

SOCIALINIŲ PASLAUGŲ ADMINISTRAVIMO TOBULINIMAS LIETUVOS SAVIVALDYBĖSE: VILNIAUS IR VARĖNOS RAJONŲ ATVEJŲ TYRIMAI

Doc. dr. Audrius Bitinas

Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas, Darbo teisės ir socialinės saugos katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas (8 686) 20 402
Elektroninis paštas audriusb@mruni.eu

Doc. dr. Arvydas Guogis

Mykolo Romerio universitetas, Viešojo administravimo fakultetas, Viešojo administravimo katedra
Valakupių g. 5, LT-08303 Vilnius
Telefonas (8 5) 274 0634
Elektroninis paštas a.guogis@gmail.com

Liudmila Migun

Mykolo Romerio universitetas, Viešojo administravimo fakultetas, Viešojo administravimo katedra
Valakupių g. 5, LT-08303 Vilnius
Telefonas (8 5) 274 0634
Elektroninis paštas liudmila.migun@gmail.com

Greta Važgytė

Mykolo Romerio universitetas, Viešojo administravimo fakultetas, Viešojo administravimo katedra
Valakupių g. 5, LT-08303 Vilnius
Telefonas (8 5) 274 0634
Elektroninis paštas greta.vazgyte@gmail.com

*Pateikta 2009 m. spalio 1 d.
Parengta spausdinti 2010 m. balandžio 9 d.*

Santrauka

Straipsnyje apžvelgiama socialinių paslaugų samprata ir jų teikimo ypatumai; aptariamos socialinių paslaugų administravimo prielaidos ir problemos, analizuojami efektyvumo vertinimo kriterijai.

Straipsnyje nagrinėjamas socialinių paslaugų poreikis Lietuvos savivaldybėse, analizuojamos naujos socialinių paslaugų formos ir kita. Apibendrinant teorines išvadas, remiamasi Lietuvos Respublikos norminių teisės aktų nuostatomis, Vilniaus ir Varėnos rajonų savivaldybių sociologinių apklausų rezultatais.

Šiame straipsnyje taip pat analizuojama, kaip veikia socialinių paslaugų teikėjai nagrinėjamose savivaldybėse, atliktas tyrimas, kaip vietos bendruomenė įtraukiama į socialinių paslaugų planavimo procesą, su kokiomis materialinėmis ir technologinėmis problemomis susiduria socialinių paslaugų organizatoriai.

Pagrindinės sąvokos: socialinės paslaugos, administravimas, efektyvumas.

Įžanga

Socialinių paslaugų organizavimo bei teikimo tema tapo aktuali po Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo ir išliko svarbi iki šių dienų. Socialinės paslaugos yra integrali valstybės gerovės dalis, padedanti visuomenei spręsti iškylandčias socialines problemas. Sparčiai kintanti visuomenės socialinė ir

ekonominė aplinka, globalizacija, viešojo sektoriaus išlaidų mažinimas, ekonominiai pokyčiai skatina ieškoti optimalių bei efektyvių socialinių paslaugų administravimo būdų.

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymu socialinės paslaugos yra teikiamos visų savivaldybių teritorijose. Organizuojant socialinių paslaugų teikimą, savivaldybės siekia sistemingai dirbti taikant naujas technologijas, racionaliai skirstant išteklius, motyvuojant darbuotojus, bendradarbiaujant su viešosiomis įstaigomis ir privačiomis struktūromis. Tačiau, mūsų nuomone, socialinės paslaugos Lietuvos savivaldybėse turi būti toliau plėtojamoms ir kiekybiniu, ir kokybiniu požiūriu. Taip pat planuojant socialines paslaugas, turi būti išanalizuoti bendruomenės poreikiai ir nustatomos socialinių paslaugų prioritetinės sritys. Neefektyviai administruojant socialines paslaugas gali sulėtėti jų plėtros procesas ir nespėti atitikti šių dienų poreikių bei tendencijų. Socialinių paslaugų poreikis Lietuvos savivaldybėse didėja, todėl būtina ieškoti efektyvių būdų socialinių paslaugų administravimui tobulinti. Socialinių paslaugų teikimas yra vienas iš svarbiausių kovos su socialine atskirtimi būdų. Ypač aktualios moderniam pasauliui tinkančios naujos socialinių paslaugų formos: paslaugos namuose, dienos centrų paslaugos ir kitos. Pažymėtina, kad straipsnyje pasirinkta schema – socialinių paslaugų tobulinimas Lietuvos savivaldybėse, konkrečiai nagrinėjant Vilniaus ir Varėnos atvejus – novatoriška Lietuvos moksle.

Straipsnio tikslas – remiantis socialinio administravimo teoriniais aspektais, problematika bei tendencijomis aptarti socialinių paslaugų administravimo efektyvumo tobulinimo kryptis, įvertinant straipsnio objekto – sociologinio tyrimo Vilniaus ir Varėnos rajonų savivaldybėse rezultatus.

Šiame straipsnyje taikomi mokslinės literatūros bei teisės aktų analizės ir apibendrinimo metodai. Gauti rezultatai grupuojami bei atliekamos jų lyginamoji ir loginė analizės. Empiriniai duomenys buvo surinkti 2008 m. rugsėjo – spalio mėnesiais atlikus du sociologinius tyrimus: ekspertų apklausą raštu Vilniuje (N=22) ir kompleksinę respondentų (paslaugų organizatorių, teikėjų ir gavėjų) apklausą raštu Varėnos rajone (N=101).

1. Socialinių paslaugų samprata ir administravimo prielaidos

Socialinės paslaugos yra viena iš sudėtinių socialinės apsaugos sistemos dalių. Socialinės paramos tikslas yra padėti žmonėms, neturintiems finansinių resursų (arba jų turintiems nepakankamai). Socialinės paramos išmokos skirtos užtikrinti asmens minimalų pragyvenimo standartą ir yra finansuojamos iš valstybės biudžeto (mokesčiais). Lietuvos socialinės paramos sistemą sudaro pinigine socialinė parama ir socialinės paslaugos. Dalis piniginės socialinės paramos teikiama įvertinant gavėjų pajamas, kita dalis – tam tikroms gyventojų kategorijoms nepatikrinus jų pajamų (Guogis, Bernotas, Ūselis, 2000). Pagrindinis socialinių paslaugų tikslas – gražinti žmogaus gebėjimą pasirūpinti savimi ir integruotis visuomenėje, kai pats žmogus nepajėgia to padaryti. Socialinės paslaugos skirtos įvairaus amžiaus bei įvairių socialinių grupių žmonėms ir yra teikiamos senatvės, neįgalumo, ligos, bedarbystės ir kitais atvejais.

Remiantis Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymu pagrindiniai socialinių paslaugų teikimo organizatoriai yra miestų ir rajonų savivaldybės. Jos atsako už socialinių paslaugų teikimą savo teritorijoje gyvenančioms įvairioms socialinėms grupėms. Savivaldybių kompetencijai yra priskirta formuoti socialinių paslaugų teikimo strategiją, rengti ir įgyvendinti socialinių paslaugų teikimo planus bei programas, taip pat teikti socialines paslaugas savo teritorijos gyventojams. L. Žalimienė pateikia tokių socialinių paslaugų apibrėžimą: socialinės paslaugos – tai valstybės subsidijuojamos paslaugos; klientas už jas moka ne rinkos kainomis arba visai nemoka (Žalimienė, 2003). A. Guogis teigia, kad socialinės paslaugos – tai pagrindinių valstybės socialinio pobūdžio programų (socialinės apsaugos, mokymo bei užimtumo) vykdymo būdas bei socialinės apsaugos tarnybų teikiamos ne medicinos srities paslaugos (Guogis, 2000).

Atlikus literatūros šaltinių analizę socialinės paslaugos traktuojamos kaip viena iš socialinės saugos rūšių – nepiniginių išmokų – porūšis, t. y. socialinės paslaugos – tai visa pagalba teikiama ne pinigais.

Organizuodama socialines paslaugas, savivaldybė bendradarbiauja su kitomis socialines paslaugas administruojančiomis institucijomis, nevyriausybinėmis organizacijomis, religinėmis bendruomenėmis, fiziniais bei juridiniais asmenimis. Savivaldybių veikla turi būti administruojama taip, kad būtų taikomos naujausios, pažangiausios valdymo formos, užtikrinama reikalinga bei kokybiška personalo struktūra, pakankama darbuotojų kvalifikacija, darbo krūvis ir galiausiai, kad maksimaliai būtų įgyvendinti institucijos tikslai bei plėtros strategija.

Lietuvoje vykdoma viešojo administravimo reforma palietė ir socialinių paslaugų sistemą. Šiuo metu plėtotinos šios pagrindinės socialinių paslaugų administravimo doktrinos: administratorių, atsakingų už nustatomus rezultatus, palaikymas; klientų patenkinimo akcentavimas; bendruomenės įtraukimas priimti

savivaldybių sprendimus ir kitos. Dabartinės viešojo administravimo tendencijos rodo, kad gerai valdomos socialinės paslaugos tada, kai plačiau dalyvauja piliečiai, kai vyrauja subsidiarumas, skaidrumas, atsiskaitomumas, nešališkumas, prieinamumas, bendradarbiavimas bei efektyvumas.

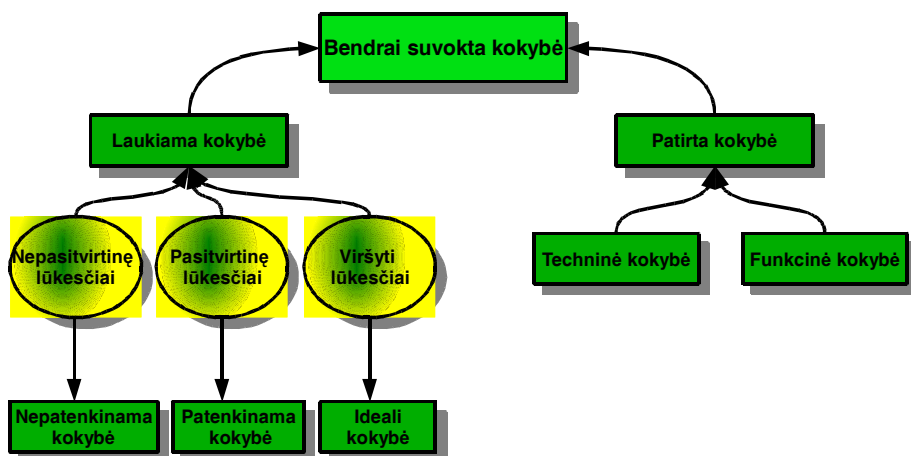
Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarime Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos patvirtinimo“ numatyta, kad viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos tikslas – sukurti skaidrią, gerai veikiančią, į rezultatus ir tinkamą asmenų aptarnavimą orientuotą viešojo administravimo sistemą, pagrįstą informacinėmis technologijomis, tobulinti viešojo administravimo institucijų teikiamų paslaugų prieinamumą, kokybę, didinti skaidrumą ir trumpinti trukmę, plačiau naudojantis patikimų informacinių technologijų galimybėmis. Strategijoje numatyta, kad ypač daug dėmesio bus skiriama geresniam valdymui, taip pat ir žmogiškųjų išteklių, naujovėms, teikiant viešąsias paslaugas, elektroninei valdžiai. Strateginiam tikslui pasiekti iškelti tokie tikslai: tobulinti viešojo administravimo sistemą, valdymo institucijų sistemos sandarą ir modernizuoti jų vidines struktūras, tobulinti į rezultatus orientuotą valdymą, supaprastinti sprendimų priėmimo procedūras, gerinti teikiamų viešųjų paslaugų kokybę, sudaryti sąlygas, kad kuo daugiau visuomenės narių galėtų pasinaudoti informacinių technologijų teikiamomis galimybėmis, didinti viešojo administravimo sprendimų priėmimo efektyvumą bei skaidrumą.

Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje numatyta, kad 2010 m. Lietuvos viešojo administravimo sistema turi atitikti Europos šalių viešojo administravimo patikimumo lygį. Šioje strategijoje numatyta, kad viešojo administravimo prioritetinės kryptys yra įgyvendinti elektroninę valdžią, modernizuoti vyriausybės ir vyriausybės įstaigų veiklą, optimizuoti centrinės, regioninės ir vietinės valdžių funkcijas bei tobulinti valdymą, plėtoti savivaldą ir ugdyti valstybės tarnybos administracinius gebėjimus. Socialinės apsaugos srityje numatoma didinti užimtumo gebėjimus, tobulinti gebėjimus prisitaikyti prie pokyčių, užtikrinti ir vykdyti mokesčių bei įmokų surinkimo, taupaus bei rezultatyvaus lėšų panaudojimo priemonės, rengti vidutinės trukmės ir ilgalaikes socialinio draudimo, taip pat konsoliduoto socialinės apsaugos biudžeto prognozes.

Taigi apibendrinant galima pažymėti, kad norminiuose teisės aktuose, susijusiuose su socialinės apsaugos srities tobulinimu, siekiama, kad būtina tobulinti valstybinio socialinio draudimo sistemą, modernizuoti pensijų sistemą, pasiekti didesnio jos skaidrumo, išmokų pagrįstumo ir finansinio stabilumo bei modernizuoti socialinių paslaugų teikimo sistemą ir tobulinti jų finansavimo mechanizmą.

2. Kokybės ir efektyvumo vertinimo kriterijai bei jų aptarimas

Atsižvelgiant į tai, kaip paslaugų kokybę vertina jų gavėjai remiamasi ir Ch. Gronrooso bendrai suvoktos kokybės modeliu, kuriuo vertinama technologijos ir subjektyvioji/funkcinė kokybės (Bagdonienė, Hopenienė, 2004). L. Žalimienės nuomone (Žalimienė, 2003), technologijos kokybė nusako, koks personalas teikia socialines paslaugas, kokiomis sąlygomis, kokia naudojama technika, kokie taikomi metodai. O subjektyvioji kokybė išreiškia, kaip tą paslaugą vertina pats klientas. Šiuo modeliu atskleidžiama, kad vartotojas vertina ne tik galutinį paslaugos rezultatą, t. y. pačią paslaugą, bet ir visą jos teikimo procesą, t. y. kaip ji buvo teikiama. Visa tai sudaro kokybinį elementą. Taigi šiame modelyje svarbi kokybė, kai neįgyvendinti lūkesčiai rodo nepatenkinamą kokybę, įgyvendinti – patenkinamą arba vidutinę kokybę, viršyti lūkesčiai – idealią kokybę (1 pav.).



1 pav. Bendrai suvoktos paslaugų kokybės modelis (Žalimienė, 2003).

Viešojo sektoriaus efektyvumas – tai kompleksinė problema, kuriai teikiant socialines paslaugas būtini kompleksiški sprendimai. Socialinių paslaugų administravimo efektyvumas labai priklauso nuo konkrečioje valstybėje susiformavusių valdymo bei administravimo tradicijų ir esamos teisės sistemos.

Norėdami nustatyti, ar socialinės paslaugos savivaldybėje administravimas yra efektyvus, kai kurie autoriai jį vertina pagal tokius kriterijus (Petrauskienė, 2005):

- a) *Darbuotojų profesionalizacija*. Socialinių paslaugų kokybė labai priklauso nuo paslaugas teikiančių darbuotojų profesinio pasirengimo ir kompetencijos. Tam, kad profesinė veikla tobulėtų, reikia nuolat tobulinti specialistų kvalifikaciją, plėsti teorines žinias bei lavinti praktinius įgūdžius.
- b) *Vietos bendruomenės aktyvinimas*. Teikiant socialines paslaugas būtina aktyvinti vietos bendruomenes, stengiantis jas įtraukti į socialinių paslaugų teikimą. Savivaldybių gyventojai turėtų ne tik naudotis paslauga, bet ir dalyvauti ją kuriant.
- c) *Tarpinstitucinis bendradarbiavimas*. Būtinasis bendradarbiavimas tarp atskirų institucijų (policijos, sveikatos priežiūros įstaigų, mokyklų, seniūnijų, Vaiko teisių apsaugos tarnybos ir kitų įstaigų). Galėtų būti rengiami pasitarimai, susirinkimai siekiant išsiaiškinti, kokia institucija teikia vieną arba kitą paslaugą.
- d) *Konkurencingumo skatinimas*. Turi būti sukurtos sąlygos, kad teikti socialines paslaugas būtų įtrauktas nevyriausybinis ir privatus sektorius. Savivaldybės turėtų numatyti lėšas nevyriausybinių ir privataus sektoriaus teikiamoms paslaugoms pirkti ir kuo daugiau socialinių paslaugų teikimo funkcijų perduoti nevyriausybinėms organizacijoms.
- e) *Gerosios patirties siekimas*. Institucinis vaidmuo turėtų būti papildytas naujomis funkcijomis skleidžiant informaciją apie pažangią kitų valstybių, savivaldybių praktiką. Labai svarbu analizuoti bei praktikoje taikyti kitų institucijų gerą patirtį. Taip pat svarbu skatinti institucijos specialistus dalytis su kolegomis geriausiais darbo rezultatais ir patirtimi.
- f) *Racionalus išteklių paskirstymas*. Reikia efektyviai skirstyti ir naudotis savivaldybių turimais materialiaisiais ir žmogiškaisiais išteklių – peržiūrėti darbuotojų atliekamas funkcijas, darbo krūvius, naujų pareigybių įvedimą. Savivaldybių išteklių turi būti paskirstomi racionaliai, atsižvelgiant į konkrečios savivaldybės stipriausias ir silpniausias puses, tobulėjimo perspektyvas.

Kituose šaltiniuose galima rasti kitokią administravimo efektyvumo vertinimo klasifikaciją, apimančią (Česaitė E, 2005): strateginį planavimą, racionalų išteklių naudojimą, tarnautojų profesionalizaciją, etines normas ir vertybes, organizacijos pokyčių valdymą, tarpinstitucinį bendradarbiavimą, informacines technologijas.

Autorių nuomone, socialinių paslaugų administravimas Lietuvos savivaldybėse dabartiniu metu galėtų būti vertinamas pagal tokius svarbiausius kriterijus: darbuotojų profesionalizacija; gerosios patirties siekimas; racionalus išteklių paskirstymas; informacinių technologijų taikymas ir etinių normų bei vertybių taikymas.

Remiantis minėtų autorių kriterijais ir įvertinus jų poziciją, susijusią su socialinių paslaugų administravimo savivaldybėse efektyvumu, buvo atlikta kiekybinė socialinių paslaugų administravimo Vilniaus ir Varėnos rajonų savivaldybėse analizė. Galima pažymėti tą faktą, kad ir Vilniaus, ir Varėnos rajonai pagal daugelį rodiklių (BVP lygį, užimtumo struktūrą, socialinių paslaugų poreikį ir kitus) nėra tipiški Lietuvos rajonai. Tačiau socialinių paslaugų srities socialinės atskirties ir kovos su ja aspektai šiuose rajonuose yra ne mažiau aktualūs negu kitur. Kai kuriais požiūriais, kaip pavyzdžiui, gyventojų socialinės nelygybės požiūriu šie rajonai yra labiau išsiskiriantys negu kiti.

3. Socialinių paslaugų Vilniaus rajone administravimo kiekybinė analizė

Anketinės apklausos tikslas – nustatyti ir įvertinti veiksnius, lemiančius socialinių paslaugų administravimo Vilniaus rajono savivaldybėje efektyvumą. Tyrimo atlikimo vieta – Vilniaus rajono savivaldybės administracijos socialinės rūpybos skyrius, Vilniaus rajono seniūnijos. Atliekant tyrimą buvo atsižvelgiama į tiriamųjų savanorišką sutikimą dalyvauti apklausoje. Anketinėje apklausoje dalyvavo Vilniaus rajono savivaldybės administracijos Socialinės rūpybos skyriaus ir Vilniaus rajono seniūnijų darbuotojai, tiesiogiai susiję su socialinių paslaugų planavimu, organizavimu ir teikimu. Iš viso buvo apklausti 22 asmenys, iš kurių 8 yra Socialinės rūpybos skyriaus specialistai ir 14 respondentų – seniūnijų specialistai.

Respondentų teigimu, svarbiausi socialinių paslaugų teikimo principai yra bendradarbiavimas ir prieinamumas (minėjo kas ketvirtas, kas penktas ekspertas) bei pokyčių žmoguje skatinimas (minėjo 10 ekspertų). Respondentų atsiskaitomumo už savo darbo rezultatus lygis yra aukštas. Beveik visi

respondentai rengia ir analizuoja savo veiklos ataskaitas. Kokybiškiau organizuoti savo darbą darbuotojai vis dar stokoja gilesnių teisės, psichologijos ir ekonomikos žinių.

Nors socialinių paslaugų sferoje Vilniaus rajone dirba išsilavinę ir išmanantys socialinio darbo praktiką specialistai, tačiau vertindami savo kolegų veiklą ir darbo rezultatus apklaustieji respondentai buvo gana kategoriški. Tyrimo duomenys rodo, kad neatsirado ekspertų, kurie užtikrintai socialinių darbuotojų veiklos rezultatus įvertintų kaip labai teigiamus arba labai neigiamus. Keturi iš penkių ekspertų mano, kad socialiniai darbuotojai dirba gerai, ir tik kas penktas pripažįsta, kad – vidutiniškai.

Apibendrinus ekspertų galimybes tarpusavyje dalytis gerąja darbo patirtimi nustatyta, kad daugiausia patirties ekspertai turi įvertindami klientų poreikius, tvarkydami klientų duomenis ir dokumentus, gerindami klientų aptarnavimo kokybę (apie du trečdaliai apklaustųjų). Tuo tarpu labai maža dalis ekspertų gali pasidalyti patirtimi kaip rengti projektus ieškant papildomų finansavimo šaltinių (vienas asmuo), kaip organizuoti klientų apklausas dėl suteiktų paslaugų kokybės (du asmenys) bei kaip organizuoti socialinių paslaugų gavėjų paiešką (3 asmenys). Šiuos rezultatus būtų galima vertinti kaip patirties neturėjimą arba nepakankamai gerą savo veiklos vertinimą.

Priežastys, dėl kurių rajono gyventojai kreipiasi pagalbos į Socialinės rūpybos skyrių ir vietos seniūnijas, yra gana įvairios, priklausančios nuo konkretaus žmogaus socialinių poreikių bei paramos būtinybės. Tačiau tyrimo duomenys leidžia teigti, kad tarp vietos bendruomenės yra populiariausios bendrosios socialinės paslaugos, kurios yra teikiamos visose seniūnijose, t. y. pašalpų skyrimas, informavimas ir konsultavimas, globos bei rūpybos nustatymas, pagalbos namuose organizavimas.

Beveik tolygiai pasiskirstė ekspertų nuomonės apie vietos bendruomenės įtraukimą į socialinių paslaugų procesą. Beveik pusė apklaustųjų teigia, kad vietos bendruomenė neįtraukiama į socialinių paslaugų planavimo procesą, trečdalis mano priešingai, o kas ketvirtas tiriamųjų į pateiktą klausimą atsakyti negalėjo. Tokie duomenys leidžia daryti išvadą, kad vietos bendruomenėms skiriamas nepakankamas dėmesys ir socialinės paslaugos teikiamos gerai nežinant bendruomenės poreikių.

Organizuodami savo veiklą, savivaldybės ir seniūnijų specialistai aktyviai bendradarbiauja su sveikatos priežiūros specialistais, policijos pareigūnais, teisininkais, švietimo bei kitomis socialinėmis įstaigomis, Vaiko teisių apsaugos tarnyba, Darbo birža, Vilniaus miesto paramos centru. Tačiau nepakankamai bendradarbiaujama su religinėmis bendruomenėmis, nevyriausybinėmis organizacijomis ir savanoriais.

Tiriant socialinių paslaugų teikimo sritis, kurias Socialinės rūpybos skyrius ir rajono seniūnijos norėtų patobulinti pasinaudodamos kitų socialinių institucijų gerąja patirtimi, nustatyta, kad labiausiai ekspertai norėtų pasimokyti, kaip tobulinti bendruomenės įtraukimą teikti socialines paslaugas, kaip rengti projektus, ieškant papildomų finansavimo šaltinių, kaip efektyviau bendradarbiauti su nevyriausybinėmis organizacijomis ir privačiais rėmėjais.

Tyrimu nustatyta, kad paskirstant institucijų išteklius ir organizuojant savo darbą specialistams dažnai stinga lėšų, trūksta patalpų, tarnybinio transporto, dideli jų darbo krūviai bei akivaizdūs praktiniai sunkumai įgyvendinant naujus teisės aktus.

Socialinių paslaugų sistemai tobulinti ekspertai teikia nemažai vertingų pasiūlymų, tarp kurių – įkurti Socialinių paslaugų centrą, sujungiant socialines paslaugas „po vienu stogu“. Taip sumažėtų administravimo sąnaudos ir paslaugos taptų labiau prieinamos klientams.

4. Socialinių paslaugų tobulinimo problemos Varėnos rajone

Vykstant visuomenės senėjimo procesui socialinės paslaugos vyresnio amžiaus žmonėms tampa vis svarbesne socialinės paramos dalimi. Vyresnio amžiaus žmonių skaičiaus, atsižvelgiant į bendrą gyventojų skaičių, didėjimo tendencijos rodo, kad ateityje didelę visuomenės dalį sudarys vyresnio amžiaus žmonės. Remiantis Europos statistikos biuro (*Eurostat*) duomenimis nuo 2004 iki 2050 m. vyresnio amžiaus žmonių Lietuvoje skaičius padidės nuo 15 iki 26,7 procentų. Todėl vyresnio amžiaus žmonių gyvenime vis svarbesnė tampa formali pagalba bei socialinės paslaugos, o akivaizdžiai sumažėjus tokių žmonių savarankiškumui didėja ir stacionarios globos poreikis. Regionuose nevykdomi socialinių paslaugų gavėjų, gyvenančių senelių globos namuose, pasitenkinimo gaunamomis paslaugomis tyrimai, netiriami personalo ir gyventojų tarpusavio santykiai. Taigi labai svarbu organizuoti ir teikti kokybiškas, atitinkančias klientų lūkesčius bei socialinių paslaugų standartus, paslaugas.

Šios problemos mastui išanalizuoti tyrimo metu buvo siekiama įvertinti socialinių paslaugų vyresnio amžiaus žmonėms teikimo efektyvumą ir kokybę Varėnos rajono savivaldybėje bei globos įstaigose. Šiame tyrime socialinių paslaugų kokybė buvo vertinama trimis lygmenimis: organizaciniu (savivaldybės), paslaugų teikimo institucijų (senelių globos namų) ir paslaugų gavėjų (globos namų gyventojų). Organizaciniu lygmeniu buvo tiriamos tobulintinos socialinių paslaugų teikimo organizavimo, naujovių diegimo sritys, bendradarbiavimo su socialiniais partneriais intensyvumas, klientų informavi-

mo apie socialines paslaugas būdai. Taip pat apžvelgiamos savivaldybės teritorijoje suteiktų socialinių paslaugų metinės ataskaitos (Varėnos rajono savivaldybės teritorijoje 2006 ir 2007 m. suteiktų socialinių paslaugų metinės ataskaitos (SOC-1).

Socialinių paslaugų įstaigos lygmuo taip pat svarbus vertinant paslaugų kokybę, kadangi vertinama įstaigos veikla, kuri tiesiogiai paliečia socialinių paslaugų gavėją ir turi įtakos paslaugų kokybei. Paslaugų gavėjų lygmuo yra pats svarbiausias, nes tik vartotojai viską patiria ir todėl gali įvertinti galutinį rezultatą – atskleisti, ar tos paslaugos jiems tinkamos, tenkina jų poreikius, ar ne. Paslaugų teikimo institucijų bei gavėjų lygmenimis paslaugų kokybė vertinama taikant autorių A. Parasuramano, L. Berry ir V. Zeithamlo *Servqual* metodikos vertinimo kriterijus (Bagdonienė, Hopenienė, 2004), nurodant kiekvieno kriterijaus vertinimo objektus. Kai kurie šių lygmenų vertinimo kriterijai kartojasi (2 pav. ir 3 pav.). Metodikos pagrindą sudarantys kriterijai apima įvairias paslaugų savybes, atskleidžiami paslaugų trūkumai ir pranašumai.

<i>Vertinimo kriterijai</i>	<i>Vertinimo objektai</i>
Kompetentingumas	Darbuotojų žinios ir įgūdžiai; Darbuotojų kvalifikacija
Prieinamumas	Informavimas apie teikiamas paslaugas; Paslaugų teikimo erdvė; Paslaugų asortimentas; Įstaigos artumas
Pasitikėjimas ir vartotojo pažinimas	Vartotojų poreikių analizė; Vartotojų poreikių tenkinimas; Individualus požiūris į kiekvieną vartotoją

2 pav. Socialinių paslaugų kokybės vertinimas paslaugas teikiančių organizacijų lygmeniu (Bagdonienė, Hopenienė, 2004)

<i>Vertinimo kriterijai</i>	<i>Vertinimo objektai</i>
Patikimumas	Paslaugos suteikimas be atsisakymų; Duotų pažadų ištesėjimas
Reagavimas	Paslaugos suteikimas laiku; Pasirengimas aptarnauti vartotoją
Kompetentingumas	Darbuotojų žinios ir įgūdžiai; Darbuotojų skaičius; Paslaugų teikimo principų laikymasis
Prieinamumas	Paslaugų asortimentas; Paslaugos teikimo erdvė; Paslaugų kaina; Paslaugos teikimo laikas; Lygių galimybių užtikrinimas; Informavimas apie teikiamas paslaugas; Įstaigos artumas
Paslaugumas	Mandagus ir pagarbus darbuotojų elgesys
Komunikabilumas	Bendravimas vartotojui suprantama kalba; Asmens išklausymas, norų supratimas
Saugumas	Informacijos konfidencialumas; Asmeninis saugumas
Pasitikėjimas ir vartotojo pažinimas	Vartotojo poreikių analizė; Vartotojų poreikių tenkinimas; Atsižvelgimas į klientų reikalavimus; Individualus požiūris į kiekvieną vartotoją

3 pav. Socialinių paslaugų kokybės vertinimas paslaugų gavėjų lygmeniu (Bagdonienė, Hopenienė, 2004)

Vyresnio amžiaus žmonėms teikiamų socialinių paslaugų kokybei vertinti buvo pasirinkti šie normų vertinimo kriterijai: gyventojų galimybės rinktis paslaugas pagal savo poreikius, reikalingų paslaugų gavimas, informacijos apie pasirinkimo galimybes pakankamumas, personalo požiūris į gyventojų galimybes rinktis gyvenimo būdą, laisvalaikį, galimybės pasirinkti kasdienio gyvenimo režimą, maitinimo laiko suderinimas, nuomonė dėl kaimyno pasirinkimo, aplinkos pritaikymas turintiems specialiujų poreikių, kompensacinė technika pagal poreikius, gyventojų įtraukimas į visuomeninį gyvenimą, savarankiškumo ugdymas, personalo ir gyventojų skaičius.

Paslaugų kokybė šiame tyrime vertinama keletu aspektų. Tiriama struktūrinė kokybė – ar paslauga atitinka nustatytus standartus, pavyzdžiui, vieta, priemonės, personalas. Taip pat tiriama ir proceso kokybė – paslaugų teikimo būdai ir apimtis, ar paslauga atitinka vartotojų reikalavimus bei rezultato kokybė – ar paslaugos tenkina vartotojų poreikius, pranoksta jų lūkesčius (Žalimienė, 2003).

Atliktasis socialinių paslaugų seniems žmonėms teikimo vertinimas yra artimas vartotojo poreikiais ir lūkesčiais bei gamybos praktika pagrįstoms koncepcijoms (Pociūtė, Janušauskienė, Vitkauskas, 2005). Pirmoji koncepcija teigia, jog kokybiška paslauga yra ta, kuri atitinka kliento reikalavimus. Tai pats svarbiausias požiūris į kokybę, nes ją vertina individai, kurie naudojami ta paslauga. Tad buvo vertinamas klientų pasitenkinimas gaunamomis paslaugomis. Remiantis antrąja koncepcija stengiamasi teikti paslaugas, atitinkančias nustatytus reikalavimus (socialinės globos normas, tam tikrus kriterijus). Tad siekiama įvertinti ir „didžiąją“ (orientuotą į vartotojų poreikių tenkinimą), ir „mažąją“ (paslaugos vertinamos pagal tam tikrus kriterijus) kokybes. Atlikus Varėnos rajone teikiamų socialinių paslaugų seniems žmonėms vertinimą paaiškėjo, kad dabartinė Varėnos rajono socialinių paslaugų teikimo sistema turi būti tobulinama.

Tyrimo metu buvo apklaustas 101 respondentas: savivaldybės Socialinės paramos skyriaus darbuotojai, senelių globos namų darbuotojai bei gyventojai. Visuose lygmenyse ištirtas problemas galime traktuoti kaip tobulintinas sritis.

Remiantis tyrimo rezultatais, *organizaciniu lygmeniu* nustatytos tokios pagrindinės problemos:

- Retai vertinama socialinių paslaugų kokybė (61,9 proc. apklaustųjų „visiškai sutinka“, jog reikia dažniau vertinti socialinių paslaugų kokybę);
- Nepakankamas socialinių darbuotojų profesionalumas (61,9 proc. respondentų „visiškai sutinka“, jog būtina gerinti darbuotojų profesinius gebėjimus);
- Darbuotojai retai skatinami ir motyvuojami (28,6 proc. respondentų teigia, kad „retai“ ir net 42,9 proc. – jog tai nedaroma „niekada“);
- Finansinių lėšų trūkumas ir teikiant paslaugas gavėjams jų pačių namuose, ir globos įstaigoje. Respondentai teigia, jog daugiau reikia skirti lėšų esamoms įstaigoms;
- Globos namų gyventojai neapklausiami, ar jie patenkinti teikiamomis paslaugomis.

Remiantis *paslaugas teikiančių institucijų* tyrimo rezultatais nustatytos tokios pagrindinės problemos:

- Ribotos paslaugų pasirinkimo galimybės (46,4 proc. respondentų jas vertina „patenkinamai“) ir nepakankamai apie jas informuojama (pritaria daugiau negu 50 proc. apklaustųjų).
- Neadekvačiai organizuojama kasdienė veikla (28,6 proc. respondentų teigia, jog veikla „kartais“ organizuojama diferencijuotai, 25,0 proc. – jog „ne“). Globos namų darbuotojai labiau orientuojasi į savarankiškesnius gyventojus;
- Nepakankamai pritaikyta aplinka specialiųjų poreikių turintiems asmenims (85,7 proc. apklaustųjų mano, kad aplinka tik „iš dalies“ pritaikyta). Globos namuose trūksta nuolydžių vežimėliams, kuriais neįgalieji galėtų patekti į lauką, reikalinga naujesnė kompensacinė technika, liftas;
- Ribotos kompetencijos, kaip ugdyti gyventojų savarankiškumą (75,0 proc. teigia, kad „iš dalies“ turi šių žinių, 3,6 proc. – jog „ne“).

Galima pastebėti ir veiksnius, turinčius teigiamos įtakos paslaugų kokybei, tokius kaip paslaugų teikimas tinkamu laiku, skatinimas gyventojus rinktis paslaugas (pritaria net 60,7 proc. respondentų), pakankamas darbuotojų skaičius.

Remiantis *paslaugų gavėjų* tyrimo rezultatais nustatytos tokios pagrindinės problemos:

- Nevisiškai patogi paslaugų teikimo erdvė (60,6 proc. apklaustųjų tik „iš dalies tenkina“ globos namų patalpas). Reikia suremontuoti gyvenamąsias patalpas, naujesnių baldų, didesnio kiemo, pavėsinės);
- Nemandagus ir nepagarbus kai kurių darbuotojų elgesys (net 66,7 proc. – „iš dalies sutinka“, jog darbuotojai elgiasi mandagiai ir pagarbiai). Atrenkant socialinius darbuotojus reikėtų pateikti testą, kuriuo būtų galima nustatyti jų asmenines savybes, elgesio modelius;
- Nepakankamai išklausiama gyventojų pageidavimų, tenkinami poreikiai (net 54,4 proc. „iš dalies sutinka“, jog darbuotojai stengiasi suvokti ir tenkinti jų asmeninius poreikius. 69,7 proc. „iš dalies“ galėjo išsakyti nuomonę dėl kaimyno pasirinkimo ir net 21,2 proc. „negalėjo“);
- Mokestis už gyvenimą globos namuose (trečdalis apklaustųjų norėtų mokėti mažiau);
- Per didelis asmenų, gyvenančių viename kambaryje, skaičius (63,6 proc. respondentų šį skaičių vertina „patenkinamai“). Viename kambaryje gyvena po 5, 6, net 7 asmenis.

Vertinant socialines paslaugas tyrime palietas socialinio teisingumo kriterijus (Žalimienė, 2005), numatantis piliečių teisę gauti vienodos kokybės socialines paslaugas nepriklausomai nuo jų tautybės, rasės, socialinės padėties ir kita. Apklausa parodė, kad dauguma globos namų gyventojų yra lietuviai. Minėtuose namuose gyvenantiems rusakalbiams teikiamos tokios pat kokybės paslaugos kaip ir lietuviams, nes bendraujama jiems suprantama kalba. Tam įtakos neturi ir respondentų socialinė padėtis, mat, jeigu globos namų gyventojų turto vertė yra mažesnė už gyvenamosios vietos normatyvą, mokestis skaičiuojamas tik nuo asmens pajamų, o likusią dalį sumoka jį siunčianti savivaldybė.

Išvados

1. Analizuojamų Vilniaus ir Varėnos rajonų savivaldybių socialinių paslaugų sistemoje dirba daug profesionalių specialistų, kurių didelis darbo stažas, geras profesinis pasirengimas ir kurie išmano socialinio darbo praktiką.

2. Socialinių paslaugų teikėjų veikimas ir Vilniaus, ir Varėnos rajonuose yra pagrįstas tarpusavio bendravimu bei koordinacija.

3. Nustatyta, kad Vilniaus ir Varėnos rajonų socialinių paslaugų klientai yra pasyvūs paslaugų vartotojai, o vietos bendruomenė mažai įtraukiama į socialinių paslaugų planavimo procesą.

4. Paskirstant institucijų išteklius socialinių paslaugų organizatoriai susiduria su lėšų, patalpų, tarnybinio transporto trūkumu bei dideliais darbo krūviais. Trūksta naujų etatų darbui su socialinės rizikos grupėmis (narkomanais, benamiais, bedarbiais, asmenimis piktnaudžiaujančiais alkoholiu, narkotikais ir kitu).

5. Socialinių paslaugų sistemai tobulinti socialinių paslaugų organizatoriai teikia nemažai pasiūlymų, tarp kurių – Socialinių paslaugų centro įkūrimas. Sujungus socialines paslaugas „po vienu stogu“ sumažėtų savivaldybės administravimo sąnaudos ir paslaugos taptų prieinamesnės klientams.

6. Teikiant socialines paslaugas turi būti užtikrinami šių paslaugų teikimo ir organizavimo principai: savipagalbos skatinimo – tinkamai ugdyti gyventojų savarankiškumą; dalyvavimo – kasdienę veiklą labiau diferencijuoti pagal gyventojų interesus; savarankiškumo lygį, taip pat ir adekvatumo – užtikrinti gyventojų savarankiškumo lygį atitinkančią globos namų aplinką, aprūpinimą kompensacine technika.

7. Būtina rengti kvalifikacijos kėlimo kursus darbuotojams, taip didinant jų profesionalumą. Orientuojantis į teikiamų paslaugų kokybės gerinimą būtina daugiau lėšų esamoms įstaigoms finansuoti.

8. Varėnos rajone reikia skatinti paslaugų pasiūlos ir įstaigų tinklo plėtrą. Rajone socialinių paslaugų teikimo sistema pagerėtų įkūrus Socialinių paslaugų centrą, kuris „po vienu stogu“ sujungtų plataus spektro socialines paslaugas, teikiamas įvairioms socialinėms grupėms. Taip sujungus paslaugas teikti būtų patogiau ir jos taptų prieinamesnės socialinių paslaugų gavėjams.

Literatūra

1. Bagdonienė, L.; Hopenienė, R. Paslaugų marketingas ir vadyba. Kaunas: Technologija, 2004.
2. Česaitė, E. Viešųjų institucijų veiklos efektyvumo vertinimo elementai [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-12-01]. <http://www.lzuu.lt/jaunasis_mokslininkas/smk_2005/Kaimo%20pletra/Cesaite%20Erika.htm>.
3. Guogis, A. Socialinės politikos modeliai. Vilnius: Eugrimas, 2000.
4. Guogis, A.; Bernotas, D.; Ūselis, D. Lietuvos politinių partijų samprata apie socialinę apsaugą. Vilnius: Eugrimas, 2000.
5. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas „Dėl Valstybės ilgalaikės raidos strategijos“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 113–5029.
6. Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 17-589.
7. Lietuvos Respublikos standartizacijos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 35-972.
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gruodžio 31 d. nutarimas „Dėl elektroninės valdžios koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 2–54.
9. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 69–2399.
10. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 14 d. nutarimas Nr. 737 „Dėl nacionalinės gyventojų senėjimo pasekmių įveikimo strategijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 95-3501.
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. gruodžio 8 d. nutarimas Nr. 1230 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2006 metų programos“. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 136–5162.
12. Naujoji viešoji vadyba (ats. red. A. Raipa). Kaunas: Technologija, 2007.
13. Petrauskienė, R. Lietuvos vietos savivaldybių vidaus administravimo tobulinimo kryptys. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 9.
14. Pociūtė, D.; Janušauskienė, V.; Vitkauskas, R. Kokybės vadyba. Vilnius: Technika, 2005.
15. Socialinių paslaugų priežiūros departamentas prie Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-07-01]. <<http://www.sppd.lt/main/index.php?act=news&id=101>>.
16. Varėnos rajono savivaldybės teritorijoje 2006 m. ir 2007 m. suteiktų socialinių paslaugų metinės atsakaitos (SOC-1).
17. Žalimienė, L. Socialinės globos pagyvenusiems asmenims kokybė ir jos vertinimas. Vilnius: Efrata, 2005.
18. Žalimienė, L. Socialinės paslaugos. Vilnius: VU specialiosios psichologijos laboratorija, 2003.

THE IMPROVEMENT OF SOCIAL SERVICES ADMINISTRATION IN LITHUANIAN MUNICIPALITIES: THE CASES OF VILNIUS AND VARĖNA DISTRICTS

Assoc. Prof. Dr. Audrius Bitinas

Mykolas Romeris University

Assoc. Prof. Dr. Arvydas Guogis

Mykolas Romeris University

Liudmila Migun

Mykolas Romeris University

Greta Važgytė

Mykolas Romeris University

Summary

Social services is a constituent part of the social security system. Social services are provided in cases of social risk such as illness, disability, senility, widowhood, family, childcare, unemployment, lodging, social exclusion. The main objective of the social service system is to provide social assistance in various non-monetary forms and support payment for people who are not able to provide for themselves. Social support should be organized in such a way as to enhance the activity of people and their responsibility for themselves and their own families.

In the theoretical part of this article, the authors analyse the organization of social services, the legal assumptions of social services organization and the type of organization. The main focus is on the administration of social services at the municipal level: management, planning, human resources, and control of social services. The social characteristics of the Vilnius district and the analysis of institutions offering social services in Vilnius district are presented.

The main aim of the article is to investigate problems in the administration of social services at the municipal level in Vilnius district as the basis of an experts survey. The workers of institutions providing social services in Vilnius municipality (22 respondents) participated in the investigation.

The second part of the article evaluates the efficiency and quality of social services for elderly people in the Varėna district municipality and care homes, areas for the improvement of services and the satisfaction of recipients. Social services are evaluated on three levels: organizational (municipality), service institutions (the elderly care home) and the recipients of services (care home residents) using Servqual the evaluation criteria of A. Parasuraman, L. Berry, V. Zeithaml and Ch. Gronroos' Perceived Service Quality model the article presents. A statistical analysis of social services evaluates the correspondence of the services to social care eligibility standards and makes suggestions for improvement in the provision of services.

Keywords: social services, administration, efficiency.