

Eugenijus Dunajevus

## Socialinių paslaugų sistemos raida gerovės pliuralizmo požiūriu

**Santrauka.** *Straipsnio tikslas yra parodyti socialinių paslaugų (socialinės apsaugos, sveikatos apsaugos, švietimo, globos ir socialinio darbo paslaugų) sistemos transformacijas Vakarų šalyse panaudojant gerovės pliuralizmo teorinį aparatą. Skiriami trys socialinių paslaugų sistemos raidos etapai. Pirmasis etapas siejamas su pirmųjų socialinės apsaugos sistemų atsiradimu Bismarko Vokietijoje ir aktyvia nevyriausybinėse organizacijų veikla socialinių paslaugų srityje. Antrasis socialinių paslaugų sistemos raidos etapas, Vakarų demokratijose prasidėjęs po II Pasaulinio karo, pasižymėjo dviem esminiais bruožais: ryškia tendencija perkelti socialines rizikas iš asmeninės atsakomybės į bendrosios atsakomybės lauką bei viešojo sektoriaus institucijų kaip tinkamiausio įrankio išsikeltiems tikslams įgyvendinti naudojimu. Šis socialinių paslaugų sistemos raidos etapas vadinamas gerovės valstybe. Trečiasis socialinių paslaugų sistemos raidos etapas, prasidėjęs po 1970 m. ir besitęsiantis iki šių dienų, kokybiškai skiriasi nuo prieš tai buvusios gerovės valstybės, nes pasižymi ryškia socialinių rizikų privatizacijos tendencija bei pliuralistiniu požiūriu į socialinių paslaugų teikėjus.*

**Pagrindiniai žodžiai:** *Gerovės valstybė, gerovės pliuralizmas, socialinės paslaugos, socialinė politika, viešojo valdymo reforma.*

**Keywords:** *Welfare state, welfare pluralism, social services, social policy, public management reform.*

### Įvadas

Socialinės politikos tyrimuose analizuojant socialines paslaugas dažniausiai vartojama *gerovės valstybės* sąvoka. Gerovės valstybę galima apibūdinti remiantis „branduolio-periferijos“ analogija; čia gerovės valstybės „branduolį“ sudaro socialinės paslaugos (socialinė apsauga, sveikatos apsauga, socialinė globa ir socialinis darbas, aprūpinimas būstu, švietimas, rekreacija), o „periferiją“ — mokesčių politika, viešojo sektoriaus išlaidų politika, užimtumo politika, monetarinė politika ir

kita (Miller 1999; 9). Pirmųjų socialinės politikos tyrinėtojų kartos gerovės valstybių tyrimuose dominavo kiekybinių skirtumų tarp šalių identifikavimas bei lyginimas, tačiau skirtingų socialinių paslaugų sistemų susiformavimo priežastys ar kritika nebuvo siejama su platesniais socialinės teorijos „vandenimis“.

Per pastaruosius du dešimtmečius pastebima ryški tendencija į socialinės politikos tyrimus integruoti socialinę teoriją. Ryškiau-

šias pavyzdys yra danų socialinio mokslininko Gosta Esping Anderseno darbas *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1992), kuriame šalių socialinės politikos<sup>1</sup> yra lyginamos pagal tai, kiek jos dekomodifikuoja piliečius bei kaip stratifikuoja visuomenę. Mokslininko atlikta lyginamoji šalių analizė leido identifikuoti tris gerovės valstybių tipus – socialdemokratinę, liberalų ir konservatyvų korporacinę<sup>2</sup>. Gosta Esping Anderseno darbas, iššaukdamas plačias diskusijas ir visą seką lyginamųjų socialinės politikos tyrimų (Goodin *et al.*, 1999; Arts and Gelissen 2002; Jensen 2008), suformavo naują ir šiuo metu dominuojančią gerovės valstybių tyrimų ir konceptualizavimo kryptį. Naujosios socialinės politikos tyrinėtojų kartos žodyne sąvoka *gerovės valstybė* žymi visas Vakarų demokratijose egzistuojančias socialinių paslaugų sistemas, kurios susiformavo po II Pasaulinio karo. Tačiau pažvelgę į socialinės politikos, sociologijos, politinės ekonomijos tekstus, kuriuose aptariama gerovės valstybės raida (Svallfors and Taylor-Gooby 2002; Gilbert 2004; Clarke, Newman 1997; Barr 1998; Cousins 2005), pamatysime radikalius institucinius skirtumus tarp tos gerovės valstybės, kuri egzistavo laikotarpiu nuo II

Pasaulinio karo iki 8-ojo dešimtmečio, ir tos, kuri formavosi po 8-ojo dešimtmečio.

Šiame straipsnyje, pasitelkus gerovės pliuralizmo analitinius rėmus, siekiama išryškinti socialinių paslaugų sistemos raidą Vakarų visuomenėse. Pirmoje straipsnio dalyje pristatoma gerovės pliuralizmo koncepcija, kuria remiantis kitose straipsnio dalyse identifikuojami trys radikaliai skirtingi socialinių paslaugų sistemos raidos etapai, iš kurių tik antrasis sietinas su sąvoka *gerovės valstybė*.

## 1. Gerovės pliuralizmo koncepcija

Sąvoka *gerovės pliuralizmas* gali reikšti du dalykus: socialinės politikos teorinį aparatą ir šiuolaikines išsivysčiusių kapitalistinių demokratijų vykdomą socialinių paslaugų<sup>3</sup> politiką arba tiesiog socialinę politiką. Šioje straipsnio dalyje bus kalbama apie gerovės pliuralizmą kaip tam tikrą socialinės politikos sąvokinį aparatą.

Gerovės pliuralizmas, besiremdamas sociologijos ir ekonomikos mokslų sąvokomis, šalių socialinių paslaugų struktūrą pirmiausia mato pro keturių gamybos sektorių ar gėrybių šaltinių prizmę. Kitaip tariant, modernioje demokratinėje visuomenėje individas

<sup>1</sup> Sąvoka „socialinė politika“ žymi valdžios sprendimus, kuriais siekiama tiesiogiai (pavyzdžiui, socialinio draudimo išmokos) ir netiesiogiai (pavyzdžiui, minimalus darbo užmokestis) paveikti žmonių gerovę. Tačiau ši sąvoka vartojama ir kaip akademinės disciplinos, studijuojančios socialinę politiką, pavadinimas (Midgley 2000a; 4).

<sup>2</sup> Reikia pažymėti, kad pats G. E. Andersenis vengia sąvokos „gerovės valstybė“, kurią sieja su institucionalistine T.H. Marshallo socialinių teisių koncepcija, ir siūlo vartoti „gerovės valstybės režimo“ arba „gerovės režimo“ sąvokas, kurios apima trijų gamybos sektorių tarpusavio sąveikas (Esping-Anderson 1992; 13-19).

<sup>3</sup> Socialinės paslaugos šiame straipsnyje suprantamos plačiąja prasme ir konkrečiai kaip sveikatos apsaugos, švietimo, socialinės apsaugos, socialinės globos ir socialinio darbo/asmeninių socialinių paslaugų visumą. Plačiau apie sąvokos „socialinės paslaugos“ reikšmes žiūr.: Žalimienė, L. 2003. *Socialinės paslaugos: mokojoji knyga*. Vilnius: Vilniaus universiteto Specialiosios psichologijos laboratorija.

socialines paslaugas gali gauti iš viešojo sektoriaus, neformalaus sektoriaus, komercinio sektoriaus ir savanoriško sektoriaus.

Siekiant apibūdinti viešojo sektoriaus vaidmenį socialinių paslaugų sistemoje paprastai susiduriama su šio sektoriaus konceptualizavimo sunkumais, nes, kaip įtikinamai parodo žymus viešojo valdymo tyrinėtojas J.E. Lane'as, tai yra daugiamatis reiškinys (Lane 2001; 29–77). Paprastai sutariama, kad viešasis sektorius, kaip viešųjų ar bendrų reikalų tvarkymo instrumentas, per paskirstymo, perskirstymo ir reguliavimo funkcijas, kurios tiesiogiai (pavyzdžiui, socialinės apsaugos sistemos paslaugos ir išmokos) ar netiesiogiai (pavyzdžiui, minimalus darbo užmokestis, vaiko teisių sistema) veikia šalies gyventojų gerovę.

Komerciniam arba pelno sektoriui priklausančių organizacijų požymiai yra pelno siekimas ir nepriklausymas viešajam sektoriui. Paprastai į šio sektoriaus dalyvavimą socialinių paslaugų teikime žvelgiama skeptiškai, nes, kaip teigia R. Tittmus'as (1970), jis yra „moraliai“ netinkamas, nes pelno sektoriaus organizacijų tikslas yra savo naudos maksimalizavimas, o socialinės paslaugos yra labiau siejamos su žmogiškųjų būtybių altruistine prigimtimi. Tačiau reikia pažymėti, kad šis sektorius aktyviai veikė ir veikia gerovės paslaugų sistemoje. Komercinio sektoriaus teikiamas socialinės paslaugas perka arba patys visuomenės nariai (samdomos auklės, slaugės) arba šias paslaugas piliečiams „nuperka“ viešasis sektorius.

Neformalus sektorius suprantamas kaip šeima, draugai, kaimynai, bendruomenė, tačiau visuotinai pripažįstama, kad svarbiausias veikėjas yra šeima. Tai, kad šeimos nariai (paprastai tai būna moterys) teikia didžiąsias socialinių paslaugų dalį (Hyde 2000; 421), išryškino feministinė socialinė teorija ir ypač jos marksistinis sparnas. Šeimos narių dalyvavimas socialinių paslaugų teikime gali būti sąlygojamas formalių apribojimų<sup>4</sup>, „tradicijos“ forma egzistuojančių neformalių apribojimų bei tuo, kad viešasis sektorius gerovės paslaugas gali pirkti iš šeimos narių (pavyzdys – globos pinigai).

Savanoriškas sektorius pagal dominuojančią tradiciją, kuri sietina su 1990 m. pradėtų vykdyti įtakingu ir plačiu J. Hopkinso instituto projektu „Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project“, suprantamas kaip pelno nesiekiančios organizacijos, o pagal alternatyvią sampratą savanoriškas sektorius, konceptualizuojamas kaip kooperatyvios ir abipusės pagalbos bendruomenės (Van Til 2009; 1070). Savanoriško sektoriaus vaidmuo socialinėje politikoje išaugo atsiradus *kvazirinkoms* arba konkurencijos mechanizmo naudojimui teikiant viešąsias paslaugas, tačiau tuo pačiu savanoriškas sektorius tampa vis labiau priklausomas nuo viešojo sektoriaus ir vis labiau praranda savo kaip „savanoriško“ sektoriaus identitetą.

Socialiniai tyrinėtojai, pasitelkdami gerovės pliuralizmo koncepciją, gali aiškiai identifikuoti, kas (kokie sektoriai) ir kiek (kokią paslaugų dalį teikia) dalyvauja soci-

<sup>4</sup> Teisės aktuose apibrėžiamos šeimos narių pareigos rūpintis vienas kitu. Plačiau apie teisėkūrą kaip specifinį socialinės politikos instrumentą žr: Le Grand, Julian. 1997. „Knights, Knaves or Pawns? Human Behaviour and Social Policy“, *International Social Policy* 26 (2): 149–169.

alinių paslaugų ar konkrečios paslaugos teikime. Pridėję dar ir laiko dimensiją galime matyti, kaip kito kiekvieno iš sektoriaus vaidmuo bei teikiamų socialinių paslaugų apimtys laike. Sektorių pokyčiai atspindi bendrabūvio, socialinių sąveikų ar visuomenės transformacijas, todėl pasitelkę papildomas socialinės teorijos sąvokas – kolektyvizaciją ir privatizaciją – socialinių paslaugų sistemos kaitą galime sieti su visuomenės pokyčiais. Kolektyvizaciją galima suprasti kaip tendenciją plėsti socialinių rizikų aibę, patenkančią į bendros atsakomybės lauką. Privatizacija yra tendencija plėsti socialinių rizikų aibę, patenkančią į individualios atsakomybės lauką (Ferge 1997; Gilbert 2000).

Gerovės pliuralizmo koncepcijos atėjimas į socialinės politikos lauką siejamas su nauju principų apie tai, kaip turi būti užtikrinama šalies gyventojų socialinė apsauga, įvedimu XX a. septintojo dešimtmečio pabaigoje, kai viešasis sektorius kaip tinkamiausia socialinių paslaugų gamtinimo priemonė prarado šalių politinių elitų pasitikėjimą. Atsakomybė už piliečių gerovę buvo padalinta tarp viešojo, pelno, neformalaus ir savanoriško sektorių. Ši pliuralistinė pozicija, o kartu ir su ja tiesiogiai susijusi gerovės pliuralizmo teorija, kai kurių autorių yra interpretuojama ir siejama su naujosios dešinės ar neoliberalizmo ideologija (Gilbert 2000; 417). Tačiau reikia pažymėti, kad gerovės pliuralizmas tėra analitinė priemonė, kuri leidžia „pamatyti“ socialinių paslaugų sistemos struktūrą, jos ypatybes, tačiau neteikia jokių pasiūlymų, kokia ta struktūra turi būti. Be to, gerovės pliuralizmas išryškina tai, ko ankstesni požiūriai „nematė“ – būtent tai, kad socialinių

paslaugų teikime visada dalyvavo tiek neformalus sektorius (šeimoms nariai paprastai rūpinasi vieni kitais), tiek savanoriškas sektorius (altruistiškai nusiteikę visuomenės nariai rūpinasi tais, kuriems nepasisekė), tiek pelno sektorius (visada galima nusipirkti socialines paslaugas), o viešojo sektoriaus atsiradimas ir dalyvavimas gerovės teikime yra ganėtinai naujas reiškinys ir sietinas tik su modernia visuomene.

## 2. Gerovės valstybės ištakos

Pirmasis socialinių paslaugų sistemos raidos etapas apima laikotarpį nuo modernios visuomenės atsiradimo, kuris siejamas su 1789 m. Didžiąja Prancūzijos revoliucija, iki II Pasaulinio karo. Kai kurie anglosaksiskajai tradicijai priklausantys socialinės politikos tyrinėtojai, pristatydami gerovės valstybės, kaip socialinio instituto, raidą, atskaitos tašku laiko Vargšų įstatymus (Alcock *et al.* 2000; Blakemore 2001; Barr 1998).

Vargšų įstatymai buvo priimti 1601 m., ir jie įpareigojo kiekvieną parapiją priiimti atsakomybę už savo vargšus. Ši atsakomybė galėjo pasireikšti trimis būdais. Nusipelnę skurstantieji – tai tie skurstantieji, kurie dėl to, kad yra akli, neįgalūs ar seni, negali dirbti, todėl juos reikia uždaryti į elgetynus. Įgalūs, jauni, tačiau neturintys darbo ir norintys dirbti skurstantieji (nenusipelnę skurstantieji) turėjo gauti darbo pataisos namuose, o tie skurstantieji, kurie dėl „moralinių ydų“ nenori dirbti, turi būti per prievartą uždaryti į pataisos namus. Kitas bandymas dorotis su skurstančiais buvo 1795 m. sukurta *Spyhemblando sistema*, kuri įteisino pašalpų sistemą vargšams, priklausomai nuo jų uždarblio.

Nors tikslas ir buvo kilnus („teisė gyventi“), tačiau pasekmės buvo priešingos nei tikėtasi – skurstančiųjų skaičius augo. Tokie prieštaringi rezultatai buvo pasiekti, nes darbininkai buvo „priřiřti“ prie konkrečios gyvenvietės, jie negalėjo migruoti, o tai neskatino darbdavius konkuruoti. Darbo užmokestis nedidėjo ir nelabai skyrėsi nuo pašalpos, todėl vargšams racionaliau buvo nedirbti arba dirbti „tik dėl akių“ (Barr 1998; Polanyi 2002).

Pažymėtina, kad Vargšų įstatymais buvo siekiama kontroliuoti ir prižiūrėti skurstančiųjų gyventojų populiaciją, teikiant minimalią socialinę pagalbą ir tuo pačiu pagalbos gavėjus stigmatizuojant. Gerovės valstybės idėjos iškilė kaip opozicija šiuose įstatymuose įkūnytoms normoms (Carey 2008; 928).

Pirmieji valstybės, arba viešojo sektoriaus institucijų visumos, žingsniai socialinių paslaugų sistemoje sietini su Vokietijos kanclerio Otto von Bismarcko inspiruotais ligos, nelaimingų atsitikimų darbe, senatvės ir negalės socialinio draudimo įstatymais, kurie buvo priimti 1882, 1884, 1889 metais. Pažymėtina, kad būtent šiuo laikotarpiu atsirado sąvoka *gerovės valstybė* (vok.: *Wohlfahrtsstaat*), pradėta vartoti Vokietijoje vėlyvajame XIX a. (Cousins 2005; 4). Šie Vokietijos socialinio draudimo įstatymai paskatino ir kitas šalis (pirmiausia Prancūziją, Belgiją, Švediją) priimti panašius teisės aktus. Socialinės politikos tyrinėtojai šiuos Otto von Bismarcko veiksmus vertina ne kaip siekį užtikrinti gyventojų socialines teises (gerovės valstybės pagrindas, T. H. Marshallo požiūriu), o kaip siekį išsaugoti Vokietijos socialinę struktūrą – patraukti į savo pusę Vokietijos darbininkus ir sumažinti Vokietijos socialdemokratų

įtaką ir galią (Briggs 2000; 23).

Vokietijoje sąvoka *gerovės valstybė* nepriėmė, nes buvo asocijuojama su tokia valstybe, kuri griaua „tautos moralines jėgas“ ir dėl šių neigiamų konotacijų paplito sąvokos *socialinė politika*, *socialinė rinkos ekonomika*, *socialinė valstybė* (Cousins 2005; 4-8). Bismarcko socialinių paslaugų sistemos reformos, kurias kitose šalyse įvykdė į valdžią atėję socialdemokratų bei krikščionys demokratų, bei Pirmojo pasaulinio karo įvykiai, sukūrė valstybinio ekonomikos reguliavimo precedentą, bei 1929-33-ųjų pasaulinė ekonomikos krizė sudarė sąlygas kurtis gerovės valstybei (Jokubaitis, Norkus 2006; 26) arba tai socialinių paslaugų sistemai, kuri Vakarų demokratijose susiformavo po II Pasaulinio karo.

Šiame ankstyvajame socialinių paslaugų sistemos raidos etape ryškiausiai vaidmenį vaidinio savanoriškas sektorius, kurio plėtrą ypač skatino Labdaros organizavimo bendruomenių (angl.: *Charity Organization Society*) plėtra abejose Atlanto pusėse bei Kaimynystės judėjimai (angl.: *Settlement movement*) (Burt 2008; Johnson 1998). Viešojo sektoriaus vaidmuo socialinių paslaugų struktūroje buvo nežymus. Socialinio draudimo srityje – pirmosios pensijų sistemos tiek Lietuvoje, tiek kitose šalyse pirmiausia apėmė tik tam tikras elitines grupes – kariškius ir valstybės tarnautojus; personalinės pensijos buvo mokomos žymiesiems politikams, dvasininkams, menininkams, švietimo ir kultūros veikėjams (Lazutka 2007; 68); socialinių paslaugų srityje išsilavinusių, turtingų visuomenės narių inicijuoti socialiniai tyrimai paskatino pagrindinių sveikatos,

švietimo, vaikų priežiūros, socialinio darbo paslaugų, teikiamų per viešąjį sektorių, atsiradimą (Burt 2008; 751).

### 3. Gerovės valstybė

Antrasis socialinių paslaugų sistemos raidos etapas apima laikotarpį nuo II Pasaulinio karo pabaigos iki 8-ojo dešimtmečio. Šiuo laikotarpiu sąvoka *gerovės valstybė* išpopuliarėjo Jungtinėje Karalystėje ir iš ten plito į kitas šalis. Pokariniu laikotarpiu skirtingos šalys savo socialines politikas, o kartu ir socialinių paslaugų sistemų struktūras, konstravo Beveridgo pranešime išdėstytais principais bei J. M. Keyneso ekonomine politika.

1942 m. buvo paskelbtas vadinamasis Beveridgo pranešimas<sup>5</sup>, kuriame buvo pateikti pasiūlymai kaip reorganizuoti Britanijos socialinio draudimo sistemą bei pasiūlymai įtraukti papildomų naujų socialinės politikos priemonių (Blakemore 2001; 51-55). Būtent šis pranešimas socialinės politikos tyrinėtojų yra laikomas gerovės valstybės, kaip tam tikro mechanizmo, kuris užtikrina piliečių socialinių teisių įgyvendinimą, konstravimo gairėmis ar planu (Miller 1999; 21).

Beveridgo pranešimas, kaip teigia Nigelis Partonas (1994; 21) sudarė gerovės valstybės socialinį elementą: idėją, kad valstybė turi teikti apsaugą nuo rinkos ekonomikos sukuriamų pavojų universaliai teikiamomis, adekvačiomis socialinėmis išmokomis ir paslaugomis, o Keinsizmo makroekon-

ominė politika (ekonominis gerovės valstybės elementas) siūlė valstybės investicijų didinimą; tai skatintų visuminę paklausą ir taip užtikrintų ekonominį šalies aktyvumą bei visuotinį užimtumą. Gerovės valstybė, paremta Beveridgo pranešimu bei J. M. Keyneso ekonomikos teorija, išsivysčiusiose kapitalistinėse demokratijose po II Pasaulinio karo, tarnavo kaip pagrindinė taikos formulė ir iki 8-ojo dešimtmečio buvo tas konvergencijos taškas, į kurį gravitavo tokių skirtingų šalių kaip kad JK, Švedija, JAV politinis elitas (Offe 2000; 67).

Laikotarpis po II Pasaulinio karo iki 8-ojo dešimtmečio pasižymėjo ypač sparčiu socialinių paslaugų ir išmokų apimtys ir dydžio augimu (Cousins 2005; 92) arba, kaip teigia Peteris Flora (1987), vis labiau plėtėsi gyvenimo rizikų sąrašas, nuo kurių saugojo valstybė. Beveik visos socialiniai pažeidžiamos socialinės grupės buvo įtrauktos į gerovės programas. Šios tendencijos buvo grįstos šalių gyventojų tautinės vienybės ir asmeninės naudos aukojimu vardan bendro labo (Le Grand 2003; 4), karo metu patirtais išgyvenimais, konkurencija su „egzistuojančiu socializmu“, sparčiu ekonomikos augimu, pilietinės visuomenės stiprėjimu (Ferge 1997; 21).

Alternatyvių požiūrių ignoravimą tiek politiniame, tiek akademiname lauke gerai atspindi vieno iš ryškiausių tuo metu opozicijoje buvusios ideologinės stovyklos lyderių Miltono Friedmano (1988; 3) žodžiai: „tie, kurie buvome susirūpinę dėl valstybės ekspansijos keliamų pavojų laisvei ir gerovei, dėl

<sup>5</sup> Pranešimas pavadintas Williamo Beveridgo (1879-1963) teisės specialisto ir politiko, kuris vadovavo darbo grupei parengusiai pranešimą „Social Insurance and Allied services“, vardu.

Keyneso teorijos ir gerovės valstybės idėjų triumfo, buvome mažytė, apsuptyje atsidūrusi mažuma, į kuriuos didžioji mūsų kolegų intelektualų dauguma žvelgė kaip į keistuosius ir ekscentriškus“.

Antrasis socialinių paslaugų sistemos raidos etapas, kai buvo siekiama plėsti socialinių rizikų aibę, patenkančią į bendros atsakomybės lauką (kolektyvizacijos procesas), ir tinkamiausiu socialinių paslaugų teikėju ar gamintoju buvo laikomas viešasis sektorius, yra įvardijamas gerovės valstybe.

#### 4. Gerovės valstybės saulėlydis

Trečiasis socialinių paslaugų sistemos raidos etapas apima laikotarpį nuo 8-ojo dešimtmečio iki šių dienų. Šio etapo pradžia yra demografiniai Vakarų visuomenių pokyčiai, globalizacija, šeimos struktūros pokyčiai, darbo jėgos pokyčiai (Barr; 12–13), ekonominio augimo lėtėjimas, stiprėjanti tarptautinė konkurencija, Sovietų bloko žlugimas, pokarinio socialinio solidarumo nykimas (Ferge 1997; 21).

Nuo 8-ojo dešimtmečio vidurio daugelyje kapitalistinių visuomenių suabejojama gerovės valstybės idėja, ji kritikuojama; ir nekvėstionuojamas siekis plėsti gerovės valstybę pradėjo greitai nykti (Offe 2000; 67). Tiksliai data, nuo kada gerovės valstybei alternatyvios idėjos pradėjo įgauti politinį svorį, nėra labai svarbi, nes, kaip teigia Ralfas Dahrendorf (1996; 212), „Nei 1970 m. sausio pirmoji, nei 1979 m. gruodžio 31 nėra labai reikš-

mingos. Svarbu tai, kad ekonomikos augimo ir socialinės pažangos dešimtmečiai baigėsi neaiškumo laikotarpiu. Praeities pažanga sukaupė problemų, kurios buvo per daug sudėtingos spręsti patikrintais metodais. Išorinių ir vidinių faktorių derinys sukūrė grėsmingus keblumus“. Kritika gerovės valstybei pasipylė ir iš kairės, ir iš dešinės.

Naujoji dešinė, nekartodama senosios dešinės klaidų, neigiamo požiūrio į socialinius mokslus, bet apsiginklavusi viešojo pasirinkimo teorija bei austrų politinės ekonomijos idėjomis (Dunleavy, O’Leary 1999; 96), kritikuoja gerovės valstybę už tai, kad ji mažina iniciatyvas investuoti, norą dirbti (Offe 2000; 69); būdas, kuriuo tvarkomi viešieji reikalai (biurokratija), yra neefektyvus; gerovės valstybės išmokos bei paslaugos, skurdo kultūros diskurso prizmėje traktuojamos kaip veiksniai, skatinantys „priklausomybę nuo gerovės išmokų ir paslaugų“<sup>6</sup>, be to, gerovės valstybė įvardijama kaip pirmas žingsnis į totalitarizmą.

Kairieji gerovės valstybę kritikuoja už tai, kad ji iš esmės nesprensdžia problemų, o jas „užglaisto“; gerovės valstybė yra elito įrankis suvaldyti mases, be to, gerovės valstybė peikiama už tai, kad pasižymi suvešėjusiu biurokratiniu aparatu – taisyklės ir procedūros nusveria žmogaus poreikius ir problemas (Offe 2000; 75). Feminizmas gerovės valstybę kritikuoja už tai, kad ji nors ir sudaro moterims galimybes integruotis į darbo rinką (visų pirma per asmeninių socialinių paslaugų ir vaikų globos tinklų plėtrą), ta-

<sup>6</sup> Cheryl Hyde (2000; 423), analizuodama naujosios dešinės arba konservatorių (JAV) retoriką, kuria kritikuojama gerovės valstybė, teigia: „Politikai ir viešosios nuomonės formuotojai socialinių paslaugų ir išmokų gavėjų poreikį valstybės pagalbai lygina su priklausomybe psichotropinėms medžiagoms“.

čiau reprodukuoja patriarchalinius santykius (Pateman 2000; 133-150).

Be to, gimsta visa eilė socialinių judėjimų, kurie, atstovaudami tam tikroms socialinėms grupėms, siekia jas emancipuoti, ir gerovės valstybę pirmiausia kritikuoja už šių grupių problemų ignoravimą. Gerovės valstybės kritikos ir ekonominių, socialinių bei kultūrinių pokyčių pasekmė – po II Pasaulinio karo susiformavusios socialinių paslaugų sistemos reformacija, kuri reiškiasi viešojo valdymo reforma Vakarų demokratijose. Valdymo reforma yra susijusi ne tik su naujais viešojo sektoriaus organizavimo principais, bet ir su nauja kultūra bei ideologija (Clarke, Newman 1997). Pagrindinės viešojo valdymo reformų trajektorijos yra privatizavimas, decentralizavimas, kontraktavimas, *kvazirinkos*, pasirinkimo viešųjų paslaugų sistemoje plėtra, naujoji viešoji valdyba, menedžerizmas. Visos aukščiau įvardintos trajektorijos kokybiškai transformavo socialinių paslaugų sistemos struktūrą arba gerovės valstybę į naują darinį, kuris įvairių autorių yra įvardijamas kaip *gerovės pliuralizmas* (Parton 1996; 4-19).

Reformos trajektorijos ryškiausiai atskleidė ir reiškiasi, o kartu ir reikšmingiausiai transformuoja, socialinių paslaugų sistemas „anglofoniose“ šalyse — Jungtinėje Karalystėje, Naujoje Zelandijoje ir Australijoje. Šiek tiek mažiau savo viešąjį sektorių transformavo JAV, o Prancūzija, Švedija, Suomija, Kanada ir Nyderlandai pasižymėjo gan nuosaikiu reformų vykdymu. Mažiausiai reformos pasireiškė stipriausioje ES ekonomikoje – Vokietijoje (Pollitt, Bouckaert 2003; 80–117). Nors daugiausiai ir garsiausiai apie

socialinių paslaugų sistemos pokyčius kalba „anglofonios“ šalys, tačiau ir kitose šalyse vykstančios reformacijos leidžia teigti, kad gerovės pliuralizmas yra tas konvergencijos taškas, į kurį gravituoja šiuolaikinės skirtingų šalių socialinių paslaugų sistemos.

## Išvados

1. Apibendrinant galima teigti, kad socialinių paslaugų sistema Vakarų visuomenių istorijoje išgyveno radikalius pokyčius, todėl labiau tinka kalbėti ne apie socialinių paslaugų sistemos evoliuciją, bet revoliucijas.
2. Skirtingi socialinių paslaugų sistemos tipai arba raidos etapai negali būti susiaurinami į vieną sąvoką, kuria šiuolaikiniuose socialinės politikos tyrimuose tapo *gerovės valstybė*.
3. Gerovės pliuralizmo analitiniai lęšiai Vakarų demokratijų socialinių paslaugų sistemos istorijoje išryškino tris raidos etapus, arba kokybiškai skirtingas „būkles“.
4. Pirmame etape socialinių paslaugų sistema buvo institucionalizuota ir formalizuota pirmųjų socialinės apsaugos sistemų Bismarko Vokietijoje bei savanoriškų organizacijų veikla socialinės pagalbos srityje forma.
5. Antrasis etapas žymi ryškų viešojo sektoriaus vaidmens išaugimą po II Pasaulinio karo sprendžiant socialines problemas bei kolektyvistinių nuostatų populiarumą Vakarų šalyse.
6. Šiuolaikinės socialinių paslaugų sistemos reikšmingai skiriasi nuo tų, kurios susiformavo po II Pasaulinio karo.



## LITERATŪRA

- Alcock, Cliff; Payne, Sarah; Sullivan, Michael 2000. *Introducing Social Policy*. Harlow : Prentice Hall: Pearson Education.
- Arts, Will; Gelissen, John. 2002. „Three worlds of welfare capitalism or more“, *Journal of European Social Policy* 12(2): 137-158;
- Barr, Nicholas. 1998. *The Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Beresford, Peter. 2001. „Service users, social policy and the future of welfare“, *Critical Social Policy* 21(4): 494-512.
- Blakemore, Ken. 2001. *Social Policy: an Introduction*. Buckingham Philadelphia: Open University Press.
- Briggs, Asa. 2000. „The Welfare State in Historical Perspective“ in Christopher Pierson and Francis G. Castles (eds.) *The Welfare State Reader*. Cambridge : Polity Press.
- Burt, Mike. 2008. „Social work occupations in England, 1900-39: Changing the focus“, *International Social Work* 51(6): 749-762.
- Clarke, John; Newman, Janet. 1997. *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London : SAGE Publications.
- Cousins, Mel. 2005. *European Welfare States: Comparative Perspectives*. London: Sage.
- Dahrendorf, Ralf. 1996. *Modernūs socialiniai konfliktai: esė apie laisvės politiką*. Vilnius: Pradai.
- Dunleavy, Patrick; O'Leary, Brendan. 1999. *Valstybės teorijos: liberaliosios demokratijos politika*. Vilnius: Eugrimas.
- Esping-Andersen, Gosta. 1996. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge : Polity Press.
- Ferge, Zsuzsa. 1997. „The Changed Welfare Paradigm: The Individualization of The Social“, *Social Policy & Administration* 31(1): 20-44.
- Flora, Peter. 1987. „Introduction“ in Peter Flora (ed.) *Growth to Limits: The western European Welfare States Since World War II: Sweden, Norway, Finland, Denmark*. Walter de Gruyter & Co., Berlin.
- Friedman, Milton. 1998. *Kapitalizmas ir laisvė*. Vilnius: Mintis.
- Gilbert, Neil. 2000. „Welfare Pluralism and Social Policy“ in James Midgley, Martin B. Tracy, and Michelle Livermore (eds.) *The Handbook of Social Policy*. Thousand Oaks: Sage.
- Gilbert, Neil. 2004. *The transformations of welfare state*. Oxford University Press.
- Goodin, Robert E.; Headey, Bruce; Muffels, Ruud; Dirven, Henk-Jan. 1999. *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge University Press;
- Hyde, Cheryl. 2000. „Feminist Approaches to Social Policy“ in James Midgley, Martin B. Tracy, and Michelle Livermore (eds.) *The Handbook of Social Policy*. Thousand Oaks: Sage.
- Jensen, Carsten. 2008. „Worlds of welfare services and transfers“, *Journal of European Social Policy* 18(2): 151-162.
- Johnson, Christian. 1998. *Bendruomenė - jėga: tarptautinio bendruomeninio judėjimo apžvalga*. Kaunas : Kitos spalvos.
- Jokubaitis Alvydas; Norkus, Zenonas. 2006. „Socialinės gerovės koncepcijos ir pilietybės rentai kaip viešosios politikos orientyrai“, *Sociologija. Mintis ir veiksmai* 2006(2): 5-36.
- Lane, Jan-Erik. 2000. *New Public Management*. London New York : Routledge.
- Lane, Jan-Erik. 2001. *Viešasis sektorius*. Vilnius: Margi raštai.
- Lazutka, Romas. 2007. „Pensijų sistemos raida Lietuvoje“, *Filosofija. Sociologija* 18(2): 64-80.
- Le Grand, Julian. 1997. „Knights, Knaves or Pawns? Human Behaviour and Social Policy“, *International Social Policy* 26 (2): 149-169.
- Le Grand, Julian. 2003. *Motivation, Agency, and Public Policy: of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford : Oxford University Press.
- Midgley, James. 2000a. „The Definition of Social Policy“ in James Midgley, Martin B. Tracy, and Michelle Livermore (eds.) *The Handbook of Social Policy*. Thousand Oaks: Sage.
- Midgley, James. 2000b. „The Institutional Approach to Social Policy“ in James Midgley, Martin B. Tracy, and Michelle Livermore (eds.) *The Handbook of Social Policy*. Thousand Oaks: Sage.

Miller, Stewart. 1999. „The Development of Social Policy“ in John Baldock, Nick Manning, Stewart Miller, and Sarah Vickerstaff (eds.) *Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Offe, Claus. 2000. „Some Contradictions of the Modern Welfare State“ in Christopher Pierson and Francis G. Castles (eds.) *The Welfare State Reader*. Cambridge : Polity Press.

Parton, Nigel. 1994. „Problematics of Government‘, (Post) Modernity and Social Work“, *British Journal of Social Work* 24(1): 9-32.

Parton, Nigel. 1996 „Social theory, social change and social work: an introduction“ in Parton, Nigel (ed.) *Social Theory, Social Change and Social Work*. London; New York: Routledge.

Pateman, Carole. 2000. „The Patriarchal Welfare State“ in Christopher Pierson and Francis

G. Castles (eds.) *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press.

Polanyi, Karl. 2002. *Didžioji transformacija: Politinės ir ekonominės mūsų laikų ištakos*. Vilnius: Algarvė.

Pollit, Christopher; Bouckaert, Geert. 2003. *Viešojo valdymo reforma: Lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė.

Svallfors, Stefan; Taylor-Gooby, Peter. 2002. *The end of the welfare state?* Routledge;

Titmuss, Richard. 1970. *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*. London: LSE Books.

Van Til, Jon. 2009. „A Paradigm Shift in Third Sector Theory and Practice“, *American Behavioral Scientist* 52(7): 1069-1081.

## ABSTRACT

### THE DEVELOPMENT OF SOCIAL SERVICES IN THE PERSPECTIVE OF WELFARE PLURALISM

The aim of this article is to show transformations of social services (social security, health care, education, social care and social work) in the perspective of welfare pluralism. The analysis shows that the development of social services in Western capitalist countries went through three different stages. In the first stage the major provider of social services was voluntary sector (NGO) and only at the end of eighteenth century public social services were established. The rapid growth and extension of publically provided social services in Western societies started after World War II. This period of social services development is characterized by the tendency to transfer the responsibility for social risks from private to public realm and is called the golden age of the welfare state. Since the end of 1970s the conception of welfare state undergoes sharp critique in Western democratic countries. The article claims that the new type of social services system, radically different from the postwar welfare state, is emerging.

Gauta: 2009 09 05

Pateikta spaudai: 2009 12 09

Sociologijos katedra,  
Filosofijos fakultetas  
Vilniaus universitetas,  
Universiteto 9/1; LT-01513 Vilnius  
El. paštas: eugenijus.dunajevas@gmail.com