

Socialinio būsto politikos samprata ir paramos būstui prieinamumo galimybės Lietuvoje

RASA INDRILIŪNAITĖ

Vytauto Didžiojo universitetas

Santrauka. *Straipsnyje analizuojama socialinio būsto sistemos, kaip gerovės valstybės teikiamos paramos priemonės asmenims, negalintiems savarankiškai apsirūpinti gyvenamuoju būstu, samprata, nagrinėjami bendrieji paramos būstui politikos principai. Kintant socialinio būsto sektoriaus reguliavimui ir mažėjant valstybės vaidmeniui šioje sistemoje, skiriama parama socialiniam būstui koncentruojama į ekonominiu atžvilgiu silpniausias visuomenės grupes. Šie pokyčiai lemia, kad nemaža dalis namų ūkių netenka teisės į paramos būstui priemones. Iššūkius socialinio būsto sistemai Vakarų Europoje kelia ir augantys naujų socialinių grupių – migrantų, pabėgėlių – namų ūkių skaičiai. Straipsnyje aptariami pagrindiniai socialinio būsto politikos modeliai ir jų bruožai. Pristatomos posovietinio regiono socialinio būsto sistemos formavimosi prielaidos ir sektoriaus ypatumai ir Lietuvos socialinio būsto politikos įgyvendinimo raida. Atlikta žinybinės statistikos antrinių duomenų aprašomoji analizė leido įvertinti socialinio būsto fondo skirtumus šalies savivaldybėse ($N = 60$). Tyrimo rezultatai atskleidė tikslinių grupių asmenų, kuriems suteiktas socialinis būstas, ir asmenų, įrašytų į laukiančių paramos būstui išsinuomoti sąrašus, populiacijos dydžio skirtumus šalies savivaldybėse ir tikslinių socialinio būsto sektoriaus grupių hierarchiją būsto aprūpinimo sektoriuje.*

Reikšminiai žodžiai: *socialinis būstas, būsto nuoma, būsto politika, gerovės valstybė.*

Įvadas

Paskutiniaisiais dešimtmečiais gyvenamojo būsto sektoriuje vykstantys intensyvūs, būsto politikos liberalizavimo procesų sukelti pokyčiai lemia privačios būsto nuosavybės vaidmens augimą, gerovės valstybei pamažu prarandant turėtą įtaką (Arbaci 2007; Malpass 2008; Doling, Ronald 2010; Aidukaitė ir kt. 2014). Kylančios gyvenamojo būsto kainos pradeda riboti nuosavo būsto įsigijimo galimybes ir plečia privačios būsto nuomos poreikį, kuris dėl menko sektoriaus kainų reguliavimo nepajėgia užtikrinti tinkamos nuomininkų apsaugos (Hoekstra 2009). Sparčios darbo rinkos kaitos ir jos keliamų rizikų sąlygomis būsto sektoriaus pokyčiai itin skausmingi jauniems

asmenims, siekiantiems plėtoti savarankiškas būsto karjeras, ir ekonomiškai silpniesiems namų ūkiams (McKee 2012; Clapham et al. 2014). Būsto politikos raidos pokyčius analizuojantys autoriai, vertindami pakitusį valstybės vaidmenį būsto reguliavimo politikoje, diskutuoja, kiek šiuolaikinė gerovės valstybė yra pajėgi prisidėti prie būsto kaip labiausiai komodifikuoto ir rinkos veiksnių lemiamo (lyginant su kitais, pvz., švietimu, socialinėmis paslaugomis) išteklių užtikrinimo (Harloe 1995; Malpass 2008; Matznetter, Mundt 2012). Ši abejonė aktualizuojama ir socialinio būsto sektoriuje, kurį plačiąja prasme galima traktuoti kaip gerovės valstybės teikiamą priemonę, skirtą aprūpinti būstu asmenis ir namų ūkius, kurie nėra pajėgūs patenkinti šio poreikio dėl tam tikros gyvenimo situacijos (jauno ar vyresnio amžiaus, negalios) ar stokoja ekonominių ir socialinių išteklių (The Housing Europe Review 2012). Tokio pobūdžio parama sulaukia ir kritikos bei traktuojama kaip institucijų paternalizmo išraiška, kai, nepasitikint paramos gavėjais, abejojama jų gebėjimais planuoti ateitį ir, ribojant trumpalaikių tikslų patenkinimo galimybes, siekti įsigyti tinkamą būstą. Galimybės socialiniame būste gyventi tik tam tikrą ribotą laiką „gerovės priklausomybės“ šalininkų įvardijamos „disciplinuojančia galios priemone“ (Marsh 2013). Anot šių šalininkų, socialinio būsto priemonė ja besinaudojančius asmenis įtraukia į nuolatinės priklausomybės ciklą, taip sumažindama jų galimybes ir gebėjimus priimti asmeninę atsakomybę už savo situaciją (Greenhalgh, Moss 2009). Todėl paramos socialiniu būstu priemonės vertinamos ir kaip socialinės atskirties mechanizmas (Robinson 2013).

Didžiojoje dalyje Europos šalių kylant gyvenimo lygio standartams ir augant gyventojų lūkesčiams gyvenamojo būsto atžvilgiu, stokodamas patrauklumo ir investicijų, socialinio būsto sektorius nėra pajėgus konkuruoti su privačios nuomos sektoriumi ir praranda turėtą reikšmę (Priemus, Dieleman 2002). Investicijų socialinio būsto sektoriui mažėjimas siejamas ir su pasaulinės finansų krizės poveikiu, kai dalies Europos šalių vyriausybės ėmė taikyti įvairias taupymo priemones. Taupymo režimo, apkarpanč socialinio būsto subsidijas, ėmėsi tokios šalys, kaip Jungtinė Karalystė, Portugalija, Lenkija, Graikija, o Prancūzijoje, priešingai, šalies investicijos į socialinį būstą išaugo (Elsinga 2015, 28). Valstybei traukiantis iš socialinio būsto sektoriaus reguliavimo, jį privatizuojant, daugelyje šalių palaipsniui kinta jo specifika ir dydis – didelė namų ūkių dalis „iškrinta“ iš sektoriaus jam koncentruojantis į mažas pajamas ir socialines garantijas turinčius namų ūkius (Malpass 2008). Dalies šalių socialinio būsto sektorius susiduria ne tik su stipriai išaugusiais skurstančiųjų, pažeidžiamų asmenų namų ūkių skaičiais, bet iššūkius patiria ir dėl naujų socialinių grupių – migrantų ir pabėgėlių – namų ūkių skaičiaus augimo (Scanlon et al. 2014; Whitehead 2017).

Šiame straipsnyje siekiama aptarti socialinio būsto politikos sampratą ir šio būsto sektoriaus prieinamumo galimybes Lietuvoje. Straipsnyje aptariami dominuojantys šios gerovės paramos priemonės modeliai, kurie tiesiogiai siejasi su atskirų šalių įgyvendinamomis bendrosiomis būsto politikos kryptimis, kurios ir apibrėžia socialinio būsto fondo dydį, tipą, administravimo ypatumus ir prieinamumo galimybių skirtumus. Trumpai apžvelgiami posovietinio regiono socialinio būsto sektoriaus formavimosi raidos ypatumai. Aptariama Lietuvos socialinio būsto sektoriaus samprata, trumpai pristatoma jos raida ir administravimo praktikos bei prieinamumo galimybių skirtumai šalies savivaldybėse.

Socialinio būsto politikos samprata ir jos įgyvendinimo galimybių skirtumai

Socialinio būsto sektoriaus samprata, valdymas ir fondo dydis skirtingose Europos šalyse varijuoja priklausomai nuo šalyje įgyvendinamos socialinės ir būsto politikos. Bendrąja prasme socialinis būstas gali būti apibrėžiamas kaip viešasis būstas, subsidijuojamas valstybės ir socialiai remiamas būstas. Taip pat jis gali būti suprantamas kaip subsidijuojama būsto sektoriaus forma arba tiesioginė ar netiesioginė parama bet kurio tipo būstui, kuri gali apimti būsto mokesčių lengvatas, viešojo bendrojo naudojimo paslaugų (elektros, vandens ar nuotekų) mokesčių kompensacijas (The Housing Europe Review 2012). Bendrieji socialinio būsto sektorių apibūdinantys bruožai, išskiriantys jį iš kitų būsto valdų formų, yra tokie, kad socialinis būstas teikiamas pasitelkiant pelno nesiekiančius tarpininkus, ši būsto forma skiriama atsižvelgiant į namų ūkio poreikius (Harloe 1995).

Socialinio būsto sektorius kaip gerovės paramos priemonė turi senas tradicijas (Doling, Elsinga 2006; Mandič 2010). C. Whitehead (2017), retrospektyviai pristatydamą socialinio būsto sampratą ir sektoriaus kaitą Europoje, sektoriaus proveržiu įvardija industrializacijos laikotarpį, kai, išaugus darbininkų skaičiams, miestuose išryškėjo gyvenimui tinkamų sąlygų stygius. Šios problemos spręstos pasitelkiant karitatyvinių paramos organizacijų ir privačių kompanijų pagalbą. Socialinio būsto sistemos centralizacija įvyksta po Antrojo pasaulinio karo, siekiant likviduoti jo padarinius ir spręsti gyvenamojo fondo trūkumo problemas (Whitehead 2017, 15). Kaip pažymi M. Harloe (1995), vertinant socialinio būsto aprėptį ir prieinamumą skirtingais laikotarpiais, matyti, kad plačios apimties (visuotinai prieinamo) socialinio būsto modelis, kai socialinio būsto sektorius yra laisvai prieinamas gana plačiam potencialių šios paramos gavėjų ratui, būdingas tik atskirais laikotarpiais – po karų ir panašių sukrėtimų. Ilguoju periodu

socialinio būsto sektoriuje vis dėlto dominuodavo vadinamasis tikslinis (likutinis) modelis, orientuotas į tas individų grupes, kurie to meto rinkos sąlygomis negalėdavo įsigyti prieinamo būsto (Harloe 1995).

Lyginamosiose būsto politikos studijose analizuodamas būsto rinkos ir gerovės valstybės santykį, J. Kemeny išskiria vadinamąsias dualistines būsto sistemas, kurias grindžia tiesiogine socialinės nuomos sektoriaus ir kitų būsto formų sankirta, bei unitarines, grindžiamas socialinės rinkos strategija (Kemeny 1995). Dualistinėms, dar vadinamoms britiškosiomis, sistemoms, anot autoriaus, būdinga rinkos reguliuojama būsto politika, didelis privačios būsto nuosavybės fondas ir mažas socialinės nuomos sektorius, galintis atliepti tik gana nedidelės dalies gyventojų poreikius. Šalių vyriausybės jį naudoja, kaip tam tikrą saugumo tinklą pažeidžiamiausios – mažas pajamas gaunančių asmenų – grupėms, kurios rinkoje negali apsirūpinti tinkamos kokybės būstu už prieinamą kainą (Kemeny 1995; Braga, Palvarini 2013). Toks modelis atliepia vadinamuosius tikslinio socialinio būsto skyrimo principus. Priklausomai nuo socialinio būsto sektoriaus tipo, dydžio ir skyrimo kriterijų šis modelis dar gali būti skaidomas į vadinamąjį bendrąjį (visuotinai prieinamo) ir likutinį socialinio būsto submodelius (1 lentelė).

1 LENTELĖ. SOCIALINIO BŪSTO SEKTORIAUS TIPOLOGIJA ES ŠALYSE
(ŠALTINIS: BRAGA, PALVARINI 2013)

Sektoriaus dydis	Socialinio būsto skyrimo kriterijus		
	Universalusis	Tikslinis	
		<i>bendrasis</i>	<i>likutinis</i>
Didelis (>19 proc.)	Nyderlandai, Danija, Švedija	Austrija	Jungtinė Karalystė
Vidutinis (11–19 proc.)		Čekija, Prancūzija, Suomija, Lenkija	Prancūzija
Mažas (5–10 proc.)		Belgija, Vokietija, Italija	Airija, Belgija, Estija, Vokietija, Malta
Labai mažas (0–5 proc.)		Slovėnija, Liuksemburgas, Graikija	Vengrija, Kipras, Portugalija, Bulgarija, Lietuva, Latvija, Ispanija

Šalyse, kuriose veikia bendrojo (visuotinio) socialinio būsto skyrimo tipo submodelis, atsižvelgiant į numatytas taisykles ir procedūras, būstas skiriamas išskirtinai tiems namų ūkiams, kurių bendrosios pajamos nesiekia valstybės nustatytos ribos. Likutinio socialinio būsto skyrimo submodelis orientuotas į pažeidžiamiausių visuomenės grupių aprūpinimą būstu, ir šiuo atveju būstas skiriamas atsižvelgiant į konkretų poreikį. Autoriai pažymi,

kad bendrasis (visuotinai prieinamo) socialinio būsto submodelis atliepia natūralią tradicinio socialinio būsto raidą Vakarų Europoje, kuris pirmiausia buvo orientuotas į darbininkus ir vidutinių pajamų asmenų grupę. Tikslinis socialinio būsto skyrimo submodelis labiau apriboja potencialių šio būsto gavėjų grupę ir atliepia tik pažeidžiamiausių asmenų (bedarbių, neįgaliųjų, vyresnio amžiaus asmenų, vienišų tėvų), kurie įprastai sulaukia ir kitos gerovės paramos, būsto poreikius (Braga, Palvarini 2013). Valdant šio socialinio būsto sektoriaus tipą itin reikšmingas yra valstybės ir jos institucijų vaidmuo, nes sektorius yra valstybės nuosavybė (Kemeny 1995). Vals-tybės taikomų biurokratinių procedūrų, kuriomis siekiama palaikyti aukštą socialinės nuomos sektoriaus kontrolės lygį, gausa šio modelio atveju sukelia ir priešingą efektą – jos apsunkina galimybes įvertinti ir jautriau atliepti tikruosius socialinio būsto gyventojų poreikius (Tsenkova, Turner 2004).

Vadinamąją vokiškąją tradiciją atliepančiose unitarinėse nuomos sistemose socialinio būsto sektorius užima daug didesnę būsto sektoriaus dalį – būstas čia suprantamas kaip socialinis kontraktas tarp valstybės ir vi-
suomenės, todėl į jį pretenduoti gali visi būsto poreikį turintys namų ūkiai, siekiantys tinkamos kokybės būsto už prieinamą kainą. Taigi šis būstas nėra orientuotas išskirtinai tik į mažas pajamas turinčius namų ūkius (Tsenkova, Turner 2004; Whitehead 2017). Šis modelis atliepia vadinamojo universa-
liojo socialinio būsto skyrimo tipą, kai socialinio būsto sektorius prisiima rinkos reguliavimo vaidmenį (pavyzdžiui, per nuomos kontrolę), garan-
tuodamas visai populiacijai prieinamumą prie kokybiško būsto (socialinis būstas skirstomas pagal laukiančiųjų sąrašus). Būsto nuoma šiuo atveju yra paremta išlaidų kompensavimu, tačiau sunkumų turintiems namų ūkiams skiriamos papildomos lėšos butui išlaikyti. Dalyje Šiaurės ir Vakarų Euro-
pos šalių šis sektorius veikia kaip tam tikra socialinė rinka, nes siūlomi būs-
tai nėra valstybiniai, bet pernuomojami iš privačių savininkų, nesiekiančių iš to gauti pelno, pati nuoma yra žemesnė nei rinkoje bei jautriai reaguojanti į esamą tokių būstų poreikį, todėl yra atvira skirtingas pajamas turinčioms socialinėms grupėms. Skiriant butus taip yra siekiama socialinės įvairovės (etniškumo, pajamų atžvilgiu) tarp paramos gavėjų, idant būtų išvengta getų kūrimosi ir siekiant socialinės sanglaudos (Braga, Palvarini 2013).

Lietuva ir kitos posovietinio regiono šalys, patenka į vadinamąją li-
kutinio socialinio būsto kategoriją (kartu su keletu Pietų Europos šalių), kuri pasižymi itin mažu socialinio būsto sektoriumi (1 lentelė). Tik keletas posocialistinio režimo šalių – Čekija, Lenkija ir Estija – išlaiko didesnę nei 5 proc. socialinio būsto sektorių ir patenka į vadinamąją bendrojo (visuo-
tinio) socialinio būsto kategoriją. Universaliojo tipo socialinio būsto sekto-
riui būdingas didelis socialinio būsto fondas, siekiantis daugiau nei 20 proc. bendrojo būsto sektoriaus (būdingas Nyderlandams, Danijai, Švedijai)

(1 lentelė). Socialinio būsto teikėjai skirtingose šalyse taip pat įvairuoja, išskiriamas vadinamasis Šiaurės–Vakarų šalių (Švedija, Danija, Nyderlandai) modelis, pasižymintis platesniu socialinio būsto valdytojų spektru – nuo savivaldybių kompanijų, būstų asociacijų, nevyriausybinių sektoriaus, privačių savininkų ir vadinamasis Pietų–Vakarų modelis, kur socialinio būsto sektorius mažas ir yra administruojamas viešųjų savininkų.

Permažstant socialinio būsto sektoriaus vaidmenį šiandienėje Europoje, netyla diskusijos, ar socialinio būsto sektorius turėtų tapti universalus, ar likti tikslinis. Augantis pažeidžiamiausių visuomenės grupių skaičius (siejamas su pasaulio ekonominės krizės padariniais), didelė mažas pajamas gaunančių namų ūkių dalis (Elsinga 2015) ir liberalizuotos būsto rinkos ypatumai, ribojantys sklandų privačios būsto nuosavybės įgijimo procesą, nepalieka kitų alternatyvų, be socialinės nuomos arba nuomos privačiame būsto sektoriuje, ne visada galinčiame garantuoti tinkamą nuomininko apsaugą (Hoekstra 2009). Išsiskiriant socialinio būsto poreikiams, siekis juos patenkinti reikalauja naujų inovatyvių priemonių ir tikslinių sprendimų. Pažymima, kad šie būsto poreikiai nėra tik tam tikrų atskirų šalių specifika, bet fiksuojami globaliai, todėl diskutuojama tam tikrų bendrų koordinuotų veiksmų ir finansinių priemonių būtinybė.

Posovietinio regiono socialinio būsto sektorius

Socialinio būsto politikos posovietinėse šalyse raida yra glaudžiai susijusi su vadinamojo Rytų Europos būsto politikos modelio deformacija potransformaciniu periodu ir naujos būsto sistemos susiformavimu (Hegedüs, Lux, Teller 2013). Beveik iki 1990 metų Rytų Europos ir buvusio sovietų bloko šalyse veikęs būsto politikos modelis kūrėsi vadinamosios „stygiaus ekonomikos“ (Kornai 1992) sąlygomis, kai valstybė užėmė išteklių paskirstymo kontrolę (Hegedüs, Lux, Teller 2013). Būsto politikos ypatumus sovietinio regiono šalyse analizuojantys mokslininkai šį modelį apibūdina kaip pasižymintį politine būsto sektoriaus kontrole, biurokratiniu valdymu, rinkos mechanizmų subordinacija (Hegedüs, Lux, Teller 2013; Tsenkova 2000). Šio modelio trūkumus – būstų skirstymą atsižvelgiant į nuopelnus, nepagrįstai pigų jų išlaikymą, šalia centralizuotos būsto sistemos egzistavusią neformaliąją rinką – galiausiai apnuogino staigūs industrializacijos ir urbanizacijos procesai. Socialinio būsto sektoriaus formavimasis naujajame Centrinės ir Rytų Europos regione, kaip pažymi šiuos procesus analizuojantys autoriai, buvo tam tikrų socialinių jėgų, kurios apibrėžė perėjimą nuo planinės prie rinkos ekonomikos, veiklos pasekmė (Hegedüs, Teller 2006). Kaip pažymi J. Hegedüsas ir N. Teller (2006), privatizacijos ir nuosavybės atkūrimo

procesai turėjo lemiamą vaidmenį transformaciniu periodu ne tik dėl dramatiškų valdymo struktūros pokyčių, bet ir dėl jų sukurtos nežinomybės¹. Patiriamas nesaugumas skatino gyventojus privatizuoti būstus ir tapti savininkais. Šioje situacijoje viešosios nuomos sektorius tapo nepatrauklia ir nepageidaujama būsto valda, kuria, kaip viena paskutinių galimybių, naudojosi namų ūkiai, negalėję įpirkti nuosavo būsto arba neturėję prieigos prie būsto, kurį galėtų paversti nuosavybe (Hegedüs, Teller 2006). Galiausiai, pakeitus valdos struktūrą ir jos reikšmę, viešosios nuomos sektorius privatizacijos procesų metu buvo praktiškai sunaikintas – perduodamas juo besinaudojusiems gyventojams (nemokamai arba laiduojant, ar už nominaliąją kainą) (Clapham et al. 1996). Pabrėžiama, kad dalis mažas pajamas gaunančių namų ūkių, negalėdami išsipirkti šių būstų už mažesnę nei rinkos kainą, įstrigo socialinės nuomos sektoriuje, o tai lėmė jo, kaip koncentruojančio pažeidžiamiausias gyventojų grupes, situaciją (Hegedüs, Lux, Teller 2013, 13). Likęs savivaldybėms priklausančių būstų sektorius nebuvo iki galo įtvirtintas instituciškai ir finansiškai. Vietos savivaldybės tapo atsakingos už socialinio būsto sektorių, kuris reprezentuoja labiausiai apleistą bendrojo būsto sektoriaus dalį ir koncentruoja skurdžiausius namų ūkius. Mokama nuoma paprastai nepadengė šio būsto išlaikymo ir valdymo kaštų, kas įvardijama kaip viena svarių priežasčių, kodėl šių šalių vyriausybės neturėjo intereso plėsti socialinės nuomos sektoriaus (Hegedüs, Lux, Teller 2013).

Kaip pažymi I. Tosicsus ir J. Hegedüsas (1996), posovietinėse šalyse po būstų privatizacijos viešosios nuomos sektorius liko kaip tam tikras likutis, likęs nuo privatizuotų būstų sektoriaus. Tai implikuoja ir šiandienio socialinio būsto sektoriaus trūkumus: prastą šių būstų kokybę, kuri dar labiau marginalizuoja šio sektoriaus gyventojų padėtį. Ilgainiui labiau pasiturintys šio būsto gyventojai persikėlė į geresnes sąlygas garantuojančius būstus, tad likusios sektoriaus dalies tvarumas yra sunkiai užtikrinamas, nes gyventojų mokama nuoma nepadengia šio sektoriaus išlaikymo sąnaudų (Tosics, Hegedüs 1996).

Šios priežastys lemia socialinio būsto sektoriaus atotrūkį nuo privataus (nors daugeliu atvejų ir neformalaus bei šešėlinio) nuomos sektoriaus. Dominuojantis privataus būsto sektorius su labai mažu likutiniu viešosios nuomos sektoriumi indikuoja radikalius būsto sektoriaus pokyčius Rytų ir Vidurio Europoje. Išaugusios gyvenamojo būsto kainos, pajamų nelygė, nedarbas, dalyvavimas neformalioje darbo rinkoje lemia, kad nuosavas būstas tampa neprieinamas didelei daliai namų ūkių. Anksčiau buvusi

1 „Socialistinėje sistemoje vadinamoji viešoji nuoma (angl. *public rental*) laikyta tam tikra saugia valda tiek dėl lengvo valdos statuso keitimo (pereinant nuo privačios nuosavybės prie viešos, ir atvirkščiai, tiek kaip paveldėjimo teisė), tiek dėl galimybės numatyti nuomos „sudegimą“ (nuoma sudarė maždaug 5–6 proc. vidutinių pajamų)“ (Hegedüs 2006, 13).

aktuali gyvenamojo būsto trūkumo problema daugeliui namų ūkių tampa prieinamo būsto trūkumo problema (Tsenkova 2000, 132). Šioje situacijoje labiausiai nukenčia tie namų ūkiai, kurių socialinė ar ekonominė situacija neatitinka reikalavimų, keliamų asmenims, galintiems pretenduoti į socialinį būstą. Nepajėgdami įsigyti privataus būsto, jie yra stumiami į minėtą neformaliąją būstų nuomos rinką, pasižyminčia nesaugumu, sunkumais siekiant socialinių garantijų (tais atvejais, kai reikalinga registracija, tačiau būsto savininkas tam nepritaria), programuojančia žemas mobilumo galimybes.

Socialinės paramos sektoriaus samprata ir reglamentavimas Lietuvoje

Lietuvoje, kaip ir kitose Centrinės ir Rytų Europos šalyse, sovietinės sistemos žlugimas iš esmės pakeitė buvusių centralizuotą bei formalia valstybės kontrole grįstą būsto paskirstymo politiką. Būsto politikos liberalizavimas ir marketizavimas lėmė ne tik būsto vertės kaitą, bet ir gilino kokybiško būsto poreikio, valstybės remiamo socialinio būsto trūkumo, būsto renovacijos trikdžių ir kitas šio sektoriaus problemas (Tsenkova 2009; Aidukaitė ir kt. 2014). Mažėjant valstybės vaidmeniui ap(si)rūpinimo būstu sistemoje, socialinės institucijos stokojo pajėgumų ir išteklių efektyvaus saugumo tinklo plėtrai, pajėgdamos reaguoti tik į sunkiausiose ekonominėse ir socialinėse situacijose atsidūrusių visuomenės grupių problemas. Sudėtingiausiai institucinės paramos teikimas vyko struktūrinių ekonomikos pokyčių (viešųjų paslaugų privatizacijos, komodifikacijos ir kt.) paveiktoms socialinėms grupėms. 1992 m. priimtame Lietuvos Respublikos gyventojų apsirūpinimo gyvenamosiomis patalpomis įstatyme išskirta tik viena socialinė grupė – socialiai remtini asmenys, kuriems pirmumo teise savivaldybėse gali būti išnuomosamos gyvenamosios patalpos. Ši tvarka veikė iki 2003 m., kai įsigaliojusi nauja Lietuvos Respublikos valstybės paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti įstatymo įgyvendinimo įstatymo redakcija apibrėžė savivaldybės socialinio būsto fondo sudarymo sąlygas, šio būsto nuomos tvarką ir tikslines grupes, už kurių sąrašų administravimą atsakingos savivaldybės. 2004 m. patvirtintoje Lietuvos būsto strategijoje, apibrėžusioje būsto reglamentavimą ir prieinamumą skirtingoms socialinėms grupėms, numatytos galimybės formuoti socialinio būsto fondą, superkant rinkoje mažiau paklausų būstą ir sudarant sąlygas juo pasinaudoti (kompensuojant dalį būsto įsigijimo ar jo nuomos išlaidų) valstybės paramą gaunančioms tikslinėms grupėms. Nuolat augant socialinio būsto poreikiui, šio būsto sektoriaus prieinamumo galimybių

didinimas pažeidžiamiausioms visuomenės grupėms buvo deklaruojamas tiek socialinio būsto fondo plėtros programose, tiek šalies Vyriausybės 2014–2020 metų nacionalinės pažangos programoje, kurioje šalis buvo įsipareigojusi iki 2020 metų pažeidžiamoms gyventojų grupėms padidinti būsto prieinamumą 100 proc.² 2015 m. įsigaliojęs Lietuvos Respublikos paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti įstatymas išplėtė tikslinę šios sistemos grupę – būsto parama gali būti skiriama visiems mažas pajamas gaunantiems asmenims (šeimoms), nediferencijuojant jų pagal skirtingas galimybes savarankiškai susirasti būstą. Teisė į paramą socialiniam būstui³ minėtame įstatyme apibrėžiama šioms gyventojų kategorijoms: „jaunoms šeimoms, kuriose abu sutuoktiniai yra ne vyresni nei 35 m.; šeimoms, auginančioms tris ir daugiau vaikų (įvaikių); našlaičiams ir likusiems be tėvų globos asmenims; neįgaliesiems ar šeimoms, kuriose yra neįgalių asmenų; bendroji eilė (kitiems asmenims)“ (LR paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti įstatymas 2014). Siekiant didinti socialinio būsto prieinamumą, 2015 m. LR socialinės apsaugos ir darbo ministerija patvirtino 2015–2020 m. savivaldybių socialinio būsto fondo plėtros programą, kurioje išreiškiamas siekis aprūpinti būstu kuo daugiau jo laukiančių asmenų ir šeimų bei didinti savivaldybių socialinio būsto fondą. Tais pačiais metais patvirtintos naujos socialinės paramos priemonės socialinio būsto laukiantiems asmenims – būsto nuoma ir išperkamosios būsto nuomos mokesčių dalies kompensacijos galimybė. Paminėtina, kad šios priemonės nesulaukia didelio susidomėjimo ne tik dėl savivaldybių tarpininkavimo tarp socialinio būsto paramos laukiančių asmenų ir būstą nuomojančių subjektų trūkumo, bet ir dėl menkai išvystyto privačios gyvenamojo būsto nuomos sektoriaus (Valstybinio audito ataskaita 2017, 17). Bandymai ieškoti alternatyvių socialinės paramos būstui sprendimų ir priemonių gali būti vertinami kaip tam tikros pastangos efektyviau administruoti didžiulį tokios paramos poreikį, kita vertus, ieškant sprendimų ne visada įvertinami skirtingi pirmiau išvardytų grupių poreikiai ir bendra šalies gyvenamojo būsto politikos situacija. Kaip pabrėžia A. Lipnevič (2012), socialinio būsto pramos sistema Lietuvoje, viena vertus, leidžia bent iš dalies spręsti būsto nepritekliaus problemą, tačiau, kita vertus, generuoja ir

2 Paminėtina, kad 2016 m. tokio ambicingo tikslo atsisakyta. Jis pakeistas įsipareigojimu siekti, „kad 2020 m. būsto nuomos ar išperkamosios būsto nuomos mokesčių dalies kompensacijomis naudotųsi 20 proc. visų socialinio būsto nuomos laukiančių asmenų“ (Valstybinio audito ataskaita 2017, 5).

3 Įstatyme socialinis būstas apibrėžiamas kaip „į savivaldybės tarybos patvirtintą savivaldybės socialinio būsto fondo sąrašą įtraukto savivaldybės būsto fondo dalis. <...> prie socialinio būsto nepriskiriami bendrabučiai, nakvynės namai, tarnybinės gyvenamosios patalpos, gydymo ar globos (rūpybos) įstaigos gyvenamosios patalpos, savivaldybės būstai, kurie nuomojami ne socialinio būsto nuomos sąlygomis“ (Lietuvos Respublikos paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti įstatymas 2014).

naujas – nemokumo, svetimo turto nepriežiūros, prastos reputacijos kaimynystės – problemas (Lipnevič 2012, 843).

Kaip ir kitų posovietinio bloko šalių, Lietuvos būsto sektoriaus sistemoje reikšmingas vaidmuo tenka vietos savivaldybėms. Decentralizuotame būsto politikos modelyje jos yra atsakingos ir už socialinio būsto plėtrai skirtų asignavimų naudojimą ir šios plėtros vykdymą bei gyventojų aprūpinimą gyvenamuoju būstu. Socialinio būsto nuomai nepadengiant būstų eksploatacijai ir išlaikymui skirtų išlaidų, jos (kaip ir šalies Vyriausybė) nėra stipriai suinteresuotos plėtoti socialinio būsto sektorių. Kita vertus, tiesiogiai susidurdamos su gyvenamojo būsto nepriteklių patiriančiais asmenimis, jos neišvengiamai priverstos ieškoti aprūpinimo būstu sprendimų. Regioniniai skirtumai ir savivaldybių disponuojamo gyvenamojo fondo netolygumai lemia nevienodas jų galimybes tinkamai atliepti tikslinių grupių poreikius, kurie skirtingose savivaldybėse įvairuoja. Todėl tikslinga plačiau aptarti šalies savivaldybių situaciją paramos būstui skyrimo srityje.

Metodologinės pastabos

Apžvelgiant aprūpinimo socialiniu būstu situaciją Lietuvoje, straipsnyje naudojama žinybinės statistikos antrinių duomenų aprašomoji analizė, remiantis Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijai 2017 m. sausio 1 d. – birželio 30 d. laikotarpiu šalies savivaldybių ($N = 60$) pateiktais duomenimis apie šalies savivaldybių disponuojamą būstų fondą, asmenų (šeimų), nuomojančių socialinį būstą skaičių, asmenų (šeimų), įrašytų į laukiančių paramos būstui išsinuomoti sąrašus, skaičių. Remiantis šiais duomenimis, atlikta lyginamoji analizė, kurios tikslas – įvertinti šalies savivaldybių disponuojamą socialinių būstų fondą, išskiriant nuomojamo, laisvo, rezervuoto, avarinio arba netinkamo gyventi bei neteisėtai užimto būsto fondo dydį bei šiuose būsto sektoriaus segmentuose gyvenančios populiacijos dydį. Taip pat siekiama apibrėžti skirtingų savivaldybių gebėjimus atliepti prioritetinių socialinių grupių būsto poreikius ir administruoti šią sistemą. Analizėje naudojami aprašomieji statistiniai rodikliai ir matematiniai – vidurkio, standartinio nuokrypio, rangų, minimalios ir maksimalios reikšmės – rodikliai bei dvimatės diagramos, skirtos dviejų rodiklių sąryšiui palyginti.

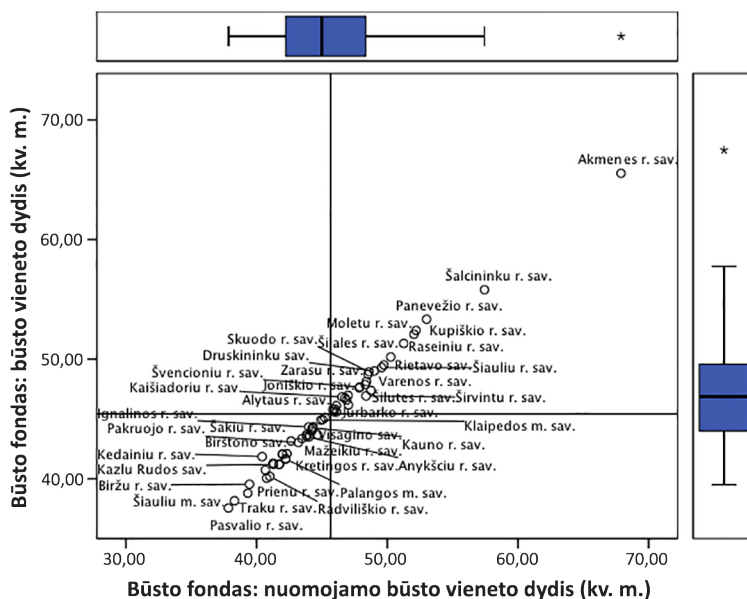
Socialinio būsto fondo ir gyventojų aprūpinimo socialiniu būstu skirtumai šalies savivaldybėse

Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos pateikiami duomenys apie šalies savivaldybių socialinio būsto fondą leidžia įvertinti nuomojamo, laisvo, rezervuoto, avarinio arba netinkamo gyventi bei neteisėtai užimto būsto fondo dydį ir šio būsto sektoriaus dydžio skirtumus šalies savivaldybėse. Remiantis minėtais duomenimis, 2017 m. sausio 1 d. bendras šalies savivaldybių socialinio būsto fondas sudarė 10 777 vienetus būstų, kurių bendras plotas – 480 494,40 kv. m. Vidutinis savivaldybės disponuojamo socialinio būsto fondo vieneto dydis sudaro 45,42 kv. m (S.N. = 4,67 kv. m), vidutinis išnuomoto būsto dydis – 45,66 kv. m (S.N. = 4,87 kv. m) (2 lentelė). Vertinant šalies savivaldybių socialinio būsto fondą, matoma labai aiški koreliacija tarp nuomojamo ir bendro savivaldybių disponuojamo socialinio būsto fondo dydžio.

2 LENTELĖ. LIETUVOS SAVIVALDYBIŲ DISPONUOJAMAS SOCIALINIO BŪSTO FONDAS ($N = 60$) (ŠALTINIS: LR SOCIALINĖS APSAUGOS IR DARBO MINISTERIJA)

	Rangai	Minimali reikšmė	Maksimali reikšmė	Vidurkis	Standartinis nuokrypis
Savivaldybės socialinio būsto fondo vieneto dydis	27,98	37,55	65,54	45,42	4,67
Savivaldybės nuomojamo socialinio būsto vieneto dydis	30,05	37,85	67,89	45,66	4,87

Vertinant šalies savivaldybių disponuojamo socialinio būsto fondo dydžio skirtumus, išsiskiria Akmenės rajono savivaldybė, kurioje tiek disponuojamo, tiek nuomojamo socialinio būsto vieneto dydis stipriai viršija šalies vidurkį (vid. = 45,42 kv. m (S.N. = 4,67) ir vid. = 45,66 kv. m (S.N. = 4,87)). Pagal šį parametą išsiskiria ir Šalčininkų, Panevėžio, Kupiškio, Molėtų rajonų savivaldybės, kurių disponuojamas socialinio būsto fondo vieneto dydis taip pat lenkia bendrą šalies vidurkį (1 pav.).



1 pav. SAVIVALDYBIŲ DISPONUOJAMO SOCIALINIO BŪSTO FONDO VIENETO DYDŽIO IR NUOMOJAMO SOCIALINIO BŪSTO VIENETO DYDŽIO SĄRYŠIS (ŠALTINIS: LR SOCIALINĖS APSAUGOS IR DARBO MINISTERIJA)

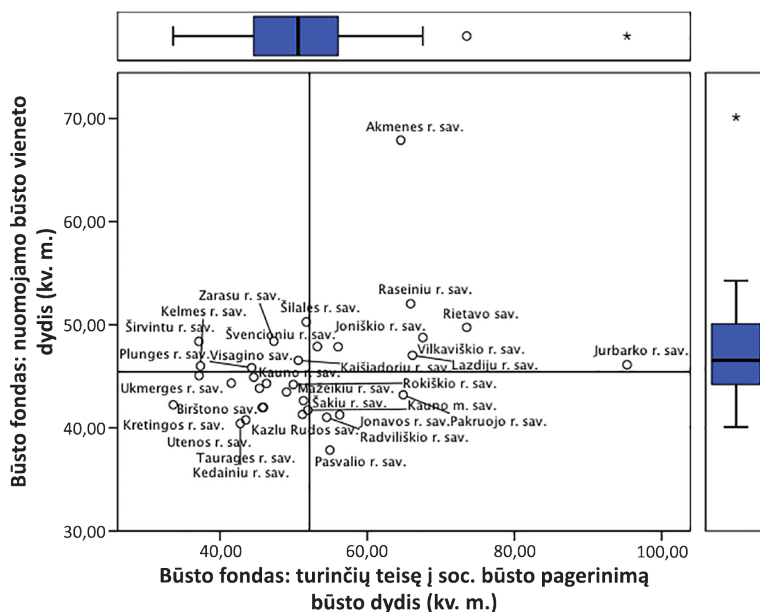
Vertinant 2017 m. sausio 1 d. šalies savivaldybėse tikslinėms socialinėms grupėms (jaunoms šeimoms, kuriose abu sutuoktiniai yra ne vyresni nei 35 metai (toliau – jaunos šeimos (sutuokt. iki 35 m.); šeimoms, auginančioms tris ir daugiau vaikų (įvaikių) (toliau – šeimos (3 ir daugiau vaikų / įvaikių)); našlaičiams ir likusiems be tėvų globos asmenims (toliau – našlaičiai / be tėvų globos asmenys); neįgaliesiems ar šeimoms, kuriose yra neįgalų asmenų (toliau – neįgalieji / šeimos, kuriose yra neįgaliųjų); į bendrąją eilę įrašytiems (kitiems asmenims)) (toliau – bendroji eilė (kitiems asmenims)) išnuomoto socialinio būsto fondo dydį ir jo dalį, tenkančią kiekvienai iš minėtų grupių, išsiskiria šeimų (3 ir daugiau vaikų / įvaikių) ir jaunų šeimų (sutuokt. iki 35 m.) grupės (3 lentelė). Didžiausia socialinio būsto fondo dalis šalies savivaldybėse atitenka asmenims (šeimoms), patenkančioms į šeimų (3 ir daugiau vaikų / įvaikių) kategoriją – vid. = 76,09 kv. m (S.N. = 110,65), ir asmenims (šeimoms), patenkančioms į jaunų šeimų (sutuokt. iki 35 m.) kategoriją – vid. = 46,70 kv. m (S.N. = 8,07). Pagal savivaldybėse išnuomoto socialinio būsto fondo dydį toliau eina asmenys

(šeimos), priskiriami neįgaliųjų / šeimų, kuriose yra neįgaliųjų, kategorijai – vid. = 40,28 kv. m (S.N. = 8,29). Mažiausia išnuomoto socialinio būsto fondo dalis savivaldybėse tenka asmenims, patekusiems į vadinamąją bendrąją eilę – vid. = 39,05 kv. m (S.N. = 7,21), bei našlaičiams ir likusiems be tėvų globos asmenims – vid. = 38,32 kv. m (S.N. = 9,26).

**3 LENTELĖ. ASMENŲ (ŠEIMŲ), NUOMOJANČIŲ SOCIALINĮ BŪSTĄ,
 SKAIČIUS LIETUVOS SAVIVALDYBĖSE (N = 60) (ŠALTINIS: LR
 SOCIALINĖS APSAUGOS IR DARBO MINISTERIJA)**

Kategorija	N	Rangai	Minimali reikšmė	Maksimali reikšmė	Vidurkis	Standartinis nuokrypis
Jaunos šeimos, kuriose abu sutuoktiniai yra ne vyresni nei 35 metų	56	49,59	29,59	79,18	46,70	8,07
Šeimos, auginančios tris ir daugiau vaikų (įvaikių)	57	882,90	6,55	889,45	76,09	110,65
Našlaičiai ir likę be tėvų globos asmenys	37	52,66	14,23	66,89	38,32	9,26
Neįgalieji ar šeimos, kuriose yra neįgalių asmenų	53	54,27	16,85	71,12	40,28	8,29
Bendroji eilė (kitiems asmenims)	57	50,56	13,25	63,81	39,05	7,21
Socialinio būsto nuomininkai, turintys teisę į socialinio būsto sąlygų pagerinimą	33	61,65	33,65	95,30	52,16	12,40
Nenurodytas	53	45,40	25,71	71,11	44,47	7,30

Vertinant šalies savivaldybių pateiktus duomenis apie disponuojamo socialinio būsto fondo dydį ir kitus jį apibrėžiančius parametrus, išskiriama nuomininkų, laukiančių socialinio būsto sąlygų pagerinimo kategorija – vid. = 52,15 kv. m (S.N. = 12,40), leidžianti su tam tikromis išlygomis spręsti apie savivaldybių socialinio būsto fondo būklę ir jų pastangas gerinti socialinio būsto nuomininkų gyvenimo sąlygas (3 lentelė). Ši kategorija randama tik beveik pusės – 33 (iš 60) – šalies savivaldybių pateiktuose duomenyse apie socialinio būsto fondą. Vertinant būsto sąlygų laukiančių asmenų (šeimų) populiacijos dydį, iš šių parametrai pateiktųjų šalies savivaldybių išsiskiria Jurbarko, Akmenės rajonų, taip pat Rietavo, Vilkaviškio r., Raseinių r. savivaldybės, kuriose būsto atnaujinimo ir gyvenimo sąlygų pagerinimo reikalaujantis būsto fondas viršija bendrą vidurkį (2 pav.).

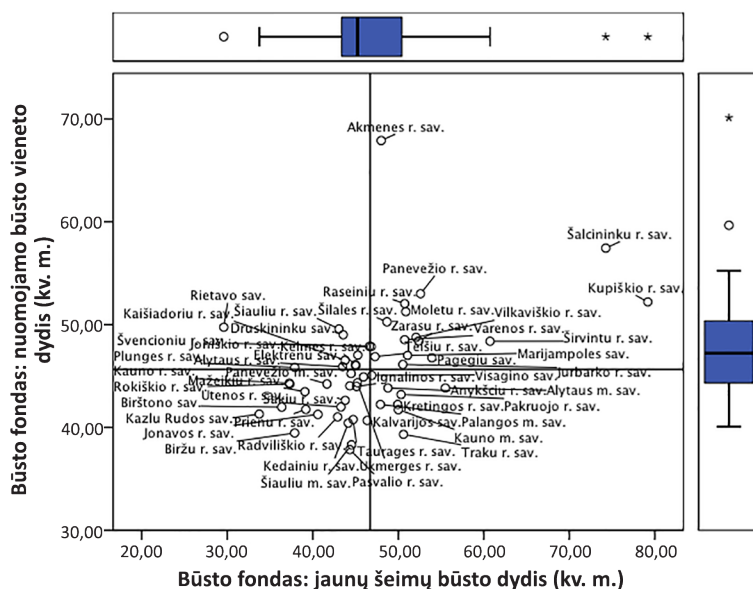


2 PAV. SAVIVALDYBIŲ DISPONUOJAMO SOCIALINIO BŪSTO FONDO VIENETO DYDŽIO IR ASMENŲ (ŠEIMŲ), LAUKIANČIŲ BŪSTO SĄLYGŲ PAGERINIMO, BŪSTO DYDŽIO SĄRYŠIS (ŠALTINIS: LR SOCIALINĖS APSAUGOS IR DARBO MINISTERIJA)

Vertinant socialinio būsto ploto dydžio, skiriamo asmenims, patenkantiems į jaunų šeimų (sutuokt. iki 35 m.) kategoriją, skirtumus šalies savivaldybėse, šiai grupei išnuomoto socialinio būsto ploto dydis, viršijantis šalies vidurkį, tenka Kupiškio, Šalčininkų, Širvintų, Akmenės rajono savivaldybėms (3 pav.). Prasčiausia šios grupės aprūpinimo socialiniu būstu situacija susiklostė Kazlų Rūdos, Kėdainių r., Šiaulių miesto savivaldybėse. Čia šioms grupėms skiriamo socialinio būsto dydis nesiekia šalies vidurkio.

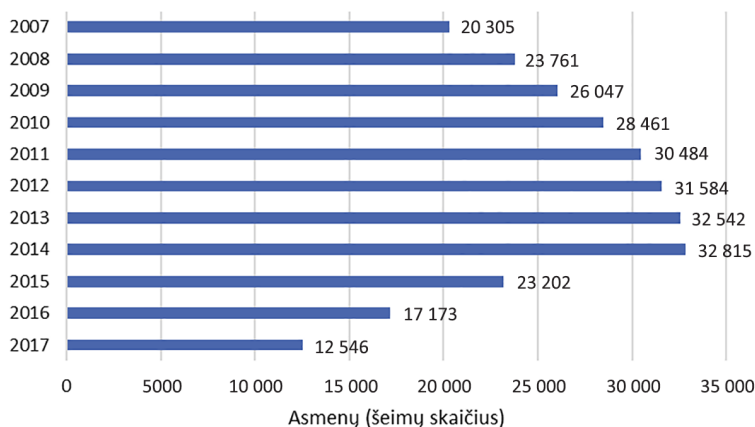
Lietuvos statistikos departamento paskutinio dešimtmečio duomenys apie asmenis, turinčius teisę gauti socialinį būstą ir įrašytus į savivaldybėse sudaromus šio būsto laukiančiųjų sąrašus, atskleidžia nuosekliai tokio poreikio augimo tendencijas iki 2015 m. (4 pav.) Nuo 2015 m. spartus socialinio būsto laukiančių asmenų skaičiaus mažėjimas siejamas su tais pačiais metais įsigaliojusio Lietuvos Respublikos paramos būstui įsigyti ir išsinuomoti įstatymo nuostata, kuri įpareigojo kasmet deklaruoti pajamas ir turtą asmenis ir šeimas, pageidaujančius gauti paramą būsto nuomai. Nedeklaravusieji turto ir pajamų asmenys buvo išbraukiami iš laukiančiųjų

paramos būstui sąrašų, tad skelbiama, kad laikotarpiu nuo 2014 m. pabaigos iki 2017 m. kovo 31 d. laukiančiųjų paramos socialiniam būstui eilės sumažėjo 2,6 karto⁴ (Socialinis pranešimas 2016–2017, 92). Vertinant savivaldybių lygmeniu, didžiausias socialinio būsto poreikis fiksuojamas didžiųjų šalies miestų savivaldybėse – Vilniaus, Kauno ir Klaipėdos. Kauno ir Klaipėdos savivaldybėse 2017 m., lyginant su 2016 m., socialinio būsto laukiančių asmenų skaičius mažėjo: 2016 m. Kauno miesto savivaldybėje šie asmenys sudarė 18,6 proc., 2017 m. – 10,5 proc., atitinkamai Klaipėdos miesto savivaldybėje 2016 m. – 8 proc., 2017 m. – 5,2 proc. Lyginant tą patį laikotarpį, Vilniaus miesto savivaldybėje socialinio būsto laukiančių asmenų skaičius augo (2016 m. – 13,5 proc., 2017 m. – 15,2 proc.) (Socialinis pranešimas 2014–2016, 87; Socialinis pranešimas 2016–2017, 92).



3 pav. SAVIVALDYBIŲ DISPONUOJAMO SOCIALINIO BŪSTO FONDO VIENETO DYDŽIO IR JAUNŲ ŠEIMŲ, KURIOSE ABU SUTUOKTINIAI YRA NE VYRESNI NEI 35 METŲ, BŪSTO DYDŽIO SĄRYŠIS (ŠALTINIS: LR SOCIALINĖS APSAUGOS IR DARBO MINISTERIJA)

4 Vertinant išvestiniais rodikliais, skelbiama, kad 2017 m. šalyje vienam tūkstančiui gyventojų vidutiniškai teko apie dešimt į laukiančiųjų socialinio būsto nuomos sąrašus įrašytų asmenų (Socialinis pranešimas 2016–2017, 92).

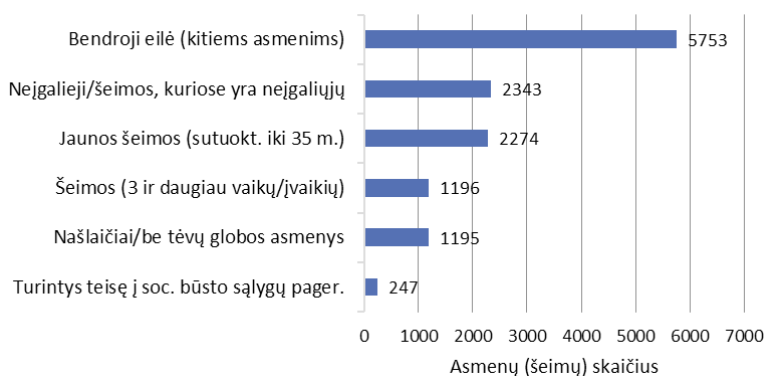


4 PAV. ASMENYS (ŠEIMOS), BUVĘ SĄRAŠUOSE SOCIALINIAM BŪSTUI NUOMOTI, METŲ PABAIGOJE (ŠALTINIS: LIETUVOS STATISTIKOS DEPARTAMENTO INFORMACIJA)

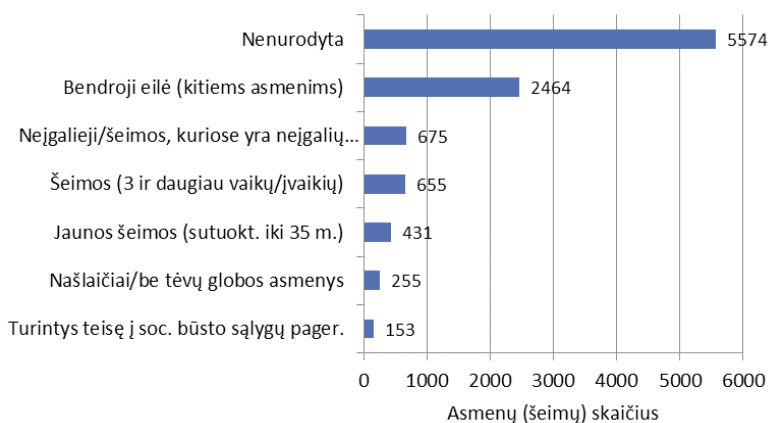
Vertinant socialinio būsto laukiančios populiacijos dalies situaciją šalies savivaldybėse ($N = 60$), 2017 m. sausio 1 d. duomenimis, didžiausią dalį sudarė į bendrąjį sąrašą įtraukti asmenys (šeimos) (5753 asmenys) (5 pav.). Labiausiai prioretizuojamos šalies socialinės paramos būstu sistemoje grupės, sudariusios mažiausią socialinio būsto laukiančiųjų populiacijos dalį, yra našlaičių / be tėvų globos asmenų kategorijai priskiriami asmenys (1195 asmenys) bei šeimų (3 ir daugiau vaikų / įvaikių) kategorijai priskiriami asmenys (1196 asmenys). Likusios socialinės grupės, laukiančios dvigubai ilgesnėse eilėse, lyginant su pirmiau minėtomis grupėmis, yra neįgalieji ir šeimos, kuriose yra neįgalių asmenų (2343 asmenys), bei jaunos šeimos (su-tuokt. iki 35 m.) – 2274 asmenys.

Papildomų kriterijų, kurie leistų aiškiau diferencijuoti laukiančius socialinio būsto paramos asmenis ir tikslingiau atliepti jų poreikius trūkumas, taip pat adekvataus šio sektoriaus finansavimo stygius lemia jo nelankstumą. Kaip rodo Lietuvos statistikos departamento duomenys, kasmet socialinį būstą gauna vos apie 3 proc. jo laukiančiųjų. Ilgiausiai šios paramos tenka laukti didžiųjų miestų savivaldybėse – Vilniaus ir Kauno, kuriose socialinio būsto poreikis yra didžiausias – iki 30 metų. Klaipėdos, Panevėžio miestų savivaldybėse būsto gali tekti laukti 20 metų, rajonų savivaldybėse, turinčiose mažesnį tokio būsto poreikį, – 10 metų (Valstybinė audito ataskaita 2017, 15). Vertinant socialiniame būste gyvenančios populiacijos dydžio pasiskirstymą šalies savivaldybėse ($N = 60$), 2017 m. sausio 1 d. duomenimis, didžiausią dalį sudarė į kategoriją „Nenurodyta“ įtraukti asmenys (5574 asmenys) ir į bendrąją socialinio būsto gyventojų eilę įrašyti asmenys

(2464 asmenys) (6 pav.). Šios apibendrintos kategorijos neleidžia aiškiai identifikuoti į jas patenkančios populiacijos dalies socioekonominių charakteristikų, kita vertus, jos išplečia potencialių socialinio būsto gavėjų ratą, suteikiant galimybę į šią paramą pretenduoti asmenims, nepatenkantiems į teisės aktuose apibrėžtas tokios paramos gavėjų kategorijas (benamiams, vyresnio amžiaus vienišiams asmenims ir pan.). Mažiausią socialinio būsto gyventojų dalį šalies savivaldybėse sudaro našlaičiai ir likę be tėvų globos asmenys bei jaunos šeimos (atitinkamai – 255 ir 431 asmenys).



5 PAV. ASMENYS (ŠEIMOS), ĮRAŠYTI Į LAUKIANČIŲJŲ PARAMOS BŪSTUI IŠSINUOMOTI SĄRAŠUS ŠALIES SAVIVALDYBĖSE (N = 60) (ŠALTINIS: LR SOCIALINĖS APSAUGOS IR DARBO MINISTERIJA)



6 PAV. ASMENŲ (ŠEIMŲ), NUOMOJANČIŲ SOCIALINĮ BŪSTĄ SKAIČIUS ŠALIES SAVIVALDYBĖSE (N = 60) (ŠALTINIS: LR SOCIALINĖS APSAUGOS IR DARBO MINISTERIJA)

Nors, kaip minėta, nuo 2015 m. įteisinta privaloma socialinio būsto paramos laukiančiųjų asmenų turto ir pajamų deklaracija stipriai sumažino laukiančiųjų eiles. Siekdamos efektyvesnio socialinio būsto sistemos valdymo, savivaldybės imasi ir papildomų administracinių priemonių. Pavyzdžiui, Kauno miesto savivaldybė 2017 m. priėmė naują socialinio būsto nuomos tvarką, kuri numato, kad socialinis būstas nuomojamas terminuotam – trejų metų – laikotarpiui, kuriam pasibaigus yra galimybė pratęsti nuomos sutartį (jei nuomininkai tinkamai vykdė nuomos sutarties sąlygas, taip pat nėra gauta nusiskundimų iš kaimynų ir pan.). Nors kol kas nėra parengto minėtų administracinių priemonių poveikio potencialiems socialinio būsto paramos gavėjams vertinimo ir tokių sprendimų padarinių analizės, tikėtina, kad, nepasiūlant alternatyvių problemos sprendimo galimybių, socialinio būsto fondo trūkumo ir šios priemonės prieinamumo problema išlieka.

Apibendrinimas

Vadinamajame dualistiniame, menkai valstybės reguliuojamame Lietuvos būsto sektoriuje, kuriame matomas ryškus atotrūkis tarp būsto nuosavybės ir būsto nuomos valdų, socialinės nuomos sektorius yra menkai išvystytas. Potransformaciniu periodu suformuotas likutinis socialinio būsto fondas lemia ribotas valstybės remiamo būsto prieinamumo galimybes ir yra orientuotas tik į pažeidžiamiausias visuomenės grupes. Sektoriaus administravimą ir aprūpinimą šia valstybės remiamo būsto forma atsakomybę Lietuvoje, kaip ir kitose posovietinio ir posocialistinio regiono šalyse, delegavus vietos savivaldybėms (Hegedüs 2006), išryškėjo, kad jos tokiai užduočiai nebuvo pasirengusios nei instituciniu, nei finansiniu atžvilgiu. Stingant nuosaikės valstybės politikos krypties šiuo klausimu ir išteklių jam spręsti, augančios šio būsto segmento poreikio perkrovos fiksuojamos jau nuo pačios socialinio būsto nuomos programų įgyvendinimo pradžios. Jos, kaip liudija statistinė informacija apie po keletą dešimtmečių būsto paramos laukiančius asmenis, nėra galutinai išspręstos iki šių dienų. Nuoseklus tokios paramos poreikio augimas, fiksuojamas iki 2015 m. (kai buvo pakeista administravimo tvarka), gali būti siejamas ir su finansų krizės metu sumažintu šio sektoriaus finansavimu, sparčia darbo rinkos kaita, įsitvirtinimo joje sunkumais ir pajamų nuosavam būstu įsigyti trūkumu (Lietuvos statistikos departamentas 2012 ir 2013). Ėmus vėl didinti finansavimą socialinio būsto fondo plėtrai⁵, savivaldybės gautas lėšas buvo linkusios skirti naujų gyvenamųjų

5 Paminėtina, kad krizės metu sumažintas šio sektoriaus finansavimas taip ir nebuvo atkurtas į iki tol buvusią situaciją (20 mln. eurų 2008 m. iki 8,6 mln. eurų 2014 m.) (Socialinis pranešimas 2014–2016, 87).

namų statybai, užuot apsvarsčiusios kitas, pigesnes ir laiko atžvilgiu būsto laukiantiems asmenims palankesnes alternatyvas (būstų pirkimo, pastatų rekonstrukcijos ir pan.) (Valstybinio audito ataskaita 2017, 25). Taigi augantis finansavimas sektoriaus plėtrai negarantuoja spartesnio gyvenamojo būsto poreikio patenkinimo jo laukiantiems asmenims.

Šiuo metu šalyje galiojanti paramos būstui skyrimo tvarka, kurios teikimo sąlygas apibrėžia asmens socioekonominė padėtis, būdinga likutinio socialinio būsto sektoriaus tipui ir yra orientuota į didžiausios socialinės atskirties asmenis. Ji yra kritikuojama dėl tikslinės grupės sudarymo atrankos kriterijų ribotumo ir nelankstumo, kai nėra taikomos papildomos priemonės, leidžiančios įvertinti potencialių socialinio būsto gyventojų socialinės integracijos įgūdžius ir jų gebėjimą savarankiškai susirasti tinkamą būstą (Valstybinio audito ataskaita 2017). Sektoriaus administravimo spragos ir vidinio audito stygius (pvz., į laukiančiųjų būsto sąrašus įtraukiant asmenis, kuriems tokia parama nepriklauso) taip pat dirbtinai didina socialinio būsto laukiančiųjų asmenų eiles ir lėtina paramos suteikimo procesą. Nuo 2015 m. sugriežtinta būsto paramos teikimo tvarkos kontrolė įstatyme numatytais priemonėmis palaipsniui mažina būsto laukiančiųjų eiles. Kita vertus, ši gerovės disciplina socialinio būsto gyventojus ir asmenis, siekiančius tokios paramos galimybes, skatina realizuoti alternatyvias praktikas. Siekdami išlaikyti teisę į socialinį būstą, dalis asmenų slepia pajamas ir/ar šeimos statusą bei naudojami socialiniu būstu kaip pigesnio gyvenamojo būsto alternatyva. Privaloma registracija darbo biržoje arba būtinybė įrodyti asmens nedarbingumą taip pat dažnai tampa ribojančiu dalyvavimo oficialioje darbo rinkoje veiksmu (Valstybinio audito ataskaita 2017). Kita vertus, ir pats socialinio būsto sektorius gali būti įvardijamas kaip nesaugi ir rizikinga gyvenamojo būsto alternatyva, lyginant jį su kitomis būsto valdų formomis. Socialinio būsto sektoriaus stigmatizacija, gyventojų marginalizacija ir kriminalizavimas siejami su nesaugia kaimynyste, kurią lemia skurdžių namų ūkių koncentracija (Priemus, Dieleman 2002). Alternatyvių šios srities priemonių (būsto nuomos, išperkamosios būsto nuomos mokesčių kompensacijos), kuriomis siekiama išplėsti socialinės paramos priemonių būstui įsigyti spektrą, paieškos žymi poslinkį socialinių partnerių rato išplėtimo link, įtraukiant privataus sektoriaus veikėjus į paramos būstui sektorių.

Pasitelkiant papildomą sektoriaus reguliavimą ir pritaikius šias priemones, jos galėtų tapti viena iš socialinio būsto alternatyvų didesnes socialinės integracijos galimybes turintiems asmenims, kartu „atlaisvinant“ socialinį būstą ir didinant jo prieinamumą skurdžiai gyvenantiems namų ūkiams, pasižymintiems žemesniais integraciniais gebėjimais. Kita vertus, tradiciniame socialinio būsto sektoriuje ilgainiui pasiliekant žemiausio socialinio sluoksnio atstovams, kyla rizika jam tapti dar mažiau patraukliam.

Padėka

Šis straipsnis parengtas įgyvendinant LMT finansuojamą nacionalinės mokslo programos „Gerovės visuomenė“ projektą „Jaunimo apsirūpinimas būstu: procesai, problemos ir jų sprendimo būdai Lietuvoje (JABS)“ (GER 007/17).

Literatūra

- Aidukaitė, J., Lipnevič, A., Nefas, S., Narkevičiūtė, A., Anulytė, F. 2014. *Būsto politika ir visuomenės iniciatyvos mieste*. Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų institutas.
- Arbaci, S. 2007. "Ethnic Segregation, Housing Systems and Welfare Regimes in Europe." *International Journal of Housing Policy* 7 (4): 401–433.
- Asmenų (šeimų), įrašytų į laukiančių paramos būstui išsinuomoti sąrašus, skaičius. 2017. LR socialinės apsaugos ir darbo ministerija.
- Asmenų (šeimų), nuomojančių socialinį būstą, skaičius. 2017. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija.
- Braga, M., Palvarini, P. 2013. *Social Housing in the EU*. Brussels: European Parliament.
- Clapham, D., Hegedüs, J., Kintrea, K., Tosics, I., eds. 1996. *Housing Privatization in Eastern Europe*. Westport, London: Greenwood Press.
- Clapham, D., Mackie, P., Orfors, S., Thomas, I., Buckley, K. 2014. "The Housing Pathways of Young People in the UK." *Environment and Planning A: Economy and Space* 46 (8): 2016–2031.
- Doling, J., Ronald, R. 2010. "Property-based Welfare and European Homeowners: How Would Housing Perform as a Pension?" *Journal of Housing and the Built Environment* 25 (2): 227–241.
- Doling, J., Elsinga, M., eds. 2006. *Home-Ownership: Getting In, Getting Out, Getting From*. Amsterdam: IOS Press.
- Duomenys apie savivaldybės būstų fondą. 2017. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija.
- Elsinga, M. 2015. "Changing Housing Systems and their Potential Impacts on Homelessness." *European Journal of Homelessness* 9 (1): 15–35.
- Greenhalgh, S., Moss, J. 2009. *Principles for Social Housing Reform*. London: Localis Research.
- Harloe, M. 1995. *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell.
- Hoestra, J. 2009. "Two Types of Rental System? An Exploratory Empirical Test of Kemeny's Rental System Typology." *Urban Studies* 46 (1): 45–62.
- Hegedüs, J. 2006. "Opportunities and Constrains in Social Housing in Transition Countries." In *Colloquium Proceedings*, ed. D. Czischke, 28–42. Brussels: CE-CODHAS European Social Housing Observatory.
- Hegedüs, J., Lux, M., Teller, N. 2013. *Social Housing in Transition Countries*. New York: Routledge.

- Hegedüs, J., Teller, N. 2006. "Managing Risks in the New Housing Regimes of the Transition Countries – the Case of Hungary." In *Home-Ownership: Getting In, Getting Out, Getting From*, ed. J. Doling, M. Elsinga, 175–200. Amsterdam: IOS Press.
- Kauno miesto savivaldybės tarybos sprendimas. Dėl Kauno miesto savivaldybės tarybos 2017 m. balandžio 25 d. sprendimo Nr. T-218 „Dėl Kauno miesto savivaldybės būsto ir socialinio būsto nuomos tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo. 2017. Nr. T-617. *TAR*, 2017-09-14, Nr. 14585.
- Kemeny, J. 1995. *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy in Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Kornai, J. 1992. *The Socialist System, the Political Economy of Communism*. Princeton University Press.
- Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba–Atkuriamasis Seimas. LR gyventojų apsirūpinimo gyvenamosiomis patalpomis įstatymas. 1992-04-07. I-2455. *Lietuvos aidas*, 1992-04-24, Nr. 79-0.
- Lietuvos Respublikos Seimas. *LR paramos būstui įsigyti ir išsinuomoti įstatymas*. 2014. Nr. XII-1215. *TAR*: 2014-10-30. Nr. 15180.
- Lietuvos Respublikos Seimas. *LR valstybės paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti įstatymo įgyvendinimo įstatymas*. 2002 m. lapkričio 12 d. Nr. IX-1189. Valstybės žinios, 2002-12-06, Nr. 116-5189.
- Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2015 m. balandžio 9 d. įsakymas Nr. A1-192 „Dėl savivaldybių socialinio būsto fondo plėtros 2015–2020 metais veiksmų plano patvirtinimo“. *TAR*, 2015, Nr. 5536.
- Lietuvos statistikos departamentas. 2012. *Socialinio būsto nuoma ir valstybės remiami būsto kreditai*. Prieiga per internetą: <https://osp.stat.gov.lt/informaciniai-pranesimai?articleId=110360> [žiūrėta 2017 m. gruodžio 28 d.]
- Lietuvos statistikos departamentas. 2013. *Socialinio būsto nuoma ir valstybės remiami būsto kreditai*. Prieiga per internetą: <https://osp.stat.gov.lt/informaciniai-pranesimai?articleId=2487018> [žiūrėta 2017 m. gruodžio 28 d.]
- LR Vyriausybės nutarimas. Dėl Lietuvos būsto strategijos patvirtinimo. 2004 m. sausio 21 d. Nr. 60. *Valstybės žinios*, 2004-01-24, Nr. 13-387.
- LR Vyriausybės nutarimas. Dėl 2014–2020 metų nacionalinės pažangos programos patvirtinimo. 2012 m. lapkričio 28 d. Nr. 1482. *Valstybės žinios*, 2012-12-11, Nr. 144-7430.
- Lipnevič, A. 2012. „Būsto politikos raida Lietuvoje“. In *Societal Innovations for Global Growth, Stream D: Improving Life Quality and Enhancing Employment Possibilities*, ed. M. Palmirani, E. Bilevičiūtė, 835–849. Vilnius: MRU.
- Malpass, P. 2008. "Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone?" *Housing Studies* 23 (1): 1–19.
- Mandič, S. 2010. "The Changing Role of Housing Assets in Post-Socialist Countries." *Journal of Housing and the Built Environment* 25: 213–226.
- Marsh, A. 2013. *Household Ambition and Disciplining the Poor*. Prieiga per internetą: www.alexarchives.org/housing-ambition-and-disciplining-the-poor/#more-5721 [žiūrėta 2017 m. gruodžio 28 d.]

- Matznetter, W., Mundt, A. 2012. "Housing and Welfare Regimes." In *The Sage Handbook of Housing Studies*, ed. D. F. Clapham, W. A. V. Clark, K. Gibb, 274–294. London: Sage Publications.
- McKee, K. 2012. "Young People, Homeownership and Future Welfare." *Housing Studies* 27 (6): 853–862.
- Priemus, H., Dieleman, F. 2002. "Social Housing Policy in the European Union: Past, Present and Perspectives." *Urban Studies* 39 (2): 191–202.
- Robinson, D. 2013. "Social Housing in England: Testing the Logics of Reform." *Urban Studies* 50 (8): 1489–1504.
- Scanlon, K., Whitehead, M., Fernández, A. 2014. *Social Housing in Europe*. Oxford: Wiley Blackwell.
- Socialinis pranešimas 2014–2016*. 2016. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Vilnius.
- Socialinis pranešimas 2016–2017*. 2017. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Vilnius.
- The Housing Europe Review. 2012. *The Nuts and Bolts of European Social Housing System*. Prieiga per internetą: <http://www.housingeurope.eu/resource-105/the-housing-europe-review-2012> [žiūrėta 2017 m. gruodžio 28 d.]
- Tosics, I., Hegedüs, J. 1996. "Housing in South-Eastern Europe." In *Housing Privatization in Eastern Europe*, ed. D. Clapham, J. Hegedüs, K. Kintrea, I. Tosics, H. Kay, 169–189. Westport, London: Greenwood Press.
- Tsenkova, S. 2000. *Housing in Transition and the Transition in Housing: The Experience of Central and Eastern Europe*. Sofia: Kapital Reklama.
- Tsenkova, S. 2009. *Housing Policy Reforms in Post Socialist Europe: Lost in Transition*. Heidelberg: Physica-Verlag Heidelberg.
- Tsenkova, S., Turner, B. 2004. "The Future of Social Housing in Eastern Europe: Reforms in Latvia and Ukraine." *International Journal of Housing Policy* 4 (2): 133–149.
- Valstybės audito ataskaita „Ar užtikrinamas būsto prieinamumas mažas pajamas gaunantiems gyventojams“*. 2017. Nr. VA-P-30-1-4.
- Whitehead, C. M. E. 2017. "Social Housing Models: Past and Future." *Critical Housing Analysis* 4 (1): 11–20.

Gauta 2018 01 05

Priimta 2018 04 26

RASA INDRILIŪNAITĖ

Concept of Social Housing Policy and Availability of the Support for Housing in Lithuania

Summary

This article analyzes the concept of the social housing system as a measure of support of the welfare state provided to persons who are unable to access housing themselves, and the general principles of the housing support policy. With the changing regulation of the social housing sector and the diminishing role of the state in this system, the provided support for social housing is directed at the economically weakest groups of the society. As a result, a significant part of households loses their right to the support measures for housing. The social housing system of Western Europe also faces challenges posed by the growing number of households of the new social groups including migrants and refugees. The article discusses the main models and features of the social housing policy in Lithuania. The prerequisites for the formation of the social housing system in the post-Soviet region and the characteristics of the sector as well as the development of the implementation of the Lithuanian social housing policy are presented in the article. The descriptive analysis of the secondary data of the Statistics Lithuania allowed the author to evaluate the differences in the social housing fund in the municipalities of the country ($N=60$). The results of the study uncover the differences across the Lithuanian municipalities in the size of population of the persons provided with social housing and the persons included in the waiting list of the support for renting a housing. The research also points to the hierarchy of the social housing sector group in the overall sector of housing provision.

Keywords: social housing, rental housing, housing policy, welfare state.