

NACIONALINĖS  
PLĖTROS INSTITUTAS



NATIONAL DEVELOPMENT  
INSTITUTE

# NEVYRIAUSYBINIŲ ORGANIZACIJŲ DALYVAVIMAS TEIKIANT VIEŠĄSIAS PASLAUGAS

Administracinės ir teisinės aplinkos analizė

Vilnius, 2005

**Rengėjai:**

Mindaugas Kiznis, Saulė Dagilytė, Raimundas Mickūnas, Jūratė Balčiūnaitė, Jurgita Šilinskaitė.

© Nacionalinės plėtros institutas, 2005

Analizė parengta Atviros Lietuvos fondo administruojamos Baltijos – Amerikos partnerystės programos lėšomis, kurią finansuoja JAV Tarptautinės plėtros agentūra ir Atviros visuomenės institutas

# TURINYS

|   |    |
|---|----|
| <b>Įvadas</b>   | 3  |
| <b>Vartojamos sąvokos</b>   | 5  |
| <b>Viešųjų paslaugų pirkimo iš nevyriausybinių organizacijų teisinės prielaidos</b> | 6  |
| <b>Viešųjų paslaugų pirkimo bei teikimo Lietuvoje problematika</b>                  | 9  |
| <b>Europos sąjungos patirtis perkant viešąsias paslaugas</b>                        | 14 |
| <b>Paslaugų pirkimo užtikrinimo prielaidos:</b>                                     | 15 |
| Konkurencinės rinkos plėtojimas   | 15 |
| Valstybės indėlis plėtojant konkurencinę rinką                                      | 17 |
| Savivaldybių indėlis plėtojant konkurencinę rinką                                   | 18 |
| Prielaidos NVO įsilieti į konkurencinę rinką  | 19 |
| <b>Išvados ir rekomendacijos</b>  | 22 |
| Rekomenduojamas viešųjų paslaugų teikimo decentralizavimo modelis                   | 24 |
| <b>Summary</b>  | 28 |

## ĮVADAS

Šioje ataskaitoje yra analizuojami nevyriausybinių organizacijų (NVO) dalyvavimo viešuosiuose pirkimuose klausimai. Pateiktas dabartiniu metu funkcionuojančios valstybinių bei vietos savivaldos institucijų konkursų sistemos įvertinimas ir aptartos galimybės NVO dalyvauti rengiamuose konkursuose.

Ataskaitoje aprašyto tyrimo tikslas – įvertinti NVO galimybes dalyvauti viešuose pirkimuose socialinėms ir kitoms paslaugoms teikti bei pasiūlyti efektyvesnę NVO dalyvavimo viešųjų paslaugų teikime sistemos modelį.

NVO galimybės dalyvauti viešuosiuose pirkimuose klausimas visų pirma aktualus dėl to, kad vienas iš viešojo sektoriaus veiklos efektyvumo didinimo prielaidų yra prisiėmimas koordinuoti paslaugų teikimą piliečiams perleidžiant patį paslaugų teikimą nevyriausybinėms ar privačioms struktūroms.

Kiekvieną visuomenę sudaro trys sektoriai: valdžios, verslo ir nevyriausybiniis. Valdžia – tai institucijos, kurios įgyvendina valstybinę valdžią vykdydamos įstatymus ir kitus teisės aktus. Apskritai valstybės valdžia apima įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę. Verslas – tai privačios nuosavybės pagrindu vykdoma gamybinė ar paslaugų teikimo veikla, kuria siekiama pelno. Nevyriausybiniis sektorius – nevaldžios įkurtos, ne pelno siekiančios organizacijos, tarnaujančios visuomenės labui. Visų šių sektorių veiklą, didesnę ar mažesnę jų įtaką galima pastebėti kiekvienoje viešojo gyvenimo srityje. Veiklos sritimis ir įtakos sferomis šie sektoriai yra pasiskirstę ir socialinių paslaugų organizavimo bei teikimo sistemoje.

Paslaugų pirkimas yra keleto pakopų paslaugų teikėjo ir savivaldybės, kaip paslaugų organizatoriaus, sąveikos procesas, kurio pagalba yra perkamos specialiai vartotojo poreikiams pritaikytos paslaugos. Paslaugų pirkimas yra esminis paslaugų mišrios ekonomikos elementas.

LR Viešųjų pirkimų įstatymo 2 str. 1 dalyje yra įtvirtinta nuostata, kad *pirkimų tikslas – vadovaujantis nustatytais pirkimų principais sudaryti pirkimo sutartį, leidžiančią racionaliai naudojant tam skirtas lėšas įsigyti perkančiajai organizacijai reikalingą prekių, paslaugų ar darbų.*

Kadangi nevyriausybiniis organizacijos daugiausia dalyvauja socialinės srities viešuosiuose pirkimuose, tikslinga yra nagrinėti šioje srityje vykstančių procesų tendencijas.

Ypač svarbu tobulinti kontrolės ir kokybės užtikrinimo mechanizmus, kad būtų sumažinta piktnaudžiavimo rizika.

## VARTOJAMOS SĄVOKOS

Aiškumo dėlei svarbu aptarti šiame darbe vartojamas sąvoka ir jų reikšmę.

### **Nevyriausybines organizacijos (NVO)**

Vienas dažniausia pasitaikysiančių terminų bus terminas “nevyriausybines organizacijos”. Šis žodžių junginys, nors yra dažnai vartojamas visuomenėje, nėra įstatymiškai ar kitaip teisiškai įtvirtintas. Dėl to kyla tiek teorinių tiek praktinių klausimų, kas vis tik gali būti laikoma nevyriausybines organizacijomis.

Teorijoje yra išsiskiriančių nuomonių dėl to, kiek platų organizacijų ratą galima priskirti nevyriausybines organizacijoms. Diskusijų nekelia tai, kad pagal Lietuvos įstatymus asociacijos ir labdaros ir paramos fondai yra nevyriausybines organizacijos. Kita dažnai pasitaikanti teisinė forma - viešosios įstaigos gali kelti problemų, nes šalia nevyriausybinių organizacijų požymius atitinkančių viešųjų įstaigų, Lietuvoje gausu „pusiau valstybinių“ institucijų ar įmonių kurių teisinė forma – viešoji įstaiga. Ši problema Lietuvoje nėra išspėsta nei teisiškai, nei teorijoje, todėl visas viešąsias įstaigas, veikiančias pagal LR Viešųjų įstaigų įstatymą, šioje analizėje laikysime nevyriausybines organizacijomis.

Vis dar nėra sutariama ar politinės partijos ir religinės bendruomenės bei bendrijos laikomos nevyriausybines organizacijomis. Tiek vienas tiek kitas organizacijų tipas pasižymi didele specifika veikimo principuose bei tiksluose palyginti su kitomis nevyriausybines organizacijomis, todėl šioje analizėje šios organizacijos nebus laikomos nevyriausybines organizacijomis.

Apibendrinant – nevyriausybines organizacijomis šiame darbe laikysime tris teises formas – asociacijas, labdaros ir paramos fondus ir viešąsias įstaigas.

Kalbant apie nevyriausybines organizacijas reikia paminėti labai dažnai vartojamas giminingas sąvokas – nevalstybines organizacijos, nepelno organizacijos, pelno nesiekiančios organizacijos, nevyriausybines institucijos. Nors teorija išryškina šiek tiek skirtingus šių sąvokų aspektus, tačiau kadangi šie aspektai neliečia nevyriausybinių organizacijų viešųjų paslaugų teikimo, šiame darbe šios sąvokos bus laikomos nevyriausybinių organizacijų sinonimais.

Reikia paminėti ir tai, kad prie nevyriausybinių organizacijų nėra priskiriamos visuomeninės organizacijos. Taip yra todėl, kad 2004 vasario mėnesį įsigaliojus LR Asociacijų įstatymo pakeitimui, Visuomeninių organizacijų įstatymas nustojo galios. Visos organizacijos iki tol

veikusios pagal LR Visuomeninių organizacijų įstatymą, nuo 2004 vasario mėnesio veikia pagal Asociacijų įstatymą. Tačiau naujasis įstatymas neįpareigojo šias organizacijos pakeisti savo pavadinimus, todėl vis dar vartojama sąvoka „visuomeninė organizacija“ reiškia, kad teisinė organizacijos forma yra asociacija ir ji laikoma nevyriausybine organizacija. Tas pats taikoma ir „susivienijimams“, „konfederacijoms“, „sąjungoms“, „draugijoms“ ir kt., jeigu šios organizacijos yra teisiškai įregistruotos kaip asociacijos.

### **Viešosios paslaugos**

Viešosiomis paslaugomis šiame darbe laikomos tam tikros teritorijos ar valstybės gyventojams ar jų grupėms skirtos paslaugos, kurių teikimą ir kokybę užtikrina valstybės ir/ar savivaldybių institucijos. Šiame darbe kalbant apie NVO dalyvavimą teikiant viešąsias paslaugas dažniausia kalbama apie socialines, kultūros, ugdymo ir kt. paslaugas.

### **Viešųjų paslaugų pirkimas**

Šioje analizėje sąvoka „viešųjų paslaugų pirkimas“ vartojama plačiąja prasme neapsiribojant pirkimo-pardavimo sutartimi, kurios objektas būtų viešosios paslaugos.

Viešųjų paslaugų pirkimas yra keleto pakopų paslaugų teikėjo ir valstybės/savivaldybės, kaip paslaugų organizatoriaus, sąveikos procesas, kurio pagalba yra užtikrinamas specialiai vartotojo poreikiams pritaikytos paslaugos teikimas. Ši sąvoka apima tiek pirkimo-pardavimo sutarčių, kitų civilinių sutarčių pagrindu finansuojamą paslaugų tiekimą, tiek atskirų įstaigų ar organizacijų finansavimą, siekiant užtikrinti viešosios paslaugos teikimą gyventojams.

## **VIEŠŪJŲ PASLAUGŲ PIRKIMO IŠ NEVYRIAUSYBINIŲ ORGANIZACIJŲ TEISINĖS PRIELAIDOS**

Esamas teisinis reglamentavimas Lietuvoje numato tris būdus valstybės ir savivaldybės institucijoms pirkti viešąsias paslaugas/finansuoti nevyriausybinės organizacijas. Tai:

- valstybės/savivaldybės tikslinės programos;
- viešieji pirkimai;
- koncesijos.

Kalbant apie viešųjų paslaugų pirkimą iš NVO pirmiausia reikia pastebėti, kad sąvokos pirkti viešąsias paslaugas iš NVO ir finansuoti nevyriausybinės organizacijas dažnai vartojamos kaip sinonimai, nors turi labai skirtingą prasmę.

Nevyriausybinių organizacijų finansavimas laikomas valstybės parama, pagalba NVO sektoriui. Valstybė/savivaldybės suvokdamos NVO sektoriaus svarbą siekia jį palaikyti ir sudaryti sąlygas jam plėtotis, tai išreikšdama parama organizacijų veiklai ir atskiriems projektams. Ši parama yra skirta iš dalies finansuoti pilietinį judėjimą, visuomeninius tikslus, kurių siekia nevyriausybines organizacijas.

Tuo tarpu viešųjų paslaugų pirkimas, tame tarpe ir iš NVO, yra valstybės/savivaldybių funkcijų ir uždavinių įgyvendinimas pasirenkant geriausią įstaigą/organizaciją/instituciją, kuri tas paslaugas gali teikti efektyviausiai. Pirkdama tam tikras paslaugas iš organizacijos valstybė/savivaldybė kaip ir paramos atveju skiria lėšas organizacijai, tačiau šios lėšos yra kaina už perkamą paslaugą, o ne parama. Būtent šiuo – viešųjų paslaugų pirkimo – aspektu šioje analizėje pateikiamos rekomendacijos, kodėl ir kaip valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos gali tam tikrų uždavinių įgyvendinimą pavesti nevyriausybiniams organizacijoms.

Kalbant apie nevyriausybinių organizacijų dalyvavimą viešųjų paslaugų teikime reikia paminėti 1992 m. balandžio 2 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimą Nr. 226 “Dėl nevyriausybinių institucijų, dalyvaujančių įgyvendinant Lietuvos Respublikos Vyriausybės socialinės reformos programą, skatinimo”. Šiuo nutarimu buvo siekiama paskatinti tiek besikuriančio NVO sektoriaus rėmimą, tiek aktyvesnį nevyriausybinių organizacijų teikiamų paslaugų pirkimą. Šiuo metu rengiamas Socialinių paslaugų įstatymo projektas taip pat numato, kad prioritetą perkant socialines paslaugas turi būti visų pirma iš nevyriausybinių sektoriaus. Taigi galima išvelgti gan aiškius žingsnius, kuriais bandoma įtvirtinti NVO kaip aktyvias ir pilnateises valstybės/savivaldybių partneres tiek formuojant visuomenės vertybes, tiek ir teikiant būtinas socialines, kultūrinės, švietimo ir kt. paslaugas.

Dažniausia sutinkama viešųjų paslaugų pirkimo iš NVO forma yra valstybinių/savivaldybinių programų tvirtinimas. Vyriausybė bei savivaldybių vykdomosios institucijos rengia ir tvirtina tikslines programas, kurių pagalba lėšos gali būti skirtos NVO įgyvendinti tam tikrus projektus. Būtent tokiu būdu finansuojant NVO yra gajus įsitikinimas, kad tuo valstybė/savivaldybės neperka paslaugas iš NVO, o remia/finansuoja tokių organizacijų veiklą ar jos dalį. Tačiau toks įsitikinimas yra ydingas tiek tolimesniam nevyriausybinių organizacijų veiklos plėtojimui, tiek valstybės institucijų bendradarbiavimui su jomis. Svarbu suvokti, kad NVO

yra ne tik naudos gavėjas, o valstybės/savivaldybių partneris, potencialus pagalbininkas įgyvendinant jų uždavinius.

Programų tvirtinimas yra tinkamas būdas tais atvejais, kai numatomas aiškus ir ilgalaikis valstybės/savivaldybės lėšų investavimas tam tikroje socialinėje, kultūrinėje, švietimo ar kitoje srityje, t.y. susiformavęs paslaugų, kurias gali ir turi užtikrinti valstybė/savivaldybės poreikis. Tokiu būdu iš anksto planuojant, kad reikiamas paslaugas galės teikti pakankamai platus organizacijų ratas, programose numatomos lėšos, reikalavimai ir tvarka, kuria nevyriausybinėms organizacijoms bus skiriamos lėšos paslaugų teikimui.

Šio būdo teigiamas aspektas yra tas, kad patvirtinus programą, programos laikotarpiui numatomi ir užtikrinami finansiniai ištekliai reikiamų paslaugų pirkimui. Tuo pačiu tampa aiškus paslaugų poreikis, numatomos procedūros lėšų paskirstymui.

Programų tvirtinimas, kaip paslaugų pirkimo būdas, turi eilę neigiamų aspektų. Didžiausias iš jų – tai, jog programos rengimas, lėšų planavimas ir tvirtinimas trunka labai ilgai. Be to, įgyvendinant programą sunkiau reaguoti į poreikio ir pasiūlos pokyčius, besikeičiančias aplinkybes. Kartu reikia pastebėti, kad toks teikiamų paslaugų finansavimo būdas neleidžia finansavimą teikiančioms institucijoms efektyviai kontroliuoti teikiamų paslaugų kokybę.

Kitas pakankamai lankstus būdas pirkti paslaugas iš nevyriausybinių organizacijų yra viešieji pirkimai. Viešųjų pirkimų keliu galima pirkti paslaugas iš įvairių tipų organizacijų ir įmonių, tame tarpe ir NVO. Viešieji pirkimai gali būti rengiami kur kas greičiau nei tvirtinamos programos, jie nereikalauja tokio išsamaus ir detalaus planavimo iš anksto. Iš kitos pusės, viešųjų pirkimų procedūros yra dažnai labai painios, reikalaujančios nemažai specifinių žinių. Tuo pačiu jos nėra tiek palankios ilgalaikiam lėšų planavimui ir pastoviam tam tikros paslaugų srities finansavimo užtikrinimui.

Trečias būdas pirkti viešąsias paslaugas iš nevyriausybinių organizacijų yra koncesijos. Nors koncesijos Lietuvoje nėra labai paplitusios, tokio tipo paslaugų pirkimas neabejotinai turi ateitį. Koncesijos būdu valstybės/savivaldybės institucijos neperka paslaugas tiesiogiai iš jų galinčių teikti subjektų, o perleidžia teisę įgyvendinti tam tikras funkcijas ar atlikti tam tikrus uždavinius, kurių įgyvendinimas yra pelningas. T.y. viešųjų pirkimų atveju nevyriausybines organizacijas parduoda paslaugą, o už ją moka valstybės ar savivaldybės institucija, tuo tarpu koncesijos atveju valstybės ar savivaldybės institucija perleidžia nevyriausybiniams organizacijoms ar kitiems privatiems subjektams teisę teikti tam tikras paslaugas, už kurias jau moka arba patys naudos gavėjai, arba kiti subjektai.



## VIEŠŪJŲ PASLAUGŲ PIRKIMO BEI TEIKIMO LIETUVOJE PROBLEMATIKA

Jau minėti trys pagrindiniai LR teisės aktuose nustatyti būdai, kaip valstybės/savivaldybės institucijos perka viešąsias paslaugas iš nevyriausybinių organizacijų. Tačiau esama ir kitų būdų užtikrinti viešųjų paslaugų teikimą gyventojams. Šioje dalyje bus apžvelgiama susiklosčiusi viešųjų paslaugų pirkimo praktika ir jos teigiami bei neigiami aspektai. Kadangi socialinės paslaugos tarp viešųjų paslaugų užima gana didelę dalį ir turi tam tikros specifikos, bus išskiriami atskiri būdai, kaip finansuojamos socialinės paslaugos.

Valstybės biudžeto lėšos viešųjų paslaugų finansavimui panaudojamos dviem pagrindiniais būdais:

- per valstybinių programų finansavimą (Invalidų reikalų tarybos kasmetinė Invalidų socialinės integracijos programa, programos skirtos narkomanų reabilitacijai, probleminių vaikų vasaros poilsio organizavimui, dienos centrų vaikams steigimo valstybinė programa ir kt.);
- per valstybinių (valstybinių ar apskričių) socialinių paslaugų įstaigų išlaikymą.

Tuo tarpu savivaldybės, kurios turi užtikrinti plačiausią viešųjų paslaugų ratą taiko gana įvairių būdų šių paslaugų pirkimui. Detalizuojant viešųjų paslaugų finansavimą savivaldybėse galime išskirti tokius viešųjų paslaugų finansavimo būdus:

- finansuojant, pilnumoj ar dalinai, viešąsias paslaugas teikiančias įstaigas. Iš visų galima išskirti tokius įstaigų tipus:
  1. savivaldybės biudžetinės socialinių paslaugų įstaigos;
  2. savivaldybės viešosios socialinių paslaugų įstaigos;
  3. bendros savivaldybės ir NVO, kito steigėjo viešosios socialinių paslaugų įstaigos;
- tikslinių programų lėšomis finansuoja NVO teikiamas viešąsias paslaugas;
- perkant paslaugas iš NVO, privačių subjektų per viešuosius pirkimus;
- perkant kitoje savivaldybėje teikiamas (gaunamas) paslaugas pagal tiesiogines savivaldybių sutartis.

Kaip matome, Lietuvoje kol kas dominuoja biudžetinių ar viešųjų, kurių steigėjas yra valstybės/savivaldybės institucijos, socialinių paslaugų įstaigų finansavimas. Didžioji dalis socialinėms paslaugoms skirtų išteklių savivaldybių lygmenyje taip pat cirkuliuoja vykdant savivaldybės biudžetinių įstaigų finansavimą. Nors kita vertus, jau eilę metų daugelis savivaldybių savo praktikoje taiko NVO, teikiančių socialines paslaugas programų finansavimą bei bando taikyti paslaugų pirkimą.

Kita vertus, viešųjų paslaugų pirkimą, kaip paslaugų finansavimo metodą, dar galime vadinti tik pirkimo užuomazgomis, kadangi viešieji pirkimai, kaip pagrindinė viešųjų paslaugų pirkimo forma iš esmės praktikuojama tik kelėtoje šalies savivaldybių (Vilniaus, Klaipėdos).

Remiantis susiformavusia praktika, iš valstybės biudžeto viešosios paslaugos finansuojamos arba tiesiogiai (pvz., Tremtinių namai), arba dažniausiai per įvairias valstybines tikslines programas. Be to, iš valstybės biudžeto finansuojamos apskričių globos įstaigos.

Savivaldybės didžiąją lėšų dalį skiria arba tiesiogiai savo socialinių paslaugų sferos plėtojimui savivaldybėje, arba ko-finansuoja valstybinių socialinių paslaugų programų vykdymą (per savo institucijas ar NVO įstaigas). Kitais atvejais remia ar perka paslaugas iš NVO arba privačių paslaugų teikėjų.

Ypatingai didelis ir iš esmės pagrindinis yra savivaldybių indėlis finansuojant nestacionarias socialines paslaugas. Šios paslaugos tiesiogiai nėra finansuojamos iš valstybės biudžeto, išskyrus tam tikrą pagalbą savivaldybėms per valstybines programas (pvz., NVO dienos centrų programa ar Invalidų integracijos programos dalis, skirta paslaugų plėtrai).

Galima įvardinti tokius viešųjų paslaugų pirkimo iš nevyriausybinių organizacijų motyvus:

1. **Mažesnė paslaugos kaina.** Nevyriausybinių organizacijų, dar kitaip vadinamos ne pelno organizacijomis, nėra orientuotos į pelno siekimą, todėl jų teikiamų paslaugų kaina dažniausia yra mažesnė už atitinkamų paslaugų, kurias teikia pelno įmonės ar netgi biudžetinės įstaigos ar institucijos, kainas. Be to, viešųjų paslaugų pirkimas iš NVO nereikalauja pilno tokias paslaugas teikiančios organizacijos administracinės struktūros išlaikymo, kaip yra tuo atveju, kai paslaugas teikia biudžetinės, ar kitos savivaldos institucijų valdomos įstaigos. Nors perkant viešąsias paslaugas iš NVO dalis kaštų turi būti skirta finansuoti personalo išlaikymui bei paslaugų teikimo

administravimui, šie kaštai yra kur kas mažesni už tuos, kurių reikia visos įstaigos išlaikymui.

2. **Paslaugų įvairovė ir kokybė.** Sąlygų nevyriausybinėms organizacijoms dalyvauti teikiant viešąsias paslaugas buvimas liberalizuoja paslaugų teikimo rinką, kurioje atsiradusi konkurencija ne tik mažina paslaugų kainas, bet ir užtikrina teikiamų paslaugų įvairovę bei kokybę.
3. **NVO – priimtinesnis paslaugos teikėjas gyventojams.** Nevyriausybines organizacijas yra kiekvienos valstybės demokratiškumo rodiklis ir itin svarbus vystant pilietinę visuomenę. Dėl savo veiklos ir tikslų specifikos, nevyriausybines organizacijas daugelyje Europos valstybių pasirodė beesančios paslaugas gaunantiems gyventojams priimtinesniu teikėju nei atitinkamos pelno ar viešojo sektoriaus įmonės.
4. **Mažėja poreikis labdariniam rėmimui.** Jau minėta, kad valstybė ir savivaldybės dažnai remia NVO vykdomą pilietinę visuomeninę veiklą. Nevyriausybines organizacijoms užtikrinus galimybę „užsidirbti“ dalyvaujant viešųjų paslaugų teikime, sumažėja poreikis jas tiesiog remti.
5. **Skatina NVO sektoriaus plėtrą ir partnerystę tarp NVO ir valstybinių/savivaldos institucijų.** Nevyriausybinių organizacijų dalyvavimui teikiant viešąsias paslaugas yra būtina ne tik aukšta šių organizacijų veiklos kokybė, bet ir glaudus bendradarbiavimas tarp paslaugos organizatoriaus – valstybės/savivaldos institucijų.

Dabartinė situacija socialinių paslaugų sferoje šalyje rodo, kad didėja atotrūkis tarp poreikio socialinėms paslaugoms augimo ir valstybės galimybių didinti jų finansavimą. Socialinių paslaugų finansavimo sistemoje dominuoja biudžetinis įstaigų finansavimas. Tai lemia susiklosčiusi praktika, kada valstybės politika plėtojant socialinių paslaugų sistemą numatė prioritetus kurti biudžetines įstaigas. Dominuoja požiūris, kad NVO nėra pajėgūs ir kvalifikuoti paslaugų teikėjai, o privati socialinių paslaugų rinka nesikuria dėl labai mažos potencialių klientų mokybos paklausos ir socialinės politikos siekio sukurti vienodas sąlygas visiems paslaugų teikėjams lygiomis sąlygomis dalyvauti paslaugų teikimo rinkoje nebuvimo. Todėl kiti paslaugų finansavimo būdai, (pvz. NVO programų finansavimas – paslaugų pirkimas) sudaro nedidelę dalį dabartinėje socialinių paslaugų rinkoje.

NVO programų finansavimas iš valstybės biudžeto lėšų (SADM, VJRT) vykdomas pagal gana bendrus finansavimo apimties skaičiavimus, nedetalizuojant ir neskaiciuojant paslaugų įkainio ir klientų poreikių, bet pateikiant bendrą veiklos aprašymą ir apytikres išlaidas, reikalingas tas veiklas įgyvendinti. Paprastai leidžiama 10-20% programai skirtų lėšų skirti vadinamam programos administravimui, kas faktiškai reiškia NVO funkcionavimo veiklos parėmimą, o ne išlaidas paslaugų teikimui administruoti.

Pagrindžiant galimybes taikyti paslaugų pirkimą, kaip paslaugų finansavimo būdą, pabrėžiama eilė aspektų, kurie būtini tokiam pasikeitimui. Pirmiausia – paslaugų teikėjų bent minimalus pasirinkimas. Daugumoje mažų savivaldybių šio pasirinkimo nėra (esančios NVO yra nepajėgios dalyvauti paslaugų rinkoje). Kita vertus, neigiamas ir labai kritinis požiūris į NVO teikiamas paslaugas ne skatina, bet žlugdo NVO paslaugų pasiūlos atsiradimą. Bendradarbiavimas su savivaldybe teikiant paslaugas yra nežymus ir neišvystytas.

Savivaldybėse taikomas NVO programų finansavimas paprastai turi tikslą paremti NVO institucijų funkcionavimą arba remti tik tam tikrą specifinę jų veiklą, kaip šiuo atveju NVO socialinių paslaugų teikimą. Viena iš pagrindinių problemų finansuojant NVO programas yra tai, kad būtina atskirti NVO rėmimą ir jų teikiamų paslaugų finansavimą. Dabartiniu metu tai sunku padaryti praktiškai, nes NVO teikia paslaugas įvairių savo parengtų programų pagrindu, t.y. gauna finansavimą iš savivaldybės programai ir neturi įsteigusi socialinių paslaugų įstaigos. Tokiu atveju sunku atskirti ir kontroliuoti, kurios lėšos skiriamos tiesiogiai paslaugoms teikti, o kurios užtikrinti NVO funkcionavimą ar plėtoti jos veiklą. Kita vertus, jeigu mes reglamentuosime, kad socialinių paslaugų teikimui būtinas socialinių paslaugų įstaigos kūrimas, mes labai suvaržysime NVO iniciatyvas teikti paslaugas, ribosime paslaugų teikimo įvairovę.

Socialinių paslaugų finansų statistika, deja, taip pat dar nėra pakankamai patikima ir tiksli, norint analizuoti ar lyginti išlaidas pagal finansavimo šaltinius. Kol kas didžioji dalis statistikos apie socialines paslaugas apima tik valstybės biudžeto finansus ir nėra patikimos informacijos apie savivaldybių biudžetų finansus socialinėms paslaugoms. Vadovaujantis statistine informacija, galima teigti, kad kol kas socialinių paslaugų finansavimo apimtimi neabejotinai dominuoja valstybės biudžetas, kaip skiriantis didžiąją dalį lėšų paslaugoms finansuoti.

Valstybės biudžeto išlaidos socialinėms paslaugoms per pastaruosius penkerius metus iš esmės nemažėjo, kadangi ypatingai pagausėjo įvairių valstybinių programų, susijusių su paslaugų plėtojimu, finansavimas. Be to, valstybinių (apskričių) socialinių paslaugų įstaigų skaičius per pastaruosius penkerius metus iš esmės nepasikeitė, nors galime pastebėti nežymias šių įstaigų

finansavimo mąsto mažėjimo tendencijas. Tuo tarpu savivaldybių socialinių paslaugų įstaigų tinklas plečiasi, kartu auga poreikis finansuoti šią sritį.

Socialinių paslaugų finansavimo pasikeitimai nuo biudžetinių įstaigų link pirkimo gali būti skatinami paslaugų finansavime dalyvaujant Vyriausybei Valstybės biudžeto lėšomis. Nedalyvaudama socialinių paslaugų finansavime centrinė valdžia neturi pakankamai veiksmingų priemonių įtakoti socialinių paslaugų raidą. Centrinė valdžia tam tikslui gali teikti tikslines subsidijas NVO sektoriaus raidai. Aktyvia centrinės valdžios politika turėtų būti sumažinti ir socialinių paslaugų prieinamumo skirtumai asmenims ar socialinėms grupėms įvairiose savivaldybėse.

Pastaruoju metu savivaldybės stengiasi įvairiais būdais bent jau nedidinti išlaidų socialinių paslaugų plėtrai ir ieško galimybių šioms išlaidoms sumažinti. Taigi šiame kontekste paslaugų rinkos plėtra plečiant paslaugų pirkimą yra svarbus ir skatintinas dalykas. Paslaugų pirkimas savivaldybei yra patrauklesnis paslaugų poreikio patenkinimo būdas vertinant tiek materialines, tiek laiko sąnaudas.

Nors Lietuvoje vyrauja socialinių paslaugų pirkimas iš biudžetinių įstaigų, akivaizdžiai plėtojasi poreikis platesnės socialinių paslaugų teikėjų rinkos atsiradimui. Čia ypatingas vaidmuo tenka valstybės ir savivaldybių vykdomai politikai socialinių paslaugų teikėjų atžvilgiu.

Kai viešųjų paslaugų finansavimas atliekamas per tikslines valstybės/savivaldybių programa kyla gan daug problemų tiek paslaugos teikėjui, tiek paslaugos organizatoriui:

- Problemų kelia tai, jog netgi užtikrinus tam tikrų paslaugų finansavimą per tikslines programas, organizacijos kas mes ne tik nežino, ar gaus finansavimą einamiesiems metams, nes konkursai kiekvienais metais vykdomi iš naujo, bet ir yra priversto dalį metų dirbti neesant finansavimo, nes dėl paraiškų teikimo, tikrinimo ir sutarčių pasirašymo procedūrų finansavimas skiriamas praėjus keliems mėnesiams nuo metų pradžios.
- Skelbiamus konkursus laimėjusios ir finansavimą paslaugų teikimui gavusios organizacijos yra beveik nekontroliuojamos. Tokia finansavimo forma užkerta beveik bet kokias galimybes kontroliuoti teikiamos paslaugos kokybę.
- NVO didelį nusiskundimą reiškia dėl to, kad programose jau tradicija tapo nustatyti jog tik tam tikra dalis lėšų, o kartais iš viso nieko, gali būti skiriama darbuotojų išlaikymui ar administraciniams kaštams. Tuo tarpu daugelio paslaugų didžiausią dalį kaštų ir sudaro darbuotojų atlyginimai.

## EUROPOS SAJUNGOS PATIRTIS PERKANT VIEŠĄSIAS PASLAUGAS

ES valstybėse pastaraisiais metais socialinių paslaugų finansavimo klausimai yra diskusijų ir aptarimo objektas. Kalbama apie tai, jog kuriama mišri socialinių paslaugų ekonomika, kurioje turi būti galimybės ir prielaidos paslaugų finansavimo formų įvairovei. Paslaugų pirkimo koncepcija yra esminė kalbant apie mišrią ekonomiką.

Mišri ekonomika turi dvi principines dimensijas – alternatyvius paslaugų teikėjus ir alternatyvius finansavimo šaltinius.

Mišri ekonomika apima keturis pagrindinius sektorius:

- Viešasis sektorius;
- Savanoriškas sektorius;
- Privatus sektorius;
- Neformalus sektorius. Jis apima tokius teikėjus kaip šeimos nariai, kaimynai ir pan.

bei kai kurias mažas, formalių taisyklių neturinčias, globos grupes.

Riba tarp šių sektorių yra neryški. Kai kurios privačios organizacijos slepiasi po savanoriškomis organizacijomis; kai kurios savanoriškos organizacijos elgiasi taip, kad gautų maksimumą bet kokio pelno ar valdytojo algos; didėjantis viešųjų organizacijų skaičius išsivysto į komercines įmones ar įkuriama ne pelno siekiantys koncernai tam, kad galima būtų teikti kuo daugiau paslaugų be kontrakto. Nieko stebėtino, kad ir dabar dar diskutuojama bei ginčijamasi dėl to, kaip nubrėžti ribas tarp šių sektorių.

Argumentai, kodėl svarbu pereiti prie mišrios paslaugų ekonomikos:

- Didėja siūlomų paslaugų įvairovė.
- Konkurencija tarp paslaugų teikėjų leidžia mažinti paslaugų kainas.
- Sudaromos galimybės į paslaugų teikimą įsitraukti NVO, kurios dažnai yra laikomos ne tik pigesniais, bet ir klientui priimtinesniais paslaugų teikėjais (pvz., tarpininkavimo, atstovavimo paslaugos neįgaliesiems, vadinamos kliento advokatavimo paslaugos).

Socialinių paslaugų decentralizavimas ir nevyriausybinų paslaugų teikėjų atsiradimas paskatino valstybės ir šių organizacijų bendradarbiavimą. Padidėjęs finansavimas padėjo stabilizuoti šių organizacijų "labdarinę veiklą". Pelno (privačios) organizacijos taip pat teikia tam tikrą paslaugų dalį, tačiau jų veiklos proporcijos yra kur kas mažesnės nei nepelno organizacijų. Iš esmės, daugelyje ES šalių dominuoja nepelno siekiantys socialinių paslaugų teikėjai. Daugelyje paslaugų rūšių (pvz., pagalbos namuose) nepelno organizacijos teikia apie 60-80% visų paslaugų.

Pvz., Austrijoje, teikiant bendruomenines socialines paslaugas seniems žmonėms, savivaldybės beveik nevaidina jokio vaidmens (išskyrus slaugos paslaugų organizavimą). Pagalbos namuose paslaugas teikia savivaldybių samdomos privačios savanoriškosios organizacijos. Šiuo metu savo paslaugas Vienoje siūlo apie 20 savanoriškųjų organizacijų. Kitose šalyse (pvz. Danijoje, Suomijoje), kuriose vyrauja mažiau nepelno organizacijų, centralizuoto paternalistinio modelio kritika, skatinant valstybės ir NVO sektoriaus bendradarbiavimą, susilaukia aštrių diskusijų.

Kuriant mišrią ekonomiką svarbu, kaip tradiciniai paslaugų teikimo modeliai atskirose valstybėse bus derinami su klasikinėmis rinkos sąlygomis. Vienas iš pagrindinių ES politikos principų yra skatinti laisvą konkurenciją, nediskriminuoti rinkos veikėjų. Visos priemonės ES lygiu yra nukreiptos į visų šalių ir dalyvių skatinimą, suteikiant jiems vienodas galimybes, panaikinant diskriminaciją nacionalinių skirtumų pagrindu ir skatinant laisvą konkurenciją, Europos Sąjungos administracija socialines paslaugas laiko „Economie Sociale“ dalimi. Pirmiausiai tai reiškia, kad visiems socialinių paslaugų teikėjams galioja tie patys laisvo steigimosi, veikimo ir galimybės teikti paslaugas kriterijai.

Kuriantis socialinių paslaugų rinkai, valstybinio sektoriaus socialinių paslaugų įstaigos reorganizuojamos pagal naujosios viešosios vadybos ("new public management") principą, siekiant padidinti jų gamybinį bei ekonominį efektyvumą, užduočių pasiskirstymą ir siekiant, kiek įmanoma daugiau užduočių perduoti privatiems ir nevyriausybiniais veikėjams. Ypač vykdant socialinės politikos administravimą, siekiama naujai sureguliuoti santykius tarp valstybinių ir nevalstybinių veikėjų pagal sutartinius santykius. Sudarant tokias sutartis, privatiems veikėjams viešosios užduotys bus perduodamos kaip aiškiai suformuluoti reikalavimai ir už juos bus mokamos aiškiai nustatytos pinigų sumos. Tokiuose santykiuose jokios reikšmės nebus teikiama nacionaliniams, kultūriniais skirtumams ar istoriškai pagrįstai ypatingai padėčiai. Sudarant sutartį pasirinkimą lems kokybiniai standartai ir ekonominiai rinkos santykiai.

## **PASLAUGŲ PIRKIMO UŽTIKRINIMO PRIELAIDOS**

### **1. Konkurencinės rinkos plėtojimas**

Valstybės valdymo funkcijų decentralizavimas – tai viešųjų funkcijų vykdymo igaliojimų ir pareigų perleidimas iš centrinės valdžios institucijų pavaldiems valdymo organams, nevalstybinėms, visuomeninėms organizacijoms ar privačiajam sektoriui

Decentralizavimas pagerina valstybės valdymą ir viešųjų paslaugų teikimą, nes jo dėka didėja:

- Paskirstymo efektyvumas – per valstybės valdymo ir viešosios paslaugos teikimo derinimą su regiono ar srities specifika (dažniausiai aukštesnio lygio valdymo struktūros priima sprendimus, skirtus visiems regionams ar sritims vienu metu. O tai atsižvelgiant į jų specifika, ne visada yra teisinga);
- Produktyvumas – per didėjantį žemesnių valdymo lygių atskaitingumą piliečiams, mažėjantį biurokratijos lygių skaičių ir geresnį valstybės valdymo funkcijos vykdymo ir viešųjų paslaugų teikimo vietinių sąnaudų valdymą.

Valstybės valdymo ir viešųjų paslaugų teikimo decentralizavimas gali būti sėkmingas tik tuo atveju, jei lygiagrečiai su pareigų ir papildomų finansinių ir žmogiškųjų resursų toms pareigoms vykdyti perdavimu žemesniems valdymo lygiams yra sugriežtinama žemesnių valdymo lygių veiklos kontrolė. Svarbu yra nustatyti optimalų žemesnių valdymo lygių daromų išlaidų kontrolės laipsnį. Socialinių paslaugų decentralizavimas suteikia efektyvumo ir produktyvumo ekspektacijų, užtikrinant aiškius veiklos kriterijus ir kontrolę.

Labai svarbi savivaldybių funkcija skatinant rinkos plėtrą pasiūlos pusėje, yra NVO rėmimas, kad formuotųsi konkurencija tarp paslaugų teikėjų, nes pradiniam reformos etape nuo savivaldybinių socialinių paslaugų įstaigų finansavimo prie paslaugų pirkimo pereinama tik tuose socialinių paslaugų sektoriuose, kur susikuria pakankamas NVO ir pelno siekiančių paslaugų teikėjų skaičius.

Kaip ir bet kurios kitos srities, socialinių paslaugų rinka yra efektyvi tik tada, kai ji yra konkurencinė. Tai, kad paslaugų pagrindinis pirkėjas yra savivaldybė, reiškia, kad iš jos pusės kyla pagrindinė moki paklausa ir ji turi būti suinteresuota konkurencinės rinkos plėtra. Todėl savivaldybė turi aktyvinti rinką, kuri Lietuvoje labai neišvystyta. Aktyvinimas galimas remiant NVO projektus, kurie būtų prieinami kuo didesniai organizacijų skaičiui.

NVO veiklos plėtimas teikiant socialines paslaugas remiasi keliais argumentais:

1. NVO turi papildomas išteklių pritraukimo į socialinių paslaugų sritį galimybes (savanorių darbas, projektų lėšos);
2. dalyvaujant NVO kuriasi rinkos konkurencija, o dėl jos išteklių panaudojimas tampa efektyvesnis;



3. NVO teikia didesnes pasirinkimo galimybes, kai savivaldybių įstaigose paslaugos labai standartizuotos (dažnai etiškai nepriimtina vienoje įstaigoje diferencijuoti paslaugas atskiroms vartotojų grupėms, o atskiros NVO gali specializuotis specialioms vartotojų kategorijoms).

Kuriant konkurencinę socialinių paslaugų rinką susiduriama su sudėtinga vartotojų mobilumo problema. Kai valstybė ar savivaldybės perka socialines paslaugas vartotojams, pageidautina, kad būtų kuo didesnė konkurencija pasiūlos pusėje, kad būtų kuo didesnės galimybės konkursus laimėti naujiems, efektyviau paslaugas teikti pasirengusiems teikėjams. Tačiau keičiantis paslaugų teikėjui vartotojai turi keisti vartojimo vietą ir ypač tai gali būti nepriimtina vartojant stacionarias socialinės globos paslaugas. Šią problemą galima spręsti privatizuojant esamų savivaldybių ir valstybės socialinių paslaugų įstaigų administravimą. Tai reiškia, kad socialinių paslaugų įstaigų patalpos lieka valstybės arba savivaldybės nuosavybė, bet pagal konkursą perkamas įstaigos administravimas. Su konkursą laimėjusiu socialinių paslaugų teikėju (įstaiga) pasirašoma sutartis dėl paslaugų teikimo paslaugų pirkėjo patalpose. Tokiu būdu paslaugų vartotojų gyvenimo vieta nesikeistų net ir keičiantis stacionarių paslaugų teikėjams.

Socialinių paslaugų rinką taikliau galima būtų vadinti mišria ekonomika, nes joje tarp vartotojų ir teikėjų įsiterpusios savivaldybės, kurios atlieka labai reikšmingas funkcijas įvertinant poreikius, nustatant prioritetus, normuojant paslaugas, apmokant jas vartotojų naudai, kontroliuojant kokybę. Labai svarbi savivaldybių funkcija ir skatinant rinkos plėtrą pasiūlos pusėje, remiant NVO, kad formuotųsi konkurencija tarp paslaugų teikėjų.

## **2. Valstybės indėlis plėtojant konkurencinę rinką.**

Savivaldybės turi imtis socialinių paslaugų rinkos plėtros, bet tokiu atveju susidaro akivaizdi interesų susikirtimo problema, nes ugdomi konkurentai sau. Todėl negalima pasikliauti savivaldybių savarankiškais iniciatyvomis remti NVO. Reikalinga speciali socialinių paslaugų plėtojimo NVO sektoriuje programa:

- Vyriausybė turėtų paskelbti tam tikrą laikotarpį apimančią NVO įtraukimo į socialinių paslaugų teikimą programą. Pagal ją atskiros savivaldybės planuotų veiksmus kaip perduoti socialinių paslaugų teikimą NVO.

- Vyriausybė socialinėms paslaugoms ir jų infrastruktūros plėtrai numatytas lėšas turėtų skirti savivaldybėms, siedama tai su jų veikla plėtojant NVO tinklą (Reikalavimas, kad savivaldybei skiriamos lėšos gali būti išleistos tik NVO).

- Vyriausybė turi paskatinti savivaldybes apmokyti NVO personalą.

### **3. Savivaldybių indėlis plėtojant konkurencingą rinką;**

Savivaldybės vadovaujasi Viešųjų pirkimų įstatymu. Tačiau paplitęs netikrumas dėl įstatyminių nuostatų taikymo neprikaištingumo. Bijomasi nepažeisti neaiškių formuluočių. Būtinai savivaldybių ir NVO darbuotojų mokymas, kaip turi būti taikomos Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatos. Tas pats pasakytina ir apie paslaugų planavimą trečiajame sektoriuje. Būtinai jo sudarymo mokytis tiek NVO, tiek savivaldybių darbuotojus, kad jie įsisavintų vienodą žodyną, matytų pirkimo procesą iš abiejų – paklausos ir pasiūlos – pusių.

Reikalinga informacijos apie teikiamas paslaugas, jų kainas, apie sudaromas pirkimo ir NVO rėmimo sutartis sklaida šalies mastu. Tai reikalinga tiek patirties perėmimo, mokymosi, tiek kontrolės ir piktnaudžiavimo prevencijos tikslais.

Mokymas ir informavimas yra labai svarbūs veiksniai, kurie gali sumažinti savivaldybių, centrinės valdžios institucijų ir NVO atstovų konfrontaciją ir vietoje jos įdiegti bendradarbiavimo praktiką.

Socialinių paslaugų rinkos kūrimui paskatinti gali būti įvedamas privalomas savivaldybių socialinių paslaugų plėtros planavimas, kuris turi apibrėžti pagrįstus paslaugų poreikius bendruomenėje ir numatyti finansavimo šaltinius bei būdus jų tenkinimui.

Savivaldybės prioritetai, planuojant potencialius paslaugų teikėjus, teikiami NVO teikiamoms paslaugoms, jeigu jos atitinka numatytus paslaugų standartus, o ne naujoms savivaldybės biudžetinėms įstaigoms steigti.

Savivaldybės, rengdamos socialinių paslaugų plėtros planus, į šią veiklą turi įtraukti ir NVO atstovus. Šiuose planuose turi būti atskira dalis apie NVO rėmimą ir stiprinimą tapti socialinių paslaugų teikėjais (pvz., pagalba NVO darbuotojų kvalifikacijos kėlimui).

Bendruomeninės paslaugų plėtros planas sudaromas poreikių socialinėms paslaugoms įvertinimo bendruomenės teritorijoje pagrindu. Jame apibrėžiami poreikiai, įvertinamas jau esamas paslaugų teikimas, numatomos papildomos paslaugos reikalingos poreikiams patenkinti. Planas turi būti viešas ir jame turi būti pateikta informacija apie tai, kaip poreikiai buvo įvertinti, su kuo ir

koku būdu buvo konsultuojamasi (socialiniais partneriais, vartotojų organizacijomis, politikais ir pan.). Planą tvirtina vietinė taryba. Plane numatomi ir tie poreikiai, kuriems tenkinti nėra pakankamų išteklių, bet nustatomi prioritetai. Lėšos socialinėms paslaugoms yra pagrįstos paslaugų plėtros planu.

Vartotojų interesų atstovavimas gali būti viena iš profesionalų funkcijų, tačiau ją gali efektyviau atlikti specialios organizacijos, nepriklausančios oficialiai paslaugų pirkėjų ir teikėjų sistemai. Tokioje situacijoje NVO, veikiančių paslaugų vartotojų advokatų vaidmenyje, reikšmė yra labai svarbi. Savivaldybės turi būti įpareigosotos remti ir tokias, „sau nepatogias“ NVO. Platesniu požiūriu ir savivaldybės ir tokių NVO siekiai nėra priešiški, bet greičiau sutampantys. Ir viena, ir kita institucija siekia gyventojų, tame tarpe ir socialinių paslaugų vartotojų, gerovės. Jų bendras „priešas“ – neprofesionalūs ar/ir nesąžiningi socialiniai darbuotojai bei savivaldos administracijos pareigūnai. NVO turi savo „ginklus“ prieš juos, kurie gali būti efektyvūs net tada, kai savivaldybės vidinės kontrolės mechanizmas nesuveikia.

#### **4. Prielaidos NVO įsilieti į konkurencinę rinką;**

Viename paslaugų pirkimo modelio poliuje yra savivaldybės sudaromas bendruomenės paslaugų plėtros planas, o kitame – socialinių paslaugų teikėjo (socialinių paslaugų įstaigos) „verslo planas“. Paslaugų organizatorius veikdamas pagal bendruomenės paslaugų plėtros planą, o paslaugų teikėjas – pagal verslo planą susitinka socialinių paslaugų rinkoje. Pastarąją sudaro paslaugų organizatoriaus įvertinti vartotojų poreikiai (tiek patenkinti, tiek ne) ir teikėjų galimybes tuos poreikius tenkinti.

Verslo plane aprašoma visa veikla, susijusi su paslaugų teikimu. Apibrėžiami vartotojai, paslaugos, marketingo ir kainų politika, kokybės valdymo mechanizmas, personalo charakteristikos (kvalifikacija), apsirūpinimas patalpomis ir įranga. Verslo planą sudaro ne tik pelno siekiančios, bet ir NVO.

Kvietimą dalyvauti socialinių paslaugų teikimo konkurse savivaldybės rengia besiremdamos bendruomenės paslaugų plėtros planu ir vartotojų savarankiškumo bei pajėgumo mokėti įvertinimais.

Paraiškas teikti socialines paslaugas, atsiliepdamos į kvietimą (skelbimą) dalyvauti konkurse, rengia socialinių paslaugų įstaigos. Dalyvauti gali tiek NVO, tiek pelno siekiančios įmonės. Paraiškos rengiamos remiantis paslaugų verslo planais.

Konkurso metu gautos paslaugų teikimo paraiškos analizuojamos. Tikrinamas teikėjo pasirengimas teikti – paslaugas, analizuojama siūloma kaina. Šios analizės pagrindu viešai skelbiamas konkurso nugalėtojas.

NVO kaip paslaugų rinkos dalyvių pozicijų stiprinimo prielaidos:

1. NVO negali tapti pajėgiais ir lygiaverčiais paslaugų rinkos dalyviais, kol jų veikla remsis vien privačia parama ir atsitiktine ar fragmentiška savivaldybių parama paslaugų teikimui.

2. Savivaldybės privalo planuoti savo biudžetuose lėšas NVO teikiamų paslaugų ar įstaigų finansavimui taikydama programinį finansavimą ar paslaugų pirkimą.

3. Savivaldybės su socialinėmis paslaugomis susijusių (nebūtinai teikiančių, bet paviešinančių poreiki, artikuluojančių paslaugomis spręstinas problemas, atstovaujančių paslaugų vartotojų grupėms) NVO rėmimo priemonės turi įtraukti į socialinių paslaugų planą ir kasmet numatyti X proc. biudžeto šiam tikslui.

4. NVO skirti lėšų naujoms narių pritraukimo kampanijoms organizuoti, visuomenei informuoti, ofisams išlaikyti, susirinkimams organizuoti, socialinių paslaugų vartotojams nustatyti, jų poreikiams išaiškinti, paslaugoms teikti ir pan.

5. NVO gali būti remiamos pinigine arba natūrine forma (patalpų nuomos apmokėjimas, dalies personalo išlaikymas, įrangos suteikimas ir pan.)

6. NVO finansavimo dydis turėtų būti skirtingas priklausomai nuo to, ar NVO turi įsteigusi socialinių paslaugų įstaigą. NVO programos finansavimas turi būti orientuotas į "grynos" paslaugos finansavimą, kuriame dominuoja parama darbo užmokesčiui paslaugų teikėjams.

7. Savivaldybės paramos projektuose gali netaikyti žemiau aprašytų paslaugų pirkimo procedūrų, bet turi numatyti privalomą sąlygą – NVO veiklos viešinimą (informacijos apie NVO veiklą, jos struktūrą ir vadybą paskelbimą).

8. Paramą gavusios NVO kasmet turi teikti savivaldybei paramos panaudojimo ataskaitą, kuri turi būti tvirtinama Taryboje ar kitame kolegialiaame valdymo organe.

Savivaldybė turėtų pirkti socialines paslaugas tik iš tų institucijų, kurios turi parengusios verslo planą. Jame numatomos konkrečios paslaugos, vartotojų charakteristikos jų poreikių požiūriu, atskirų vartotojų grupių skaičiai, turimi arba numatyti išgyti ištekliai, patalpos, inventoriūs, personalas ir pan.

Rekomenduojama savivaldybių ir apskričių socialinių paslaugų įstaigas perregistruoti viešosiomis įstaigomis, kad šios galėtų siūlyti parduoti paslaugas rinkoje kitoms savivaldybėms.

Į savivaldybių įstaigų tarybas turi būti įtraukiami nevyriausybinė organizacijų, interesų grupių, mokslo institucijų atstovai.

Minėtos keturios paslaugų pirkimo užtikrinimo prielaidos apima kompleksinį sąlygų sukūrimą paslaugų rinkai plėtotis. Siekiamos efektyvesnio paslaugų teikimo valstybės bei savivaldybių užduotis yra sukurti sąlygas konkurencinei rinkai atsirasti, tuo tarpu paslaugų teikėjai turi išmokti versliai pateikti savo galimybių aprašymus.

## IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Laikomasi nuostatos, kad paslaugų rinkos savaiminis atsiradimas per lėtas ir siauras. NVO yra įkūrusios socialinių paslaugų įstaigas, bet jų nepakanka, NVO stinga lėšų ir kompetencijos tolimesnei paslaugų teikimo plėtrai. Reikalingos papildomos pastangos, savivaldybių ir valstybės parama paslaugų rinkai kurti.

Pagrindinė rinkos pasiūlos kliūtis – menkas, tik didmiesčiuose šiek tiek taikomas, paslaugų pirkimas. Pagrindiniais paslaugų pirkėjais gali būti tik savivaldybės. Patys paslaugų vartotojai dėl menkų pajamų nesukurs rinkos atsiradimui pakankamos paklausos. Savivaldybių įsteigtos viešosios įstaigos gali tapti ir reikšmingais socialinių paslaugų pardavėjais kitoms savivaldybėms.

Lietuvoje nėra atskiros socialinių paslaugų finansavimo tvarkos. Apskričių ir savivaldybių socialinių paslaugų įstaigos finansuojamos pagal tą pačią tvarką, kaip ir kitų sričių (viešo administravimo, švietimo, kultūros) biudžetinės įstaigos. Taip pat ir nevyriausybinė organizacijų sektoriuje nėra išskirta specifinių finansų tvarkymo reikalavimų toms NVO, kurios užsiima veikla vienoje ar kitoje srityje. Siekiama pertvarkyti socialinių paslaugų teikimo sferą taip, kad didesnis vaidmuo būtų suteiktas nevyriausybinėms organizacijoms, kad savivaldybės taptų daugiau socialinių paslaugų organizatorėmis ir pirkėjomis, o ne pačios teiktų socialines paslaugas savo įkurtose įstaigose. Todėl reikėtų akcentuoti ne finansavimo tvarką, kuri iš tikrųjų reiškia biudžetinių įstaigų finansavimą, o paslaugų pirkimo tvarką arba dalinio perėjimo nuo socialinių paslaugų biudžetinių įstaigų finansavimo prie paslaugų pirkimo tvarką. Joje būtų atspindėta socialinėms paslaugoms skiriamų lėšų šaltinių, įstaigų, gaunančių lėšas ir lėšų skyrimo pagrindų įvairovė.

Socialinių paslaugų rinkoje turi įsitvirtinti socialinių paslaugų teikėjų ir finansavimo būdų įvairovė, kuri įtakos platesnio paslaugų asortimento pasirinkimą klientams ir racionalesnį valstybės finansiniu išteklių, skirtų socialinėms paslaugoms, panaudojimą. Turi būti užtikrintos lygios galimybės visiems paslaugų teikėjams, nepriklausomai nuo jų steigėjo statuso, dalyvauti paslaugų rinkoje bei pretenduoti į lygiavertį finansavimą. Konkurencinėse sąlygose paslaugų teikėjai bus priversti ieškoti būdų paslaugų įkainio sumažinimui, kadangi įkainio dydžio skaičiavimo tvarka atspindės ir neracionaliai bei kliento poreikiams neadekvačiai naudojamas lėšas. Kartu turi didėti paslaugų rinkos viešumas, dėl ko neracionaliai dirbančios įstaigos ar savivaldybės jaus moralinį spaudimą mažinti paslaugų kaštus.

Kaip vieną pagrindinių priemonių, kurios gali padėti siekti socialinių paslaugų rinkos

liberalizavimo ir NVO dalyvavimo joje tikslų, yra socialinių paslaugų „krepšelio“ įtvirtinimas teisės aktuose (panašus į šiuo metu nustatytą moksleivio krepšėlį). Šios priemonės šalininkais daugumoje atvejų yra nevyriausybinių organizacijų atstovai, pažymintys tai, kad šios priemonės buvimas padėtų išspręsti ne tik paslaugos kaštų apskaičiavimą, bet ir suteiktų realias galimybes NVO pradėti aktyviai dalyvauti aptariamų paslaugų teikime.

Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad toliau vystant paslaugų pirkimą iš trečiojo sektoriaus, svarbu eiti nuo programų pagrindu NVO skiriamo finansavimo tam tikroms paslaugoms teikti prie paslaugų pirkimo viešųjų pirkimų būdu. Programinis finansavimas ne tik neatskiria NVO pilietinio judėjimo veiklos bei teikiamų paslaugų ir su tuo susijusių lėšų, bet ir neleidžia kontroliuoti teikiamos paslaugos kokybės. Būtinybė pirkti viešąsias paslaugas iš NVO būtent viešųjų pirkimų būdu kartu siejasi su poreikiu vykdyti plataus masto NVO ir savivaldos institucijų atstovų mokymus apie viešųjų pirkimų procedūras ir reikalavimus.

Papildoma prielaida stiprinti NVO dalyvavimą viešųjų paslaugų teikime yra lankstesni reikalavimai projekto kaštams. Daugumoje atvejų NVO yra ribojami administraciniai su paslaugų teikimu susiję kaštai, kas lemia ne tik būtinybę turėti papildomą finansavimą, bet ir diskriminuoja trečiojo sektoriaus darbuotojus, nes jiems yra ribojamos socialinės garantijos. Reikalavimai projektuose ar paraiškose neskirti lėšų administracinėms išlaidoms ar skirti jų tik labai nedidelę dalį yra žalingi stiprinant nevyriausybinių organizacijų gebėjimu teikti paslaugas ir todėl turi būti pagal galimybes jų atsisakoma.

Daugumos nevyriausybinių organizacijų bei savivaldos institucijų atstovų manymu, viena iš prielaidų stiprinti NVO viešųjų paslaugų teikimą yra politinis sprendimas skatinanti NVO plėtrą bei stiprinti potencialą. Tai gali būti įgyvendinama tiek įstatymuose nustatant NVO kaip prioritetines paslaugas teikiančias institucijas, tiek rengiant bei įgyvendinant NVO personalo mokymo, paslaugų teikimo planavimo bei bendradarbiavimo su savivaldos institucijomis programas.

## **Rekomenduojamas viešųjų paslaugų teikimo decentralizavimo modelis**

Nevyriausybinių organizacijų dalyvavimo teikiant viešąsias paslaugas administracinės ir teisinės aplinkos analizė atskleidė, kad Lietuvoje egzistuoja monopolizuotas viešųjų paslaugų tiekimas ir savivaldybės linkusios steigti savo institucijas paslaugoms teikti, vietoje paslaugų pirkimo.

Dėl valstybės ir savivaldybės įstaigų ir/ar institucijų nenoro (kartais nežinojimo kaip) perleisti viešųjų paslaugų funkcijas išoriniams paslaugų teikėjams, visu pirma nevyriausybiniams organizacijoms, nukenčia savivaldybių ir valstybės biudžetas, taip pat paslaugų kokybiniai rodikliai. NVO negauna užsakymų, galinčių įtakoti ne tiksliai paslaugų ekonominį efektą, bet ir atlikti šalutinį poveikį – stiprinti NVO potencialą.

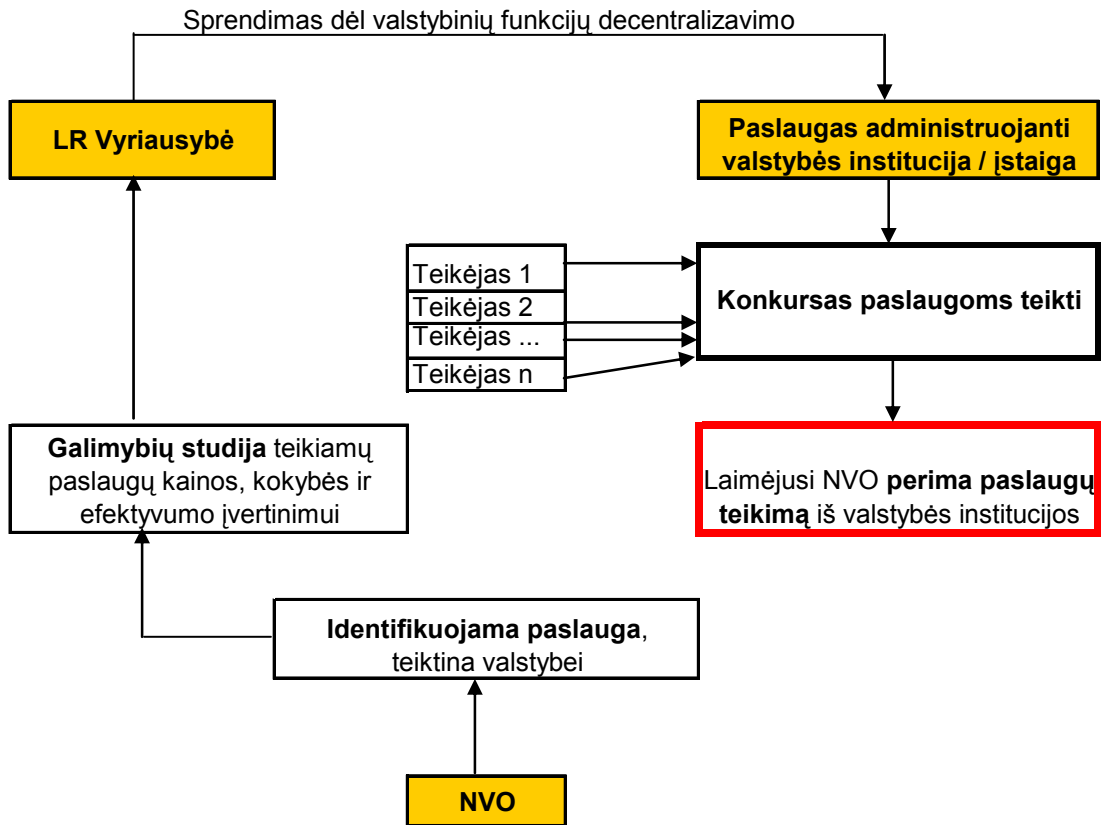
Atlikę minėtą analizę, siūlome modelį, kuris:

1. Padėtų identifikuoti paslaugas, kurias valstybės ir savivaldybės institucijos galėtų decentralizuoti;
2. Pagrįstų decentralizuotos paslaugos ekonominį ir socialinį efektą;
3. Plėtotų NVO potencialą;
4. Sukurtų nuolatinį mechanizmą funkcijų decentralizavimui, rinkoje sustiprėjus potencialiems NVO, kaip paslaugų teikėjams;
5. Stimuliuotų NVO stiprinti savo administracinius ir analitinius pajėgumus, atliekant valstybės ir savivaldybės įstaigų teikiamų paslaugų analizę ir nustatymą, kurias funkcijas galėtų perimti nevyriausybiniis sektorius.

Pateiktos dvi schemas: schema nr. 1 skirta valstybės funkcijų decentralizavimui, schema nr. 2, skirta savivaldybės funkcijų decentralizavimui.



## Rekomenduojamas valstybinių viešųjų paslaugų teikimo decentralizavimo modelis



Schema nr. 1

### Modelio veikimo logika

#### Pirmas etapas:

Nevyriausybė organizacija identifikuoja valstybės institucijų teikiamas paslaugas, kurias galėtų teikti visuomenei arba tikslinei grupei pati ar kita NVO.

#### Antras etapas:

NVO, savo iniciatyva, atlieka minėtų paslaugų decentralizavimo **galimybių studiją**, įvertinant ekonominius, socialinius, administracinio pajėgumo aspektus. Šią studiją ir siūlymą priimti funkcijų decentralizavimo sprendimą teikia NVO komisijai prie vyriausybės.

#### Trečias etapas:

NVO priima sprendimą ir teikia vyriausybei siūlymą decentralizuoti tam tikrą funkciją (funkcijas).

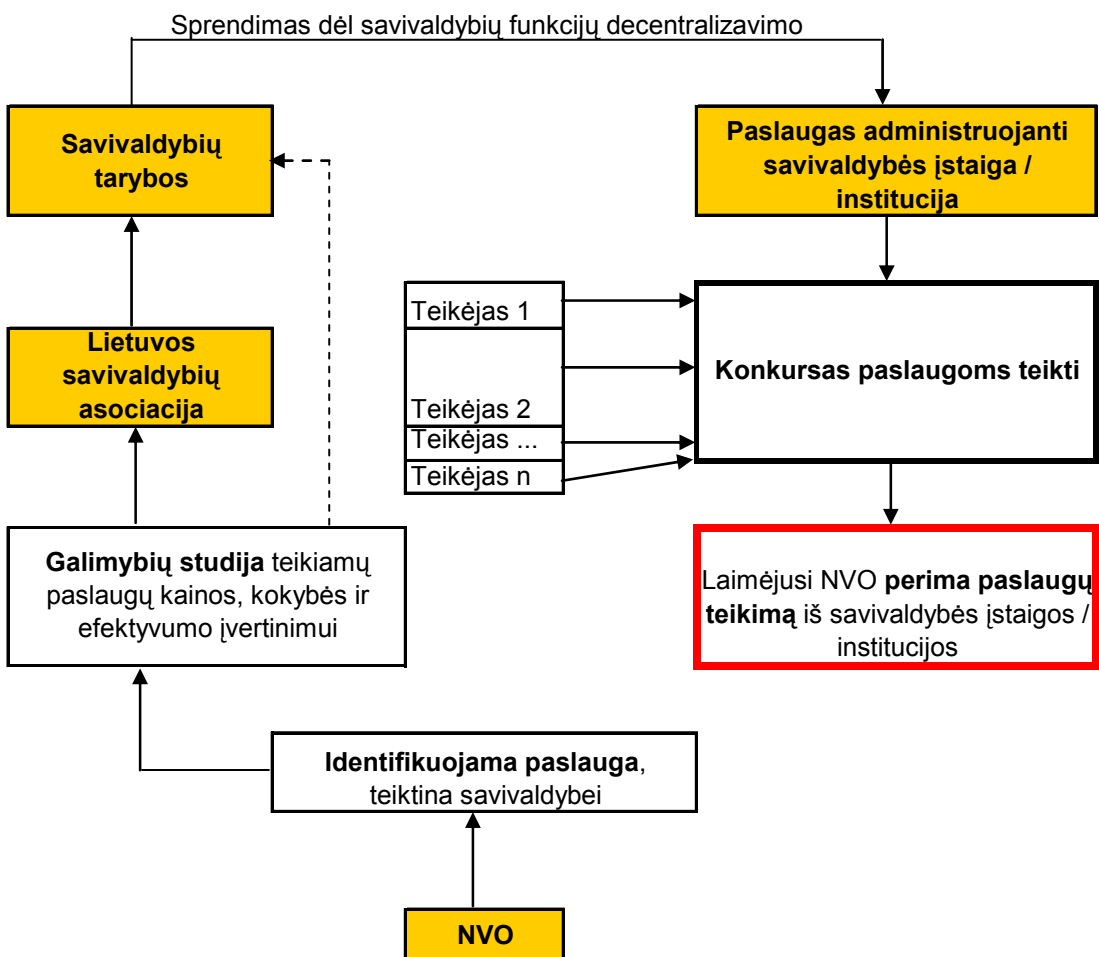
#### Ketvirtas etapas:

Remiantis vyriausybės sprendimu (nutarimu) atitinkamą funkciją administruojanti valstybės įstaiga ar institucija organizuoja viešąjį konkursą konkrečiai viešajai paslaugai pirkti. Pagal nustatytas konkurso sąlygas konkurse dalyvauja NVO ir kiti galintys teikti paslaugas subjektai.

#### Penktas etapas:

NVO teikia visuomenei ar konkrečiai tikslinei grupei paslaugas pagal paslaugų teikimo sutartį su valstybės institucija.

#### Rekomenduojamas savivaldybių paslaugų teikimo decentralizavimo modelis



Schema nr. 2

## **Modelio veikimo logika**

### **Pirmas etapas:**

Nevyriausybė organizacija identifikuoja savivaldybės savarankiškas ir ribotai savarankiškas funkcijas, kurios vykdomos per savivaldybių institucijų ar įstaigų teikiamas viešąsias paslaugas, kurias galėtų teikti pati ar kita NVO.

### **Antras etapas:**

NVO savo iniciatyva atlieka minėtų paslaugų decentralizavimo **galimybių studiją**, įvertinant ekonominius, socialinius, administracinio pajėgumo aspektus. Šią studiją ir siūlymą priimti funkcijų decentralizavimo sprendimą teikia savivaldybės Tarybai arba/ir Lietuvos Savivaldybių asociacijai.

*Pastaba: savivaldybių asociacijai teikti yra naudinga tuomet, kai paslauga planuojama pirkti ne vienoje savivaldybėje.*

### **Trečias etapas:**

Lietuvos savivaldybių asociacija (jeigu teikiama ir Lietuvos savivaldybių asociacijai) rekomendavus, arba tiesiogiai pateikus, savivaldybės taryba priima sprendimą dėl funkcijos decentralizavimo.

### **Ketvirtas etapas:**

Remiantis Savivaldybės Tarybos sprendimu (nutarimu) atitinkamą funkciją administruojanti savivaldybės institucija organizuoja viešąjį konkursą konkrečiai viešajai paslaugai pirkti. Pagal nustatytas konkurso sąlygas konkurse dalyvauja NVO ir kiti galintys teikti paslaugas subjektai.

### **Penktas etapas:**

NVO teikia visuomenei ar konkrečiai tikslinei grupei paslaugas pagal paslaugų teikimo sutartį su savivaldybės administracija.

## SUMMARY

In this report questions of NGO participation in public procurement process there are analyzed. There are possibilities for NGO to participate in procurement process discussed and evaluation of the present state and municipal institutions functioning system defined

Main objective of the analysis is to evaluate possibilities for NGOs to participate in public procurement for supplying social and other public services and offer more efficient model of NGO participation supplying public services.

NGO participation in public procurement first of all is important because one of the presumptions of increasing efficiency of public sector activity is taking responsibility to coordinate provision of services to citizens transferring it to nongovernmental or private structures.

Every society consists of three sectors: governmental, business and nongovernmental. Governmental is defined as institutions that implements state governance prosecuting laws and other law acts. In general state government covers legislative, law implementing and juridical government. Business covers productive or providing services activity implemented by private property background by which financial benefits are expected. Nongovernmental sector covers organizations that are founded not by government, non profit, serving to the welfare of society. Activity of all those sectors can be noticed in all areas of public life. Those sectors has divided power spheres and in organization of provision system of social services.

Services purchase is a multi-stage interaction process between services supplier and municipality as an organization of services in which care services, adapted to the needs of beneficiary are being purchased. Services purchase is the key element of open and integrated services market.

LR Law of public procurement Article 2 part 1 there is stated that *aim of procurement is to make a procurement contract according to procurement principals stated allowing to use rationally certain allocations to get needed goods, services or works for purchasing organization.*

Because NGOs mainly participate in public procurement of social services it was reasonable to analyze tendencies of public procurement in this area. It is very important to develop control and quality warranty mechanisms to decrease risk for misapplies.