

## PINIGINĖS SOCIALINĖS PARAMOS PERTVARKA: ESMINIAI POKYČIAI IR TENDENCIJOS

Audrius Bitinas

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto  
Privatinės teisės katedra  
Saulėtekio al. 9, LT-10222 Vilnius, Lietuva  
Tel. +370 6 86 20402  
El. paštas: audrius.bitinas@tf.vu.lt

Dalius Bitaitis

Mykolo Romerio universiteto Socialinių technologijų fakulteto  
Socialinio darbo katedra  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva  
Tel. +370 698 20929  
El. paštas: daliusbit@gmail.com

Pateikta 2014 m. liepos 3 d., parengta spausdinti 2015 m. sausio 12 d.

doi:10.13165/SMS-14-6-3-09

**Anotacija.** Straipsnyje apžvelgiama socialinės paramos sistema Lietuvoje, piniginės socialinės paramos teikimo ypatumai, formos, analizuojama 2012 m. piniginės socialinės paramos administravimo pertvarka, jos prielaidos ir problemos, analizuojami piniginės socialinės paramos efektyvumo vertinimo kriterijai.

Apibendrinant teorines išvadas, remiamasi Lietuvos Respublikos norminių teisės aktų analize, teorine medžiaga, sociologinės apklausos rezultatais. Šiame straipsnyje taip pat analizuojama, kaip veikia piniginės socialinės paramos sistema, analizuojami piniginės socialinės paramos pertvarkos motyvai ir teisinė bei ekonominė argumentacija, atliktas tyrimas, kaip vietos savivaldos darbuotojai vertina pokyčius pertvarkant

*piniginės paramos administravimą bandomosiose savivaldybėse, su kokiomis problemomis susiduria socialinės paramos teikėjai po pertvarkos.*

**Reikšminiai žodžiai:** *piniginė socialinė parama, administravimas, savivaldybės, pertvarka.*

## Įvadas

Piniginės socialinės paramos administravimas ir efektyvumo paieška tapo aktuali po Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo ir išliko svarbi iki šių dienų. 2008 metais prasidėjusi globali ekonomikos krizė keliais kartais padidino piniginės socialinės paramos gavėjų skaičių. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos duomenimis, 2003 metais piniginės socialinės paramos gavėjų skaičius sudarė apie 119 tūkst., išlaidos siekė 94 mln. litų. 2007 metais ekonomikos pakilimas nulėmė, kad 2007 metais piniginės paramos gavėjų skaičius sumažėjo iki beveik 37 tūkst., o išlaidos nukrito iki 52 mln. litų. Nuo 2008 metų socialinės paramos išlaidos bei gavėjų skaičius dėl ekonominio sunkmečio smarkiai išaugo ir 2011 metais buvo fiksuotos rekordinės aukštumos: 2011 metais jau 612 tūkst. asmenų gavo socialinės paramos išmokas, o lėšų poreikis sudarė 221 mln. litų.

Piniginės socialinės paramos sistema yra socialinės paramos sistemos ir gerovės sistemos integrali dalis, padedanti visuomenei spręsti išskylančias socialines problemas. Kintanti visuomenės socialinė ir ekonominė aplinka, globalizacija, viešojo sektoriaus išlaidų mažinimas, ekonominiai pokyčiai skatina ieškoti optimalių bei efektyvių socialinės paramos sistemos administravimo būdų.

1994 m. gegužės 9 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 360 patvirtintoje Socialinės paramos koncepcijoje<sup>1</sup> numatyta, kad socialinė parama yra tobulintina, kadangi problema yra nedeklaruojamos pajamos, todėl prie remiamųjų nepagrįstai priskiriami didelės pajamas (dažnai nelegalias) gaunantys asmenys ir jų šeimos nariai; labai plati ir paini socialinės paramos pašalpų ir lengvatų sistema; socialinės paramos sistema nepakankamai veiksminga, kadangi netobulus socialinės paramos administravimas, nesusiformavusi socialinės paramos infrastruktūra, nėra socialinio darbo koncepcijos, labai stinga profesionalių socialinių darbuotojų ir socialinės paramos sistemos valdymo specialistų. Per mažai remiamasi nevalstybinėmis organizacijomis, nepakankamas dėmesys bendruomenių organizavimui (pačių žmonių galimybėms), prastai organizuotas šviečiamasis darbas, susijęs su teisingumu, solidarumo bei humanizmo idėjų skleidimu. Šioje Koncepcijoje yra aiškiai konstatuota, kad socialinė parama gyvenamojoje vietoje pranašesnė už centralizuotą, pirmenybė teikiama šeimos globai, o ne institucijų paramai. Koncepcijoje numatytas reikšmingas vietos savivaldos vaidmuo: savivaldybės atsako už socialinės paramos teikimą savo teritorijoje. Jos privalo užtikrinti įstatymų nustatytą minimalią socialinę

---

1 Valstybės žinos. 1994, Nr. 36-653.

paramą, organizuodamos privalomųjų paslaugų teikimą bei mokėdamos pašalpas, taip pat steigdamos bendruomenėse reikiamas tarnybas. Papildomą socialinę paramą savivaldybės teikia savo nuožiūra, atsižvelgdamos į poreikius ir savo galimybes. Savivaldybių socialinės paramos tarnybų darbuotojai visų pirma rūpinasi socialinės infrastruktūros plėtojimu bendruomenėje, asmenų bei privačių organizacijų įtraukimu į socialinės paramos teikimą, taip pat koordinuoja jų veiklą. Savivaldybės atsako už teikiamų socialinių paslaugų kokybę.

Taigi, jau 1994 metų Konceptijoje nurodytos reformų prielaidos nepakito iki šių dienų ir yra aktualios, siekiant piniginės socialinės paramos efektyvumo bei piniginės socialinės paramos skyrimą priartinant prie paramos gavėjo, realiai įvertinant paramos gavėjo padėtį.

Nuo 2012 m. sausio 1 d. pradėta piniginės socialinės paramos pertvarka: 2012–2013 metais piniginė socialinė parama (socialinė pašalpa ir būsto šildymo išlaidų, geriamojo ir karšto vandens išlaidų kompensacijos) teikiama įgyvendinant du modelius:

- kaip valstybinė (valstybės perduota savivaldybėms) funkcija (finansuojant iš valstybės biudžeto lėšų);
- kaip savarankiškoji savivaldybių funkcija penkiose (Akmenės, Panevėžio, Radviliškio, Raseinių ir Šilalės rajonų) bandomosiose (pilotinėse) savivaldybėse (finansuojant iš savivaldybių biudžetų lėšų).

Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo projekte Nr. XIP-3743 buvo numatyta, kad bandomosiose (pilotinėse) savivaldybėse piniginės socialinės paramos teikimas (kaip savarankiškoji savivaldybių funkcija) bus vykdomas trejus metus (nuo 2012 m. sausio 1 d. iki 2014 m. gruodžio 31 d.). Taip pat šiame projekte numatyta iki 2013 m. spalio 1 d. įvertinti piniginės socialinės paramos teikimo efektyvumą (vykdant savarankiškąją savivaldybių funkciją, bandomosiose (pilotinėse) savivaldybėse) ir iki 2014 m. kovo 1 d. peržiūrėti teisės aktus bei parengti atitinkamų teisės aktų, susijusių su piniginės socialinės paramos teikimo vieningu teisiniu reguliavimu visose savivaldybėse, pakeitimus ar priimti naujus teisės aktus.

Priskyrus piniginės socialinės paramos teikimą savarankiškajai savivaldybių funkcijai, bandomosiose (pilotinėse) savivaldybėse piniginę socialinę paramą buvo siūloma finansuoti iš savivaldybės biudžeto lėšų. Bandomosioms (pilotinėms) savivaldybėms lėšų piniginei socialinei paramai finansuoti suma 2012–2014 metams būtų skiriama 2011 metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme patvirtintos valstybės biudžeto specialiosios tikslinės dotacijos socialinėms pašalpoms ir kompensacijoms skaičiuoti ir mokėti lygio.

2011 m. gruodžio 1 d. buvo priimta nauja Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo redakcija<sup>2</sup>. Pozityvūs reformos finansiniai rezultatai (2012 m., palyginti su 2011 m., penkiose bandomosiose savivaldybėse 20,6 proc. vidutiniškai sumažėjo išlaidos piniginei socialinei pašalpai) penkiose bandomosiose

---

2 *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 155-7353.

savivaldybėse sudarė prielaidas bandomąjį modelį nuo 2014 metų diegti visose savivaldybėse, atitinkami įstatymo pakeitimai įsigaliojo nuo 2014 m. sausio 1 d.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad dėl naujų Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo nuostatų (susijusių su viešųjų darbų taikymu piniginės socialinės paramos gavėjams) yra pasisakęs Panevėžio apygardos administracinis teismas. 2012 m. gruodžio 28 d. administracinėje byloje Nr. I-528-279-2012 teismas konstatavo, kad „socialinės paramos teikimo principus, finansavimo šaltinius, piniginę socialinę paramą gaunančių asmenų teises ir pareigas, taip pat piniginės socialinės paramos rūšis, jų dydžius ir teikimo sąlygas nustato 2003-07-01 Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymas Nr. IX-1675 bei kiti teisės aktai. Įstatymo (įstatymo redakcija, galiojusi sprendimo dėl socialinės pašalpos skyrimo pareiškėjui metu) 24 straipsnyje buvo įtvirtintos piniginę paramą gaunančių asmenų pareigos, kur, be kita ko, numatyta, kad piniginę socialinę paramą gaunantys nepasiturintys gyventojai privalo dalyvauti savivaldybės administracijos organizuojamoje visuomenei naudingoje veikloje Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka (Įstatymo 24 str. 1 d. 5 p.). Tai imperatyvi teisės norma, kurią besąlygiškai privalo vykdyti. <...> Minėta, kad Įstatymas socialinę paramą gaunantiems asmenims nustato tam tikras pareigas. Viena šių pareigų yra dalyvauti savivaldybės administracijos organizuojamoje visuomenei naudingoje veikloje Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka (Įstatymo 24 str. 1 d. 5 p., galiojusi ginčui aktualiu laikotarpiu). O Įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 1 punkte (Įstatymo redakcija, galiojusi ginčui aktualiu laikotarpiu) įtvirtinta imperatyvi teisės norma, nustatanti, kad savivaldybės administracija, teikdama socialinę paramą, privalo socialinę pašalpą teikti nepinigine forma savivaldybės tarybos nustatyta tvarka <...> ir tais atvejais, kai bent vienas šeimos narys ar vienas gyvenantis asmuo nevykdo šio įstatymo 24 straipsnio 1 dalies 5 punkte <...> nustatytų pareigų. Iš šių teisės normų nuostatų akivaizdu, jog asmuo, nedalyvaujantis savivaldybės administracijos organizuojamoje visuomenei naudingų darbų veikloje, praranda teisę gauti socialinę pašalpą pinigine forma, kadangi Įstatymas imperatyviai įpareigoja savivaldybės administraciją socialinę pašalpą teikti nepinigine forma asmenims, nevykdantiems Įstatymo 12 str. 1 d. 5 p. nustatytos pareigos.“

Tačiau, autorių nuomone, socialinės paramos sistemos efektyvumo didinimas Lietuvos savivaldybėse turi būti toliau plėtojamas ne tik kiekybiniu, bet ir kokybiniu požiūriu. Taip pat, administruojant socialines paslaugas, turi būti išanalizuoti bendruomenės poreikiai ir nustatomos prioritėtinės sritys. Neefektyviai administruojant socialines pašalpas, atlikta reforma gali neduoti laukiamų rezultatų ir dėl ateities ekonominės krizės vėl gali drastiškai padidėti išlaidos. Svarbu akcentuoti, kad socialinės paramos išlaidų administravimo efektyvumas negali būti vertinamas tik per finansinę prizmę, bet ir atsižvelgiant į socialinės paramos tikslus – mažinti skurdą ir socialinę atskirtį, sušvelninti nepritekliaus pasekmes labiausiai pažeidžiamoms gyventojų grupėms bei pagerinti vaikus auginančių šeimų finansinę padėtį. Apibendrinant galima pažymėti, kad piniginės socialinės paramos mokėjimo šaltinių kaita buvo tiesiogiai

susijusi su Lietuvos Respublikos ekonomikos nuosmukiais ir pakilimais. Pirmieji metai buvo inertiškas ekonomikos palikimas nuo sovietinių laikų, po metų finansavimo šaltinių sistema plečiama, dar vėliau ji pateko į savivaldybių biudžetus. Prasidėjus bankų griūčiai Lietuvos ūkyje 1994 metais, kitų metų pradžioje išleidžiamas teisės aktas, kuris įvardija vienintelį piniginės paramos finansavimo šaltinį – savivaldybių biudžetą. Rusijos krizė (1998–1999 m.) turėjo didelių pasekmių Lietuvos ūkiui. 2003 metais piniginės paramos šaltiniu tampa valstybės biudžetas, o po 2008–2010 metų pasaulinės ekonomikos krizės buvo vėl imtasi reformų ir socialinės paramos finansavimo šaltinių peržiūros.

Straipsnio tikslas – remiantis socialinės paramos administravimo teoriniais aspektais, problematika bei tendencijomis, aptarti piniginės socialinės paramos pertvarkos rezultatus bei administravimo efektyvumo tobulinimo kryptis, įvertinant sociologinio tyrimo 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 2013 m. spalio–lapkričio mėnesiais atlikus du sociologinius tyrimus: kompleksinę respondentų (socialinės paramos organizatorių ir teikėjų) apklausą raštu tose savivaldybėse (N = 62), kurios dalyvavo bandomajame (pilotiniame) projekte 2012–2013 metais.

## 1. Piniginės socialinės paramos samprata, pertvarkos ir administravimo tobulinimas

Socialinė parama 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 piniginė 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).

Lietuvos Respublikos konstitucijos 52 straipsnis teigia, kad valstybė laiduoja piliečių teisę gauti senatvės ir invalidumo pensijas, socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo ir kitais įstatymų numatytais atvejais. Taigi, piniginės socialinės paramos mokėjimas nepasiturintiems gyventojams yra valstybės prievolė, kuri negali būti paneigta arba sumažinta nesilaikant socialinio teisingumo principo.

Viena iš socialinės apsaugos sudėtinių dalių yra piniginė socialinė parama. Lietuvos socialinės paramos sistema susideda iš dviejų sudėtinių dalių: piniginės socialinės paramos ir socialinių paslaugų. Piniginės paramos tikslas yra užtikrinti gyventojams minimalų pragyvenimo standartą ir yra finansuojama iš valstybės arba savivaldybių biudžeto. Vienos piniginės paramos išmokos yra mokamos testuojant arba vertinant asmens pajamas ir turtą, kitos išmokos mokamos netikrinant asmens pajamų ir turto. Socialinių paslaugų tikslas yra sugrąžinti žmogui gebėjimus pasirūpinti savimi,

kad galėtų jaustis visaverčiu visuomenės nariu, kai žmogus to negali padaryti pats. Socialinių paslaugų teikimas yra organizuojamas pagal žmonių poreikius, paslaugos teikiamos valstybiniu, regioniniu ir instituciniu lygmeniu.

Lietuvai atkūrus Nepriklausomybę, iki 2014 metų buvo taikomi keturi piniginių paramos teikimo modeliai – piniginė parama mokama iš valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto; piniginė parama mokama iš valstybės biudžeto; piniginė parama mokama iš valstybės biudžeto; piniginė parama mokama iš penkių Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų, kitos Lietuvos savivaldybės piniginių paramos mokėjimą vykdė iš valstybės biudžeto.

Po Nepriklausomybės atkūrimo pirmasis teisės aktas, reglamentuojantis paramos skyrimą mažas pajamas turinčioms šeimoms, buvo Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1990 m. spalio 3 d. nutarimas Nr. 303 „Dėl socialinės pašalpos mažai aprūpintų šeimų vaikams“. Šiuo teisės aktu nustatyta, kad socialinė pašalpa 1990 metais buvo mokama iš valstybinio socialinio draudimo fondo, kuris, prireikus, papildomas iš specialiojo finansinių išteklių fondo lėšų, susidarantių plėtojant komercinę prekybą ir mažmeninių kainų priedus. Šis teisės aktas galiojo tik 1990–1991 metais. 1991 metais buvo priimtas naujas dokumentas – Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. sausio 7 d. nutarimas Nr. 6 „Dėl socialinės pašalpos mažai aprūpintų šeimų vaikams mokėjimo“, kuriame nustatyta, kad nuo 1991 m. sausio 1 d. piniginei socialinei paramai mokama iš savivaldybių biudžeto lėšų, perduodamų į valstybinio socialinio draudimo biudžetą. Įmonės, įstaigos ir organizacijos bei ūkiai socialinę pašalpą mažai aprūpintų šeimų vaikams turėjo mokėti iš priskaitytų valstybiniam socialiniam draudimui lėšų, o nedirbančių asmenų (pensininkų, vienišų motinų, našlių, išsiskyrusių ir kt.) vaikams socialinę pašalpą iš savo biudžeto mokėjo savivaldybės arba pagal susitarimą – valstybinio socialinio draudimo skyriai. Tokia tvarka galiojo iki 1995 m. sausio 4 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. sausio 4 d. nutarimu Nr. 7 „Dėl socialinės pašalpos“ buvo nustatyta, kad socialinę pašalpą skiria ir moka miestų (rajonų) valdybos iš savivaldybių biudžetų lėšų. Panaikinus miestų ir rajonų valdybas, Lietuvos Respublikos Vyriausybė 1996 m. liepos 5 d. nutarimu Nr. 808 „Dėl Socialinės pašalpos skyrimo ir mokėjimo nuostatų patvirtinimo“ paliko tą patį pašalpos finansavimo modelį, tik pakeitė pavadinimus. Pašalpas šeimoms (vienišiems asmenims) skyrė ir mokėjo miestų (rajonų) savivaldybės iš savivaldybių biudžetų lėšų. Tokia tvarka išliko iki 2004 m. balandžio 1. Iki šios datos Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2000 m. balandžio 17 d. nutarimu Nr. 441 „Dėl socialinės pašalpos skyrimo ir mokėjimo nuostatų patvirtinimo“ numatė, kad visos išlaidos, susijusios su pašalpų mokėjimu ir siuntimu, yra mokamos iš savivaldybių biudžetų lėšų.

Lietuvos Respublikos Seimas 2003 m. liepos 1 d. priėmė Lietuvos Respublikos piniginių paramos mažas pajamas gaunančioms šeimoms (vieniems gyvenantiems asmenims) įstatymą, šis teisės aktas įsigaliojo nuo 2004 m. balandžio 1 d. Remiantis šiuo įstatymu, socialinė pašalpa ir kompensacijos mokamos iš valstybės biudžeto specialiosios dotacijos savivaldybių biudžetams. 2006 m. lapkričio 21 d. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė Lietuvos Respublikos piniginių socialinės paramos nepasi-

turinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymą – naują redakciją, kuri įsigaliojo nuo 2006 m. gruodžio 1 d. Šiame įstatyme piniginės socialinės paramos finansavimo šaltinis praplečiamas ir yra leidžiama atskirais atvejais mokėti paramą iš savivaldybės lėšų (šią tvarką tvirtina savivaldybių tarybos). Taip pat ši įstatymo redakcija numato, jog piniginei paramai administruoti iš valstybės biudžeto specialiosios tikslinės dotacijos savivaldybių biudžetams skiriami 4 proc. socialinei pašalpai ir kompensacijoms skirtų lėšų.

Piniginės paramos finansavimo tvarkos pasikeitimų įvyko 2011 m. gruodžio 1 d., kai Lietuvos Respublikos Seimas priėmė naują piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymą – naują redakciją (įsigaliojo nuo 2012 m. sausio 1 d.). Taigi, kaip jau buvo minėta, nuo 2012 m. iki 2013 m. pabaigos piniginė socialinė parama teikta įgyvendinant du modelius: kaip valstybinė (valstybės perduota savivaldybėms) funkcija – finansuojama iš valstybės biudžeto ir kaip savarankiška savivaldybių funkcija penkiose (Akmenės r., Panevėžio r., Radviliškio r., Raseinių r., Šilalės r.) savivaldybėse.

Šiuo metu galiojančio Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo paskirtis – nustatyti piniginės socialinės paramos teikimo principus, finansavimo šaltinius, piniginę socialinę paramą gaunančių asmenų teises ir pareigas, taip pat piniginės socialinės paramos, teikiamos nepasiturintiems gyventojams, kai suaugę asmenys yra išnaudoję visas kitų pajamų gavimo galimybes, rūšis, jų dydžius ir teikimo sąlygas. Šis įstatymas taikomas asmenims, kurių duomenys apie gyvenamąją vietą Lietuvos Respublikoje, o neturinčių gyvenamosios vietos – apie savivaldybę, kurios teritorijoje gyvena, yra įrašyti į Lietuvos Respublikos gyventojų registrą. Įstatyme numatyta, kad socialinę pašalpą nuo 2014 metų visos savivaldybės teikia vykdydamos savarankiškąją savivaldybių funkciją, kuri yra finansuojama iš savivaldybių biudžetų lėšų.

Įgyvendinant Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo nuostatas, savivaldybių veikla turi būti administruojama taip, kad būtų taikomos naujausios, pažangiausios valdymo formos, užtikrinama reikalinga bei kokybiška personalo struktūra, pakankama darbuotojų kvalifikacija, darbo krūvis, taip pat būtina siekti, kad maksimaliai būtų įgyvendinti institucijos tikslai bei plėtros strategija. Dabartinės viešojo administravimo tendencijos rodo, kad gerai valdomos socialinės paslaugos tada, kai plačiau dalyvauja piliečiai, vyrauja subsidiarumas, skaidrumas, atsiskaitomumas, nešališkumas, prieinamumas, bendradarbiavimas bei efektyvumas.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. vasario 7 d. nutarime Nr. 171 „Dėl Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programos patvirtinimo“ numatyta, kad ši programa parengta siekiant numatyti esminius viešojo valdymo pokyčius, kuriuos atlikti būtina, kad didėtų viešojo valdymo proceso efektyvumas ir geriau būtų tenkinami visuomenės poreikiai. Viešojo valdymo procesu efektyvumą lemia viešojo valdymo institucijų ir visuomenės pastangos ir gebėjimai mažiausiomis sąnaudomis priimti ir įgyvendinti viešojo valdymo sprendimus, labiausiai atitinkančius visuomenės poreikius. Programoje numatyta užtikrinti konsultavimąsi su visuomene ir

didinti jos dalyvavimo viešojo valdymo procesuose galimybes. Kad visuomenė galėtų reikšti nuomonę apie teikiamų paslaugų kokybę, bus rūpinamasi, kad jos atstovai kuo aktyviau dalyvautų valdant įstaigas, teikiančias švietimo, sveikatos, socialinės apsaugos, viešojo saugumo paslaugas, didėtų šių įstaigų tarybų vaidmuo.

Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programoje numatyta, kad būtina nustatyti viešųjų paslaugų kokybės standartus ir optimizuoti teikiamų paslaugų apimtį, užtikrinti nuolatinę paslaugų kokybės stebėseną ir vertinimą. Siekiant ribotais finansiniais ištekliais teikti geros kokybės paslaugas, bus optimizuojama teikiamų paslaugų apimtis, nuolat analizuojamos paslaugų teikimo procedūros, vertinamas teikiamų paslaugų tikslingumas, tiriama jų atitiktis visuomenės poreikiams. Siekiant užtikrinti visuomenės poreikius atitinkančią paslaugų kokybę tiek valstybės, tiek savivaldybių lygiu, bus nuolat vertinama paslaugų kokybė, matuojami pasitenkinimo paslaugomis rodikliai, stebima, kaip paslaugų teikėjai laikosi įsipareigojimų teikti tam tikros kokybės paslaugas, tiriami kintantys paslaugų vartotojų poreikiai ir lūkesčiai.

Kai kuriose valstybėse (Airija, Nyderlandai, Slovakija, Šveicarija, Vengrija, Vokietija) intensyviai siekiama mažinti nepasiturinčių gyventojų ilgalaikę priklausomybę nuo piniginės socialinės paramos, skatinti integraciją į darbo rinką ir sumažinti piktnaudžiavimo pinigine socialine parama galimybes, taikoma išmokų mažinimo schema ilgalaikiams socialinės paramos gavėjams. Atsižvelgiant į kitų valstybių patirtį ir siekiant tolesnių socialinės paramos efektyvumo ir tikslingumo tikslų, nuo 2013 m. birželio 1 d. įsigaliojo Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo pakeitimai, kuriais darbingo amžiaus darbingiems, bet nedirbantiems asmenims (išskyrus atvejus, kai nedirbama dėl pateisinamų priežasčių, pvz., asmenys mokosi, yra sukakę senatvės pensijos amžių arba yra neįgalūs asmenys, arba slaugo ar prižiūri šeimos narį arba artimą giminaitį, kuriam reikalinga slauga ar pagalba, asmuo ne trumpiau kaip vieną mėnesį gydosi stacionarinėje asmens sveikatos priežiūros įstaigoje, yra nėščia moteris, tėvai augina vaikus iki 3 metų arba iki 8 metų, jeigu vaikas nelanko ikimokyklinio ugdymo įstaigos dėl pateisinamų priežasčių ir kt.), kuriems daugiau negu 12 mėnesių mokama socialinė pašalpa, yra tolygiai mažinamas jos dydis, o po 60 mėnesių visiškai nutraukiamas jos mokėjimas, jeigu asmuo nedirbo nė vieno mėnesio per 5 socialinės pašalpos gavimo metus, nes tuo atveju, jeigu asmuo per paskutinius 24 mėnesius dirbo 12 mėnesių, įstatymu numatyti socialinės pašalpos gavimo laikotarpiai jiems pradėdami skaičiuoti iš naujo.

Atkreiptinas dėmesys, kad socialinės pašalpos proporcingo mažinimo schema netaikoma vaikams, taip pat ir tuo atveju, jeigu Lietuvos teritorinė darbo birža socialinės pašalpos teikimo laikotarpiu nepasiūlo asmeniui dalyvauti aktyvios darbo rinkos politikos priemonėse ar savivaldybės administracija, patikrinusi asmens gyvenimo sąlygas ir surašiusi buities ir gyvenimo sąlygų patikrinimo aktą, nusprendžia asmeniui nemažinti socialinės pašalpos dydžio. Ilgalaikiams socialinės pašalpos gavėjams yra mažinama socialinė pašalpa, tačiau valstybė skatina juos įsidarbinti, nes Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas numato, kad įsidarbinusiems socialinės pašalpos gavėjams iki 6 mėnesių gali būti papildomai ski-



riama socialinė pašalpa (kurios dydis lygus 50 proc. socialinės pašalpos, mokėtos per praėjusius 12 mėnesių iki įsidarbinimo). Taigi asmenys, kurie yra išnaudoję visas teišetas pajamų gavimo galimybes ir atitinkantys įstatymu nustatytus turto bei pajamų rėikalavimus ir bent vieną nustatytą sąlygą, turi teisę gauti socialinę pašalpą.

Šiuo teisiniu reguliavimu siekiama stiprinti darbingo amžiaus darbingų, bet nedirbančių asmenų paskatas dirbti bei užtikrinti darbingo amžiaus asmenų motyvaciją integruotis į darbo rinką, aktyviai ieškoti darbo bei sumažinti ilgalaikę priklausomybę nuo socialinės paramos sistemos, juolab kad ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje yra nurodęs, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas socialinio solidarumo principas nepaneigia atsakomybės už savo likimą, todėl socialinės apsaugos teisinis reguliavimas turi būti toks, kad būtų sudarytos prielaidos ir paskatos kiekvienam visuomenės nariui pačiam pasirūpinti savo gerove, o ne pasikliauti vien valstybės laiduojama socialine apsauga (Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d., 2012 m. vasario 27 d. nutarimai).

Taigi, apibendrinant galima pažymėti, kad norminiuose teisės aktuose, susijusiuose su socialinės paramos reguliavimu, siekiama tobulinti socialinės paramos teikimo sistemą pagal socialinio teisingumo ir veiksmingumo principus. Piniginė socialinė parama turi būti teikiama siekiant sudaryti sąlygas gauti paramą tada, kada jos labiausiai reikia, didinti motyvaciją integruotis į darbo rinką ir išvengti skurdo spąstų bei racionaliai naudoti turimus išteklius.

## 2. Piniginės socialinės paramos tikslas, principai ir rūšys

Piniginė socialinė parama yra viena iš priemonių, kuria siekiama mažinti skurdą ir socialinę atskirtį, sušvelninti nepritekliaus pasekmes labiausiai pažeidžiamoms gyventojų grupėms bei pagerinti vaikus auginančių šeimų finansinę padėtį. Valstybės garantuojama piniginė socialinė parama yra nuosekliai teikiama, atsižvelgiant į šalies socialinę ir ekonominę raidą bei valstybės finansines galimybes. Vienas pagrindinių piniginės socialinės paramos tikslų – padėti tenkinti būtiniausius poreikius tiems žmonėms, kurių gaunamos pajamos yra nepakankamos, o gebėjimas pasirūpinti savimi dėl objektyvių, nuo jų nepriklausančių priežasčių, yra ribotas.

Piniginės socialinės paramos skaičiavimas ir mokėjimas priskiriamas prie valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų. Piniginė socialinė parama, išskyrus atvejus, kai socialinė parama skiriama iš savivaldybės biudžeto lėšų, kredito ir palūkanų apmokėjimas finansuojami iš valstybės biudžeto specialios tikslinės dotacijos savivaldybių biudžetams.

Piniginei socialinei paramai administruoti iš valstybės biudžeto specialios tikslinės dotacijos savivaldybių biudžetams skiriami 4 proc. socialinei pašalpai ir kompensacijoms skirtų lėšų.

Socialinė pašalpa sudaro 90 proc. skirtumo tarp valstybės remiamų pajamų šeimai arba vienam gyvenančiam asmeniui ir vidutinių šeimos arba vieno gyvenančio asmens pajamų per mėnesį. Nuo 2004 metų pradėta įgyvendinti vieninga pajamų ir

turto įvertinimo principu teikiamos piniginės socialinės paramos sistema, pagal kurią parama skiriama ne tik atsižvelgiant į šeimos pajamas, bet ir į turimą turtą.

Šiuo metu veikiančios piniginės socialinės paramos sistema sudaro: parama, kuri skiriama nepriklausomai nuo šeimos turto ir pajamų ir nepasiturintiems gyventojams teikiama parama, skiriama įvertinus jų turtą ir pajamas.

Estijoje ir Latvijoje veikiančios socialinės paramos sistemos iš esmės yra panašios, nes remiamos šeimos, auginančios vaikus ir, siekiant išvengti skurdo spąstų ir socialinės atskirties, skiriama parama nepasiturintiems gyventojams. Atsižvelgiant į šalių finansines galimybes, dažniausiai skiriasi socialinių išmokų dydžiai, pavyzdžiui<sup>3</sup>:

- vienkartinė išmoka gimus vaikui: Estijoje – 320 eurų (1100 Lt), Latvijoje – 296 latai (1450 Lt), o Lietuvoje – 1430 Lt.
- išmoka vaikui: Estijoje yra 19,18 eurų (66,4 Lt), kai auginami vienas du vaikai, o auginant tris ir daugiau vaikų, mokama 57,54 eurų (199 Lt) išmoka vaikui; Latvijoje – 8 latai (40 Lt), mokama nepriklausomai nuo auginamų vaikų skaičiaus; Lietuvoje – 97,5 Lt (kai vaikui yra 2–7 metai) arba 52 Lt (kai vaikui yra 7–18 m., jeigu bendrai gyvenantys asmenys augina ir (ar) šeimoje globoja tris ar daugiau vaikų).
- socialinė pašalpa (maksimali suma, mokama vienam asmeniui): Estijoje – 76,70 eurų (265 Lt), Latvijoje – 35 latai (175 Lt) (savivaldybė gali padidinti iki 90 latų (450 Lt)), Lietuvoje – 350 Lt.

Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems asmenims įstatymas nustato, kad piniginė socialinė parama teikiama vadovaujantis šiais principais:

1. Bendradarbiavimo ir dalyvavimo. Piniginės socialinės paramos teikimas remiasi asmenų, kurie kreipiasi dėl piniginės socialinės paramos, bendruomenės, bendrojo naudojimo objektų valdytojų, nevyriausybinių organizacijų, savivaldybės, valstybės institucijų ir įstaigų bendradarbiavimu ir tarpusavio pagalba;
2. Prieinamumo. Piniginė socialinė parama teikiama taip, kad būtų užtikrintas piniginės socialinės paramos prieinamumas nepasiturintiems gyventojams kuo arčiau jų gyvenamosios vietos;
3. Socialinio teisingumo ir veiksmingumo. Piniginė socialinė parama teikiama siekiant sudaryti sąlygas gauti paramą tada, kada jos labiausiai reikia, didinti motyvaciją integruotis į darbo rinką ir išvengti skurdo spąstų bei racionaliai naudojant turimus išteklius;
4. Visapusiškumo. Piniginė socialinė parama teikiama derinant ją su socialinėmis paslaugomis, vaiko teisių apsauga, užimtumu, sveikatos priežiūra, švietimu ir ugdymu;
5. Lygių galimybių. Piniginė socialinė parama teikiama užtikrinant nepasiturinčių gyventojų lygybę, nepaisant jų lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės

padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų, amžiaus, lytinės orientacijos, negalios, etninės priklausomybės, religijos.

## 2.1. Piniginė socialinė parama nepasiturintiems gyventojams ir išmokos mirties atveju

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymu, nepasiturintiems gyventojams mokama socialinė pašalpa, garantuojanti minimalias lėšas pagrindiniams fiziologiniams poreikiams (išlaidoms maistui, drabužiams) tenkinti, ir teikiamos būsto šildymo išlaidų, išlaidų karštam bei geriamajam vandeniui kompensacijos, skirtos būsto išlaikymo išlaidoms iš dalies padengti.

Bendrai gyvenantys asmenys arba vienas asmuo turi teisę į socialinę pašalpą, jei kreipimosi metu nuosavybės teise turimo turto vertė neviršija turto vertės normatyvo ir pajamos yra mažesnės už valstybės remiamas pajamas (350 Lt), bendrai gyvenantiems asmenims arba vienam gyvenančiam asmeniui, kiekvienas vyresnis kaip 18 m. bendrai gyvenantis asmuo, vienas gyvenantis asmuo arba vaikas (įvaikis) nuo 16 m. iki 18 m. atitinka vieną iš Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatyme nurodomų sąlygų. Kiekvienam kartu gyvenančiam pirmam asmeniui mokama 100 proc. dydžio socialinė pašalpa, antram asmeniui – 80 proc. dydžio socialinė pašalpa, trečiam ir paskesniesiems – 70 proc. dydžio socialinė pašalpa. Minimali socialinė pašalpa 50 Lt, maksimali 350 litų.

Bendrai gyvenantys asmenys arba vienas gyvenantis asmuo turi teisę gauti būsto šildymo išlaidų, išlaidų geriamajam bei išlaidų karštam vandeniui kompensaciją. Ši parama yra skiriama, jeigu būsto šildymo išlaidos (kai būsto naudingas plotas bei atskirų energijos ir kuro rūšių sąnaudos būstui šildyti ne didesnės už nustatytus normatyvus) viršija 20 proc. skirtumo tarp bendrai gyvenančių asmenų arba vieno gyvenančio asmens pajamų ir VRP<sup>4</sup> bendrai gyvenantiems asmenims arba asmeniui dydžio, geriamojo vandens išlaidos, kurio kiekis ne didesnis už nustatytą normatyvą, išlaidos viršija 2 proc. Bendrai gyvenančių asmenų arba asmens pajamų, karšto vandens, kurio kiekis bei atskirų energijos ar kuro rūšių sąnaudos karštam vandeniui ne didesnės už nustatytus normatyvus, išlaidos viršija 5 proc. bendrai gyvenančių asmenų arba asmens pajamų.

---

4 Visos išmokos, kurios yra mokamos nuo 2014 m. sausio 1 d. iš savivaldybių biudžeto, turi du pagrindinius bazinius dydžius, kuriais remiantis ir yra išmokamos išmokos, tai – BSĮ ir VRP. BSĮ – tai bazinė socialinė išmoka, kurios dydis yra patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. gruodžio 30 d. nutarimu Nr. 1366, kur nustatyta, kad nuo 2009 m. sausio 1 d. šis dydis yra 130 litų. Kitas bazinis dydis VRP – valstybės remiamos pajamos vienam asmeniui. Šis dydis yra taip pat tvirtinamas Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu ir šiuo metu yra 350 litų. BSĮ – rodiklis, kurio tikslas apskaičiuoti išmokas, kurių dydį nustato teisės aktai, o VRP – rodiklis, t. y. jei žmogaus pajamos neviršija 350 litų, jis turi teisę į valstybės piniginę paramą.

Savivaldybės tarybos nustatyta tvarka iš savivaldybės biudžeto socialinė parama gali būti skiriama ir kitais atvejais (apmokama už skolą už bustą; kompensuojamos išlaidos už geriamąjį vandenį; šildymo kompensacijos ir kt.). Vienkartinė pašalpa yra skiriama ir kitais atvejais: skurdo, benamystės, ligos, stichinės nelaimės ir kt. Pašalpos dydį ir skyrimo tvarką nustato savivaldybės tarybos.

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos paramos mirties atveju įstatymu, neatšizvelgiant į šeimos pajamas ir turimą turtą, mirus Lietuvoje nuolat gyvenančiam asmeniui; Lietuvoje gyvenančiam užsieniečiui, kuriam leidimas laikinai gyventi išduotas kaip ketinančiam dirbti Lietuvos Respublikoje aukštos profesinės kvalifikacijos reikalaujantį darbą; Lietuvoje gyvenančiam asmeniui, įstatymų nustatyta tvarka turinčiam pabėgėlio statusą; asmeniui, kuriam taikomi Europos Sąjungos socialinės apsaugos sistemų koordinavimo reglamentai bei, gimus nurodytų asmenų negyvam vaikui, laidojančiam asmeniui išmokama 8 BSI dydžio (1040 Lt) laidojimo pašalpa.

## 2.2. Išmokos vaikams

Siekiant garantuoti socialinį saugumą vaikus auginančioms šeimoms, 2004 m. gegužės 18 d. priimtas Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymas, kuriuo vadovaujantis vaikus auginantiems ar globojantiems asmenims iš valstybės biudžeto teikiamos šios išmokos: vienkartinė išmoka vaikui gimus ar įvaikinus vaiką (11 BSI (1430 Lt)); išmoka vaikui (0,75 BSI (97,5 Lt) ar 0,4 BSI (52 Lt)) (dydis priklauso nuo vaiko amžiaus); globos (rūpybos) išmoka (4 BSI (520 Lt)); globos (rūpybos) išmokos tikslinis priedas šeimynose globojamiems vaikams (4 BSI (520 Lt)); vienkartinė išmoka įsikurti (75 BSI (9750 Lt)); vienkartinė išmoka nėščiai moteriai (2 BSI (260 Lt)); išmoka privalomosios tarnybos kario vaikui (1,5 BSI (195 Lt)).

## 2.3. Socialinė parama mokiniams

Siekiant paremti šeimas, auginančias mokyklinio amžiaus vaikus, 2006 m. birželio 13 d. priimtas Lietuvos Respublikos socialinės paramos mokiniams įstatymas. Juo vadovaujantis mokiniams iš mažas pajamas gaunančių šeimų (pajamos vienam šeimos nariui yra  $\leq 1,5$  BSI (525 Lt)) suteikta teisė gauti nemokamą maitinimą bei paramą mokinio reikmenims įsigyti (156 Lt) prasidedant naujiems mokslo metams.

## 3. Socialinės paramos pertvarkos bandomosiose savivaldybėse tikslai bei kokybiniai ir kiekybiniai rezultatai

Kaip jau minėjome, jau 1994 m. gegužės 9 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 360 patvirtintoje Socialinės paramos koncepcijoje numatyta, kad socialinė parama yra tobulintina, socialinės paramos sistema nepakankamai veiksminga, netobulus socialinės paramos administravimas, socialinė parama gyvenamojoje vietoje pranašesnė už centralizuotą. Valstybės kontrolė 2011 m. gegužės 9 d. valstybinio audito ataskaitoje Nr. VA-P-10-1-5 „Socialinės paramos sistema“ taip pat pažymėjo,

kad teisinis reglamentavimas nesudaro priedaidų valstybės biudžeto lėšas socialinei paramai naudoti efektyviau:

- nėra socialinės apsaugos išmokų rodiklių ir socialinės paramos dydžių nustatymo metodikų, todėl nėra galimybės įvertinti, ar socialinės paramos dydžiai nustatyti pagrįstai;
- socialinės pašalpos dydis priklauso nuo asmens (šeimoms) gautų pajamų. Socialinės pašalpos dydis mažinamas ta dalimi, kokią sudaro asmens (šeimoms) gautos pajamos, tačiau nėra aiškių kriterijų, kodėl vienos gautos pajamos įskaičiuojamos, o kitos – neįskaičiuojamos į asmens (šeimoms) pajamas;
- socialinė parama neskatina dirbti tais atvejais, kai asmens (šeimoms) gaunamų socialinės paramos išmokų (socialinės pašalpos, vaiko išmokos, socialinės paramos mokiniams) suma nežymiai mažesnė ar tokio paties dydžio kaip darbinės veiklos pajamos.

2011 m. gruodžio 1 d. priimtas Piniginės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas iš dalies siekia įgyvendinti esminį socialinės politikos tikslą – kad darbingi asmenys integruotųsi į darbo rinką, atitinkamai apribojant paskatas gauti piniginės socialinės paramos išmokas. Taip pat finansinės paskatos geriau administruoti socialinės paramos sistemą buvo sudarytos ir savivaldybėms. Be to, buvo nuspręsta, kad lėšų suma, kuri buvo panaudota 2011 metais, bus skiriama tokia pati kaip 2011 metais trejus metus iš eilės ir lėšos, kurios liks, bus paliktos šių savivaldybių dispozicijoje, jas savivaldybės galės naudoti savo reikmėms. Kita vertus, savivaldybėms pritrūkus lėšų, trūkumas būtų dengiamas iš savivaldybės biudžeto. Taigi, pakeitus teisinę bazę, pasikeitė piniginės paramos skyrimo bei kontrolės praktika – savivaldybės ėmė griežčiau kontroliuoti paramos gavėjus, tikrinti, ar nėra piktnaudžiaujama išmokomis.

Pertvarkos aiškinamajame rašte nurodoma, kad pagrindinis įstatymo projekto tikslas – atsižvelgiant į šalies socialinius ekonominius pokyčius, tobulinti piniginės socialinės paramos teikimo sistemą, įtvirtinant racionalesnį socialinės pašalpos teikimo ir kompensavimo už būsto šildymo, geriamojo ir karšto vandens išlaidas nepasiturintiems gyventojams principą, sustiprinti savivaldybių ir bendruomenių galias teikiant socialinę paramą, priskiriant piniginės socialinės paramos teikimą bandomosiose (pilotinėse) savivaldybėse savarankiškai savivaldybių funkcijai bei siekiant piniginei socialinei paramai skirtų lėšų racialesnio panaudojimo. Svarbiausi įstatymo projekto uždaviniai:

1. Sudaryti teisinį pagrindą teikti piniginę socialinę paramą nepasiturintiems gyventojams įgyvendinant du modelius: kaip valstybinę (valstybės perduotą savivaldybėms) funkciją ir kaip savarankiškąją savivaldybių funkciją bandomosiose (pilotinėse) savivaldybėse;

2. Taikyti masto ekonomijos principą, pagrįstą šeimos narių ar bendrai gyvenančių asmenų skaičiumi, skiriant piniginę socialinę paramą – socialinę pašalpą ir būsto šildymo, geriamojo ir karšto vandens išlaidų kompensacijas;

3. Įtvirtinti teisinį reguliavimą dėl papildomos socialinės pašalpos skyrimo įsidarbinusiems;

4. Supaprastinti sąlygas, kurioms esant nepasiturintys gyventojai turi teisę gauti piniginę socialinę paramą;

5. Įtvirtinti teisę į būsto šildymo, geriamojo ir karšto vandens išlaidų kompensacijas ir būstą nuomojantiems asmenims;

6. Įtvirtinti teisinį reguliavimą dėl proporcingo socialinės pašalpos dydžio mažinimo darbingo amžiaus darbingiems, bet nedirbantiems asmenims (jų šeimoms);

7. Įtvirtinti griežtesnes pinigines socialinės paramos skyrimo nuostatas asmenims, nevykdantiems Įstatyme nustatytų pareigų;

8. Patikslinti asmenų, besikreipiančių dėl pinigines socialinės paramos, gaunamų pajamų ir turimo turto apskaičiavimą;

9. Išplėsti socialinės pašalpos teikimo formas bei socialinės pašalpos teikimo nepinigine forma būdus.

Prieš priimant įstatymą, visos savivaldybės buvo supažindintos su atitinkamo įstatymo projekto nuostatomis ir turėjo teisę savarankiškai apsispręsti dėl pinigines socialinės paramos teikimo vykdant ją kaip savarankiškąją savivaldybių funkciją. Akmenės, Panevėžio, Radviliškio, Raseinių ir Šilalės rajonų savivaldybių administracijos, įvertinusios pinigines socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams efektyvaus teikimo, vykdant savarankiškąją savivaldybių funkciją, galimybes, regioninius ypatumus (situaciją darbo rinkoje, paramos gavėjų skaičiaus pokyčių tendencijas, struktūrą ir pan.), finansines galimybes bei žmogiškuosius išteklius, apsisprendimą dalyvauti įgyvendinant bandomąjį (pilotinį) modelį pateikė raštu.

Apibendrinus ir įvertinus savivaldybių, kuriose pinigines socialinės paramos teikimas buvo priskirtas savarankiškai savivaldybių funkcijai, praktiką ir nustačius, kad šiose savivaldybėse pinigine socialine parama buvo teikiama veiksmingiau (taikliau ir teisingiau skiriama tiems, kam iš tiesų jos reikia, taikomos efektyvios priemonės užkertant kelią galimiesiems piktnaudžiavimams, paskatoms dirbti išsaugojimui, racionaliau naudojamos tam skiriamos lėšos) ir buvo priimtas sprendimas iš esmės pertvarkyti pinigines socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams sistemą, visose savivaldybėse priskiriant pinigines socialinės paramos teikimą savarankiškai savivaldybių funkcijai.

Taip siekiama sumažinti galimybes piktnaudžiauti pinigine socialine parama bei atsižvelgta į 2011 m. gegužės 9 d. Valstybės kontrolės rekomendaciją numatyti galimybę diferencijuoti socialinės pašalpos dydį, atsižvelgiant į tai, kiek laiko darbingo amžiaus darbingas asmuo yra registruotas darbo biržoje ir gauna socialinę pašalpą.

Kitas svarbus pertvarkos siekis – padidinti savivaldybių administracijų ir bendruomeninių organizacijų, religinių bendruomenių, religinių bendrijų, kitų nevyriausybinėse organizacijų atstovų, gyvenamosios vietovės bendruomenės narių, seniūnaičių, taip pat kitų suinteresuotų asmenų bendradarbiavimą ir vaidmenį, sprendžiant pinigines socialinės paramos teikimo alternatyviomis formomis asmenims, patekusiems į socialinę riziką, bei asmenims, nevykdantiems įstatyme nustatytų pareigų, jos skyrimo išimties tvarka klausimus.

Šios reformos finansiniai rezultatai akivaizdūs: Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos duomenimis, 2012 metais (palyginus su 2011 m.) penkiose bandomosiose

(pilotinėse) savivaldybėse 14,3 proc. sumažėjo socialinės pašalpos gavėjų skaičius (nuo 18,1 tūkst. iki 15,5 tūkst. asmenų), 20,6 proc. vidutiniškai sumažėjo išlaidos socialinei pašalpai (arba 7,4 proc. sumažėjo vidutinis socialinės pašalpos dydis per mėnesį vienam asmeniui). Tuo tarpu likusiose 55 savivaldybėse 0,5 proc. padidėjo socialinės pašalpos gavėjų skaičius (nuo 204,6 tūkst. iki 205,7 tūkst. asmenų) ir 2 proc. vidutiniškai sumažėjo išlaidos socialinei pašalpai (arba 2,5 proc. sumažėjo vidutinis socialinės pašalpos dydis per mėnesį vienam asmeniui).

Vykdam pertvarką, svarbu įvertinti ne tik kiekybinę pertvarkos išraišką (sutaupymus), bet ir siekti geresnių kokybinių rodiklių bei socialinės paramos administravimo principų įgyvendinimo efektyviau administruojant išmokas. Kai kurių autorių teigimu (Petrauskienė, 2005), savivaldybių socialinių paslaugų administravimo sistemos efektyvumą nusako šie kriterijai: darbuotojų profesionalumas, vietos bendruomenės aktyvumas, tarpinstitucinis bendradarbiavimas, konkurencingumo skatinimas, geros patirties sklaida, racionalus išteklių paskirstymas. Kituose šaltiniuose galima rasti kitokią administravimo efektyvumo vertinimo klasifikaciją, apimančią strateginį planavimą, racionalų išteklių naudojimą, tarnautojų profesionalizaciją, etines normas ir vertybes, organizacijos pokyčių valdymą, tarpinstitucinį bendradarbiavimą, informacines technologijas (Česaitė E, 2005). Autorių nuomone, socialinės paramos 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.

Bandomųjų savivaldybių darbuotojų profesionalizacijos principas buvo įgyvendinamas per susitikimus, kai Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos specialistai kas mėnesį vyko į pilotines savivaldybes, kur susitikdavo visų penkių pilotinių savivaldybių atstovai ir buvo dalijamasi gerąja patirtimi.

Vietų bendruomenių aktyvumo kriterijus buvo įgyvendinamas per piniginės paramos komisijas, į kurių veiklą buvo įtraukiami aktyvūs bendruomenių atstovai ir kitų valstybės institucijų atstovai. Savivaldybės prie seniūnijų sudarydavo paramos skyrimo komisijas ir jose dalyvaudavo seniūnai, seniūnaičiai, mokyklų vadovai, policijos įgaliotiniai ir kiti atstovai.

Tarpinstitucinio bendradarbiavimo principas jau iš dalies buvo įgyvendinamas per komisijų veiklą bei bendradarbiaujant institucijoms pačios savivaldybės teritorijoje. Siekiant efektyviai valdyti piniginės paramos finansus reikėjo glaudžiai bendradarbiauti su darbo biržų skyriais, darbo inspekcijos padaliniais, mokyklomis ir kitomis institucijomis.

Konkurencingumo skatinimas buvo galimas tik iš dalies, nes savivaldybių tarybos galėjo numatyti galimybę keisti piniginę paramą į paslaugas ir kai kuriose savivaldybėse tas buvo vykdoma.

Gerosios patirties siekimo kriterijus buvo įgyvendinamas per geros praktikos sklaidos susitikimus, be to, ir savivaldybės lygmeniu: per tarpinstitucinį bendradarbiavimą bei pačių tarybų sudarytų komisijų prie seniūnijų veiklą.

Racionalaus išteklių paskirstymo kriterijus leido savivaldybėje sutaupytas lėšas panaudoti pagal pačios tarybos numatytas tvarkas, efektyviai perskirstyti ir panaudoti turimus išteklius.

Vertinant šios pertvarkos kokybinius rezultatus, straipsnio autoriai atliko kiekybinį tyrimą – anketinę apklausą, kurios tikslas – įvertinti piniginės paramos administravimo pokyčius bandomosiose savivaldybėse ir pertvarkos efektyvumą. Iš viso buvo apklausti 62 piniginės paramos teikimo specialistai tose savivaldybėse, kurios dalyvavo pilotiniame projekte 2012–2013 metais. Tyrimo atlikimo vieta – Akmenės, Panevėžio, Radviliškio, Raseinių ir Šilalės rajonų savivaldybės. Atliekant tyrimą buvo atsižvelgiama į tiriamųjų savanorišką sutikimą dalyvauti apklausoje. Anketinėje apklausoje dalyvavo minėtų savivaldybių darbuotojai, tiesiogiai susiję su piniginės socialinės paramos administravimu.

Pagrindiniai šios savivaldybės teikiamos paslaugos (t. y. piniginės socialinės paramos administravimas) teikimo organizatoriai yra socialiniai darbuotojai, kurių darbo stažas yra daugiau kaip 10 metų (tai sudarė 48 proc. visų apklaustųjų); apklaustieji, kurių stažas sudarė iki 5 metų, sudarė 25 proc.; apklaustieji, kurių stažas nuo 5 iki 10 metų, sudarė 27 proc. Taigi, apklausoje dalyvavo patyrę socialiniai darbuotojai – 75 proc. visų apklaustųjų šios paslaugos organizavimo darbą dirba daugiau kaip 5 metai ir turi sukaupę nemažai darbo patirties.

Įvertinus gautus apklaustųjų (respondentų) atsakymus, galima pateikti tokias išvagas:

1. Į klausimą, iš kur sužinojo apie savivaldybės priimtą sprendimą dalyvauti bandomajame piniginės paramos teikimo projekte, respondentai atsakė: iš savo tiesioginio vadovo (82 proc.), žiniasklaidos (11 procentų), artimos aplinkos (kaimynų, pažįstamų, giminaičių, draugų) – 5 proc. arba nenurodė šaltinio (2 proc. apklaustųjų). Manome, kad savivaldybės administracijos sprendimo priėmimas nebuvo aptariamas plačiai ir buvo nepakankamai viešinamas.

2. Į klausimą, ar pritaria piniginės paramos administravimo pertvarkai, 94 proc. apklaustųjų atsakė, kad pritarė, ir tik 6 proc. apklaustųjų nurodė, kad pritarė, bet abejojo sėkme. Todėl galima daryti išvadą, kad piniginės paramos teikimo administravimo pasikeitimai buvo reikalingi.

3. Atsakymai į respondentams užduotą klausimą „kas pasikeitė mano darbe pradedėjus projektui?“ pasiskirstė taip:

- padidėjo darbo krūvis ir atlyginimas: 64 proc. atsakė „ne“, 16 proc. „taip“, 20 proc. „iš dalies“.
- padidėjo darbo krūvis, bet ne atlyginimas: 73 proc. atsakė „taip“, 16 proc. „iš dalies“, 11 proc. atsakė „ne“.
- pasikeitė mano teikiamų paslaugų spektras: 41 proc. atsakė „taip“, 39 proc. „iš dalies“, 20 proc. atsakė „ne“.
- atsirado lėšų paslaugų kokybei gerinti: 60 proc. atsakė „ne“, 26 proc. „iš dalies“, 14 proc. atsakė „taip“.



- keitėsi darbo organizavimas (atsirado bendradarbiavimas su kitomis institucijomis): 51 proc. atsakė „iš dalies“, 40 proc. atsakė „taip“, 9 proc. atsakė „ne“.
- darbe pasijutau svarbesnis: 56 proc. atsakė „ne“, 34 proc. „iš dalies“, 10 proc. „taip“.
- man prireikė kelti kvalifikaciją, reikėjo papildomų žinių: 63 proc. atsakė „ne“, 28 atsakė „iš dalies“, 9 proc. atsakė „taip“.

Apibendrinant galima daryti išvadas, jog atlygis darbuotojams už atliekamą darbą nebuvo keliamas, dauguma apklaustųjų nurodė, kad pasikeitė paslaugų spektras, taigi, galima prielaida, kad buvo pereinama nuo piniginės paramos į kitas socialines paslaugas, paslaugų kokybei gerinti lėšų atsirado labai nežymiai, išaugo bendradarbiavimas su kitomis institucijomis, mažiau negu pusė apklaustųjų nurodė, jog tapo svarbesni darbe ir papildomų žinių ar kvalifikacijos kėlimui poreikio didesnei daliai apklaustųjų nereikėjo.

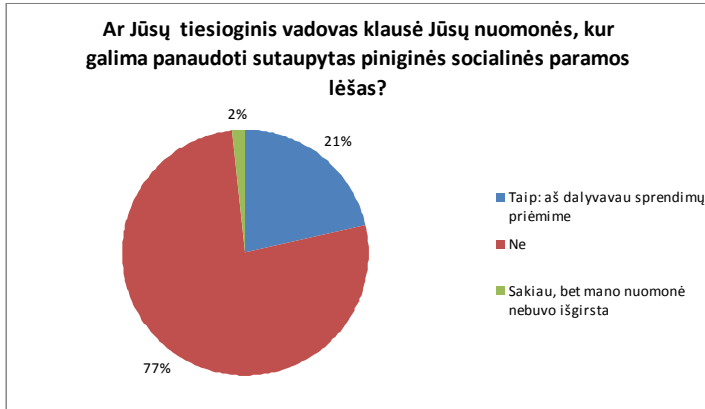
4. Kitas anketos klausimas buvo susijęs su piniginės paramos gavėjų požiūriu į piniginę paramą. Respondentų buvo klausiama, kaip pasikeitė piniginės paramos gavėjų požiūris į piniginę paramą. Į šį klausimą respondentų atsakymai pasiskirstė taip:

- niekas nepasikeitė: 65 proc. atsakė „iš dalies“, 30 proc. atsakė „ne“, 5 proc. atsakė „taip“.
- ėmėsi aktyviau ieškoti darbo: 58 proc. atsakė „iš dalies“, 22 proc. atsakė „taip“, 20 proc. atsakė „ne“.
- patys atsisakė neteisingai gaunamos paramos: 42 proc. atsakė „iš dalies“, 32 proc. atsakė „ne“, 26 proc. atsakė „taip“.
- parama buvo nutraukta įgaliotų institucijų: 41 proc. atsakė „iš dalies“, 37 proc. atsakė „taip“, 22 proc. atsakė „ne“.
- klientai dėjo daug pastangų keisti požiūrį, bet nepavyko rasti darbo: 68 proc. atsakė „iš dalies“, 21 proc. atsakė „ne“, 11 proc. atsakė „taip“.

Remiantis apklausos rezultatais, darytina išvada, kad klientų požiūris keitėsi - iš dalies didėjo paramos gavėjų sąmoningumo lygis, aktyviau pradėta ieškoti darbo, tačiau esminis faktorius, dėl kurio mažėjo piniginės paramos gavėjų, buvo savivaldos institucijų veiksmai.

5. Taip pat buvo siekiama išsiaiškinti, kaip savivaldybių darbuotojai įtraukiami į sprendimų priėmimą. Apklausos rezultatai parodė, kad tik 21 proc. apklaustųjų nurodė, kad dalyvavo priimant sprendimus, kaip panaudoti sutaupytas lėšas, skirtas piniginei paramai (1 pav.).

Apibendrinant galima konstatuoti, kad savivaldybių darbuotojai palankiai vertina pradėtą pertvarką, tačiau jie nėra įtraukiami į diskusijas ar sprendimo priėmimą. Pertvarka padarė poveikį socialinės paramos gavėjų elgesiui, aktyviau pradėta ieškoti darbo, tačiau esminis faktorius, dėl kurio sumažėjo piniginės paramos gavėjų, buvo savivaldos institucijų veiksmai. Kaip pozityvų rezultatą galime pabrėžti ir tai, kad išaugo bendradarbiavimo poreikis su kitomis institucijomis, nors didesnei daliai apklaustųjų nebuvo papildomų žinių ar kvalifikacijos kėlimo poreikio.



## Išvados

1. Siekiant teikiamos pinigines socialinės paramos tikslingumo ir veiksmingumo bei valstybės lėšų racialesnio panaudojimo, nuo 2012 m. sausio 1 d. pradėta pinigines socialinės paramos sistemos pertvarka. Pagrindinis pertvarkos tikslas – pinigine socialinę paramą nepasiturintiems gyventojams teikti įgyvendinant du modelius: kaip valstybinę (valstybės perduotą savivaldybėms) funkciją ir kaip savarankiškąją savivaldybių funkciją penkiose bandomosiose savivaldybėse. Pertvarkos finansiniai rezultatai rodo, kad penkiose bandomosiose savivaldybėse 20,6 proc. vidutiniškai sumažėjo išlaidos socialinei pašalpai.

2. Norminiuose teisės aktuose, susijusiuose su socialinės paramos tobulinimu, numatoma, kad būtina tobulinti socialinės paramos teikimo sistemą, siekiant socialinio teisingumo ir veiksmingumo. Piniginė socialinė parama turi būti teikiama siekiant sudaryti sąlygas gauti paramą tada, kada jos labiausiai reikia, didinti motyvą integruotis į darbo rinką ir išvengti skurdo spąstų bei racionaliai naudoti turimus išteklius.

3. Teisę į pinigine socialinę paramą garantuoja Lietuvos Respublikos Konstitucija. Todėl negalima mažinti pinigines socialinės paramos, paneigiant socialinio teisingumo principą.

4. Piniginė socialinė parama nepasiturintiems gyventojams teikimo sistemos pakeitimai padidins savivaldos vaidmenį, išplės jos teises ir atsakomybę už socialinės pašalpos nepasiturintiems gyventojams teikimo tikslingumą ir veiksmingumą, skatins tarpinstitucinį bendradarbiavimą, aktyvins vietas bendruomenes, sudarys sąlygas efektyviau ir socialiai teisingiau teikti socialinę pašalpą, taip pat spręs socialinės pašalpos finansavimo problemas, užtikrins socialinį teisingumą bei efektyvų ir racionalų finansinių išteklių panaudojimą.

5. Būtina rengti kvalifikacijos kėlimo kursus darbuotojams, taip didinant jų profesionalumą.

6. Savivaldybių darbuotojai palankiai vertina pradėtą pertvarką, tačiau jie nėra įtraukiami į diskusijas ar sprendimo priėmimą. Savivaldybės administracijos sprendimo priėmimas nebuvo aptariamasis ir buvo nepakankamai viešinamas savivaldybių viduje.

7. Piniginės socialinės paramos pertvarka padarė poveikį socialinės paramos gavėjų elgesiui, aktyviau pradėta ieškoti darbo, tačiau esminis piniginės paramos gavėjų mažėjimo faktorius buvo savivaldos institucijų veiksmai.

8. Kaip pozityvų rezultatą galime pabrėžti ir tai, kad išaugo bendradarbiavimo poreikis su kitomis institucijomis, nors papildomų žinių ar kvalifikacijos kėlimo poreikio didesnei daliai apklaustųjų nebuvo.

9. Socialinės paramos sistemos efektyvumo didinimas Lietuvos savivaldybėse turi būti toliau plėtojamas ne tik kiekybiniu, bet ir kokybiniu požiūriu. Taip pat, administruojant socialines paslaugas, turi būti išanalizuoti bendruomenės poreikiai ir nustatomos prioritetingos sritys. Neefektyviai administruojant socialines pašalpas, atlikta reforma gali neduoti laukiamų rezultatų ir dėl ateities ekonominės krizės vėl gali drastiškai didėti išlaidos.

10. Socialinės paramos išlaidų administravimo efektyvumas negali būti vertinamas tik per finansinę prizmę, bet ir atsižvelgiant į socialinės paramos tikslus – mažinti skurdą ir socialinę atskirtį, sušvelninti nepritekliaus pasekmes labiausiai pažeidžiamoms gyventojų grupėms bei pagerinti vaikus auginančių šeimų finansinę padėtį.

## Literatūra

- Česaitė, E. *Viešųjų institucijų veiklos efektyvumo vertinimo elementai* [interaktyvus]. [žiūrėta 2008-12-01]. <[http://www.lzuu.lt/jaunasis\\_mokslininkas/smk\\_2005/Kaimo%20pletra/Cesaitė%20Erika.htm](http://www.lzuu.lt/jaunasis_mokslininkas/smk_2005/Kaimo%20pletra/Cesaitė%20Erika.htm)>.
- Guogis, A. Socialinės politikos modeliai. Vilnius: Eugrimas, 2000.
- Guogis, A.; Bernotas, D.; Ūselis, D. *Lietuvos politinių partijų samprata apie socialinę apsaugą*. Vilnius: Eugrimas, 2000.
- Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d. nutarimas „Dėl pensijų perskaičiavimo ir mokėjimo valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 109-5528.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 27 d. nutarimas „Dėl motinystės, tėvystės, motinystės (tėvystės) pašalpų skyrimo ir mokėjimo ribojimo, taip pat dėl maitinės pareigūnų teisės dirbti kitą darbą ribojimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 26-1200.
- Lietuvos Respublikos paramos mirties atveju įstatymas. *Valstybės žinios*. 1993, Nr. 73-1371.
- Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 89-1706.
- Lietuvos Respublikos socialinės paramos mokiniams įstatymas. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 73-2755.

- Naujoji viešoji vadyba* (ats. red. A. Raipa). Kaunas: Technologija, 2007.
- Piniginės socialinės paramos nepasitvirtinimams gyventojams įstatymo projektas Nr. XIP-3743.
- 1994 m. gegužės 9 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 360 „Dėl Socialinės paramos koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 36-653.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. vasario 7 d. nutarimas Nr. 171 „Dėl Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 22-1009.
- Panevėžio apygardos administracinio teismo 2012 m. gruodžio 28 d. administracinėje byloje Nr. I-528-279-2012.
- Petrauskienė, R. Lietuvos vietos savivaldybių vidaus administravimo tobulinimo kryptys. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 9.
- Piniginės socialinės paramos nepasitvirtinimams gyventojams įstatymas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 73-3352; 2011, Nr. 155-7353.
- Valstybės kontrolės 2011 m. gegužės 9 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-10-1-5 „Socialinės paramos sistema“ [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-02-11]. <[http://www.vkontrolė.lt/audito\\_ataskaitos.aspx?tipas=2](http://www.vkontrolė.lt/audito_ataskaitos.aspx?tipas=2)>.
- Žalimienė, L. *Socialinės paslaugos*. Vilnius: VU specialiosios psichologijos laboratorija, 2003.

## THE SOCIAL ASSISTANCE IN CASH REFORM: THE FUNDAMENTAL CHANGES AND TRENDS

Audrius Bitinas

Mykolas Romeris University, Lithuania

Dalius Bitaitis

Mykolas Romeris University

**Summary.** *The article overviews the features and framework of monetary social care system in Lithuania. The monetary social care administrative reforms that took part in 2012 are thoroughly analysed, taking into account the problems that led to changes and efficiency criteria set-up to evaluate the aftermath of the reform.*

*The theoretical conclusions are based on the Republic of Lithuania legal acts, theoretical material and a sociological survey. The article also examines how the monetary system works, what are the motives for monetary social system change from a legal and economic perspective. The study was carried on in order to find out how the local authority employees evaluated changes in the monetary social care administrative system and what challenges they had to face after the reform. Social workers were questioned from municipalities that decided to take part in the pilot program.*

*Monetary social care system is a social support system and at the same time the most integral part of the welfare system, helping to resolve social problems that arise.*

*The changing social and economic environment, globalization, public sector spending cuts, economic change encourage to search for optimal and effective social support system management methods.*

*On the 1st of January 2012, monetary social care system change was initiated: 2012-2014 monetary social benefits (social allowance, heating cost, drinking water, and hot water cost compensations) were implemented using two models:*

- *State wise (state delegates to municipalities) function (financed from the government budget);*
- *Individualised function in five (Akmenė, Panevėžys, Radviliškis, Raseiniai and Šilalė regions) experimental (pilot) municipalities (financed from the municipality funds).*

*However, the authors of the article believe that social care system effectiveness has to be further increased, not only increasing the number of decision making municipalities, but also pushing the quality of the reform upwards. Moreover, the administration of social care benefits has to cover up society's needs and priorities. Ineffective administration of social services may result in unfavourable results and future recessions can lead to increased costs for social services. Social care administrative effectiveness cannot be evaluated only from the financial side, social goals have to be considered, too, such as decreasing poverty, tackling social exclusion, lowering the effects of poverty traps for most vulnerable groups of people and helping families with children.*

**Keywords:** *social assistance in-cash, administration, municipalities, reform.*

---

**Audrius Bitinas**, Vilniaus universiteto Privatinių teisės katedros docentas. Mokslinių tyrimų kryptys: socialinės apsaugos ir darbo teisė, Europos Sąjungos socialinė politika, pensijų sistemų reformos.

**Audrius Bitinas**, Mykolas Romeris University, Business Law Department, Professor. Research interests: social protection and labour law, European Union social policy, pension system reforms.

---

**Dalius Bitaitis**, Mykolas Romeris universiteto Socialinio darbo katedros lektorius. Mokslinių tyrimų kryptys: socialinės paramos sistema, jos reformos.

**Dalius Bitaitis**, Mykolas Romeris University, Social Work Department, lecturer. Research interests: social assistance system and reforms.