausia Programos įgyvendinimo dalis. Ekspertų teigimu, būtent skirtingų organizacijų sėkmingas bendradarbiavimas ir kooperacija didžiąja dalimi lėmė Programos įgyvendinimo rezultatų pasiekimą. Įgyvendinime dalyvavusios institucijos buvo pasiskirsčiusios atlikti Europos metų veiklas kiekviena pagal savo organizacijos veiklos specifiką, pavyzdžiui, Baltijos labdaros fondas „Heifer International“ orientavosi į kaimo vietas, užsiėmė labdaringa veikla; NVO „Lietuvos Caritas“ - rengė konferencijas – seminarus slaugos namuose tematika; Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija į socialines akcijas įtraukė jaunimą ir t.t. Dėl šios priežasties kiekvienos institucijos veikla buvo unikali ir reikšminga įgyvendinimo procesui, nesikartojanti. Ekspertų Nr. 1, Nr. 2, Nr. 6 ir Nr. 7 teigimu, sėkmingas darbų pasidalijimas ir optimalus kiekvienos institucijos veiklos patirties panaudojimas sudarė palankias sąlygas Programoje numatytoms priemonėms įgyvendinti.

Kaip dar vieną sėkmingo Programą įgyvendinusių institucijų bendradarbiavimo priežastį ekspertas Nr. 1 nurodė bendros 2010-ųjų Europos metų simbolikos naudojimą. Šio eksperto teigimu, „Europos metų simbolikos naudojimas ne tik atspindėjo bendrą veikiančių organizacijų tikslą, bet ir leido socialinių akcijų dalyviams Lietuvos miestuose vykdomas skirtingas veiklas identifikuoti kaip kovą su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi“. Tai, šio eksperto teigimu, skatino gyventojų susidomėjimą Europos metų veikla.

vykdė praktinį Programos įgyvendinimą, t.y. Baltijos labdaros fondas „Heifer International“, Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija, NVO „Lietuvos Caritas“, labdaros ir paramos fondas „Nevyriausybinė organizacijų informacijos ir paramos centras“, labdaros ir paramos fondas „Maisto bankas“ bei „Kauno apskrities socialinės veiklos NVO sąjunga“.

Pastebėtina, tokie šios tyrimo dalies rezultatai prieštarauja J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky teorijos teiginiui, kad kuo mažesnis viešosios politikos programos įgyvendinime dalyvaujančių institucijų skaičius, tuo lengviau yra ją veiksmingai įgyvendinti.⁹⁸ Visi interviu davę ekspertai teigė priešingai – didesnis *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* praktiniame įgyvendinime dalyvavusių institucijų skaičius ne apsunkino, o palengvino Europos metų veiklos įgyvendinimo procesą. Kadangi įgyvendinimo priemonėse buvo numatytos skirtingo pobūdžio vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo veiklos, pagrindinė nacionalinį projektą įgyvendinusi institucija „Nacionalinis skurdo mažinimo organizacijų tiklas“ kartu su asocijuotais partneriais pasiskirstė įgyvendinti šias priemones kiekviena pagal savo veiklos specifiką. Vykdamas efektyvų tokio bendradarbiavimo koordinavimą, buvo išvengta veiklos dubliavimosi ir užtikrinta, kad visos numatytos priemonės būtų įgyvendintos. Taigi, septynių organizacijų dalyvavimas Europos metų veikloje įvertintas kaip turėjęs teigiamos įtakos Nacionalinės Programos įgyvendinimo procesui.

Nagrinėdami Programos įgyvendinime dalyvavusių institucijų darbuotojų motyvaciją, kvalifikaciją bei administracinius gebėjimus, ekspertai pirmiausiai vertino nacionalinės įgyvendinančios institucijos – Lietuvos Respublikos Socialinės ir darbo apsaugos ministerijos – darbuotojus, atsakingus už Nacionalinės Programos parengimą, paraiškų konkurso nacionaliniam projektui įgyvendinti paskelbimą, įgyvendinimo priežiūrą bei konsultacijų teikimą. Šiuo aspektu ne visi ekspertai buvo vieningi. Ekspertų Nr. 3, Nr. 5, Nr. 6 ir Nr.7 vertinimu, ministerijos darbuotojų kvalifikacija, administraciniai gebėjimai buvo pakankami, tačiau motyvacija – nepakankama. Pasak šių ekspertų, įgyvendinimo procesą apsunkino tai, kad minėtieji darbuotojai laiku nepradėjo praktinio Programos įgyvendinimo, nes pusė metų atidėjo konkurso Europos metų nacionaliniam projektui įgyvendinti paskelbimą. Toks delsimas turėjo reikšmingos neigiamos įtakos tolimesniam procesui, nes žymiai sutrumpėjo įgyvendinimui skirtas laikas. Kita vertus, ekspertai Nr. 1 ir Nr. 4 ministerijos darbuotojų kvalifikaciją vertino labai gerai dėl vykusio sklandaus bendradarbiavimo ir konsultacijų teikimo projektą vykdžiusioms institucijoms visą Programos įgyvendinimo laikotarpį. Tačiau ir ši ekspertų grupė ministerijos darbuotojų motyvaciją vertino kaip nepakankamą, argumentuodami tuo, kad su Programa susijusios funkcijos ir įsipareigojimai buvo vieni iš daugelio ministerijos darbuotojų darbotvarkėje, todėl tam ypatingas dėmesys neskirtas. Ekspertas Nr. 2 nuo šio vertinimo susilaikė.

⁹⁸ Pressman J. L., Wildavsky A. B., *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland : or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley: University of California Press, 1984, P. 132, 213.

Taip pat ekspertai vertino motyvacią ir kvalifikaciją tų darbuotojų, kurie buvo atsakingi už Europos metų veiklas, nacionalinį projektą įgyvendinusiose institucijose. Kiekvienas ekspertas vertino tik tos institucijos, kuriai pats priklauso, darbuotojus. Tyrimo metu visi ekspertai šį faktorių įvertino kaip turėjusį teigiamos įtakos Programos įgyvendinimo procesui, nes atsakingi darbuotojai pasižymėjo aukštu profesionalumo lygiu ir stipria motyvacija. Tokius vertinimus ekspertai Nr. 1, Nr. 2 ir Nr. 5 motyvavo tuo, kad visų įgyvendinusių institucijų veikla tiek prieš Nacionalinės Programos įgyvendinimą, tiek po jo buvo ir išliko susijusi su vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimu Lietuvoje. Dėl šios priežasties organizacijų paskirti atsakingi asmenys buvo kvalifikuoti ir turėjo patirties įgyvendinant panašaus pobūdžio socialines skurdo mažinimo veiklas. Ekspertai Nr. 1 ir Nr. 2 atkreipė dėmesį ir į tai, kad dauguma atsakingų darbuotojų buvo priskiriami socialinių darbuotojų kategorijai, kurių veiklos tikslas pats savaime ir yra pagalba socialinės rizikos grupėms, todėl jie pasižymėjo stipria motyvacija.

Apibendrinant šios tyrimo dalies rezultatus galima teigti, kad teisinė įgyvendinimo struktūra *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimui buvo įvertinta kaip tinkama. Tam reikšmingos įtakos turėjo suderintos Lietuvos nacionalinės ir Europos Sąjungos teisės normos. Institucinė įgyvendinimo struktūra įvertinta kaip iš dalies tinkama. Nagrinėjant institucinės įgyvendinimo struktūros veiksnį, teigiamai įvertintas praktiniame Programos įgyvendinime dalyvavusių septynių institucijų skaičius. Toks šios tyrimo dalies rezultatas prieštarauja viešosios politikos įgyvendinimo veiksmingumo teorijos autorių J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky teiginiui, kad kuo mažesnis įgyvendinime dalyvaujančių institucijų skaičius, tuo didesnė veiksmingo įgyvendinimo tikimybė.⁹⁹ Tyrime dalyvavusių ekspertų teigimu, visi rezultatai, kurie buvo pasiekti įgyvendinant Programą, buvo pasiekti tik visų septynių organizacijų sėkmingo bendradarbiavimo dėka, nes nei viena institucija, veikdama individualiai, nebūtų sugebėjusi atlikti visos skirtingos specifikos veiklos. Kitas institucinės Programos įgyvendinimo veiksnys – įgyvendinime dalyvavusių darbuotojų motyvacija, administraciniai gebėjimai bei kvalifikacija – buvo įvertintas dvejopai. Nors LR Socialinės ir darbo apsaugos ministerijos atsakingų darbuotojų kvalifikacija ir administraciniai gebėjimai įgyvendinti Programą įvertinti kaip pakankami, tačiau jų motyvacija įvertinta neigiamai. Kritikuotas šių darbuotojų delsimas pradėti praktinį Europos metų įgyvendinimą. Institucijų, laimėjusių paraiškų konkursą įgyvendinti nacionalinį projektą, darbuotojai įvertinti labai gerai dėl įgytos kvalifikacijos ir patirties vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo srityje. Jų motyvacija įvertinta teigiamai.

⁹⁹ Pressman J. L., Wildavsky A. B., *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland : or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley: University of California Press, 1984, P. 132, 213.

5.4. Finansinių ir laiko išteklių pakankamumas

Tikrinant ketvirtą hipotezės dalį, siekta išsiaiškinti, ar *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimui buvo skirti pakankami finansiniai ir laiko ištekliai. Tyrimo metu ekspertų buvo prašoma įvertinti pirmiausiai Programos įgyvendinimui skirto biudžeto, vėliau – skirto laiko pakankamumą.

Absoliučiai visi ekspertai teigė, kad Programos įgyvendinimui skirtas finansinis biudžetas buvo nepakankamas – plačios apimties pagrindiniams tikslams bei jų įgyvendinimo priemonėms buvo paskirtos neadekvačiai mažos lėšos. Ekspertų Nr. 2, Nr. 4 ir Nr. 7 teigimu, veiksmingam tokios aprėpties vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo programos įgyvendinimui reikėjo žymiai didesnių finansinių išteklių, kurie užtikrintų aukštesnio lygmens įgyvendinimo procesą. Gavus pakankamą finansavimą, prieš pradėdant praktinį Europos metų įgyvendinimą reikėjo atlikti ekspertinius tyrimus, nustatyti tikslines paramos gavėjų grupes, parinkti efektyvias veiklos strategijas. Įgyvendinimo metu taip pat turėjo būti periodiškai atliekama analizė, perskirstomos lėšos sritims, kuriose lėčiausiai daroma pažanga. Tokiu būdu skirtos pakankamos finansinės lėšos bei racionalus jų panaudojimas būtų garantavęs realią teigiamą įtaką vaikų skurdo rizikos lygio sumažėjimui šalyje.

Kita vertus, ekspertai Nr. 1 ir Nr. 4 teigė, kad visuomenės informuotumo tikslą bent jau minimaliu lygmeniu su tam skirtomis lėšomis pasiekti pavyko – rengtos kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi socialinės akcijos pritraukė vietinių bendruomenių narių dėmesį, todėl paviešinimo kampanija laikyta pavykusia. Priešingos nuomonės laikėsi ekspertai Nr. 2, Nr. 3, Nr. 5 bei Nr. 6, kurie teigė, kad toks vaikų skurdo problemos Lietuvoje paviešinimas neturėjo jokios reikšmingos įtakos realiam vaikų skurdo ir socialinės atskirties sumažinimui. Šių ekspertų teigimu, kaip ir buvo ankščiau minėta, problemos paviešinimas negarantavo aktyvaus žmonių dalyvavimo 2010-ųjų Europos metų socialinėse akcijose bei tolimesnio jų įsitraukimo į kitas kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi veiklas. Taigi, nors problemos paviešinimui lėšų pakako, tačiau toks vienkartinis paviešinimas nelaikytas svarbiu pasiekimu nei mažinant vaikų skurdą ir socialinę atskirtį Lietuvoje, nei siekiant kitų Programos prioritetų.

Toliau tyrime ekspertai vertino Programos įgyvendinimui skirto laiko pakankamumą. Iš viso Europos metų veikloms atlikti buvo skirti vieneri metai (2010 m.), per kuriuos LR Socialinės ir darbo apsaugos ministerija turėjo paskelbti ir įvykdyti paraiškų nacionaliniam Europos metų projektui įgyvendinti konkursą; šį konkursą laimėjusi institucija turėjo įgyvendinti nacionalinį projektą bei taip pat Europos Komisijai turėjo būti pateikta Europos metų veiklos ataskaita. Ekspertai vieningai teigė, kad visiems numatytiems darbams ir veiksmingam jų įgyvendinimui buvo

skirtas per trumpas laikotarpis. Toks vertinimas ekspertų buvo argumentuojamas pirmiausia tuo, kad numatyta įgyvendinti daug ir gana plačios apimties vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo priemonių. Numatytos veiklos buvo atliktos paskubomis, kad būtų suspėta iki Europos metų pabaigos termino. Tačiau, ekspertų teigimu, nemažai daliai Europos metų veiklų ir jų įgyvendinimo priemonėms buvo reikalingas išankstinis pasiruošimas, pavyzdžiui, tam tikri visuomenės nuomonės ar tikslinių paramos gavėjų grupių nustatymo tyrimai. Tokiems tyrimams atlikti buvo reikalingi papildomi laiko ištekliai. Tačiau toks pasiruošimas nebuvo nei numatytas, nei atliktas, todėl priemonių įgyvendinimas nedavė tokių rezultatų, kokių buvo tikėtasi prieš pradėdant Programos įgyvendinimo procesą.

Tačiau tyrimo metu paaiškėjo, jog net toms veikloms, kurioms nereikėjo išankstinio pasiruošimo ar papildomų laiko išteklių, nepakako skirto laiko. Įvairios socialinės akcijos, renginiai, konkursai bei forumai turėjo būti organizuojami ir įgyvendinami labai greitai. Tokia laiko stoka susidarė dėl praktinio Programos įgyvendinimo atidėjimo pusei metų. LR Socialinės ir darbo apsaugos ministerija laiku, t.y. 2010-ųjų pradžioje, nepaskelbė paraiškų konkurso nacionalinio projekto įgyvendinimui. Dėl tokio vilkinimo realus Programoje numatytų veiklų vykdymas prasidėjo 2010 m. viduryje. Ekspertas Nr. 6 atkreipė dėmesį į tai, kad vasaros viduryje, tradiciniu atostogų metu, pradėjus vykdyti kovos su vaikų skurdo ir socialine atskirtimi veiklas buvo sunkiau pritraukti didelį skaičių žmonių. Socialinėse akcijose ir renginiuose dalyvavo mažiau žmonių nei buvo tikėtasi, todėl informacija pasiekė ne visus asmenis, kuriems ji buvo adresuota.

Ekspertų Nr. 2 ir Nr. 7 siūlymu, siekiant veiksmingo Programos tikslų ir prioritetų įgyvendinimo, įgyvendinimo procesui reikėjo skirti daugiau laiko. Nors nei vienas ekspertas nenurodė konkretaus laikotarpio, tačiau buvo siūlyti mažiausiai penkeri metai, per kuriuos turėtų būti siekiama ilgalaikių tikslų ir prioritetų įgyvendinimo, taikomos ilgalaikės perspektyvos priemonės, nuolat atliekama tarpinių rezultatų analizė ir racionaliai perskirstomas turimas finansinis biudžetas.

Apibendrintai, finansiniai ir laiko ištekliai, skirti *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdo ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimui, buvo įvertinti kaip nepakankami. Nors pasitaikė ekspertų nuomonių nesutapimų dėl vaikų skurdo problemos paviešinimo, kurio minimalių rezultatų pasiekimui, vienų ekspertų nuomone, išteklių pakako, kitų – nepakako, tačiau bendrai buvo sutarta, kad tokios informacinės kampanijos nauda buvo nežymi ir trumpalaikė, nepavyko įtraukti pakankamai gyventojų, taip pat ji neturėjo reikšmingos įtakos teigiamam vaikų skurdo ir socialinės atskirties pokyčiui Lietuvoje.

5.5. Interesų grupių įtaka

Tikrinant penktąją hipotezės dalį, buvo siekiama išsiaiškinti, kokią įtaką *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimui turėjo interesų grupės, todėl ekspertų buvo paprašyta įvertinti šį veiksnį.

Pastebėtina, kad buvo išskirti du Programos įgyvendinimo proceso etapai, kurių metu pasitaikė interesų grupių veikimo atvejų. Kaip pirmąjį etapą ekspertai Nr. 1, Nr. 3, Nr. 4 ir Nr. 6 nurodė paraiškų teikimo konkursą nacionaliniam projektui įgyvendinti. Ekspertų teigimu, būtent šiuo laikotarpiu aktyviausiai reiškėsi įvairios Lietuvos interesų grupės, nevyriausybinės ir vyriausybinės organizacijos, siekdamos laimėti šį konkursą pagal nustatytus kriterijus. Tačiau tokių iniciatyvų buvo nedaug, taip pat nepasitaikė bandymų paveikti patį Programos įgyvendinimo procesą kuriai nors interesų grupei naudinga linkme ar kitokio pobūdžio lobistinio spaudimo priemonių. Paraiškų konkursą laimėjus nevyriausybinių organizacijų, kovojančių su skurdu ir socialine atskirtimi, asociacijai „Nacionaliniam skurdo mažinimo organizacijų tinklui“, daugiau interesų grupių veikimo atvejų nepasitaikė, todėl ekspertai šį veiksnį įvertino kaip neturėjusį reikšmingos neigiamos įtakos Programos įgyvendinimui ir rezultatams.

Antruoju etapu ekspertų Nr. 2 ir Nr. 7 išskirtas Programos įgyvendinimo procesas. Konkrečiai, pasitaikė keletas atvejų, kai Europos metų veiklas įgyvendinančias institucijas, asocijuotus „Nacionalinio skurdo mažinimo organizacijų tinklo“ partnerius, buvo bandyta paveikti tam tikrų interesų grupių atstovų, kuriuos įvardinti ekspertai atsisakė. Tačiau toks interesų grupių veikimas šių ekspertų taip pat buvo įvertintas kaip nereikšmingas, nes tai buvo bandymai atkreipti dėmesį į tam tikras socialinės rizikos grupes visuomenėje, siekiant gauti joms finansinę paramą. Tačiau, pasak ekspertų, suinteresuoti asmenys nustojo reikštis, kai sužinojo, kad tokia parama Programoje iš viso nebuvo numatyta.

Apibendrintai galima teigti, kad interesų grupių poveikis Programos įgyvendinimo eigai ir sklandumui neigiamos įtakos neturėjo, nes nepasitaikė priešinimosi, nepritarimo atvejų. Daugiausiai interesų grupės reiškėsi paraiškų konkurso metu, tačiau ekspertai tokį veikimą įvertino kaip kiekvienos dalyvavusios organizacijos individualų siekį laimėti konkursą, todėl pačiam Programos įgyvendinimo procesui tai įtakos neturėjo. Nors kai kurie ekspertai teigė, kad jų atstovaujama organizacija, vykdydama Europos metų veiklas, patyrė nežymų spaudimą iš keleto interesų grupių atstovų, tačiau to nevertino kaip įtakos faktoriaus, nes spaudimas buvo neintensyvus ir trumpalaikis.

5.6. Politinės, ekonominės ir socialinės aplinkos pokyčiai

Tikrinant šeštą hipotezės dalį, buvo siekiama išsiaiškinti, kokią įtaką *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimui turėjo Lietuvos politinė, ekonominė bei socialinė aplinka. Kiekvieną iš šių veiksnių ekspertai vertino atskirai.

Prieš pradėdant analizuoti šios tyrimo dalies duomenis, atkreiptinas dėmesys į politinę aplinką. Europos Sąjunga, pagrindinis išorės įtakos veiksnys, netiesiogiai veikęs Nacionalinės Programos įgyvendinimą Lietuvoje. Ši įtaka pasireiškė per 2008 m. spalio 22 d. *Europos Parlamento ir Tarybos sprendimą dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.)*, kuris buvo privalomas ES valstybėms narėms, tame tarpe ir Lietuvai. Šis sprendimas svarbus tuo, kad jame nustatytos pagrindinės skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politikos gairės – apribojimai valstybėms narėms bei veiksnių galimybės, numatyti įgyvendinimo priemonių forma ir pobūdis, nors konkrečios priemonės ir neįvardintos. Kadangi Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas buvo įgyvendinamas atvirojo koordinavimo metodo principu, Lietuva, vykdydama ES lygmenyje suformuotą viešąją politiką, turėjo įgyvendinimo nuožiūros laisvę. Dėl šios priežasties ES įtaka nelaikoma tiesiogine įgyvendinimo procesui, nors itin reikšminga vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo viešosios politikos formavimui Lietuvoje 2010-ais metais.

Nagrinėjant Lietuvos vidaus politinės, socialinės ir ekonominės aplinkos stabilumą, 2010-ais metais nevyko jokie žymesni šių viešųjų valstybės sferų pokyčiai. Nebuvo surengti nei vieni rinkimai į valdžios institucijas, taip pat nebuvo priimti nauji įstatymai ar įstatymų pataisos, galinčios turėti įtakos Programos įgyvendinimo procesui. Ekonomikos ekspertų teigimu, 2010 m. ekonomikos krizė jau buvo pasibaigusi ir šalies ūkio situacija pamažu gerėjo. Tačiau 2010-aisiais dar nebuvo pasiektas iki ekonominės krizės buvęs lygis, o šalies ekonomikos atsigavimas suaktyvėjo tik paskutinįjį 2010 metų ketvirtį,¹⁰⁰ kai *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo procesas jau praktiškai buvo baigtas ir nebebuvo vykdomos Europos metų veiklos. Tačiau šiame tyrime minėti faktoriai svarbūs tik tiek, kiek jie turėjo įtakos Programos įgyvendinimui ir rezultatams, todėl toliau jų vertinimą atliko tyrime dalyvavę ekspertai.

¹⁰⁰ LR Ūkio ministerija, *Lietuvos ekonomikos apžvalga*, 2010 m. gruodis 22-31 d., < http://www.ukmin.lt/lt/veikla/veiklos_sritys/ukio_apzvalga/savaitine/doc/Apzvalga%202010-12-31.pdf >, [Žiūrėta 2011 11 17].

Privatus sektorius perima estafetę – stabilėnis augimas tęsiasi, „Swedbank“ makroekonomikos apžvalga: Lietuva, 2011 balandžio mėn. < <http://www.swedbank.lt/lt/previews/get/2314/rss> >, [Žiūrėta 2011 11 17].

Tyrimo metu ekspertai 2010-ųjų politinę bei socialinę aplinką taip pat įvertino kaip stabilią, neturėjusią įtakos Programos įgyvendinimo procesui. Ekspertų Nr. 2, Nr. 4 ir Nr. 7 teigimu, šiose viešosiose sferose Programos įgyvendinimo metu vyko vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politikai neaktualūs ir apskritai nežymūs pokyčiai, todėl nei nacionalinė Europos metų veikla, nei rezultatai nuo jų nepriklausė. Kita vertus, ekspertai atkreipė dėmesį į politinę Europos Sąjungos, kaip išorės veikėjo, įtaką. Programa buvo vykdoma Europos Parlamento ir Tarybos iniciatyva, todėl vieningai pripažinta, kad vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo viešosios politikos gairės Lietuvoje didžiaja dalimi priklausė nuo šių institucijų priimto sprendimo. Tačiau įgyvendinimo sėkmingumas, ekspertų teigimu, priklausė nuo įgyvendinimo procese tiesiogiai dalyvavusių institucijų ir jų veiklos koordinavimo, todėl ES įtaka įvertinta kaip netiesioginė. Taip pat, visų ekspertų vieninga nuomone, ši įtaka buvo teigiama, nes būtent ES iniciatyva ir buvo pradėta 2010-ųjų kova su skurdu ir socialine atskirtimi.

Kitokia nuomonė ekspertų buvo išreikšta vertinant Lietuvos ekonominę situaciją 2010 metais. Absoliučiai visų ekspertų teigimu, ekonominė aplinka turėjo stiprią įtaką Programos įgyvendinimo procesui, nes būtent nuo šios aplinkos pokyčių priklausė įgyvendinimui skirtų finansinių lėšų kiekis. Tokia įtaka vertinta kaip netiesioginė – Programos įgyvendinimo proceso metu nepasitaikė jokių pakeitimų šioje srityje. Tačiau ekspertai atkreipė dėmesį į tai, kad *Europos Parlamento ir Tarybos sprendimo dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.)* ir *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* biudžetai buvo sudaryti ekonominės krizės laikotarpiu (2008 m.), todėl kovai su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi, kaip ne svarbiausiai prioritetinei sričiai tuo metu, buvo skirtos ribotos finansinės lėšos.

Taigi, ekspertų interviu tyrimo duomenys atskleidė, kad tiek politinės, tiek socialinės aplinkos pokyčiai 2010-aisiais buvo nesusiję su *Lietuvos Nacionaline 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa*, todėl jos įgyvendinimui reikšmingos įtakos neturėjo. Šios dvi viešosios valstybės sferos įvertintos kaip stabilios. Nors išskirta Europos Sąjungos, kaip išorės veikėjo, politinė įtaka, tačiau ekspertų pripažinta, kad ji tiesioginės įtakos įgyvendinimo procesui neturėjo. Kita vertus, neigiamai įvertinta tuometinė ekonominė situacija. Ekspertų teigimu, Programos įgyvendinimui buvo skirti riboti finansiniai ištekliai dėl ekonominės krizės Europos Sąjungos valstybėse narėse, tame tarpe ir Lietuvoje. Tačiau įgyvendinimo proceso metu ekonominė šalies situacija buvo pakankamai stabili, nebuvo keisti ir Programos įgyvendinimo finansiniai nuostatai, todėl ekonominės situacijos įtaka įvertinta kaip turėjusi neigiamos netiesioginės įtakos įgyvendinimo veiksmingumui.

IŠVADOS

Lietuva iš visų Europos Sąjungos valstybių narių išsiskiria vienais didžiausių vaikų skurdo rizikos rodikliais. Nemažėjančią vaikų skurdo ir socialinės atskirties problemą šalyje iliustruoja šiame darbe atliktų statistinių duomenų bei temos ištirtumo analizės rezultatai. Nuo 2007 m. pastebima vaikų skurdo lygio didėjimo tendencija ir, nors 2010-ais metais šis rodiklis sumažėjo 0,4 procentinėmis dalimis, tačiau šalyje skurdo beveik kas ketvirtas vaikas. Itin problematiška laikoma šeimų su trim ar daugiau vaikų, šeimų, kuriose vienas suaugęs asmuo augina vieną ar daugiau vaikų, bei nedarbingų asmenų namų ūkių aukšto skurdo rizikos lygio situacija. Taip pat Lietuvoje dar nerastos ir nepritaikytos efektyvios socialinės pagalbos priemonės vaikams, augantiems socialinės rizikos šeimose bei netekusiems tėvų globos, – šie skaičiai šalyje išlieka nepriimtinais dideli.

Literatūros apžvalga atskleidė panašų vaikų skurdo ir socialinės atskirties lygio Lietuvoje vertinimą. Tiek tyrimuose, kuriuose vaikų skurdas analizuotas iš socialinės perspektyvos, tiek tyrimuose, kuriuose į nemažėjančią vaikų skurdo problemą buvo žiūrėta kaip į neveiksmingai įgyvendinamos kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi viešosios politikos rezultata, buvo prieita prie bendros išvados – tose valstybėse, kuriose nekintantys išlieka aukšti vaikų skurdo rizikos rodikliai, vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo viešoji politika yra įgyvendinama nesėkmingai. Tyrimų autoriai Lietuvą priskyrė būtent šiai valstybių kategorijai.

Atsižvelgiant į aptartą probleminę situaciją Lietuvoje bei mažą studijų, analizuojančių vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo viešosios politikos įgyvendinimą šalyje, šiuo darbu buvo siekiama įvertinti *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos*, kurioje deklaruoti vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo tikslai, gyvendinimo veiksmingumą. Veiksmingumo vertinimui buvo pasirinkta J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky teorija, kurioje pateikiamas išsamus viešosios politikos įgyvendinimo veiksmingumo vertinimo pagrindas. Tyrimo duomenims surinkti pritaikius ekspertų interviu, o surinktų duomenų analizei – turinio (*kontent*) analizės metodus, buvo padarytos tokios išvados:

1. ***Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos tikslai ir prioritetai nėra aiškūs.*** Juos formuluojant nedetalizuotos vartotos daugiareikšmės oficialių ES dokumentų sąvokos – tai sukėlė praktinio įgyvendinimo problemą. *Šeimos statuso ir bendruomenių vaidmens stiprinimo, mažinant vaikų skurdą ir socialinę atskirtį*, tikslai pernelyg plačios apimties, realiai neįgyvendinami su Programai skirtais laiko ir finansiniais ištekliais.

2. **Programos įgyvendinimo priemonės netinkamos tikslams ir prioritetams pasiekti.** Visuomenės informuotumui didinti skirtų priemonių ir Programos tikslų nesiejo priežastinis ryšys – informacijos sklaida realiai nesumažino vaikų skurdo ir socialinės atskirties šalyje. Taip pat nepavyko aktyviai įtraukti visuomenės į šią socialinę veiklą, nesuteikta svarbi informacija apie pagalbos socialinės rizikos vaikams galimybes. Įgyvendinimo priemonėmis siekta trumpalaikių rezultatų, todėl Europos metų veikla neturėjo tęstinumo.
3. **Programos įgyvendinimui tinkama teisinė įgyvendinimo struktūra.** Lietuvos teisinė bazė Programos įgyvendinimui buvo pakankama, vykdydami Europos metų veiklas įgyvendinusių institucijų darbuotojai nesusidūrė su teisiniais veiklos apribojimais.

Programos įgyvendinimui iš dalies tinkama institucinė įgyvendinimo struktūra. Nacionalinės įgyvendinančios institucijos – LR Socialinės ir darbo apsaugos ministerijos – darbuotojai buvo kvalifikuoti ir turėjo pakankamus administracinius gebėjimus, tačiau jiems trūko motyvacijos. Su Programos įgyvendinimu susijusios funkcijos šių darbuotojų darbotvarkėje buvo vienos iš daugelio, todėl joms išskirtinis dėmesys neskirtas. Be to, pavėluota paskelbti konkursą nacionaliniam projektui įgyvendinti.

Nacionalinį projektą įgyvendinusių institucijų darbuotojai pasižymėjo aukštu kvalifikacijos ir motyvacijos lygiu dėl socialinės šių institucijų veiklos specifikos ir turimos patirties mažinant vaikų skurdą ir socialinę atskirtį.

Pastebėtina, kad sėkmingiausia Programos įgyvendinimo dalimi laikyta septynių nacionalinio projekto vykdytojų grandinė. Tokie šios tyrimo dalies rezultatai prieštarauja J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky teorijos teiginiui, kad kuo mažesnis viešosios politikos programos įgyvendinime dalyvaujančių institucijų skaičius, tuo lengviau yra ją veiksmingai įgyvendinti.¹⁰¹ Skirtingos socialinės veiklos specifikos organizacijos sėkmingai bendradarbiavo ir pasiskirsčiusios vykdė gana platų spektrą Europos metų veiklų.

4. **Programos įgyvendinimui skirti nepakankami finansiniai ištekliai.** Pagrindiniams Programos tikslams pasiekti skirtas neadekvačiai mažas biudžetas, o vaikų skurdo ir socialinės atskirties problematiką pavyko paviešinti tik minimaliu lygiu.

Programos įgyvendinimui skirtas laikas buvo per trumpas. Plačios apimties Programos tikslams pasiekti skirtas neadekvačiai trumpas vienerių metų laikotarpis. Įgyvendinimo procesą apsunkino ir tai, kad buvo pavėluota paskelbti paraiškų konkursą nacionaliniam projektui įgyvendinti.

¹⁰¹ Pressman J. L., Wildavsky A. B., *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland : or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley: University of California Press, 1984, P. 132, 213.

5. **Interesų grupių įtakos veiksnys buvo palankus Programos įgyvendinimui.** Aktyviai interesų grupės veikė tik prieš prasidedant Programos įgyvendinimui, t.y. paraiškų konkurso metu, siekdamos jį laimėti. Tačiau nepasitaikė priešinimosi ar kitokių bandymų paveikti Programos įgyvendinimo procesą atvejų.
6. **Stabili politinė ir socialinė aplinka buvo palanki Programos įgyvendinimui.** 2010-ais metais Lietuvoje nevyko svarbūs politiniai ar socialiniai pokyčiai, o valstybės lygmenyje priimti politiniai sprendimai neturėjo įtakos Programos įgyvendinimo procesui.

Paminėtina Europos Sąjungos, kaip politinio išorės veikėjo, įtaka, kuri reiškėsi netiesiogiai – per ES lygmenyje suformuotas kovos su skurdu ir socialine atskirtimi viešosios politikos gaires bei bendrus tikslus ir prioritetus, kurių įgyvendinimui Lietuvai, taikant atvirojo koordinavimo metodą, buvo palikta nuožiūros laisvė. Apskritai, ES įtaka įvertinta palankiai dėl inicijuotos kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi bei skirtų finansinių išteklių Programos įgyvendinimui.

Nestabili ekonominė aplinka turėjo netiesioginės neigiamos įtakos Programos įgyvendinimui. Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.) biudžetas, tiek ES, tiek Lietuvos nacionaliniame lygmenyje buvo formuojamas pasaulinės ekonominės krizės metu (2008 m.) – tai lėmė neadekvačiai mažą Programos įgyvendinimui skirtą finansavimą. Kadangi ekonominių sąlygų kaita praktinio Programos įgyvendinimo proceso neveikė, ši įtaka vertinama kaip netiesioginė, tačiau reikšminga.

Taigi, patikrinus pagrindinę tyrimo hipotezę, ***Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos įgyvendinimas vertinamas kaip neveiksmingas.*** Viena vertus, Programos įgyvendinimui buvo palankūs teisinės įgyvendinimo struktūros, interesų grupių įtakos bei stabilios politinės ir socialinės aplinkos veiksniai. Taip pat iš dalies buvo tinkama institucinė įgyvendinimo struktūra, pasižymėjusi sėkmingu septynių nacionalinį projektą įgyvendinusių institucijų grandinės funkcionavimu.

Kita vertus, kitų veiksmingumo sąlygų neišpildymas turėjo lemiamos neigiamos įtakos Programos įgyvendinimui – nebuvo suformuluoti aiškūs tikslai ir prioritetai; parinktos netinkamos įgyvendinimo priemonės; vienas svarbiausių institucinės įgyvendinimo struktūros veikėjas, nacionalinė įgyvendinančioji institucija, laiku nepradėjo praktinio Programos įgyvendinimo proceso; įgyvendinimui skirti neadekvačiai maži finansiniai ir laiko ištekliai; netiesioginės neigiamos įtakos turėjo ekonominės aplinkos nestabilumas globaliu mastu, lėmęs Programos įgyvendinimui skirtų lėšų nepakankamumą.

REKOMENDACIJOS

Pirmiausiai pateikiama rekomendacija ateities tyrimams, susijusiems su vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo viešosios politikos įgyvendinimo vertinimu:

1. Kova su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi pastaraisiais metais tiek Europos Sąjungoje, tiek Lietuvoje įgauna vis didesnę reikšmę. Tačiau, kaip įrodo atlikto tyrimo išvadų pavyzdys, kol kas šalyje įgyvendinama šios srities socialinė politika nėra veiksminga. Todėl siūloma kryptingai vykdyti šios srities viešosios politikos įgyvendinimo vertinimo tyrimus ir ieškoti ne tik nesėkmingo įgyvendinimo priežasčių, bet ir veiksmingo įgyvendinimo priemonių bei strategijų. Naudinga būtų su tokių tyrimų rezultatais bei išvadomis supažindinti valdžios institucijas, atsakingas už kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi viešosios politikos formavimą ir įgyvendinimą.

Toliau, atsižvelgiant į atlikto tyrimo rezultatus bei ekspertų interviu tyrimo metu ekspertų išsakytas pastabas *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo atžvilgiu, pateikiamos rekomendacijos, skirtos viešosios politikos programų formavimui ir įgyvendinimui:

2. Sudarant nacionalines viešosios politikos programas, į kurias yra perkeliamos nuostatos iš oficialių Europos Sąjungos institucijų dokumentų, rekomenduojama vartojamus tarptautinius žodžius bei dviprasmiškas sąvokas keisti paprastesnėmis, atitinkančiomis nacionalinį šalies kontekstą, arba jas išsamiai paaiškinti.
3. Vykdamt populiacijos ir/ ar vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo viešosios politikos programas, kuriomis siekiama informuoti ir į skurdo mažinimo veiklą įtraukti visuomenę, rekomenduojama skleisti informaciją, kuri ne tik supažindina su problemine situacija, bet ir su labdaringos veiklos būdais, priemonėmis, jų teisinėmis galimybėmis bei apribojimais. Tokio pobūdžio informacija visuomenei būtų parodoma, kad užsiimti labdaringa veikla yra nesudėtinga ir skatintina.
4. Taip pat pateikiamos bendro pobūdžio rekomendacijos, skirtos populiacijos ir/ ar vaikų skurdo mažinimo viešosios politikos programų formavimui: pirmiausiai siūloma šios socialinės srities programų įgyvendinimui skirti kelerių metų laikotarpį bei numatyti ilgalaikės perspektyvos įgyvendinimo priemones; antra, prieš pradedant įgyvendinimo procesą bei proceso metu periodiškai atlikti tarpinių rezultatų analizę, kuri padėtų identifikuoti veiklos sritis, kuriose lėčiausiai daroma pažanga, ir, kurioms reikėtų skirti daugiau dėmesio bei finansinių, laiko ir žmogiškųjų išteklių; trečia, siūloma vykdyti

lanksčią ir racionalią programos finansavimo politiką, kuri suteiktų galimybę, esant būtinybei, perskirstyti biudžetą pažeidžiamiausioms sritims; ketvirta, siūloma kuo aktyviau į programos įgyvendinimą įtraukti visuomenę, ugdyti joje teigiamą ir tolerantišką požiūrį į skurdo problemą. Manoma, kad tokiu būdu būtų užtikrintas populiacijos ir/ ar vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo veiklos tęstinumas bei padaryta teigiama įtaka sprendžiant šią socialinę problemą.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Norminė literatūra

1. Commission of the European Communities, A White Paper, *European Social Policy – A Way Forward for the Union*, Brussels, 27.07.1994, < http://aei.pitt.edu/1118/1/social_policy_white_paper_COM_94_333_A.pdf >, [Žiūrėta 2011 04 23];
2. European Commission, *The Social Agenda 2006-2010*, 2005, < http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---wcsd/documents/genericdocument/wcms_079526.pdf >, [Žiūrėta 2011 04 24];
3. Europos Bendrijų Komisija, Komisijos tarnybų darbinis dokumentas, *Europos parlamento ir Tarybos sprendimo dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.) pasiūlymas*, SEK/2007/1662, Briuselis, 2007 12 12, < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007SC1662:LT:HTML> >, [Žiūrėta 2011 04 26];
4. *Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl integruojamojo ugdymo – kovos su skurdu ir socialine atskirtimi priemonės (tiriamoji nuomonė)*, 2011/C 18/04, 2011 01 19, < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:018:0018:0023:LT:PDF> >, [Žiūrėta 2011 04 30];
5. Europos Komisija, strateginių pagrindų dokumentas, *Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metai (2010 m.)*, 2008 12 01, < <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1693&langId=lt> >, [Žiūrėta 2011 04 25];
6. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 1098/2008/EB 2008 m. spalio 22 d. *dėl Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų (2010 m.)*, 2008 11 07, < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:298:0020:0029:LT:PDF> >, [Žiūrėta 2011 04 26];
7. Europos Sąjungos Regionų komiteto nuomonė, *Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metai (2010 m.)*, 2008/C 257/02, < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:257:0006:0014:LT:PDF> >, [Žiūrėta 2011 11 27];
8. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, 2007/C 303/01, < <http://eur-lex.europa.eu/lt/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303LT.01000101.htm> >, [Žiūrėta 2011 05 04];

9. *Ireland's National Programme for European Year for Combating Poverty and Social Exclusion (2010)*, 2009, < http://www.2010againstpoverity.eu/export/sites/default/extranet/ie_national_programme_en.pdf >, [Žiūrėta 2011 04 25];
10. *Nacionalinė 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa*, patvirtinta Lietuvos Respublikos socialinės ir darbo ministro 2009 m. liepos 1 d. įsakymu Nr. A1-431, < <http://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=3721&langId=lt> >, [Žiūrėta 2011 04 29];
11. *National Programme of United Kingdom for European Year of Combating Poverty and Social Exclusion (2010)*, 2009, < http://www.2010againstpoverity.eu/export/sites/default/extranet/uk_national_programme_en.pdf >, [Žiūrėta 2011 04 25];
12. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija, C 83/47, 2010 03 30;
13. *Vaiko gerovės valstybės politikos strategija*, Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. vasario 17 d. nutarimu Nr. 184, < <http://tar.tic.lt/Default.aspx?id=2&item=results&aktoid=4D8CA480-B425-40BF-986B-2C62B4B9F0B0> >, [Žiūrėta 2011 04 29];

Specialioji literatūra: I Monografijos ir panašūs leidiniai

14. Bradshaw J., Hoelscher P., Richardson D., *An Index of Child Well-being in the European Union*, Social Indicators Research, 2006, < <http://springerlink.metapress.com/content/f3642p2x00hn5h01/?p=c2bb8379bdd64df8bcc101ac93ecce0f&pi=1> >, [Žiūrėta 2011 03 04];
15. Bradshaw J., Richardson D., *An Index of Child Well-Being in Europe*, 2009, < http://www.equitychildhealth.org/PDFs%20DOCs%20and%20PPTs/An_Index_of_Child_Well-Being_in_Europe.pdf >, [Žiūrėta 2011 03 06];
16. Eurochild, *Ending Child Poverty within the EU? A Review of the 2008-2010 National Strategy Reports on Social Protection and Social Inclusion*, 2011, < http://www.eurochild.org/fileadmin/user_upload/files/NAP_2008_-_2010/Ending_child_poverty.pdf >, [Žiūrėta 2011 04 25];
17. Europos Komisija, *Politinių priemonių vaikų skurdo problemoms spręsti teminis tyrimas*, 2008, < <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2042&langId=lt> >, [Žiūrėta 2011 03 23];

18. By Hoelscher P., *A thematic study using transnational comparisons to analyse and identify what combination of policy responses are most successful in preventing and reducing high levels of child poverty, Final report*, Germany: University of Dortmund, 2004; < http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/child_poverty_study_en.pdf >, [Žiūrėta 2011 03 08];
19. Kamerman S.B., Neuman M., Waldfogel J., Brooks-Gunn J., *Social policies, family types, and child outcomes in selected OECD countries*, OECD Social, Employment, and Migration Working Papers, No. 6, 2003 May 20, < <http://www.childpolicyintl.org/publications/SOCIAL%20POLICIES,%20FAMILY%20TYPES,%20AND%20CHILD%20OUTCOMES%20IN%20SELECTED%20OECD%20COUNTRIES.pdf> >, [Žiūrėta 2011 10 18];
20. Pickett K. E., Wilkinson R. G., *Child wellbeing and income inequality in rich societies: ecological cross sectional study*, BMJ, 335(7629), 1080–1086, 16 November 2007, < <http://www.bmj.com/content/335/7629/1080.full.pdf> >, [Žiūrėta 2011 10 25];
21. Poviliūnas A., *Kova su vaikų skurdu ir vaikų socialinės aprėpties skatinimas*, Nacionalinės politikos krypties tyrimas, Vilniaus Universitetas, 2007, < <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2007/reports/first-semester-2007/first-semester-reports-2007/lithuania-1-07-lt> >, [Žiūrėta 2011 03 31];
22. The Social Protection Committee, *Child Poverty and Well-Being in the EU: Current status and way forward*, Unit E.2, 2008, < <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2049&langId=en> >, [Žiūrėta 2011 03 23];
23. TSPMI tyrėjų grupė, vadovaujama V. Nakrošio, *Lietuvos dalyvavimo Europos Sąjungos atvirojo koordinavimo metodo procesuose įtakos viešajam administravimui ir viešajai politikai vertinimas*, Vilnius: VU TSPMI, 2006 12 18, < http://www.euro.lt/documents/poveikio_tyrimai/2006/AKM_santrauka_lt.pdf >, [Žiūrėta 2010 04 25];
24. UNICEF, *Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries*, Innocenti report card 7, Florence: UNICEF, 2007, < <http://www.unicef.org/media/files/ChildPovertyReport.pdf> >, [Žiūrėta 2011 10 25];

II Straipsniai iš knygų, moksliniai straipsniai

25. Buchs M., *New Governance in European Social Policy: the Open Method of Coordination*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2007;

26. De La Porte C., Deacon B., *Social Policy influence of the EU and other global actors: The case of Lithuania*, Policy Studies, Vol. 25, Issue 2, 2004, P 121-137;
27. By Folz H. David, French P. Edvard, *Managing America's Small Communities: People, Politics, and Performance*, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005;
28. Henry N., *Public Administration and Public Affairs*, Upper Saddle River: Pearson Education, 2007;
29. Lindblom Ch. E., Woodhouse E. J., *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 3rd ed. 1993;
30. Nakrošis V., Vilpišauskas R., *Kodėl neveiksmingas Europos Sąjungos atvirasis koordinavimo metodas: silpnas iš prigimties ar dėl netinkamo taikymo Lietuvoje?*, Politologija, 2007/3 (47) tomas; P. 44-69;
31. Orville F. Poland, „Evaluation and Administrative Theory“, *Public Administration Review*, Vol. 34, No. 4 (Jul. – Aug., 1974), JSTOR, P. 333-338;
32. Parons D. W., *Viešojo politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*, Vilnius: Eugrimas, 2001;
33. Pressman J. L., Wildavsky A. B., *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland : or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley: University of California Press, 1984;
34. Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press, 1993;
35. Tidikis R., *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*, Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003, P. 466;
36. Vilpišauskas R., Nakrošis V., *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*, Vilnius: Eugrimas, 2003;

Elektroniniai šaltiniai

37. Eurofound, *Open method of Coordination*, < <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/openmethodofcoordination.htm>>, [Žiūrėta 2011 04 24];
38. European Parliament, Lisbon European Council, *Presidency Conclusions*, 23 and 24 March 2000, part 32, < http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm#a >, [Žiūrėta 2011 04 25];

39. The European Social Fund, *A cornerstone in the fight against poverty and social exclusion*, <<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4994&langId=en>>, [Žiūrėta 2011 04 25];
40. Eurostat, A statistical portrait of the European Union 2010, *Combating poverty and social exclusion*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF>, [Žiūrėta 2011 10 26];
41. Eurostat, *Living conditions in 2008*, Newsrelease 10/2010, 2010 01 18, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-18012010-AP/EN/3-18012010-AP-EN.PDF>, [Žiūrėta 2011 04 30];
42. LR Statistikos departamentas, *Netekę tėvų globos vaikai. Požymiai: amžius ir metai*, <<http://db1.stat.gov.lt/statbank/SelectVarVal/saveselections.asp>>, [Žiūrėta 2011 10 02];
43. LR Statistikos departamentas, *Skurdo rizikos lygis namų ūkiuose, auginančiuose vaikus*, <<http://www.stat.gov.lt/uploads/docs/NamuUkiuA%20augVaikusGyvLygis.xls>>, [Žiūrėta 2011 05 01];
44. LR Statistikos departamentas, *Skurdo rizikos lygis. Požymiai: amžius*, <[http://db1.stat.gov.lt/statbank/selectvarval/saveselections.asp?MainTable=M3080303&PLanguage=0&TableStyle=&Buttons=&PXSID=14795&IQY=&TC=&ST=ST&rvar0=&rvar1=&rvar2=&rvar3=&rvar4=&rvar5=&rvar6=&rvar7=&rvar8=&rvar9=&rvar10=&rvar11=&rvar12=&rvar13=&rvar14="](http://db1.stat.gov.lt/statbank/selectvarval/saveselections.asp?MainTable=M3080303&PLanguage=0&TableStyle=&Buttons=&PXSID=14795&IQY=&TC=&ST=ST&rvar0=&rvar1=&rvar2=&rvar3=&rvar4=&rvar5=&rvar6=&rvar7=&rvar8=&rvar9=&rvar10=&rvar11=&rvar12=&rvar13=&rvar14=)>, [Žiūrėta 2011 11 27];
45. LR Statistikos departamentas, *Skurdo rizikos riba. Požymiai: namų ūkio tipas*, <[http://db1.stat.gov.lt/statbank/selectvarval/saveselections.asp?MainTable=M3080301&PLanguage=0&TableStyle=&Buttons=&PXSID=14811&IQY=&TC=&ST=ST&rvar0=&rvar1=&rvar2=&rvar3=&rvar4=&rvar5=&rvar6=&rvar7=&rvar8=&rvar9=&rvar10=&rvar11=&rvar12=&rvar13=&rvar14="](http://db1.stat.gov.lt/statbank/selectvarval/saveselections.asp?MainTable=M3080301&PLanguage=0&TableStyle=&Buttons=&PXSID=14811&IQY=&TC=&ST=ST&rvar0=&rvar1=&rvar2=&rvar3=&rvar4=&rvar5=&rvar6=&rvar7=&rvar8=&rvar9=&rvar10=&rvar11=&rvar12=&rvar13=&rvar14=)>, [Žiūrėta 2011 11 29];
46. LR Statistikos departamentas, *Skurdo rizikos rodikliai*, <<http://www.stat.gov.lt/lt/faq/view/?id=888>>, [Žiūrėta 2011 05 03];
47. LR Statistikos departamentas, *Socialinės rizikos šeimose augančių vaikų skaičius*, <<http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=1878>>, [Žiūrėta 2011 11 29];
48. LR Ūkio ministerija, *Lietuvos ekonomikos apžvalga*, 2010 m. gruodis 22-31 d., <http://www.ukmin.lt/lt/veikla/veiklos_sritys/ukio_apzvalga/savaitine/doc/Apzvalga%202010-12-31.pdf>, [Žiūrėta 2011 11 17];
49. *Privatus sektorius perima estafetę – stabilėnis augimas tęsiasi*, „Swedbank“ makroekonomikos apžvalga: Lietuva, 2011 balandžio mėn. <<http://www.swedbank.lt/lt/previews/get/2314/rss>>, [Žiūrėta 2011 11 17];

50. *2010 –ieji Europos metai – kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metai*, <
<http://www.stopskurdui2010.lt/index.php?-378998674> >, [Žiūrėta 2011 12 06].

Kisieliūtė, M., *Kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi viešosios politikos įgyvendinimas Lietuvoje / Europos Sąjungos politikos ir administravimo magistro baigiamasis darbas*. Vadovas lekt. R. Kacevičius, asistentas prof. habil. dr. V. Paulikas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, 2011. – 76 p.

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe atliktas kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi viešosios politikos įgyvendinimo Lietuvoje vertinimas. Pagal J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky viešosios politikos įgyvendinimo veiksmingumo teoriją išanalizuotas ir įvertintas *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo veiksmingumas. Pirmoje darbo dalyje, naudojant statistinių duomenų analizę, atskleidžiama vaikų skurdo ir socialinės atskirties probleminė situacija Europos Sąjungoje ir Lietuvoje bei atliekama kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi temos ištirtumo analizė. Antroje dalyje atsakoma į klausimą, kaip pasireiškia Europos Sąjungos įtaka valstybėse narėse vykdomoms nacionalinėms vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo viešosioms politikoms, taip pat pateikiama ES ir Lietuvos kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi raidos ir svarbiausių su ja susijusių dokumentų apžvalga. Trečioje dalyje aptariamas J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky viešosios politikos įgyvendinimo vertinimo teorinis požiūris. Ketvirtoje dalyje pateikiamas metodologinis empirinio tyrimo pagrindas. Penktoje dalyje, remiantis trečios dalies teorinėmis įžvalgomis, nagrinėjamas ekspertų vertinimas *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo veiksmingumo atžvilgiu; patekiamos išvados ir rekomendacijos.

Pagrindiniai žodžiai: kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi viešoji politika; viešosios politikos įgyvendinimo veiksmingumas; vaikų skurdo rizikos lygis; Lietuva; Europos Sąjunga.

Kisieliūtė, M., *The Implementation of Public Policy of Combating Children Poverty and Social Exclusion in Lithuania / Master's Work in European Union Policy and Administration*. Supervisor lect. R. Kacevičius, adviser prof. habil. dr. V. Paulikas. – Vilnius: Faculty of Politics and Management, Mykolas Romeris University, 2011. – 76 p.

ANNOTATION

In this Master work an evaluation of the implementation of public policy of combating children poverty and social exclusion in Lithuania is made. By adopting J. L. Pressman's and A. B. Wildavsky's theory of effectiveness of public policy implementation the effectiveness of implementation of *National Programme of Lithuania for European Year of Combating Poverty and Social Exclusion (2010)* is analyzed and evaluated. In the first part of this work the problematic situation of children poverty and social exclusion in the European Union and also in Lithuania is unfolded by using statistical data analysis. Moreover, previous scientific articles and studies related to the topic of children poverty and social exclusion in EU member states are analysed. How political decisions made at the European Union level affect member states' national social policies is explained in the second part of this work. Furthermore, social policies and main documents related to combating children poverty and social exclusion in EU and Lithuania are analysed. In the third part J. L. Pressman's and A. B. Wildavsky's theory of effectiveness of public policy implementation is discussed. The fourth part explains the methodology of research. Last part contains the conducted research evaluating the effectiveness of implementing the *National Programme of Lithuania for European Year of Combating Poverty and Social Exclusion (2010)*. Finally, conclusions and recommendations are made for future studies.

Key words: Public policy of combating children poverty and social exclusion; the effectiveness of public policy implementation; child poverty rate; Lithuania; European Union.

Kisieliūtė, M., Kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi viešosios politikos įgyvendinimas Lietuvoje / Europos Sąjungos politikos ir administravimo magistro baigiamasis darbas. Vadovas lekt. R. Kacevičius, asistentas prof. habil. dr. V. Paulikas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, 2011. – 76 p.

SANTRAUKA

Kova su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi Europos Sąjungoje, tame tarpe ir Lietuvoje, įgauna vis didesnę reikšmę – šios problemos sprendimas traktuojamas ne tik kaip politinis, bet ir kaip moralinis šalių įsipareigojimas. Mokslinių tyrimų, nagrinėjančių kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi įgyvendinimą, rezultatai ir išvados galėtų būti kryptingai panaudoti tobulinant šios socialinės viešosios politikos įgyvendinimą. Tačiau tokių tyrimų yra atlikta nedaug, dar mažiau jų atlikta nagrinėjant Lietuvoje vykdomą vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politikos įgyvendinimo procesą. Todėl šis darbas bei gauti rezultatai turėtų būti aktualūs ne tik akademiniam, bet ir praktiniam, viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo, lygmenyje.

Pagrindinis šio tyrimo tikslas yra įvertinti *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo veiksmingumą. Vertinimas atliekamas remiantis J. L. Pressman ir A. B. Wildavsky teorija, kurioje nustatytos veiksmingo viešosios politikos įgyvendinimo sąlygos. Atsižvelgiant į šias sąlygas, iškelta tokia tyrimo problema: kokią įtaką *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo veiksmingumui turi iš anksto nustatyti viešosios politikos tikslai ir prioritetai, parinktos įgyvendinimo priemonės, teisinė – institucinė įgyvendinimo struktūra, įgyvendinimui skirti finansiniai ir laiko ištekliai, interesų grupių požiūris bei politinės, ekonominės ir socialinės aplinkos pokyčiai? Tyrimo objektu laikomas *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo veiksmingumas. Iškelta tyrimo hipotezė: kuo aiškesni viešosios politikos tikslai ir prioritetai; kuo tinkamesnės įgyvendinimo priemonės; kuo tinkamesnė teisinė – institucinė įgyvendinimo struktūra; kuo didesni įgyvendinimui skirti finansiniai bei laiko ištekliai; kuo mažesnis interesų grupių priešinimasis; kuo stabilesnė ekonominė, politinė bei socialinė aplinka, tuo didesnė *Lietuvos Nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* veiksmingo įgyvendinimo tikimybė. Siekiant tyrimo tikslo darbe užsibrėžti šie uždaviniai: atskleisti vaikų skurdo ir socialinės atskirties probleminę situaciją Europos Sąjungoje ir Lietuvoje; išanalizuoti kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi temos iširtumo lygį ES ir Lietuvoje; paaiškinti, kaip pasireiškia ES įtaka

valstybėse narėse vykdomoms nacionalinėms vaikų skurdo ir socialinės atskirties mažinimo viešosioms politikoms; pateikti kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi politikų ES ir Lietuvoje bei su jomis susijusių dokumentų apžvalgą; aptarti teorinį pagrindą viešosios politikos įgyvendinimo vertinimui atlikti; įvertinti *Lietuvos nacionalinės 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programos* įgyvendinimo veiksmingumą.

Vaikų skurdo ir socialinės atskirties probleminei situacijai ES ir Lietuvoje atskleisti naudotas statistinių duomenų analizės metodas; kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi temos iširtumo lygiui – mokslinės literatūros analizė, taip pat atlikta ES ir Lietuvos kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi dokumentų analizė. Empiriniam tyrimui atlikti naudotas ekspertų interviu tyrimo metodas; surinktiems duomenims analizuoti – turinio (*kontent*) analizės metodas.

Tyrimo rezultatai atskleidė, kad *Lietuvos Nacionalinė 2010-ųjų Europos kovos su skurdu ir socialine atskirtimi metų programa* buvo įgyvendinta neveiksmingai: nebuvo aiškiai suformuluoti Programos tikslai ir prioritetai; buvo parinktos netinkamos įgyvendinimo priemonės; vienas svarbiausių institucinės įgyvendinimo struktūros veikėjas – nacionalinė įgyvendinančioji institucija – laiku nepradėjo praktinio Programos įgyvendinimo proceso; įgyvendinimui buvo skirti nepakankami finansiniai ir laiko ištekliai; netiesioginės neigiamos įtakos turėjo nestabili ekonominė aplinka, lėmusi Programai skirtas nedekvačiai mažas finansines lėšas. Nors likusios veiksmingo viešosios politikos įgyvendinimo sąlygos buvo patenkintos, tačiau jos neturėjo reikšmingos įtakos Programos įgyvendinimo veiksmingumui. Nustatytas Programos poveikis kovos su vaikų skurdu ir socialine atskirtimi mažinimo viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo srityse.

Kisieliūtė, M., *The Implementation of Public Policy of Combating Children Poverty and Social Exclusion in Lithuania / Master's Work in European Union Policy and Administration*. Supervisor lect. R. Kacevičius, adviser prof. habil. dr. V. Paulikas. – Vilnius: Faculty of Politics and Management, Mykolas Romeris University, 2011. – 76 p.

SUMMARY

Fight against children poverty and social exclusion is getting increasingly important in the European Union. This social policy is even treated as a political and moral obligation of EU member states. Therefore, the results of scientific research could be used as a saving to improve the social policy of children poverty and social exclusion reduction. However, the amount of studies analysing the implementation of public policy of combating children poverty and social exclusion is limited. Also there are very few studies on analysing the case of Lithuania in implementing children poverty and social exclusion reduction policy. For this reason, this master work and its results could be useful not only on an academic but also on a practical level for the implementation of policy in combating children poverty and social exclusion.

The main aim of this research is to evaluate the effectiveness of *National Programme's of Lithuania for European Year of Combating Poverty and Social Exclusion (2010)* implementation. The evaluation is being made by adopting J. L. Pressman's and A. B. Wildavsky's theory of effectiveness of public policy implementation. Theory's authors had set criteria for evaluating public policy's implementation. According to these criteria in this work there has been risen a problem: how do the main objectives and priorities set in a public policy programme; a theory of causality connecting instruments of policy to desired objectives; legal – institutional structure for programme implementation; financial and time resources; the attitude of interest groups; the changes in political, economic and social environment affect the effectiveness of *National Programme's of Lithuania for European Year of Combating Poverty and Social Exclusion (2010)* implementation? The object of this research is the effectiveness of *National Programme's of Lithuania for European Year of Combating Poverty and Social Exclusion (2010)* implementation. The hypothesis of the research: the clearer are the objectives and priorities set in the public policy programme; the more valid is the theory of causality connecting instruments of policy to desired objectives; the more suitable is legal – institutional structure for programme implementation; the bigger are financial and time resources; the more favourable is the attitude of interest groups; the more stable is the political, economic and social environment the bigger is the probability of

effective implementation of *National Programme of Lithuania for European Year of Combating Poverty and Social Exclusion (2010)*. The main research aim is brought out through these objectives: to unfold the problematic situation of children poverty and social exclusion in the European Union and also in Lithuania; to analyse previous scientific articles and studies related to the topic of children poverty and social exclusion in EU member states; to explain how political decisions made at the European Union level affect member states' national social policies; to analyse social policies and main documents related to combating children poverty and social exclusion in EU and Lithuania; to discuss a theory of effectiveness of public policy implementation; to evaluate the effectiveness of *National Programme's of Lithuania for European Year of Combating Poverty and Social Exclusion (2010)* implementation.

To unfold the problematic situation of children poverty and social exclusion in the European Union and also in Lithuania statistical data analysis method is used. To analyse previous scientific articles and studies related to the topic of children poverty in EU member states the method of scientific literature's analysis is used. Also the analysis of documents related to combating children poverty and social exclusion in EU and Lithuania is made. To conduct the empirical research the method of experts interview is used. To analyse the collected data the method of content analysis is used.

The empirical research revealed that the *National Programme's of Lithuania for European Year of Combating Poverty and Social Exclusion (2010)* implementation was not effective: the main objectives and priorities set in this programme were not clear; a theory of causality connecting instruments of policy to desired objectives was not valid; the main implementing body – the national implementing institution – delayed to start practical process of programme implementation; the financial and time resources were insufficient; unstable economic environment had negative indirect impact on financial resources allocation. Although the rest of the criteria of effectiveness of public policy implementation were successfully fulfilled but they did not have a significant positive impact. The impact of the programme is felt in both spheres of formation and implementation of public policy of combating children poverty and social exclusion.

KLAUSIMAI EKSPERTAMS

1. Ar, Jūsų nuomone, *Lietuvos Nacionalinėje kovos su skurdu ir socialine atskirtimi 2010 – ujų metų programoje* (toliau, Programoje) pakankamai aiškiai suformuluoti tikslai ir prioritetai?
2. Kaip vertinate Programos įgyvendinimo priemonių tinkamumą užsibrėžtiems tikslams ir prioritetams pasiekti?
3. Kaip vertinate Lietuvos teisinės bazės tinkamumą Programos įgyvendinimui? Ar įgyvendinimo proceso metu teko susidurti su kokiais nors teisiniais apribojimais?
4. Kaip vertinate Programos įgyvendinime dalyvavusių institucijų (nacionalinės įgyvendinančios institucijos ir nacionalinį projektą įgyvendinusių institucijų) darbuotojų motyvaciją, kvalifikaciją ir administracinius gebėjimus?
5. Kaip vertinate praktiniame Programos (nacionalinio projekto) įgyvendinimo procese dalyvavusių institucijų skaičiaus tinkamumą?
6. Kaip vertinate Programos įgyvendinimui skirtų finansinių išteklių pakankamumą?
7. Ar pakako Programos įgyvendinimui skirto laiko?
8. Ar Programos įgyvendinimo metu aktyviai veikė interesų grupės? Jei taip, ar pasitaikė interesų grupių priešinosi ar nepritarimo Programos įgyvendinimui atvejų?
9. Ar Programos įgyvendinimui turėjo įtakos 2010-ais metais Lietuvoje vykę politiniai įvykiai? Jei taip, kaip politinių pokyčių įtaka pasireiškė Programos įgyvendinimo procesui?
10. Ar Programos įgyvendinimui turėjo įtakos 2010-ais metais Lietuvoje vykę socialiniai įvykiai? Jei taip, kaip socialinių pokyčių įtaka pasireiškė Programos įgyvendinimo procesui?
11. Ar Programos įgyvendinimui turėjo įtakos 2010-ais metais Lietuvoje vykę ekonominiai įvykiai? Jei taip, kaip ekonominių pokyčių įtaka pasireiškė Programos įgyvendinimo procesui?