

Nauji iššūkiai socialinių paslaugų plėtrai – mišrios socialinių paslaugų rinkos kūrimas

Laimutė Žalimienė

Įvadas

Pastaruoju dešimtmečiu socialinėje ir ekonominėje politikoje atsiranda naujos sąvokos ir koncepcijos, tokios kaip „mišri socialinių paslaugų rinka“, „mišri globos ekonomika“, kurios pabrėžia, kad teikiant socialines paslaugas kaip lygiaverčiai partneriai, turintys vienodas teises ir galimybes, dirba valstybės, savivaldybių, nevyriausybinių organizacijų (toliau – NVO) ar privačios įstaigos.

Europos Sąjungos šalys išgyveno įvairius pertvarkos etapus taikydamos skirtingus socialinių paslaugų organizavimo, finansavimo modelius, nustatant paslaugų teikėjų santykius. Sukaupta patirtis, jos teigiami ir neigiami aspektai suformavo dabartinę socialinių paslaugų plėtros kryptį, orientuotą būtent į mišrios socialinių paslaugų rinkos kūrimą. Šios rinkos kūrimas reiškia paiešką alternatyvų, 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 mažiausiais kaštais valstybei.

Mišrios socialinių paslaugų rinkos kūrimo procese svarbų vaidmenį vaidina šalyje taikoma socialinių paslaugų finansavimo sistema, kuri leis lengviau ar sunkiau pereiti prie mišrios paslaugų rinkos sukūrimo. Kaip rodo ES šalių patirtis, ten, kur socialinių paslaugų finansavimas yra centralizuotas (vykdomas centrinės valdžios), mišrios rinkos kūrimas vyksta lengviau negu tose šalyse, kuriose socialines paslaugas finansuoja vietos valdžia, tuo labiau kai didžioji finansavimo dalis – tai pačios vietinės valdžios įsteigtų įstaigų finansavimas.

Straipsnyje analizuojamas mišrios socialinių paslaugų rinkos kūrimosi procesas ES šalių, tarp jų ir Lietuvos, praktikos pagrindu bandant išryškinti šios rinkos dalyvių – įvairių paslaugų teikėjų – ypatybes, privalumus ir trūkumus.

Mišrios socialinių paslaugų rinkos samprata ir kūrimo argumentai

Mišri socialinių paslaugų rinka nėra naujas reiškinys. Viešasis sektorius niekada nebuvo vienintelis socialinės gerovės paslaugų teikėjas ar finansuotojas. Didelė dalis socialinės globos poreikio buvo ir yra tenkinama neformalaus sektoriaus, savanoriško ar privataus sektoriaus paslaugomis. Kiekvienoje šalyje susiformavusi skirtinga šių sektorių apimtis, įtaka, tarpusavio ryšiai, pagaliau gana skirtingos sektorių veiklos sąlygos, priklausomai nuo šalies teisinės bazės nuostatų.

Valdžios, nevyriausybinių ar privataus sektoriaus funkcijos socialinių paslaugų srityje gali būti traktuojamos kaip papildančios nepakankamą kitų sektorių veiklą, tačiau besiremiančios skirtinga motyvacija. Atskirų sektorių motyvacija dalyvauti socialinių paslaugų teikimo rinkoje yra skirtinga:

valdžios sektoriaus įsipareigojimas organizuoti, teikti ir finansuoti socialines paslaugas grindžiamas tuo, kad rinka, šeima ir nevyriausybinių sektorių nėra pajėgūs padengti visą socialinių paslaugų poreikį;

NVO motyvai teikti socialines paslaugas lygiai taip pat lemiami valdžios ir rinkos sektoriaus nepakankamumo ir ribotumo šioje veiklos srityje, daugeliu atvejų siekiant geriau atstovauti klientams ir ginti jų interesus;

rinkos sektoriaus dalyvavimas paslaugų teikime atsiranda esant galimybėms uždirbti iš paslaugų teikimo toms klientų grupėms, kurios negauna reikalingų paslaugų jiems priimtinomis sąlygomis iš valdžios ar NVO.

Mišri ekonomika turi dvi principines dimensijas – alternatyvius paslaugų teikėjus ir alternatyvius finansavimo šaltinius. Mišrios globos ekonomika apima keturis pagrindinius sektorius:

- *viešąjį sektorių;*
- *savanorišką sektorių;*
- *privatų sektorių;*
- *neformalųjį sektorių.*

Mišrios socialinių paslaugų rinkos kūrimas akcentuoja pirmiausia vienodas paslaugų teikimo sąlygas ir reikalavimus visiems paslaugų teikėjams.

Praktika rodo, kad dažnai riba tarp šių sektorių nėra labai ryški. Kai kurios privačios organizacijos slepiasi po savanoriškomis organizacijomis; kai kurios savanoriškos organizacijos elgiasi taip, kad gautų bet kokio pelno ar valdytojo algos maksimumą; daugelis viešųjų organizacijų tampa komercinėmis įmonėmis, arba įkuriami ne pelno siekiantys koncernai tam, kad būtų galima teikti kuo daugiau paslaugų be kontrakto. Nieko stebėtino, kad dabar diskutuojama bei ginčijamasi dėl to, kaip nubrėžti ribas tarp šių sektorių [6].

Pagrindiniai argumentai, kodėl svarbu pereiti prie mišrios paslaugų ekonomikos, gali būti tokie:

- didėja paslaugų pasiūlos įvairovė klientams (vartotojams);
- konkurencija tarp paslaugų teikėjų leidžia mažinti paslaugų kainas;
- sudaromos galimybės į paslaugų teikimą labiau įsitraukti NVO, kurios kai kuriais atvejais yra laikomos ne tik pigesniais, bet ir klientui priimtinesniais paslaugų teikėjais (pvz., tarpininkavimo, atstovavimo paslaugos neįgaliesiems, kliento advokatavimo paslaugos ir kt.).

Socialinių paslaugų decentralizavimo procesas Europoje, ypač pastaruoju dešimtmečiu, sąlygojo ir nevyriausybinų paslaugų teikėjų skaičiaus augimą, paskatino valstybės ir šių organizacijų bendradarbiavimą. Padidėjęs valstybės finansavimas padėjo stabilizuoti nevyriausybinų organizacijų „labdaros veiklą“. Pelno (privačios) organizacijos taip pat teikia tam tikrą paslaugų dalį, tačiau jų veiklos proporcijos yra kur kas mažesnės nei ne pelno organizacijų. Iš esmės daugelyje ES šalių dominuoja ne pelno siekiantys socialinių paslaugų teikėjai. Iš daugelio paslaugų rūšių (pvz., pagalbos namuose) ne pelno organizacijos teikia apie 60–80% visų paslaugų. Pvz., Austrijoje, teikiant bendruomenines socialines paslaugas seniems žmonėms, savivaldybės neatlieka beveik jokio vaidmens (išskyrus slaugos paslaugų organizavimą). Pagalbos namuose paslaugas teikia savivaldybių samdomos privačios savanoriškosios organizacijos [5]. Kitose šalyse (pvz., Danijoje, Suomijoje), kuriose vyrauja mažiau ne pelno organizacijų, aštrių diskusijų tema tampa valstybės centralizuoto paternalistinio modelio kritika.

Mišrios socialinių paslaugų rinkos struktūra, rinkos veikėjų privalumai ir trūkumai

Atskirose šalyse yra susiformavusi gana skirtinga socialinių paslaugų teikėjų struktūra. Vokietijoje pagrindiniai socialinių paslaugų teikėjai yra NVO ir valstybinis sektorius kaip lygiaverčiai partneriai, o Skandinavijos šalyse teikiant socialines paslaugas akivaizdžiai dominuoja viešasis sektorius (konkrečiai – vietos valdžia), anglosaksiškose šalyse globos paslaugas aktyviai teikia komerciniai teikėjai. Nors visose Europos šalyse pastebima socialinių paslaugų sistemų konvergencija, kuriai būdinga privataus sektoriaus plėtra, mišrios paslaugų rinkos kūrimasis, tačiau kiekvienoje šalyje šios tendencijos įgyja skirtingas formas.

Pelno siekiančios (privačios) organizacijos kaip socialinių paslaugų teikėjai kai kuriose šalyse (pvz., D. 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. Iš esmės daugelio ES šalių socialinių paslaugų rinkoje dominuoja ne pelno siekiantys socialinių paslaugų teikėjai, kurių tarpe didelė dalis tenka nevyriausybinių organizacijų teikiamoms paslaugoms.

Jungtinėje Karalystėje NVO ir privatų sektorių laikant svarbiausiais paslaugų teikėjais, pagrindinė savivaldybių funkcija tampa tik socialinių paslaugų planavimas, organizavimas, o ne teikimas. Kuriantis mišriai socialinių paslaugų rinkai, 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 [6].

Privatūs paslaugų teikėjai, kaip klasikiniai rinkos dalyviai, visuomet įkūnijo pelno siekimą, pirkėjo-pardavėjo santykius, kuriuose svarbiausia – ne kliento poreikių tenkinimas, o galimybė gauti pelno iš tų poreikių tenkinimo. Kita vertus, sukūrus atitinkamas visiems privalomas žaidimo taisykles, šie paslaugų teikėjai gali užpildyti tam tikrą nišą socialinių paslaugų rinkoje, kada kalbame apie labiau pasiturinčius ir nusiteikusius daugiau mokėti už ypatingai aukštos kokybės, aukštų standartų paslaugas klientus.

Viešasis sektorius taip pat gali sulaukti nemažai priekaištų ir kritikos, kalbant apie klientų poreikių tenkinimo individualumo užtikrinimą, kas yra bet kurių paslaugų būtinas kokybės elementas. Neabejotina, kad rinka visuomet buvo grindžiama pelno siekimu, ji įkūnijo pirkėjo-pardavėjo santykius, kuriuose svarbiausia – ne įvairialypiai individualūs asmens poreikiai, o jo gebėjimas susimokėti. Nors viešųjų (valdžios) institucijų santykiai socialinių paslaugų teikimo procese yra gerokai sudėtingesni, tačiau taip pat beasmeniai, universalūs, orientuoti į daugumos interesus.

Tuo labiau kad socialinių paslaugų rinkos kūrimas valstybines įstaigas pastato į gerokai sudėtingesnę situaciją negu NVO ar privačias įstaigas. Viena vertus, valstybinės įstaigos, kaip ir kiti paslaugų teikėjai, turi dalyvauti konkurencinėj kovoje dėl paslaugų užsakymų, o kita vertus, valstybinių įstaigų administracija atsiduria nepalankioje situacijoje dėl viešojo finansavimo mažinimo, kylančių reikalavimų plėsti veiklą nedidinant resursų, mažesnių galimybių remtis kitais ištekliais, tokiais kaip aukos ar savanoriškas darbas. Dėl to valstybinės įstaigos susiduria ir su didėjančia kritika dėl paslaugų teikimo, kuris nepakankamai orientuotas į paslaugų gavėjų poreikius.

Pastaraisiais dešimtmečiais pastebimas mažėjantis elektorato pasitikėjimas demokratiškai išrinkta valdžia, sudarantis tam tikrą palankią erdvę nevyriausybinių organizacijų iniciatyvai ir veiklai plėtoti. Nevyriausybinių organizacijų svarbą pripažįsta ir rinkos sektorius, remdamas jų veiklą, ieškodamas bendradarbiavimo formų, ir valdžia, nevyriausybiniams organizacijoms perleisdama dalį viešųjų paslaugų teikimo, įtraukdama jų atstovus į daugelio viešosios politikos klausimų svarstymą.

Nevyriausybinių organizacijos, jų veikla ir idėjos palankiai priimanamos 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, atsigręžia į savanoriškas asociacijas kaip į stabilumo ir dorybių šaltinį“ [3].

Visi sutaria, kad, siekiant įveikti valstybės garantijų ir rinkos teikiamų paslaugų nepakankamumą socialinių paslaugų srityje, būtina labiau remtis nevyriausybinių organizacijų teikiamomis galimybėmis.

Nevyriausybinių organizacijos, kaip paslaugų teikėjai, lyginant su valdžios sektoriumi, turi nemažai privalumų. Tai matyti iš tam tikrų socialines paslaugas teikiančio viešojo sektoriaus požymių.

Viena vertus, politinė įtaka viešosioms paslaugoms, jų politinis reguliavimas gali lemti tai, kad mažiau dėmesio skiriama į klientą orientuotoms paslaugoms, pačiam žmogui, jo norams ir poreikiams.

Su šiuo aspektu glaudžiai susijęs antras. Sudėtingas biurokratinis mechanizmas priimant sprendimus naudoti viešosioms reikmėms skirtas lėšas daugeliu atvejų priklauso nuo to, kad naudojami mokestiniai pinigai, todėl būtinas skaidrumas nepriklausomai nuo to, ar viešasis paslaugas teikia viešojo sektoriaus įstaiga, ar valstybės dotacijas ar subsidijas gaunanti nevyriausybinių organizacija, ar kontraktuojama privati įmonė.

Trečias, pats sudėtingiausias aspektas yra tas, kad piliečiai – viešųjų paslaugų gavėjai – drauge yra ir rinkėjai, nuo kurių pasitenkinimo valdžios sprendimais priklausys rinkimų rezultatai. Piliečiai turi teisę rinkti valdžią ir turi teisę reikalauti įvairių garantijų.

Privačios įmonės ir NVO nėra taip gyvybiškai suinteresuotos teikti paslaugas vien piliečiams – jos, skirtingai negu valdžios sektorius, nėra įstatymų įpareigtos rūpintis visais piliečiais ir nepriklauso nuo jų politinės valios. NVO, teikdamos paslaugas esant poreikiui, ar privataus sektoriaus įstaigos, teikdamos paslaugas už atitinkamą užmokestį, ne tiek domisi savo klientų pilietybe – šiuo atveju jų teikiamos paslaugos praranda politinę reikšmę.

Vis didėjančią įtaką valstybiniais, privatiems ir nevyriausybiniais socialinių paslaugų teikėjams, jų vaidmeniui ir pozicijai visuomenėje daro Europos integracija. Nors faktiniai Europos vienijimosi padariniai socialinei sričiai, palyginti su ekonominiais klausimais, yra mažesni, tačiau akivaizdu, kad socialiniai ir politiniai sprendimai daromi vis labiau atsižvelgiant į europinius standartus.

Todėl labai svarbu, kaip tradiciniai socialinių paslaugų teikimo modeliai atskirose valstybėse bus derinami su klasikinėmis rinkos laisvės sąlygomis. Vienas iš pagrindinių Europos Sąjungos politikos principų yra skatinti laisvą konkurenciją, nediskriminuoti laisvos rinkos veikėjų. Visos priemonės ES lygiu yra skirtos skatinti visas šalis ir dalyvius, suteikti jiems vienodas galimybes, panaikinti diskriminaciją remiantis nacionaliniais skirtumais ir skatinti laisvą konkurenciją [3]. Europos Sąjungos administracija socialines paslaugas laiko „Economie Sociale“ dalimi. Pirmiausia tai reiškia, kad visiems socialinių paslaugų teikėjams galioja tie patys laisvo steigimosi, veikimo ir galimybės teikti paslaugas kriterijai. Ligšiolinė ES politikos patirtis rodo, kad pagrindiniais Europos Sąjungos socialinės politikos veikėjais laikomos valstybinio ir privataus sektoriaus įstaigos. Kalbant apie naujosios ES programos veikėjus, paprastai remiamasi ne tradicinėmis nevyriausybiniomis organizacijomis, o privačiais paslaugų teikėjais, kurie geriau atitinka „Economie Sociale“ supratimą.

ES šalių narių teisės aktuose numatomas įvairių socialinių paslaugų teikėjų dalyvavimas teikiant socialines paslaugas, valstybės bendradarbiavimas su privačiais ir nevyriausybiniomis paslaugų teikėjais bei akcentuojama kliento teisė rinktis.

Kad ir kaip būtų, socialinių paslaugų rinkos kūrimas yra plačiai diskutuojamas ir dar nėra visiškai aišku, kaip toli ir kokiomis kryptimis šis procesas tęsis. Kai kurie socialinių paslaugų organizavimo, vadybos specialistai netgi laikosi nuomonės, kad socialinių paslaugų srityje daug svarbesnis yra bendradarbiavimas, o ne paslaugų teikėjų konkurencija. Jų nuomone, nereikėtų labai susižavėti konkurencijos reikšmės socialinių paslaugų rinkoje akcentavimu. Efektyvus bendradarbiavimo tinklo sukūrimas gali duoti daugiau naudos paslaugų plėtrai negu konkurencija [8].

Socialinių paslaugų finansavimo ypatybės Europoje kaip svarbi prielaida pereiti prie mišrios socialinių paslaugų rinkos

Pokyčiai sistemoje labai priklauso nuo jos sąrangos: reformos makrolygiu yra paprastesnės negu mikrolygiu, t. y. jos sudėtingesnės ten, kur didesnė decentralizacija. Anglijoje ir Velse egzistuoja palankios pradinės sąlygos paslaugų sistemos reformai – mišrios paslaugų rinkos kūrimui, nes ten pagrindiniai socialinių paslaugų teikėjai yra vietos valdžia, o finansuotojai – centrinė valdžia. Tokio modelio šalyse reformos buvo lengvesnės negu Skandinavijoje, kur vietos valdžia yra labiau nepriklausoma (taip pat ir finansiškai), ir Vokietijoje arba Olandijoje, kur ne pelno sektorius labai stiprus ir įtakingas [1].

Daugelyje šalių, taip pat ir Lietuvoje, pastaruoju dešimtmečiu dedami mišrios paslaugų rinkos pagrindai. Šie pagrindai pirmiausia yra susiję su paslaugų finansavimo sistemos pertvarkymais. Teisinė bazė keičiama ta linkme, kad būtų sudarytos lygios galimybės gauti finansavimą paslaugų teikimui tiek valstybės, tiek NVO ar privačioms socialinių paslaugų įstaigoms, jeigu jos tenkina patvirtintus

paslaugų teikimo reikalavimus ar standartus; pvz., Vokietijoje nuo 1994 metų veikia Globos draudimo įstatymas [4], pagal kurį klientai gali rinktis tarp tiesioginių globos paslaugų ir išmokų grynais, kurias jie gali mokėti šeimos nariams arba privatiems ar nevyriausybiniais globos paslaugų namuose teikėjams; D. Britanijoje nuo praėjusio amžiaus devinto 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.

Pastaraisiais metais ES valstybėse socialinių paslaugų finansavimo klausimai yra dažnas diskusijų ir aptarimo objektas. Kalbama apie tai, jog kuriama mišri socialinių paslaugų (globos) ekonomika, kurioje turi būti tiek paslaugų teikėjų, tiek paslaugų finansavimo formų įvairovės galimybės. Kaip žinoma, socialinių paslaugų finansavimas vykdomas tiesiogiai finansuojant valdžios įsteigtas įstaigas (biudžetinis finansavimas), perkant paslaugas iš privačių paslaugų teikėjų ar NVO ar finansuojant NVO programas, vykdančias socialinių paslaugų teikimą. Tačiau kalbant apie mišrios globos ekonomiką paslaugų pirkimo koncepcija yra esminė. Ir šios koncepcijos praktinis įgyvendinimas verčia ieškoti būdų, kaip aiškiai apibrėžti teikiamų paslaugų apimtį, kokybę ir tuo pagrįsti išlaidų joms teikti dydį (finansavimo apimtį).

Nors ir vykdomas socialinių paslaugų decentralizavimas, valstybė vis dar išlieka didžiausiu socialinių paslaugų finansavimo šaltiniu Europos valstybėse. Tai lemia faktas, kad valstybės lėšomis finansuojamos ne tik valstybės teikiamos paslaugos, bet ir didelė (gal net didžiausia) dalis ne pelno organizacijų teikiamų paslaugų. Taip pat valstybė asmeniui gali mokėti tam tikras išmokas, už kurias jis pats pirktų socialines paslaugas. Tuo tarpu privačių lėšų (kurias sumoka paslaugų gavėjai) dydis nors ir auga, tačiau išlieka santykinai mažas.

Taigi, be valstybinių lėšų, socialinės paslaugos yra finansuojamos ir iš privačių įnašų, kuriuos sumoka patys paslaugų gavėjai. Daugelyje šalių paslaugų gavėjai už paslaugas moka ne tik privačioms, bet ir (kiek rečiau) ne pelno siekiančioms organizacijoms ir paslaugų teikėjams. Vienose šalyse iš vartotojų įmokų surinktas lėšų kiekis išlieka ganėtinai mažas; tuo tarpu kitose valstybėse (pvz., Prancūzijoje), kur susidaro didelė paklausa ir maža pasiūla, finansuojant kai kurias paslaugas (pvz., paslaugos senyvo amžiaus žmonėms), šios lėšos sudaro beveik pusę visų finansavimo lėšų.

Anglijos patirtis kuriant mišrią socialinių paslaugų rinką

Jau M. Teacher laikais Anglijoje prasidėjusi mišrios socialinių paslaugų rinkos kūrimo praktika leidžia analizuoti kai kuriuos jos patirties aspektus. Kaip anai: kaip vyko NVO ir privačių teikėjų įtraukimas į savivaldybės teikėjų rinką, kaip vietinė valdžia reagavo į pasikeitimus, dėl kurių ji pati turėjo padėti sukurti konkurenciją savo paslaugų teikėjams [6]. Apibendrinant Anglijos patirtį galima konstatuoti, kad paslaugų rinkos kūrimas apima platų klausimų ir veiklų ratą, taip pat ir tai, kaip pati vietinė valdžia reaguoja į šiuos pakeitimus ir imasi juos realizuoti.

1991 metais Anglijos Vyriausybės priimto Bendruomenės globos akto politinė esmė buvo paskatinti tolesnę jau egzistuojančios pliuralistinės socialinės globos ekonomikos plėtrą keičiant socialinių paslaugų finansavimo sistemą. Vienas iš pagrindinių bendruomenės globos tikslų buvo įvardintas kaip greta geros viešųjų paslaugų kokybės puoselėti klestinčio nepriklausomo sektoriaus išvystymą. Ypatingas centrinės Vyriausybės dėmesys ir paskatinimas buvo skiriamas bendruomeninės globos teikimo pliuralizmui ir įvairovei. Stacionarios globos paslaugas seniems žmonėms buvo nuspręsta daugeliu atvejų atiduoti iš viešojo į privatų sektorių, bet dėl kitų paslaugų teikimo atidavimo iš savivaldybės į privatų sektorių buvo daug abejonių.

Vienas iš bendruomenės globos pakeitimo tikslų po įstatymo priėmimo buvo įforminti, paaiškinti ir sugriežtinti ribas tarp sektorių. Mišrios ekonomikos įtvirtinimas turėjo padėti apkarpyti kainas, padidinti našumą, sumažinti biurokratinę procedūrą, skatinti vartotojų pasirinkimą, specializaciją ir kt. teigiamus pokyčius.

Iš valdžios pusės nevyriausybinio sektoriaus paslaugų teikėjų skatinimas dalyvauti paslaugų rinkoje nebuvo aktyvus. O požiūris į privatų socialinių paslaugų sektorių buvo negi labai poliarizuotas. Tačiau kai buvo priimti įstatymai, vietinė valdžia turėjo juos vykdyti. Šiais įstatymais numatyti vietinės valdžios biudžeto panaudojimo apribojimai suteikė paskatą mažinti tiesioginį savivaldybės paslaugų teikimą ir didinti paslaugų pirkimus. Tačiau negalima teigti, kad socialinių paslaugų finansavimas išimtinai buvo reformuojamas tik paslaugų pirkimo kryptimi. Vyko įvairiapusiai procesai. Tačiau po 1991 m. priimto Akto svarbiausias pasikeitimas – tai rinkos įsigalėjimo skatinimas tam naudojant viešosios valdžios kontraktus ir siekiant pirkti paslaugas iš privataus ir savanoriško sektorių.

Per keletą metų savivaldybių socialinių paslaugų departamentai turėjo pertvarkyti socialinių paslaugų organizavimą ir finansavimą, sudarydami prielaidas ir vienodas sąlygas veikti mišriai paslaugų rinkai. 1991 metų padėtį municipalitetuose buvo galima įvardinti kaip ankstyvą mišrios ekonomikos stadiją.

Kaip jau buvo minėta, socialinių paslaugų finansavimo ir organizavimo pasikeitimai nebuvo vienareikšmiai. 1993 m. įvyko ir priešingas minėtos politikos pasikeitimas, kuris ne stiprina, o silpnina mišrią ekonomiką. O būtent – buvo įvestas globos ir slaugos namų subsidijavimas, kuris reiškė kryptį nuo paslaugų pirkimo link paslaugų įstaigų finansavimo.

Stacionarios globos teikimas ir finansavimas. Didžiausias pasikeitimas kuriant mišrią ekonomiką pastaraisiais metais buvo privataus sektoriaus – stacionarios globos ir slaugos namų – išaugimas. Į tokius namus pagyvenusiems ir kitiems suaugusiems žmonėms buvo suteikta galimybė patekti be jų globos poreikio įvertinimo.

Tačiau šias paslaugas teikia ir nevyriausybinis sektorius. Per 1980–1991 metų laikotarpį nepriklausomo sektoriaus stacionarios globos vietų skaičius išaugo 57%. Tam įtakos turėjo aplinkybės, jog tokių globos namų įkūrimo kainos buvo palyginti žemos, pavyzdžiui, daugelyje šalies vietų buvo žemos tinkamų patalpų kainos, ir bankai bei kitos finansinės institucijos buvo pasiryžę teikti paskolas, akivaizdžiai nedarydami skirtumo tarp savanoriško ir privataus sektorių. Savanoriškų organizacijų privalumai: jos turi mokesčių lengvatą, labdaros kapitalą, kai kurie NVO namų darbuotojai yra savanoriai.

Privataus sektoriaus privalumas: jis gali padidinti kapitalą, reikalingą finansuoti naujus sumanymus, siūlyti dividendų perspektyvą investuotojams, o savanoriškas sektorius yra apribotas šia prasme ir gali uždirbti, bet negali paskirstyti pelno. Kaip parodė Anglijos praktika, atsirado nauja verslininkų klasė, pasiruošusi daryti dideles investicijas privataus sektoriaus stacionarios globos rinkoje, o savanoriškas sektorius nėra toks suinteresuotas plėstis rinkoje.

Apie 1988 m. privatus sektorius užėmė vietinės valdžios vietą kaip didžiausias paslaugų teikėjas stacionarios globos sektoriuje (6). Tačiau, pvz., Londone santykinai pasyvus privataus sektoriaus dalyvavimas ir daug aktyvesnis savanoriško sektoriaus dalyvavimas galėjo būti paaiškintas kaip miesto skurdo ir aukštų kainų rezultatas, tai ir lėmė šios srities finansinį nepatrauklumą privačiam sektoriui. Čia taip pat buvo senos savanoriškos veiklos tradicijos. Grafystės direktorius menką privataus sektoriaus dalyvavimą jo teritorijoje aiškina palyginti aukštomis kapitalo ir darbo kainomis ir pakrantės kelio trūkumu, tai riboja paslaugų patrauklumą šioje vietovėje.

Kitas klausimas – kaip vietinė valdžia parėmė vyriausybės siūlymus skatinti mišrią paslaugų rinką, ar ji nebuvo politiškai linkusi labiau skatinti vienus teikėjus negu kitus? Pačiai idėjai ir filosofijai buvo pritarta, tačiau abejota dėl to, ar finansavimo pakeitimai bus įgyvendinti, taip pat ar po rinkimų vietinė valdžia tęs pradėtos krypties įgyvendinimą. Iš esmės buvo didelis valdžios susirūpinimas dėl resursų stokos ar biudžeto pajamų. Leiboristų pirmininkas teigė: „Mes neprieštaraujame prisiimti papildomų vaidmenų ir papildomo darbo tol, kol jie mums skiria lėšas tam atlikti“.

Buvo numatytos kryptys, kaip valdžia galėtų paremti mišrią ekonomiką, taip pat numatyta, kiek lėšų vietinė valdžia turi skirti kitų teikėjų paslaugoms finansuoti. Skatinant mišrios rinkos įsigalėjimą, 85% savivaldybių paslaugų finansavimui skirtų pinigų perėjo NVO ir privataus sektoriaus paslaugoms finansuoti.

Buvo aišku, jog vyriausybė tikėjosi, kad vietinė valdžia aktyviai skatins socialinės globos mišrią ekonomiką ir kad ji ieškos progreso įrodymų. Tačiau ne visos savivaldybės rūpinosi aktyviu mišrios ekonomikos skatinimu, dauguma sąmoningai pasirinko pasyvią padėtį.

Tipiškas buvo vieno konservatorių pirmininko išreikštas požiūris, kad vietinė valdžia galėjo užimti pasyvią padėtį, nes mišri ekonomika „yra aplink mus. Aš nemanau, kad mes turime ką nors daryti... jos nereikia remti. Aš manau, ji automatiškai parems pati save“. Vadovaujantis šiuo požiūriu, valdžios galėtų teisėtai pasakyti, kad jos rėmė mišrią ekonomiką tiktai tęsdamos savo tradicinę paramą savanoriškoms organizacijoms ar registruodamos privačius stacionarios globos namus.

Be to, vietinė valdžia abejojo savanoriško sektoriaus gebėjimu teikti paslaugas taip pat gerai kaip viešasis.

Kalbant apie privataus sektoriaus įnašą į paslaugų rinką, buvo nerimaujama dėl klientų grupių, kurioms reikia paslaugų, aprėptumo. Dominavo mintis, kad privatus sektorius nėra paslaugų teikėjas žmonėms, kurių poreikiai lemia dideles išlaidas jų išlaikymui, t. y. kurie turi specialius poreikius. Privatūs stacionarios globos namai nebus nusiteikę rūpintis žmonėmis su sunkia proto ar fizine negalia, nes tai pareikalautų didelių išlaidų, be to, šios organizacijos neturi įgūdžių, profesionalumo ir kompetencijos. Privataus sektoriaus atstovai šį argumentą nuginčijo ir teigė, kad šios agentūros būtų pasiruošusios teikti paslaugas tokiems individams.

Kalbėdami apie rinkos plėtojimą socialinių paslaugų srityje, negalime pamiršti kai kurių dalykų. Pirma, socialinės globos laisva rinką be jokio gerovės valstybės saugumo tinklo įsivaizduos paslaugas išimtinai kaip paslaugas kliento pirkimo galios pagrindu: tie, kurie gali mokėti, gaus paslaugas. Kalbant apie praeitį, pvz., pokarinė gerovės paslaugų vizija aprėpė paslaugų teikimą tik poreikių vertinimo pagrindu: paslaugas turėjo gauti visi, kam nustatytas jų poreikis, ir jie turėjo mokėti tik minimaliai, t. y. paslaugų rinką buvo ribojama tik poreikių.

Keturių paskutinių dešimtmečių realybė, aišku, buvo kažkur tarp šių dviejų poliinių priešingybių – viešojo valdžia stengėsi įvertinti visus poreikius ir tada surasti resursų jiems patenkinti. Kartais buvo stengiamasi didinti vartotojų įnašus paslaugų kaštams padengti, kai turtingesnieji ir jų šeimos galėjo laisvai pirkti paslaugas iš nepriklausomų teikėjų. Bendruomenės globos planai ypatingai akcentavo poreikiais pagrįstą planavimą.

Viena iš svarbiausių jėgų judant link mišrios ekonomikos yra našumo ir efektyvumo siekimas ir palaikymas socialinių paslaugų srityje. Kita vertus, valdžia matė pavojų per daug susižavėti paslaugų srities ekonomizavimu. Buvo aptariamasi tokios galimos paslaugų privatizavimo problemos kaip personalo atleidimas, globos namų sužlugimas dėl finansavimo dalykų (privataus teikėjo požiūrio į pelno būtinumą). Vietinės valdžios komitetas buvo visiškai išgąsdintas. Įsivaizduokime laikraščių antraštes: „Leiboristų valdžia išparduoda pagyvenusius žmones“.

Savanoriški ar privati teikėjai? Sudarydama paslaugų pirkimo sutartis vietinė valdžia akivaizdžiai linko privilegijuoti didesnes organizacijas arba savanoriškas, palyginti su privačiomis. Kodėl vietinė valdžia turėtų linkti sudaryti sutartis su savanoriškomis organizacijomis, o ne su privačiomis? Vietinė valdžia turėtų rinktis teikėją, kuris geriausiai patenkintų kokybės ir kiekybės reikalavimus prieinama kaina. Kai nusprendžiama pirkti paslaugas, tada dažnai kryptama pasirinkti savanoriškus teikėjus, o ne privačius dėl tų aplinkybių, kad sunku įvertinti ir apibrėžti paslaugų kokybę ir pan. Akivaizdžiai vis dar labai bijoma, kad privataus sektoriaus įstaigos „vengs“ kokybės. Tačiau teigiama, kad privataus sektoriaus įstaigos gali sparčiau reaguoti keičiant paslaugų teikimo modelį, jeigu tai reiškia naujų klientų atėjimą ar didesnio mokesčio už paslaugas galimybes.

Mažai žinomos, naujai atsiradusios privačios ir kai kurios savanoriškos paslaugų institucijos sunkiai galėjo patekti į savivaldybės finansuojamų institucijų sąrašus. Patraukliausias pasirinkimas daugeliui municipalitetų buvo pripažinti ir dirbti su organizacijomis, kurios buvo pakankamai nepriklausomos, žinomos ir patikimos.

Pertvarkymo proceso metu, kaip parodė statistiniai duomenys, valdžia savanorišką sektorių buvo linkusi remti labiau negu privatų. Savanoriškas sektorius Anglijoje yra stipresnis negu privatus sektorius

teikiant dienos globos, apgyvendinimo, savipagalbos ir kitas nestacionarias paslaugas. Dauguma vietinės valdžios atstovų įsivaizdavo, kad savanoriškas sektorius yra svarbiausias dienos centrų paslaugos teikėjas ir todėl pirmiausia teikė dotacijas ir sudarinėjo kontraktus jų paslaugų finansavimui ar pirkimui. Tuo tarpu privataus sektoriaus pagrindinis indėlis buvo stacionarios globos paslaugų teikimas.

Lietuvos praktika kuriant mišrią socialinių paslaugų rinką

Lietuvoje mišrios socialinių paslaugų rinkos atsiradimo pradžia galime laikyti patvirtintą socialinių paslaugų reformos koncepciją, rengiamą naująjį Socialinių paslaugų įstatymą, kurie akcentuoja vienodų sąlygų ir galimybių visiems paslaugų teikėjams suteikimą.

Dabartinė socialinių paslaugų finansavimo sistema ir praktika šalyje nesudaro pakankamų prielaidų atsirasti socialinių paslaugų rinkos įvairovei. Pereinant prie platesnės, mišrios paslaugų ekonomikos, būtina sukurti prielaidas ir lygias galimybes visiems potencialiems teikėjams (ne tik biudžetinėms įstaigoms) dalyvauti paslaugų teikimo rinkoje. Kaip rodo praktika, dabartinė socialinių paslaugų įstaigų finansavimo tvarka neskatina nevyriausybinių ar privataus sektorių įtraukimo į socialinių paslaugų teikimą, kadangi savivaldybės pirmiausia turi užtikrinti savo biudžetinių įstaigų išlaikymą.

Kaip parodė tyrimo, atlikto keliuose savivaldybėse, rezultatai, nors jose dominuoja biudžetinis paslaugų įstaigų finansavimas, praktikoje yra taikomi ir kiti paslaugų finansavimo būdai [7]. Netgi galime konstatuoti, kad kiekvienas jų turi tam tikrą nišą ir yra reikalingas. Tačiau galvojant apie platesnės ir įvairesnės paslaugų rinkos sukūrimą, būtina stiprinti kitus paslaugų finansavimo būdus, pirmiausia – paslaugų pirkimą.

Kuriant socialinių paslaugų rinką Lietuvoje pirmiausia susiduriama su paslaugų reglamentavimo trūkumais. Nesant patvirtintų kliento poreikių vertinimo metodikų, perėjimas išimtinai tik prie paslaugų pirkimo gali įtvirtinti mažiau kokybiškų paslaugų prioritetus, nes jos pigiau kainuos. Arba socialinių paslaugų standartų nebuvimas apsunkins paslaugų kokybės užtikrinimą privačiose įstaigose ir panašiai.

Išvados

Atskirose Europos šalyse istoriškai susiklostė ir egzistuoja skirtingi socialinių paslaugų teikimo modeliai, dominuojant vieniems ar kitiems paslaugų teikėjams. Mišrios socialinių paslaugų rinkos kūrimas reiškia vienodų sąlygų ir galimybių visiems paslaugų teikėjams konkuruoti dėl paslaugų užsakymų sudarymą ir galimybę teikti socialines paslaugas. Pagrindiniai tokios rinkos sukūrimo palaikymo argumentai remiasi kliento galimybe rinktis paslaugas iš platesnio teikėjų rato, paslaugų kaštų mažinimo galimybe dėl atsiradusios konkurencijos. Perėjimas prie mišrios paslaugų rinkos pirmiausia reiškia socialinių paslaugų finansavimo sistemos, numatančios įvairius paslaugų finansavimo būdus, taip pat ir paslaugų pirkimą, sukūrimą.

Literatūra

1. **Bahle, Th:** The changing institutionalization of social services in England and Wales, France and Germany: is the welfare state on the retreat?, *Journal of European Social Policy*, 2003: 13, Heft 1.
2. *Bundespflegegesetz./ Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. Jahrgang, 1993.*
3. **Johns, G.** NGO Way to Go. Political Accountability of Non-Governmental. Organizations in a Democratic Society. In: *IPA backgrounder*, November 2000, Vol. 12/3.

4. Pflegesicherung Gesetz. / Übersicht über die Soziale Sicherheit. Bonn, 1996.
5. Prognos/Bank für Sozialwirtschaft. Freie Wohlfahrtspflege im zukünftigen Europa. Herausforderungen und Chancen im zukünftigen Europa. Köln. Berlin, 1991.
6. Social Care in a mixed economy. Gerald Wistow, Martin Knapp, Brian Hardy and Caroline Allen. Open university Press, Buckinham Philadelphia. 1994.
7. Socialinių paslaugų finansavimo metodika// Mokslinio tyrimo ataskaita. Socialinių tyrimų institutas, 2003.
8. Social Services in Europe. Observatory for the Development of Social Services in Europe. An Annotated Bibliography / Ed. by H. K. Anheir. Centre for Civil Society Departament of Social policy. London School of Economics, 2000.