

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETO
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA**

VAIVA BUIVICKAITĖ

**LIETUVOS IR SKANDINAVIJOS ŠALIŲ
SOCIALINĖ APSAUGA: SOCIALINIŲ PASLAUGŲ
ADMINISTRAVIMAS IR PERSPEKTYVŲ ANALIZĖ**

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas

Prof. dr. A. Guogis

Vilnius, 2012

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETO
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA**

**LIETUVOS IR SKANDINAVIJOS ŠALIŲ
SOCIALINĖ APSAUGA: SOCIALINIŲ PASLAUGŲ
ADMINISTRAVIMAS IR PERSPEKTYVŲ ANALIZĖ**

Magistro baigiamasis darbas

Studijų programa 621N71001

Vadovas

Prof. dr. A. Guogis

Rezendentas

Atliko

Vamns1-01 gr. mag.

Vaiva Buivickaitė

2012 11 26

Vilnius, 2012

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

2012-11-27

Vilnius

Aš, Mykolo Romerio universiteto, politikos ir vadybos fakulteto, viešojo administravimo studijų programos studentė Vaiva Buivickaitė patvirtinu, kad šis magistro baigiamasis darbas „“:

1. Yra atliktas savarankiškai ir sąžiningai;
2. Nebuvo pristatytas ir gintas kitoje mokslo įstaigoje Lietuvoje ar užsienyje;
3. Yra parašytas remiantis akademinio rašymo principais ir susipažinus su rašto darbų metodiniais nurodymais.

Man žinoma, kad už sąžiningos konkurencijos principo pažeidimą – plagijavimą studentas gali būti šalinamas iš Universiteto kaip už akademinės etikos pažeidimą.

Vaiva Buivickaitė

TURINYS

IVADAS	6
1. SOCIALINĖ APSAUGA KAIP FUNDAMENTALI ŽMOGAUS TEISĖ	10
1.1. Socialinės apsaugos samprata ir jos raida Lietuvoje ir Skandinavijos šalyse	11
1.2. Lietuvos ir Skandinavijos šalių socialinės apsaugos modeliai	18
1.2.1 Skandinavijos šalių socialdemokratinis socialinės gerovės valstybės modelis	19
1.2.2 Lietuvos korporatyvinis konservatyvusis socialinės gerovės valstybės modelis	23
2. SOCIALINĖ APSAUGA KAIP VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO VEIKLOS SRITIS: SOCIALINIŲ PASLAUGŲ ADMINISTRAVIMO SAVIVALDYBĖSE LIETUVOJE IR SKANDINAVIJOS ŠALYSE LYGINAMOJI ANALIZĖ	30
2.1. Socialinių institucijų valdymo sistema Lietuvoje ir Skandinavijos šalyse bei decentralizacijos reformų privalumai ir trūkumai	31
2.2. Viešojo administravimo reformų kryptys socialinių paslaugų srityje ir teigiama Skandinavijos šalių patirtis.....	37
3. XXI AMŽIAUS IŠŠŪKIAI LIETUVOS IR SKANDINAVIJOS ŠALIŲ SOCIALINĖS APSAUGOS SISTEMOMS BEI NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS TAIKYMO GALIMYBĖS	45
3.1. Globalizacijos bei demografinio senėjimo proceso poveikis socialinių paslaugų sektoriui	45
3.2. Naujosios viešosios vadybos taikymas Lietuvos ir Skandinavijos šalių socialinės apsaugos sistemoje	54
IŠVADOS	60
REKOMENDACIJOS	61
LITERATŪROS SĄRAŠAS	62
ANOTACIJA	71
ANNOTATION	71
SANTRAUKA	72
SUMMARY	73

LENTELĖS

1 lentelė. Pirmųjų pagrindinių privalomųjų socialinių draudimo įstatymų priėmimas Lietuvoje ir Skandinavijos šalyse.....	17
2 lentelė. Lietuvos ir Skandinavijos šalių socialinės apsaugos sistemos išlaidų BVP procentinė dalis	22
3 lentelė. Lietuvos ir Skandinavijos šalių socialinės apsaugos administravimo išlaidų BVP visų socialinės apsaugos išlaidų procentinė dalis.....	35
4 lentelė. Neto migracija Lietuvoje ir Skandinavijos šalyse	49
5 lentelė. Lietuvos ir Skandinavijos šalių socialinės apsaugos išlaidų, skirtų pagyvenusių žmonių priežiūrai, BVP procentinė dalis.....	51

ĮVADAS

Temos aktualumas. XX amžiuje humanistinės psichologijos pradininkas Abraham Maslow (1908-1970) sukūrė poreikių hierarchijos koncepciją, kuri plačiai naudojama ir šiandien. Šią teoriją psichologas pavaizdavo piramide, kurią sudaro penki lygmenys. Piramidės pagrindą sudaro *fiziologinių* poreikių visuma: maistas vanduo ir pastogė. Antrąjį poreikių hierarchijos komponentą sudaro *saugumo* poreikis: apsauga nuo pavojų, grėsmių ir vargų. A. Maslow teigimu, šiuos poreikius būtina patenkinti pirmiausia, nes tik patenkinę juos, žmogus sieks patenkinti ir aukštesniojo lygmens poreikius – *socialinius* (priklausomybės kokiai nors grupei jausmas, draugystė, parama), *savigarbos* (aplinkinių pagarba ir pripažinimas) bei *saviaktualizacijos* poreikius (poreikis išreikšti savo galimybes siekiant nuolat tobulėti). Pastarąjį poreikį, pasak A. Maslow, krizinėmis situacijomis, tokiais kaip karas ar epidemija, žmonės linkę paaukoti savęs aktualizavimo poreikį vardan asmeninio saugumo, todėl galima teigti, kad socialinė apsauga yra svarbi kiekvieno žmogaus gyvenimui (Saeedna, 2009, p. 52).

Istoriškai taip jau susiklostė, kad iškilus grėsmei žmogaus socialiniam ir ekonominiam gerbūviui, vienintelė ekonominė ir socialinė apsaugos forma ilgą laiką buvo šeima. Valstybė socialinės apsaugos funkcijų praktiškai nevykdė, apsiribodavo tik epizodiška parama arba atskiro didiko laikiniais sprendimais, todėl neretai vienišas, neturintis šeimos žmogus būdavo paliktas likimo valiai ir pasmerktas kęsti nepriteklių.

Reikšmingos permainos įvyko XIX-XX amžiuje: ekonomikos plėtra, kova už socialines žmogaus teises, valstybės socialinės funkcijos atsiradimas ir plėtojimas, naujos žmonių bendrijos: darbo kolektyvai, profesinės grupės ir susivienijimai, kooperacinės bendrijos ir pan., visuotinės gerovės valstybės idėja leido sukurti senatvės pensijų, nedarbingumo, vaikų priežiūros ir kitokių pašalpų sistemą, įvairius socialinius poreikius tenkinančių institucijų tinklą. (Raipa, 2001, p. 55). Pagal Guogį (2000, p. 13) socialinės apsaugos priemonės leidžia atstatyti arba bent jau minimaliai palaikyti į socialinę riziką patekusių žmonių poreikius. Todėl galima teigti, kad socialinės apsaugos sistemos tinkamas veikimas užtikrina, kad žmogui atsidūrusiam nepalankioje situacijoje bus minimaliai patenkinti jo fiziologiniai, saugumo, socialiniai, pagarbos bei saviraiškos (pagal A. Maslow) poreikiai.

Taigi, socialinė apsauga, kaip valstybinė politikos priemonė, raidos atžvilgiu dar yra pakankamai naujas reiškinys, reikalaujantis giluminės jos interpretacijos ir analizės.

Mūsų laikais socialinė apsauga yra įteisinta įstatymais ir kitais norminiais teisės aktais. Pagrindines teises į socialinę apsaugą apibrėžia Lietuvos Respublikos Konstitucija, kurios 52

straipsnis nustato, kad „valstybė laiduoja piliečių teisę gauti senatvės ir invalidumo pensijas, socialinę paramą nedarbo, ligos našlystės, maitintojo netekimo ir kitais numatytais atvejais”.

Pagal A. Guogį (2008, p. 26), 2004 m. gegužės 1 d. Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą, šalyje jaučiamas didesnis mokslininkų ir praktikų susidomėjimas socialine politika ir socialine apsauga. Be to, vykstant tokiems nesustabdomiems reiškiniams kaip globalizacija, privatizacija, intensyvėjanti imigracija, demografinis senėjimas, tradicinės šeimos pokyčiai, sulėtėjusi ekonomikos plėtra, pokyčiai darbo rinkoje ir pan. skatina ne tik socialinės apsaugos sistemų reformas, bet ir visos Europos Sąjungos šalių bendradarbiavimą socialinės apsaugos klausimais: iškiilo bendradarbiavimo ir koordinavimo pagrįstos veiksmingos lyginamosios analizės būtinybė, kuri būtų paremta nuomonių ir rekomendacijų keitimuisi, grindžiamomis geriausia praktika (Dromantienė, Česnuitytė, 2011, 62).

Šiuo baigiamuoju darbu siekiama suprasti skirtingų socialinės apsaugos sistemų privalumus ir trūkumus. Jos teorinius tyrinėjimus bus galima panaudoti praktikoje, siekiant sumažinti socialinę atskirtį, marginalizaciją ir kitus neigiamus visuomenės pokyčius.

Temos naujumas. Lietuvai, integruojantis į Europos Sąjungą, socialinės apsaugos raida tampa vienu iš reikšmingiausių procesų, užtikrinančių mūsų šalyje saugumą bei stabilumą. Įstojus į Europos Tarybą, galima pastebėti Lietuvoje vykstančius socialinės apsaugos pasikeitimus: siekiama modernizuoti pensijų sistemą, plėtoti socialinių paslaugų tinklą, tęsti viešojo administravimo reformas ir pan. Dėl išvardintų veiksnių įtakos atsirado poreikis perimti kitų labiau išsivysčiusių šalių pažangią patirtį, kuriant savo šalies gyventojų gerovę.

Kaip vienas iš gerosios praktikos pavyzdžių dažnai minimas Skandinaviskas socialdemokratinis gerovės modelis. Skandinavijos šalys (Danija, Švedija, Norvegija) turi daug bendrų bruožų: atvirą ekonomiką, aukštą pragyvenimo lygį bei platų viešąjį sektorių, kuris taipogi apima ir socialinę apsaugą, suteikiantį aukštos kokybės socialines paslaugas. Dėl to šios šalys dažnai politiniuose debatuose yra pristatomos kaip veiksmingo ir teisingo modelio pavyzdys kitoms valstybėms (Andersen, 2007, p. 2). Šiuo metu, pasaulyje vykstant ekonominei krizei, socialdemokratinės gerovės valstybės patiria gerokai mažiau problemų už kitas valstybes: jos lieka vienos iš konkurencingiausių pasaulio ekonomikų. A. Guogio ir Liudvinovičienės A. (2004, p. 74) manymu, institucinis socialdemokratinis Švedijos gerovės valstybės modelis „galėtų tapti atskaitos tašku, kuriant Lietuvos socialinės apsaugos sistemą“. Kad Lietuvos socialinė apsauga linksta prie skandinaviškosios socialinės apsaugos rodo ir sparčiai populiarėjanti idėja dėl daniško pensijų modelio, pagal kurį bazinė pensija mokoma ne iš „Sodros“, o iš valstybės biudžeto (Leontjeva, 2011). Tačiau kito mokslininko, K. Manioko (2005, p. 57), manymu, abejojama ar jos gali būti tinkamas pavyzdys Lietuvai. Kaip vieną iš pagrindinių priežasčių autorius įvardina pernelyg savitą

socialdemokratinio tipo gerovės valstybių istorinę raidą, kurią „pakartoti šiuolaikinėmis sąlygomis beveik neįmanoma“.

Lietuvoje mokslinių duomenų apie Lietuvos ir Skandinavijos socialinės apsaugos sistemų lyginimą vis dar stokojama, todėl šiame darbe poreikis atskleisti skandinaviškosios socialinės apsaugos modelio pritaikymo galimybę Lietuvoje lėmė darbo temos pasirinkimą.

Problema. Išnagrinėjus įvairius Lietuvos ir užsienio autorių mokslinius tiriamojo ar aprašomojo pobūdžio literatūros šaltinius, pastebėta, kad nėra atlikta išsami Lietuvos bei Skandinavijos šalių socialinės apsaugos lyginamoji analizė. Šiuo darbu bus siekiama išsiaiškinti kiek reali yra galimybė Lietuvoje pritaikyti skandinaviškąjį socialinės apsaugos modelį.

Darbo metodika. Siekiant darbo tikslo ir iškeltų uždavinių įgyvendinimo, buvo naudojamas *literatūros ir dokumentų analizės metodas*. Darbe analizuoti teisiniai dokumentai, reglamentuojantys socialinių paslaugų teikimą Lietuvoje (Vietos savivaldos įstatymas: Socialinių paslaugų įstatymas, valstybinio socialinio draudimo įstatymas ir kt.) bei apžvelgtos LR institucijos, kurios inicijuoja, vykdo ir koordinuoja socialinių paslaugų politiką Lietuvoje ir Skandinavijos šalyse.

Šiame darbe analizuojami įvairūs Lietuvos ir užsienio mokslininkų darbai. Analizuojant socialinės apsaugos modelius buvo pasitelkta Bitino (2011), Guogio (2008), Bernoto (2000) Esping-Anderseno (1990), Smalskio (2005), Dromantienės ir Česnuitytės (2011) ir kitų mokslininkų darbai.

Nagrinėjant Lietuvos socialinės apsaugos raidą daugiausiai buvo remtasi Bitino (2011), Tartilo (2011) ir Litvaitienės (2011) darbais, o Skandinavijos šalių – Guogio ir Litvinaitienės (2004), Nordlund (2000), Lundberg ir Åmark (2005) bei Niemelä ir Salminen (2002) darbais.

Pastarajame dešimtmetyje globalizacijos ir demografinio senėjimo reiškiniai pastebimai atsидūrė įvairių sričių mokslininkų dėmesio centre. Apie šiuos reiškinius daug rašoma Bernoto ir Guogio (2006), Tarptautinės darbo organizacijos (2006), Lietuvos socialinių tyrimų instituto (2005) darbuose.

Socialdemokratinio modelio pritaikymo galimybę Lietuvos socialinės apsaugos sistemai gvildena užsienio autoriai Einhorn ir Logue (2006) bei Dethier (2008). Lietuvių literatūroje apie Skandinavijos socialinės politikos analizę nėra gausu. Iš esmės buvo remtasi Guogio ir Liudvinovičienės (2004) darbais.

Siekiant atskleisti faktines realijas pasitelkta statistinė informacija. Sudarinėjant statistinės medžiagos, apibūdinančias socialinės apsaugos sistemos išlaidas, socialinės apsaugos administravimo išlaidas, Neto migraciją ir pan., lyginamąją analizę, pagrindinė medžiaga yra panaudota iš Europos Sąjungos statistikos duomenų bazės Eurostat. Taip pat nemažai buvo remtasi

Lietuvos statistikos departamento duomenimis bei Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos leidiniais, kuriuose buvo gausu informacijos apie teikiamas socialines paslaugas ir jų gavėjus.

Darbo tikslas nustatyti Skandinavijos šalių socialinės apsaugos modelio pritaikymo galimybę Lietuvos socialinės apsaugos sistemai

Darbo uždaviniai:

1. Išnagrinėti ir nustatyti Lietuvos ir Skandinavijos šalių socialinės apsaugos istorinę raidą ir ją įtakojusius veiksnius
2. Išanalizuoti ir įvertinti socialinių paslaugų administravimo ypatumus Lietuvoje ir Skandinavijos šalyse
3. Identifikuoti naujosios viešosios vadybos taikymo apraiškas Lietuvos ir Skandinavijos šalių socialinės apsaugos sistemoms, veikiant globalizacijos ir demografinio senėjimo procesui

Magistro keliama **hipotezė** – esant dideliems socialiniams ir ekonominiams skirtumams, Lietuvoje neįmanomas Skandinavijos šalių socialinės apsaugos modelio pritaikymas socialinės apsaugos sistemai.

Darbo apimtis. Baigiamąjį magistrinį darbą sudaro titulinis lapas, įvadas, teorinė dalis, išvados ir pasiūlymai, literatūra (t.y. bibliografijos sąrašas), baigiamojo magistrinio darbo anotacija ir santrauka lietuvių ir anglų kalba

Darbo struktūra. Pirmoje dalyje nagrinėjama socialinės apsaugos samprata ir jos svarba žmonėms, taip pat aptariamas Skandinavijos šalių ir Lietuvos socialinės apsaugos vystymosi istorinis kontekstas bei išskiriami šių šalių socialinės politikos įgyvendinimo modeliai.

Antroje dalyje apibūdinama šių šalių socialinės apsaugos sistemos institucinė sąranga daugiausia dėmesio skiriant savivaldybėms ir jų funkcijoms socialinių paslaugų srityje. Siekiama nustatyti pagrindinius Lietuvos socialinių paslaugų administravimo neefektyvumo problemas ir priežastis bei įvertinti gerąją Skandinavijos šalių socialinių paslaugų tinklo kūrimo patirtį.

Trečioje dalyje analizuojamos pokyčių, vykstant demografiniui procesui ir globalizacijai, tendencijos, aptariami Naujosios viešosios vadybos ir Naujojo viešojo valdymo principų taikymas socialinių paslaugų sektoriuje.

SOCIALINĖ APSAUGA KAIP FUNDAMENTALI ŽMOGAUS TEISĖ

Socialinė apsauga daugelyje Europos Sąjungos šalių vaidina svarbų vaidmenį žmonių gyvenime ir yra traktuojama ne tik kaip būtinoji pagalba, bet ir kaip Europos Sąjungos valstybių narių piliečių socialinė teisė. Tarptautinė darbo organizacija socialinės apsaugos teisę apibūdino kaip fundamentalią žmogaus teisę ir esminę socialinio bendradarbiavimo priemonę, socialinės apsaugos teisė yra taikos, socialinės integracijos garantas ir yra svarbi demokratijos plėtrai (Bitinas ir kt., 2011, p. 16).

Jau ankstyvosiose visuomenėse buvo kalbama apie pagalbos vienas kitam būtinybę. Tai iliustruoja pirmieji rašytiniai šaltiniai. Hamurabio kodekse parašytame 2000 m. prieš Kristų, teigiama, kad babiloniečiai turi padėti kenčiančioms našlėms, našlaičiams ir vargšams. 1300 m. prieš Kristų parašytame Mozės dešimtinėje minimas reikalavimas atiduoti dešimtąją savo derliaus dalį palaikyti religijai ir neturtingiems asmenims. Hebrajų įstatymuose apie 700 m. prieš Kristų akcentuojama teisingumas neturtingiesiems ir kenčiantiesiems (Pivorienė, 2004, p. 73).

Europoje pirmieji rašytiniai šaltiniai, kuriuose galima aptikti socialinės apsaugos užuomazgas, buvo Prancūzijos tuometinio karaliaus Henriko IV įsakymas, pasirašytas 1604 m., kuriame nurodoma anglies kasyklose dirbantiems asmenims nemokamai teikti vaistus ir gydytojo paslaugas bei 1670 m. karaliaus Liudviko XIV sutikimas, leidžiantis karo neįgaliesiems nemokamai gyventi valstybinėse sveikatos priežiūros įstaigose. Tačiau iki Prancūzijos revoliucijos socialinė apsauga buvo suprantama tik kaip tam tikra gailestingumo parama labiausiai nepasiturintiems piliečiams.

Galima teigti, kad pirmosios žmogaus teisės – žodžio, spaudos, susirinkimų ir sąžinės (tikėjimo) laisvės - buvo priimtos 1789 m. Prancūzijos žmogaus ir piliečio teisių deklaracijoje (Bitinas ir kt., 2011, p. 15-16). Šis dokumentas padėjo pamatus naujos socialinės apsaugos koncepcijos vystymo pamatus po kurios buvo priimti eilė kitų socialinę apsaugą garantuojančių įstatymų.

Savanoriškos organizacijos ir labdaringa veikla nuo seno buvo svarbi ir Vakarų, ir Rytų pasaulyje. Daugelio šiuolaikinių socialinių paslaugų šaknys glūdi religinių organizacijų veikloje. Bažnyčia nuo senų laikų rūpinosi žmonėmis (neturtingaisiais, našlėmis, našlaičiais, ligoniais, neįgaliaisiais, kaliniais, belaisviais ir pan.), kurdamos įvairias institucijas, kurių tikslas buvo patenkinti įvairius žmonių poreikius (Pivorienė, 2004, p. 74).

Ir šiais laikais savanoriška veikla užima svarbią vietą ir yra pripažinta bei vertinama kaip labai svarbi veiklos dalis, kuri suteikia naudą ne tik patiems savanoriams, bet ir savanorius priimančioms organizacijoms bei visai valstybei. Pirmiausia, ji padeda kurti pasitikėjimo ir solidarumo visuomenėje saitus, o kartu ir bendruomeninį pagrindą (Savanorių pritraukimo ir motyvavimo

programa, 2010). Taipogi, pastaruoju dešimtmečiu ypač svarus vaidmuo nevyriausybinės organizacijos (toliau – NVO) sektoriui priskiriamas sprendžiant socialines problemas. Dėl valstybės garantijų ir rinkos teikiamų paslaugų nepankamumo pastebimas didesnis poreikis remtis NVO teikiamomis galimybėmis (Žalimienė, Rimšaitė, 2007, p. 84).

Lietuvoje, priešingai nei Skandinavijos šalyse, NVO sudaro kur kas mažesnę socialinių paslaugų teikėjų dalį. Tačiau šiuo požiūriu socialinių paslaugų sektorius keičiasi, kadangi pastaruoju metu siekiama, kad daugiau tokių paslaugų teiktų NVO, pavyzdžiui, 2006 m. Socialinių paslaugų įstatyme įtvirtinta nuostata, kad savivaldybė, kaip pagrindinis paslaugų organizatorius, teisės aktų nustatyta tvarka turi teisę pirkti socialines paslaugas savo teritorijos gyventojams.

Taigi, galima teigti, kad įvairios pasaulietinės draugijos bei religinių organizacijų susivienijimai buvo pirmieji organizuotos socialinės pagalbos teikėjai tiek Europoje, tiek kitose pasaulio šalyse (Žalimienė, Rimšaitė, 2007, p. 85).

Dėl XIX a. pabaigoje vykusių tokių neigiamų reiškinių kaip žmonių populiacijos didėjimas, pramoninė revoliucija, industrializacija, urbanizacija bei imigracija, Vakarų šalyse kilo didelių socialinių problemų, kurios iš esmės sugriovė tradicines apsaugos priemones. (Lazutka, 2001, p. 131). Todėl daugumoje Europos valstybių išryškėjo būtinybė valstybės mastu įvardinti tuos rizikos faktorius nuo kurių būtina apsaugoti piliečius ir sukurti solidarumo bendrijas, kurių nariai, būdami socialiniu atžvilgiu solidarūs, galėtų suteikti pagalbą vieni kitiems konkrečiais gyvenimiškos rizikos atvejais.

Vykstantys nauji reiškiniai – modernizacija bei demokratizacija – nulėmė naują požiūrį, jog atkiri asmenys susiklosčius tam tikroms aplinkybėms negali pasirūpinti savimi ir savo šeimomis, kad visuomenė per savo valstybines institucijas turi prisiimti atsakomybę už piliečių socialinę apsaugą (Lazutka ir kt, 2008, p. 11)

Šiuo metu socialinė apsauga yra pagrindinis išsivysčiusių šalių požymis, kuriose socialinė apsauga yra įteisinta galiojančiuose įstatymuose (Yeates, 2000, p. 56).

1.1. Socialinės apsaugos samprata ir jos raida Lietuvoje ir Skandinavijos šalyse

Visais laikais žmogus visada buvo menkai apsaugotas socialiniu požiūriu. Ir šiais laikais nė vienas nėra garantuotas, kad susiklosčius tam tikroms aplinkybėms, pavyks išvengti pavojaus ligos, darbo netekimo ar papildomų ypatingų išlaidų atsiradimo atvejais. Šie pavojai vadinami socialiniais pavojais, arba socialinėmis rizikomis.

Taigi, socialinę riziką galima apibrėžti kaip *tikėtinus įvykius, muo kurių padarinių yra numatytos socialinės apsaugos priemonės*. Pasaulyje vieningai sutariama socialines rizikas laikyti

tokias aplinkybes: *senatvė, nedarbingumas, nelaimingi atsitikimai darbe, profesinė liga, nedarbas, motinystė, vaikų auginimas, sveikata, skurdas, mirtis* (Bitinas, 2011, p. 8). Kaip teigia R. Lazutka (2001, p. 134), socialinis pavojus laikomas tada, kai: 1) visuomenė jį pripažįsta reikšmingu, 2) asmuo ar šeima savarankiškai be visuomenės pagalbos to pavojaus negali įveikti.

Tartilas (2005, p. 388) teigia, kad šių aplinkybių atsiradimą įtakoja objektyvios socialinės-ekonominės sąlygos, kurios yra glaudžiai susijusios su darbine veikla. Be to, šios aplinkybės veikia ne vien tik patį žmogų, bet dažnai daro įtaką ir visuomenės socialiniam stabilumui, kartu paveikdami ir valstybės vieningumą. Dėl to, valstybė yra priversta įsikišti, t.y. priimti dalį atsakomybės už šių aplinkybių atsiradimą ir jų sukeltus neigiamus padarinius, sukuriant socialinės apsaugos sistemą, kurios esmė yra užkirsti kelią tokioms aplinkybėms atsirasti, o joms atsiradus - efektyviai pašalinti arba sušvelninti jų poveikį.

Svarbu pabrėžti, kad valstybės atsakomybė yra ribota, t.y. ji pati nusistato aplinkybes, kurioms esant įsipareigoja teikti pagalbą. Pavyzdžiui, 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinta, kad „*valstybė laiduoja piliečių teisę gauti senatvės ir invalidumo pensijas, socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo ir kitais įstatymų numatytais atvejais*“, „*kiekvienas žmogus gali laisvai pasirinkti darbą bei verslą ir turi teisę turėti tinkamas, saugias ir sveikas darbo sąlygas, gauti teisingą apmokėjimą už darbą ir socialinę apsaugą nedarbo atveju*“.

Atsiradus socialinei rizikai, būtina imtis atitinkamų priemonių kuo greičiau padėti žmogui. Šis atsakas vadinamas socialine apsauga. Visuotinai vieningos nuomonės dėl socialinės apsaugos sąvokos nėra, todėl ir nacionalinėse sistemose socialinės apsaugos sąvoka interpretuojama labai įvairiai.

Socialinės apsaugos terminas pirmą kartą buvo pavartotas 1935 m. JAV Socialinės apsaugos akte (angl. *Social security act*). Šiuo aktu buvo siekiama nustatyti: 1) rizikas, patenkančias į socialinę apsaugą bei 2) garantijas nuo socialinių rizikų (Bitinas, 2011, p. 9). Ši sistema apima iš įmokų formuojamą draudimą ir mokesčių mokėtojų pinigais paremtas socialinės apsaugos priemones. Toks sistemos pobūdis išliko ir mūsų dienomis.

Europos kultūrinėje terpėje ši sąvoka turi kelis vertimus: *socialinė apsauga, socialinis saugumas ir socialinė sauga*. Žodis socialinis šiuose junginiuose turi daug reikšmių, tačiau dažniausiai tapatinimas su sąvoka *visuomeninis*. Taigi, socialinė apsauga šiuo požiūriu visų pirma akcentuoja visuomenę, iš kurios surenkami mokesčiai ir įmokos, kuriomis yra finansuojamos programos bei priemonės, skirtos įgyvendinti tam tikrus socialinius tikslus. Tuo tarpu socialinis saugumas parodo bendras visuomenės pastangas, siekiant garantuoto saugumo būsenos nepriklausomai nuo pasireiškiančios rizikos (Schulte-Mimberg ir kt., 1998, p. 4,5).

Lyginant įvairių autorių socialinės apsaugos apibrėžimus, išryškėja tokie esminiai aspektai: *socialinė rizika* (darbo pajamų praradimas, specialieji poreikiai) bei *priemonės*, padedančios apsaugoti asmenis nuo šių pavojų.

Bitinas (2011, p. 13), socialinę apsaugą apibūdina kaip *politikos priemones, kuriomis siekiama apsaugoti asmenis, kai atsiranda socialinių rizikų: darbo pajamų, išlaikymo praradimas, atsiradus specialioms poreikiams, nepajėgumas užsitikrinti minimalaus pragyvenimo lygio*.

Hill (2006, p. 67) pastebi, jog platus socialinės apsaugos apibrėžimas turi labai panašią prasmę kaip socialinės politikos terminas. Tačiau Guogio ir kt. (2000, 7) manymu, tiek užsienio, tiek Lietuvos atveju šių sąvokų negalima visiškai tapatinti, nes socialinės politikos turinys yra daug platesnis nei socialinės apsaugos. Autorius pastebi, jog šių sąvokų tapatinimas ypač pastebimas Lietuvos politinių partijų programose, kuriose šios sąvokas neretai apjungiamos. Todėl mokslininkas savo darbuose pateikia tiek socialinės apsaugos, tiek socialinės politikos sąvoką.

Pagal Guogį (ten pat) socialinę apsaugą galima apibrėžti kaip *valstybės ir (arba) privačių subjektų, jeigu pastarųjų veikla yra valstybės reglamentuota, teikiamą materialinę paramą (piniginę ir daiktinę) arba socialines paslaugas socialinę riziką patyrusiems asmenims*. Tuo tarpu socialinė politika laikytina, kaip *„piniginių išmokų ir paslaugų paskirstymą, atsižvelgiant į gaunamų pajamų dydį ar jų praradimą, arba nemokamą socialinių paslaugų teikimą nepakankamai aprūpintiems piliečiams. Socialinė politika yra platesnė sąvoka, apjungianti būstų statymo ir išlaikymo politiką, sveikatos apsaugą, švietimą, socialinį draudimą, socialines paslaugas ir kai kuriais atvejais teisę“*.

Kessler (2009) manymu, socialinė apsauga tapo neatskiriama mūsų kasdienio gyvenimo dalis, pasireiškianti kaip atsakas į socialines rizikas ir tam tikrus juridinius faktus bei kurios tikslas yra padėti asmeniui ar asmenų grupei visoje valstybės teritorijoje. Grandguillot (2008) teigimu, socialinės apsaugos tikslas bus įgyvendintas tuomet, kai asmeniui bus sudarytos sąlygos grįžti į darbo rinką, padengtos jo bei jo šeimos narių išlaidos ar su nedarbingumu susijusios pajamos (Bitinas, 2011, p. 10).

Pasak A. Lazutkos (2001, p. 134), socialinę apsaugą galima suvokti kaip *visapusišką žmogaus apsaugą nuo pajamų praradimo, pasireiškianti piniginėmis išmokomis socialinių rizikų atvejais bei nepinigine parama žmonėms, kuriems gresia pavojus susidurti su socialine rizika arba jau susidūrusiems su ja*.

Anot Pieters (1998, p. 11-18), socialinę apsaugą galima apibūdinti kaip *visumą priemonių, kurių dėka sukuriamas solidarumas tarp žmonių, netekusių darbo pajamų arba turėjusių ypatingų išlaidų*.

Pasak TDO socialinė apsauga yra „*fundementali žmogaus teisė ir esminė socialinio bendradarbiavimo priemonė, kurios pagrindas – taikos bei socialinės integracijos garantas ir yra svarbi demokratijos plėtrai*“ (Bitinas ir kt., 2011, p. 16).

Tarptautinė socialinės apsaugos organizacija pažymi, jog socialinė apsauga privalo būti prieinama visiems. Ji nurodo šiuos pagrindinius socialinės apsaugos tikslus (cit. pagal Bitinas ir kt., 2011, p. 17-18):

„...parengti ir valdyti darbo rinkos poveikį, demografinius arba kitus visuomenės pokyčius arba pasaulio ekonomiką, socialinės apsaugos administracijų veikla turi būti suprantama, veiksminga, kurianti pasitikėjimą bei suteikianti visuomenei pasirinkimo teisę, socialinė apsaugos sistema turi investuoti į asmenis, šeimas ir paremti žmogiškojo kapitalo platesnį vystymą, socialinė apsauga turi būti naujoviška, skatinanti novatoriškus sprendimus, teisinga bei pastovi.“

Iš pateiktų apibrėžimų galima pastebėti, jog autoriai išskiria dvi pagrindines priemonių rūšis, apsaugančias žmones nuo įvairių pavojų – piniginę ir nepiniginę paramą. Todėl svarbu pabrėžti, kad reikšminga ne tik materialinė pagalba pavojaus atveju, bet ir, visų pirma, socialinės rizikos prevencija.

Kai kuriose šalyse socialinė apsaugos sąvoka yra apibrėžta įstatymiškai, siekiant nurodyti, kurie socialinių partnerių susitarimai valstybės teisės požiūriu priklauso socialinės apsaugos požiūriu. Tuo tarpu valstybėse, kuriose socialinė apsauga nėra apibrėžta įstatymiškai, manoma, jog daugelis tokių sąvokų kaip „socialinis draudimas“, „socialinė parama“ ir pan. yra nepakankamai susijusios, todėl jų negalima sujungti į vieną platesnę apibendrinančią sąvoką „socialinė apsauga“. Pavyzdžiui, tarptautinėje teisėje nepateikiamas joks socialinės apsaugos apibrėžimas, o išimtiniais atvejais nurodomas tik jos turinys (Bitinas ir kt., 2011, p. 9).

Nors mūsų šalyje socialinė apsauga yra nuolat plėtojama ir reformuojama, tačiau ji dar nėra taip plačiai suprantama kaip labai išsivysčiusiose Skandinavijos šalyse, kuriose socialinė apsauga apima daugelį gyvenimo sričių – ne tik socialinį draudimą ir paramą, bet ir gyvenimo būsto statybos bei išlaikymo politiką, darbo aplinkos politiką, darbo aplinkos klausimus, sveikatos apsaugą ir švietimą.

Ron (2001, p. 203) teigimu, sveikatos apsaugos įtraukimas į socialinės apsaugos sistemą turi keletą privalumų: 1) galima lengviau surinkti draudimo įmokas, 2) derinti administracinių funkcijų paskirstymą, 3) padidinti administravimo veiksmingumą, 4) stebėti bei kontroliuoti administracines išlaidas.

Svarbu pažymėti, kad Skandinavijos šalys ir Lietuva išgyveno visiškai skirtingus istorinius valstybių raidos etapus. Šiaurės šalių kapitalizmas ir socialinės rinkos santykiai XX amžiuje vystėsi gana tolygiai, todėl ir žmonių gerovė gerėjo nuosekliai, tuo tarpu Lietuva turėjo išgyventi sovietinio socializmo neigiamus padarinius: planinę ekonomiką, sovietinį socialinio aprūpinimo modelį, nekokybiškas ir ribotas teikiamas socialines paslaugas.

Nors bandymų formuoti socialinės apsaugos sistemą buvo jau pirmuoju nepriklausomybės laikotarpiu, Pivorienės ir Mikalaukaitės (2005, p. 88-90) teigimu, Lietuvos socialinės apsaugos sistema tuo laikotarpiu formavosi veikiamą dvigubo paveldo: carinės Rusijos ir okupacinės vokiečių valdžios.

Sovietiniu laikotarpiu mūsų šalyje veikė sovietinis socialinio draudimo modelis. Tuo laikotarpiu valstybinis socialinis draudimas buvo taikomas visiems darbininkams ir tarnautojams, nepriklausomai nuo darbo trukmės ir apmokėjimo formų. Iki 1990 m. socialines funkcijas vykdė profesinės sąjungos. Draudimas buvo vykdomas tik valstybės lėšomis, įmokas mokėjo įmonės ir organizacijos, patys darbuotojai jokių socialinio draudimo įnašų iš savo atlyginimo nemokėdavo. Valstybė išimtinai buvo atsakinga už socialinę apsaugą, kitų socialinės apsaugos instrumentų, kaip privačių pensijų fondų ar privačių globos įstaigų, nebuvo.

Socialinės apsaugos finansavimo sistema taipogi buvo sudėtinga: Lietuva savo atskiro valstybinio socialinio draudimo biudžeto neturėjo, todėl visi įnašai patekdavo į bendrą socialinio draudimo biudžetą, kuris buvo dalis TSRS valstybinio biudžeto (įnašai deferencijuoti, nuo 2,4 proc. iki 18 proc. darbuotojo uždarbio – tik įmonėms). Paskirtos išmokos buvo indeksuojamos ne įstatymais, o specialiais vyriausybės nutarimais, taip pat nebuvo jokių teisinių ir administracinių instrumentų, galinčių apsaugoti žmonių socialinės apsaugos teises (sodra.lt)

Šiuolaiknė Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos sistema buvo sukurta per palyginti trumpą laiką pertvarkant paveldėtą sovietinę socialinę apsaugą vos tik atkūrus Lietuvos nepriklausomybę. Lietuvoje pagrindiniai socialinę apsaugą reglamentuojantys įstatymai, priimti 1990-1991 metais iš esmės reformavo socialinės apsaugos administravimą ir finansavimą. Šių ir vėliau priimtų įstatymų (ypač reikšmingas Lietuvai tapo 1995 m. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo pensijų įstatymas) pagrindu buvo formuojama ir šiandieninė Lietuvos socialinės apsaugos struktūra, kurią sudaro trys sudėtinės dalys – socialinis draudimas, socialinė parama ir specialiosios (papildomos) socialinės išmokos.

Socialinis draudimas sudaro didžiausią socialinės apsaugos sistemos dalį. Tai universali sistema, apimanti beveik visus Lietuvos Respublikos gyventojus. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatyme (2004m.) valstybinį socialinį draudimą apibūdina kaip *socialinės apsaugos dalį, kurios priemonėmis visiškai arba iš dalies kompensuojamos apdraustiesiems*

asmenims ir įstatymų nustatytais atvejais jų šeimos nariams dėl draudžiamųjų įvykių prarastos darbo pajamos arba apmokamos papildomos išlaidos.

Tuo tarpu, socialinė parama sukurta tik siekiant papildyti socialinio draudimo sistemą. Nors socialinės paramos teisės taip pat pripažįstamos visiems šalies gyventojams, tačiau jos suteikiamos nepriklausomai nuo tikslinių įmokų. Ji remiasi stokos principu – asmeniui suteikiama pagalba, jei jis negauna valstybinio socialinio draudimo išmokų ir kurio pragyvenimo lygis yra žemas, ir dėl to jis nepajėgus savarankiškai išsiversti. Lietuvos Respublikos socialinės paramos koncepcijoje 1994 m. nurodyta, jos socialinė parama teikiama šiais būdais – socialinėmis paslaugomis ir socialine globa; pašalpomis ir piniginėmis išmokomis; šalpa daiktais.

Specialiosios socialinės išmokos daugiausiai mokamos kaip papildomos pensijos nusipelnusiems asmenims, taip pat nukentėjusiems nuo okupacijos režimo asmenims bei karo dalyviams.

Dabartiniu laikotarpiu Lietuvos socialinę apsaugą reglamentuoja 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija, 1990 m. Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas, 1991 m. Valstybinio socialinio draudimo įstatymas bei atskiri socialinio draudimo įstatymai.

Skandinavijos šalyse socialinės apsaugos sistema tapo integruota socialinės politikos dalimi po 1945 metų ir iki pat 1970-ųjų garsėjo dosniausia ir visapusiškiausia socialinio aprūpinimo sistema. Verta pažymėti, kad po antrojo pasaulinio karo dauguma socialinės politikos krypčių buvo būdinga ne vien tik Šiaurės kraštams, bet visam industriniam pasauliui. Tais laikais visose technologiškai pažengusiose pasaulio šalyse kilo didelis susirūpinimas socialine rūpyba, pradėjo atsirasti pagrindinės socialinės apsaugos sistemos. Demografiniai, kultūriniai ekonominiai bei politiniai pokyčiai suformavo panašias raidos kryptis. Nors visai Europai buvo būdingi tam tikri bruožai, tačiau Skandinavijos šalys pasižymėjo tuo, kad socialinei apsaugai skyrė daugiau dėmesio ir reikšmės nei kitos šalys (Holter, 2005, p. 36).

Įdomu tai, kad vieni iš svarbiausių socialinio draudimo įstatymų visose Skandinavijos šalyse buvo priimti maždaug tuo pačiu metu, t.y. 1891-1895 metais. Švedijoje ir Norvegijoje po vieną įstatymą: 1892 m. Savanoriškas sveikatos draudimas Švedijoje bei 1894 m. Nelaimingų atsitikimų darbe draudimas Norvegijoje. Tuo tarpu Danijoje buvo priimti net trys teisės aktai: 1891 m. priimtas Pensijų įstatymas, 1892 m. įsigaliojo įstatymas dėl savanoriškų subsidijų ligonių kasoms, o 1898 m. priimtas darbdavių atsakomybės aktas dėl nelaimingų atsitikimų darbe (Alestalo ir kt, 2009, p. 6). Žemiau lentelėje pateikiama Lietuvos ir Skandinavijos šalių pirmųjų privalomųjų nelaimingų atsitikimų darbe, ligos, pensijų ir nedarbo draudimo įstatymų vystymosi istorinė genezė (žiūrėti 1 lentelę).

1 lentelė

Pirmųjų pagrindinių privalomųjų socialinių draudimo įstatymų priėmimas Lietuvoje ir Skandinavijos šalyse

Draudimo rūšys	Lietuva	Danija	Norvegija	Švedija
Nelaimingų atsitikimų darbe draudimas	1936	1898 1916	1894 1901 1921	1901 1916
Ligos draudimas	1928	1933 (pusiau privalomas)	1909 1953	1955
Valstybinis pensijų draudimas	1956 ¹ 1995	1891 1922 1933	1936	1913
Nedarbo draudimas	1919	-	1938	-

Šaltiniai: Flora & Heidenheimer 1981: 59 (Abrahamson, 2002, p. 36), sodra.lt

Nors svarbu pažymėti, jog Skandinavijos šalys taip pat išgyveno istorines krizes ir dėl to, socialinė apsauga šiose šalyse taip pat nesivystė tolygiai. Dėl pernelyg dosnios socialinio aprūpinimo sistemos nuo aštuntojo dešimtmečio pabaigos Skandinavijos šalims atėjo sunkūs laikai: pradėjo atsirasti fiskalinių problemų bei smarkiai augti biudžeto deficitas, tačiau sugebėjus decentralizuoti galias, perduodant jas apskritims ir savivaldybėms, modernizavus biudžeto sudarymo sistemą bei laipsniškai ir apgalvotai įgyvendinus viešojo administravimo reformas, nuo dešimtojo dešimtmečio pradžios socialinių paslaugų sektoriaus našumas vėl pastebimai išaugo. Nuo to laiko visos Skandinavijos šalys yra tarp turtingiausių šalių pasaulyje (Nordlund, 2000, p. 32-40).

Socialinės apsaugos apibrėžimų įvairovė įrodo, kad socialinė apsauga vis dar yra evoliucijos lygyje, t.y besitęsiantis procesas, nuolat kintantis, atsižvelgdamas į besikeičiančius valstybės ir

¹ Okupavus Lietuvą buvo pritaikytas sovietinis socialinio draudimo modelis. 1995 m. sausio 1 d. įsigaliojęs Valstybinis socialinio draudimo pensijų įstatymas pakeitė iki tol galiojusį 1956 metais sovietinį pensijų skyrimo ir mokėjimo įstatymą

visuomenės, pramonės ir aplinkos bei mokslo ir technikos santykius Nors tokia socialinės apsaugos terminų įvairovė nėra blogas reiškinys, tačiau lyginant įvairias socialinės apsaugos sistemas vertėtų tai daryti atsargiai.

Nors priklausomai nuo šalies socialinės politikos socialinė apsauga apibūdinama skirtingai, tačiau iš pateiktų socialinės apsaugos apibrėžimų galima pastebėti socialinei apsaugai būdingus bruožus Pirmiausia pastebimas stiprus ryšys tarp darbo ir dalyvavimo socialinio draudimo sistemoje. Antra, moderniose socialinės apsaugos sistemose socialinė apsauga apibrėžiama tam tikromis socialinėmis rizikomis: liga, motinystė, slaugos poreikis, neįgalumas, senatvė, nelaimingas atsitikimas darbe, profesinė liga, šeimos maitintojo netektis, šeimos išlaidos ir pan.

Pastebima, jog socialinės apsaugos sąvoka neretai painiojama su socialinės politikos sąvoka. Siekiant didesnio objektyvumo, būtina šias sąvokas skirti.

1.2. Lietuvos ir Skandinavijos šalių socialinės apsaugos modeliai

Pirmasis gerovės valstybių klasifikacijos sistemas pateikė anglų sociologas Richardas Titmussas (1974), todėl jis laikomas socialinės politikos modeliavimo pradininku. Jo darbai XX amžiaus 8-to dešimtmečio pradžioje leido padėti pagrindus socialinės politikos modelių formavimui. Titmussas (1974) buvo pirmasis pasaulyje, kuris pateikė klasifikacines schemas. Savo tyrimus jis grindė kokybiniais tyrimais, kurie leido jam nustatyti svarbiausias XX amžiaus antros pusės socialinės apsaugos tendencijas. Savo tyrimais jis ieškojo priemonių, kurios padėtų sumažinti nelygybę ir padidinti socialinį solidarumą bei identifikuoti gerovės valstybės tikslus (Bitinas, 2011, p. 19-20; Bitinas ir kt., 2011, p. 24).

Devintojo dešimtmečio pradžioje, keičiantis valstybių socialinės apsaugos sistemoms, vis daugiau mokslininkų bandė sudaryti naujas šalių klasifikacijas.

Didžiausią įtaką tolesniems socialinės politikos modelių tyrinėjimams padarė danų sociologas Gösta Esping-Andersen (1990), kuris Titmusso (1974) modelius pritaikė politologijos mokslui. Didžiausias jo nuopelnas yra jo lyginamoji studija „The Three Worlds of Welfare Capitalism“, kuriame jis apibrėžė Vakarų Europos gerovės valstybės režimų koncepciją. Bernoto ir Guogio (2006, p. 156-157) teigimu, jo pateikta trimatė tipologija pasitarnavo ne tik kaip tolimesnių tyrimų atspirties taškas, bet ir šios tipologijos kritika.

Mokslininkų (Guogis ir Bernotas, 2006, p. 156-157) manymu, Esping-Anderseno (1990) pateikta samprata remiasi išplėtotu požiūriu į gerovės valstybę, apimanti tris svarbiausias charakteristikas: socialinę teisę, socialinę stratifikaciją bei viešojo ir privataus sektorių santykius.

Socialinių teisių požiūriu Esping-Andersen (1990) nagrinėja kaip dekomodifikaciją, kuri parodo asmens galimybę palaikyti socialiai priimtina gyvenimo lygį nepriklausomai nuo rinkos. Šis

rodiklis susideda iš trijų dalių: pensijų pakeičiamumo normos, apdraustųjų mokamų socialinio draudimo sistemos universalumo bei išmokų lygybės laipsnio.

Stratifikacija parodo, kaip ir kokia apimtimi skiriasi valstybių socialinės apsaugos sistemos, formuojant socialinę pilietybę. Stratifikacija nustatoma, įvertinant asmens turto testavimą, išlaidas privačiai sveikatos apsaugai, socialinės apsaugos sistemos universalumą bei išmokų lygybės laipsnį (Esping-Andersen, 1990, p. 15-37).

Stebėdamas tarptautinius pokyčius, Esping-Andersen (1990) pastebėjo kokybinius skirtumus tarp valstybės, rinkos ir šeimos. Esping-Andersen (1990) padarė išvadą, kad gerovės valstybių skirtumai išsidėstę ne linijinėje tiesėje, bet sudarydami tam tikras grupes (klasterius) pagal režimų tipus. Šis atradimas leido jam išskirti tris gerovės valstybių modelius:

- *socialdemokratinis, arba skandinaviškasis* (pasižymi aukščiausiais dekomodifikacijos rodikliais);
- *liberalusis, arba anglų-saksų* (pasižymi žemiausiais dekomodifikacijos rodikliais);
- *konservatyvusis, arba kontinentinio Europos* (pasižymi tarpiniais dekomodifikacijos rodikliais tarp skandinaviškojo ir anglų-saksų modelio).

1.2.1 Skandinavijos šalių socialdemokratinis socialinės gerovės valstybės modelis

Pagal G. Esping-Anderseno (1990) gerovės valstybių modelius, socialdemokratinis tipas būdingas Šiaurės Europos valstybėms (Norvegija, Danija, Švedija), kadangi šiose šalyse socialdemokratija buvo dominuojanti socialnių reformų jėga.

Vietoj to, kad skatintų dualizmą tarp valstybės ir rinkos, darbininkų klasės ir vidurinėsios klasės kaip kitose šalyse, socialdemokratai pirmenybę teikė tokios gerovės valstybės sukūrimui, kuri skatintų aukštesnių standartų, o ne vien tik minimalių poreikių lygybę.

Socialdemokratai akcentavo individo laisvę ir ją siejo su plačiomis valstybės ir jos institucijų vykdomomis programomis. Tuo tikslu, buvo suvienodintos paslaugos ir pašalpos įvairioms visuomenės klasėms, užtikrinamas darbuotojų visapusiškas dalyvavimas naudojantis savo teisėmis.

Siekimas įgyvendinti lygybę lėmė stiprią valstybės intervenciją į pajamų perskirstymą ir paslaugų teikimą, teisė į socialinę apsaugą taikoma visiems asmenims, suteikiant vienodas teises į socialines pašalpas ir išmokas, kurios paprastai finansuojamos iš bendrųjų mokesčių (Bitinas, 2011, p. 26; Matakas ir Setkauskis, 2004, p. 50). Šis modelis taiko tokį socialinio teisingumo principą – materialinė gerovė visiems (Dromantienė ir Česnuitytė, 2011, p. 109).

Pagal savo ekonominį socialinį pajėgumą, bendrą nacionalinį turtą vidutiniškai vienam gyventojui Skandinavijos valstybės yra priskiriamos prie labiausiai išsivysčiusių pasaulio valstybių. Lyginant su Lietuvos socialinės gerovės modeliu Skandinavijos valstybės ryškiai išsiskiria

dekomodifikuotomis ir universaliosiomis programomis, kurios leidžia patenkinti skirtingus visuomenės lūkesčius. Šiuo atveju visi visuomenės sluoksniai yra įtraukti į vieną universalią socialinės apsaugos sistemą, ir tai reiškia, jog nėra nei vieno piliečio kuris vienaip ar kitais nebūtų susijęs su socialinėmis programomis, nors išmokos ir yra paskirstomos atsižvelgiant į gaunamas pajamas (Matakas, Staponienė, 2012, p. 293-294).

Šiame modelyje valstybė pakeičia rinką, todėl socialinės piliečių teisės įgyja tokią pat svarbią reikšmę kaip ir privačios nuosavybės bei politinės demokratijos teisės. Skandinavijos šalyse nemanoma, kad socialinių paslaugų teikimą galima palikti šeimos, privačios labdaros ar savanoriškų rėmėjų ištekliams, lėšoms ar nuožiūrai. Šiuo atveju valstybės vaidmuo yra aktyvus: ji ne tik nustato socialinės gerovės standartus, kurie turėtų būti garantuoti piliečiams, bet ir pati juos ir įgyvendina, paslaugų administravimą perduodant provincijoms ar vietinės valdžios organams. Tuo tarpu neformalus sektorių subjektai (NVO, bendruomenės, šeimos) šiame procese vaidina tik pagalbinį vaidmenį (Blackman ir kt., 2001, p. 29; Dromantienė ir Česnaitytė, 2011, p. 109; Matakas ir Setkauskis, 2004, p.49). Pavyzdžiui, Danijoje daugumą socialinių uždavinių vykdo valstybės tarnautojai, o ne privačių paslaugų bendrovės, savanoriškos visuomeninės organizacijos ar šeimos. Tačiau tai nereiškia, jog neformali pagalba šiose šalyse yra nevertinama. Galima teigti, jog Danija buvo viena iš pirmųjų šalių, patvirtinusi Bendrijos priežiūros politiką.

Plačiai vykdomos decentralizacijos dėka, didžiausias prioritetas buvo teikiamas pagalbai namuose. Platz ir Brodhurst (2001, p. 43) teigimu, tokia politika ypač buvo naudinga vyresnio amžiaus žmonėms, nes vykdant plačias globos namų kūrimo programas, įgalino šiuos žmones pasilikti savo namuose, prižiūrimi šeimos narių ir profesionalių darbuotojų, tuo pačiu uždarant pasenusius slaugos namus. Kitais atvejais valdžios institucijos yra sudarusios sutartis su privačiomis įmonėmis, kurios gali teikti sutartyje nurodytas socialines paslaugas (sm.dk), todėl tose šalyse socialinės gerovės valstybė kartais vaizduojama kaip „globėjiška valstybė“.

Pasak Ozawa (2000, p. 204) tokia socialinės apsaugos forma ateityje Skandinavijos šalyse gali kisti. Autorė svarsto, jog socialinės apsaugos privatizavimo idėja ateityje bus plačiai paplitusi ne tik Skandinavijos šalyse, bet ir visame pasaulyje. Tokius požymius jau galima pastebėti pavyzdžiui, Švedijoje: čia asmenims leidžiama įnešti dalį savo darbo užmokesčio į privačias sąskaitas.

Kaip teigia Guogis (2000, p. 24), Skandinavijos šalyse galima pastebėti korporatyvinio ir institucinio modelių prieštaravimą. Nors visose Skandinavijos šalyse gerovės politika dominuoja tiek nacionaliniu, tiek regioniniu bei vietiniu lygiu, tačiau net ir šiose šalyse galima pastebėti ryškių pramonės pasiekimų modelio elementų. Kadangi, kad gautum pinigines socialines išmokas individui užtenka būti tik tos šalies piliečiu, dėl specifinio pajamų praradimo principų taikymo individui yra kompensuojama, vadovaujantis pajamų praradimo principu. Pagal tai, individai, kurie

neturėjo darbo pajamų, gauna mažas arba visai negauna jokių išmokų. Socialinės garantijos piliečiams teikiamos įvairiomis formomis: *piniginėmis socialinėmis išmokomis, socialinėmis paslaugomis, viešosiomis paslaugomis*. Didžiąją dalį šių garantijų sudaro viešosios paslaugos, kaip švietimas, sveikatos apsauga, komunikacijos ir t.t. (Dromantienė ir Česnuitytė, 2011, p. 109).

Viena iš pagrindinių socialdemokratinio modelio savybių yra socialinio aprūpinimo ir darbo sąsaja. Tai reiškia, kad siekiant visiško užimtumo, tuo pat metu skatinama priklausomybė nuo pasiekimų. Iš vienos pusės, laikoma, kad teisė dirbti turi tokį patį statusą kaip ir teisė į pajamų apsaugą. Iš kitos pusės, valstybė, patirdama milžiniškas išlaidas, norėdama išlaikyti solidarią, universalią ir dekomodifikuojančią socialinių paslaugų sistemą, privalo minimizuoti socialines problemas, kartu maksimizuojant biudžeto pajamas. Tai lengviausia pasiekti, kai šalyje yra didelis darbo užimtumas ir tik nedaugelis naudojami teise į socialines išmokas.

Todėl nenuostabu, jog iki praėjusio amžiaus devintojo dešimtmečio Skandinavijos valstybėse (Danijoje, Švedijoje, Norvegijoje) buvo būdingas pastebimas aukštas užimtumo lygis ir ekonominė plėtra, žemas nedarbo lygis bei išplėtotą socialinę partnerystę (Bitinas, 2011, p. 26). Tam didelės įtakos turėjo viešosios valstybės finansuojamos vaiko priežiūros įstaigos, padidinta viešojo sektoriaus atsakomybė už vaiko priežiūrą, įteisintos įvairios motinystės ir tėvystės atostogos ir pan. Šie veiksniai lėmė, jog moterys, įskaitant ir motinas, galėjo gana anksti pradėti dirbti visą darbo dieną, t.y. rinktis „visišką užimtumą“. Dėl šios priežasties pradėjo keistis tradicinis lyčių vaidmens pasiskirstymas vaiko priežiūros politikos srityje: „vaiką prižiūrinčio tėvo“ sąvoka buvo politikškai institucionalizuota daug anksčiau nei kitose šalyse, įskaitant ir Lietuvą (Arnlaug, 2006, p. 20).

XX a. dešimtajame dešimtmetyje tradicinė gerovės valstybė buvo smarkiai kritikuojama ir nors kai kuriose srityse Skandinavijos šalims neprilygsta nė viena Europos valstybė, tačiau ir dabartiniais laikais dėl savo vykdomos politikos susilaukia nemažai kritikos. Pasak Bitino ir kt. (2011, p. 21), visų pirma valstybė prisiima didžiulę atsakomybę už asmens socialinę gerovę, mokėdama socialines išmokas arba vykdydama visiško užimtumo politiką.

Remiantis Eurostat duomenimis vienos didžiausių išlaidų socialinės apsaugos sistemai finansuoti skiriamos Šiaurės Europos valstybėse. Šias išlaidas sudaro socialinės išmokos (pinigais ar natūra), administravimo išlaidos, kitos socialinės apsaugos išlaidos (žiūrėti 2 lentelę).

2 lentelė

Lietuvos ir Skandinavijos šalių socialinės apsaugos sistemos išlaidų BVP procentinė dalis

Metai	ES	Lietuva	Danija	Norvegija	Švedija
2005	27,05	13,21	30,23	23,67	31,13
2006	26,68	13,31	29,24	22,37	30,36
2007	26,1	14,38	28,76	22,52	29,21
2008	26,79	16,06	29,42	22,04	29,51
2009	29,61	21,21	33,20	26,10	31,98
2010	29,36	19,08	30,67	25,64	30,44

Šaltinis: Eurostat, 2012

Bendrojo vidaus produkto dalis, skiriama socialinei apsaugai rodo, kad Lietuvos socialinės apsaugos išlaidos, lyginant su Skandinavijos šalių, yra kur kas kuklesnės ir vienos mažiausių visoje Europoje, tačiau tendencija rodo jos kilimą kiekvienais metais. Kaip ir numanoma, Skandinavijos šalių rodikliai išsiskiria ES kontekste, tačiau taip pat galime pastebėti jos nestabilumą ir tai rodo socialdemokratinio modelio silpnėjimą.

Smalskio (2005, p. 87) teigimu, „globos valstybės“ politika kritikuojama dėl trijų priežasčių: 1) ji trukdo plėtotis laisvai rinkai ir ūkio augimui, nes per daug išsiplėtusi socialinės apsaugos sistema mažina žmonių ekonominės iniciatyvos plėtrą; 2) silpnina šeimos kaip pagrindinės globos institucijos vaidmenį ir prisideda prie gimstamumo mažėjimo bei visuomenės senėjimo proceso; 3) net ir didelės viešosios socialinės išlaidos vis tiek negali išspręsti visų socialinių problemų, pavyzdžiui, nedarbo mažinimo srityje.

Dromantienė ir Česnuitytė (2011, p. 109) įvardina du pagrindinius socialinės apsaugos sistemos trūkumus: pernelyg didelės socialinės apsaugos išlaidos ir didelis biurokratinis aparatas.

Nors paskutiniaisiais dešimtmečiais analizuojant valstybių gerovės modelius populiariausia yra Esping-Anderseno pasiūlyta klasifikacinė sistema, vis dėl to ji susilaukė ir nemažai kritikos. Kaip vieną iš esminių Esping-Anderseno pateiktos tipologijos trūkumų Guogis (2000, p. 26) įvardino modelių nepakankamumą. Pasak mokslininko (cit pagal Guogį, 2000, p. 26) „savime aišku, kad trijų socialinės politikos modelių, norint apžvelgti ir išsiaiškinti visą socialinės apsaugos įvairovę pasaulyje ir Vakaruose, neužtenka. Tuo labiau, kad grynų pavidalų nė vienas iš trijų šių modelių neegzistuoja“. Taip pat kartu su Bernotu (2006, p. 159-160) pastebi, kad Esping-Anderseno

tipologija yra atgyvenusi šiuolaikiniame pasaulyje. Autorių teigimu, Esping-Anderseno tipologija remiasi senosios „pasyvios“ socialinės politikos prielaidomis, kuri grįsta „Gerovės valstybių amžiumi, t.y. 1970-1980-ųjų duomenimis. Be to, jo pasiūlytos gerovės priemonės, kurios remiasi „pajamų palaikymo programomis“ – daugiausia pensijų ir socialinės apsaugos išlaidų srityse – yra pasyvios programos, atitinkančios pokarinio pasaulio keinsistinę dvasę. Tuo tarpu dabartiniais laikais, socialinė politika orientuota į „preventyvias“ ir „aktyvias“ socialinės apsaugos priemones.

Kiti autoriai Esping-Anderseno tipologiją kritikuoja už tai, jog mokslininkas neskyrė pakankamai dėmesio buvusioms Rytų bloko šalims. Tai paskatino tolesniems gerovės valstybės modeliams atsirasti. Jų autoriai, tokie kaip Mäkinen (1999), Sapiras (2006), Leibfriedas (2004), Bonoli (2004), Guogis ir Bernotas (2006), ir kt., pateikia keturis, penkis ir daugiau gerovės valstybių modelių klasifikacijos sistemas, tačiau daugiau ar mažiau atitinkančius Esping-Anderseno pateiktus modelius.

1.2.2 Lietuvos korporatyvinis konservatyvusis socialinės gerovės valstybės modelis

Žlugus Sovietų Sąjungai, jai priklaususios Rytų Europos Valstybės (tarp jų ir Lietuva) buvo priverstos keisti savo santvarkas, mat tuo metu politiniai ideologiniai veiksmai neigė pačios gerovės politikos būtinumą. Tendencija parodė, kad dauguma pokomunistinių valstybių kaip Lenkija, Vengrija, Lietuva ir kt. perėjo prie „vakarietiško“ tipo gerovės režimo.

Vaidelytės (2007, p. 98) manymu šiuolaikinės Lietuvos, kaip pokomunistinės šalies, gerovės režimas vis dar yra gana nenuoseklus ir dėl savo specifiškumo sunkiai priskiriamas kuriam nors iš Esping-Anderseno pateiktų modelių. Tačiau dauguma autorių (Dromantienė ir Česnuitytė, 2011; Bitinas ir kt., 2011; Guogis, 2008) sutinka, kad Lietuvos socialinės apsaugos modelis bendriausia prasme atitinka bismarkinį, korporatyvinį – konservatyvųjį tipą.

Nors Guogio ir Liudvinovičienės (2004, p. 74) teigimu, Lietuvoje per pastarąjį dešimtmetį bent porą kartų buvo susiformavusi palanki politinė situacija (1992-1995 m. ir 2000-2005 m. kai šalį, nors ir ne vieni, valdė socialdemokratai), kai Lietuvos socialinės apsaugos sistemos kūrimo atspirties tašku galėjo tapti institucinis socialdemokratinis gerovės valstybės modelis. Tačiau mokslininkų manymu (ten pat) perimti tokį valstybės modelį buvo atsisakyta dėl politinių priežasčių ir menko informuotumo apie Skandinavijos šalių gerovės valstybės kūrimo praktiką.

Skučienės (2006, p. 44) teigimu, socialinė apsaugos sistema mūsų šalyje postsovietinio laikotarpyje evoliucionavo priklausomai nuo visuomenės poreikio bei jos socialinių ekonominių sąlygų. Tuo tarpu, Guogio ir Liudvinovičienės (ten pat) nuomone, šis modelis greičiausiai buvo pasirinktas siekiant paskatinti piliečius dalyvauti darbo rinkoje, o ne tam, kad būtų laikomasi

pagrindinių korporatyvizmo principų ar kad šio modelio būtų pageidavę darbo rinkos partneriai (profsąjungos ir darbdavių organizacijos).

Dar kito mokslininko, Vaidelytės (2007, p. 98) manymu, tokį pasirinkimą sąlygojo nepavykus įvykdyti efektyvios ekonominės pertvarkos ir pasiekti Skandinavijos ekonominio išsivystymo lygmens, todėl tokiai socialinės politikos idėja nebuvo lemta įgyvendinti. Tokiu būdu, pasak autorės (ten pat) tuometinėje Lietuvoje išryškėjo paradoksas: nors sovietinės socialinės politikos palikimas suformavo socialdemokratinio modelio lūkesčius, tačiau neigiama politinė ir ekonominė sovietinės socialinės sistemos patirtis paskatino palankumą į racionalumą ir socialinę atsakomybę orientuotam liberaliajam modeliui

Verta paminėti, jog korporatyvinis – konservatyvusis modelis siejamas su Vokietijos kancleriu O. Bismarku, kuris XIX a. pab. pradėjo formuoti socialinės apsaugos sistemą, kurios pagrindas buvo socialinis draudimas, skirtą dirbantiems, ir ypač – samdomiems. Šios sistemos pagrindinis tikslas buvo priversti skirtingų socialinių sluoksnių asmenis taupyti savo pačių senatvei (Bitinas ir kt., 2011, p. 11,12). Ji pasižymėjo tuo, kad 1) apėmė išmokas, kurių dydis bei mokėjimo trukmė priklauso nuo darbo stažo ir pajamų dydžio, gauto iki socialinės rizikos atsiradimo; 2) socialinė draudimo sistema buvo finansuojama iš darbuotojų ir jų darbdavių įmokų (Guogis, 2000, p. 20).

Pagal šį socialinės apsaugos modelį, darbo rinkoje dalyvaujantys asmenys turi didžiausias socialines garantijas. Pati koncepcija teigia, jog socialinė apsauga yra suderinama su ekonomine plėtra, o socialinė apsauga padeda didinti darbo našumą ir socialinį saugumą. Korporatyvinio konservatyviojo gerovės modelio valstybėse socialinis teisingumas suprantamas kaip individo veikimo laisvė ir lygios galimybės rinkoje. Šiame modelyje laikomasi nuostatos, jog socialinė politika yra esminis ekonominės ir politinės tvarkos elementas, kuris padeda kelti darbo našumą, skatina darbuotojus kelti kvalifikaciją bei socialinį stabilumą ir pusiausvyrą tarp darbo ir kapitalo. Ši politika orientuota į motyvacinius ir lygiaverčius visuomeninius santykius, švelninant neigiamas socialines nuotaikas tarp visuomenės narių (Smalskys, 2005, p. 87).

Taip pat svarbu pažymėti, kad greta valstybinio socialinio draudimo pensijų sistemos gali egzistuoti privatūs pensijų fondai, tačiau ji nėra vykdoma pastarosios sistemos sąskaita. Socialinė politika remiasi privalomu socialiniu draudimu, kuris reiškia, kad darbo rinkoje dalyvaujantis asmuo iš gaunamo darbo užmokesčio moka įmokas į socialinio draudimo fondą (Bitinas ir kt. 2011, p. 20, 21).

Šiame modelyje didelį vaidmenį atlieka socialinis dialogas, kuris vyksta keliais lygmenimis: *valstybiniu, ūkio veiklų, profesiniu, įmonės*. Trišalėse tarybose tarp darbo rinkos socialinių partnerių atstovaujama atitinkamų organizacijų (darbuotojams atstovauja profesinės sąjungos, darbdaviams –

darbdavių asociacijos, konfederacijos ir pan.) tariamasi kokios trukmės ir kokio dydžio įmokos sukuria teisę į socialinę apsaugą, kokio pobūdžio ir dydžio socialinės garantijos bus suteiktos pasireiškus socialinei rizikai. Svarbu pažymėti, jog šiose derybose valstybė atlieka tik tarpininko vaidmenį.

Dromantienė ir Česnuitytė (2011, p. 108) išskiria tokius pagrindinius korporatyvinio konservatyviojo gerovės modelio bruožus: 1) decentralizuotai teikiama socialinė apsauga; 2) privatizuota pensijų sistema; 3) valstybė perskirsto nacionalinį produktą ir disponuoja plačia socialinių paslaugų sistema, padedančia mažinti socialines problemas 4) rinkos svertai veikia sveikatos apsaugą.

Skirtingai nuo socialdemokratinio gerovės valstybės modelio, socialinio draudimo sistemas kontroliuoja ir finansuoja savarankiškos korporatyvinės institucijos, sudarytos iš darbdavių ir darbuotojų.

Be to įtakojant Katalikų bažnyčiai, išskiriama šeimos svarba, reiškianti, jog valstybė įsipareigoja saugoti tradicinę šeimą. Tačiau subsidiarumo principu pabrėžiama, jog valstybė įsikiš tik tuomet, kai šeima nesugebės išlaikyti savo narių.

Korporatyvinis – konservatyvusis nuo socialdemokratinio gerovės modelio skiriasi dar ir tuo, jog dalyvavimas socialinio draudimo sistemoje korporatyviniame režime priklauso ne nuo pilietybės, o nuo įmokų mokėjimo fakto, taip pat nėra universalumo, nes atskiroms profesinėms kategorijoms gali būti taikomos skirtingos socialinio draudimo nuostatos.

Šis modelis taip pat yra nemažai kritikuojamas mokslininkų. Bitinas ir kt. (2011, p. 21) pastebi, kad moterų užimtumas, palyginus su socialdemokratinės socialinės apsaugos koncepcijos valstybėmis, yra daug mažesnis. Šį skirtumą galima paaiškinti socialinės gerovės valstybių skirtingu požiūriu į dirbančias moteris, kuris buvo žymiai palankesnis Skandinavijos šalių institucinėje socialdemokratinėje tradicijoje. Kitose šalyse, įskaitant ir Lietuvą, galima pastebėti didesnę valstybės politikos pasipriešinimą kišimuisi į šeimą, kur siekiama griežtai atskirti tai kas yra privatu ir vieša (Arnault, 2006, p. 32). Lietuvoje vykdomos šeimos politikos ideologija vis dar orientuota į tradicinės šeimos išsaugojimą, nors pastaraisiais dešimtmečiais galima pastebėti, jog Lietuvos šeima iš esmės keičiasi, t.y. nyksta tradicinės šeimos bruožai, vis labiau įsigali moderni šeima, kuri pasižymi institucionalizacijos susilpnėjimu. Esminiai šeimos pokyčiai, neabejotinai, bus dar vienas iššūkis Lietuvos visuomenei. (Bagdavičius ir Ratkevičienė, 2011, p. 160).

Kiti autoriai (Dromantienė ir Česnuitytė, 2011, p.108) kaip vieną iš esminių korporatyvinio konservatyviojo modelio trūkumų pabrėžia socialinių partnerių nelygias galimybes. Kadangi, daugelyje Europos valstybių profesinės sąjungos yra gana silpnos, todėl darbuotojams socialiniame dialoge dažnai atstovaujama silpniau negu darbdavių organizacijos savo nariams.

Guogio (2008, p. 28) teigimu, Lietuvos socialinė apsaugos sistema yra visiška priešingybė Skandinavijos šalių instituciniam socialdemokratiniam modeliui. Tačiau ir „lietuviškasis“ korporatyvinis modelis žymiai skiriasi nuo kitų korporatyvinių šalių, tokių kaip Vokietijos ar Belgijos, gerovės valstybių. Pirmiausia, mūsų šalyje mokslininkai pastebi ryškų valstybės privilegijų ir klientelizmo reiškinį, kurio šaknys siekia sovietinės nomenklatūros privilegijų laikus ir, kuris tikrai neprisideda prie socialinio teisingumo šalyje. Tai susiję su specialiomis papildomomis valstybinių pensijų skyrimu atskiriems nusipelnusiems asmenims, jėgos struktūrų atstovams, mokslininkams, teisėjams, artistams ir pan. (Guogis ir Liudvinovičienės, 2004, p. 77).

Pagal Guogį (2008), Lietuvos socialinė apsaugos modelis išsiskiria tokiais pagrindiniais bruožais: 1) socialinio draudimo fondas atskirtas nuo valstybės biudžeto, 2) didžioji pensijų sistemos dalis veikia remiantis einamųjų išmokų sistema, 3) socialinės apsaugos institucijų veiklos principas – hierarchinis.

Smalskio (2005, p. 88) teigimu, vyskiant naujosios viešosios vadybos reformoms, kurių esmė yra siekti su efektyvinti viešojo sektoriaus darbą, galima išvelgti dvi „gerovės valstybės“ reformų kryptis: 1) viena yra siejama su privatizavimo procesu, 2) kita su - decentralizavimu.

Pastebima, kad Skandinavijos valstybėse reformos dėl istoriškai susiklosčiusio valstybės socialinio gyvenimo sričių reguliavimo ir socialdemokratinio gerovės valstybės modelio įsigalėjimo yra labiau orientuotos į decentralizavimo procesus. Tuo tarpu Lietuvoje permainos socialinės politikos srityje yra labiau radikaliais negu minėtose šalyse. Tačiau, pasak autoriaus, klaidinga šias permainas sieti su specifinio pokumunistinio „gerovės valstybės“ modelio sukūrimu. Mokslininko teigimu radikalias socialinės sferos reformas verčia daryti valstybės biudžeto deficitas. Todėl Lietuva, kaip ir kitos Baltijos šalys, bando kurti tarpinius „globos valstybės“ modelius, taikydamos liberalaus modelio elementus švietimo srityje, korporatyvinio – konservatyviojo modelio elementus darbo užimtumo politikoje, o socialdemokratinio modelio elementus rūpybos srityje ir t.t.

Papirtis (2010, p. 38) pastebi, kad Lietuvoje vykdant reformas, ypatingai akcentuojamas taupymo ir biudžeto deficito mažinimas. Tai, ypač, pastebima siekiant įgyvendinant pensijų reformą, pagal kurią būtų sumažinta papildomų pensijų dalis ir didesnę reikšmę suteikus bazinei bei privatiems pensijų fondams. Tai iš esmės reikštų pagrindinio Bismarko socialinės apsaugos tradicijos principo – išmokos priklauso nuo sumokėtų įmokų – pažeidimą ir priartėjimą prie liberalaus anglosaksų modelio, pagal kurį valstybė garantuoja tik bazinio dydžio išmokas.

Guogio (2008, p. 28) manymu, nagrinėjant dabartinio laikotarpio socialinę politiką tenka pripažinti, jog atskiri tradiciniai gerovės valstybių bruožai turi tendenciją silpnėti. Be to autoriaus teigimu, daugelis paskutinių metų socialinių rodiklių ir valstybinės orientacijos mūsų šalyje rodo, kad Lietuva palaipsniui traukiasi iš korporatyviojo konservatyvaus modelio pozicijų, palengva

pereidama prie liberalaus marginalinio modelio. Šią tendenciją liudija liberaliam modeliui būdingi bruožai, atsispindintys Lietuvos gerovės valstybei: *valstybės socialinės apsaugos sistema siekia orientuotis tik į neturtingiausius gyventojus; socialinėje politikoje taikoma minimali ir tikslinė valstybinė socialinė apsauga, esant žemam pašalpų ir pensijų lygiui; valstybėje nebranginamas vidurinis sluoksnis bei nesiekama jo išsaugoti, kaip gerovės valstybės atramos; šalyje įvedami savanoriški privačių pensijų fondai, kurios sudaro palankesnes sąlygas tolesnei turtinei nelygybei ir socialinei diferenciacijai stiprėti.*

Pagrindinis rodiklis rodantis stiprėjančią marginalinio modelio tendenciją išreiškia pakitęs dekomodifikacijos laipsnis. Dar 1990-1992m. Lietuvoje, atkovojus Nepriklausomybę, demodifikacijos laipsnis, t.y. socialinės apsaugos nepriklausymas nuo rinkos jėgų poveikio, buvo panašus į Skandinavijos šalių, o jau 1997 m. šis rodiklis labiau atitiko liberalaus marginalinio modelio laipsnį (Guogis, 2010, 25).

Išryškėjusias marginalinio modelio tendenciją parodė ir 2000 m. Guogio ir kt.. (2000, p. 154) atliktas „Lietuvos politinių partijų sampratos apie socialinę apsaugą“ tyrimas, kuris atskleidė, jog beveik visos įtakingiausios Lietuvos politinės jėgos pasisakė už marginalinį (liberalųjį) modelį. Taip pat įdomu tai, kad dauguma partijų buvo nusistačiusios prieš universalųjį institucinį socialdemokratinį modelį socialinėje apsaugoje.

Smalskio (2005, p. 88) teigimu, Lietuvą atsisakyti korporatyviojo konservatyvaus ir socialdemokratinio modelio plėtros vis labiau skatina ir tarptautinės finansinės organizacijos bei verslo sluoksnių interesų grupės.

Kalbant apie politines tradicijas, Guogis (2000, p. 45-47) pateikia tokius esminius jų skirtumus:

1) socialdemokratai pasisako už harmoningą visuomenės funkcionavimą, kai, tuo tarpu, konservatorių teigimu, pati visuomenė savaime harmoningai sutvarkyta ir Dievo valia atsiradusi kaip socialinis organizmas. Liberalai mano, kad visuomenės nariai veikia stichiškai, o susitarimai būtini tik ekstramaliais atvejais. Autorius daro išvadą, kad socialdemokratai labiau negu konservatoriai ir liberalai yra suinteresuoti socialinės apsaugos plėtra ir lemiamą vaidmenį ją plėtojant skiria valstybei;

2) socialdemokratams atrodo, kad visuomenei būtinos konsensuso pagrindu veikiančios struktūros. Konservatoriai ir liberalai teigia priešingai - visuomenei iš prigimties nebūdingas susitarimas, nes tai žmogui duota Dievo, dėl to ir socialinės tvarkos nereikia stengtis keisti. Svarbu pažymėti, jog Rytų Europos konservatoriams ir liberalams labiau rūpėjo pakeisti „realųjį socializmą“ į liberalųjį kapitalizmą

3) pasak socialdemokratų, valstybė - pirminė pilietinės visuomenės atžvilgiu. Tuo tarpu, Rytų Europoje valstybės vaidmuo gerokai sumažėjo, pilietinės visuomenės institutai - taip pat silpni, todėl ir valstybės vaidmuo žymiai pasyvesnis;

4) socialdemokratinės gerovės valstybėje žmogus savo poelgiu turi tramdyti nežabotą savo egoizmą, derinti savo veiksmus su egzistuojančiais įstatymais, įpročiais bei visuomeniniu gėriu, nes laisvė, anot socialdemokratų, yra „suprastas būtinumas“. Konservatoriai ir liberalai pasisako už neribotos laisvės vyravimą;

5) socialdemokratams didelę reikšmę teikia lygybei tarp klasių ir egzistuojančių sluoksnių, taip pat orientuojasi į viduriniuosius sluoksnius, tuo pačiu apatinę ribą pakeliant į viduriniuosius. Konservatoriai ir liberalai akcentuoja socialinio stabilumo siekimą, nurodant aiškias ribas tarp klasių ir socialinių sluoksnių, be to elitą ir stambiuosius savininkus laikydami garantais dėl protingos visuomenės santvarkos išlikimo;

6) didelis valstybinis sektorius būtinas socialdemokratams, nes, jų teigimu, kai kuriose šakose laisva nežabota veikla gali būti rizikinga, o kai kurios ūkio ir socialinės apsaugos šakos kaip geležinkeliai, paštas, energetika ir pan. valstybei yra net gyvybiškai svarbios. Liberalai, kartais ir konservatoriai, teigia, kad privatus sektorius gali veikti visoje ekonomikoje ir socialinėje apsaugoje, kaip vienas iš pavyzdžių būtų privatus draudimas;

7) socialdemokratai socialines garantijas laiko svarbiu laisvės reikšimosi šaltiniu. Pilietinės teisės – „remiamojo“ pobūdžio. Konservatoriai ir liberalai teigia, jog tokie ramsčiai nėra būtini, priešingai – jie gali trukdyti plačiau ir stipriau reikštis privačiajai iniciatyvai.

Apibendrinamas pateiktas nuostatas, moklininkas daro išvadą, kad konservatoriai ir liberalai skirtingai nei socialdemokratai yra priešiška nusiteikta prieš aktyvios valstybės vykdomos socialinės politikos požiūrį.

Galima daryti išvadą, jog Lietuvos socialinės apsaugos modelis yra priešiškas Skandinavijos socialinės apsaugos modeliui. Pastarosios socialinė apsauga yra „dosnesnė“, pastovesnė bei lengviau apibrėžiama..

Šį atotrūkį galima sieti su ekonomiais bei socialiniais rodikliais, tačiau didelę reikšmę turi ir šalių istorinė raida. Šiuolaikinė Šiaurės šalių socialinės apsaugos sistema pradėta kurti po Antrojo pasaulinio karo, tuo tarpu Lietuva savąją pradėjo kurti žymiai vėliau – nuo 1991 m. iškart atgavus šalies nepriklausomybę. Neturėdama patirties mūsų šalis turėjo sukurti naują socialinės apsaugos sistemą ar iš esmės ją reformuoti, taip pat išspręsti tuo metu šalyje susidariusias ekonomines, socialines ir kitas itin aštrias problemas.

Lietuvos socialinės apsaugos modelį sunku apibrėžti, todėl, kad dar nespėjus įsitvirtinti korporatyviniam modeliui, jį jau imta siekti pakeisti marginaliniu. Dabartiniu metu galima pastebėti, jog Lietuvos valstybė į savo gerovės sistemą bando įsileisti liberaliojo modelio elementų. Pavyzdžiui, valstybė minimaliai dalyvauja socialinėje srityje ir rūpinasi tik labiausiai socialiai pažeidžiamais asmenimis, skirdama tik minimalią paramą.

SOCIALINĖ APSAUGA KAIP VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO VEIKLOS SRITIS: SOCIALINIŲ PASLAUGŲ ADMINISTRAVIMO SAVIVALDYBĖSE LIETUVOJE IR SKANDINAVIJOS ŠALYSE LYGINAMOJI ANALIZĖ

Rinkos sąlygų formavimasis, nedarbo atsiradimas, masinė šalies gyventojų emigracija bei mažas pragyvenimo lygis – tai aplinkybės, kurios verčia gyventojus prisitaikyti prie naujų gyvenimo sąlygų. Rimta problema socialinių paslaugų sektoriui tampa tokios socialinės problemos kaip demografinis šalies gyventojų senėjimas bei socialiai silpnų ir skurstančių šeimų skaičiaus didėjimas. Tai reiškia, jog kasmet gausėja gyventojų, priklausiančių nuo socialinės apsaugos. Mažėjant valstybinio socialinio draudimo įmokų mokėtojų skaičiui bei senstant visuomenei, valstybė privalo surasti būdą, kaip užtikrinti visų socialinio draudimo išmokų mokėjimą bei subalansuoti Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetą (Guogis ir Bitinas, 2011, p. 552). Šią problemą suvaldyti gali tik tinkamas socialinės apsaugos valdymas. Toks valdymas patikimas atitinkamoms administracinėms institucijoms arba net visam jų kompleksui. Kiekviena šių institucijų turi sau paskirtas funkcijas (pvz.: įmokų rinkimas, pašalpų išmokėjimas, įvairių socialinės apsaugos schemų valdymas ir pan.) socialinės apsaugos sistemos valdyme ir privalo juos vykdyti (Pieters, 1988, p. 25).

Nuo socialinės apsaugos politikos įgyvendinimo efektyvumo labai priklauso piliečių nuomonė apie valdžios institucijų darbą, todėl neabejotinai galima teigti, kad socialinės apsaugos administravimas yra viešojo administravimo dalis, reikalaujanti tinkamo viešojo paslaugų institucinio sutvarkymo. Teisingai vykdoma socialinės apsaugos politika yra svarbus kiekvienos demokratinės valstybės saugumo ir stabilumo garantas, tačiau pasak Lazutkos (2001, p. 145), socialinę apsaugą įtakoja socialinio draudimo taikymas, kuris pasižymi įmokų finansavimu bei išmokų ir įmokų sąsaja, suteikia šiam administravimui tam tikrų specifinių bruožų. Autorius išskiria tokius pagrindinius bruožus: 1) įmokų mokėtojų – darbdavių ir darbuotojų atstovų – tiesioginis įtraukimas į administravimą bei 2) jų registravimas, identifikavimas, ilgalaikių ryšių apie apdraustuosius ir įmokas saugojimas. Pieters (1988, 30) manymu, negali būti gerai veikiančio socialinės apsaugos sistemos administravimo, jeigu jame nedalyvauja visos anksčiau išvardintos grupės, todėl visų šalių socialinės apsaugos sistemos schemas negali susitaikyti su gana pasyviu turinčiųjų teise į tam tikras socialines apsaugos pašalpas požiūriu. Šie specifiniai bruožai būdingi ne tik socialinio draudimo srityje veikiančioms institucijoms, bet ir administracinėms procedūroms.

Pagal Guogį (2008, p. 28), socialinę sistemą administruojančios valstybės įstaigos ar valstybines funkcijas vykdančios subjektai turi užtikrinti lėšų ir paslaugų teikimą asmenims rizikos atvejais bei siekti sveikos ir ilgesnės gyvenimo trukmės.

2.1. Socialinių institucijų valdymo sistema Lietuvoje ir Šiaurės šalyse bei decentralizacijos reformų privalumai ir trūkumai

Daugumoje pasaulio šalių valdymo hierarchijos viršuje yra ministras, kuris atsako už politikos formavimą ir jos vykdymo priežiūrą. Lietuvoje yra socialinės apsaugos ir darbo ministras. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija yra pagrindinė vykdomosios valdžios institucija, įgyvendinanti socialinės apsaugos ir darbo politiką (socmin.lt). Tuo tarpu už socialinio draudimo administravimą Lietuvoje yra atsakinga Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba, kitaip vadinama „Sodra“ ir jos teritoriniai skyriai. Tai institucija, atsakinga už socialinės apsaugos vykdymą, priežiūrą ir kontrolę. Į jos veiklos sritį įeina socialinės apsaugos projektavimas ir jos įgyvendinimo priežiūra bei įvairių socialinės apsaugos institucijų veiklos koordinavimas. Savivaldybių socialinės paramos skyriai atsako už daugumą ne draudimo išmokų (pašalpas šeimai) ir socialines paslaugas (sodra.lt).

Danijoje veikia Socialinių reikalų ministerija (*Socialministeriet*), taip pat Nacionalinė socialinės apsaugos agentūra (*Den Sociale Sikringsstyrelse*) ir Darbo rinkos papildomųjų pensijų sistemos ministerija (*Arbejdsmarkedets Tillaegspension (ATP)*). Visi Danijos piliečiai yra draudžiami sveikatos draudimu. Už draudimą atsako Vidaus reikalų ir sveikatos apsaugos ministerija (*Indenrigsog Sundhedministeriet*) (europa.eu).

Suomijoje už socialinę apsaugą atsako Socialinių reikalų ir Sveikatos ministeriją (*Sosiaali-Ja-Terveysministeriö*), Nacionalinis pensijų centras (*Eläketurvakeskus- Pensionsskyddscentralen*) bei Socialinio draudimo institucija (*Kansaneläkelaitos-Folkpensionsanstalten*), valdanti bendrąją socialinės apsaugos sistemą, paremtą gyvenamosios vietos principu (europa.eu).

Norvegijoje veikia Socialinės apsaugos agentūra (*Trygdeetaten Informasjonssider*). Visų sričių, išskyrus sveikatos priežiūrą, išmokų skyrimą administruoja Darbo ir socialinių reikalų tarnyba. Taip pat veikia Nacionalinė socialinio draudimo užsienyje tarnyba (*NAV Internasjonalt*), kuri tvarko atskirus su užsienyje esančiais apdraustaisiais asmenimis ir išmokų gavėjais susijusius atvejus bei Sveikatos priežiūros paslaugų ministerija (*Helse-og omsorgsdepartementet*), atsakinga už sveikatos paslaugas. Už socialinę paramą atsakinga Darbo ministerija, nors ją finansuoja ir administruoja savivaldybės (europa.eu).

Už Švedijos socialinio draudimo sistemą, išskyrus nedarbo draudimą ir pašalpą mokymuisi, atsako Sveikatos apsaugos ir socialinių reikalų ministerija, o už administravimą - Nacionalinė socialinio draudimo valdyba (*Riksförsäkringsverket*). Socialinį draudimą administruoja 15 nacionalinių draudimo centrų, 53 teritoriniai draudimo centrai ir apie 300 vietos skyrių. Už socialinę paramą atsakinga Sveikatos apsaugos ir socialinių reikalų ministerija, o teritoriniu lygmeniu administruoja savivaldybės (europa.eu).

Tiesa, kurti savas socialinio draudimo administravimo institucijas ar dalyvauti jau įkurtų institucijų veikloje gali ir socialiniai partneriai. Pasak Meliano (2006, p. 109), socialinę partnerystę reikia suvokti kaip *įvairiapusį bendradarbiavimą tarp viešojo administravimo institucijų, privačių subjektų ir savanoriškų organizacijų, siekiant suderinti ir įgyvendinti viešuosius interesus*. Todėl greta valstybinių socialinio draudimo administravimo institucijų randasi vadinamosios „pusiau valstybinės“ administravimo institucijos. Skirtingai nuo valstybinių valdymo institucijų pastarųjų valdybą ar tarybą sudaro ne vien tik valstybės (Prezidentūra, Seimas, Vyriausybė, ministerijos ir kt.) bet ir skirtingi visuomenės grupių atstovai (religinės bendruomenės, nevyriausybinės organizacijos, profsąjungos ir kt.) (Lazutka, 2001, p. 145; Pieters, 1988, p. 26).

Lietuvos socialinės apsaugos administravimas vykdomas trimis administracinio pavaldumo lygiais: valstybiniu, apskričių ir savivaldybių. Socialinė parama Lietuvoje daugiausia administruojama apskričių ir savivaldybių lygmeniu. Miestų ir rajonų savivaldybės įvardijami kaip pagrindiniai socialinių paslaugų teikimo organizatoriai Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatyme.

Tiesa, verta pažymėti, jog ilgą laiką vienos centrinės organizacijos valdoma sistema, apimanti visas rizikos rūšis bei visus valstybės piliečius, Vakarų Europoje buvo laikytina idealia. Tokia institucija valdė visas socialines paslaugas, ji pati priimdavo visus sprendimus. Tačiau jau praėjusio amžiaus antrojoje pusėje centralizuotos valstybės valdžios populiarumas pradėjo smukti. Centralizuotos socialinės paramos, paslaugų sistemos daugiau nepajėgė išspręsti regioninių problemų, nes centrinis valstybės valdymas nebuvo pajėgus aprėpti visų visuomenės sferų ir dėl to tapo nebeefektyvus. Imta suvokti, jog decentralizacija gali tapti vienu iš svarbiausių viešojo valdymo sistemos tobulinimo instrumentų, padedančių gerinti paslaugų teikimą, galintis priartinti valdžios atstovus prie piliečių bei skatinantis gyventojų dalyvavimą viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo procesuose, įgalinantis vietos savivaldybes ir vietos bendruomenes prisiimti daugiau atsakomybės už vietos reikalų tvarkymą

Galima pastebėti, jog atgavus nepriklausomybę, Lietuva pamažu kryptingai pereina nuo sovietiniam socialiniam režimui būdingo centralizuoto socialinės apsaugos sistemos planavimo prie decentralizacijos proceso, suteikiant pagrindinę atsakomybę už socialinių paslaugų organizavimą ir teikimą savivaldybėms ir bendruomenėms. Nors Žalimienės ir Lazutkos (2009, p. 27) teigimu, po Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo, socialinių paslaugų organizavimas ir finansavimas pirmaisiais metais buvo centralizuotas, kuris atitiko sovietinį hierarchinį modelį pagal kurį socialines paslaugas teikė tik valstybės įstaigos. Mokslininkų teigimu (ten pat) iš sovietinio laikotarpio perimta socialinio aprūpinimo sistema, socialinės infrastruktūros išdėstymo ir plėtojimo

principai bei naujos teisinės bazės trūkumas buvo didžiausios kliūtys trukdančios plėtoti socialinių paslaugų sistemai.

Tačiau jau Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-2000 parengta metų veiklos programa numatė plėtoti socialines paslaugas decentralizuojant jų teikimą:

- skatinti bendruomenės socialinių paslaugų infrastruktūros formavimąsi;
- remti socialinių paslaugų programas apskrityse ir ir savivaldybėse;
- teikti socialines paslaugas partnerystės principu – į socialinių paslaugų teikimą įtraukiant nevyriausybinės organizacijas;
- parengti decentralizuotos socialinių paslaugų sistemos plėtojimo standartus (Melianas, 2006, p. 108-109).

Pasak Lindblom ir Woodhouse (1997, p. 109), faktiškai efektyvus koordinavimas bet kurioje vyriausybės biurokratijoje yra pasiekiamas tik decentralizuoto tarpusavio prisitaikymo būdu, nors ir pripažįsta, jog tai neužtikrina pakankamo koordinavimo. Vis dėlto, vykstant decentralizacijos procesui savivaldybės įgauna vis daugiau laisvės, administruojant socialines paslaugas, o kartu prisiima didesnę atsakomybę už tam tikrus veiksmus ir sprendimus. Kuo daugiau įgaliojimų suteikiama savivaldybėms, tuo daugiau naudos gauna eilinis šalies gyventojas, kuris, iškilus tam tikroms socialinėms problemoms, pirmiausia kreipiasi pagalbos į vietos socialines paslaugas teikiančias institucijas. Tokiu būdu pritaikius decentralizacijos modelį, socialinių paslaugų sprendimas tampa ne tik paprastesnis ir efektyvesnis, bet ir kokybiškesnis (Baltušnikienė, 2012, p. 165).

Pasak Raipos ir Backūnaitės (2004, p. 2), decentralizaciją viešajame administravime reikia suprasti kaip „*valdžios ir atsakomybės už viešųjų funkcijų vykdymo perdavimą iš centrinės valdžios jai pavaldžiai valdžiai ar kvazin priklausomoms valstybinėms organizacijoms ir (arba) privačiam sektoriui*“. Iš to išplaukia socialinių paslaugų decentralizacijos supratimas, kurią galima apibrėžti kaip socialinių paslaugų teikimo kompetencijos atidavimą vietinei bendruomenei. Decentralizacijos pagrindinis tikslas – teikti socialines paslaugas žmogaus gyvenamojoje aplinkoje ir užtikrinti, kad pagalba pasiektų visus jos reikalingus asmenis. Tokiu būdu palengvinimas ne tik socialinių paslaugų administravimas, bet ir sudaromos lankstensės sąlygos teikti socialines paslaugas atsižvelgiant į kiekvieno žmogaus individualius poreikius ir parenkant tinkamiausias socialinių paslaugų rūšis.

Norint sėkmingai integruotis į Europos administravimo erdvę, Lietuvai būtina modernizuoti savo viešojo administravimo sistemą taip, kad atitiktų demokratinio decentralizuoto ir efektyvaus valdymo principus.

Lietuvos socialinės apsaugos sistema, apimanti visą Lietuvą, savo valdymo pobūdžiu yra centralizuota (Valstybinio socialinio draudimo valdyba („SODRA“), Darbo birža) ir decentralizuota (savivaldybių socialinės paramos skyriai)

Socialinės apsaugos sistemos decentralizacijos proceso iniciatorės yra tiek pati valstybė tiek savivaldybės. Reformuojant socialinės apsaugos sistemą kai kurios socialinės apsaugos funkcijos bus perduotos apskritims, o tiesioginis administravimas ir finansavimas – savivaldybėms.

Guogio teigimu (2004, p. 10), socialinis administravimas turi būti decentralizuotas ir orientuotas kaip privačiame sektoriuje, t.y. į vartotoją, akcentuojant paslaugų specifika ir kokybę. Pasak autoriaus tokią praktiką lengviausia pritaikyti savivaldybių lygmeniu. Todėl nuo Nepriklausomybės atkūrimo dienos nuosekliai tobulinama savivaldybių institucinė sąranga, stiprinama jos ekonominiai bei teisiniai pagrindai bei kuriami partnerystės principu pagrįsti santykiai tarp skirtingų lygių viešojo administravimo subjektų.

Visos Skandinavijos šalys gana seniai pradėjo decentralizacijos procesą. Net ir techniniu požiūriu unitariniu valdymu pasižyminti Švedija taip pat yra labai decentralizuota valstybė. Šioje šalyje vyrauja sena vietinės savivaldos laisvės tradicija, leidžianti savivaldybėms kontroliuoti kai kurių rūšių mokesčius, ir naudotis šiais įgaliojimais savarankiškai (Peters, 2002, p. 186).

Kita Skandinavijos šalis - Švedija – taip pat yra unitarinė valstybė, garsėjanti stipria ir gana nepriklausoma savivaldybių valdžios tradicija, kurią gina konstitucija (Pollitt, Bouckaert, 2003, p. 254-255).

Dideliu socialinių paslaugų decentralizacijos lygiu išsiskiria ir Norvegija. Šioje valstybėje savivaldybės (komunos) yra atsakingos ne tik už socialinių paslaugų organizavimą ir teikimą, bet ir už prevencinę veiklą, skirtą iš anksto užkirsti kelią socialinių problemų atsiradimui (nav.no).

Viena iš svarbiausių decentralizacijos privalumų yra mažos administravimo išlaidos skirtos socialinei apsaugai. Šios išlaidos apima išlaidas socialiai remtiniams asmenims registruoti, įmokoms rinkti, pašalpoms ir finansams administruoti ir bendras vadymo išlaidas. Žemiau pateiktoje lentelėje yra pavaizduota Lietuvos ir Skandinavijos šalių administravimo išlaidos socialinės apsaugos sistemai palyginimas (žiūrėti 3 lentelę).

3 lentelė

**Lietuvos ir Skandinavijos šalių socialinės apsaugos administravimo išlaidų BVP visu
socialinės apsaugos išlaidų procentinė dalis**

Metai	ES	Lietuva	Danija	Norvegija	Švedija
2008	2,97	2,8	2,69	2,03	1,95
2009	3,02	2,38	2,69	1,92	1,79
2010	3,03	2,3	2,57	1,9	1,78

Šaltinis: Eurostat, 2012

Remiantis naujausiais Eurostat duomenimis Skandinavijos šalys, nors ir išleidžia daugiausiai išlaidų socialinės apsaugos sistemai, tačiau jų išlaidos, skiriamos socialinės apsaugos administravimui yra mažesnės už Europos Sąjungos valstybių vidurkį. Taipogi galime pastebėti ir Lietuvos pažangą: kiekvienais metais kylant išlaidoms socialinei apsaugai, mažėja jos administravimo išlaidos. Galima daryti išvadą, jog pastarųjų metų vykdytos administravimo reformos pasiteisino.

Dar vienas decentralizacijos privalumas yra efektyvesnis viešųjų gėrybių paskirstymas skirtinguose valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose gyvenančioms bendruomenėms bei ekonominio efektyvumo skatinimas. Visi šie veiksniai sudaro sąlygas teikti tokias viešąsias gėrybes, kurios labiausiai atitinka skirtingus vartotojų prioritetus. Tuo tarpu centralizuotai valdomoje valstybėje dažniausiai teikiamos standartizuotos paslaugos, neatsižvelgiant į atskirų regionų specifiką ar gyventojų poreikių įvairovę (Baltušnikienė, 2012, p. 173-174).

Kita vertus neįvertinus decentralizacijos potencialių grėsmių ar numatomo teigiamo efekto bei nesiimant atitinkamų priemonių, viešojo valdymo sistemai bei šalies gerovei kyla didesnės žalos nei naudos pavojus. Raipos ir Backūnaitės (2004, p. 2) nuomone, decentralizacija ne visada užtikrina administravimo efektyvumą. Tai susiję su nacionalinės politikos funkcijų perkėlimu, kuriant įvairių lygmenų subnacionalines institucijas, perduodant įvairių rūšių valdymo ir administravimo funkcijas subnacionalinių valdymo lygių subjektams. O tai mokslininkų (ten pat, p.8) teigimu, gali išprovokuoti regionalizmo nuostatas, mažumų ignoravimą, projektų finansavimo bei administracinės atsakomybės sampratos realizavimo problemas ir neleisti įtvirtinti viešojo administravimo sistemos atvirumo.

Kita aktuali problema – neefektyvus decentralizuoto pajamų perskirtymo rizika. Tačiau, Skandinavijos šalių patirtis įrodė, kad teritorinės savivaldybės gali sėkmingai atlikti pajamų perskirtymo funkciją (Raipa, ir Backūnaitė, 2004, p. 176).

Kiečiniantis aplinkybėmis, valstybė gali pasirinkti kitą socialinės apsaugos sistemos administravimo būdą. Kaip pažymi Bitinas (2011, p. 58), dažniausiai socialinės apsaugos sistemos administravimo būdas keičiamas įtakojant išlaidų didėjimo socialinei apsaugai finansuoti. Pavyzdžiui, Lietuvoje pensijų sistemą administruoja valstybės įgaliotos viešojo sektoriaus įstaigos arba pensijų sistemą administruojančioje įstaigoje sudaryta konsultacinė taryba iš socialinių partnerių. Tokio valdymo didžiausias pranašumas yra tiesioginis socialinių partnerių dalyvavimas įstaigų veikloje, nors tokia administracinė sistema ir negali pakeisti socialinio draudimo įmokų tarifo ar nustatyti sąlygų išmokoms gauti arba padidinti išmokų dydžio, nes tokia kompetencija priklauso vyriausybei

Arimavičiūtės (2008, p. 46) nuomone, viešojo administravimo decentralizavimas ir toliau turėtų išlikti pagrindine viešojo administravimo reformų strategija, nes tai padeda sumažinti centrinės ar regioninės valdžios krūvį bei padidinti veiklos lankstumą.

Tai ne vienintelis pokytis įvykęs per pastaruosius metus. Guogio ir Gudelio (2005, p. 78) teigimu, šiuo metu socialinių paslaugų sektorių daugiausia įtakoja šalyje vykdoma viešojo administravimo reforma. Ryškiausias šios reformos padarinys yra savivaldybės viešojo administravimo funkcijų atskyrimas nuo viešųjų paslaugų teikimo funkcijų. Be to, pradėtos kurti socialines paslaugas teikiančios įstaigos kaip socialinių paslaugų tarnybos, socialinių paslaugų centrai ir pan. Pasak autorių (ten pat), socialinių paslaugų administravimo ir teikimo struktūriniais vienetais Lietuvoje pamažu tampa socialinių paslaugų skyrius su keliais darbuotojais, atsakingais už socialinių paslaugų organizavimą bei socialinių paslaugų centras, kuriame vyrauja nuo keliolikos iki keliasdešimties darbuotojų, teikiančių socialines paslaugas tiesiogiai.

Apibendrinant galima teigti, kad decentralizavimas – tai didelė dalis įgaliojimų ir laisvių, priimant sprendimus, suteikta žemesnei valdžios grandžiai. Tuo tarpu socialinių paslaugų administravimas – tai decentralizacijos modelio taikymas, teikiant socialines paslaugas. Galima teigti, kad Lietuvos socialinių paslaugų sistemoje per pastarąjį dešimtmetį vyksta esminiai pokyčiai, susiję pirmiausia su socialinių paslaugų decentralizavimu, kuris, ypač, būdingas Skandinavijos šalims. Galima manyti, kad vieno ar kito administravimo būdo pasirinkimą Skandinavijos šalyse ir Lietuvoje nulėmė tos šalies istorinės ir politinės tendencijos.

Socialinių paslaugų sistemos srityje Lietuva dar smarkiai atsilieka nuo minėtų valstybių lygio. Mūsų šalyje dar pasigendama tinkamų teisinių, administracinių bei finansinių sąlygų, užtikrinančių

veiksmingesnį socialinių paslaugų administravimą, kurios garantuotų būtinųjų asmens poreikių patenkinimą. To siekiant, būtina ir toliau decentralizuoti socialinių paslaugų teikimo ir organizavimo sistemą, plėtojant socialines paslaugas, įgyvendinti decentralizacijos principus.

2.2. Viešojo administravimo reformų kryptys socialinių paslaugų srityje ir teigiama Skandinavijos šalių patirtis

XX. amžiaus pabaiga ir šio amžiaus pradžia yra siejami su viešojo administravimo ir gerovės valstybės (angl. Welfare state) reformomis, siekiant užtikrinti administracinės ir socialinės piliečių veiklos efektyvumą (Smalskys, 2005, p. 86).

Viešojo administravimo sistemos tobulinimas tiek centriniu, regioniniu ir vietiniu lygiais yra nesibaigiantis procesas, nuolatos įtakojamas politinių, ekonominių bei kultūrinių pokyčių. Galima teigti, kad 2010-ieji metai socialinio draudimo sistemai buvo išbandymų metai. Dėl susidariusios itin sudėtingos šalies finansinės situacijos, kurią lėmė pasaulinė ekonominė krizė, sudrebinusi ne tik Lietuvos, bet ir visų pasaulio šalių ekonomikas, jau nuo 2008-ųjų metų Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetas yra deficitinis. Todėl neatidėliotinai reikėjo spręsti iškilusias valstybinio socialinio draudimo sistemos problemas siekiant užtikrinti pensijų, ligos, motinystės, nedarbo, sveikatos bei nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų valstybinio socialinio draudimo finansavimą, valdymą bei administravimą.

Iki 2011 m. buvo aktyviai diskutuojama dėl valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos pertvarkos, didžiausią dėmesį skiriant Valstybinio socialinio draudimo fondo finansavimui ir administravimui gerinti. Šiuo tikslu apsispręsta valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos pertvarkos prognozę ir pertvarkos eigą kas ketverius metus svarstyti Lietuvos Respublikos Seime įstatymiškai nustatant finansines ir administracines priemones, reikalingas užtikrinti valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos finansinį stabilumą ir išmokų adekvatumą (socmin.lt).

Socialines paslaugas svarbu nagrinėti, nes jos yra integrali valstybės gerovės dalis, padedanti palengvinti daugelio žmonių gyvenimą ir spręsti visuomenėje kylančias socialines problemas. Pagal 2006 m. Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymą socialinės paslaugos laikomos tokios paslaugos, kuriomis suteikiama pagalba asmeniui (šeimai) dėl amžiaus, neįgalumo, socialinių problemų iš dalies ar visiškai neturinčiam, neįgijusiam arba praradusiam gebėjimus ar galimybes savarankiškai rūpintis asmeniniu (šeimos) gyvenimu ir dalyvauti visuomenės gyvenime. Socialinių paslaugų įstaigų tikslas – kokybiškai tenkinti socialiai atskirtų asmenų poreikius, siekiant jų socialinės integracijos.

Savivaldybė yra pagrindinė socialinių paslaugų organizatorė tiek Lietuvoje tiek Skandinavijos šalyse. Pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos (1994) 3 straipsnio 1 dalį savivaldybė – įstatymo nustatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinimą per tos valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą ir jos sudarytas, jai atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas. Ji atsako už socialinių paslaugų planavimą, teikimą bei organizavimą jos teritorijoje bei steigia naujas socialines paslaugas teikiančias įstaigas ir užtikrina jų funkcionavimą. Organizuodama socialines paslaugas, savivaldybė bendradarbiauja su kitomis socialines paslaugas administruojančiomis institucijomis, NVO, fiziniais ir juridiniais asmenimis, kitomis bendruomenėmis. Savivaldybės veikla administruojama, taikant naujausias ir pažangiausias valdymo formas, užtikrinant kvalifikuoto personalo struktūrą, siekiant tikslių ir plėtros strategijos maksimalaus įgyvendinimo (2006 m. LR Socialinių paslaugų įstatymas). Todėl savivaldybėms turi būti skiriamas ypatingas dėmesys.

Guogio (2005, p. 67) teigimu, Lietuvos socialinių paslaugų sektorius šiuo metu susiduria su rimtomis augimo ir efektyvumo problemomis, kurias iš dalies gilina vėlesni socialinių paslaugų decentralizacijos procesai ir mažesnis savivaldybių ekonominio savarankiškumo laipsnis.

Pagal Guogį (2005, p. 71), organizuojant ir teikiant socialines paslaugas svarbus savivaldybių finansinis savarankiškumas. Davulis (2006, p. 43), siekdamas nustatyti Lietuvos savivaldybių savarankiškumo laipsnį, tyrė šalies finansų sistemos decentralizacijos lygį. Atlikta analizė parodė, jog Lietuvoje decentralizacija realiai yra įgyvendinta tik administraciniu lygiu, tuo tarpu finansinis savivaldybių savarankiškumas ne tik, kad neplėtojamas, bet dar ir mažinamas.

Kitų mokslininkų (Civinskas, Tolvaišis, 2006, p. 87-88) manymu Lietuvos savivaldybių finansinį atsilikimą nuo Europos lygio skatina tarpudžetinio lėšų perskirstymo tvarka. Viena vertus dėl savivaldybių biudžetų išlaidų dalį nacionaliniame biudžete Lietuva priskiriama prie aukštų decentralizacijos šalių, tačiau pagal Lietuvos savivaldybių biudžetų pajamų struktūrą – prie centralizuotų sistemų. Lietuvoje savivaldybių finansinį savarankiškumą riboja didelis centralizuoto pajamų perskirstymo mastas, vietinių mokesčių sistemų stygius, tikslinių dotacijų dominavimas savivaldybių biudžetų pajamų struktūroje.

Gipienės (2004, p. 292-293, 298-302) teigimu, atsižvelgus į savivaldos organizavimo bei savivaldybių biudžeto planavimo sistemą Lietuvoje, realiai savivaldybės nebuvo savarankiškos, planuodamos savo biudžetą. Viena iš pagrindinių priežasčių, lemiančių kodėl savivaldybės neturi pakankamo fiskalinio savarankiškumo ir galimybių surinkti būtinas lėšas savo funkcijoms vykdyti yra tai, kad svarbiausius mokesčių elementus nustato Seimas. Tokiu būdu yra slopinama savivaldybių fiskalinė iniciatyva bei atsakomybė, ir jų finansinė veikla tampa ne tokia efektyvi.

Pasak autorės, ši situacija nepasikeis tol, kol nebus įgyvendinti Konstitucijos teiginiai apie savivaldybių savarankiškumą, nes dabar vietos savivaldos įgaliojimus ir atsakomybę reglamentuoja ne Konstitucija ar Vietos savivaldos įstatymas, o kiti įstatymai ir Vyriausybės nutarimai, kurie dažnai prieštarauja Konstitucijai.

Viena iš išeičių, padedančių spartinti Lietuvos savivaldybių ekonominį augimą ir savarankiškumą, galėtų būti įvairių finansavimo instrumentų naudojimas, tarp kurių – kreditinių lėšų pritraukimas, išleidžiant vietos savivaldos organų obligacijas, vieną iš saugiausių investavimo formų. Tokia praktika jau egzistuoja Skandinavijos šalyse. Šiose šalyse už obligacijų išleidimą yra atsakingos savivaldybių kreditavimo institucijos. Skirtingai nuo Lietuvos savivaldybių, kuriose mokesčių srantai yra griežtai reglamentuoti centrinės valdžios ir savivaldybė gali įtakoti tik labai mažą mokesčių, surenkamų į vietos savivaldos biudžetą, dalį, Danijoje savivaldybių teikiamos paslaugos (kaip socialinė apsauga, švietimas, gydymas ir pan.), investicijos ir paskolos yra finansuojamos iš mokesčių ir suteiktų paslaugų. Pabrėžiama, kad savivaldybės turi teisę laisvai nustatyti fizinių asmenų pajamų bei turto mokesčius. Tokiu būdu siekiama, kad savivaldybės teikiamos socialines paslaugas bus labiau priderintos prie vietos sąlygų ir kaip įmanoma labiau priartintos prie piliečių (sm.dk). Tačiau pažymima, kad nors savivaldybėms ir leidžiama savarankiškai paskirstyti lėšas tam tikroms paslaugoms, tačiau centrinė valžia nustato tokių mokesčių viršutines ribas (Platz, Brodhurst, 2001, p. 44).

Danijoje ir Švedijoje taip pat yra įdiegta „lygumo“ sistema, kuri įgalina silpniau finansiškai apsirūpinusias savivaldybes teikti analogiškos kokybės paslaugas kaip ir finansiškai stiprios savivaldybės. Lietuvoje dar tik pradama įgyvendinti tokia naujovė. Siekiant šio tikslo Lietuvos savivaldybės turės susidurti su tam tikrais iššūkiais: ne tik gerai administruoti vietinius mokesčius, vykdyti biudžetą bet ir naudotis šiuolaikiniais finansiniais instrumentais bei dalyvauti tarptautinių kapitalo rinkų veikloje.

Šiuo metu Lietuvoje dar nėra įsteigtos specialios savivaldybių kreditavimo institucijos, kaip Danijoje, Suomijoje, Norvegijoje ir Švedijoje, todėl didžiausia dalis savivaldybių paskolų yra paimta iš šalies komercinių bankų. Be to, tokios organizacijos steigimas reikalauja atskiro įstatymo, nes pagal šiuo metu galiojančią įstatyminę bazę tokios bendrovės veikla Lietuvoje neturėtų teisinio pagrindimo. Taipogi, didelės įtakos turi politiniai motyvai, kuriais grindžiamas Lietuvos savivaldybių valdymas bei savivaldybių obligacijų išleidimo praktikos stoka.

Dėl šių priežasčių Lietuvos savivaldybių obligacijų išleidimas bus modeliuojamas „amerikietiškojo“ modelio principu, pagal kurį obligacijų emitentas yra pati savivaldybė, o ne savivaldybės kreditavimo institucija kaip Skandinaviškame modelyje (Tarptautinio verslo ir ekonomikos tyrimų centras, 2004-2005, p. 16, 29-37).

Mačiulytės ir Ragauskos (2007 p.76-84) atlikta studija atskleidė, jog Lietuvos visuomenė taip pat nėra patenkinta dabartine vietos savivaldos sistema ir norėtų savivaldą stiprinančių reformų. Autoriai išskiria keletą Lietuvos gyventojų nepasitenkinimo vietos valdžia priežasčių: 1) savivaldybių priimti sprendimai turi menką arba apskritai jokio jų įgyvendinimui; 2) ribotas piliečių galimybės dalyvauti savivaldoje; 3) didelis nuotolis tarp valdžios ir piliečių, kurį lemia pernelyg didelis savivaldybių teritorinis dydis.

Lietuvos savivaldybės – vienos stambiausių Europos valstybių kontekste. Lietuvos savivaldybės pagal gyventojų skaičių yra du kartus didesnė už Danijos ir Švedijos savivaldybes, o palyginus su Norvegijos – net penkis kartus. Tai tampa ypač akivaizdu, kai palygini Lietuvos ir Danijos valstybes. Šios šalys pagal plotą yra gana panašios: Danijos – 43 094 m², Lietuvos – 65 300 m². Lietuvoje yra 60 savivaldybės, iš kurių pagal gyventojų skaičių 2011 m. didžiausios yra Vilniaus (554 060 gyv.), Kauno (336 912 gyv.) ir Klaipėdos (177 812 gyv.) savivaldybės (stat.gov.lt). Tuo tarpu Danijoje, kuri pagal plotą yra mažesnė už Lietuvą, yra net 275 savivaldybės, iš kurių daugiau nei pusė turi mažiau nei 10 000 gyventojų ir tik 4 savivaldybės turi tik kiek daugiau nei 100 000 gyventojų (Platz, Brodhurst, 2001, p. 43). Norvegijoje daugiau nei pusė iš 435 savivaldybių turi mažiau nei 5 000 gyventojų ir tik 10 savivaldybių turi kiek daugiau nei 50 000 gyventojų (Vabo, Brodhurst, 2001, p. 56-57). Tenka konstatuoti, jog Lietuvos vietos savivaldos institucijos, turinčios būti arčiausiai žmonių, funkciškai yra bene labiausiai nutolusios. Tad tampa akivaizdu, kad Lietuvos savivaldybėse sprendimų priėmimo procesas negali būti toks racionalus kaip Skandinavijos šalių savivaldybėse, todėl nenuostabu, jog pasitikėjimas savivaldybėmis šiose šalyse yra vienas aukščiausių Europoje. Natūralu ir tai, jog gyventojai pagrįstai bijo, jog didesnės savivaldybės nutolina sprendimų priėmimą nuo piliečių.

Savivaldybei, kaip vienai iš pagrindinių socialinio administravimo subjektų, teikiančių socialines paslaugas, svarbu gerai žinoti bendruomenės poreikius ir išskirti socialinių paslaugų prioritetines sritis. Todėl, pasak Mačiulytės ir Ragauskos (2007 p.71) siekiant geresnės Lietuvos savivaldybių sprendimų priėmimo kokybės ir kiekybės bei vietos bendruomenės narių įtraukimo, būtina reformuoti Lietuvos savivaldybes, mažinant jos teritoriją bei suteikiant joms daugiau fiskalinio ir finansinio savarankiškumo.

Bitinas ir kt. (2010, p. 20) analizuodami dabartines viešojo administravimo tendencijas, pastebi, kad socialinės paslaugos gerai valdomos tada, kai plačiau dalyvauja patys piliečiai, vyrauja subsidarumas, skaidrumas, atsiskaitomumas, nešališkumas, prieinamumas, bendradarbiavimas ir efektyvumas. Melianas (2006, p. 109) pastebi, jog demokratija gyvuos tada, kai dauguma piliečių jausis turį sąlygas ir galimybes aktyviai dalyvauti visuomenės gyvenime. Piliečių dalyvavimo svarbą pažymi ir Raipa (2004. p. 341), kuris akcentuoja piliečių dalyvavimą kaip į atstovaujamos

demokratijos galimybę vykdyti sėkmingą, rimtą piliečių, dalyvaujančių politikos sprendimų rengime ir įgyvendinime, mokymo požiūrį. Tokia dalyvavimo patirtis padeda piliečiams tapti tolerantiškesniems, kilnesniems bei išsilavinusiems, nes jiems dalyvavimo esmė tampa svarbi ne tik kaip asmeninių poreikių tenkinimas, bet ir kaip kolektyvinių bendruomenės, piliečių grupės ar visos visuomenės interesų išraiška. Tačiau kartu pripažįsta, jog dažnai tenka konstatuoti ryškų atotrūkį tarp demokratinio piliečių dalyvavimo teorinių postulatų ir jų įgyvendinimo bei pritaikymo.

Lietuvoje dar nedaugelis piliečių aktyviai dalyvauja politiniame gyvenime, todėl galima konstatuoti, kad daugelis iš jų, sąmoningai ar ne, yra linkę leisti priimti sprendimus atsakingiems valstybės tarnautojams, stokoja pilietinės sąmonės. Reikšmingą indėlį informuojant visuomenę apie socialinius bei politinius reiškinius, formuojant socialinių paslaugų tinklą, mažinant visuomenės susipriešinimą bei didinant socialinę integraciją, ugdant piliečių sąmoningumą gali įnešti Nevyriausybinių organizacijos (toliau – NVO) Tai reiškia, kad Lietuva, kaip šiuolaikinė moderni valstybė, turi priimti NVO kaip svarbų partnerį formuojant viešąjį administravimą bei plėtojant viešąją politiką. Anot Ginevičiaus ir Sūdžiaus (2008, p. 136-137) NVO turime laikyti stipriais valstybės socialiniais partneriais, nes jie visada turi naujų idėjų aktualioms visuomenės problemoms spręsti bei sugeba šiam tikslui pritraukti finansinius ir žmogiškuosius išteklius. 2006 m. Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centro atliktas tyrimas „Lietuvos nevyriausybinių organizacijų bendradarbiavimas su valstybės ir savivaldybių institucijomis bei įstaigomis“ parodė, kad didžiausią NVO palankumą yra pelnusi Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Ir pačios ministerijos teigimu, šios institucijos ilgalaikis bendradarbiavimas su nevyriausybinkais yra intensyvus, abipusiai naudingas. Nors dažniausiai NVO tenka sąveikauti su savivaldybėmis, tačiau jų bendradarbiavimas buvo įvertintas tik kaip santykinai palankus. To priežastimi galima laikyti ydingą LR Viešojo administravimo įstatymo nuostatą, kuri teigia, kad jog konsultavimosi su NVO būdus pasirenka pati savivaldybė. Tačiau nė viename teisės akte nėra reglamentuota kokiais būdais ir kokiais kriterijais remiantis viešojo administravimo institucijos turi pasirinkti su kuo konsultotis ir kieno pareikšta nuomonė ar pasiūlymas gali būti atstovaujamas daugumos. Visas bendradarbiavimas tarp savivaldybės ir NVO apsiriboja geranoriškumo principais arba savivaldybės atstovų sąmoningu pritarimu pilietinės visuomenės idėjai, arba pačių NVO įtakos plėtra savivaldybėse. Tik keliose Lietuvos savivaldybėse yra oficialiai įteisintas nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybės bendradarbiavimas bei NVO interesų atstovavimo mechanizmas

Pasak Astrausko (2007, p. 21), skandinaviškosios vietos savivaldos sistemos šalyse ypatingai skatinamas piliečių delegavimas tam tikrų viešąsias paslaugas teikiančių struktūrų valdymo organuose. Pavyzdžiui, Švedijoje piliečiai netiesiogiai dalyvauja politikos kūrimo ir įgyvendinimo procesuose per įvairias interesų grupes ir visuomenines grupes. Gyventojų dalyvavimas ypač

pasireiškia municipaliniu lygmeniu, kur bendruomeniškumo tradicijos būdingos nuo senų laikų. Be viso to, Švedijoje veikia keturių tipų vietinis valdymas - komunos, landstingai, parapijos ir vyskupystės – kurios bendradarbiauja tarpusavyje sprendamos piliečių problemas. Svarbu tai, kad šis bendradarbiavimas yra įteisinta šalies konstitucijoje, kurioje apibrėžiamas piliečių ir visuomeninio sektoriaus santykis. Pažymima dar ir tai, kad piliečių dalyvavimas gali reikštis ir neformaliais būdais, t.y. per nuomonių formavimą ir pan. (Nefas ir kt., 2011, p. 82-83)

Kad Skandinavijos šalyse yra paplitęs piliečių dalyvavimo principas galima įsitikinti ir dėl vietos valdymo lygiu susikūrusių gausybės „kaimynystės tarybų“, kurių paskirtis – piliečių bendradarbiavimas su vietos valdžios tarnautojais. Šių tarybų padedami piliečiai turi teisę siūlyti valstybės tarnautojams įvairius jų gyvenamosios vietos problemų sprendimo ir bendradarbiavimo būdus. Be to, savivaldybių gyventojai gali vetuoti daugumai jų neįtinkančius vietos valdžios sprendimus (ten pat., p. 84).

Galima teigti, kad piliečių dalyvavimo principo skatinimas Skandinavijos šalyse, lemia didelį gyventojų pasitikėjimą vietos valdžios institucijomis. „Eurobarometro“ (2010.11) duomenimis, Skandinavijos šalys užima aukščiausias vietas Europos Sąjungoje pagal tai, kiek žmonių pasitiki regioninės ir vietos valdžios institucijomis (didžiausias pasitikėjimas šiomis institucijomis užfiksuotas Danijoje – 71 proc., ir Švedijoje – 64 proc.), tuo tarpu Lietuva patenka į Europos Sąjungos šalių penketuką, kuris išsiskiria mažiausiu pasitikėjimu šiomis institucijomis. Šiomis institucijomis nepasitiki net 62 proc. mūsų šalies gyventojų (blogesniu rodikliu pasižymi tik Graikija – 69 proc.)

2011 m. Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymu patvirtinta programa „Dėl Vietos bendruomenių savivaldos 2012 metų programos“ bus siekiama skatinti vietos bendruomenių savivaldą ir savarankiškumą, tenkinant vietos bendruomenių viešuosius poreikius, stiprinti bendruomenių sutelktumą ir tarpusavio pasitikėjimą bei didinti bendruomenės narių atsakomybę už jų bendruomenėse sprendžiamus klausimus. Tokiu būdu bus suteikta daugiau atsakomybės ir galimybių imtis iniciatyvos vietos bendruomenėms, padidintas vietos bendruomenių narių domėjimasis viešaisiais savo bendruomenių reikalais, formuosis geroji praktika įtraukti vietos bendruomenių atstovus į sprendimo priėmimo procesus ir pan. 2013 m. programai numatyta 8 000 tūkst. litų valstybės biudžeto lėšų planuojama, kad 2013 m. vietos bendruomenių tarybos priims apie 555 sprendimų dėl finansuojamų veiklų, įgyvendinant šią priemonę (socmin.lt).

Mačiulytė ir Ragauskas (ten pat, p.96-99) pabrėžia ne tik būtinybę užtikrinti teritorinį bendruomeninių savarankiškumą bei tiesioginį piliečių dalyvavimą, bet ir tobulinti Lietuvos savivaldybių vidaus administravimo ir sprendimų priėmimo sistemą, stiprinti savivaldos institucijų, ypač projektų vadyboje, administracinius gebėjimus. Mokslininkų teigimu, savivaldos institucijos

nepakankamai geba įgyvendinti savo funkcijas. Jų nuomone, sustiprinti savivaldybių administracinius pajėgumus reikia šių reformų įgyvendinimo: įvesti mišrią rinkimų sistemą, kuri atvertų kelią į savivaldybių tarybas vietos lyderius, taip pat įgyvendinti vietos politikams ir tarnautojams skirtas švietimo programas bei panaikinti teisinius apribojimus kvalifikuotiems specialistams dirbti savivaldybėse.

Taip pat būtina kuo greičiau išspręsti ministerijų, apskričių viršininkų ir savivaldybių funkcijų (kompetencijos) atskyrimo klausimą. Iki šiol siekiama optimizuoti viešojo administravimo sistemos valdymą, kurios esmė yra kuo geriau patenkinti gyventojų visuomeninius poreikius, teikiant viešąsias paslaugas, t.y. kuriant, tobulinant ir pertvarkant ekonominę, socialinę, kultūrinę ir ekologinę valdomos teritorijos sandarą bei derinant visuomenės ir atskiruose valdymo lygiuose veikiančių institucijų interesus. Šiuo tikslu vykdoma dekoncentravimo, decentralizavimo, apskričių bei savivaldos reformos, tačiau pagrindinė problema vis dar išlieka nesugebėjimas struktūruoti valstybinio administravimo ir vietos savivaldos posistemes bei nustatyti skirtingų lygių viešojo administravimo subjektų kompetencijas.

Šią problemą galima palengvinti, jei būtų sukurtas vieningas strateginis dokumentas, kuriame būtų aiškiai suformuluota viešojo administravimo subjektų sistemos plėtros ir tvarkymo vizija, nes dabar administravimo subjektų funkcijos paskirstomos remiantis besikeičiančiais teisės aktais arba galiojančiais vienu metu, todėl kai kuriais atvejais šių subjektų vykdomos funkcijos dubliuojasi.

Taip pat kyla rizika, jog ilgą laiką skirtinguose teisės aktuose planuojant funkcijų perdavimą, ne visi viešojo administravimo dalyviai gebės vienodai suprasti siūlomos pertvarkos esmę, todėl gali būti laiku nesuimta priemonių pertvarkymams įgyvendinti ir (arba) funkcija gali būti tiesiog nevykdoma.

Be to, pažymima, jog toks reformų atidėjimas gali valstybei atnešti didelių ekonominių praradimų bei dar labiau apsunkinti tolesnę reformos vykdymą, o ilgą laiką neįgyvendinami teisės aktai, priimti neribotam laikui, neperžiūrima ir nekoreguojami, gali neatitikti pasikeitusių politinių nuostatų šioje valdymo srityje ar visuomenės poreikių.

2008 - 2009m. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės atliktas auditas atskleidė, jog:

- viešojo administravimo sistemos reformų įgyvendinimas, struktūruojant valstybinio administravimo ir vietos savivaldos posistemes ir skirtingiems viešojo administravimo subjektams nustatant jų kompetencijų ribas, yra nenuoseklus, todėl viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų optimizavimo procesas nepakankamai efektyvus.
- Dėl numatomų regioninio lygio valdymo pertvarkymų, t.y. apskričių naikinimų, toliau vykdyti Decentralizavimo koncepciją ir jos priemonių planus yra netikslinga, dėl juose

numatytų viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų perskirstymo, jas priskiriant ir apskričių viršininkams.

- Reformuojant atskiras apskričių viršininkų, kaip viešojo administravimo sistemos dalyvių, kompetencijai priskirtas funkcijas ne visais atvejais kompetencija nustatoma racionaliai bei tikslingai.

Strateginių studijų centras ir pilietinės visuomenės institutas (2007, p. 33) 2006 m. išryškino šiuos pagrindinius socialinių paslaugų sistemos didžiausius trūkumus:

- Neišplėtotos pažangios socialinių paslaugų teikimo formos bendruomenėje;
- Nepakanka prevencinių priemonių, skirtų labiausiai pažeidžiamoms visuomenės grupėms;
- Nepakankamai į paslaugų teikimą įtraukiamos nevyriausybinės organizacijos ir privatus sektorius
- Daugumoje savivaldybių nepakankamai tiksliai įvertinami gyventojų poreikiai socialinėms paslaugoms, todėl neužtikrinimas socialinių paslaugų prieinamumas;
- Egzistuoja gana dideli regioniniai skirtumai teikiant socialines paslaugas.

Nepaisant teigiamų poslinkių padarytų po nepriklausomybės metų, Lietuvos socialinių paslaugų administravimo sistema tebeturi gausybę trūkumų ir yra nepakankamai efektyvi. Iki šiol nėra nustatyti aiškūs atskiri valstybinių ir savivaldybių institucijų atsakomybės už atskirų socialinių paslaugų teikimo kriterijai, todėl neretai valstybės įstaigų funkcijos dubliuojasi. Socialinių paslaugų valdymo struktūra tebėra pernelyg sutelkta centriniame lygmenyje, o tai riboja už socialinių paslaugų administravimą atsakingų pagrindinių organizatorių galimybes įgyvendinti išsikeltus uždavinius. Siekiant geresnio savivaldybių socialinio paslaugų administravimo Lietuva galėtų remtis Skandinavijos šalių gerąją praktika - gyventojų teisių dalyvavimo savivaldoje užtikrinimas bei pačios savivaldos institucijų savarankiškumo stiprinimas. Vietos savivaldos stiprinimas ne tik užtikrina tinkamą socialinės apsaugos administravimą jos teritorijoje, bet ir formuoja pilietinę visuomenę bei didina demokratinius procesus šalyje.

Išsprendus šias problemas garantuojama teikiamų socialinių paslaugų kokybė, išsaugomos žmogaus teisės, pasiekiamas kuo didesnis teikiamų paslaugų efektas jo gyvenimo kokybei bei sumažinimos valstybės administravimo išlaidos socialinei apsaugai.

XXI AMŽIAUS IŠŠŪKIAI LIETUVOS IR SKANDINAVIJOS ŠALIŲ SOCIALINĖS APSAUGOS SISTEMOMS BEI VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO METODŲ TAIKYMO GALIMYBĖS

Viešųjų programų administravimas visais laikais buvo sudėtingas procesas. Jos efektyvumą pirmiausia lemia sudėtingas paties vyriausybinių programų pobūdis, kuris pasižymi įvairialybiais tikslais, sunkiai išmatuojamu ar net nenustatomu naudingumu bei politiniu aspektu. XXI amžiuje dėl ekonominių, socialinių ir politinių administravimo aplinkos aspektų administruoti viešąsias paslaugas tapo dar sunkiau, be to situacijos sudėtingumą gilina ir atsiradusios naujos valdymo idėjos ir ideologijos, kurios meta rimtą iššūkį viešiesiems vadybininkams, įpratusiems prie hierarchinės vadybos, M. Vėberio biurokratijos modelio ir politinės atsakomybės formų. Net ir Skandinavijos šalyse, kurios turi stiprias ir palyginti geranoriškas valdžios tradicijas būta priešiško biurokratijai ir administravimui apraiškų.

Dar vienas veiksnys darantis įtaką socialiniam administravimui yra ekonomikos problema. Pastebėta, kad net ir esant absoliučiam augimo lygiui, užimtumas nedidėja tiek pat, kiek didėja produktyvumas. Tai reiškia, kad viešasis sektorius privalės imtis suaugusiųjų švietimo, profesinio mokymo ir turės iš naujo peržvelgti tokias socialines programas kaip socialinės apsaugos programos, kurių prielaida anksčiau ir buvo stabilus užimtumas (Peters Guy B., 2002, p. 466).

Visos šios minėtos aplinkybės verčia ieškoti naujų būdų kaip pasiekti didesnę efektyvumą viešajame administravime. Dėl šių priežasčių pastaraisiais dešimtmečiais vystosi naujos valdymo ir administravimo formos – „naujoji viešoji vadyba“ ir „naujasis viešasis valdymas“ – kurios papildo tradicinį viešąjį administravimą.

3.1. Globalizacijos bei demografinio senėjimo proceso poveikis socialinių paslaugų sektoriui

Pokumunistinėms valstybėms, skirtingai nei Vakarų valstybių istorinio formavimosi metu, teko susidurti su daug sudėtingesnėmis užduotimis, ypatingai siekiant politinės ir ekonominės transformacijos. Pagrindiniai esminiai iššūkiai, kuriuos teko įveikti buvo: 1) politinės sistemos demokratizavimas bei radikali ekonominė pertvarka 2) pačios valstybės sukūrimas, t.y. tokio institucinio aparato sukūrimas, kuris galėtų užtikrinti esminių politinių ir ekonominių reformų įgyvendinimą bei 3) sklaidi tarptautinės politinės ir ekonominės vertės integracija. Lietuva šiuos sunkumus įveikė, o šio proceso pabaigą galima laikyti 2004-uosius, Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą (Gudžinskas, 2009, p. 129).

Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, mūsų šalis susiduria su dar vienu iššūkiu – kaip globalizacijos sąlygomis sukurti efektyvią viešojo administravimo sistemą, kuri atitiktų demokratines vertybes, įgalintų valstybę sėkmingai ir sklandžiai įgyvendinti numatytus plėtros prioritetus ir užtikrintų šalies gyventojų teisę tiek į gerą administravimą, tiek į galimybę patiems dalyvauti kuriant valstybės ateitį (Strateginių studijų centras ir Pilietinės visuomenės institutas, 2007, p. 45).

Globalizacijos reiškinys taip pat paveikė Danijos, Švedijos bei Norvegijos socialinę politiką. Nors pažymima, kad Skandinavijos šalių gerovės valstybės modelis visada buvo globalus tiek vidaus politikos, tarpvalstybinių organizacijų bendradarbiavimo bei tarptautinės ekonominės įtakos prasme, be to, šios šalys semiasi daug patirties iš Vokietijos bei Didžiosios Britanijos gerovės valstybių, tačiau pastaraisiais dešimtmečiais galima pastebėti liberaliam modeliui būdingų bruožų Skandinavijos šalių socialinės apsaugos sistemoje stiprėjimą (Alestalo ir kt., 2009, p.24). Andersen (2007, p. 3) manymu globalizacijos poveikis yra tiek tiesioginis (migracija, mokesčių bazės judėjimas) tiek netiesioginis (padidėję mokesčių iškraipymai dėl produkto/darbo rinkos struktūrų pokyčiai).

Ramašauskas (2008. p. 139) pastebi, jog globalizacijos terminas jau tapo įprastu mūsų laikų žodžiu. Anot mokslininko (ten pat) šis žodis tapo vienu iš dažniausiai vartojimų terminų šiuolaikiniame Vakarų socialiniame moksle ir žiniasklaidoje. Tačiau nuo septintojo dešimtmečio pradėtas vartoti globalizacijos terminas, iki šiol kelia nuolatinės diskusijas tiek dėl pačios sąvokos vartojimo tiek dėl globalizacijos procesų poveikio įvairioms gyvenimo sritims - ekonomikai, migracijai, kultūrai, politikai ir pan. (Steger, 2008. p. 28). Guogio (2004, p. 6) manymu, šio reiškinio poveikį ekonomikai ir kultūrai galima lengviau suprasti ir fiksuoti nei socialiniai sričiai, socialiniai apsaugai ir socialinės atskirties formavimuisi.

Globalizacijos terminas yra daugiareikšmis, todėl ir apibrėžti jį yra nepaprastai sudėtinga. Tarptautiniame žodžių žodyne globalizacija (angl. *Globalization, Globalisation*) yra apibūdinama kaip procesas/ reiškinys, vykstantis socialinėje plotmėje, apimantis pačias įvairiausias visuomenės, valstybės bei kitų socialinių darinių veiklos sritis, jų aplinką, pasireiškiantis tarpusavio ryšių intensyvėjimu, judėjimu bei kitomis charakteristikomis viso pasaulio mastu. Galima teigti, jog globalizacija yra sudėtingas ir daugialypis reiškinys, sukeliantis įvairias reakcijas ir diskusijas.

Globalizaciją galima vertinti teigiamai arba neigiamai. Pastebėta, kad dažniausiai neigiamos globalizacijos pasekmės išryškėja tose valstybėse, kurios neturi pakankamos valstybės valdymo patirties ir nevykdomos administracinės reformos, kuriomis būtų didinamos valstybės galimybės pasinaudoti globalizacijos teikiamais privalumais. (Domarkas, Masionytė, 2005, p. 16).

Socialinės stratifikacijos požiūriu neigiami globalizacijos padariniai siejami su „glokalizacija“. Pasak Bauman (2002, p. 208), nors globalizacija vienija pasaulio bendriją, tačiau ji skaido jų visuomenes, nes XXI amžiuje vyksta spartūs demokratijos ir pažangos plėtros procesai, kurių rezultatai – globali ekonomika ir rinka, kurios plėtra tiesiogiai susieta su pasaulio gamtiniais, materialiniais, finansiniais ištekliais ir žmonėmis. Tokiu būdu randasi dar viena svarbi sąvoka – „globali politika“, kurios pagrindinė esmė yra tai, kad priimti politiniai sprendimai ar veikla, vykdoma vienoje pasaulio dalyje, gali turėti įtakos visam pasauliui arba įvairiems pasaulio regionams. Tai iš esmės keičia tradicinės politikos suvokimą, kuri ilgą laiką buvo siejama tik su nacionalinėmis šalių – valstybių politinėmis sistemomis. Pradėta suvokti, kad globalėjančiame pasaulyje svarbus tampa įvairių organizacijų, valstybinių ir tarpvyriausybinių bei tarptautinių ir nevyriausybinių institucijų bendradarbiavimas, siekiant kuo didesnio problemų sprendimo efektyvumo, su kuria susiduria paprastas šalies gyventojas (Held ir kt., 2002).

Pagal Guogį (2004, p. 81) globalizacija didina socialinę riziką, kuri savo ruožtu formuoja socialinę atskirtį. Globalizacijos sąlygomis socialinė atskirtis kyla dėl padidėjusios socialinės rizikos platesne prasme, t.y. nesusijusia vien tik su socialine apsauga, kuri apibrėžia socialinių išmokų teikimą, esant tam tikroms socialinėms rizikoms: senatvei, ligoms, nedarbui ir pan. Mokslininko teigimu (ten pat) nacionalinių prioritetų svarbos globalizacijos sąlygomis nebetenka tokios sritys kaip socialinė ir sveikatos apsauga, žmogaus teisės, išsilavinimas ir ekologija. Pastebimas ir sumažėjęs visuomenės aktyvumas, t.y. vietinės iniciatyvos, savivalda, socialiniai bei visuomeniniai judėjimai netenka politinės vertės.

Tanzi (2000, p. 6-7) teigimu, globalizacija neabejotinai daro įtaką socialinės apsaugos sistemai. Pasak autoriaus, įvairiose pasaulio šalyse, teikiant socialinę paramą ir apsaugą, pasitelkiami trys pagrindinės priemonės:

- viešosios išlaidos (švietimas, sveikatos priežiūra, pensijos, bedarbio pašalpos ir t.t.)
- mokesčių sistema (pageidaujimų veiklų skatinimas ir pan.)
- reguliavimo sistema (atskirų individų arba mokesčių subsidijavimas)

Šios priemonės, skirtos padėti konkrečioms visuomenės grupėms, gali būti naudojamos atskirai konkrečiose situacijose arba jungiamos įvairios jų dalys. Mokslininko teigimu, šios priemonės nusako globalizacijos ir socialinės apsaugos ryšį: globalizacija veikia socialinės apsaugos priemones, savo ruožtu jos įtakoja socialinės apsaugos sistemą. Tačiau autorius taip pat pažymi, kad globalizacija gali išvis neturėti jokios arba turėti tik menką įtaką šioms priemonėms. Anot mokslininko, viskas priklauso tik nuo visuomenės ir jos vyriausybės požiūrio į socialinės apsaugos sistemą.

Guogis ir Bernotas (2006, p. 14-15) pastebi, kad sunku apibūdinti globalizacijos ir europeizacijos santykį su socialine apsauga bei socialine atskirtimi, tačiau, autoriai daro išvadą, kad šie procesai neigiamai veikia socialinę sritį, stabdo apsaugos galimybes, riboja darbo rinką ir formuoja socialinę atskirtį.

Dar viena aktuali XXI amžiaus problema - pasauliniu mastu vykstantys spartūs, dinamiški, prieštaringi ir dažniausiai neigiami demografiniai pokyčiai. 2012-ieji yra paskelbti Europos vyresnių žmonių aktyvumo ir kartų solidarumo metais, todėl tiek Lietuvoje, tiek kitose pasaulio valstybėse pastaraisiais metais visuomenės senėjimas yra dažna įvairių sričių mokslininkų, politikų ir praktikų diskusijų tema.

Senatvės rizika nebuvo pirmoji šiuolaikinėje visuomenėje pripažinta socialinės apsaugos objektu, ji pradėta analizuoti gana neseniai. Daugiausiai ši rizika saulaukė susidomėjimo Lietuvai įstojus ir Europos Sąjungą ir pajutus neigiamas pasekmes, kaip kainų kilimas ar mokesčių didėjimas. Ypatingai skaudus smūgis šiems žmonėms yra darbo vietos praradimas, dėl kurios pirmiausia pasireiškia pajamų stokos ir socialinės atskirties rizika. Senatvės rizikos atveju socialinės apsaugos politika turi garantuoti pajamas ir kompensaciją pasitraukiant iš darbo rinkos, taip pat specifines paslaugas asmenims bei socialiniams poreikiams tenkinti. Socialinės atskirties problema aktuali socialinėje politikoje pagyvenusių žmonių kontekste dėl to, kad senatvė apriboja galimybes dalyvauti visuomenės gyvenime (Žalimienė, 2002, p. 247).

Siekiant kuo tiksliau atskleisti susiklosčiusią padėtį pirmiausia bus apžvelgti įvairūs demografiniai duomenys. Žinios apie gyventojų amžiaus struktūros pasikeitimus yra svarbi ne tik demografiniu požiūriu, kuri leidžia demografams daryti prielaidas apie demografinių procesų tendencijas ateityje, bet taip pat ji leidžia įvairių sričių specialistams remdamiesi šia informacija numatyti gyventojų poreikių struktūros poslinkius, reikalaujančius deramai pritaikyti įvairiausias – ekonomikos, švietimo, sveikatos apsaugos, socialinės ir kitas sistemas (Kanopienė, Mikulionienė, 2006, p. 6).

Mažėjant gimstamumui ir ilgėjant vidutinei gyvenimo trukmei pastebima gyventojų senėjimo tendencija. Higienos instituto Sveikatos informacijos centro duomenimis, XX – XXI amžių sandūra Lietuvos gyventojų raidos istorijoje pasižymi iki šiol intensyviausiu gyventojų demografinio senėjimo protruikiu, mūsų šalyje demografinė prasme formuojasi brandi visuomenė. 2000 m. 19 proc gyventojų buvo 60 metų ir vyresni, tuo tarpu 2011 m. pr. šis procentas siekė jau 21,6. Lietuvos Statistikos departamento duomenimis ilgėja ir vidutinė gyvenimo trukmė: 1995 metais gyvenimo trukmė buvo 69,08 m., o 2009 metais – 73,10 m. (moterų - 78,56 m., vyrų - 67,51 m.).

Išanalizavus įvairaus amžiaus gyventojų grupių kintančias proporcijas visuomenėje, statistikos duomenys aiškiai rodo, kad mažėja jaunesnio amžiaus žmonių dalis: 2001 m. pr. jaunesnio nei 15

metų amžiaus gyventojų buvo 1,4 karto mažiau nei 60 metų ir vyresnio amžiaus žmonių, o 2001 m. pr. jų buvo 2,7 procento daugiau (Lietuvos statistikos metraštis, 2011).

2011 m. Lietuvos gyventojų surašymas leido užfiksuoti, jog darbingo amžiaus gyventojų dalis kiek padidėjo nuo 58,7 iki 62,5 proc. dėl darbingo amžiaus ribų pasikeitimo. Vidutinis gyventojų amžius pailgėjo ir siekė 41 metus (2001 m. – 37 m.), vyrų – 38, moterų – 43 metus (2001 m. atitinkamai 35 ir 39 metai).

Duomenys dėl gimstamumo mūsų šalyje taip pat yra iškalbingi: Lietuvos Statistikos departamento duomenimis gimstamumo lygis Lietuvoje 1994 – 2005 m. nuolat mažėjo (palyginimui 1994 m. gimė 42 376 vaikai, o 2005 m. – 30 541), nuo 2005 m. iki 2009 m. nors ir lėtai, bet gimstamumo lygis didėjo, deja nuo 2009 m. skaičius ir vėl drastiškai mažėja (paskutiniaisiais duomenimis 2011 m. gimė 34 385 vaikai).

Lietuvoje jau beveik dvidešimt metų dėl neigiamos natūralios kaitos bei didelių emigracijos srautų sparčiai mažėja gyventojų skaičius. 2011 m. pr. šalyje gyveno 3244,6 tūkst. žmonių, tai 84,4 tūkst. mažiau negu 2010 m. pr. Šalies gyventojų skaičius 2010 m. mažėjo dėl dviejų priežasčių – neigiamos neto migracijos ir neigiamos natūralios kaitos. Daugiausiai gyventojų sumažėjo dėl migracijos: per pastaruosius dešimt metų (2001-2010m.) gyventojų sumažėjo 242,4 tūkst. (7 proc.) Šiuo laikotarpiu emigravo 140,5 tūkst. daugiau žmonių negu imigravo ir mirė 101,9 tūkst. daugiau žmonių negu gimė.

Eurostat duomenimis, Europos Sąjungos kontekste Lietuva daug metų pirmauja dėl neigiamos neto migracijos² 1000-čiui gyventojų (žiūrėti 1 lentelę)

4 lentelė

Neto migracija Lietuvoje ir Skandinavijos šalyse

Metai	ES	Lietuva	Danija	Švedija	Norvegija
2006	3,2	-1,4	1,9	5,6	5,1
2007	3,9	-1,6	3,7	5,9	8,4
2008	2,8	-2,3	4,6	6	9,1
2009	1,8	-4,6	-0,1	6,7	8
2010	1,9	-23,7	1,6	5,3	8,6
2011	1,7	-12,6	2,4	4,8	9,4

Šaltinis: Eurostat, 2012

² Neto migracija – imigrantų ir emigrantų skaičiaus skirtumas. Šalių, į kurias daugiau žmonių atvyksta nei išvyksta (nes jos yra patrauklios, vykdo migrantų pritraukimo programas) neto migracija ir teigiama.

Nuo pat nepriklausomybės atkūrimo, Lietuvos neto migracija buvo neigiama, didžiausia neto migracija vyko 2010 - 2011 m., mažiausia 2002 m. – 0,6. Dėl emigracijos Lietuva praranda daug jaunų ir darbingo amžiaus žmonių: 78 proc. emigrantų yra 15-44 amžiaus. Mūsų šalyje tokio amžiaus gyventojai tesudaro 42 proc. visų gyventojų.

Remiantis Europos Sąjungos statistikos tarnybos demografinėmis prognozėmis, 2060 m. pr. Lietuvoje gyvens 2 mln. 676 tūkst. gyventojų, t.y. beveik 570 tūkst. mažiau negu 2011 m. pr. Natūrali gyventojų karta aiškiai neigiama – nuo -4 770 – 2000 m. iki -6 652 – 2011 m.

Lietuvoje patiriamas demografinis senėjimas yra universalus, nesiskiriantis ir nuo Skandinavijos šalių situacijos. Įvertinus Lietuvos ir Skandinavijos šalių gyventojų senatvės lygį³ pasaulio ir pasaulio regionų mastu Eurostat duomenimis 2011 m. rodo, kad šių šalių gyventojų senatvės lygis gana gerai reprezentuoja Europos šalių vidurkį: 65 metų ir vyresnių žmonių dalis iš bendro Lietuvos gyventojų skaičiaus sudarė 16,5 proc., Danijos – 16,8 proc., Švedijos – 18,5 proc., Norvegijos – 15,1 proc. o Eurpos regiono šalyse – 17,4 proc.

Didėjant pagyvenusių žmonių daliai mūsų šalyje, valstybė susiduria su gyventojų senėjimo keliamais iššūkiais bei problemomis. Nors visuomenės senėjimas iš esmės yra prognozuojamas reiškinys, tačiau svarbu jau dabar analizuoti ir įvertinti kylančius ekonominius bei socialinius pokyčius ir pasirūpinti, kad senyvo amžiaus žmonėms būtų sudarytos kuo palankesnės sąlygos oriai ir pilnavertiškai nugyventi likusį gyvenimą.

Šis reiškinys išsivysčiusiose pasaulio šalyse kelia naujų rūpesčių tiek sveikatos, tiek socialinei politikai, kadangi vyresnio amžiaus žmonių sergamumas yra specifinio pobūdžio, jiems būdingas poliligtumas, t.y. kai žmogus serga net keliomis lėtinėmis ligomis, turi specifinių geriatrinių būklių ir sindromų. Negana to, jų sveikatos būklę apsunkina fiziologiniai visų organų pokyčiai, atsirandantys senatvėje. Neabejojama, jog demografinis senėjimas ateityje nulems ryškų poreikį sveikatos ir socialinės priežiūros, ypač ilgalaikės globos ir rūpybos, paslaugoms didėjimą Pasak Kanopienės (2006, p.10), draudimo ir paramos sistemas reikės pritaikyti prie kintančių poreikių ir naujų finansavimo galimybių, o siekiant užtikrinti vyresnio amžiaus žmonių sveikatos priežiūrą, svarbu suderinti prevencijos, gydymo ir slaugos paslaugų plėtrą.

Ateityje gyventojų senėjimo padariniai bus dar labiau jaučiami įvairiose visuomenės gyvenimo srityse. Manoma, kad Skandinavijose šalyse gyventojų senėjimo poveikis valstybės finansams gali būti labai didelis. Priežastis ta, kad Skandinavijos gerovės modelis yra labai orientuotas į darbo rinką. Dėl to, viešasis sektorius šiose šalyse vaidina itin svarbų vaidmenį darbo

³ 65 metų ir vyresnių žmonių dalis iš bendro gyventojų skaičiaus

rinkoje, nes atlieka dvigubą funkciją, pavyzdžiui, vaikų priežiūrą dienos metu ir darbo jėgos pasiūlą moterims. Tačiau remiantis Danijos skaičiavimais vis tik norint išlaikyti esamą gerovės tvarką ir užtikrinti viešųjų finansų stabilumą ateityje, būtina nuolat didinti mokesčius (Andersen, 2004, p. 750). Didelė vyresnio amžiaus žmonių dalis verčia didinti išlaidas socialinei sferai (senatvės pensijos), sveikatos apsaugai ir priežiūrai (medicinos įrangai) ir pan. Eurostat duomenimis tiek Lietuvoje tiek Skandinavijos šalyse didėja išlaidos pagyvenusių žmonių priežiūrai. Šis rodiklis nusako socialinės apsaugos išlaidų, skirtų pagyvenusių žmonių priežiūrai, BVP procentinę dalį. Šios išlaidos apima slaugos pašalpą, apgyvendinimo ir pagalbos, atliekant kasdienes užduotis, išlaidas. (žiūrėti 3 lentelę).

3 lentelė

Lietuvos ir Skandinavijos šalių socialinės apsaugos išlaidų, skirtų pagyvenusių žmonių priežiūrai, BVP procentinė dalis

Metai	ES	Lietuva	Danija	Švedija	Suomija	Norvegija
2000	0,41	0,13	1,64	2,32	0,62	1,7
2008	0,41	0,44	1,68	2,33	0,69	1,61

Šaltinis: Eurostat, 2012

Pateikti duomenys rodo, jog daugiausiai socialinės apsaugos išlaidų, skirtų vyresnio žmonių priežiūrai, išaugo mūsų šalyje, tuo tarpu Skandinavijos šalyse jos augo nežymiai, o Norvegijoje jos net sumažėjo. Tai tik įrodo, jog Skandinavijos šalių socialinės apsaugos sistemos yra vienos iš dosniausių ir stabiliausių Europos socialinės apsaugos sistemų. Galima pastebėti, jog Lietuva dar smarkiai atsilieka nuo Danijos, Švedijos ir Norvegijos socialinės apsaugos sistemos lygio.

Visuomenės senėjimas ir gyvenimo trukmės ilgėjimas prognozuoja ilgalaikės slaugos bei globos poreikį ateityje. Šią tendenciją atspindi Lietuvos statistikos departamento duomenys, kurie rodo, jog globos įstaigų senyvo amžiaus žmonėms skaičius didėja: 2002 m. Lietuvoje šio amžiaus žmonėms iš viso buvo 94 globos įstaigos, o 2011 m. – 100. Taipogi, didėja globos įstaigose gyvenančių žmonių skaičius: 2000 m. - 4 348, o 2011 m. pab. – 4,4 tūkst.. 2011 m. pabaigoje dauguma socialinių paslaugų (pagalbos į namus, socialinės globos asmens namuose paslaugos) gavėjų, kaip ir 2010 metais buvo senyvo (pensinio) amžiaus asmenys (81 proc.). Lyginant su 2010 metais, šias paslaugas gavusių senyvo amžiaus asmenų skaičius padidėjo 12 proc.

Neseniai Lietuvos sostinės taryba priėmė „Vyresnio amžiaus asmenų priežiūros 2012- 2020 metų strategiją“, kurioje numatoma per 8 metus padidinti paslaugų gavėjų skaičių globos namuose iki 10 proc. kasmet (nuo 700 – 1 300 asmenų) teikti socialinę lankomąją priežiūrą - 10 proc. daugiau asmenų kasmet (nuo 1 300 iki 2 000) ir slaugyti namuose – 20 proc. daugiau kasmet (nuo 300 iki 2 000 asmenų). Šiam tikslui pasiekti bus stengiamasi pritraukti naujų paslaugų teikėjų iš privataus sektoriaus.

Ilgalaikė globa ir slauga – tai ir didesni kaštai ir mažesnis klientų savarankiškumas bei problemų kompleksiskumas. Todėl ilgalaikės globos ir slaugos politika turi:

- Garantuoti šių paslaugų prieinamumą, nepriklausomai nuo to, ar klientas gali už jas susimokėti, ar ne;
- Laiduoti šių paslaugų pakankamą kompleksiskumą;
- Numatyti jų poreikio kaitos perspektyvas, organizuojant paslaugų tinklą ir numatyti finansinius resursus (Žalimienė, 2002, p. 255).

Pagyvenusių žmonių padėtį labai apsunkina ir visuomenėje vyraujantys stereotipiniai vyresnio amžiaus žmonių įvaizdžiai. Mikulionienės ir Petkevičienės (2006, p. 42-47) atliktas tyrimas apie senatvės įvaizdžius Lietuvos periodinėje spaudoje išryškino šiuos pagrindinius neigiamus vyresnio amžiaus žmonių apibūdinimus: senatvės pensijos ir socialinės paramos gavėjo; fiziškai ir teisiškai bejėgės aukos; senatvės, kaip praradimų meto; atstumiančių asmenybių bei senuomenės, kaip „dykinėjančios klasės“ įvaizdis. Tyrimu metu taip pat buvo nustatyta, jog neutrali ir korektiška sąvoka *vyresnio amžiaus žmonės* populiariausiuose Lietuvos dienraščiuose vartojama itin retai – tik 1,3 proc. užfiksuotų atvejų. Pabrėžiama, kad toks apibūdinimas Vakarų šalyse ši sąvoka yra kur kas labiau paplitusi, ji priimtinesnė ir patiems vyresnio amžiaus žmonėms.

Vyresnio amžiaus žmonių socialinės problemos yra aktualios visose išsivysčiusiose šalyse. Pagrindinis pagyvenusių žmonių socialinės politikos tikslas – užtikrinti kiek įmanoma didesnį jų savarankiškumą bei garantuoti kokybišką globos paslaugų teikimą. Lietuvoje senėjimo problema yra įtraukta į nacionalinius produktus. Pagrindinis gyventojų senėjimo problematikai skirtas dokumentas vadinasi *Nacionalinė gyventojų senėjimo pasekmių įveikimo strategija*, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 14 d. nutarimu Nr. 737 (Žin. 2004, Nr. 95-3501), kuria siekiama, kad vadovaujantis aktyvaus senėjimo principais būtų sudarytos sąlygos vyresnio amžiaus žmonėms gyventi visavertį gyvenimą, kad būtų vertinama jų patirtis, kad jie būtų tikri dėl savo ateities. Šiuo tikslu siekiama įgyvendinti specialias vyresnio amžiaus asmenų galimybes išlikti darbo rinkoje skatinančias aktyvias darbo rinkos politikos priemones bei plėtoti socialines paslaugas: prioritetą teikiamas dienos socialinei globai dienos centruose ar trumpalaikiai „atokvėpio“ socialinei globai laikinai apgyvendinant senyvo amžiaus asmenį globos įstaigoje ir pan.

Žalimienė (2002, p. 243-244) nurodo, jog socialinė politika vyresnio žmonių poreikių kontekste susijusi su:

- Pensinio amžiaus nustatymu ir senų žmonių dalyvavimo darbo rinkoje galimybėmis (darbo politika);
- Pakankamo pajamų lygio garantavimu (socialinio draudimo ir pensijų politika);
- Socialine integracija (socialinės paramos, globos ir bendruomenių paslaugų plėtojimo politika)

Vyresnio amžiaus žmonių politika Lietuvoje vykdoma *nacionaliniame ir vietiniame lygmenyje*. Nacionalinė socialinė politika atsakinga už vieningą pensijų ir užimtumo pensijų sistemą, o *savivaldybės* už savo teritorijoje vykdomą socialinės politikos planavimą, plėtojimą, administravimą bei kontrolę. Tačiau veikiančių įstatymų ir nacionalinės politikos rėmuose gali formuoti vietinės bendruomenės lygio socialinę politiką. Daugiausiai ši politika siejama su socialine parama bei socialinių paslaugų tinklo plėtojimu.

Apibrėžti globalizacijos reikšmę socialinės apsaugos sistemai yra nelengva, kadangi tai yra kompleksinis reiškinys. Ne visose valstybėse jos poveikis pasireiškia vienodai, todėl skiriasi ir šio reiškinio vertinimas. Vieni autoriai labiau akcentuoja jos privalumus, pavyzdžiui, valstybėms, neturinčioms pakankamos valdymo patirties, globalizacija suteikia galimybę pasisemti iš kitų valstybių patirties ir perimti iš jų tai, kas geriausia. Lygiai taip pat egzistuoja ir neigiama nuomonė dėl šio reiškinio, pirmiausia, pabrėžiant nacionalinės valstybės vaidmens sumažėjimą, kai pati valstybė nebetenka turėtos savo reikšmės reguliuojant ekonominę ir socialinę visuomeninę gyvenimą. Dar kiti mokslininkai septyniškai vertina globalizaciją, teigdami, kad šio fenomeno įtaka ir reikšmė dažnai yra pervertinama, tačiau, neabejotinai, yra pripažįstama, kad globalizacija vienaip ar kitaip veikia valstybių socialinę politiką, pavyzdžiui, skatinant tarpinstitucinį bendradarbiavimą.

Nuo XX a. paskutinio dešimtmečio pradžios prasidėję neigiami demografiniai pokyčiai kelia rimtą grėsmę Lietuvos tautai, o ilgalaikiai negatyvių tendencijų procesai gali tapti esminiu iššūkiu Lietuvos socialinei ir sveikatos politikai. Šiuo metu Lietuvoje yra pažeista demografinė pusiausvyra t.y. vykstanti šeimos transformacija, pagyvenusių žmonių skaičiaus didėjimas, didelis migracijos mastas ir mažėjantis Lietuvos gyventojų skaičius veda prie to, kad būtina sukurti ilgalaikį strateginį planavimą, pereiti nuo beprasmiškų nuogastavimų prie racionalios politikos, kurioje būtų aiški strateginė vizija ir griežti prioritetai.

3.2. Globalizacijos ir demografinio senėjimo pasekmių įveikimo priemonės socialinės apsaugos srityje

Pastaraisiais dešimtmečiais kartu su ekonomikos, kultūros, švietimo ir kitų veiklos šakų globalizacija galima pastebėti ir viešojo administravimo globalizaciją, kuri pasireiškia įvairių valstybių viešojo administravimo sistemų supanašėjimą, vienoms valstybėms perimant kitų valstybių patyrimą. Viešojo administravimo sistema į globalizacijos procesą gali reaguoti dvejopai: sudarant sąlygas jam vystytis arba jį reguliuojant. Tačiau bet kokių atveju globalizacija daro poveikį viešajam administravimui, o viešasis administravimas savo ruožtu įtakoja globalizacijos procesą. Šis reiškinys daro skirtingą įtaką įvairioms pasaulio šalims. Pavyzdžiui, išsivysčiusioms šalims (Skandinavijos šalys) globalizacija daugiau reiškia naujas galimybes, tuo tarpu besivystančioms šalims (Lietuva) teikia daugiau pastangų, kovojant su jos padariniais (Domarkas V., 2007, p. 13).

XX amžiaus 9-ajame dešimtmetyje daugelį Vakarų Europos šalių įsivyravo nuomonė, kad tradicinis centralizuotas hierarchinis valdymas yra neefektyvus, sunaudojantis daug išteklių ir nesugebantis transformuotis, prisitaikyti prie informacinės visuomenės, prie paslaugomis grįstos visuomenės. Smalskio ir Skietrio (2008, p. 61-62) teigimu, iki XX a. 7-8 dešimtmetyje Vakarų valstybėse vykę didžiuliai socialiniai, ekonominiai bei technologiniai pasikeitimai pareikalavo ir viešojo administravimo permainų, kurie užtikrintų gerą ir paslaugų piliečių aptarnavimą, efektyvesnę finansų valdymą, viešųjų paslaugų plėtimą, paslaugų pritaikymą prie vis labiau segmentuotos visuomenės, aktyvesnę bendradarbiavimą su piliečiais bei aktyvią pagalbą politikos sričiai. Atsižvelgiant į minėtus dalykus, pastaraisiais dešimtmečiais Europos šalių viešojo administravimo reformose išskiriamos dvi kryptys: 1) valstybės vaidmens mažinimo reformos ir 2) viešojo sektoriaus modernizavimo reformos, taikant naujausius, pažangiausius vadybos modelius, taip pat ir naujosios viešosios vadybos. Svarbu atkreipti dėmesį, kad naujoji viešoji vadyba atsiradusi anglosaksiškose šalyse (Britanijoje, JAV, Australijoje bei Naujojoje Zelandijoje), vėliau plitusi Skandinavijoje ir kitose Europos šalyse, traktuojama kaip globalizacijos padarinys, kai viešajame administravime buvo pradėta taikyti privataus verslo metodai: decentralizacija, kontraktavimas, atskaitomybės sustiprinimas, konkurencija, orientacija į rezultatus, orientacija į vartotoją, biurokratijos mažinimas ir pan. (Guogis ir Gudelis, 2003, p. 14; Raipa, 2002 p. 16; Židonis, 2006, p. 22). Naujosios viešosios vadybos pagrindinė idėja buvo privataus sektoriaus verslo nuostatų taikymas viešajame sektoriuje, manant, kad valdžios įstaigos turi perimti ne tik verslo techniką, bet ir jos vertybes (Domarkas, 2004, p. 9). NVV taip pat suprantama ne tik kaip viešosios sektoriaus mažinimas, bet ir kaip jo modernizavimas, siekiant padidinti biurokratinių struktūrų efektyvumą ir atskaitomybę piliečiams (Babravičius, Dzemyda, 2012, p. 261).

Skirtingi naujosios viešosios vadybos teoretikai (Osborne ir Gaebler, 1992; Schedler ir Proeller, 2002; Peters, 2003 ir kiti) pabrėžia įvairias šios koncepcijos idėjas, tačiau galima išskirti šiuos pagrindinius bendrus principus, apie kuriuos mažiau ar daugiau kalba visi naujosios viešosios vadybos pasekėjai:

- Decentralizavimas
- Dalyvavimas
- Privatizavimas
- Rinkos sąlygų formavimas viešajame sektoriuje
- Privataus sektoriaus valdymo metodai arba menedžerizmas

Pagal naująją viešąją vadybą, viešojo administravimo institucijų sistemos efektyviausiai veikia tada, kai jos yra **decentralizuotos**, t.y. kai skatinamas atsakomybės delegavimas ir griežtos hierarchinės valdymo struktūros mažinimas, pereinant prie lankstesnių valdymo sistemų: dalyvavimo ir komandinio darbo, skatinant bendradarbiavimą ir gerinant sprendimų priėmimo procesą.

NVV požiūriu, **dalyvavimas** reiškia, kad piliečiai turi būti įtraukiami į viešojo valdymo sprendimų priėmimo procesą, o ir patys viešųjų organizacijų nariai turi būti įtraukti į viešųjų organizacijų valdymą, t.y. turėti galimybę savarankiškai priimti sprendimus.

Daugiausiai diskusijų keliantis NVV elementas yra **privatizacija**. Ji reiškia valstybės valdžios įtakos mažėjimą didėjant privataus sektoriaus įtakai (Smalskys ir Skietrys, 2008, p. 63).

NVV teoretikai požiūriu, **į rinką orientuotos** viešosios programos turi daug pranašumų: jos yra decentralizuotos, konkurencingos, reaguojančios į kintamas aplinkos sąlygas, jos įgalioja vartotojus rinktis, išteklius tiesiogiai sieja su rezultatais.

Menedžerizmas arba privataus sektoriaus valdymo metodų viešajame sektoriuje diegimas remiasi prielaida, kad klasikinio valdymo principais besiremiantis viešasis sektorius nepajėgia efektyviai reaguoti į kintamas aplinkos sąlygas ir yra sustabarėjęs, priešingai privatus sektorius turi pakankamai vidinės potencinės energijos kokybiškai ir efektyviai reaguoti į sparčiai besikeičiančias aplinkos sąlygas. Dėl šių priežasčių, viešajame sektoriuje bandoma diegti iki šiol jai nebūdingus principus, tačiau ilgą laiką sėkmingai taikomus privačiame sektoriuje (Steponkienė, 2005, p. 86-89).

Naujoji viešoji vadyba nuo pat jos atsiradimo labai greitai prigijo ir Skandinavijos šalių socialinės apsaugos sistemoje. Green-Pedersen (2002, p. 278-286) teigimu, nuo 1990 metų Danijoje ir Švedijoje pradėta intensyviai vykdyti reformas socialinių paslaugų sektoriuje. Šių reformų rezultatas yra decentralizuotos ir labiau į rinką orientuotos socialinės paslaugos. Įgyvendinant reformas, buvo realizuoti tokie pagrindiniai uždaviniai:

- socialinių paslaugų funkcijų perdavimas iš apskričių savivaldybėms,
- Socialinių rūpybos paslaugų pirkimų padidėjimas iš privačių firmų. Pavyzdžiui, 1999 m. Švedijoje privačios įmonės sudarė 9 proc. vyresnio amžiaus žmonių priežiūros teikėjų dalį, palyginti su 3,5 proc. - 1993 metais.

Dėl savo turimų gamtos išteklių Norvegijai pavyksta izoliuotis nuo visą pasaulį apimančių ekonominių krizių ir išlaikyti stabilią gerovės valstybę. Todėl, priešingai nei Danijoje ir Švedijoje, Norvegijoje buvo diegiami ne visi naujosios viešosios vadybos principai. Pagrindinis reformų pagrindas buvo decentralizacijos įgyvendinimas, tuo tarpu privatizacija netapo pagrindinis diskusijų objektas (Wise 2002, p. 558).

Naujosios viešosios vadybos principų taikymas nors ir ne visur pastebimas ir atrodytų konservatyvioje Lietuvos socialinės apsaugos srityje, kai 2003 – 2004 metais pradėta vykdyti pensijų reforma, kuri atitraukė dalį „Sodros“ lėšų privatiems pensijų fondams kurti. Kaip teigia Guogis (2005, p. 16), privačių pensijų fondų sistemą galima laikyti kaip dalinį „Sodros“ privatizavimą. Tokią pensijų reformą, anot mokslininko, galima vertinti kaip tipišką globalizacijos pasekmę, kapitalo rinkos interesų sklaidą ir savotišką naujosios viešosios vadybos elementų taikymą, kai atskiros socialinės paslaugos (šiuo atveju – senatvės pensijų teikimas) perduodamos į privačių subjektų rankas tikintis, kad tai padidins būsimas senatvės pensijas dėl sėkmingų privačių investicijų grąžos ir sumažins valstybinės socialinės apsaugos sistemos našatą. Kitas pavyzdys – globalizacijai ir naujajai viešajai vadybai būdingesnė nestacionarių socialinių paslaugų sklaida (dienos centrų ir paslaugų namuose forma), priešingas senajam administraciniam modeliui, kuriam buvo būdingos stacionarinės paslaugos ir didelis stacionarines paslaugas gaunančiųjų skaičius. Pagal 2006 m. Socialinių paslaugų katalogą *Stacionarios globos įstaigos* - tai socialinės globos įstaigos, kurių paskirtis yra tenkinti įvairių asmenų ir socialinių žmonių grupių gyvybinius poreikius ir spręsti išskylančias socialines problemas, organizuojant reikalingų paslaugų teikimą ir užtikrinant įstaigų gyventojams nuolatinę priežiūrą ir saugią aplinką. Tuo tarpu *Nestacionarios globos įstaigos* skirtos įvairaus amžiaus skirtingų socialinių grupių asmenims. Dienos globos įstaigoje įvairi socialinė pagalba teikiama paprastai tik dieną, laikino apgyvendinimo įstaigoje - tam tikrą ilgesnį apibrėžtą laiką. Didelė paskata šioms paslaugoms stiprėti buvo 1999 m. priimtas „Viešojo administravimo įstatymas“, kuriame socialinės paramos skyriai padalijami į socialines paslaugas organizuojančius ir socialines paslaugas teikiančius dalinius. Tokiu būdu buvo suteiktos geresnės sąlygos savivaldybėms plėtoti socialines paslaugas, pasitelkiant nevyriausybinės bei privačias organizacijas.

NVV principai akcentuojami ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. patvirtintoje Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijoje, kurioje daug dėmesio skiriama veiklos

aktyvumo didinimui, viešojo administravimo proceso modernizavimui ir optimizavimui. Arimavičiūtės (2009, p. 40) teigimu, ši strategija deklaruoja tokius NVV tikslus:

- 1) Plėtoti vietos savivaldą: vietos savivaldos lygiu sukurti veiksmingą ir patogų gyventojams valdymą;
- 2) Didinti valstybės tarnybos administracinius gebėjimus, gerinti valstybės tarnautojo įvaizdį;
- 3) Tobulinti viešojo administravimo institucijų teikiamų paslaugų prieinamumą, kokybę, skaidrumą ir trumpinti trukmę plačiau naudojantis patikimų informacinių technologijų galimybėmis.

Šioje strategijoje NVV principai taip pat atsispindi ir tokiuose strateginių tikslų įgyvendinimo uždaviniuose:

- 1) Tobulinti į rezultatus orientuotą valdymą;
- 2) Gerinti teikiamų viešųjų paslaugų kokybę;
- 3) Tobulinti valdymą: jį dekoncentruoti ir decentralizuoti;
- 4) Didinti savivaldybių veiklos ir finansinį savarankiškumą, savivaldybių veiklos ir finansinio valdymo veiksmingumą;
- 5) Sudaryti sąlygas savivaldybėms gyventojams teikti geros kokybės, gyventojams prieinamas viešąsias paslaugas;
- 6) Stiprinti seniūnijas vykdant vidinę savivaldybių decentralizaciją;
- 7) Skatinti, kad vietos gyventojų bendruomenių atstovai aktyviau dalyvautų priimant savivaldybių sprendimus;
- 8) Organizuoti sistemingą valstybės tarnautojų mokymą;
- 9) Supaprastinti valstybės tarnybos procedūras ir taisykles, įgyvendinti valstybės tarnybos veiklos kontrolės sistemą.

Tačiau būtų klaidinga teigti, kad NVV ir ja paremtos reformos suteikia tik teigiamus rezultatus. Nuo XX a. 9-ojo dešimtmečio II pusės pradėjo ryškėti ne tik teigiami, bet ir neigiami NVV reformų aspektai: privataus sektoriaus metodų adaptacijos problemos, etinių ir normatyvinių atsakomybės visuomenei principų naikinimas, politinės valdžios įtakos kvazi – autonominėms agentūros mažėjimas, viešųjų paslaugų teikimo problemos ir pan. (Smalskys, 2010, p. 96-98).

Kaip vieną iš negatyviausių NVV įvaizdžio priežasčių taip pat įvardijama nepakankama šio valdymo modelio orientacija į socialinius visuomenės lūkesčius bei pernelyg naivus tikėjimas, kad rinkos modelis gali išspręsti daugumą visuomenės problemų – nedarbo, socialinės atskirties, didžiulių stratifikacijos skirtumų (Raipa, 2011, p. 83).

Pastaraisiais metais susidomėjimas naująja viešąja vadyba kiek sumažėjo, atsiradus naujai koncepcijai – naujam viešajam valdymui, kurį galima laikyti dar vienu viešojo administravimo raidos modeliu ir savotiška alternatyva viešajai vadybai.

Kaip nurodo Raipa (2011, p. 83), naujojo viešojo valdymo samprata dar tik pradeda formuotis, tačiau savo moksliniame darbe „Viešojo valdymo evoliucija XX-XXI a. sandūroje: socialinė dimensija“ nurodo mokslininko Potučeko mintį, jog viešojo valdymo samprata formavosi siekiant įgyvendinti socialinius visuomenės tikslus bei viešojo valdymo praktikoje įdiegti socialinių interesų prioritetus. Taip pat Potučekas pažymi, kad siekiant pozityvesnių sprendimų priėmimo sprendžiant valstybėje esančias socialines problemas, kaip socialinės atskirties ir socialinės nelygybės mažinimo, būtinos įvairios kooperacijos partnerystės su pilietinės visuomenės institutais formos bei pilietinės visuomenės ugdymo tikslingumas, kurios padėtų užtikrinti socialinius įvairių visuomenės grupių poreikius ir lūkesčius.

Raipos (2011, p. 81-82) teigimu, įgyvendinti šį tikslą nebus lengva. Pirmiausia, socialinių problemų valdymą pastaraisiais metais veikia modernios valstybinio reguliavimo formos, biurokratinių institucijų, kurios atsakingos už socialinės saugos sistemas – pensijų fondus, nedarbingumą ir nedarbą, vaiko teisių apsaugos praktinę legitimaciją – priežiūra. Šie uždaviniai reikalauja daug tobulesnių sprendimo rengimo formų, analitinės informacijos rengimo, informacinių technologijų įvaldymo viešosios politikos rengimo ir įgyvendinimo bei kontrolės frazėse bei efektyvesnių ir modernesnių viešųjų finansų panaudojimo programų ir projektų skaidrumo užtikrinimo, įgyvendinant valstybės išipareigojimus piliečiams socialinėje sferoje.

Kitas veiksnys, turintis įtakos naujam viešajam valdymui, sprendžiant socialines saugumo problemas yra valdymo decentralizavimo bei centralizavimo tendencijų santykis. Įvairiose pasaulio šalyse socialinės apsaugos įgyvendinimo patirtis yra skirtinga, todėl Raipos (2012, p. 260) teigimu, neįmanomas, bent jau dabartiniu metu, vienas idealus socialinės saugos modelis.

Kol kas dar neįmanoma tiksliai identifikuoti naujojo viešojo valdymo socialinių dimensijų, todėl būtina ir toliau gilinti žinias apie jos struktūrą supratimą ir siekti išgryninti valdymo bazines teorines doktrinas.

Šiame šimtmetyje viešasis administravimas susiduria su itin gausybe iššūkių. Viešojo administravimo tarnautojai turi ne tik reaguoti į keliamus reikalavimus nuolat didinti savo kompetenciją ir darbo efektyvumą, bet ir prisitaikyti prie socialinių pokyčių, tokių kaip visuomenės senėjimas, sukeliantis didesnę socialinių paslaugų poreikį bei globalizacijos fenomenas, reikalaujantis didesnių valdymo gebėjimų. Viešojo administravimo institucijų pagrindinis rūpestis

šiuo metu, vadovaujantis etikos, vadybinėmis, našumo bei efektyvumo vertybėmis ir laikantis lygių galimybių principo profesionaliai užtikrinti visuomenėje socialinį stabilumą ir gyventojų gerovę.

Tikėtina, kad nauji valdymo modeliai, dėl globalizacijos ir demografinio senėjimo vis labiau įtakos valstybių vykdomą politiką, todėl mūsų šaliai būtina lygiuotis į labiau išsivysčiusias Skandinavijos šalis, perimant šių valstybių patirtį viešojo administravimo srityje: socialinių paslaugų decentralizavimo, viešojo sektoriaus modernizavimo, piliečių dalyvavimo valstybės valdyme ir kt.

IŠVADOS

1. Lietuva ir Skandinavijos šalys išgyveno skirtingus istorinius valstybės raidos etapus. Skandinavijos šalyse socialinės apsaugos sistemos tapo integruotos socialinės politikos dalimi po II Pasaulinio karo. Lietuvos socialinės apsaugos sistema pradėjo kurtis tik po Nepriklausomybės atgavimo 1991 m.

2. Lietuva vis dar pasižymi didele pajamų nelygybe ir mažomis išlaidomis socialiniai apsaugai. Todėl, tampa ganėtinai akivaizdu, kad Lietuvoje socialiniai apsaugai skiriama nepakankamai dėmesio ir ji negali lygintis nei su kontinentinės Vakarų Europos, nei tuo labiau su Skandinavijos šalių socialinės apsaugos

3. Skandinavijos šalių socialinės apsaugos modeliui įsitvirtinti Lietuvoje nėra sudarytos pakankamos sąlygos. Pasigendama pačių politinių partijų pozicijos, pastovesnės politinės linijos socialinės apsaugos klausimais.

4. Lietuvai tapus lygiateise Europos Sąjungos nare, bandoma kurti Skandinavijoms ir kitoms Vakarų Europos šalims būdingą socialinių paslaugų sistemą, plėtojant tokias socialinių paslaugų kryptis, kaip socialinių paslaugų decentralizavimas, piliečių dalyvavimas, NVO įtraukimas ir pan.

5. Mūsų šalis socialinių paslaugų srityje vis dar susiduria su tokiais rimtomis problemomis, kaip pernelyg didelės administravimo išlaidos, gyventojų nepasitenkinimas vietos valdžia nepakankamas savivaldybių finansinis savarankiškumas, ir pan., todėl svarbu ir toliau analizuoti Skandinavijos ir kitų išsivysčiusių šalių socialinių paslaugų teikimo modelius;

6. Globalizacijos reiškinys paveikė tiek Lietuvos, tiek Skandinavijos socialinės apsaugos sistemą. Pastaruoju metu pastebimas naujosios viešosios vadybos įtaka, privatizacijos ir liberalizacijos elementai.

7. Naujosios viešosios vadybos principai buvo intensyviai įgyvendinami tiek Skandinavijos šalių, tiek Lietuvos socialinės apsaugos srityje. Labiausiai buvo siekiama įgyvendinti decentralizacijos, dalyvavimo, rinkos sąlygų formavimo viešajame sektoriuje bei menedžerizmo principus, o privatizavimo principo diegimui buvo skirta žymiai mažiau dėmesio.

REKOMENDACIJOS

Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai ir jai pavaldžioms įstaigoms rekomenduojama:

1. Stebint Skandinavijos šalių veiklą ir patirtį, tampa akivaizdu, kad mūsų šalyje viešojo ir privataus sektorių partnerystės potencialas nėra iki galo išnaudojimas, todėl svarbu sudaryti palankias sąlygas šios partnerystės stiprinimui, plėtrai ir palaikymui: parengti teisės aktą, kuriame būtų reglamentuota viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės apibrėžimas, konkretus bendradarbiavimo mechanizmas, taip pat valstybės institucijų funkcijos ir atsakomybės.

2. Siekiant sumažinti socialinės apsaugos administravimo išlaidas, būtina didinti viešųjų socialinių paslaugų spektrą, sudarant sąlygas dėl viešųjų lėšų konkuruoti vietos institucijoms (bendruomenės, NVO). Šiuo atžvilgiu, finansavimo sąlygos turi būti pakankamai lanksčios.

Lietuvos Respublikos Vyriausybei rekomenduojama:

1. Būtina didinti savivaldybių finansinį savarankiškumą, suteikiant daugiau kompetencijos ir finansinių resursų, kuriais būtų galima laisvai disponuoti, atsižvelgiant į kiekvienoje savivaldybėje esančius specifinius žmonių poreikius. Todėl, atsižvelgus į Skandinavijos šalių patirtį, reikia keisti fiskalinę sistemą ir sudaryti sąlygas savivaldybėms pačioms surinkti didesnę mokesčių dalį.

2. Siekiant išvengti viešojo administravimo funkcijų dubliavimo, kaip socialinių paslaugų įstaigų steigimo funkcijos priskyrimas skirtingiems valdymo lygmens viešojo administravimo subjektams, būtina parengti teisės aktą, kuriame būtų apibrėžiamos konkrečios šių subjektų kompetencijos ir atsakomybės.

LITERATŪRA

1. **Abrahamson P.** The Scandinavian Model of Welfare: Comparing social welfare systems in Nordic Europe and France, Helsingin Yliopisto, 2002, Vol. 4
2. **Alestalo M ir kt.** The Nordic Model: Conditions, Origins, Outcomes, Lessons. Hertie School of Governance: Working papers, 2009, No 41
3. **Andersen M. T.** Challenges to the Scandinavian welfare model. European Journal of Political Economy, 2004, Vol. 20
4. **Andersen M. T.** The Scandinavian Model – Prospects and Challenges. CESifo Working Paper No. 1903, 2007
5. **Arimavičiūtė M.** Viešojo administravimo reformų kryptys neurbanizuotos vietovėse. Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos: mokslo darbų žurnalas, 2008, Nr. 2 (11)
6. **Arnlaug L.** Dirbantys tėvai ir socialinės gerovės valstybė: kintanti šeima ir politikos reforma Skandinavijoje. Vilnius: Eugrimas, 2006
7. **Astrauskas A.** Decentralizacija vietos savivaldybėje: esmė, turinys ir formos. Viešojo politika ir administravimas: mokslo darbų žurnalas, 2007, Nr. 20
8. **Astrauskas A.** Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje. Viešojo politika ir administravimas: mokslo darbų žurnalas, 2002, Nr. 3
9. **Babravičius J., Dzemyda I.** Naujosios viešosios vadybos elementai ir „studijų krepšelio“ modelio diegimas Lietuvoje, Viešojo politika ir administravimas: mokslo darbų žurnalas, 2012, Nr.2
10. **Bagdanavičius J., Ratkevičienė V.** Šeimos ir moterų padėties pokyčiai modernėjančioje Lietuvos visuomenėje. Kn. Individas, tauta ir visuomenė postmoderniame pasaulyje: ekonominės ir socialinės politikos studijos. Mokslinių straipsnių rinkinys (VIII). Vilnius: VPU, 2011
11. **Baltušnikienė J.** Decentralizacijos procesų turinys viešajame valdyime. Kn. Modernus viešasis valdymas: kolektyvinė monografija. Kaunas: Vitae Litera, 2012
12. **Bauman Z.** Globalizacija: pasekmės žmogui. Vilnius: Stroma, 2002
13. **Bernotas D., Guogis A.** Globalizacija, Socialinė apsauga ir Baltijos šalys: monografija. Vilnius: MRU, 2006
14. **Bitinas A.** Socialinė apsauga Europos Sąjungoje: pensijų sistemų modernizavimas: monografija.. Vilnius: „MES“, 2011
15. **Bitinas A. ir kt.** Socialinės apsaugos teisė: vadovėlis. Vilnius: MRU, 2011

16. **Bitinas A., ir kt.** Socialinių paslaugų administravimo tobulinimas savivaldybėse: Vilniaus ir Varėnos rajonų atvejų tyrimai. Socialinis darbas: mokslo darbų žurnalas, 2010, Nr. 9(1)
17. **Civinskas R. Tolvaišis L.** Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas Lietuvoje: instituciniai interesai ir savivaldybių finasinis savarankiškumas. Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbų žurnalas, 2006, Nr. 16
18. **Davulis G.** Lietuvos savivaldybių finansų struktūra ir jos raida. Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos: mokslo darbų žurnalas, 2006 Nr. 2(7)
19. **Domarkas V.** Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai. Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbų žurnalas, 2004, Nr. 7
20. **Domarkas V.** Naujųjų viešojo administravimo raidos tendencijų kritinė analizė Kn. Naujoji viešoji vadyba: mokomoji knyga. Kaunas: Technologija, 2007
21. **Domarkas V., Maionytė R.** Viešojo administravimo modernizavimo galimybės globalizacijos sąlygomis. Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbų žurnalas, 2005, Nr.11
22. **Dromantienė L., Česnuitytė V.** Europos Sąjungos socialinė politika: vadovėlis. Vilnius: MRU, 2011
23. **Esping-Andersen G.** The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Polity Press, 1995
24. **Ginevičius R., Sūdžius V.** Organizacijų teorija: mokomoji knyga. Vilnius: Technika, 2008
25. **Gipienė G.** Savivaldybių biudžetai: formavimas ir perspektyvos Kn. Viešojo administravimo efektyvumas: monografija. Kaunas: Technologija, 2004
26. **Green-Pedersen Ch.** New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses. Governance, 2002, Vol 15
27. **Gudžinskas L.** Pokumunistinės valstybės raida Europos Sąjungoje: užtikrinta ateitis ar spąstai? Politologija: mokslo darbų žurnalas, 2009, Nr. 4 (56)
28. **Guogis A.** Ar reikia kitokio Lietuvos visuomenės socialinė raidos modelio? Socialinių mokslų studijos: mokslo darbų žurnalas, 2010, Nr. 3(7)
29. **Guogis A.** Dėl Lietuvos socialinės apsaugos sampratos. Socialinis darbas: mokslo darbų žurnalas, 2008, Nr. 7(2)
30. **Guogis A.** Globalizacijos poveikis socialinei apsaugai ir socialinei atskirčiai. Politologija: mokslo darbų žurnalas, 2004, Nr. 4

31. **Guogis A.** Naujosios viešosios vadybos metodologijos ir priemonių taikymas gerinant Lietuvos socialinį administravimą ir socialinės atskirties tyrimus. Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbų žurnalas, 2004, Nr. 9
32. **Guogis A.** Socialinė apsauga ir naujosios viešosios vadybos alternatyva. Socialinis darbas: mokslo darbų žurnalas, 2005, Nr. 4(2)
33. **Guogis A.** Socialinės politikos modeliai. Vilnius: Eugrimas, 2000
34. **Guogis A.** Socialinės politikos modeliavimas Europos integracijos procese. Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbų žurnalas, 2006, Nr.
35. **Guogis A.** Socialinių paslaugų ekonomiai svertai Lietuvos savivaldybėsė. Socialinis darbas: mokslo darbų žurnalas, 2005, Nr. 4(1).
36. **Guogis A. Bitinas A.** Valstybinio socialinio draudimo fondo finansavimas: įmokų surinkimo problematika. Socialinių mokslų studijos: mokslo darbų žurnalas, 2011, Nr. 3(2)
37. **Guogis A., Bernotas D., Ūselis D.** Lietuvos politinių partijų samprata apie socialinę apsaugą. Vilnius: Eugrimas, 2000
38. **Guogis A., Gudelis D.** Pilietinė visuomenė ir socialinė politika: Naujosios viešosios vadybos galimybės. Filosofija. Sociologija: mokslo darbų žurnalas, 2003, Nr. 3
39. **Guogis A., Liudvinovičienė A.** Lietuvos ir Švedijos socialinės politikos lyginamoji analizė. Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbų žurnalas, 2004, Nr. 8.
40. **Hill M.** Social Policy in the Modern World: a comparative text. Blackwell Publishing Ltd, 2006
41. **Holter G. Ø.** Ar vyrai sugebės?: vyrų ir lyčių lygybė: Šiaurės šalių patirtis. Vilnius: Apostrofa: Lygių galimybių plėtros centras. 2005
42. **ILO, Social Security Department** Social security for all: Investing in global social and economic development: a consultation. Geneva: International Labour Organization, 2006
43. **Yeates N.** Social security in a global context. Kn. The Handbook of Social Policy. Sage Publications, Inc., 2000
44. **Kanopienė V., Mikulionienė S.** Demografinio senėjimo problemos socialinėje Europos Sąjungos darbotvarkėje. Socialinis darbas: mokslo darbų žurnalas, 2006, Nr. 5(2)
45. **Kanopienė V. ir kiti** Gyventojų senėjimas ir jo iššūkiai sveikatos apsaugos sistemai, Gerontologija: mokslo darbų žurnala, 2006, Nr. 7(4)

46. **Lazutka R.** Socialinė apsauga. Kn. Žmogaus socialinė raida: vadovėlis aukštosioms mokykloms. Vilnius: Homo liber, 2001, 131-146p
47. **Lazutka R. ir kt.** Socialinė parama Lietuvoje: remiamųjų padėtis ir paramos rezultatai. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Vilnius: Socialinių tyrimų institutas, 2008
48. **Leontjeva K.** Daniškas pensijų sistemos modelis – alternatyva Lietuvai. Lietuvos laisvosios rinkos institutas [žiūrėta 2012-07-01]. Prieiga prie interneto: http://www.lrinka.lt/index.php/meniu/renginiai/diskusija_ar_igyvendinama_pertvarka_isspres_sodros_problemas/6317
49. **Lindblom E. Ch., Woodhouse J. E.** Politikos formavimo procesas. Vilnius: Algarvė 1999
50. **Mačiulytė J., Ragauskas P.** Lietuvos savivalda: savarankiškos savivaldos link? Pilietinės visuomenės institutas. Vilnius: Versus aureus, 2007
51. **Maniokas K.** Pasitenkinimas demokratija, gerovė ir viešojo politika: gerovės valstybės kūrimo perspektyvos Lietuvoje. Politologija: mokslo darbų žurnalas, 2005, Nr. 2 (38)
52. **Matakas J, Setkauskis P.** Valstybių transformacija globalizacijos eroje Kn. Viešojo administravimo efektyvumas: monografija. Kaunas: Technologija, 2004
53. **Matakas J, Steponienė V.** Valstybės ir valdžios funkcinės paskirties transformacijos. Kn. Modernus viešasis valdymas: kolektyvinė monografija. Kaunas: Vitae Litera, 2012
54. **Melianas A.** Socialinė partnerystė teikiant socialines paslaugas. Kn. Vietos savivalda ir socialinis darbas. Socialinio darbo administravimas. Vilnius: Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnyba, 2006
55. **Mikuliolienė S., Petkevičienė D.** Senatvės įvaizdžiai Lietuvos periodinėje spaudoje: tarp pagarbos ir baimės. Socialinis darbas: mokslo darbų žurnalas, 2006, Nr. 5(1)
56. **Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centras** Lietuvos nevyriausybinių organizacijų bendradarbiavimas su valstybės ir savivaldybių institucijomis bei įstaigomis: tyrimas. Vilnius, 2006
57. **Nordlund A.** Social Policy in harsh times. Social security development in Denmark, Finland, Norway and Sweden during the 1980s and 1990s. International Journal of Social Welfare, 2000, Nr. 9
58. **Ozawa N. M.** Social Security Kn. The Handbook of Social Policy. Sage Publications, Inc., 2000

- 59. Papirtis V. L.** Socialinio teisingumo įgyvendinimo problematika finansuojant socialinės saugos sistemą. Socialinių mokslų studijos: mokslo darbų žurnalas, 2010, Nr. 3(7)
- 60. Peters Guy. B.** Biurokratijos politika. Vilnius: Pradai, 2002
- 61. Pieters D.** Įvadas į pagrindinius socialinės apsaugos principus: vadovėlis. Vilnius: Eugrimas, 1998
- 62. Pivorienė J.** Nuo ankstyvosios filantropijos iki profesionalaus socialinio darbo Socialinis darbas: mokslo darbų žurnalas, 2004, Nr. 3(1)
- 63. Pivorienė J., Mikalauskaitė D.** Tarpukario Lietuvos socialinės apsaugos sistemos formavimosi prielaidos. Socialinis darbas: mokslo darbų žurnalas, 2005, Nr. 4(1)
- 64. Platz M., Brodhurst S.** Social Care and Social Exclusion in Denmark Kn. Social Care and Social Exclusion : a Comparative Study of Older People's Care in Europe. Palgrave Macmillian, 2001
- 65. Pollitt Ch., Bouckaert G.** Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė. Vilnius: Algarvė, 2003
- 66. Raipa A., Backūnaitė E.** Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai. Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbų žurnalas, 2004, Nr. 7
- 67. Raipa A.** Socialiniai pokyčiai ir modernus viešasis administravimas. Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos: mokslo darbų žurnalas, 2001. Nr. 2.
- 68. Raipa A.** Šiuolaikinio viešojo valdymo plėtros procesų strateginiai uždaviniai Kn. Modernus viešasis valdymas: kolektyvinė monografija. Kaunas: Vitae Litera, 2012
- 69. Raipa A.** Viešasis administravimas ir piliečių dalyvavimas demokratiname valdyme Kn. Viešojo administravimo efektyvumas: monografija. Kaunas: Technologija, 2004
- 70. Raipa A.** Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbų žurnalas, 2002, Nr. 1
- 71. Raipa A.** Viešojo valdymo evoliucija XX-XXI a. sandūroje: socialinė dimensija. Socialinis darbas: mokslo darbų žurnalas, 2011, Nr. 10(1)
- 72. Ramašauskas O.** Globalizacijos socialiniai artefaktai ir atskirčių mažinimo modernioje visuomenėje aspektai. Vadyba: mokslo darbų žurnalas, 2008, Nr. 2(13)
- 73. Ron A.** Should Health be Part of the Social Security System or a Separate Scheme? Kn. Recent Health Policy Inovations in Social Security. International Social Security Series, 2001, Vol 5
- 74. Saeednia Y.** The need to know and to understand in Maslow's basic needs hierarchy, 2009, Vol. 6(9)

75. **Schulte-Mimberg U. ir kt.** Socialinė apsauga: tikslas, reikšmė, įtaka ir organizacinė struktūra. Vokietijos draudimo teorijos ir praktikos bendrovė, 1999
76. **Skučienė D.** Individualizacijos plėtra socialinių rizikų draudimo srityje Filosofija. Sociologija: mokslo darbų žurnalas, 2006, Nr.2
77. **Smalskys V.** „Gerovės valstybės“ ir socialinės viešosios politikos krypčių teoriniai aspektai. Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbų žurnalas, 2005, Nr.11
78. **Smalskys V.** Viešojo administravimo modernizavimo priežastys ir tendencijos. Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos: mokslo darbų žurnalas, 2010, p. Nr. 1(17)
79. **Smalskys V., Skietrys E.** Viešojo valdymo modernizavimo aspektai ir įgyvendinimo problemos. Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbų žurnalas, Nr. 24
80. **Steger B. M.** Globalizacija: labai trumpas įvadas. Vilnius: Eugrimas, 2008
81. **Steponkienė J.** Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas. Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbų žurnalas, 2005, Nr. 13
82. **Strateginių studijų centras ir Pilietinės visuomenės institutas** Lietuvių tauta: būklė ir raidos perspektyvos. Vilnius: Versus aureus, 2007, Studijos 3.
83. **Tanzi V.** Globalization and the Future of Social Protection. International Monetary Fund, 2000
84. **Tarptautinio verslo ir ekonomikos tyrimų centras** Municipalinių obligacijų išleidimo Lietuvoje modelio kūrimas. Atviros Lietuvos fondo remiamas projektas 2004-2005
85. **Tartilas J.** Socialinės saugos pagrindai: vadovėlis. Vilnius: MRU, 2010
86. **Vabo M., Brodhurst S.** Social Care and Social Exclusion in Norway Kn. Social Care and Social Exclusion : a Comparative Study of Older People's Care in Europe. Palgrave Macmillian, 2001
87. **Vaidelytė E.** Socialinė politika ir filantropija Lietuvoje: teorinės interpretacijos ir empirinės įžvalgos. Viešoji politika ir administravimas: mokslo darbų žurnalas, 2007, Nr. 21
88. **Žalimienė L.** Socialinė politika ir pagyvenusių žmonių socialinė apsauga Kn. Socialinė gerontologija: ištakos ir perspektyvos: mokymo knyga. Kaunas: VDU leidykla, 2002
89. **Žalimienė L., Lazutka R.** Socialinės globos paslaugos Lietuvoje: nuo hierarchinio prie mišrios globos ekonomikos modelio. Ekonomikos teorija ir praktika: Pinigų studijos: mokslo darbų žurnalas, Nr. 2

90. **Žalimienė L., Rimšaitė E.** Nevyriausybių organizacijų metamorfozės – nuo labdaringos pagalbos vargšams XVIII amžiuje iki socialinių paslaugų rinkos dalyvio šiuolaikinėje visuomenėje. Socialinis darbas: mokslo darbų žurnalas, Nr. 6 (1)
91. **Židonis V.** Naujosios viešosios vadybos principų įgyvendinimo aspektai institucijų kaitos požiūriu. Viešojo politika ir administravimas: mokslo darbų žurnalas, 2006, Nr. 17
92. **Wise Recascino L.** Public Management Reform: Competing Drivers of Change. Public Administration Review, 2002, Vol. 62, No. 5

Interneto svetainių dokumentai:

1. Confidence of regional and local authorities: Public opinion in the European Union. Eurobarometer 73, 2010.11
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_vol1_en.pdf [žiūrėta 2012-09-09]
2. Crude rate of net migration plus adjustment (per 1000 inhabitants)
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tsdde230&language=en&toolbox=data> [žiūrėta 2012-10-12]
3. Demografija Higienos instituto Sveikatos informacijos centras
<http://www.hi.lt/> [žiūrėta 2012-08-29]
4. Expenditure on care for elderly (% of GDP)
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tsdde530&language=en&toolbox=data> [žiūrėta 2012-10-07]
5. Expenditure on Social protection (% of GDP)
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tps00098&language=en&toolbox=data> [žiūrėta 2012-08-29]
6. Gyventojai ir socialinė statistika. Lietuvos statistikos metraštis 2011
[http://www.stat.gov.lt/uploads/metraštis/1_LSM_2011_Lt.pdf?PHPSESSID=.](http://www.stat.gov.lt/uploads/metraštis/1_LSM_2011_Lt.pdf?PHPSESSID=) [žiūrėta 2012-08-29]
7. Informacija apie Lietuvos savivaldybes. Demografijos metraštis (2011 m.katalogas)
http://www.stat.gov.lt/lt/catalog/list/?cat_y=2&cat_id=3 [žiūrėta 2012-08-29]
8. Lietuvos darbo birža. Informacija apie veiklos kryptis
http://www.ldb.lt/Informacija/Veikla/Puslapiai/veiklos_kryptys.aspx [žiūrėta 2012-08-29]

9. Lietuvos gyventojai 2011 metais: 2011 m. gyventojų surašymo rezultatai. Lietuvos statistikos departamentas
http://www.stat.gov.lt/uploads/Lietuvos_gyventojai_2011.pdf [žiūrėta 2012-08-29]
10. Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos socialinis pranešimas 2010-2011 <http://www.socmin.lt/index.php?132610553> [žiūrėta 2012-07-01]
11. Material deprivation rate by age group % (65 years and over)
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tessi082&language=en&toolbox=data> [žiūrėta 2012-10-15]
12. Number of live births
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database [žiūrėta 2012-10-07]
13. Proportion of population aged 0-14 years (%)
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tps00010&language=en&toolbox=data> [žiūrėta 2012-10-07]
14. Proportion of population aged 65 and over (% of total population)
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tps00028&language=en&toolbox=data> [žiūrėta 2012-10-07]
15. Social Policy in Denmark. Ministry of Social Affairs and Integration
http://english.sm.dk/international/social_policy_in_denmark/Sider/Start.aspx [žiūrėta 2012-08-29]
16. Socialinės apsaugos koordinavimas Danijoje, Suomijoje, Norvegijoje ir Švedijoje
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=lt&catId=858> [žiūrėta 2012-08-29]
17. Socialinis draudimas Lietuvoje 1926-1940 metais. Sodra [žiūrėta 2012-08-29]
<http://www.sodra.lt/index.php?cid=2303>
18. Sveikatos priežiūra/Sveikatos paslaugos/Gyventojų sudėtis. Lietuvos statistikos departamentas <http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=1619> [žiūrėta 2012-08-29]
19. The Norwegian Social Insurance Scheme <http://www.nav.no/English> [žiūrėta 2012-08-29]
20. Total number of long-term immigrants into the reporting country during the reference year in Denmark, Finland, Sweden and Norway at 2010 and 2011
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database [žiūrėta 2012-10-07]
21. Total expenditure on administration costs: % of total expenditure on social protection

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tps00104&language=en&toolbox=data> [žiūrėta 2012-08-29]

22. Valstybinės socialinio draudimo fondo valdybos informacija apie įstaigos veiklą
<http://www.sodra.lt/index.php?cid=16545> [žiūrėta 2012-08-29]

Dokumentai ir Teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas „dėl vietos bendruomenių savivaldos 2012 metų programos patvirtinimo“//Valstybės žinios, 2012, Nr.12
2. Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymas//Valstybės žinios, 2006, Nr. 17-589
3. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas//Valstybės žinios, 2004, Nr. 171-6295
4. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas//Valstybės žinios, 1994, Nr. I-533
5. Socialinės paramos koncepcija//Valstybės žinios, 1944, Nr. 36-653
6. Valstybinio audito ataskaita viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymas 2008-2009m.//Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, Nr. VA-P-30-14-10

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe išanalizuota Skandinavijos šalių ir Lietuvos socialinės apsaugos pagrindinės charakteristikos, taip pat įvertinta socialinių paslaugų administravimo efektyvumas savivaldybėse, iškeltos pagrindinės socialinių paslaugų organizavimo ir teikimo problemos Lietuvos savivaldybėse ir pateikti pasiūlymai, kaip šias problemas spręsti. Pirmoje dalyje nagrinėjama socialinės apsaugos samprata ir jos svarba žmonėms, taip pat aptariamas Skandinavijos šalių ir Lietuvos socialinės apsaugos vystymosi istorinis kontekstas bei išskiriami šių šalių socialinės politikos įgyvendinimo modeliai. Antroje dalyje apibūdinama šių šalių socialinės apsaugos sistemos institucinė sąranga daugiausia dėmesio skiriant savivaldybėms ir jų funkcijoms socialinių paslaugų srityje. Siekiama nustatyti pagrindinius Lietuvos socialinių paslaugų administravimo neefektyvumo problemas ir priežastis bei įvertinti gerąją Skandinavijos šalių socialinių paslaugų tinklo kūrimo patirtį. Trečioje dalyje analizuojamos pokyčių, vykstant demografiniui procesui ir globalizacijai, tendencijos, aptariami Naujosios viešosios vadybos ir Naujojo viešojo valdymo principų taikymas socialinių paslaugų sektoriuje.

Pagrindiniai žodžiai: socialinės apsaugos politika, socialinės apsaugos sistema, socialinės paslaugos, naujoji viešoji vadyba

ANNOTATION

Buivickaitė V. Lithuanian and Scandinavian Social security: Social services administration and Perspectives / Master's Work. Supervisor assoc. prof. dr. A. Guogis. – Vilnius : Faculty of Politics and Management, Mykolas Romeris University, 2012. – 73 psl.

Master's thesis reveals the main characteristics of social security in Lithuania and Scandinavia, as well as assessment of administration efficiency of social services in municipalities. Also it reveals the main problems of organization and delivery of social services and provides suggestions on how to solve these problems. The concept of social security and its relevance for human was defined in the first section. Scandinavian and Lithuanian institutional framework of the national social security systems, focusing on municipalities and their functions in the field of social services was described in the second section. The impact of demographic process and globalization, as well of New Public Management to the social security system was discussed in the third section.

Key words: social policy, social protection, social services, New Public Management

SANTRAUKA

Lietuvai, integruojantis į Europos Sąjungą, socialinės apsaugos raida tampa vienu iš reikšmingiausių procesų, užtikrinančių mūsų šalyje socialinį saugumą bei stabilumą. Mūsų šalis, palyginti su Vakarų valstybėmis dar neseniai pradėjo formuoti savo socialinės apsaugos sistemą, todėl iškyla poreikis analizuoti Skandinavijos ir kitų išsivysčiusių šalių socialinės apsaugos įgyvendinimą.

Darbo tikslas nustatyti Skandinavijos šalių socialinės apsaugos modelio pritaikymo galimybę Lietuvos socialinės apsaugos sistemai

Darbo uždaviniai:

1. Išnagrinėti ir nustatyti Lietuvos ir Skandinavijos šalių socialinės apsaugos istorinę raidą ir ją įtakojušius veiksnius
2. Išanalizuoti ir įvertinti socialinių paslaugų administravimo ypatumus Lietuvoje ir Skandinavijos šalyse
3. Identifikuoti naujosios viešosios vadybos taikymo apraiškas Lietuvos ir Skandinavijos šalių socialinės apsaugos sistemoms, veikiant globalizacijos ir demografinio senėjimo procesui

Magistro keliama **hipotezė** – esant dideliems socialiniams ir ekonominiams skirtumams, Lietuvoje neįmanomas Skandinavijos šalių socialinės apsaugos modelio pritaikymas socialinės apsaugos sistemai.

Darbo metu nustatyta, kad Lietuvoje socialiniai apsaugai skiriama nepakankamai dėmesio ir ji negali prilygti Skandinavijos šalių socialinės apsaugos sistemai. Dėl skirtingo socialinės apsaugos išsivystymo lygio Lietuvoje tik iš dalies įmanomas Skandinavijos šalių socialinės apsaugos modelio pritaikymas.

SUMMARY

Buivickaitė V. Lithuanian and Scandinavian Social security: Social services administration and Perspectives / Master's Work. Supervisor assoc. prof. dr. A. Guogis. – Vilnius : Faculty of Politics and Management, Mykolas Romeris University, 2012. – 73 psl.

The development of social security in Lithuania is becoming one of the most important processes to ensure our national security and social stability. Our country, comparing with the Western countries, have recently started to develop its own social security system, so there is a need to analyze implementation of social security of Scandinavian and other developed countries.

The aim of the research paper is to determine the possibility to apply Scandinavian model of social security in Lithuanian social security system.

The main objectives are as follows:

1. To identify factors that influenced Lithuanian and Scandinavian historical development of social security
2. To highlight and evaluate the main features of social services administration in Lithuania and Scandinavia
3. To identify the manifestations of New Public Management in Lithuanian and Scandinavian social security systems under the influence of globalization and demographic aging process.

Master's hypothesis – Scandinavian social security model can not be applied in Lithuania because of significant socio-economic differences.

During the research it has been found out that social security has been given not enough attention in Lithuania, and it can not match social security of Scandinavian. Due to the different of levels of development of social security in Lithuania only partly available to adapt Scandinavian model of social security.