

NEVYRIAUSYBINIŲ ORGANIZACIJŲ METAMORFOZĖS – NUO LABDARINGOS PAGALBOS VARGŠAMS XVIII AMŽIUJE IKI SOCIALINIŲ PASLAUGŲ RINKOS DALYVIO ŠIUOLAIKINĖJE VISUOMENĖJE

Dr. Laimutė Žalimienė

Socialinių tyrimų institutas, Vilniaus universitetas, Filosofijos fakultetas, Socialinio darbo katedra
Universiteto g. 9/1, LT-01513 Vilnius
Telefonas 8 526 67610
Elektroninis paštas laimaz@ktl.mii.lt

Dr. Eglė Rimšaitė

Mykolo Romerio universitetas, Socialinės politikos fakultetas, Socialinio darbo katedra
Valakupių g. 5, LT-10101 Vilnius
Telefonas 8 527 40637
Elektroninis paštas erimsaite@gip-global.org

*Pateikta 2007 m. balandžio 18 d.
Parengta spausdinti 2007 m. gegužės 3 d.*

Santrauka

Nevyriausybinės organizacijos laikomos visuomenės politinio ir socialinio gyvenimo indikatoriumi, atspindinčiu visuomenės raidos ypatumus bei problemas tam tikru laikotarpiu, lanksčiai reaguojančiu į kintančius visuomenės poreikius. Šio straipsnio autorės siekia parodyti socialinės apsaugos srityje dirbančių nevyriausybinių organizacijų (toliau – NVO) vaidmens ir veiklos pobūdžio pokyčius, kurie pastebimi kintant socialinėms, ekonominėms sąlygoms ir valstybių socialinei politikai. NVO istorinė raida sudaro prielaidas diskutuoti apie prieštaravimus, kylančius bandant sugretinti klasikinę NVO sampratą su jos tikroju vaidmeniu šiuolaikinėje visuomenėje.

Nors visuotinai pripažįstami tokie nevyriausybinių organizacijų veiklos principai kaip nepriklausomybė nuo valdžios, savarankiškumas, pabrėžiamas nepelno siekimas, tačiau jų laikymasis praktikoje, NVO dalyvaujant konkurencinėje kovoje dėl paslaugų teikimo užsakymų, tampa vis sudėtingesnis ir reikalaujantis papildomų išlaidų. Pirmiausia tai susiję su pastarojo dešimtmečio valdžios ir NVO santykių pokyčiais. Pirmiausia, nuo ypatingo NVO statuso saugojimo pereita prie kontraktinių santykių; antra vertus, su NVO bendradarbiaujama ne dėl jų išskirtinės pasaulėžiūros patrauklumo, o dėl to, kad šios organizacijos laikomos lygiavertėmis socialinių paslaugų rinkos dalyvėmis ir gali konkuruoti su kitais paslaugų teikėjais.

Pagrindinės sąvokos: nevyriausybinės organizacijos, trečiasis visuomenės sektorius, labdaringa veikla, socialinės paslaugos, paslaugų rinkos kūrimas, ekonomizavimas.

Ižanga

Paskutiniais dešimtmečiais nevyriausybinės organizacijos¹ (toliau – NVO) šiuolaikinėse gerovės valstybėse išgyvena didelius pokyčius: auga NVO skaičius, jos tampa svarbiais tarptautinio gyvenimo veikėjais ir vienu iš pagrindinių darbdavių šiuolaikinėse šalių ekonomikose, atkreipiamas dėmesys į vadybos elementų gausėjimą jų veikloje; kartu atskleidžiama ir pabrėžiama, kad NVO išgyvena daugialypę savo identiteto krizę.

¹ Nevyriausybinių organizacijų (NVO) sektorius plačiąja prasme apima visuomeninių organizacijų, asociacijų, labdaros fondų, klubų, labdarinių religinių organizacijų veiklą ir teikiamas paslaugas.

NVO paprastai vadinamos trečiuoju visuomenės sektoriumi ir jų veikla dažnai suprantama kaip viešojo sektoriaus ir rinkos paliktų spragų užpildymas (Ilon, 1998; Johns, 2000; Salamon, 1987; Salamon ir Anheier, 1994; 1997; Salamon, Anheier, List, Toepler ir Sokolowski, 1999), todėl galima daryti prielaidą, jog NVO veiklos plėtra, naujos aktyvumo formos rodo visuomenėje egzistuojančius specifinius poreikius, kurių netenkina nei demokratiškai išrinkta valdžia, nei rinka, kad ir kaip lanksčiai reaguojanti į naujus prekių ir paslaugų poreikius. Rinka visuomet buvo grindžiama pelno siekimu, ji įkūnijo pirkėjo-pardavėjo santykius, kuriuose svarbiausia ne įvairialypiai individualūs asmens poreikiai, o jo gebėjimas susimokėti, tuo tarpu pilietybės institutu grindžiami žmogaus ir valdžios santykiai yra gerokai sudėtingesni, tačiau taip pat beasmeniai, universalūs, orientuoti į daugumos interesus. Teigiama, jog pastaraisiais dešimtmečiais netgi pastebimas mažėjantis elektorato pasitikėjimas demokratiškai išrinkta valdžia sudaro tam tikrą vakuumą nevyriausybinių organizacijų iniciatyvai ir veiklai plėtoti (Johns, 2000).

Nevyriausybinių organizacijų svarbą pripažįsta ir rinkos sektorius, remdamas jų veiklą, ieškodamas bendradarbiavimo formų, ir valdžia, nevyriausybiniams organizacijoms perleisdama dalį teikiamų viešųjų paslaugų, įtraukdama jų atstovus į daugelio viešosios politikos klausimų svarstymą.

Pastaruoju dešimtmečiu ypač svarus vaidmuo NVO sektoriui priskiriamas sprendžiant socialines problemas. Pripažįstama, kad siekiant įveikti valstybės garantijų ir rinkos teikiamų paslaugų nepakankamumą socialinių paslaugų srityje, būtina labiau remtis nevyriausybinių organizacijų teikiamomis galimybėmis.

Nevyriausybinių organizacijų, jų veikla ir idėjos palankiai priimamos ir kairiųjų politikų, kurie „atsigręžia į pilietinę visuomenę kaip į priemonę įgyvendinti jų nepaliaujamą norą vykdyti socialinius eksperimentus“, ir dešiniųjų politikų, kurie, „sukrėsti rinkos amoralumo ir jos socialines institucijas griaušančio efekto, žvelgia į savanoriškas asociacijas kaip į stabilumo ir dorybių šaltinį“ (Johns, 2000, p. 6–7).

Viena iš pagrindinių priežasčių, dėl kurių nevyriausybinių organizacijų visame pasaulyje tampa svarbios socialinės apsaugos srityje, yra gerovės valstybės krizė, pastaraisiais dviem dešimtmečiais pastebima beveik visose pasaulio dalyse. Išsivysčiusioje Šiaurėje ji pasireiškia rimtai kvestionuojant tradicinę socialinės gerovės politiką, besivystančiose Pietų Europos šalyse ši krizė pasižymi nusivylimu valstybės vykdoma plėtra, tuo tarpu Centrinėje ir Rytų Europoje ji prasidėjo sužlugus socializmui, jo teikiams socialinėms garantijoms ir nespėjus sukurti alternatyvios socialinės gerovės sistemos (Salamon, Anheier, List, Toepler ir Sokolowski, 1999).

Nevyriausybinių organizacijų yra svarbi pilietinės visuomenės sudedamoji dalis ir garantija. Vieningai pripažindami jų svarbą, nevyriausybiniams organizacijomis domisi politikai, ekonomistai, sociologai, socialinio darbo ir kitų sričių tyrėjai. Iš įvairių mokslų pozicijų nestinga mėginimų jas apibrėžti, klasifikuoti, nustatyti jų vietą ir svarbą visuomenėje, stebėti ar prognozuoti vystymosi tendencijas.

Šio straipsnio autorių tikslas – parodyti socialinės apsaugos srityje dirbančių NVO sampratos ir vaidmens kaitą kintant socialinėms ir ekonominėms sąlygoms, valstybių socialinei politikai. Būtent NVO raida šioje srityje sudaro prielaidas diskutuoti apie prieštaravimus, kylančius bandant sugretinti klasikinę NVO sampratą su jos realiu vaidmeniu ir funkcijomis šiuolaikinėje visuomenėje. Autorių siekis – ne pateikti kategoriškus vertinimus ar galutines išvadas, bet pratęsti ir papildyti diskusijas apie NVO fenomeną bei jo kaitą šiuolaikinėje valstybėje.

Šio tikslo autorės siekia taikydamos literatūros analizės metodą, nagrinėdamos mokslininkų, kurie domėjosi NVO funkcijomis visuomenėje įvairiais jos raidos laikotarpiais, darbus.

Tyrimo objektas – NVO padėtis, funkcijos, veiklos tikslai ir galimybės Vakarų Europos ir Lietuvos visuomenėje įvairiais laikotarpiais, nuo jų susikūrimo iki šiandienos aktualijų.

NVO samprata, istorinės ištakos

Nevyriausybinių organizacijų veiklos sritys ir vykdomos funkcijos – labai plačios. Jų veikla apima paslaugų teikimą, naujų iniciatyvų propagavimą tokiose srityse kaip žmogaus teisių apsauga ir mažumų integracija; kultūros, religinių ir etinių vertybių puoselėjimą; švietimą, mokslą ir profesinį tobulinimą; neformalų ir pilietinį ugdymą; veiklą sporto, socialinės apsaugos ir darbo, sveikatos priežiūros, nusikalstamumo prevencijos, gyvenamosios aplinkos pritaikymo neįgaliesiems, aplinkos apsaugos ir kitose srityse. Bene didžiausią veiklos dalį nuo pat NVO ištakų sudaro veikla žmogaus teisių, kultūros ir švietimo ir socialinės apsaugos srityse. 1999 metais vykdyto Hopkinso NVO sektoriaus lyginamojo tyrimo (Salamon, Anheier, List, Toepler ir Sokolowski, 1999), kuris apėmė 22 Europos, Azijos, Amerikos šalis, taip pat Australiją, Izraelį ir Japoniją, duomenimis, nevyriausybinių organizacijų veikloje dominuoja gerovės paslaugų teikimas: 30% dirba švietimo srityje, 20% – sveikatos ir 18% – socialinių paslaugų teikimo srityje.

NVO veikla teikiant socialines paslaugas ypač svarbi dėl dviejų priežasčių. Pirmiausia, žvelgiant iš istorinės perspektyvos, kol nebuvo jokios valstybinės socialinių paslaugų sistemos ir valstybė nebuvo prisiėmusi atsakomybės už savo piliečių socialinių problemų sprendimą, būtent nevyriausybinių organizacijų įsteigtos ir išlaikomos įstaigos globojo benamius, beglobius vaikus, ligonius, neįgaliuosius, senus žmones. Įvairios pasaulietinės draugijos bei religinių organizacijų susivienijimai buvo pirmieji organizuotos socialinės pagalbos teikėjai tiek Europos, tiek kitose šalyse. Antra vertus, ne menkesnė jų reikšmė socialinių paslaugų srityje yra dabar, kai valstybės pačios organizuoja ir finansuoja socialinių paslaugų teikimą. Esant vidiniam ir išoriniam spaudimui taupyti socialinės apsaugos sričiai skiriamas išlaidas, mažinti administracinį aparatą, lanksčiau reaguoti į gyventojų poreikius, dauguma gerovės valstybių ieško būdų daugiau įtraukti NVO sektorių į socialinių paslaugų sritį. Daugelyje Europos valstybių ir JAV auga NVO sektoriaus vaidmuo teikiant viešąsias paslaugas. Salomono teigimu (Mirabella, 2001), šis sektorius sėkmingai užpildo valdžios paliktas spragas: NVO išlaidos kai kurių socialinių paslaugų teikimui lenkia centrinės valdžios arba savivaldos tiesiogines išlaidas toms pačioms paslaugoms.

Mokslinėje literatūroje nestinga mėginimų apibūdinti nevyriausybines organizacijas. Paprastai terminas „nevyriausybė organizacija“ vartojamas įvardyti nuo vyriausybės nepriklausomą ne pelno siekiančią organizaciją. Daugelyje NVO apibrėžimų pabrėžiama NVO nepriklausomybė nuo valdžios ir ne pelno siekimas. Šie du esminiai NVO požymiai, viena vertus, padeda išskirti nevyriausybines organizacijas kaip atskirą sektorių greta valdžios ir rinkos, antra vertus, atskleidžia įdomų NVO bruožą: nevyriausybines organizacijas dažnai apibūdinamos pabrėžiant tai, kuo jos NĖRA, t. y. neiginiiais: jos yra NEvalstybinės, NE pelno siekiančios, NEpriklausomos ir pan.

Salomonas ir Anheieris (Salomon ir Anheier, 1997), pripažinti autoritetai nevyriausybinių organizacijų tyrimo srityje, apibendrinę literatūroje vartojamus įvairius nevyriausybinių organizacijų apibrėžimus ir suskirstė juos į keturias grupes: 1) teisinius, 2) ekonominius /finansinius, 3) funkcinis ir 4) struktūrinius/operacinius. Jų nuomone, struktūrinis/operacinis NVO apibrėžimas „turi daugiausiai pranašumų ir mažiausiai trūkumų“. (Beje, jis buvo vartotas ir šiame straipsnyje aptariamame Hopkinso lyginamajame NVO sektoriaus tyrime.) Pagal šį apibrėžimą, NVO esmę tiksliausiai apibūdina tokie išskirti aspektai:

- organizuotos, t. y. tam tikru mastu institucionalizuotos;
- privačios, t. y. nepriklausomos nuo valstybės;
- nesiekiančios ir nepersikirstančios pelno savininkams ir steigėjams;
- savarankiškos, t. y. galinčios kontroliuoti savo veiklą;
- savanoriškos, t. y. įtraukiančios nemažą savanoriškų darbuotojų skaičių arba į tiesioginę organizacijos veiklą, arba į jos vadybą.¹

Kai kurių autorių (Siegel, Yancey, 1992) išskiriamų pagrindinių NVO funkcijų esminis požymis – alternatyva ir, dažnai – opozicija viešajam sektoriui, jo vykdomai politikai ir teikiamoms paslaugoms. Šis požiūris pratęsia istorines šių organizacijų tradicijas ir papildoma šiuolaikinės visuomenės aktualijomis. Vadovaujantis šiuo požiūriu NVO siekia:

- motyvuoti asmenis būti pilietiškai aktyvius visose visuomenės gyvenimo srityse, užuot priklausiusius nuo valdžios galios ir malonės;
- sudaryti galimybes reikšti nuomonę ir aktyviai atkreipti dėmesį į įvairius ir sudėtingus visuomenės poreikius;
- skatinti visuomenėje pliuralizmą ir įvairovę, saugant ir stiprinant kultūrinį, etninį, religinį, lingvistinį ir kitokį identitetą;
- kurti alternatyvas valstybinėms įstaigoms, kuriose teikiamos paslaugos yra lankstesnės ir skatina didesnę jų gavėjų nepriklausomybę;
- sukurti mechanizmus, kad valdžia ir rinka būtų labiau atsakingos viešumenei.

Tuo tarpu kiti (Cousins, 1991) vardydami NVO požymius daugiau pabrėžia nevyriausybinių organizacijų, kaip inovacijų ir visuomenės pažangos skatintojų, veiklą. Jų nuomone, pagrindinės NVO veiklos kryptys yra:

- infrastruktūros plėtra ir valdymas;
- parama inovacijoms, pilotinių projektų įgyvendinimas;
- komunikacijos skatinimas;
- techninė parama ir mokymai;
- tyrimas, stebėjimas ir vertinimas;
- atstovavimas neturtingųjų interesams.

Daugelyje literatūros šaltinių galima rasti cituojamą Pasaulio Banko vartojamą NVO apibrėžimą: „Tai – privačios organizacijos, kurių veikla siekia palengvinti kančią, atstovauti skurstančiųjų intere-

¹ Šį punktą Anheieris 2001 modifikavo ir pakeitė į „tarnaujančias viešiesiems tikslams“.

sams, rūpintis aplinkos apsauga, teikti pagrindines socialines paslaugas, skatinti bendruomenės vystymąsi. Nevyriausybinių organizacijų veikla paprastai grindžiama moralinėmis vertybėmis, jos visiškai arba labai priklauso nuo labdaros ir savanoriškų paslaugų.“ Kaip matome, šioje nevyriausybinių organizacijų sampratoje pabrėžiama jų humanitarinė veikla, altruistinis veiklos pobūdis. Šie aspektai, kaip vyraujantys nevyriausybinių organizacijų veikloje, buvo nekvestionuojami iki XX a. vidurio, o dabar jie vis labiau reikalauja išlygų ir papildomų komentarų, ypač kalbant apie NVO teikiamų socialinių paslaugų efektyvumo reikalavimus ar teikiamų paslaugų išlaidas.

Istoriškai nevyriausybines organizacijas susikūrė dar gerokai prieš demokratinių gerovės valstybių atsiradimą: jau XVIII a. Europoje ypač sustiprėjo ir ėmė reikštis įvairios organizacijos, draugijos, klubai. Būdami jų nariai piliečiai ėmė įsitraukti į bendrą komunikacijos procesą, aktyviai dalyvauti svarstant įvairius visuomenės klausimus, sprendžiant socialines problemas. Šios organizacijos ir draugijos siekė viešųjų tikslų, dažniausiai teikė paslaugas, kurių nebuvo įmanoma gauti iš valdžios sektoriaus. Žmonės į šias organizacijas būrėsi pagal savo interesus, polinkius ir siekė ką nors naudinga nuveikti visuomenės labui. Čia buvo diskutuojama įvairiais socialiniais, kultūriniais, moraliniais klausimais, buvo formuojama bendra nuomonė ar pasiūlymai, konkretūs siekiai bei veiklos programos. XVIII a. pabaigoje kiekvienas didesnis kaip 10 tūkst. gyventojų miestas Anglijoje ar Prancūzijoje turėjo po kelias visuomenines (vadinamąsias pilietines ar patriotines) draugijas, o XIX a. pradžioje kas antras suaugęs vyriškis Anglijoje dalyvavo kokios nors draugijos veikloje (Wendt, 1990).

Wurbbacheris (1971), tyrinėdamas XVIII a. pabaigos–XIX a. pradžios „laisvųjų susivienijimų“ veiklą, išskyrė jų sociokultūrinę ir emancipacinę funkcijas (Wendt, 1990). Sociokultūrinės funkcijos susivienijimų veikloje reiškė individualių bei grupinių interesų formulavimą, atstovavimą bei viešinimą, paprastų valstybės piliečių iniciatyvos ir valdžios kritikos jausmo pažadinimą. Šių draugijų veikla buvo svarbus įnašas į visuomenės demokratizavimą, individo, kaip visuomenės nario ir piliečio, statuso neatsižvelgiant į jo socialinę padėtį, įtvirtinimą, visuomenės kaip valstybės opozicijos organizavimą. Visos minėtos funkcijos padėjo pagrindus naujam požiūriui į žmogų kaip į vertybę, neatsižvelgiant į jo socialinę padėtį, kita vertus, šis požiūris lėmė pagalbos (socialinių paslaugų) teikimo principus ir esmę. Emancipacinė funkcija pasireiškė per draugijų įtaką atskiro piliečio išsilaisvinimui – draugijoje jis galėjo laisvai veikti bendram labui, nebuvo paisoma jo socialinės padėties, luomo ar turto. Viena iš populiariausių to meto draugijų veiklos sričių buvo pagalbos vargšams organizavimas. Draugijos ne tik viešai kalbėjo apie turtingųjų per mažą neįgaliųjų, ligonių rėmimą, kritikavo, kad nėra valstybinio vargšų rėmimo reguliavimo, bet ir siūlė konkrečias pagalbos teikimo programas. „Bendram labui“ – toks buvo pagrindinis draugijų veiklos motyvas ir šūkis (Wendt, 1990).

Šios draugijos aktyviai dalyvavo sprendžiant socialines problemas, jos buvo pirmosios teikėjos daugelio viešųjų paslaugų, kurios šiuolaikinėje valstybėje tapo neatskiriama valstybės vykdomos socialinės politikos dalimi. Iki pat 1860–1870 m. Bismarko socialinės politikos atsiradimo daugumoje valstybių socialinės paslaugos buvo organizuojamos ir teikiamos pirmiausia labdarinių organizacijų ar privačių asmenų iniciatyva. XI Tarptautiniame ekonomikos kongrese Maince 1869 m. Ciuricho universiteto profesorius Biomertas savo pranešime teigė, kad „laisvo gėrybių gamybos, paskirstymo ir panaudojimo sąlygomis valstybė galėtų labiau apeliuoti į individų saviatsakomybės jausmą ir perleisti rūpesčius už materialinę jos narių gerovę pilietinei visuomenei“ (Wendt, 1990). To meto viešoji nuomonė teigė, kad valstybinė vargšų globa yra neracionalus ir neefektyvus socialinių problemų sprendimo būdas, kadangi skurdo problemų sprendimas reikalauja individualaus socialinio darbo, o jį sėkmingiausiai gali dirbti tik visuomeninės organizacijos ir savanoriai.

Nevyriausybinių sektoriaus dalyvavimas Lietuvoje teikiant socialines paslaugas taip pat turi senas istorines tradicijas. Pirmąsias prieglaudą seniems žmonėms, ligoniams, pamestinukams ir našlaičiams steigė parapijos, vyskupijos, religinių ir pasaulietinių organizacijų (Carito, Katalikių moterų draugijos, Vincento Pauliečio, Šv. Mikalojaus, Šv. Zitos, Žmogaus globos, Lietuvių moterų globos ir kt. draugijos) atstovai. Iki Pirmojo pasaulinio karo valstybė dažniausiai buvo tik pagalbininkė pasaulietinės ir katalikiškos pakraipos nevyriausybinių organizacijų, kurios faktiškai teikė visas pagrindines socialines paslaugas. Organizacijos steigė vaikų ir senelių namus, rūpinosi neturtingųjų šelpimu ir švietimu, sunkių ligonių priežiūra. Lietuvos katalikių moterų draugijos atstovės netgi inicijavo pirmuosius socialinių darbuotojų rengimo kursus ir bandė sukurti pagrindus naujai profesijai atsirasti, tačiau šios veiklos neleido užbaigti prasidėjus Antrasis pasaulinis karas ir sovietinė okupacija (Beleckienė-Gaigalaitė, 1995).

Apibendrinant NVO, dirbančių socialinių paslaugų srityje, raidą, galima išskirti tris skirtingą NVO vietą ir reikšmę atspindinčius istorinius laikotarpius:

- 1) iki XIX a. pabaigos Europos valstybėse valdžia nebuvo prisiėmusi atsakomybės už savo piliečių socialinių problemų sprendimą, todėl būtent nevyriausybinių organizacijų pastangomis buvo organizuojama benamių, nepasiturinčių asmenų, ligonių ar neįgaliųjų globa ir šelpimas. Jos buvo pagrindinės socialinių paslaugų teikėjos, o socialinių paslaugų teikimas kaip orga-

nizuota labdaros organizacijų veikla pirmiausia kilo iš pilietinės visuomenės iniciatyvos. Iki XIX a. antros pusės valstybės socialinės apsaugos funkcijos buvo labai siauros ir pirmiausia buvo suprantamos kaip pensijų mokėjimas ar pašalpų teikimas, socialinio darbo paslaugas paliekant labdarinių organizacijų veiklai.

- 2) XX a. formuojantis gerovės valstybių socialinei politikai, valstybinis sektorius prisiėmė atsakomybę už paramą vargšams, mokant universalesnes išmokas ir teikiant paslaugas, NVO „palikdamas“ tik pagalbą labiausiai pažeistoms, sunkiausiai valstybinei paramai prieinamoms socialinėms grupėms, paramą tiems, kuriuos dėl jų problemų specifikos sunkiai pasiekia įstatymais reglamentuota pagalba. Valstybė ėmė labiau kontroliuoti nevyriausybinių organizacijų paslaugų teikimo veiklą. Nevyriausybines organizacijas bei visuomeniniai judėjimai gavo lėšų ir legitimumą iš politinės sistemos. Kadangi valstybė pati ėmėsi atsakomybės už visapusiškos gerovės savo piliečiams kūrimą, NVO funkcijos ir reikšmė šioje sferoje susiaurėjo ar buvo apribota.
- 3) NVO reikšmė socialinių paslaugų srityje vėl sustiprėjo dviem paskutiniais XX a. dešimtmečiais. Esant vidiniam ir išoriniam spaudimui taupyti socialinės apsaugos sričiai skiriamas išlaidas, mažinti administracinį aparatą, lanksčiau reaguoti į gyventojų poreikius, valstybė ieško būdų kaip daugiau NVO įtraukti į socialinių paslaugų teikimą. NVO sektoriaus vaidmens išplėtimas socialinių paslaugų srityje argumentuojamas išaugusia valstybinės globos finansavimo našta, pastangomis teikti paslaugas pigiau, skatinant paslaugų teikėjų konkurenciją, paslaugų pasiūlos plėtra didinant pasirinkimo galimybes klientams.

Tačiau NVO reikšmės augimas pastaraisiais dešimtmečiais nereiškia grįžimo į XIX a., kai NVO teikė pagalbą vargšams nepatirdama valstybės įsikišimo ir reglamentavimo. Dabartiniu metu skatinama ir kurdama mišrią socialinių paslaugų rinką, kurioje savo paslaugas gali siūlyti tiek valstybinės, tiek privačios ar NVO įstaigos, valstybė siekia kiek įmanoma labiau standartizuoti ir reglamentuoti šią veiklą. Vadinasi, mišrioje socialinių paslaugų rinkoje, viena vertus, auga nevyriausybinių organizacijų galimybės gauti valstybės paramą socialinėms paslaugoms teikti, kita vertus, tai reiškia ir valstybės galią kontroliuoti ir daryti įtaką paslaugų teikimo procesui. Ši padėtis verčia naujai pažvelgti į vieną esminį NVO sampratos aspektą – kiek šiomis aplinkybėmis išlaikoma NVO nepriklausomybė nuo valdžios, savarankiškumas, kaip pamatiniai dalykai šios institucijos sampratoje?

NVO ir valdžios sektoriaus bendradarbiavimas teikiant socialines paslaugas

Nors valdžios ir nevyriausybinio sektoriaus santykiai plėtojasi, tačiau ir dabar NVO ir valdžios ryšiai yra gan paradoksaliūs: viena vertus, valdžios sektoriaus atstovai vieningai pripažįsta NVO veiklos visuomenėje reikšmę, tačiau dažnai šios organizacijos ne tik prasmingai papildo viešojo sektoriaus atliekamas funkcijas, bet ir konfrontuoja su jo vykdoma politika. Todėl svarbu plačiau panagrinėti šiuos daugialypius santykius, tuo labiau kad įvairūs autoriai pateikia skirtingas nuomones apie jų pobūdį.

Tiek valdžios sektorius, tiek nevyriausybines organizacijas jaučia atsakomybę už socialinę visos visuomenės ir atskirų jos narių gerovę, tačiau toji atsakomybė ir jos realizavimo būdai skiriasi. Suprantama, kad mūsų dienomis pagrindinė atsakomybė už piliečių gerovę priklauso valstybei, tuo tarpu nevyriausybines organizacijas ją papildo. Flora (1986) atstovauja alternatyviam požiūriui į valstybės vaidmenį teikiant socialines paslaugas. Jo nuomone, istoriškai socialinės paslaugos nebuvo gerovės valstybių ašis, nebuvo ir taip institucionalizuotos kaip socialinio draudimo sistema, švietimas ar sveikatos apsauga. Socialinės paslaugos daugiausia buvo teikiamos neformalių paslaugų teikėjų (šeimos) arba nevyriausybinių organizacijų. Tai – viena iš priežasčių, dėl kurių socialinės paslaugos visuomet buvo ir bus tam tikras sektorių bendradarbiavimo produktas.

Kalbant apie socialinių paslaugų teikimą nevyriausybines organizacijas, palyginti su valdžios sektoriumi, turi nemažai pranašumų. Tai matyti iš tam tikrų socialines paslaugas teikiančio viešojo sektoriaus požymių:

- viena vertus, politinė įtaka viešosioms paslaugoms, jų politinis reguliavimas gali lemti, kad mažiau dėmesio skiriama į klientą orientuotoms paslaugoms, pačiam žmogui, jo norams ir poreikiams. Su šiuo aspektu glaudžiai susijęs antrasis:
- sudėtingas biurokratinis mechanizmas priimant sprendimus naudoti viešosioms reikmėms skirtas lėšas daugeliu atvejų priklauso nuo to, kad naudojami mokesčiai pinigai, todėl ar viešąsias paslaugas teikia viešojo sektoriaus įstaiga, ar valstybės dotacijas ar subsidijas gaunanti nevyriausybine organizacija, ar kontraktuojama privati įmonė, visais atvejais būtinas skaidrumas. Galiausiai:
- piliečiai – viešųjų paslaugų gavėjai – drauge yra ir rinkėjai, nuo kurių pasitenkinimo valdžios sprendimais priklausys rinkimų rezultatai. Piliečiai turi teisę rinkti valdžią ir iš jos reikalauti įvai-

rių garantijų. Tuo tarpu NVO, teikdamos paslaugas esant poreikiui, ar privataus sektoriaus įstaigos, teikdamos paslaugas už atitinkamą užmokestį, beveik nesidomi savo klientų pilietyste – šiuo atveju jų teikiamos paslaugos praranda politinę reikšmę. Privачios įmonės ir NVO nėra taip gyvybiškai suinteresuotos teikti paslaugas vien piliečiams – jos, skirtingai negu valdžios sektorius, nėra įpareigotos įstatymų rūpintis visais piliečiais ir nepriklauso nuo jų politinės valios.

Išskiriami ir kiti aspektai, kodėl nevyriausybines organizacijos pripažįstamos kaip labiau tinkami socialinių paslaugų teikėjai daugeliui socialinių grupių:

- Socialinių paslaugų sritis problematiška ir sudėtinga, o NVO yra lanksčios ir geba laiku reaguoti į poreikius. Bode (2003) išskiria dvi NVO lankstumo formas: 1) NVO sugeba suderinti visuomenės teikiamus išteklius socialinėms problemoms spręsti su individualiais atskiro žmogaus poreikiais, 2) NVO sėkmingai veikia nuolat kintančioje aplinkoje, randa tinkamus sprendimus atsiliepdamos į išorės iššūkius.
- Socialinių paslaugų teikimas vadovaujasi tomis pačiomis vertybėmis, kurios yra svarbios NVO sektoriui: lygybė, savivalba, dalyvavimas ir pan. Jos yra daug svaresnės ir universalesnės negu privataus sektoriaus varomoji jėga – pelno siekimas arba viešojo sektoriaus motyvas užsitikrinti politinės valdžios tęstinumą. Todėl nevyriausybinių organizacijų balsas visuomenėje geriau išgirstamas.
- Socialinių paslaugų teikimas, rūpinimasis nelaimių, negalių ištiktaisiais yra ta veiklos sritis, kuri noriai remiama, į ją mielai įsitraukia savanoriai. Savanoriams bei rėmėjams nevyriausybines organizacijos yra daug patrauklesnės negu pelno ar viešasis sektorius, todėl socialines paslaugas teikiančios nevyriausybines organizacijos nesunkiai gali pasitelkti alternatyvius savo veiklos finansavimo šaltinius.
- Nevyriausybines organizacijos kuriasi ir veikia skatinamos iniciatyvos „iš apačios“, iš arti mato socialines problemas, jų priežastis ir galimus sprendimo būdus.

Nagrinėjant NVO ir valdžios sektorių bendradarbiavimą teikiant socialines paslaugas nepakanka apsiriboti vertybiniais ar ideologiniais aspektais, atmetant ekonominius ir politinius motyvus, kurių reikšmė paskutiniiais dešimtmečiais vis auga. Vokietijos NVO veikla politiškai reguliuojamoje rinkoje vadinama „politine ekonomika“ (Heinze, Schmid, Strünck, 1997), pabrėžiant valdžios ir rinkos sektorių įtaką nevyriausybines organizacijoms. Vakarų Europoje ir ypač korporatyvistinio modelio klasikiniu pavyzdžiu laikomoje Vokietijoje politinis NVO ir valdžios santykių aspektas vyravo ekonominio atžvilgiu: valdžia NVO sektoriui darė įtaką per teisinę bazę, nustatydamas standartus, reikalavimus socialinėms paslaugoms, finansuodama NVO teikiamas paslaugas ir kontroliuodama jų veiklą. Tačiau pastaruoju laikotarpiu šiuose santykiuose ima dominuoti ekonominiai motyvai: vienu svarbiausiu klausimu tampa socialinių paslaugų išlaidos, būtinybė ir galimybės juos mažinti, keliami paslaugų efektyvumo ir jo didinimo klausimai. Kartu įvedama daugiau rinkos elementų į socialines paslaugas teikiančių NVO veiklą.

Valstybės ir NVO santykių socialinių paslaugų sferoje raidą vaizdžiai iliustruoja NVO veiklą analizuojančių autorių (Heinze, Schmid, Strünck, 1997) išskirtos fazės, atskleidžiančios NVO santykio su viešuoju sektoriumi raidą:

- sociokultūrinė fazė. Jai būdingas subsidiarumo, bendruomeniškumo principas. Šioje fazėje NVO veikla visuomenėje stichiška ir nekontroliuojama, ji finansuojama daugiausia iš surinktos labdaros ir aukų. Ši fazė būdinga XIX a. pirmajai pusei, kai Europos valstybių socialinė politika dar tik formavosi, o pagalbos teikimas vargšams buvo gausių NVO draugijų ir jų susivienijimų prerogatyva. Tačiau „Tautų pavasaris“ (1848 m.) suteikė postūmį formuoti valstybių socialinei politikai, kai NVO teikiama pagalba tampa vis labiau kontroliuojama, veikiama ir priklausoma nuo valdžios finansavimo.¹
- Biurokratinė-profesionali fazė. Šiame etape valdžia ima teikti paramą NVO veiklai, nevyriausybinių organizacijų įstaigos tampa panašesnės į viešojo sektoriaus institucijas, sustiprėja NVO politinė įtaka. Valstybė ir NVO bendradarbiauja, pasidalindamos paslaugų teikimo veiklą, valstybė finansuoja socialines paslaugas teikiančias NVO. Kai kurių autorių nuomone, nevyriausybines organizacijoms aktyviai bendradarbiaujant su valdžia ir gaunant iš jos finansavimą, mažėja parama iš kitų, ypač privačių, rėmėjų (Brooks, 2003). Warras (1982, 1983) ir Robertsas (1984, 1987) (Brooks, 2003) netgi teigia, jog iš valdžios gautas doleris pakeis vieną iš privačių rėmėjų gautą dolerį.

¹ Įdomu pažymėti, kad vertinant Lietuvos NVO veiklą atkūrus Nepriklausomybę (1990), galima pastebėti ir išryškinti tuos pačius sociokultūrinės NVO ir valstybės bendradarbiavimo fazės bruožus: atkūrus Nepriklausomybę sparčiai kūrėsi NVO, jų veikla socialinių paslaugų srityje labai sparčiai plėtojosi, ypač paslaugų neįgaliesiems, socialinės rizikos vaikams. NVO finansavimas daugiausia rėmėsi užsienio fondų ir kitais labdaros šaltiniais, nebuvo įstatymų, reglamentuojančių šią veiklą.

- Politinė-ekonominė fazė, kuriai būdingas kontraktavimas, NVO konkurencija su privačiais teikėjais, rinkos elementų įsigalėjimas. Kuriama mišri socialinių paslaugų rinka, kurioje lygiomis sąlygomis gali konkuruoti visi paslaugų teikėjai, laikydamiesi numatytų paslaugų teikimo sąlygų ir standartų.

NVO ir valdžios sektoriaus santykio ir bendradarbiavimo teikiant socialines paslaugas negalima vertinti vienareikšmiškai. Jis yra nuolat kintantis, priklausantis nuo įvairių vidaus ir išorės sąlygų. Demokratinėse valstybėse ir nevyriausybinis, ir valdžios sektorius savo funkcijas supranta kaip papildančias nepakankamą kitų sektorių veiklą: valdžios sektoriaus įsipareigojimas organizuoti, teikti ir finansuoti socialines paslaugas grindžiamas tuo, kad rinka, šeima ir nevyriausybinis sektorius nėra pajėgūs patenkinti viso socialinių paslaugų poreikio (subsidiarumo principas), tuo tarpu NVO motyvai teikti socialines paslaugas lygiai taip pat veikiami valdžios ir rinkos sektoriaus nepakankamumo ir ribotumo šioje veiklos srityje.

NVO ir šiuolaikinės valstybės ekonomika

Nevyriausybinių organizacijų veiklos mastai, ypač pastaruoju dešimtmečiu, rodo, kad jos tampa reikšminga ekonomine jėga. Hopkinso vykdyto NVO sektoriaus lyginamojo tyrimo duomenimis, nevyriausybinių organizacijų išlaidos sudaro 1.1 trilijoną, t. y. vidutiniškai 4,6% tyrime dalyvavusių šalių bendrojo vidaus produkto. Šiame sektoriuje įdarbinta 19 milijonų mokamų darbuotojų, kurie sudaro vidutiniškai 10% viso paslaugų sektoriaus darbuotojų (Salamon, Anheier, List, Toepler ir Sokolowski, 1999). Jungtinėje Karalystėje ne pelno sektorius sukuria 4,8%, Vokietijoje – 3,6%, Prancūzijoje – 3,3% bendrojo vidaus produkto.

Šiuolaikinėje valstybėje NVO yra vienas iš darbdavių, sukuriančių daugelį darbo vietų savo įsteigtose socialinių paslaugų įstaigose, teikiančiose pagalbą probleminėms šeimoms su vaikais, pagyvenusiems ar neįgaliems žmonėms, kitoms socialinėms grupėms. Remiantis įvairių tyrimų duomenimis, per devintą praėjusio amžiaus dešimtmetį Vakarų Europoje trečiasis sektorius buvo galingas darbo vietų kūrimo šaltinis. Prancūzijoje NVO sukūrė vieną iš septynių naujų darbo vietų, o Vokietijoje – vieną iš aštuonių (Salamon, Anheier, List, Toepler ir Sokolowski, 1999). Be to, Vokietijos nevyriausybinių organizacijų sąjungos (vok. – *freie Wohlfahrtsverbände*) yra laikomos pagrindiniais darbdaviais socialinių paslaugų srityje. Taigi tolesnė nevyriausybinių sektoriaus plėtra neabejotinai turės įtakos ir šalių ekonomikai.

NVO surenka ir perskirsto dideles pinigų sumas, gaunamas iš tarptautinių fondų, valdžios ir savivaldos, taip pat gauna lėšų už savo veiklą – mokymus, konsultavimo paslaugas ir kita. Lėšų pasiskirstymo laipsnis sektoriaus viduje yra labai netolygus: penktadalis NVO gauna 90,5%, 60% NVO gauna beveik dešimtadalį, o penktadalis pačių neturtingiausių nevyriausybinių organizacijų gauna mažiau nei 0,5% NVO veiklai skirtų lėšų (Stubbs, 2003). Paradoksalu, tačiau pilietinės visuomenės ir socialinio teisingumo idėjas simbolizuojantis sektorius įkūnija milžinišką nelygybę.

Nevyriausybines organizacijas sugeba pritraukti puikius specialistus, atlieka reikšmingus visuomenės socialinių problemų tyrimus. Pripažintos kaip tarptautiniai ekspertai, nevyriausybines organizacijas prižiūri valdžios sektoriaus veiklą tam tikrose srityse, pvz., žmogaus teisių užtikrinimą, leidžiamų įstatymų atitiktį socialiai silpnų žmonių grupių poreikiams, ūkinės veiklos poveikį gamtai, iškelia opias, tačiau visuomenėje plačiai neaptariamas problemas, pvz., smurto prieš moteris ir vaikus, neįgaliųjų teisių klausimus ir pan. Besivystančiose, pereinamojo laikotarpio šalyse (Pietų Kaukazo valstybėse, Moldovoje, Ukrainoje, Bulgarijoje, Rumunijoje) aktyviai veikia puikiai įrengti ir aprūpinti tarptautinių NVO biurai, kurie vykdo socialinius tyrimus ir tarptautinėms organizacijoms pateikia alternatyvias ataskaitas apie įvairias vyriausybės veiklos sritis.

Daugelyje šalių atlikti tyrimai paneigia nuomonę, jog pagrindinis NVO finansavimo šaltinis yra labdara. Hopkinso tyrimo duomenimis, tik 11% lėšų nevyriausybines organizacijos gauna iš filantropijos. Daugumą lėšų jos gauna iš valdžios (40%) ir gavėjų mokesčių už paslaugas (49%) (Stubbs, 2003).

Šie duomenys rodo tam tikrą trilypij paradoksą: viena vertus, NVO, kurios skelbiasi esą nevalstybinės, didele dalimi priklauso nuo valdžios finansavimo, antra vertus, pusę jų lėšų sudaro paslaugų gavėjų mokesčiai ir šis faktas atskleidžia jų geroką supanašėjimą į privačias įstaigas, galiausiai labdara, t. y. finansavimas, kuris savo esme labiausiai atitinka pilietinius NVO siekius, vidutiniškai sudaro tik dešimtadalį visų nevyriausybinių organizacijų gaunamų lėšų.

Lietuvos nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centro duomenimis, Centrinės ir Rytų Europos valstybėse šie nevyriausybinių organizacijų pajamų šaltiniai pasiskirsto kiek kitaip: 39% pajamų gaunama iš mokamų paslaugų ar prekių, 34% sudaro finansavimas iš valstybinių šaltinių ir 27% – gaunama labdara, parama ir aukos (Stubbs, 2003). Taigi lėšos iš filantropijos čia sudaro didesnę, tačiau ne pagrindinę dalį.

Mišrios socialinių paslaugų rinkos kūrimas

XX a. pabaigoje socialinėje ir ekonominėje politikoje atsiranda naujos sąvokos ir koncepcijos, tokios kaip „mišri socialinių paslaugų rinka“, „mišri globos ekonomika“ (angl. – *mixed economy of social services and care*), kuriose NVO laikomos lygiaverčiu partneriu valstybės, savivaldybių ar privačioms įstaigoms teikiant socialines paslaugas. Kai kuriose šalyse, pvz., Jungtinėje Karalystėje, trečiąjį sektorių laikant vienu iš svarbiausių paslaugų teikėjų, pagrindinė savivaldybių funkcija tampa tik socialinių paslaugų planavimas, organizavimas, o ne teikimas. Taigi keičiasi vietos savivaldos funkcijų supratimas. Pagrindine jos funkcija tampa galimybių savo gyventojams gauti socialines paslaugas sudarymas, o ne tiesioginis jų teikimas. Savivaldybės turi sukurti „reikiamą žaidimo lauką“, kuriame trečiasis sektorius lygiomis teisėmis galėtų konkuruoti su valstybės paslaugų institucijomis dėl paslaugų teikimo sutarčių. Taip atsiranda konkurencija tarp paslaugų teikėjų ir pasirinkimo galimybė klientams.

Ne visose šalyse nevyriausybines organizacijas yra vienodai aktyvios teikiant socialines paslaugas. Vokietijoje NVO yra pagrindiniai socialinių paslaugų teikėjai, tuo tarpu Skandinavijos šalyse teikiant socialines paslaugas jas nustelbia viešasis sektorius (konkrečiai – vietos valdžia), anglosaksiškose šalyse teikiant globos paslaugas aktyviai dalyvauja komerciniai teikėjai. Visose Europos šalyse pastebima socialinių paslaugų sistemų konvergencija, kuriai būdingas privataus sektoriaus įsigalėjimas, mišrios paslaugų rinkos kūrimasis, tačiau kiekvienoje šalyje šios tendencijos įgyja skirtingas formas.

Šiuos skirtumus galima paaiškinti keletu priežasčių. Viena iš jų yra visuomenės požiūris: jeigu socialinių paslaugų teikimas iš valstybės pereina privačiam sektoriui ir rinkos jėgų valdymui bei reguliavimui, piliečiai paprastai labai palankiai priima šiuos pokyčius, kadangi mažėja biurokratinis aparatas, reformuojama sudėtinga ir nelanksti hierarchinė sistema. Yra palyginti mažai motyvų išlaikyti paslaugų teikimą viešojo sektoriaus rankose, daug daugiau argumentų randama palaikant rinkos kūrimą, kuris išjudins viešojo sektoriaus sąstingį. Tačiau jei paslaugų rinka kuriama ten, kur pagrindinis socialinių paslaugų teikėjas yra nevyriausybines organizacijos, susiduriama su daug didesniu pasipriešinimu. Yra autorių, kurie stipriai Vokietijos NVO įvardija kaip politinę kliūtį, trukdančią rinkos mechanizmus įdiegti į socialinių paslaugų sistemas (Bahle, 2003). Tačiau ir šioje šalyje NVO sektoriaus vaidmuo teikiant socialines paslaugas paskutiniame dešimtmetyje silpnėja dėl keleto priežasčių (Bahle, 2003):

- Vokietijos susivienijimas (rytinėje Vokietijos dalyje, šio autoriaus teigimu, sunkiai įsitvirtina nevyriausybines organizacijos).
- Pokyčiai šeimos politikoje (Konstitucinis Teismas priėmė sprendimus dėl didesnės valstybinės paramos šeimoms, todėl, pvz., atsirado reikalavimas sukurti vietas vaikų darželiuose visiems 3–6 metų vaikams, ir NVO, kurioms priklausė dauguma šių institucijų, nebuvo pajėgios savarankiškai įvykdyti šių reikalavimų, todėl reikėjo glaudžiau bendradarbiauti su vietos valdžios institucijomis, kartu išaugo viešojo sektoriaus vaidmuo).
- Ilgalaiškės socialinės globos draudimo¹ įvedimas 1994 m., sudaręs klientui galimybę rinktis paslaugų teikėją, o globos paslaugų teikimas yra patraukli sritis nedidelėms pelno siekiančioms įmonėms, kurios iš nevyriausybinių organizacijų perėmė dalį globos paslaugų rinkos.
- Europos Sąjungos laisvos konkurencijos ir paslaugų teikėjų nediskriminacijos reikalavimai. Europos Sąjungos administracija socialines paslaugas teikiančių NVO veiklą laiko dalimi „*Economie Sociale*“, kuri dažniausiai suprantama kaip alternatyva tiek valstybės vykdomai socialinei politikai, tiek rinkos ekonomikai, kaip tarpininkas tarp išimtinai ekonominio paslaugų aprašymo ir idealios socialinės gerovės valstybės. Šio straipsnio temos aspektu „*Economie Sociale*“ samprata pirmiausia reiškia, kad nevyriausybiniams organizacijoms galioja tie patys laisvo steigimosi, veikimo ir galimybių teikti paslaugas kriterijai. Tačiau lygiai taip pat kiekvienas socialinių paslaugų teikėjas Europos Sąjungoje, priskirtas tai pačiai „*Economie Sociale*“, turi galimybę konkuruoti su nevyriausybiniams organizacijomis.

Pokyčiai socialinių paslaugų sistemoje labai priklauso nuo jos sąrangos: reformos makrolygiu yra paprastesnės negu mikrolygiu, t. y. jos sudėtingesnės ten, kur didesnė decentralizacija (Bahle, 2003). Pvz., šio autoriaus nuomone, Anglijoje ir Velse egzistuoja palankios pradinės sąlygos reformoms, nes ten pagrindiniai socialinių paslaugų teikėjai yra vietos valdžia, o finansuotojai – centrinė valdžia. Šiose šalyse reformos buvo lengvesnės negu Skandinavijoje, kur vietos valdžia yra labiau nepriklausoma (taip pat ir finansiškai), ir Vokietijoje arba Olandijoje, kur pagrindinis socialinių paslaugų teikėjas ne pelno sektorius labai stiprus ir įtakingas.

¹ *Pflegesicherung* (vok.), *long term care insurance* (angl.): nuo 1995 m. sausio 1 d. Vokietijoje atsakomybė už ilgalaikės globos paslaugų finansavimą iš vietos savivaldos perėjo centralizuotai socialinio draudimo sistemai, už globos paslaugas mokama iš ilgalaikio globos draudimo fondo, finansuojamo dirbančiųjų įmokomis.

Kinta įstatymai, jie veikia NVO poziciją visuomenėje: Lietuvoje 2006 m. priimtas naujas socialinių paslaugų įstatymas, kuris numato lygias galimybes gauti finansavimą paslaugoms teikti tiek valstybės, tiek NVO socialinių paslaugų įstaigoms. Vokietijoje nuo 1995 m. veikia globos draudimo įstatymas (vok. – *Pflegesicherung Gesetz*), kuriuo remiantis klientai gali rinktis profesionalios globos paslaugas arba išmokas grynais, kurias jie gali mokėti šeimos nariams, privatiems ar nevyriausybiniais globos paslaugų namuose teikėjams; Didžiojoje Britanijoje nuo devinto praėjusio amžiaus dešimtmečio, Liuksemburge, Prancūzijoje, Olandijoje, Austrijoje ir Airijoje – nuo dešimto dešimtmečio paslaugų gavėjams mokamos globos išmokos grynais ir toks neformalios globos komodifikavimas laikomas pigiausia formalios globos alternatyva. Laikantis Europos Sąjungos reikalavimų šalių narių teisės aktuose numatomas įvairių socialinių paslaugų teikėjų dalyvavimas teikiant socialines paslaugas, valstybės bendradarbiavimas su privačiais ir nevyriausybiniais paslaugų teikėjais bei pabrėžiama kliento teisė rinktis.

Europos Sąjungos šalys perėjo įvairius pertvarkos etapus, taikant skirtingus socialinių paslaugų organizavimo modelius ar nustatant paslaugų teikėjų santykius. Visos ieško alternatyvų ir inovacijų, kaip integruoti ne pelno (valstybinių ir NVO) ir pelno (privačių) paslaugų teikėjus į bendrą paslaugų sistemą, kaip sukurti socialinių paslaugų rinką, kuri leistų klientui rinktis ir gauti geriausios kokybės paslaugas su mažiausiomis valstybės išlaidomis. Pelno (privačios) organizacijos kaip socialinių paslaugų teikėjai kai kuriose šalyse (pvz., Didžiojoje Britanijoje, Vokietijoje, JAV ir kt.) taip pat yra socialinių paslaugų rinkos dalis ir teikia tam tikras paslaugas (seniems žmonėms, neįgaliesiems), tačiau jų veiklos mastas yra mažesnis nei ne pelno organizacijų. Kai kurių šalių (ypač Vokietijos) specialistų manymu, privataus sektoriaus dalyvavimas socialinių paslaugų rinkoje ne tik neatspindi, bet netgi prieštarauja gerovės valstybės idėjoms ir tikslams. NVO reprezentuoja alternatyvų požiūrį, pilietinę visuomenę, solidarumą, susitelkimą, savipagalbą, bendruomeniškumą ir panašias idėjas, kurios savo esme yra daug artimesnės socialinėms paslaugoms negu rinką apibūdinančios efektyvumo, rezultatyvumo, ekonomiško, konkurencijos ir pan. sąvokos. Iš esmės daugelio ES šalių socialinių paslaugų rinkoje dominuoja ne pelno siekiantys socialinių paslaugų teikėjai, tarp kurių didelė dalis tenka nevyriausybinių organizacijų teikiamoms paslaugoms.

Kyla pavojus, jog nevyriausybinių organizacijų, dalyvaudamos socialinių paslaugų teikimo rinkoje, mažai kuo skirsis nuo viešojo arba privataus sektoriaus įstaigų ir praras savo patrauklumą kaip savanoriškos veiklos bazę ir filantropijos objektą. Šiuos reiškinius galima paaiškinti tuo, kad visuomenės parama nevyriausybiniams organizacijoms taip pat įgauna rinkos pobūdį: NVO vykdo viešųjų ryšių kampanijas lėšoms pritraukti, privataus sektoriaus parama nevyriausybiniams organizacijoms teikiama vaikantis mados, savanoriškas darbas atliekamas ne reguliariai, o progai pasitaikius (Bode, 2003).

Ekonomizavimas, rinkos elementų įvedimas įveikė ir socialinių paslaugų teikimo kultūrą – išaugo nevyriausybinių organizacijų vadybos reikšmė (Wilken, 2000). Kaip teigia Hulme ir Edwards (1997) (Stubbs, 2003), nevyriausybinių organizacijų lyderiai ėmė skaityti nebe bendruomeninio socialinio darbo pradininkų Soulo Alinsky ar Paolo Friere, o vadybos guru Tomo Peterso tekstus.

Prisimenant Maksą Vêberį ir jo paslaugų bendruomenės principą (vok. – *das Prinzip einer Dienstgemeinschaft*) galima teigti, jog ilgus dešimtmečius nevyriausybinių organizacijų ir jų darbuotojai gyveno organizacijų labui, dirbo vadovaudamiesi solidarumo, lygybės, bendruomeniškumo idėjomis, dažnai neturėdami darbo sutarties, aiškiai reglamentuojančios jų veiklą, darbo laiką ir užduotis. Dabar nevyriausybinių organizacijų veikia labai individualizuotoje ir anonimiškoje visuomenėje, darbo organizavimas NVO viduje vyksta vadovaujantis vadybos principais, jų veiklą detalai numato teisės aktai. Šie veiksniai turi įtakos ir keičia NVO padėtį, funkcijas ir sukelia dilemą ilgąs tradicijas turinčioms nevyriausybiniams organizacijoms dėl tolesnės veiklos perspektyvų.

Tokiame kontekste nevyriausybiniams organizacijoms svarbu neprarasti savo identiteto, kuris lemia jų patrauklumą rėmėjams ir klientams. Rinkoje aktyviai dalyvaujančioms nevyriausybiniams organizacijoms patariama neužmiršti savo pagrindinio tikslo ir orientacijos į kliento poreikius, paslaugas, o ne į užimamos rinkos dalies augimą.

NVO Centrinėje ir Rytų Europoje. Lietuvos pavyzdys

Nuo 1989 m. Centrinės ir Rytų Europos valstybėse prasidėjo pilietinės ir politinės permainos, atsirado didesnės galimybės viešai reikšti savo nuomonę, burtis į įvairias bendraminčių organizacijas. Aktyvus nevyriausybinių organizacijų kūrimasis, jų veiklos plėtra yra vienas iš esminių požymių šiose šalyse pastaraisiais dešimtmečiais. Viena iš sričių, kuriose NVO plėtra buvo ypač sparti – socialinių paslaugų teikimas. Pokomunistinių šalių socialinio aprūpinimo modelis buvo keičiamas šiuolaikinės gerovės valstybės, kurioje svarbią vietą užima nevyriausybiniis sektorius ir jo teikiamos paslaugos, modeliu.

Sovietinė socialinio aprūpinimo sistema netoleravo ar net draudė NVO sektoriaus veiklą teikiant socialines paslaugas, tuo tarpu naujosios gerovės valstybės ypač daug dėmesio skiria NVO įtraukimui teikti socialines paslaugas. Anksčiau socialinių paslaugų srityje daugiausiai buvo orientuojamasi į mokamą specialistų darbą, tuo tarpu mūsų dienomis kalbama apie maksimalų savanorių bei neformalaus sektoriaus įtraukimą. Teikiant bendruomenines paslaugas posovietinėse šalyse itin trūksta paslaugų teikėjų: valstybinis sektorius bendruomeninių paslaugų beveik neteikė, todėl tiek finansine, tiek ir politine prasme yra labai sunku diegti naujas viešųjų paslaugų teikimo tradicijas. Todėl pereinamuoju laikotarpiu susidarė nemažai spragų teikiant socialines paslaugas. Ši situacija grėsė socialiniam piliečių saugumui ir šią spragą ėmėsi užpildyti nevyriausybinės organizacijos.

Tačiau suprantama, jog iniciatyvos ir juntamo didelio poreikio nepakanka, kad galėtų susiformuoti stiprus ir įtakingas nevyriausybinių organizacijų sektorius. Labai svarbu yra veiklai palanki teisinė aplinka, valdžios pritarimas, pilietinės visuomenės sąmoningumas – kertiniai dalykai, kurie gana sunkiai skinasi kelią didelius, ilgalaikius pilietinius, politinius, ekonominius ir socialinius suvaržymus ir apribojimus patyrusiose visuomenėse. Šią pastebį ir NVO sektoriaus lyginamojo tyrimo autoriai, rekomenduodami plėtojant NVO sektorių Centrinėje ir Rytų Europoje ypač atsižvelgti į:

- teisinės bazės tobulinimą;
- darbuotojų profesionalumo kėlimą;
- išteklių, materialinės padėties gerinimą.

Tačiau šiame regione NVO sektorius, nors gana jaunas, yra labai svarbus formuojant socialinę politiką ir teikiant socialines paslaugas. Lietuvoje veikia nemažai nevyriausybinių organizacijų, kurios laikomos lygiaverčiais ar net pranašesniais partneriais plėtojant socialines paslaugas, ypač kai kalbame apie paslaugas vaikams iš asocialių šeimų ar vaikus su proto negalia. Šiose srityse dirbančios Lietuvos nevyriausybines organizacijos yra naujų, veiksmingų paslaugų organizavimo formų ir metodų pradininkės, jų atstovai kviečiami kaip konsultantai rengiant socialinių paslaugų standartus, ieškant būdų tobulinti paslaugų kokybę ir efektyvumą.

Galima išskirti kai kurias NVO įsitraukimo į paslaugų teikimo procesą Lietuvoje problemas, kurios, kiek galima spręsti iš įvairiose publikacijose pateikiamos informacijos, yra gana dėsningos ir kitoms pokomunistinėms šalims. Pirmiausia, tai netolygus NVO įsitvirtinimas įvairiuose šalies regionuose; nepakankama NVO profesinė, vadybinė kompetencija dalyvauti teikiant socialines paslaugas; nepakankamas šio sektoriaus galimybių bei reikšmės visuomenės, politikų ir viešųjų institucijų vertinimas. Vis dėlto pastaraisiais metais vyksta tam tikra Lietuvos NVO sektoriaus stabilizacija: sėkmingai veikiančios nevyriausybines organizacijos formuoja aiškius veiklos tikslus, pabrėžia problemų sprendimą, dalijasi savo patirtimi su kolegomis iš Rytų. Nevyriausybinių organizacijų vadovai tampa patyrisiais vadybininkais, dėl kurių veiklos ir sudėtingomis finansinėmis sąlygomis nevyriausybines organizacijos sugeba išgyventi, tęsti ir plėtoti paslaugų teikimą klientams. Vis labiau pripažįstama NVO veiklos reikšmė sprendžiant socialines problemas, numatoma stiprinti ir plėtoti jų bendradarbiavimą su valdžios institucijomis.

Taigi galima pradėti kalbėti apie mišrios socialinių paslaugų rinkos kūrimą ir Rytų bei Centrinės Europos valstybėse, taip pat ir Lietuvoje. Terpė šiam procesui yra gana palanki – nemaža dalis Lietuvos nevyriausybinių organizacijų yra pakankamai liberalių nuostatų. Pvz., viena didžiausių ir įtakingiausių Lietuvoje sutrikusio intelekto žmonių šeimas jungianti bendrija „Viltis“ jau nuo 1998 metų skatina savivaldybę pirkti iš jos bendruomenines paslaugas sutrikusio intelekto žmonėms. Ši organizacija daugiau remiasi ekonominiais argumentais, o ne išskirtine pasaulėžiūra ar ideologija. Taip pat ir kitos NVO palaiko paslaugų rinkos kūrimą, konkuravimą (pirmiausia – su viešojo sektoriaus organizacijomis). Galima būtų išskirti šias tokios pozicijos priežastis:

- Lietuvai praradus valstybingumą NVO aktyvios veiklos socialinių paslaugų srityje tradicija nutrūko. Atgavus nepriklausomybę Lietuvos nevyriausybiniis sektorius, atsikūrusios organizacijos rėmėsi ne buvusiomis tradicijomis, o daugiau orientavosi į dabarties reikalavimus, grindžiamus laisva rinka, konkurencija ir panašiomis idėjomis.
- Lietuvos NVO atsikūrimo laikotarpis sutapo su tranzitiniu laikotarpiu nevyriausybinių organizacijų veikloje Vakarų Europoje, kurį daugelis tyrėjų įvardija pereinamuoju nuo ypatingo statuso išsaugojimo prie paslaugų teikimo kontraktavimo. Lietuvos NVO, gaudamos tiek materialinę, tiek konsultacinę paramą iš užsienio kolegų, turėjo galimybę perimti ir šias nuostatas.
- Panašų poveikį turėjo ir labai liberaliai nusiteikusių donorų, pvz., Pasaulio Banko, Europos Sąjungos programų, kitų tarptautinių nevyriausybinių organizacijų, parama ne tik finansinėmis priemonėmis, bet ir perteikiant liberalią ideologiją. NVO veiklą rėmė ir verslininkų įkurti fondai (George Soroso Atviros visuomenės institutas, Billo and Melindos Geitsų fondas, Tedo Turnerio fondas), kurių parama irgi skatino komercinį mąstymą, rinkos elementų radimąsi NVO sektoriuje.

Tačiau diskusijos apie mišrios paslaugų rinkos kūrimą ir ypač atsakomybės už socialinių paslaugų teikimą pasidalijimo tarp valstybės ir rinkos problema Rytų ir Centrinėje Europoje tebevyksta, nes šio regiono gyventojai jautriai reaguoja į bet kokią valstybės kišimąsi ir privačios sferos reguliavimą (Gal ir Klingman 2000). Kalbant apie globos paslaugų teikimą, valstybės kišimasis tampa dar sudėtingesnis, kadangi globos, kaip ir visų socialinių paslaugų poreikis ir jų teikimas šeimoje, bendruomenėje ar institucijoje, yra visuomenės santykių išdava, veikiama tradicijų, paveldo, kultūros, demografinių rodiklių, taip pat politinių, ekonominių ir socialinių santykių rezultatas. Tuo tarpu Rytų ir Centrinės Europos regione socialinės rūpybos sistema buvo politizuota – valstybė iš šeimos perėmė vaikų, pagyvenusių ir neigaliųjų globos funkcijas, nepalikdama šeimai kitos galimybės rinktis, o tik naudotis centralizuota, institucionalizuota ir medicininio požiūriu grindžiama socialinių globos paslaugų sistema. Nagrinėjant sovietmečio paveldo įtaką žmonių savimonei, būtina atkreipti dėmesį į dar vieną aspektą, itin būdingą socialinės apsaugos sričiai: išlikęs ne tik piliečių nepasitenkinimas dėl valstybės kišimosi į privatumą, bet ir įpratimas prie paternalistinės valstybės globos ir nepakankamas savarankiškumas. Toks dviprasmiškas požiūris dar labiau komplikuoja tinkamo funkcijų tarp valstybės ir rinkos pasidalijimo paieškas ir kartu daugiau atsakomybės priskiriama ir daugiau erdvės veiklai lieka nevyriausybinėms organizacijoms.

Trumpa nevyriausybinių organizacijų plėtros Lietuvoje charakteristika. 2005 m. kovo–balandžio mėnesį NVO informacijos ir paramos centro atlikto tyrimo duomenimis, Lietuvoje veikė 14 000 nevyriausybinių organizacijų. Vyraujanti organizacijų teisinė forma – asociacijos (56,2%). 1/4 organizacijų sukuria daugiau nei keturias mokamas darbo vietas. Daugiausia organizacijų dirba socialinės apsaugos ir sveikatos, vaikų ir jaunimo problemų, kultūros, švietimo, demokratijos plėtros, sporto, žmogaus teisių srityse. 2004 m. 21% NVO biudžetą sudarė daugiau nei 100 000 litų, beveik 50% visų NVO disponavo 10 000 litų viršijančiu biudžetu. Iš ūkinės veiklos gautos lėšos sudaro 40% jų biudžeto, iš valstybės gautos lėšos ketvirtadalis organizacijų biudžete sudarė daugiau nei pusę jo dalies, užsienio fondų paramą gauna 55% visų NVO. Ir galiausiai, Lietuvoje yra nemažai NVO, gana įtakingų šalies visuomenėje, dalyvaujančių priimant socialinės politikos sprendimus, turinčių gerai aprūpintas šiuolaikiškas socialinių paslaugų įstaigas, kuriose dirba puikūs specialistai, o jų ekspertizė vertinama tiek nacionaliniu, tiek tarptautiniu lygiu.

Išvados

Nevyriausybinių organizacijų sektorius tampa vis įtakingesne jėga ne tik atstovaujant visuomenės, atskirų jos socialinių grupių interesams, bet ir galinga ekonomine jėga, turinčia akivaizdžią įtaką šalies vidaus produkto apimčiai, darbo vietų kūrimui ar inovacijų plėtrai.

Tradicinė nevyriausybinių organizacijų samprata, susiformavusi XVIII a. – jų atsiradimo ir plėtros laikotarpiu, patiria didelius pokyčius šiuolaikinėje visuomenėje. Nors visuotinai pripažįstami šių organizacijų veiklos principai, tokie kaip nepriklausomybė nuo valdžios, savarankiškumas, pabrėžiamas ne pelno siekimas, jų laikymasis praktikoje, ypač dalyvaujant konkurencinėje kovoje dėl paslaugų teikimo užsakymų, tampa vis sudėtingesnis. Valdžios ir NVO santykiai keičiasi: su nevyriausybėmis organizacijomis bendradarbiaujama ne dėl jų išskirtinės pasaulėžiūros, idėjų, misijos patrauklumo, o dėl to, kad NVO laikomos lygiavertėmis socialinių paslaugų rinkos dalyvėmis ir turi konkuruoti su kitais paslaugų teikėjais.

Dirbant tokiomis sąlygomis, kai nevyriausybinių organizacijoms didėja spaudimas veikti racionaliai, ekonomiškai efektyviai kaip komerciniams paslaugų teikėjams, atitinkant viešojo sektoriaus reikalavimus, standartus, joms darosi sudėtinga išsaugoti savo identitetą, pasaulėžiūrą, gebėjimą veikti lanksčiai ir inovatyviai. Jau nekalbant apie svarbų NVO, kaip valdžios kritiko, klientų atstovo ir teisių gynėjo, vaidmens išsaugojimą. Kyla pavojus, jog nevyriausybinių organizacijoms dalyvaujant socialinių paslaugų teikimo rinkoje, jos mažai kuo skirsis nuo viešojo arba privataus sektoriaus įstaigų, praras savo patrauklumą kaip savanoriškos veiklos bazė ar sugadins savo kaip filantropinės ir altruistinės veiklos institucijos įvaizdį.

Centrinės ir Rytų Europos šalių nevyriausybinių organizacijos susiduria su ypač sunkiais ir sudėtingais uždaviniais: viena vertus, šiose šalyse nevyriausybinių organizacijos dar tik kuriasi, stiprėja, siekia iškovoti pripažinimą visuomenėje, kita vertus, jos jau susiduria su teikiamų paslaugų kokybės, ekonomiško, efektyvumo reikalavimais, kuriuos turi vykdyti norėdamos įsitvirtinti ir konkuruoti socialinių paslaugų teikimo rinkoje. Remiantis užsienio šalių patirtimi akivaizdu, kad NVO padėtis visuomenėje iš esmės keičiasi, ir šiam faktui turi ruoštis tiek nevyriausybinių organizacijos, tiek valstybės, tiek atskirų šalių visuomenės.

LITERATŪRA

1. **Beleckienė-Gaigalaitė O.** Tiesos ir meilės kelias. – Vilnius, 1995.
2. **Bahle Th.** The changing institutionalisation of social services in England and Wales, France and Germany: is the welfare state on the retreat?, *Journal of European Social Policy* 13(1): 5–20. 2003.
3. **Bode I.** Flexible Response in Changing Environments: The German Third Sector Model in Transition, *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly* 2(32): 190–206. 2003.
4. **Brooks A. C.** Do Government Subsidies to Nonprofits Crowd Out Donations or Donors?, *Public Finance Review* (2)31: 166–177. 2003.
5. **Cousins W.** Non-Governmental Initiatives, ADB, The Urban Poor and Basic Infrastructure Services in Asia and the Pacific. Asian Development Bank, Manila. 1991.
6. **Flora P.** Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War II. – Berlin: De Gruyter. 1986.
7. **Gal S., Klingman G.** The Politics of Gender after Socialism. – Princeton: Princeton University Press. 2000.
8. **Heinze R., Schmid J., Struenck C.** Zur politischen Ökonomie der sozialen Dienstleistungsproduktion. Der Wandel der Wohlfahrtsverbände und die Konjunkturen der Theoriebildung, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. 2(4): 242–271. 1997.
9. **Ilon L.** Can NGOs provide Alternative Development in a Market – Based System of Global Economics?, *Current Issues in Comparative education*. 1(1): 42–45. 1998.
10. **Johns G.** NGO Way to Go. Political Accountability of Non-Governmental Organizations in a Democratic Society, *IPA background* (3)12: 1–14. 2000.
11. **Lietuvos** nevyriausybių organizacijų informacijos ir paramos centras. Lietuvos nevyriausybių organizacijų situacijos analizė. – Klaipėda: Klaipėdos universitetas, 2005.
12. **Mirabella, Roseanne M.** Filling the Hollow State: Capacity-Building within the Non-profit Sector, *Public Performance and Management Review*. 2001. (1)25: 8–12.
13. **Salamon L.** Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Non-profit Relations, in: Powell W.W. (Ed.) *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press: 99–117. 1987.
14. **Salamon L., Anheier H. K.** The emerging sector – an overview. – Baltimore, U.S.A: The Johns Hopkins University. 1994.
15. **Salamon L., Anheier H. K.** Defining the Non-profit Sector: A Cross-National Analysis. – Manchester: Manchester University Press. 1997.
16. **Salamon L., Anheier H. K., List R., Toepler S., Sokolowski S. W.** Dimensions of the Non-profit Sector. Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project. – Baltimore: Johns Hopkins University. 1999.
17. **Siegel D., Yancey J.** The Rebirth of Civil Society: The Development of the Nonprofit Sector in East Central Europe and the Role of Western Assistance. – New York: The Rockefeller Brothers Fund. 1992.
18. **Stubbs P.** International Non-State Actors and Social Development Policy, *Global Social Policy* 3(3): 319–348. 2003.
19. **Twombly E.** What Factors Affect the Entry and Exit of Non-profit Human Service Organizations in Metropolitan Areas?, *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*. (2)32. 211–233. 2003.
20. **Weisbrod B.** The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America. New York, Oxford: Oxford University Press. 1989.
21. **Wendt W. R.** Geschichte der sozialen Arbeit. – Stuttgart: Emke. 1990.
22. **Wilken U.** Soziale Arbeit zwischen Ethik und Ökonomie. – Freiburg: Lambertus Verlag. 2000.

THE METAMORPHOSIS OF THE ROLE OF NONGOVERNMENTAL ORGANIZATIONS – FROM CHARITY IN XVIII CENTURY TO MARKET OF SOCIAL SERVICES IN MODERN SOCIETY

Laimutė Žalimienė

Eglė Rimšaitė

Mykolas Romeris University

Summary

Presently civil, political, economical and social life of the society is changing very rapidly, and NGOs are often regarded as indicators, which most flexible react to the changing needs of particular groups, members and society in general. Therefore the specificity of this NGO sector is a certain mirror of the whole society's life's complexity.

Authors of this article aim to reveal the function change of NGOs working in the area of social protection. Development of NGOs creates preconditions for discussion on the contradictory situation, which occur trying to tie in the classical understanding of NGOs with their real functions in modern society.

Although the main principles of NGOs such as their independence, self-autonomy and not-for-profit goals are commonly acknowledged, pursuance of those in practice and competition within the sphere of service provision becomes more and more complicated and requires additional stipulations.

These processes are closely connected with the changed relationship between the state and NGOs' sector: state collaborates with NGOs not because of their special *weltanschauung*, but NGOs are regarded as equivalent participants of social services' market (equal social partners) and have to compete on equal terms with other service providers in the area.

Keywords: non-governmental organizations, third sector of the society, social services, economization, creation of market of social services, charity.