



AR SOCIALINĖ PARAMA UŽTIKRINA SKURDŽIAI GYVENANČIŲ ASMENŲ MINIMALIUS VARTOJIMO POREIKIUS IR SKATINA ĮSITRAUKTI Į DARBO RINKĄ

2019 m. liepos 29 d.

Nr. VA-5

SANTRAUKA

Audito svarba

Pajamų nelygybei ir skurdui mažinti svarbi socialinės paramos sistema, kuria siekiama sudaryti būtinausias gyvenimo sąlygas asmenims, kurių pajamos yra nepakankamos. Lietuvos ekonomikai sparčiai augant, pajamų nelygybė ir skurdas tebėra vieni didžiausių Europos Sąjungoje. Lietuvoje 2018 m. turtingiausių 20 proc. gyventojų pajamos buvo 7,1 karto didesnės nei neturtingiausių 20 proc. gyventojų. Skurdo rizikos lygis du metus iš eilės išliko toks pats aukštas (2017 ir 2018 m. skurdo rizikos lygis siekė 22,9 proc., absoliutaus skurdo lygis 2018 m. sumažėjo 2,7 proc. p. ir pasiekė 11,1 proc.).

EBPO ir EK pažymi¹, kad pastaraisiais metais Lietuvoje imamasi tam tikrų svarbių priemonių skurdui mažinti (padidintas valstybės remiamų pajamų dydis, pradėtos mokėti universalios išmokos vaikams, patobulinti teisės aktai dėl socialinės paramos išmokų ir kt.), tačiau socialinių išmokų adekvatumas išlieka palyginti žemas, skurdžiausių namų ūkių gyvenimo lygis beveik nepagerėjo, o poveikis pajamų nelygybės mažinimui mažesnis nei ES vidurkis². Informacija apie tai, kiek Lietuvos gyventojams suteikiama lengvatų ir paslaugų, nėra renkama, todėl nėra galimybės įvertinti, kiek šios priemonės mažina skurdą.

¹ 2018-03-01 EBPO parengta Lietuvos darbo rinkos, socialinės ir migracijos politikos peržiūros ataskaita, 2019-02-27 EK parengta ataskaita Lietuvos būklei apžvelgti.

² 2019-02-27 EK parengtoje ataskaitoje Lietuvos būklei apžvelgti nurodoma, kad 2017 m. Lietuvoje dėl socialinių išmokų pajamų nelygybė sumažėjo 31,0 proc., ES vidurkis buvo 40,4 proc.

Tyrimais nustatyta³, kad dėl skurdo visuomenė patiria didelių ekonominių, sveikatos, socialinių sistemų sąnaudų: skurstantys visuomenės nariai negali visavertiškai dalyvauti visuomenės gyvenime, o jų vaikai turi mažesnes galimybes mokytis, save realizuoti.

Suprasdama socialinės paramos sistemos svarbą užtikrinant būtiną ar bent minimalius vartojimo poreikius atitinkančią skurdžiai gyvenančių asmenų apsaugą ir siekdama įvertinti socialinės paramos efektyvumą: prieinamumą, įgalinimą ir adekvatumą, aukščiausioji audito institucija atliko veiklos auditą.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar socialinės paramos skurdžiai gyvenantiems asmenims sistema suteikia galimybes patenkinti minimalius vartojimo poreikius ir ar savivaldybės panaudoja įsitraukimo į darbo rinką skatinimo priemones.

Audito metu laikėmės nuostatos, kad socialinės paramos sistema veikia efektyviai, kai yra: prieinama – asmenys gali gauti visą informaciją apie socialinę paramą, jie yra identifikuojami ir, esant poreikiui, jiems suteikiama pagalba; įgalinanti – socialinė parama skatina integruotis į visuomenę ir galinčius dirbti grįžti į darbo rinką; adekvati – užtikrina minimalų vartojimo poreikių lygį. Kad galėtų būti pritaikyta prie kintančios situacijos, sistema turi būti nuolat stebima ir vertinama.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ar sukurta sistema informatyvi ir identifikuoja skurdžiai gyvenančius asmenis, kuriems reikalinga socialinė parama (prieinamumas);
- ar identifikavus skurstančius asmenis, siūloma kompleksinė parama, ar jie skatinami įsitraukti į darbo rinką ir visuomenę (įgalinimas);
- ar suteikiama kompleksinė socialinė parama užtikrina skurdžiai gyvenančių asmenų minimalius vartojimo poreikius (adekvatumas);
- ar sukurtas mechanizmas socialinės paramos sistemai stebėti ir vertinti.

Audito subjektai – Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, kuri formuoja valstybės politiką socialinės paramos srityje, ir savivaldybės, kurios organizuoja ir teikia gyventojams socialinę paramą (audito procedūras atlikome 12-oje⁴ savivaldybių).

Informacija ir duomenys buvo renkami tokiais būdais: atliekant Atvejo tyrimą (426 socialinės pašalpos gavėjai); apklausiant visas savivaldybes, socialinius darbuotojus, gyventojus; bendraujant su mokslininkais ir nevyriausybinėmis organizacijomis; analizuojant Užimtumo tarnybos ir Statistikos departamento duomenis, tarptautinius ir šalies tyrimus bei analizes.

Audituojamasis laikotarpis – 2017–2018 m. Kai kuriais atvejais, vertindami tendencijas ir proceso pokyčius, naudojame ir ankstesnių metų duomenis.

³ Europos Parlamento Politikos departamento ataskaita „Minimalių pajamų politika ES“, 2017 (balandis), rekomendacijos šalims narėms, p. 16–27; Eurofund ataskaita „Europos gyvenimo kokybės tyrimas: gyvenimo kokybė, viešųjų paslaugų kokybė ir visuomenės kokybė“, 2016 m., p. 27–38, 78–81; 91–93.

⁴ Akmenės, Biržų, Ignalinos, Kalvarijos, Lazdijų, Pakruojo, Raseinių, Šalčininkų, Tauragės, Utenos, Vilniaus m., Vilniaus r.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (46 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Sukurta sistema neužtikrina minimalių skurdžiai gyvenančių asmenų vartojimo poreikių⁵, savivaldybės paramą teikia neatsižvelgdamos į individualius poreikius, nevertina informacijos apie visas teikiamas paslaugas ir lengvatas, todėl negali suderinti paramos formų (išmokų, lengvatų ir paslaugų) tarpusavyje ir nepanaudoja priemonių, skatinančių gyventojus įsidiarbinti. Informacija apie socialinę paramą visuomenei pateikiama sudėtingai, trūksta skurdžiai gyvenančių asmenų identifikavimo priemonių, todėl nesudaromos sąlygos parama pasinaudoti visiems, kuriems ji yra reikalinga. Be to, nėra pakankamai vertinimo rodiklių ir metodų socialinės paramos poveikiui analizuoti nacionaliniu ir savivaldybių lygiu.

1. Informavimo ir identifikavimo priemonės bei socialinės paramos teikimo procesas neužtikrina jos prieinamumo

Visuomenė turi būti aiškiai ir suprantamai informuojama apie socialinę paramą, tačiau informavimo priemonėse⁶ trūksta susistemintos, aktualios, reguliariai atnaujinamos, patogiai prieinamos informacijos apie visas socialinės paramos rūšis, jos teikimo ir gavimo sąlygas, dydžius. Taip nesudaromos sąlygos asmenims gauti informaciją, kad jie galėtų pasinaudoti savo teisėmis į socialinę paramą. Savivaldybės turėtų imtis priemonių, kad socialinę paramą gautų ir tie skurdžiai gyvenantys asmenys, kurie patys nesikreipė pagalbos. Tik mažiau nei pusė visų savivaldybių nurodė, kad tokius asmenis nustato bendradarbiaudamos su NVO, bendruomenėmis, teisėsaugos, švietimo ir sveikatos įstaigomis, tačiau iniciatyvos pavienės (1.1 poskyris, 14–19 puslapiai).

Siekiant supaprastinti paramos teikimo procesą, turėtų būti suteiktos galimybės prašymą gauti paramą pateikti ir elektroniniu būdu, tačiau ne visoms paramos rūšims tokia prieiga yra sukurta⁷. Norint ją gauti reikia pateikti pagrindžiančius dokumentus, savivaldybės vis dar neturi galimybių naudotis E. sveikatos ir Lietuvos teismų informacinėmis sistemomis. Taip sumažinamos galimybės greičiau priimti sprendimus dėl paramos teikimo (1.2 poskyris, 19–21 puslapiai).

⁵ Teikdami audito vertinimus, laikėme, kad socialinę paramą gaunantys asmenys pasinaudojo kitais būdais ir priemonėmis pajamoms gauti, tai numatyta PSPNGJ 1 str. 1 d.

⁶ Informacinėse sistemose, interneto svetainėse, lankstinukuose, spaudoje, informaciją teikiant socialiniams darbuotojams ir kt.

⁷ Daugumai socialinių paslaugų, paramai būstui įsigyti.

2. Ne visos galimybės išnaudojamos asmenų individualiems poreikiams tenkinti ir jiems integruoti į darbo rinką

Skiriant paramą nefiksuojami individualūs asmenų poreikiai, o paramos formos nederinamos tarpusavyje

Savivaldybėse teikiant paramą nėra vertinama, ar skiriamos socialinės paramos formos užtikrins minimalius vartojimo poreikius⁸, o galinčius dirbti asmenis integruos į darbo rinką. Siekiant suderinti paramos formas tarpusavyje, savivaldybės neįpareigotos sudaryti paramos planų: nė vienu vertintu atveju planas nesudarytas, individualūs poreikiai nefiksuoti. Orientuojamasi į piniginę paramą: vertintais atvejais išmokėtos priklausančios išmokos ar kompensacijos, bet lengvatų ir paslaugų⁹ teikta nedaug (po 2,3 proc. vertintų atvejų). Visa informacija apie paramos gavėją savivaldybėse fiksuojama ne vienoje informacinėje sistemoje, skirtingų sistemų duomenys nėra sujungiami, o visa informacija kaupiama popierinėse bylose pagal skirtingas paramos rūšis. Todėl savivaldybėms sudėtingiau priimti sprendimus dėl socialinės paramos, nesudaromos sąlygos suderinti paramos formas tarpusavyje ir priimti reikiamus sprendimus (2.1 poskyris, 22–26 puslapiai).

Savivaldybėse neskiriama pakankamai dėmesio socialinėms paslaugoms teikti

Kad parama skatintų asmenis integruotis į visuomenę ir galinčius dirbti grąžintų į darbo rinką, būtinos socialinės paslaugos, bet savivaldybės neužtikrina, kad būtų išsiaiškinta, kokie yra tikrieji gyventojų paslaugų poreikiai: sudarydamos socialinių paslaugų planus, 50 savivaldybių neapklausė gyventojų, 45 – NVO ir seniūnijų, 45 savivaldybės rėmėsi praėjusių metų duomenimis. Savivaldybės neteikia informacijos apie socialines paslaugas informacinėje sistemoje: nė viena nepateikė duomenų apie visas 30 paslaugų rūšių, 22 teikė ne daugiau kaip apie 5 paslaugų rūšis. Todėl savivaldybėms ir ministerijai trūksta informacijos apie tai, kokias paslaugas reikėtų plėtoti siekiant patenkinti minimalius gyventojų vartojimo poreikius (2.2 poskyris, 26–28 puslapiai).

Savivaldybėse nepanaudojami turimi instrumentai, kurie skatintų asmenis dirbti

Didelė dalis socialinės pašalpos gavėjų tampa priklausomi nuo socialinės paramos sistemos: 2018 m. 46 proc. jų socialinę pašalpą be pertraukos gavo ilgiau nei metus; ilgiau nei 5 metus su pertraukomis pašalpą gavo 36 proc. gavėjų. Savivaldybės turėjo galimybes mokėti papildomą pašalpą¹⁰ asmenims įsidarbinus ir taip skatinti juos įsitraukti į darbo rinką, tačiau šia galimybe pasinaudota nedaug: 2018 m. tik apie 18 proc. asmenų ją gavo. Pagrindinės priežastys – visuomenės informavimo trūkumas ir ribojančios įstatymo sąlygos, kurias turi atitikti įsidarbinęs pašalpos gavėjas. Įgyvendindamos užimtumo didinimo programas savivaldybės gali teikti įvairias socialines įtraukties ir įsitvirtinimo darbo rinkoje paslaugas, bet apsiriboja laikinu įdarbinimu: 2018 m. 17 proc. bedarbių,

⁸ Išmokyti, kompensacijų, paslaugų ir lengvatų derinys atitiks nustatytą minimalių vartojimo poreikių dydį.

⁹ Socialinių įgūdžių ugdymo, pagalbos adaptuojantis darbo vietoje, motyvavimo, mobilumo

¹⁰ Socialinės pašalpos gavėjui įsidarbinus, jeigu jis atitinka įstatyme nustatytas sąlygas, turi būti papildomai mokama 50 proc. dydžio socialinė pašalpa, tokiu būdu motyvuojant asmenį dirbti.

baigusių programą, įsidarbino, o po 3 mėn. iš jų darbo rinkoje liko 6 proc. (13-oje savivaldybių – nė vieno) (2.3 poskyris, 28–33 puslapiai).

3. Socialinė parama neužtikrina minimalių vartojimo poreikių

Socialine parama siekiama užtikrinti minimalius gyventojų vartojimo poreikius, bet, suskaičiavus¹¹ visą teiktą paramą¹² iš socialinės pašalpos gavėjų sąrašo atsirinktiems asmenims ir palyginus su minimalių vartojimo poreikių dydžiu¹³, 2018 m. I pusmetį 86 proc. asmenų / šeimų (namų ūkių) nebuvo užtikrinti minimalūs poreikiai, o 2017 m. II pusmetį – 87 proc. Pažymime, kad savivaldybės socialinių paslaugų ir lengvatų vertes apskaičiavo ir pateikė audito tikslais, tačiau skiriant paramą jų nevertina. 2017 m. vienam asmeniui teko vidutiniškai nuo 125 iki 230 Eur, 2018 m. – nuo 130 iki 270 Eur, priklausomai nuo namų ūkio tipo. Vertintais atvejais mažiausiai buvo užtikrinti vienišų asmenų minimalūs poreikiai: 2017 m. ir 2018 m. atitinkamai 4 ir 3 proc. gavėjų; labiausiai – tris ir daugiau vaikų auginančioms šeimoms: 2017 m. – 41 proc., 2018 m. – 56 proc. Taip nesudarytos sąlygos patenkinti būtiniausius asmenų poreikius (3 skyrius, 34–37 puslapiai).

Savivaldybės, būdamos atsakingos už socialinės paramos teikimą, nepanaudoja apie pusės jų biudžetams įstatymu skirtų lėšų piniginei socialinei pašalpai teikti (2018 m. skirta 223 mln. Eur, panaudota ~106 mln. Eur), nors poreikis kitoms socialinės paramos priemonėms (pvz.: paslaugoms, kitoms piniginėms išmokoms) išlieka nepatenkintas. 2018 m. visoms joms įstatymu skirtos lėšos piniginei socialinei pašalpai teikti sudarė 57 proc. jų socialinės apsaugos biudžetų. Savivaldybių biudžetuose lėšų dydis, skiriamas socialinei apsaugai, sumažėjo nuo 20 proc. 2012 m. iki 12,95 proc. 2018 m. Bendras savivaldybių biudžetų lėšų padidėjimas buvo skirtas švietimo, ekonomikos, sveikatos apsaugos, poilsio, kultūros išlaidoms didinti (3 skyrius, 37–38 puslapiai).

4. Socialinės paramos vertinimo sistema neatskleidžia jos efektyvumo valstybės ir savivaldybių lygiu

Nėra nuspręsta, kokius rodiklius reikėtų stebėti ir kokias analizes atlikti socialinės paramos efektyvumui ir poveikiui matuoti. Savivaldybėse nėra nustatyta siektinų ar rekomenduojamų rodiklių, pagal kuriuos būtų stebimas socialinės paramos priemonių veiksmingumas. Nestebimas ir nevertinamas skurdo rodiklis savivaldybių lygmeniu, strateginiuose dokumentuose numatyti rodikliai neparodo vykdomų priemonių poveikio arba jų iš viso nėra (4 skyrius, 39–41 puslapiai).

Pokyčiai audito metu

Šiuo metu ministerija įgyvendina tris projektus, kuriais siekiama:

¹¹ Atvejo tyrimas, 426 atvejai 12-oje savivaldybių.

¹² Piniginę paramą, paslaugas, lengvatas ir asmenų turėtas pajamas.

¹³ 2018 m. – 245 Eur.

- suteikti galimybes savivaldybėms greičiau priimti sprendimus dėl socialinės paramos ir suderinti paramos formas tarpusavyje (projektai „Socialinės paramos šeimai informacinės sistemos elektroninių paslaugų plėtra“; „Socialinės paramos prieinamumo didinimas“);
- teikti užimtumo skatinimo ir motyvavimo paslaugas, padėsiančias įsitraukti į darbo rinką (bandomasis projektas šešiose savivaldybėse);
- parengti analizės ir prognozavimo bei organizacinį veiklos modelį, leisiantį stebėti ir vertinti socialinės paramos sistemos veiksmingumą (projektas „Paramos politikos pokyčių prognozavimo, sprendimų priėmimo, derinimo ir veiksmingos stebėsenos sistemos sukūrimas“).

Rekomendacijos

Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai

1. Siekiant, kad socialinė parama užtikrintų jos gavėjų minimalius vartojimo ir individualius poreikius ir skatintų integraciją į darbo rinką, savivaldybėse būtina taikyti socialinės paramos kompleksinio teikimo modelį. Tam reikalinga sukurti priemonės, kurias pritaikius savivaldybės turėtų galimybę nustatyti, planuoti ir stebėti asmeniui ar šeimai skirtos socialinės paramos veiksmingumą (2-asis ir 3-iasis audito rezultatai).
2. Siekiant didinti socialinės paramos prieinamumą, kad informacija visuomenei būtų pateikiama aiškiai ir suprantamai, parama būtų teikiama patogiau ir pasiektų visus asmenis, kuriems ji reikalinga:
 - 2.1. pateikti informavimo priemonėse susistemintą informaciją apie visas paramos rūšis pagal gyvenimo atvejus (1-asis audito rezultatas);
 - 2.2. tobulinti informacines sistemas, kad būtų užtikrintos prašymų pateikimo, asmens bylos formavimo ir prieigų prie trūkstamų registru ar informacinių sistemų galimybės (1-asis audito rezultatas).
3. Siekiant užtikrinti, kad galintys dirbti asmenys galėtų lengviau integruotis į darbo rinką, ir remti negalinčių dirbti socialinį aktyvumą:
 - 3.1. tikslinti socialinių paslaugų planų sudarymo metodiką: numatyti detalų paslaugų poreikio nustatymo procesą (2-asis audito rezultatas);
 - 3.2. parengti teisės aktų pakeitimus įvertinus papildomos socialinės pašalpos įsidarbinus skyrimo sąlygas ir taikymo praktiką (2-asis audito rezultatas);
4. Siekiant vykdyti įrodymais grįstą politiką, priimti pagrįstus sprendimus ir analizuoti vykdomų priemonių ir investicijų poveikį visuomenės socialinei gerovei:
 - 4.1. tobulinti valstybės socialinės paramos efektyvumo ir poveikio stebėsenos sistemą (4-asis audito rezultatas);
 - 4.2. sukurti savivaldybių socialinės paramos rezultatyvumo matavimo sistemą (4-asis audito rezultatas).

Savivaldybėms

Socialinės paramos srityje savivaldybės vykdo savarankiškas funkcijas ir joms yra suteikti platūs įgaliojimai. Savivaldybės, vykdydamos apibrėžtą politiką, privalo užtikrinti, kad socialinė parama pasiektų visus, kuriems ji reikalinga, užtikrintų minimalius asmens vartojimo poreikius, o galintys dirbti asmenys būtų integruoti į darbo rinką.

Ministerijai įgyvendinant valstybinio audito rekomendacijas, savivaldybės turėtų prisidėti tobulinant visuomenės informavimo ir skurdžiai gyvenančių asmenų identifikavimo procesus, teikti socialines paslaugas, tinkamai įvertinusios gyventojų poreikius, aktyviau naudotis teisėmis papildomai remti asmenis ir vertinti išteklių panaudojimo poveikį socialiniams rodikliams. Siekdami didesnio audito poveikio, rezultatus pateikėme savivaldybių administracijoms ir savivaldybių kontrolės ir audito tarnyboms.

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (42 psl.).