

Stacionarios globos pertvarka Lietuvoje institucionalizmo teorijos požiūriu

Rasa GENIENĖ

*Lietuvos psichikos negalios žmonių bendrija „Giedra“
S. Konarskio g. 49, Vilnius
Tel. 85 2 33 28 20
El. paštas: rasaralyte@gmail.com*

Eglė ŠUMSKIENĖ

*Vilniaus universiteto
Socialinio darbo katedra
Universiteto g. 9/1, Vilnius
Tel.: 85 266 7610
El. paštas: egle.sumskiene@fsf.vu.lt*

Santrauka. Lietuvoje dabar vykstanti pertvarka yra didelis iššūkis sovietmečiu sukurtai ir iki šiol veikiančiai stacionarios globos sistemai. Nepaisant kritikos dėl žmogaus teisių pažeidimų ir neracionalaus išteklių naudojimo, stacionarios globos paslaugos dažniausiai yra vienintelė alternatyva ilgalaikės globos reikalingiems psichosocialinę negalią ar intelekto sutrikimą turintiems asmenims. Pasitelkus institucionalizmo teoriją, straipsnyje nagrinėjamas sistemos pasipriešinimas pokyčiams ir daromos išvados, kad globos įstaigos siekia išlaikyti turimą galią ir šiam tikslui pasitelkia finansinius, žmogiškuosius ir techninius išteklius, konjunktūrinius ryšius. Taip pat matomas ydingas globos įstaigų funkcionavimo ratas: būtinybė izoliuoti negalią turinčius asmenis argumentuojama jų nesavarankiškumu ir tolerancijos stoka visuomenėje, kartu pačių įstaigų veikla atskiria globos reikalingus asmenis ir slopina jų savarankiškumą.

Pagrindiniai žodžiai: institucionalizmo teorija, deinstitutionalizacija, pertvarka, socialinė globa.

Įvadas

Viena iš didžiausių šiandienės Lietuvos socialinės politikos ydų yra iš sovietmečio paveldėta institucinė globa (Pūras, Šumskienė, Adomaitytė-Subačienė 2013). Lietuvos statistikos departamento duomenimis (2015, spalio mėn.), per 6 tūkstančius suaugusių neįgaliųjų gyvena 41 socialinės globos įstaigoje (vienoje – vidutiniškai 150 asmenų, o didžiausiose įstaigose gyventojų skaičius siekia 500 žmonių). Gyvenimas socialinės globos įstaigose pasižymi savita „institucine kultūra“, kurios pagrindiniai požymiai yra žmogaus nuasmeninimas, griežta tvarka, grupinė priežiūra ir socialinis nuotolis (Goffman 1969). Dėl šių ir kitų žmogaus teisių pažeidimų, tokia negalią turinčių asmenų globos praktika yra plačiai kritikuojama tiek nacionaliniu, tiek tarptautiniu lygmeniu (Germanavičius et al. 2005; Šumskienė et al. 2014, Europos ekspertų grupė perėjimo nuo institucinės prie bendruomenėje... 2012, 2014). Šie autoriai pripažįsta, kad investicijos į stacionarią globą yra prasta viešoji politika, nes toks finansavimas nepatenkina paslaugų gavėjų poreikių,

o tinkamai parengta ir valdoma globa, pagrįsta šeima ir bendruomene, ir suderintos paramos sistemos užtikrina tinkamesnę ir kokybiškesnę neįgaliųjų poreikių patenkinimą. Stacionarios globos įstaigų sistema Lietuvoje yra apgyvendinimo tipo socialinių paslaugų monopolininkė. Tai didelė, paini ir galinga sistema, organizuojama ir valdoma racionaliai ir biurokatiškai. O bendruomeninės paslaugos, susijusios su stacionarios globos alternatyva, yra menkai išvystytos tiek prieinamumo, tiek pasiūlos, tiek kokybės požiūriu. Iki šiol tai buvo pavienės, „iš apačios į viršų“ kylančios, menkai politinės valios paliestos iniciatyvos.

Dėl savo įsipareigojimų Europos Sąjungai ir daugiau nei dešimtmetį trunkančios nevyriausybinių sektoriaus kritikos, 2014 metais Lietuva ėmėsi strateginių tikslų, kad būtų pereita nuo stacionarios prie bendruomeninės globos. Viena iš svarbiausių deinstitutionalizacijos sudedamųjų dalių yra aukštos kokybės, individualiai pritaikytų bendruomeninių paslaugų, įskaitant paslaugas, skirtas užkirsti kelią institucionalizavimui, kūrimas, ir išteklių perkėlimas iš ilgalaikės stacionarios globos įstaigų naujoms paslaugoms, siekiant užtikrinti ilgalaikį jų tvarumą (Europos ekspertų grupė perėjimo nuo institucinės prie bendruomenėje... 2012). O pagal neoinstitucionalizmo teoriją, prastai veikiančios institucijų padaliniai gali būti reorganizuojami, tokiu būdu prisitaikant prie aplinkos pokyčių, o besikuriantis naujos struktūros palaiko institucijų galią. Taigi šiame etape yra svarbu išanalizuoti, koks yra pačių globos įstaigų vaidmuo vykdant pertvarką, kokių funkcijų atsakomybė tenka socialinės globos įstaigoms, kokia yra jų pokyčių vizija.

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti suaugusių negalią turinčių asmenų globos sistemos pertvarką pereinant nuo stacionarios globos prie bendruomenėje teikiamų paslaugų institucionalizmo teorijos perspektyvoje.

Uždaviniai:

- Aptarti institucionalizmo teorijos taikymo galimybes tiriant stacionarios globos sistemos pertvarką.
- Įvertinti finansinius, žmogiškuosius ir techninius pertvarkos aspektus.
- Identifikuoti pagrindines pasipriešinimo pertvarkai mechanizmo sudedamąsias dalis ir jų sąveiką.

Nagrinėdamos globos sistemos pertvarką, straipsnio autorės pasirinko institucionalizmo teorinę prieigą, nors ši teorija remiasi prielaida, kad tam tikrų praktikų institucionalizavimas turėjo prasminę paskirtį, pagal savo esmę turi nekisti, ir stokoja intereso deinstitutionalizacijos procesams, taip pat – daugiausiai orientuojasi į stabilumo, o ne kaitos analizę (Czarniawska, Sevon 1996). Šios teorijos pasirinkimą lėmė trys motyvai. Pirma, dėl sąvokose „institucionalizmas“ ir „deinstitutionalizacija“ (pastarasis terminas tarptautiniame kontekste yra Lietuvoje vykdomos globos sistemos pertvarkos atitikmuo) semantiškai užkoduotos priešpriešos ir nuorodos į dichotominius procesus, kurių vieno ištyrimas sudaro prielaidas išsamiau pažinti kitą. Antra – dėl fakto, kad socialinės globos kontekste institucijos sąvoka turi specifines konotacijas, yra siejama su didelėmis, stigmatizuojamomis stacionariomis įstaigomis, skirtomis globoti nesavarankiškus, vienišus, nuolatinės priežiūros reikalingus sutrikusio intelekto arba psichosocialinę negalią turinčius asmenis¹, ir kritikuojamomis dėl jų teisių pažeidimo (Staniland 2010). Atitinkamai šių žmonių grupių „institucionalizacija“ yra jų atskyrimas nuo visuomenės, teisių atėmimas, toks gyvenimas kartais prilyginamas „bausmei iki gyvenimo galo“ (Europos romų teisių centras 2011).

¹ Siekiant išvengti šios painiavos, organizacijos, teikiančios stacionarias socialinės globos paslaugas, tekste vadinamos „socialinės globos įstaigomis“.

Stacionarios globos įstaigų uždaramas ir autonomiškumas susijęs su trečiu motyvu, lėmusiu institucionalizmo teorijos pasirinkimą straipsnio tikslui pasiekti. Naujojo institucionalizmo teoretikų March ir Olsen (2005) teigimu, institucionalizmas pabrėžia endogeninį institucijų pobūdį ir jų socialinį kūrimą: „jos yra struktūrų, taisyklių ir standartinių veiklos procedūrų rinkiniai, politiniame gyvenime atliekantys iš dalies savarankišką vaidmenį.“

Empirinėje straipsnio dalyje pristatoma globos įstaigų pozicija, kurią sugretinus su institucionalizmo teorijos perspektyva galima pagrįsti pasipriešinimo pertvarkai mechanizmų veikimą. Remiantis autorių atliktu kokybiniu ekspertų tyrimu, pristatomi pagrindiniai principai ir iššūkiai, kurie dominuoja pereinant nuo stacionarios prie bendruomeninės globos.

Institucionalizmas kaip pasipriešinimo reformai mechanizmas

Institucionalistai linkę pabrėžti institucijų stabilumą ir tęstinumą, jų pastangas nustatyti ir įvaldyti kontrolės struktūras, kurios veiksmingiausias siekiant organizacijų tikslų. Pavyzdžiui, vienas iš jos pradininkų Max Weber nagrinėjo, koku būdu institucijos pradėjo dominuoti politiniame, ekonominiame, socialiniame gyvenime, savo galią ir kontrolę transformuodamos į teisėtą valdžią.

Praejusio amžiaus aštuntajame devintajame dešimtmetyje Zucker, Rowan, Meyer ir Scott pirmieji suformulavo neoinstitucionalizmo koncepciją, kuri teigė, kad formalis organizacinė struktūra yra formuojama institucinių jėgų, įskaitant mitus, žinias, viešąją nuomonę ir teisę, yra giliai įsišaknijusi socialinėje ir politinėje aplinkoje, o organizacinės praktikos ir struktūros dažnai yra atsakas į taisykles, įsitikinimus ir įsigalėjusias tvarkas, įsikūnijusias platesniu kontekstu (Powell 2007).

Kiti neoinstitucionalizmo atstovai March ir Olsen (2005) institucijas suvokė kaip išreiškiančias normas, sąveikaujančius vaidmenis ir praktikas, kurios apibrėžia atitinkamus veiksmus remiantis vaidmenų ir situacijų santykiais. Šių autorių teigimu, formalios arba neformalios taisyklės yra numatomo elgesio rinkiniai, palaikomi pasitikėjimo, kurį institucijos primeta savo nariams. Vertindami organizacijų veikimą, March ir Olsen vadovaujasi labiau holistiniu požiūriu, pabrėždami ne individualius pasirinkimus, o poveikį institucinės kultūros – galingo sankcijų ir kontrolės mechanizmo, leidžiančio vienokio ir draudžiančio kitokio pobūdžio veiksmus. Čia derėtų padaryti trumpą ekskursą, susijusį su įvade minėtomis specifinėmis institucijos sąvokos konotacijomis socialinės globos kontekste, į simbolinio interakcionizmo atstovo Ervino Goffmano darbus. Šis autorius pirmasis socialinės globos įstaigas priskyrė totalitarinėms institucijoms ir jau 1969 m. įvardijo jose egzistuojant institucinę kultūrą, pasižyminčią tokiais požymiais, kaip antai neprasmingas laiko leidimas, kova dėl mažų privilegijų ir svajonės apie tai, kas bus grįžus į „laisvę“. Goffmano (1969) teigimu, vienas iš reikšmingiausių institucinės kultūros požymių yra darbuotojų turimas mandatas bausti ir drausminti gyventojus, kurį po dvidešimties metų March ir Olsen labiau apibendrintai nagrinėjo kaip institucinio tvarumo prielaidą.

Greta drausmės, užtikrinančios sklandžius vidaus procesus globos įstaigose, dedamos į išorę orientuotos pastangos išlikti ir sėkmingai veikti institucinėje aplinkoje. Scott ir Meyer (1983, p. 140) ją apibūdina kaip taisyklių ir reikalavimų rinkinį, kuriam turi paklusti organizacijos siekdamas legitimumo ir palaikymo. Toks institucinės aplinkos spaudimas, kuris, socialinės globos įstaigoms itin smarkiai juntamas pastaraisiais metais, lemia, jog institucijos „siekia apginti ir išsaugoti savo legitimumą ir imasi nevaisingų arba kontraproduktyvių veiksmų, keistų arba ne-

tinkamų sprendimų“ (Lanteigne 2012, p. 7). Sisteminiis tokio „keisto ir netinkamo“ sprendimo pavyzdys yra Europos Sąjungos struktūrinių fondų naudojimas fizinei globos įstaigų aplinkai pagerinti, tačiau nereformuojant stacionarios globos sistemos iš esmės (Pūras et al. 2013).

Institucijose vykstantys savęs įgalinimo (angl. – *self-reinforcing*) procesai, institucinis inertiškumas (Kant ir Berry 2005), kompleksinė socialinė tarpusavio priklausomybė (Pierson 2000) lemia, jog esama institucinė sąranga atrodo patrauklesnė negu hipotetinės alternatyvos. Kadangi socialinių veikėjų įsipareigojimai grindžiami esamomis institucijomis ir politikomis, bijoma, kad esamos sąrangos kaita sukels nepakeliamą finansinę naštą (Pierson 2000, p. 259).

Institucijoms yra svarbu gebėti suderinti savo vidaus interesus su oficialiais vertybiniais tikslais. Tokiu būdu veikėjai gauna naudos ir sau, nes užsitikrina gerovę ir stabilumą. Ypač tai aktualu tada, kai veiklos laukai nėra stabilūs, todėl institucijos gerovė priklauso nuo sėkmingų sprendimų priėmimo, taktikų, strategijų, nustatytų žaidimų taisyklių. Ilgą laiką veikdamos toje pačioje aplinkoje, institucijos susikuria tam tikrus sąveikos modelius, kurie ilgai tampa visuotinai pripažinti kaip teigiami. Į tokį nusistovėjusį kontekstą yra sunku įsiterpti inovatyvioms institucijoms, nes į jas yra žiūrima kaip į grėsmę esamai institucinei sąrangai, todėl „senosios“ institucijos, turėdamos aukštą sąveikos, bendradarbiavimo ir pripažinimo statusą, imasi įvairių priemonių, kad jų interesai išliktų patenkinti, įvykdyti.

Kita labai svarbi institucijų galios dedamoji yra žmogiškieji ištekliai – institucijų darbuotojai, kuriems konkrečioje kaimo vietovėje esanti stacionarios globos įstaiga dažnai yra vienintelis potencialus darbdavys, ir tai lemia jų lojalumą bei suinteresuotumą įstaigos stabilumu (Germanavičius et al. 2005, p. 12). Tokie darbuotojai mažai gilinaisi į įstaigos valdymą, veiklos tikslingumą ir tinkamumą, juos lengva valdyti, daryti įtaką, užsitikrinti jų lojalumą. Įstaigų darbuotojų lojalumas ir konfidencialumas reiškia, kad personalas susitapatina su visuminiu institucijų veikimu ir padeda joms įgyvendinti savo funkcijas (Hammond ir Butler 2003). Pavyzdžiui, žmogaus teisių stebėsenos vizitų metu darbuotojai, paklausti apie gyventojų seksualines teises, paprastai bando nuspėti tyrėjams priimtina atsakymą ir nuslėpti institucijoje paplitusias seksualinio išnaudojimo arba seksualinių teisių ribojimo praktikas (Šumskienė, Orlova 2015). Šis pavyzdys signalizuoja taip pat ir apie nepakankamą darbuotojų kvalifikaciją ir konkrečios jautrios srities žinias.

Techniniai ištekliai institucijoje apima visą materialinę bazę, kuri reikalinga institucijos veiklai vykdyti. Stacionarios globos įstaigų poziciją stipriai palaiko sovietinio palikimo pastatai, kurių daugumą jau yra renovuoti ES fondų lėšomis ir, remiantis sutartiniais įsipareigojimais, turi „atitarnauti“ dar ilgus metus (Pūras et al. 2013). Gausūs finansiniai, žmogiškieji ir techniniai ištekliai suteikia institucijai papildomos galios, kuri leidžia lengviau pasiekti savo interesus bei įgyvendinti slaptą darbotvarkę (angl. *hidden agenda*).

Šių išteklių visuma sudaro platų ir painių išteklių tinklą, kuris lemia tvirtas institucijų pozicijas, mandatą veikti, teisinės bazės palankumą, didelį savarankiškumą ir ribotą kontrolę.

Kitas svarbus institucijų gyvavimo aspektas yra sąveika su aplinka ir kitomis institucijomis, taip pat su dominuojančia politika. Nors deklaruojama, kad politikai atstovauja rinkėjų interesams, tačiau tarp politikų ir socialinę paramą administruojančių organizacijų darbuotojų yra informacijos asimetrija. Administratoriai turi daugiau informacijos ir pajėgumų formuoti konkrečius sprendimus, todėl negalima teigti, kad politikai yra laisvi priimti sprendimus (Žalimienė, Dunajevs 2014). Institucijos formaliai ir neformaliai bendradarbiauja, dažnai jas jungia „vienin-

ga“ kalba, pagrindžianti įstaigų veiklos reikalingumą. Toks bendradarbiavimo aspektas sietinas su bendrų tikslų turėjimu ir pozicijos išlaikymu, pavyzdžiui, kalbant apie socialinės globos namus, natūralu, kad jie taps sąjungininkais, nes susivieniję turės daugiau galios ir įtakos paveikti tam tikrus visos sistemos sprendimus. Šumskienė ir Pūras (2014, p. 83) savo tyrime atskleidžia esant neformalias didelių įtakingų įstaigų vadovų koalicijas, skirtas vykdyti lobistinę veiklą ir išlaikyti turimą įtaką. Įstaigos susietos ne tik viena su kita, bet ir su partneriais, tiekėjais ir paslaugų vartotojais. Veiksminga komunikacija su išorės veikėjais lemia sėkmingesnę įstaigos veiklą.

Taigi institucionalizmo teorija pristato įvairius nesusijusius veiksnius, kurie kartu turi didelės galios išlaikant tvirtas pozicijas net ir radikalių permainų laikotarpiais.

Institucionalizmas pabrėžia institucijas kaip svarbiausius veiksnius, darančius įtaką asmenų elgesiui, siekia išanalizuoti institucijų tikslus ir interesus, galios priemones šiems tikslams pasiekti. Visi institucijų veiksmai bei sąveikos su aplinkos objektais yra pritaikomi kuo sėkmingiau institucijoms funkcionuoti ir įsitvirtinti, todėl jau pradiniam pertvarkos etape labai svarbu išanalizuoti, ar reformos įmanomos ir kokios priemonės gali paskatinti arba stabdyti jų įgyvendinimą.

Pagrindiniai iššūkiai, kylantys stacionarią globą keičiant bendruomeninėmis paslaugomis

Tam, kad būtų pereita nuo specializuotos stacionarios globos prie įvairiapusių bendruomeninių paslaugų, turi įvykti reikšmingų sisteminių pokyčių, pradedant teisinės bazės keitimu ir baigiant visišku stacionarių globos įstaigų uždarymu. Šioje vietoje kyla daug įvairių probleminių sričių ir interesų konfliktų, todėl yra būtinas geras pasirengimas, planavimas ir veiksmų koordinavimas. 2009 metais grupė nepriklausomų ekspertų, tirdama deinstitucionalizacijos procesus, išskyrė tris pagrindinius iššūkius, kurie trukdo stacionarios globos reformai (Ad hoc ekspertų grupė 2009).

- 1) **Pernelyg didelės investicijos į esamą sistemą.** Žema globos kokybė buvo primityviai suvokiama kaip prastos materialinės sąlygos, todėl didžiulės lėšos buvo investuotos į pastatus. Už įstaigų veiklos patikrą atsakingas komisijas dažniausiai domina vizualūs ir kiekybiniai rodikliai, pavyzdžiui, atitiktis patalpų dydžio ir sanitarijos normų reikalavimams, tinkamas lėšų panaudojimas ir panašūs teisės aktų reglamentuoti nuostatai. Nors fizinės aplinkos pagerinimas ir prisideda prie geresnės globojamų asmenų gyvenimo kokybės, tačiau labai apsunkina svarbius sisteminius pokyčius, nes valdžios institucijos nėra linkusios uždaryti įstaigų, į kurias investuotos didelės sumos pinigų. Toks pats principas galioja tais atvejais, kai vykdoma rekonstrukcija naudojant Europos Sąjungos lėšas, kai prisiimami įsipareigojimai esamą veiklą vykdyti mažiausiai 10 metų.
- 2) **Dviejų skirtingų sistemų egzistavimas vienu metu.** Alternatyvių paslaugų kūrimas turi būti siejamas su laipsnišku esamų globos įstaigų uždarymu. Jei tai nevyksta, kyla pavojus, kad naujos bendruomeninės paslaugos bus teikiamos lygiagrečiai su senomis globos įstaigų paslaugomis. Be to, dalis globotinių lieka institucijose, o tai prieštarauja lygiavertiškumo principui. Tokių dviejų sistemų egzistavimas vienu metu kelia tam tikrus pavojus:
 - *Neatsižvelgiama į asmenis, turinčius sunkią negalią ir didelių specialiųjų poreikių.* Institucijų reformų praktika parodė, kad, vykdant perėjimą prie neinstitutinės sistemos, dažniausiai priimami paprastesni sprendimai, t. y. rengiantis uždaryti dideles glo-

bos įstaigas, nedidelių specialiųjų poreikių turintys asmenys perkeliami į bendruomenines globos įstaigas, o asmenys, turintys sunkią negalią, lieka gyventi institucijoje.

- *Sukuriami papildomi (pertekliniai) poreikiai.* JAV pavyzdys parodė, kad jei iš globos įstaigų perkeliama nepakankamai asmenų į bendruomenę, tada naujosios struktūros, norėdamos išsilaikyti ir pateisinti savo egzistavimą, siekia įtraukti kitus galimus paslaugų vartotojus, kuriems šių paslaugų poreikis gali būti ir nereikalingas. Kita vertus, stacionarios globos įstaigos taip pat ima rūpintis asmenimis, kurie galėtų užpildyti atsilaisvinusias vietas.
- *Sukuriamos dvigubos ilgalaikės išlaidos.* Kai yra dvi sistemos, reikia ir išlaidų dubliavimosi. Abiem atvejais yra reikalingos papildomos lėšos – iš pradžių investuojama į naująją bendruomeninių paslaugų sistemą, taip pat reikia patenkinti tiek senosios, tiek naujosios sistemos poreikius. Dažniausiai tai trunka kelerius metus, kol specializuotos globos įstaigos galutinai uždaromos. Kyla pavojus valstybių krizės ir mažinamų biudžetų laikotarpiams, kai dažnai yra linkstama prie senosios sistemos, argumentuojant, kad perėjimas prie naujosios sistemos nepavyko, o vietų skaičius stacionariose įstaigose nesumažėjo.

3) Pernelyg „institucinio“ pobūdžio alternatyvos. Šioje vietoje yra svarbu apibrėžti bendruomeninių paslaugų kūrėjų poziciją. Dažnai į alternatyvų kūrimą yra įtraukiamos pačios globos įstaigos, mažai dėmesio skiriant ekspertams ir patiems neįgaliesiems, todėl nepakankamai atsižvelgiama į individualius poreikius ir polinkius, nes neįgaliųjų dalyvavimas planuojant yra mažai išvystytas. Visų pirma atsiranda netinkamo dydžio alternatyvos, nes, nepakankamai suprantant bendruomeninių paslaugų esmę, skaidomose įstaigose lieka daug gyventojų. Taip pat atsiranda pavojus, kad naujose alternatyvose taip pat formuojasi institucinė kultūra, nes, norint išnaudoti pastatus ir personalą, naujos paslaugos yra teikiamos senosios įstaigos priežiūroje. Nors išorinės sąlygos kiek pagerėja, tačiau globotiniai ir toliau lieka izoliuotoje aplinkoje, atskirti nuo bendruomenės, iš buvusios sistemos paveldimi ankstesni darbo metodai ir hierarchiniai santykiai.

Perėjimas prie bendruomeninių paslaugų neatsiejamas nuo laispsniško institucijų uždarymo. Jei tai nevyksta, galimi įvairūs pavojai, kurie ilgainiui kompromituoja reformos poreikį ir eigą. Globos įstaigų pertvarka vienu metu turi paliesti visas paslaugų gavėjų grupes, nesirenkant lengviausio varianto ir išlaikant lygiavertiškumo principą. Taip pat pabrėžiamos grėsmės, kad naujos bendruomeninės paslaugos gali išlikti pernelyg institucionalizuotos, todėl būtinas geras tokių paslaugų išmanymas, planavimas, stebėseną ir nešališkumas.

Remiantis pasauline praktika, moksliniais tyrimais ir deinstitutionalizacijos patirtimi, yra parengti pagrindiniai principai, kurie turi būti taikomi pereinant nuo globos institucijoje prie gyvenimo bendruomenėje. 2007 metais buvo atliekamas DECLOC (*Deinstitutionalisation and Community Living – Outcomes and Costs*) tyrimas, kurio metu analizuojant 28 ES šalis buvo įvertinta geriausia perėjimo nuo globos stacionariose įstaigose prie bendruomeninių paslaugų patirtis. Šis tyrimas leido apibendrinti pagrindinius iššūkius ir principus, kuriais remiantis turi būti vykdoma sistemos reforma.

Pirma, pokyčiai turi vykti pagal principą „iš apačios į viršų“, t. y. pradėdant nuo neįgaliųjų poreikių ir šių asmenų įtraukimo į visus planavimo etapus. Antra, institucinės sistemos reguliavimas yra būtinas mažinant naujų gyventojų patekimą į specializuotas įstaigas. Neatsiejama to dalis yra

bendruomeninių paslaugų infrastruktūros kūrimas. Perėjimas nuo globos specializuotose įstaigose prie globos bendruomenėje yra neatsiejamas, turi vykti lygiagrečiai su institucijų uždarymu, todėl investavimas į esamas globos įstaigas turi būti ribojamas. Pertvarkos procesams stebėti yra būtina kokybės kontrolė. Sėkminga sistemos pertvarka yra neatsiejama nuo visuminio požiūrio. Klausimai, susiję su perėjimu nuo globos specializuotose įstaigose prie bendruomeninės globos, turi būti sprendžiami visais atitinkamais politikos lygmenimis, tokiais kaip antai užimtumas, ugdymas, sveikata, socialinė politika ir kt. Visi šie principai pažymi, kad yra būtinas nuoseklus visų etapų veiksmų planavimas, koordinavimas ir kontrolė.

Institucinio pasipriešinimo pertvarkai tyrimas

Lietuvos socialinės politikos diskurse konstatuojama, kad deinstitucionalizacijos procesai šalyje yra prasidėję, o pertvarkos etapai yra įtvirtinti Perėjimo nuo institucinės globos prie šeimoje ir bendruomenėje teikiamų paslaugų neįgaliesiems ir likusiems be tėvų globos vaikams 2014–2020 metų veiksmų plane. Ilgalaikėje perspektyvoje globos reforma stacionariose įstaigoje gyvenančius asmenis turėtų sugrąžinti į bendruomenę. Vienas iš pagrindinių pertvarkos principų yra aukštos kokybės, individualiai pritaikytų bendruomeninių paslaugų, įskaitant paslaugas, skirtas užkirsti kelią institucionalizavimui, kūrimas, išteklių perkėlimas iš ilgalaikės stacionarios globos institucijų naujoms paslaugoms, siekiant užtikrinti ilgalaikį jų tvarumą. Veiksmų plane nepakankamai apibrėžiamas pačių globos įstaigų vaidmuo, jų likimas: neaišku, ar jos bus likviduojamos kuriant bendruomenines alternatyvas, ar, atvirkščiai, globos įstaigos dėl savo įtakos kurs naujas paslaugas, taip prisitaikydamos prie pokyčių ir išlaikydamos savo institucinę galią.

2015 m. balandžio mėn. buvo atliktas institucinio pasipriešinimo pereinimo nuo institucinės globos prie bendruomenėje teikiamų paslaugų tyrimas. Jo tikslas – išanalizuoti perėjimo nuo institucinės globos prie bendruomenėje teikiamų paslaugų proceso problematiką ir iširti pasipriešinimo reformai mechanizmus.

Tyrimo metodologija

Siekiant atskleisti perėjimo nuo institucinės globos prie bendruomenėje teikiamų paslaugų pasipriešinimo mechanizmus, tyrimas grindžiamas institucionalizmo teorijos nuostatomis, kurios buvo pristatomos anksčiau straipsnyje. Tyrimui atlikti buvo pasirinktas kokybinio tyrimo metodas. Šis metodas geriausiai tinka dėl kelių pagrindinių priežasčių. Pirma, gauti empirinio tyrimo duomenys leidžia pagrįsti arba paneigti institucionalizmo teorijos tinkamumą analizuojant pertvarkos procesus, nes atskleidžiamos ne tik problemos, bet ir jų priežastys, sąveikos ir kt. Antra, siekiama giliau pažinti problemą, taip pat norima priartėti prie pačių informantų patirties ir požiūrio, sužinoti, kodėl atsakymas yra būtent toks. Empirinio tyrimo duomenys buvo gauti naudojant pusiau struktūruotą interviu. Pusiau struktūruotas interviu yra sudarytas pagal planą – atskiras, tačiau tarpusavyje glaudžiai susijusias temas, kur yra nurodomi konkretūs klausimai. Pusiau struktūruotas interviu sudaro bendrauti palankią atmosferą, nes informantas yra pakankamai laisvas išsakyti savo nuomonę, požiūrį, atskleisti patirtį. Taip pat pusiau struktūruotas interviu leidžia greitai prisitaikyti prie kintamos tyrimo situacijos ir suteikia papildomos informacijos, kuri leidžia išsamiau analizuoti tiriamą problemą.

Tyrimo imtis. Tyrimo imčiai nustatyti buvo taikoma nevyriausybiinių organizacijų atranka, laikantis iš anksto išsikelto kriterijų. Tyrimo dalyviai iš nurodytos apibendrintos grupės atrinkti pagal šiuos 5 kriterijus: 1) informantai dalyvavo Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos patvirtintame darbo grupės procese dėl perėjimo nuo institucinės globos prie bendruomenėje teikiamų paslaugų 2014–2020 metų veiksmų plano rengimo; 2) informantų nevyriausybinių organizacijų veikia visos Lietuvos lygmeniu, regionuose turi savo padalinius; 3) informantai yra nevyriausybinių organizacijų vadovai (direktoriai, prezidentai, pirmininkai); 4) informantai per paskutiniuosius 5 metus yra dalyvavę globos įstaigų stebėsenoje, kurios metu, analizuojant įvairias problemas, buvo bendrauta su globos įstaigų administracijomis ir darbuotojais; 5) informantai aktyviai dalyvauja deinstitucionalizacijos procese, teikia siūlymus, organizuoja renginius, seminarus, vyksta po regionus.

Tyrimo imties atrankos būdas – netikimybinė tikslinė imtis. Apklausti nevyriausybinių organizacijų atstovai, atitinkantys anksčiau išvardytus kriterijus.

Tyrimo dalyvavo šių organizacijų vadovai:

- 1) Lietuvos sutrikusio intelekto žmonių globos bendrija „Viltis“;
- 2) VšĮ „Psichikos sveikatos perspektyvos“;
- 3) Lietuvos neįgaliųjų forumas;
- 4) Lietuvos sutrikusios psichikos žmonių globos bendrija;
- 5) Lietuvos psichikos negalios žmonių bendrija „Giedra“.

Tyrimo instrumento rengimas. Buvo parengtas pusiau struktūruoto interviu klausimynas. Jis sudarytas iš 14 specialiųjų ir 3 apibendrinančių, baigiamųjų klausimų. Specialieji klausimai skirti atskleisti ekspertų nuomonę apie Lietuvoje vykstančius deinstitucionalizacijos procesus ir globos įstaigų pozicijas. Specialieji klausimai taip pat yra suskirstyti į tris pagrindines potemes: 1) globos įstaigų pozicija ir ją palaikantys veiksniai; 2) pertvarkos veiksmų plano rengimo problematika; 3) dabartinis pertvarkos įgyvendinimo etapas. Trys apibendrinantys, baigiamieji klausimai yra skirti pokalbiui apibendrinti ir užbaigti.

Tyrimo etika. Pagrindiniai etikos principai, kuriais vadovaujama atliekant interviu su ekspertais, yra konfidencialumas, anonimiškumas ir pagarba asmens orumui. Konfidencialumas yra susijęs su tuo, kad tyrimo duomenys bus naudojami tik akademinėje aplinkoje tyrimo tikslams pasiekti. Tam, kad gauti duomenys būtų kuo atviresni, gilesni ir atspindėtų tikrąją pertvarkos situaciją, užtikrinamas respondentų anonimiškumas, tiksliau tariant, atsakymai nesusiejami su informantais, naudojami individualūs kodai (1, 2, 3 ir kt.), prie atsakymų neminimi vardai ir pavardės. Pagarba asmenims užtikrinama supažindinant atsakovus su tyrimo tema, tikslu ir numatoma interviu trukme, priemonėmis jų konfidencialumui išsaugoti.

Tyrimo apribojimai. Šis tyrimas atskleidžia daugumos socialinės globos institucijų pozicijos vertinimą, todėl išvadų visai globos įstaigų populiacijai taikyti negalima.

Empirinio tyrimo duomenų analizė ir jų apibendrinimas

Interviu su nevyriausybinių organizacijų vadovais metu gauti duomenys nagrinėti atsižvelgiant į pateiktą klausimų nuoseklumą. Tyrimo vadovaujama grindžiamąja teorija, kurios tikslas – išplėtoti formalią teoriją apie konkretų tiriamą fenomeną. Pirminis grindžiamosios teorijos studijos rezultatas yra teorija, apimanti specifinius komponentus: centrinį fenomeną, priežastines būsenas, strategijas, kontekstą ir būkles, padarinius, rezultatus ir visa tai atspindi išskirtos kategori-

jos, sudarančios iš tyrimo duomenų suformuotą teoriją (Žydžiūnaitė, Virbalienė, Katiliūtė 2006). Gauti duomenys yra grupuoti į kategorijas ir subkategorijas, kurios iliustruotos citatomis iš interviu transkripcijų. Prie kiekvienos citatos nurodomas atsakymą pateikusių informanto numeris. Laikytasi nuomonės, kad kiekvieno informanto nuomonė yra unikali ir vertinga.

Išskirtos trys pagrindinės temos:

1. Globos įstaigų pozicija ir ją palaikantys veiksniai.
2. Pertvarkos veiksmų plano rengimo problematika.
3. Dabartinis pertvarkos įgyvendinimo etapas.

Globos įstaigų pozicija ir ją palaikantys veiksniai

Globos įstaigos buvo analizuojamos iš įvairių perspektyvų, bandant į institucijas pažvelgti įvairiu požiūriu. Visų pirma tai yra ekspertų nuomonė apie globos įstaigų poziciją pertvarkos atžvilgiu ir šią poziciją lemiančias priežastis. Toliau yra aktualus pačių įstaigų savęs atstovavimas, savo poreikio pagrindimas. Pravartu yra išnagrinėti, kokie išorės ir vidaus veiksniai prisideda prie įstaigų egzistavimo, tiksliau, pasipriešinimo galios didėjimo. Problemą nagrinėjant plačiuoju požiūriu, interviu metu stengiamasi suprasti, kaip įstaigos prisideda prie visuomenės požiūrio formavimo. Visi šie minėti veiksniai remiasi sąsajomis su institucionalizmo teorija, todėl šiuo pagrindu, rengiant išvadas, bus galima pagrįsti arba paneigti šios teorijos taikymo pagrįstumą analizuojant pertvarkos procesus Lietuvoje.

Gauti duomenys leido struktūruoti, grupuoti atsakymus, todėl buvo išskirtos 5 kategorijos:

1. Pirma kategorija – pasipriešinimo priežastys – rodo globos įstaigų poziciją, susijusią su baime dėl ateities; asmeniniais interesais; kompetencijų trūkumu.
2. Antra kategorija – globos įstaigų argumentai – rodo įstaigų savęs atstovavimo poziciją, pagrindinius taškus, nuo kurių jos atsispiria pagrįsdamos savo poreikį. Tai kokybiškos veiklos teikimas, kritiškas požiūris į negalią turinčius asmenis ir stiprių išteklių – materialinės bazės turėjimas.
3. Trečia kategorija – įstaigas palaikantys išorės veiksniai – parodo jų ryšį su įvairiais politiniais dariniais, taip pat yra atspindimas materialinės bazės palankumas įstaigų veiklai vykdyti.
4. Ketvirta kategorija – institucijų bendradarbiavimas – apibrėžia formalius ir neformalius globos įstaigų tarpusavio santykius, kurie yra susiję su interesų išlaikymu.
5. Penkta kategorija – įstaigų vaidmuo formuojant visuomenės požiūrį – atskleidžia visuomenės stigmatas ir negalią turinčių asmenų ilgalaikio apgyvendinimo įstaigose ryšį.

Aptariant rezultatus paaiškėjo, kad iš tiesų įstaigos priešinosi sistemos reformai. Pagrindinės pasipriešinimo priežastys yra trys. Pirma, tai yra baimė dėl ateities, kurios didžiausias šaltinis yra nenoras prarasti darbo vietą. Tai susiję su nežinojimu ir informacijos apie tai, kaip vykdytą pertvarką bus perskirstomi ištekliai, kaip atrodys naujos darbo vietos, trūkumu. Šias abejones galima susieti su institucionalizmo teorijos galios fenomenu, kuris pabrėžia darbuotojų lojalumo ir konfidencialumo principus. Baimė netekti pajamų šaltinio ir nuolatinės veiklos sukuria prielaidas priešintis reformai, kartu stiprina esamos sistemos funkcionavimą. Antra, globos įstaigos turi asmeninių interesų išlaikyti esamą poziciją. Direktoriai siekia išlaikyti savo statusą ir išlikti valdomos įstaigos hierarchijos viršūnėje, nes tai „*jiems suteikia darbą, garantijas, autoritetą, nuolatinę*

ir stabilią veiklą“ (3). Yra natūralus noras išlikti situacijos valdytojais ir dirbti pagal tvirtą, nusistovėjusią sistemą. Institucionalizmo teorija teigia, kad institucijos gali veikti iš savanaudiškų, asmeninių paskatų. Trečia, pasipriešinimas kyla dėl kompetencijų trūkumo, nes trūksta žinių ir gerosios patirties apie tai, kokia linkme pertvarka turi vykti, „*nėra aiškios strategijos, kas vyks su tomis įstaigomis*“ (3). Darbuotojai priešinasi dėl to, kad dirba paternalistinės globos metodais ir neturi kompetencijų teikti bendruomenines paslaugas. Šį fenomeną galima susieti su darbuotoju prisitaikymu prie esamos sistemos, kai personalas, veikdamas pagal nustatytas taisykles, vertybes, normas, prisideda prie įstaigos funkcijų įgyvendinimo. Darbuotojai nesigilina į veiklos ir teikiamų paslaugų efektyvumą, taip pat neviešina institucijoje pasireiškiančių neigiamų aspektų.

Priešindamosi reformai, globos įstaigos atstovauja sau ir siekia įrodyti savo veiklos poreikį naudodamos įvairius argumentus. Globos įstaigos dažnai argumentuoja, kad jų vykdoma veikla yra kokybiška ir geriausiai atitinka gyventojų poreikius. Tačiau nėra pagrindžiama veiklos ar teikiamų paslaugų kokybė, o labiau pabrėžiamos išorinės problemos, tokios kaip antai tėvų, bendruomenės, visuomenės priešiškus, nenoras savo tarpe turėti negalią turinčių asmenų, todėl globos įstaigos yra geriausi, nes vieninteliai paslaugų teikėjai. Iš to kyla ir pačių globos įstaigų kritiškas požiūris į negalią turinčius asmenis, nes yra pabrėžiama jų negalia, nesavarankiškumas, priklausomybė ir pripratimas gyventi konkrečioje vietoje. Tai – vienas iš jautriausių ir stipriausių argumentų, kuris gali paveikti sprendimų priėmėjus. Institucionalizmo teorija teigia, kad kiekvienas žaidėjas turi savų idėjų, taktikų ir strategijų, kaip būtų galima pasiekti pergalę, todėl šioje vietoje visuomenės priešiško ir negalią turinčių asmenų nugalėjimo argumentus galima įvardyti kaip sąmoningai pasirinktą strategiją savo pozicijai išlaikyti. Globos įstaigos taip pat dažnai argumentuoja, kad jų materialinė aplinka yra puikiai sutvarkyta ir suremontuota, o tai prisideda prie jaukumo ir kokybiško negalią turinčių asmenų gyvenimo, nes neaišku, kokiomis sąlygomis jie gyventų kitur.

Savo interesams išlaikyti įstaigos ne tik bendradarbiauja, bet ir gauna išorės palaikymą. Dažnai tai yra susiję su politikų palankumu, nes esama įstaigų vadovų politinės priklausomybės įvairioms institucijoms, o šis faktas, Pierson (2000, p. 59) teigimu, leidžia „*palankiai keisti žaidimo taisykles ir tokiu būdu didinti galią, ... net ir maži politinės galios skirtumai tarp besivaržančių grupių gali turėti milžinišką poveikį*“. Institucinės sistemos funkcionavimą palaiko ir „*palanki teisinė bazė, kuri sudaro sąlygas lengvam asmenų patekimui į globos įstaigas*“ (4). Globos įstaigos taip pat turi aktyviai veikiančią koaliciją, kuri pertvarkai priešinasi organizuodama įvairius renginius ir pranešimus Seime ar kitose institucijose. Institucionalizmo teorija pabrėžia, kad sėkminga institucijos veikla yra neatsiejama nuo ryšių su tiekėjais, paslaugų vartotojais ir partneriais darnos, todėl kuo tarpusavio bendradarbiavimas ir komunikacija yra stipresnė, tuo institucijos pozicija yra tvirtesnė.

Globos įstaigos turi didelę reikšmę formuojant visuomenės požiūrį. Iš dalies globos įstaigos nulemia visuomenėje egzistuojančią stigmą ir diskriminaciją neįgalųjų atžvilgiu. Tai – „*iš sovietmečio paveldėta problema, kadangi visuomenėje yra priimama norma, kad psichosocialinės negalios asmenys gyvena uždaroje, atokiaje įstaigose*“ (1). Visuomenė nemato gerų pavyzdžių, nesusiduria su šiais asmenimis, todėl galima teigti, kad, pertvarkius globos sistemą, pasikeis ir visuomenės elgesys. Šį teiginį pagrindžia ir institucionalizmo teorija, kuri teigia, kad institucijos ir taisyklės formuoja visuomenės elgesį ir nulemia šio elgesio padarinius.

Pertvarkos veiksmų plano rengimo problematika

Pertvarkos veiksmų planas yra svarbiausias politinis dokumentas, kurio pagrindu turi būti įvykdytas perėjimas nuo stacionarios globos prie bendruomenėje teikiamų paslaugų. Šiame dokumente yra nurodyti pagrindiniai reformos tikslai ir uždaviniai šiam tikslui pasiekti. Taip pat plane pažymėti siekiami rodikliai, indikatoriai, kurie vėliau atspindės reformos rezultatus. Pats plano rengimo procesas yra labai svarbus, nes nuo darbo rezultato priklauso tolesni veiksniai. Į plano rengimo darbo procesą buvo įtrauktos trys pagrindinės grupės: Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos atstovai, globos įstaigų ir nevyriausybinų organizacijų vadovai. Kadangi šios grupės yra labai skirtingos ir siekia priešingų tikslų, pravartu yra išsiaiškinti į patį plano rengimą – išanalizuoti, su kokiomis problemomis buvo susidurta, kaip vyko skirtingų interesų grupių komunikacija, kokią poziciją užėmė NVO. Taip pat šioje vietoje yra aktuali ir tolesnė pertvarkos eiga, jos stebėseną, todėl įdomu, kokios procedūros buvo įvykdytos reformos priežiūrai vykdyti. Remiantis šiais analizuojamais aspektais išskirtos trys pagrindinės kategorijos:

1. Pirmą kategoriją – plano rengimo problemos – rodo, su kokiomis pagrindinėmis problemomis buvo susidurta kuriant pertvarkos planą. Daugiausia darbo grupėje kilo nesutarimų dėl siekiamų rezultatų, taip pat buvo neaiškūs sprendimų priėmimo mechanizmas ir nebuvo ginčų sprendimo būdų.
2. Antra kategorija – NVO sektoriaus vaidmuo – atspindi dvi viena kitai prieštaraujančias nevyriausybinų organizacijų pozicijas: pertvarkos iniciatoriai ir aktyvistai bei mažuma, negalinti nulemti sprendimų.
3. Trečia kategorija – pertvarkos stebėjimo mechanizmas – parodo, kad formaliai stebėseną egzistuoja, tačiau jokių stebėsenos veiksmų iki šiol nevyko.

Susisteminius gautus rezultatus paaiškėjo, kad rengiant pertvarkos planą kilo nesutarimų dėl siekiamų ir numatomų rezultatų. Tai yra susiję su „*informacijos, žinių, gerosios patirties sklaidos trūkumu, nes nėra bendro suvokimo, požiūrio ir matymo kaip paslaugos yra teikiamos bendruomenėje*“ (2). Taip pat matomas „*didelis atotrūkis tarp NVO sektoriaus iniciatyvos imtis kardinalių ir greitų veiksmų bei ministerijos noro viską daryti lėtai ir palaipsniui*“ (1). Šioje vietoje išryškėjo žmonių persikirstymo iš vienos įstaigos į kitą problema, t. y. iš valdininkų tai yra suprantama kaip sudedamoji reformos dalis, o tokie veiksniai prieštarauja deinstitutionalizacijos idėjoms.

Tyrimas atskleidė, kad rengiant pertvarkos planą buvo susidurta su sprendimų priėmimo problemomis, t. y. nebuvo aišku, kaip vyksta balsavimas, kaip pasiskirsto balsai ir pan. Šiuo pagrindu nemažai idėjinų reformos pasiūlymų buvo atmesta. Taip pat NVO sektorius pažymėjo, kad nebuvo dedama pastangų spręsti ginčus, nesutarimus, dėl to „*buvo sunku dirbti, nes išryškėjo susiskaldymas, skirtingų interesų turėjimas, o ne bendro tikslo siekimas*“ (2). Institucionalizmo teorija pabrėžia hierarchinės sistemos stiprumą kaip visumą, išryškėja ministerijos ir globos įstaigų priklausomybės ryšys, nes yra sprendžiamas pavaldumo klausimas, todėl natūralu, kad asmenys, atsakingi už sistemos funkcionavimą, yra labiau linkę prisitaikyti prie „savojo“ sistemos supratimo.

NVO sektoriaus vaidmuo rengiant planą buvo gana dviprasmiškas. Viena vertus, jie buvo reformos iniciatoriai, aktyvistai ir ekspertai, galintys profesionaliai teikti pasiūlymus, nes turi sukaupę nemažai užsienio patirties pavyzdžių. Pagrindinis nevyriausybinių atspirties taškas yra žmogaus teisių gynimas ir užtikrinimas. Kita vertus, nors ši grupė į pertvarkos rengimą įdėjo

daugiausiai pastangų, tačiau bendrame kontekste NVO sektorius sudarė mažumą, todėl daugelis sprendimų buvo nepriimta. Prisimenant užsienio šalių patirtį, visose vastybėse pertvarkos iniciatoriai buvo negalia turinčių asmenų artimieji arba žmogaus teises ginančios nevyriausybines organizacijos. Svarbu pabrėžti, kad šalia šios jėgos buvo ir stipri politinė valia, todėl sėkmingas reformos įgyvendinimas yra neatsiejamas nuo šių dviejų polių darnos ir bendro tikslo.

Daugeliu atvejų tarp globos įstaigų ir nevyriausybinių organizacijų išryškėjo įvairios pozicijų neatitikty – nesutarimai dėl to, kas yra bendruomeninės paslaugos; kokie turi būti siejami rezultatai; skirtingi turimi užmojai ir interesai; bendro tikslo stoka. Visi šie veiksniai parodo didelį atotrūkį tarp viešojo sektoriaus ir NVO. Be to, visi informantai vieningai pažymėjo, kad, rengiant pertvarkos vizijas, nė viena organizacija nebuvo sulaukusi kvietimo bendradarbiauti kuriant konkrečios įstaigos deinstitutionalizacijos planus, o „*nevyriausybinkai ne kartą kėlė šį klausimą ir siūlėsi įsitraukti į planavimą*“ (3). Šie argumentai leidžia patvirtinti darbo pradžioje išsikelto hipotezė, kad į vykdomos pertvarkos procesus yra menkai įtraukiamos nevyriausybines organizacijos ir kiti išorės ekspertai. Mažai dėmesio yra skiriama bendradarbiavimo tinklams kurti, nes Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija globos įstaigoms tik „*pataria pasitelkti nevyriausybinkus, tačiau jų oficialiai neįpareigoja*“ (2).

Globos įstaigų reformai stebėti daugiau nei prieš metus buvo įkurta stebėsenos grupė. Iki šiol ši stebėsenos grupė jokio monitoringo nevykdė, susipažino tik su darbo grupės reglamentu, taigi formalų stebėsenos egzistavimą galima pagrįsti. Vienas iš kalbintų ekspertų pasidalijo Tarpinstitucinės stebėsenos grupės darbo reglamentu (patvirtintu Tarpinstitucinės stebėsenos grupės 2015 m. kovo 4 d. posėdžio protokolu Nr. D5-34), todėl galima labiau įsigilinti į pertvarkos monitoringo vykdymą. Grupės veiklos tikslas yra „*vykdyti perėjimo nuo institucinės globos prie šeimoje ir bendruomenėje teikiamų paslaugų neįgaliesiems ir likusiems be tėvų globos vaikams 2014–2020 veiksmų plano priemonių įgyvendinimo proceso stebėseną ir teikti Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos vadovybei informaciją, rekomendacijas ir pasiūlymus apie stebėsenos rezultatus*“. Kadangi dalis kalbintų informantų, priklausiančių šiai stebėsenos grupei, minėjo, kad jokių susitikimų kol kas nevyksta, galima daryti prielaidas apie šios stebėsenos grupės formalumą, neįtraukimą į realią veiklą. Stebėsenos vykdymas buvo ypač aktualus 2014 metais, nes tuo metu globos įstaigos per regionų plėtros tarybas teikė savo vizijas, pasiūlymus dėl globos įstaigų pertvarkos konkrečiame regione. Šiuo metu 5 globos įstaigos jau yra atrinktos planuojamai pertvarkai, tačiau yra sunku įvertinti patį atrankos procesą, nes stebėsenos grupė nedalyvavo įstaigų atrankoje, nesusipažino su teikiamomis vizijomis, negalėjo įvertinti jų kokybiškumo. Kitas aspektas, kurį pravartu pažymėti, kad stebėsenos grupė susitinka ne rečiau kaip du kartus per metus. Toks susitikimų intensyvumas nepakankamas, kad stebėseną būtų kokybiška ir visapusė. Šiame reglamente pateikiama informacija apie bendrus stebėsenos grupės darbo principus, konfidencialumą, interesų konfliktus, bendras dalyvavimo taisykles, tačiau apskritai nekalbama, taip pat nėra dokumento, kuris paaiškintų kokiais atvejais pertvarkos etapai bus laikomi įgyvendinti sėkmingai, nėra nurodyta bendrų priemonių, kurios būtų kaip bendras atspirties taškas vertinant pertvarkos procesus. Todėl galime tik preziumuoti ir spėti, kad stebėsenos įvertinimas vėl priklausys nuo balsų pasiskirstymo stebėsenos darbo grupėje.

Dabartinis pertvarkos įgyvendinimo etapas

Šiame darbe dabartiniu pertvarkos įgyvendinimo etapu yra laikomas pertvarkos plano 2 tikslo 4 uždavinys – „*Atrinkti pertvarkai suaugusių neįgaliųjų stacionarios globos įstaigas – bandomuosius regioninius projektus*“. Šis uždavinys turėjo būti įgyvendintas 2014 metais, atsakinga institucija – Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Pagal plane nurodytus indikatorius 5 globos įstaigos iki 2020 metų turi būti pertvarkytos. Šio uždavinio įgyvendinimas turi pasiekti tikslą – sudaryti sąlygas negalią turintiems suaugusiems asmenims, jų šeimoms (globėjams, rūpintojams) gauti individualias jų poreikius atitinkančias paslaugas. Taigi šio etapo svarbiausi aspektai yra globos įstaigų atrankos kriterijai, t. y. koku pagrindu globos įstaigos dalyvauja atrankoje, kas jas atranka, koks yra pačių globos įstaigų vaidmuo atrankos procese. Interviu su NVO sektoriaus ekspertais atskleidė pagrindines dabartinio etapo problemas.

Gauti duomenys parodė, kad rengiami globos įstaigų reformos planai prieštarauja pagrindinėms deinstitutionalizacijos idėjoms. Pertvarka turi apimti aukštos kokybės, individualiai pritaikytų bendruomeninių paslaugų, įskaitant paslaugas, skirtas užkirsti kelią institucionalizavimui, kūrimą ir išteklių perkėlimą iš ilgalaikės stacionarios globos įstaigų naujoms paslaugoms, siekiant užtikrinti ilgalaikį jų tvarumą. Taigi šioje vietoje bet kokių naujų paslaugų kūrimas įstaigose nesutampa su idėjiniais reformos tikslais, nes nėra užkertamas kelias institucionalizmui. Kita vertus, institucionalizmo teorija teigia, kad prie institucijų gali būti prijungiami nauji arba prastai atliekantys savo funkcijas padaliniai, jie gali būti reorganizuojami taip išlaikant institucijų galią. Globos įstaigų autonomija, neatskaitomybė dėl rengiamų planų ir išorės ekspertų nepasiteltimas į planuojamus pokyčius tik patvirtina stacionarios globos sistemos tvirtumą ir nepriklausomybę. Informantai pažymėjo, kad pasipriešinimą pokyčiams sumažintų gerokai didesnė ir platesnė informacijos sklaida, tačiau vis vien – „*sėkmingas reformos įgyvendinimas yra neatsiejamas nuo tvirtos pozicijos, aiškumo ir politinės valios*“ (3). Poreikį primetus iš šalies, nesant viduje „tikrojo“ reformos poreikio, netinkamas reformos vykdymas gali sukompromotuoti pertvarkos idėją. „*Visi pripažįsta, kad jeigu nenumatomos ateities perspektyvos, finansavimas ir stebėseną, tai tas deinstitutionalizavimo modelis gali išvis nusiristi, tie išleisti žmonės iš institucijų gali pakliūti į dar blogesnę situaciją negu dabar yra*“ (5).

Išvados

Socialinės globos įstaigos daugelį dešimtmečių buvo neatskiriama socialinės globos ir psichikos sveikatos priežiūros dalis, disponavo didele įtaka, ištekliais ir įgijo stiprią institucionalizmo galią, todėl reformuoti globos sistemą yra sunkus iššūkis. Priešiniuisi pokyčiams daro įtaką įvairios neformalios institucijų taisyklės, sąveikos, priklausomybės ir kitos institucinio inertiško ir savęs įgalinimo apraiškos.

Globos įstaigų reformai įgyvendinti kliudo politinės valios stygius. Nors Lietuva tarptautiniu lygmeniu yra įsipareigojusi užtikrinti neįgaliųjų savarankišką gyvenimą ir įtrauktį į bendruomenę, tačiau dabar įgyvendinami pertvarkos veiksmai prieštarauja deinstitutionalizacijos idėjoms, kuriomis remiantis reformos veiksmai turi užkirsti kelią institucionalizavimui ir institucijų padalinių reorganizavimui. Planavimo ir įgyvendinimo veiksmų turi imtis nepriklausomi išorės ekspertai, o ne įstaigos, siekiančios minimaliai koreguoti esamą padėtį. Todėl dabar įgyvendi-

nami pertvarkos veiksmai yra labiau politikų bandymas demonstruoti pertvarką, o ne tikras jos vykdymas.

Mokslinės literatūros analizės palyginimas su tyrimo rezultatais atskleidė institucionalizmo teorijoje įvardijamų požymių apraiškas. Pagrįstos pagrindinės institucionalizmo idėjos, kurios teigia, kad institucijos formuoja visuomenės elgesį ir nulemia elgesio padarinius. Socialinės globos įstaigos siekia ne tik savo veikloje deklaruojamų tikslų, tačiau turi ir asmeninių, savanaudiškų paskatų. Įstaigų galią padeda išlaikyti turimi finansiniai, žmogiškieji ir techniniai ištekliai, kurie vaidina svarbų vaidmenį argumentuojant veiklos efektyvumą. Sėkminga įstaigų veikla yra neatsiejama nuo turimų ryšių ir jų darnos su kitomis institucijomis, partneriais, paslaugų vartotojais. Paspriešinti pokyčiams įstaigos naudoja tam tikras taktikas ir strategijas, nevengiama ir nekorektiškų metodų, tokių kaip antai visuomenės priešiško ir negalią turinčių asmenų bejėgiškumo eskalavimo.

Lietuvoje vykstantys pertvarkos procesai prieštarauja pagrindinėms deinstitutionalizacijos idėjoms dėl kelių svarbių priežasčių. Naujų paslaugų diegimas globos įstaigose užkertą kelią negalią turinčių asmenų gyvenimui bendruomenėje. Labai svarbu yra remtis holistiniu požiūriu, kad pertvarka yra ne tik žmonių perkėlimas į bendruomenę, tačiau tai yra galimybių šiems žmonėms naudotis švietimo, ugdymo, sveikatos apsaugos, kultūros ir kitomis paslaugomis lygiai su kitais visuomenės nariais sudarymas.

Socialinės globos įstaigų gyventojų įtraukimas į bendruomenių paslaugų planavimą ir sprendimų priėmimą yra neatsiejama deinstitutionalizacijos dalis. Dėmesio turi būti skiriama ne tik kiekvieno asmens individualių poreikių ir galimybių vertinimui, svarbu sudaryti sąlygas kiekvienam globotiniui išsakyti savo nuomonę, poziciją. Lietuvoje pagrindinius sprendimus dėl įstaigų pertvarkos paprastai priima įstaigų vadovai ir jų pavaduotojai, o gyventojai apie pertvarką neturi informacijos arba ta informacija būna iškreipta, siekiant išlaikyti institucinę galią ir informacinį disbalansą.

Darbuotojų lojalumas globos įstaigų veiklai yra viena iš stipriausių globos įstaigas iš vidaus palaikančių jėgų. Viena vertus, personalas jaučia didelę baimę netekti darbo, o tai yra susiję su menku informuotumu apie deinstitutionalizaciją. Daugiausia apie pertvarką žino įstaigos vadovas ir jo pavaduotojai, todėl tik nuo šių asmenų priklauso tolesnė informacijos sklaida.

Kita vertus, darbuotojai yra susitapatinę su įstaigose veikiančia sistema, t. y. jie priima organizacijos taisykles, vertybes bei normas ir nesigilina į jų veiklos efektyvumą. Personalas dirba pagal paternalistinį modelį, kuris palaiko „institucinę kultūrą“, susijusią su globotinių nuasmeninimu, griežta tvarka, grupine priežiūra ir socialiniu nuotoliu. Sėkmingo reformos įgyvendinimo prioritetas – daugiau dėmesio turi būti teikiama darbuotojų kompetencijai tobulinti, naujiems darbo metodams diegti, keisti mąstymą ir požiūrį. Personalas turi matyti aiškų praktinį perėjimo planą ir paslaugų, kurias jie galėtų teikti, įvairovę bendruomenėje.

LITERATŪRA

Ad Hoc ekspertų grupė 2009. *Tikslinės ekspertų grupės ataskaita apie perėjimą nuo globos specializuotose įstaigose prie bendruomeninės globos*, Europos Komisija: Užimtumo, socialinių reikalų ir lygių galimybių generalinis direktoriatas.

Czarniawska-Joerges, B.; Sevón, G. 1996. *Translating Organizational Change*. New York: Walter De Gruyter.

European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care 2012. *Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-based Care*. Brussels: EEG.

European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care 2014. *Toolkit on the Use of European Union Funds for the Transition from Institutional to Community-based Care*. Brussels: EEG.

Europos romų teisių centras 2011. *Romani children in Institutional Care*, Šaltinis: <<http://www.errc.org/cms/upload/file/life-sentence-20-june-2011.pdf>> [Žiūrėta 2015 m. gruodžio 6 d.].

Germanavičius, A.; Pūras, D.; Šakalienė, D.; Rimšaitė, E.; Mališauskaitė, L.; Povilaitis, R. 2005. *Žmogaus teisių stebėseną uždaroje psichikos sveikatos priežiūros ir globos institucijose. Projekto ataskaita*. Vilnius: Žmogaus teisių stebėjimo institutas ir kt. Šaltinis: http://www.perspektyvos.org/images/failai/zmtiesiu_stebėjimo_uzdaroje_inst_ataskaita.pdf [Žiūrėta 2015 m. lapkričio 10 d.].

Goffman, E. 1969. *Essay On the Characteristics of Total Institutions presented in April 1957 at the Walter Reed Institute's Symposium on Preventive and Social Psychiatry*. Šaltinis: <http://www.markfoster.net/neurelitisim/totalinstitutions.pdf> [Žiūrėta 2015 m. spalio 27 d.].

Hammond, T. H.; Butler, C. K. 2003. Some complex answers to simple question „Do institutions matter?“. Policy choice and policy change in presidential and parliamentary systems, *Journal of Theoretical Politics*, 15(2): 145–200.

Kant, S.; Berry, R. A. 2005. *Institutions Sustainability, and Natural Resources*. Springer: Netherlands.

Lanteigne, P. M. 2012. *Institutional and Organizational Unconscious Theories, An Alternative way for explaining challenges in inter-agency cooperation*. DRDC: Centre for Security Science. Šaltinis: <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a568626.pdf>> [Žiūrėta 2015 m. gruodžio 11 d.].

Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2014 m. vasario 14 d. įsakymas Nr. A1-83 „Dėl perėjimo nuo institucinės globos prie šeimoje ir bendruomenėje teikiamų paslaugų neįgaliesiems ir likusiems be tėvų globos vaikams 2014–2020 metų veiksmų plano patvirtinimo“. Šaltinis: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=466003&p_tr2=2> [Žiūrėta 2015 m. spalio 21 d.].

Lietuvos statistikos departamentas 2015, *Globos įstaigų suaugusiems neįgaliesiems vietų skaičius metų pabaigoje*. Šaltinis: <<http://osp.stat.gov.lt/web/guest/statistiniu-rodikliu-analize?portletFormName=visualizacija&hash=b48eac04-85c8-43d2-850e-9e3a6d2342a1>> [Žiūrėta 2015 m. spalio 18 d.].

March, J. G.; Olsen, J. P. 2005, *Elaborating the „New Institutionalism“*. Center for European Studies: University of Oslo. Šaltinis: <<http://www.unesco.amu.edu.pl/pdf/olsen2.pdf>> [Žiūrėta 2015 m. spalio 30 d.].

Pierson, P. 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *The American Political Science Review*, 94(2), p. 251–267. Šaltinis: <<http://www.la.utexas.edu/users/chenry/core/Course%20Materials/PiersonWk4APSR2000/0.pdf>> [Žiūrėta 2015 m. spalio 12 d.].

Powel, W. W. 2007. The New Institutionalism, in *The International Encyclopedia of Organization Studies*, Sage Publishers. Šaltinis: <http://web.stanford.edu/group/song/papers/NewInstitutionalism.pdf> [Žiūrėta 2015 lapkričio 3].

Pūras, D.; Šumskienė, E.; Adomaitytė-Subačienė, I. 2013. Challenges of prolonged transition from totalitarian system to liberal democracy, *Journal of Social Policy and Social Work in Transition*, 3(2): 31–54.

Scott, W. R.; Mejer, J. W. 1983. The organization of societal sectors, in W. R. Scott; J. W. Mejer. *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Beverly Hills, CA: Sage.

Staniland, K. 2010. Studying organizations the revival of institutionalism, in *Qualitative Methods in Health Research*, eds I. Bourgeault, R. Dingwall, R. de Vries, Sage. Šaltinis: <http://usir.salford.ac.uk/14008/1/Studying_organisations_the_revival_of_institutionalism_Ch13.pdf> [Žiūrėta 2015 m. spalio 30 d.].

Šumskienė, E.; Pūras, D. 2014. Eikit pažiūrėt, kaip neturi būt: psichikos sveikatos politikos raida ir jos rezultatai, *Socialinis darbas. Patirtis ir metodai*, 13(1): 75–90.

Šumskienė, E.; Orlova, U. L. 2015. Sexuality of ‘Dehumanized People’ across Post-Soviet Countries: Patterns from Closed Residential Care Institutions in Lithuania, *Sexuality & Culture*, 19(2), p. 369–387. Šaltinis: <<http://link.springer.com/article/10.1007/s12119-014-9262-1>> [Žiūrėta 2015 m. spalio 13 d.].

Žalimienė, L.; Dunajevus, E. 2014. Lietuvos socialinės paramos struktūra kliento autonomijos – paternalizmo požiūriu, *Socialinis darbas. Patirtis ir metodai*, 14(2): 37–54.

Žydziaiūnaitė, V.; Virbalienė, A.; Katiliūtė, A. 2006. *Grindžiamoji teorija – kokybinė edukologijos tyrimų metodologijos strategija*, KTU: Edukologijos institutas. Šaltinis: <http://www.biblioteka.vpu.lt/pedagogika/PDF/2006/83/zydziaunaitevirbalienekatiliute.pdf> [Žiūrėta 2015 m. lapkričio 27 d.].

REFORM OF THE RESIDENTIAL CARE IN LITHUANIA FROM THE PERSPECTIVE OF INSTITUTIONAL THEORY

Rasa Genienė, Eglė Šumskienė

Summary

Lithuania is currently undergoing a reform of the residential care, which is a major challenge for the system of care for persons with disabilities. This system has been formed during the Soviet times and still functions despite criticism for human rights violations and irrational use of financial resources. Currently this is the the only available form of care for persons with intellectual and/or psychosocial disabilities who are in need of a long-term care.

Authors of the article employ the institutional theory and analyse resistance of the system to the reform. They conclude that social care organisations aim to keep the existing power and invoke financial, human and technical resources as well as the conjunctive relations. Authors also notice the vicious circle of the institutional functioning, while the necessity to isolate persons with disabilities is justified by lack of their self-support as well as lack of tolerance in the society. In the meantime, the institutions themselves exclude persons with disabilities and reduce their autonomy.

Key words: Institutional Theory, Deinstitutionalization, Reform, Social Care.