

Lietuvos socialinių tyrimų centras
Sociologijos institutas

Gerovės valstybės kūrimas Lietuvoje: mitas ar realybė?

Jolanta Aidukaitė
Natalija Bogdanova
Arvydas Guogis

Vilnius 2012

UDK 316.3(474.5)

Ča61

Gerovės valstybės raida Lietuvoje: mitas ar realybė?

Autoriai:

Jolanta Aidukaitė, Natalija Bogdanova, Arvydas Guogis

A autorių indėlis autoriniais lankais (a. l.):

J. Aidukaitė (8 a. l.), N. Bogdanova (8 a. l.), A. Guogis (4 a. l.)

Recenzentai:

Prof. Romas Lazutka (Lietuvos socialinių tyrimų centras)

Prof. Borisas Melnikas (Vilniaus Gedimino technikos universitetas)

Prof. Meilutė Taljūnaitė (Lietuvos socialinių tyrimų centras)

Knyga parengta Lietuvos socialinių tyrimų centre ir centro Mokslo tarybos rekomenduota spausdinti (2011 m. gruodžio 21 d, protokolo Nr. V1–5)

Knyga parengta ir publikuota vykdant Lietuvos mokslo tarybos finansuojamą projektą *Gerovės valstybės raida Lietuvoje: ištakos, būdingiausi bruožai ir pagrindiniai veiksniai* (sutartis Nr. SIN-16/2010)

Viršelio nuotraukos autorius Marius Kurlenskas.

ISBN 978-609-95257-6-1

© Lietuvos socialinių tyrimų centras

Tur in y s

Pratarmė	4
--------------------	---

I dalis. Gerovės valstybė – daugiamatis reiškiny s

1. Gerovės valstybės samprata, teorijos, tipologijos ir šiuolaikiniai iššūkiai globalėjanėiam pasaulyje	15
2. Palyginamoji gerovės modelių ir socialinio administravimo analizė ir normatyvinio socialinės politikos modelio paieškos	61
3. Gerovės valstybės raida Vidurio ir Rytų Europoje: socialiniai ekonominiai pokyėiai ir pokomunistinio modelio paieškos	89

II dalis. Gerovės valstybės raida Lietuvoje: praeitis ir dabartis

1. Nepriklausomos Lietuvos valstybės socialinės apsaugos bruožai 1918–1940 metais	109
2. Sovietinės socialinės apsaugos modelis, jo ištakos, plėtra ir Lietuva	157
3. Lietuvos socialinės politikos ypatybės po nepriklausomybės atkūrimo: faktai ir vertinimai (1990–2011 metai)	195

III dalis. Lietuvos gerovės valstybės raida per ekspertų žinių, patirties, bei požiūrių prizmę

1. Globalizacija, europeizacija ir gerovės valstybės raida Lietuvoje: ekspertų požiūris	259
2. Ekspertų požiūris į ideologinių veiksnių įtaką Lietuvos socialinės apsaugos raidai	285
3. Ekspertų Lietuvos socialinės politikos modelio samprata	329

Apibendrinimas. Lietuvos gerovės valstybės raida: ištakos, būdingiausi bruožai ir pagrindiniai veiksniai	343
Santrauka anglų kalba	395
Apie autorius	409

Pratarmė

Gerovės valstybė yra mažai Lietuvoje tyrinėta tema, o jos samprata dažnai vartojama nevienareikšmiškai. Tuo tarpu Vakaruose gerovės valstybės teoriniai ir empiriniai tyrimai yra labai populiarūs. Jiems svarų dėmesį skiria ekonomikos, sociologijos, istorijos ir politologijos specialistai. Gerovės valstybės tyrimai ypač išpopuliarėjo po Antrojo pasaulinio karo, kai ir pradėjo sparčiai kurtis šiuolaikinė gerovės valstybė. Tyrimai susitelkė ties labiausiai išsivysčiusių 18 šalių, priklausančių Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijai (EBPO), analize. Rytų Europos bloko šalys beveik 20 metų iki Sovietų Sąjungos žlugimo nebuvo įtrauktos į gerovės valstybės teorines ir empirines studijas (Aidukaite, 2004; Hort, 2004). Vyravo prielaida, kad tik demokratiškos ir palyginti aukštu ekonominiu ir socialiniu plėtojimosi lygiu pasižyminčios šalys gali būti vadinamos gerovės valstybėmis. Pokomunistinių šalių atskirtis suformavo teorinių ir empirinių žinių trūkumą gerovės valstybės dalyko srityje. Šiuolaikinės gerovės valstybės raidos aiškinimo perspektyvos, tipologijos nėra universalios – jos buvo kuriamos remiantis tik labiausiai išsivysčiusių šalių patirtimi. Todėl teoriniai gerovės valstybės raidos aiškinimo ieškojimai iki šiol yra aktualūs. Jie tapo ypač svarbūs, kai griuvo Berlyno siena, o Vidurio ir Rytų Europos šalys įstojo į Europos Sąjungą (ES). Be to, Europos gyventojų senėjimo procesas vis labiau verčia permąstyti gerovės valstybės teorijas, aiškinimo perspektyvas ir prognozuoti socialinės politikos raidą. ES propaguojama „socialinės Europos“ vizija, kurioje kiekvienas turi jaustis saugus ir kiekvienam turi būti suteiktos galimybės maksimaliai realizuoti savo potencialą (dirbant, kuriant ar mokantis), skatina tyrimus gerovės valstybės srityje.

Lietuvoje pirmaisiais nepriklausomybės metais ypatingo dėmesio gerovės valstybės kūrimui nebuvo skirta. Svarbiausi pastarųjų dešimtmečių ekonominiai-politiniai prioritetai sieti su perėjimu prie rinkos ekonomikos ir sėkminga integracija į tarptautines struktūras (NATO ir ES). Lietuvai įstojus į ES šalių bendriją,

socialiniai klausimai vis dažniau tampa politinių debatų objektu. Tai lemia ES vykdomos socialinių veiksmų programos, socialinės politikos srityje pasirašomos tarpvalstybinės sutartys ir chartijos, kuriose Lietuva taip pat dalyvauja. Tačiau ir gilėjančios socialinės problemos, ypač paastrėjusios pastaraisiais krizės metais, verčia mokslininkus, politikus ir biurokratus (valdininkus) vis labiau kreipti dėmesį į socialines problemas ir ieškoti jų sprendimo būdų. Akivaizdu, jog Lietuvai būtina valstybinė, ilgalaikė gerovės valstybės kūrimo vizija, kuri garantuotų Lietuvos piliečių socialinę saugumą ir užtikrintų darnų šalies ūkio plėtojimąsi. O gerovės valstybės kūrimo vizija neįmanoma be išsamios veiksmų, darančių įtaką gerovės valstybės sistemų formavimuisi ir raidai, analizės, esamos gerovės valstybės ištakų ir jai būdingų bruožų tyrimo.

Knyga siekia išnagrinėti veiksnius, kurie daro įtaką gerovės valstybės formavimuisi ir raidai Lietuvoje, ištirti esamos gerovės valstybės ištakas ir atskleisti jai būdingus bruožus. Plačiau prasme leidinio paskirtis – sukaupti moksliskai patikimų žinių apie specifišką, Lietuvoje mažai tyrinėtą reiškinį – gerovės valstybės raidą. Knyga taip pat siekia prisidėti prie tarptautinių ir nacionalinių mokslinių debatų apie gerovės valstybės vaidmenį ir reikšmę šiuolaikinėje visuomenėje. Lietuvos gerovės valstybės raida analizuojama kitų ES šalių kontekste.

Gerovės valstybė šioje knygoje suprantama kaip valstybės įsipareigojimas garantuoti kiekvienam orų pragyvenimą. Jis suteikiamas ne kaip labdara, o kaip socialinė teisė – per socialinę apsaugą, socialines paslaugas, darbo rinkos ir būsto politiką, švietimą ir sveikatos apsaugą (plačiau apie tai skaitykite pirmoje dalyje). Knygoje didžiausias dėmesys skiriamas socialinei apsaugai – svarbiausiai sudėtinei gerovės valstybės daliai Lietuvoje. Natūraliai iškyla klausimas: ar mes galime Lietuvą vadinti gerovės valstybe? Norėdami į jį atsakyti, turime apžvelgti gerovės valstybės tipus.

Gerovės valstybė, atsiradusi Europoje, brandinta ir puoselėta keletą šimtmečių, siekia sušvelninti socialines problemas arba neleisti joms atsirasti. Tačiau gerovės valstybė gali egzistuoti įvai-

riomis formomis/tipais. Įvairūs gerovės valstybės tipai suteikia nevienodas socialines garantijas tų šalių piliečiams ir tuo pačiu generuoja skirtingo lygio ir masto grėsmes socialiniam saugumui. Įrodyta – kuo dosnesnė (didelės išmokos ir aukšta socialinių paslaugų kokybė), visapusiškesnė (atsižvelgia į skirtingus poreikius) ir visa apimanti (pasižymi didele aprėptimi) gerovės valstybės veikla, tuo švelnesni neigiami rinkos ekonomikos ir globalizacijos padariniai. Tai akivaizdžiai liudija Šiaurės šalių pavyzdžiai ir kitų išsivysčiusių, modernių gerovės valstybių patirtis (Austrijos, Nyderlandų, Belgijos). Minėtose šalyse aukštos socialinės garantijos ir dosnios išmokos kiekvienam garantuoja orų pragyvenimo lygį, o skurdas ir socialinė nelygybė – vieni žemiausių pasaulyje. Šių šalių piliečių gyvenimo trukmė ilgesnė, žemi emigracijos (tačiau gana aukšti imigracijos) rodikliai lyginant su naujomis ES narėmis (plačiau apie tai skaitykite pirmosios dalies 1 ir 2 skyriuose).

Pastaruoju metu mokslininkai vis dažniau vartoja terminą pokomunistinė gerovės valstybė. Jai būdingas socialinio draudimo dominavimas socialinės apsaugos sistemoje, didelė gyventojų aprėptis, tačiau žemos socialinės gerovės išmokos ir paslaugos. Pokomunistinėse šalyse pasitikėjimas valstybe ir jos svarbiausiais institutais yra žemas kaip ir pilietinė visuomenė ar narystė profesijungose. Tad pokomunistinė gerovės valstybė, nors ir būdama gana universali ir pasižyminti palyginti didele aprėptimi, sukuria padarinių, būdingų liberalios gerovės valstybės šalims. Žemos socialinės išmokos, pensijos, nors ir apima daug gyventojų, efektyviai nesprenžia skurdo, socialinės atskirties problemų. Lietuva, kaip ir Latvija, Estija, Bulgarija, Rumunija, lyginant su kitomis ES šalimis, bendro vidaus produkto socialinės apsaugos sistemos finansavimui išleidžia mažiausiai. Tačiau reikia pažymėti, jog visos naujosios ES šalys, lyginant jas su senbuvėmis, pasižymi gerokai mažesniais išlaidomis, skiriamomis socialinės politikos finansavimui. Lietuvos atvejis įdomus tuo, jog ji atsiduria tarp blogiausių gerovės indikatorius (absoliutus ir santykinis skurdo lygis, nepritekliai, ekonominė diferenciacija, šešėlinės ekonomikos dydis, nedarbas (pastarai-

siais metais), emigracijos rodikliai) turinčių šalių (plačiau apie tai skaitykite pirmosios dalies 3 skyriuje ir antrosios dalies 3 skyriuje).

Taigi šios knygos autorių nuomone, šiandien Lietuvą galima vadinti pokomunistine gerovės valstybe arba „minimalios“ gerovės valstybe (pastarasis terminas gali būti naudojamas, jei Lietuvą lyginsime su išsivysčiusių ES šalių gerovės valstybės modeliais). Čia valstybė formaliai prisiima atsakomybę už savo piliečių gerovę, tačiau parama, kurią ji teikia, ne visuomet garantuoja orų pragyvenimo lygį į socialinę riziką patekusiems (susirgusiems, sulaukusiems senatvės, netekusiems darbo ar atsidūrusiems skurde) piliečiams.

Knyga pagrįsta ne tik ankstesnių tyrimų, teorijų, mokslinės literatūros analize, bet ir autentiškais kokybiniais duomenimis. Knygoje analizuojami 67 pusiau struktūruoti ekspertų interviu, atlikti su socialinės apsaugos struktūrų darbuotojais (dirbančiais Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje (SADM)), „Sodroje“, savivaldybių socialinės paramos skyriuose), mokslininkais, politikais, verslo ir bankų atstovais, žurnalistais, profsąjungų lyderiais, nevyriausybinių organizacijų ir kitų sričių atstovais, tiesiogiai ar netiesiogiai prisidėjusiais prie socialinės politikos formavimo ir įgyvendinimo, stebėjusiais jos eigą pastaraisiais dešimtmečiais (plačiau apie tai skaitykite trečioje dalyje, 1 skyriuje). Interviu buvo atliekami nuo 2011 m. sausio iki liepos pabaigos. 67 interviu buvo nagrinėjami pagal visus kokybinio tyrimo analitinius etapus, aprašytus Michaelio Meuserio ir Ulrikės Nagelės [Michael Meuser ir Ulrike Nagel] (2009: 34–38): transkribavimas, perfrazavimas, kodavimas, tematinis palyginimas, konceptualizavimas ir teorinis apibendrinimas. Knygoje pateikiami trys paskutiniai analitiniai interviu analizės etapai. Ekspertų teiginiai yra grupuojami, ieškoma bendrumo, lyginami ir pateikiami koncentruotai, kartu iliustruojant juos empiriškai apibendrintomis citatomis. Apibendrinti ekspertų teiginiai lyginami su ankstesniais tyrimais ir teoriniais konstruktais.

Knygoje taip pat nagrinėjami socialinę apsaugos sistemą reglamentuojantys įstatymai, SADM leidiniai ir archyvinė medžiaga,

atskleidžianti Lietuvos socialinės apsaugos sistemos raidą nuo 1918 metų iki dabar.

Leidinys unikalus – pirmą kart gerovės valstybės raida Lietuvoje tiriama sistemingai (stebint pokyčių chronologiją, identifikuojant jų priežastis) ir visapusiškai (tiriami tiek ekspertų požiūriai, tiek ir istorinių bei globalių veiksnių įtaka), atskleidžiami ją formuojantys veiksniai, būdingi bruožai, ištakos.

Knygą sudaro trys dalys ir apibendrinantis skyrius. Pirmos dalies pirmame skyriuje apžvelgiama gerovės valstybės samprata, jos atsiradimo istorija, gerovės valstybės raidą aiškinančios teorijos ir gerovės valstybės modeliai/tipologijos. Aptariamas tipologijų, teorijų ir teorinių prielaidų pritaikomumas šių dienų modernios gerovės valstybės analizei. Apžvelgiami gerovės valstybei tenkantys iššūkiai globalėjančiame bei liberalėjančiame pasaulyje. Antrame skyriuje aptariamos gerovės valstybių modelių ir viešojo administravimo modelių santykio problemos. Pateikiami atskirų šalių socialinės politikos atvejai, kurie reprezentuoja arčiausiai „idealių gerovės modelių“ esančias valstybes. Aptariamos pažangaus normatyvinio socialinės politikos modelio paieškos. Trečiame skyriuje didelis dėmesys skiriamas Vidurio ir Rytų Europos gerovės valstybės raidos analizei. Identifikuojamas pokomunistinis gerovės valstybės modelis.

Antroje dalyje detalizuojama tarpukario, sovietinio laikotarpio ir nepriklausomybės tarpsnio (1990–2011) socialinės apsaugos sistemos raida. Pirmame skyriuje analizuojama tarpukario Lietuvos socialinės apsaugos sistemos raida, apimanti laikotarpį nuo valstybės nepriklausomybės atkūrimo 1918 m. iki praradimo 1940 metais. Antrame skyriuje pateikiami carinės Rusijos, kuriai priklausė didžioji Lietuvos dalis, socialinio saugumo bruožai, trumpai pristatoma Lietuvos-Baltarusijos SSR (Litbelas) socialinė sistema ir iš esmės analizuojama sovietinio laikotarpio socialinė apsauga, kurią 1940 m. teko perimti sovietų okupuotai Lietuvai. Galiausiai apžvelgiami Lietuvos socialinės politikos raidos etapai nuo 1990 m. iki dabar per juos formuojančios ir keičiančios teisinės

bazės prizmę, įvertinami socialinio modelio, besikuriančio nuo 1990 m., ypatumai.

Trečioje dalyje tiriamos Lietuvos socialinės politikos biurokratų (valdininkų), politikų, verslo, bankų, nevyriausybinų organizacijų, profsąjungų, darbdavių organizacijų atstovų, žurnalistų žinios, partitis, požiūriai į socialinę politiką, jų vaidmuo ir įtaka socialinės apsaugos formavimui ir įgyvendinimui. Pirmame skyriuje, remiantis 67 ekspertų apklausa, ištiriamos globalizacijos (pasireiškiančios per Pasaulio banko, Tarptautinio valiutos fondo) ir europeizacijos (pasireiškiančios per bendrą eurointegracijos, Europos socialinio gerovės modelio propagavimą, Europos struktūrinių fondų) poveikį gerovės valstybės raidai Lietuvoje. Antrame skyriuje analizuojami ideologiniai veiksniai, kurie darė įtaką Lietuvos socialinės apsaugos formavimui per visą nepriklausomybės dvidešimtmetį nuo 1990 iki 2010 metų. Trečiame skyriuje ištiriama ekspertų samprata apie Lietuvos socialinės politikos modelį.

Apibendrinime pateikiamos knygos išvados, aptariami Lietuvos gerovės valstybės raidai būdingiausi bruožai ir pagrindiniai veiksniai, lėmę jos raidą nuo 1918 metų.

Ši knyga gali būti naudinga mokslininkams ir studentams, studijuojantiems socialinius mokslus, socialinės politikos specialistams, politikams, visuomenės veikėjams ir tiems, kurie domisi gerovės valstybės atsiradimo priežastimis, jos raida Lietuvoje ir pasaulyje.

Leidinyi parengtas projekto „Gerovės valstybės raida: ištakos, būdingiausi bruožai ir pagrindiniai veiksniai“ finansuoto Lietuvos mokslo tarybos Nr. SIN-16/2010 (projekto trukmė: 01/10/2010–31/12/2011) pagrindu. Projekto vadovė (doc. dr. J. Aidukaitė) ir vykdytojai (prof. A. Guogis, doktorantė N. Bogdanova, specialistė A. Lipnevič) dėkoja Lietuvos mokslų tarybai už darbo apie gerovės valstybę finansavimą. Projektas vykdytas Lietuvos socialinių tyrimų centre, Sociologijos institute. Knygos autoriai ir projekto vykdytojai dėkoja Lietuvos socialinių tyrimų centro ir Sociologijos

instituto vadovybei, administracijai, kurie daug prisidėjo, jog projektas vyktų sklandžiai ir ši knyga būtų sėkmingai išleista.

Speciali padėka skirta 67 mūsų kokybinio tyrimo ekspertams (politikams, mokslininkams, žurnalistams, nevyriausybinų organizacijų, bankų, profsąjungų, darbdavių organizacijų atstovams, „Sodros“, SADM, savivaldybių socialinės paramos skyrių darbuotojams), sutikusiems dalyvauti pusiau stuktūruotame interviu. Padėka reiškiamą UAB „Sporto komunikacijos“ kvalifikuotiems žurnalistams (apklausos vykdytojams), padėjusiems mums greitai ir kokybiškai atlikti 67 apklausas. Autoriai taip pat nuoširdžiai dėkoja knygos recenzentams.

doc. dr. J. Aidukaitė – knygos autorių vardu

Lentelių sąrašas

1 lentelė. Bismarko ir Beveridžo socialinės apsaugos tipai.

2 lentelė. G. Esping-Anderseno modeliai ir juos atitinkantys rodikliai.

3 lentelė. Idealūs W. Korpio ir J. Palmės gerovės valstybės modeliai.

4 lentelė. Gerovės valstybės modeliai ir jų klasifikavimo pagrindas.

5 lentelė. Bendros išlaidos socialinei apsaugai, dabartinės kainos (bendrasis vidaus produktas (BVP) proc.).

6 lentelė. Pagrindiniai ekonominiai ir socialiniai 10 naujųjų ES valstybių rodikliai.

7 lentelė. Skurdas ir materialinis nepriteklius naujosiose ES valstybėse narėse, esančiose Vidurio ir Rytų Europoje, 2009, (proc.).

8 lentelė. Ligoninių kasų narių skaičius, pajamos ir išlaidos (neįskaitant Klaipėdos krašto ir atskirų įmonių kasų narių).

9 lentelė. Labdaros ir sveikatos įstaigų skaičius 1926 ir 1937 metais.

10 lentelė. Pensijas gaunančių asmenų ir gyventojų skaičiaus kitimas (tūkst.).

11 lentelė. Pensijas gaunančių asmenų ir gyventojų skaičiaus santykis.

12 lentelė. Vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio ir vidutinės mėnesinės pensijos dydžių kitimas (rubliais).

13 lentelė. Vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio ir vidutinės mėnesinės senatvės pensijos santykis.

14 lentelė. Lietuvos socialinės apsaugos struktūra.

Iliustracijų sąrašas

1 pav. Gerovės valstybės samprata.

2 pav. Gerovės valstybės teorinė samprata: multidimensinis požiūris į jos raidą.

3 pav. Materialinių nepriteklių turinčių gyventojų skaičius (proc.).

4 pav. Decilinio diferenciacijos koeficiento ir nedarbo lygio dinamika 2003–2008 m. Lietuvoje.

I dalis
Gerovės valstybė – daugiamatis reiškinys

1. GEROVĖS VALSTYBĖS SAMPRATA, TEORIJOS, TIPOLOGIJOS BEI ŠIUOLAIKINIAI IŠŠŪKIAI GLOBALĖJANČIAME PASAULYJE

Šiame skyriuje apžvelgiama gerovės valstybės samprata, jos atsiradimo istorija, gerovės valstybės raidą aiškinančios teorijos bei gerovės valstybės modeliai/tipologijos. Aptariamas tipologijų, teorijų bei teorinių prielaidų pritaikomumas šių dienų modernios gerovės valstybės analizei. Apžvelgiami gerovės valstybei tenkantys iššūkiai globalėjančiame ir liberalėjančiame pasaulyje. Skyrius siekia keletą tikslų: išgryninti gerovės valstybės sampratą, pateikti teorinį gerovės valstybės tyrimo modelį, kuris tinka kintančioms ir besiplėtojančioms visuomenėms. Skyrius teigia, kad gerovės valstybė yra daugiamatis/multidimensinis fenomenas, todėl ji turi būti tiriama atsižvelgiant į šalies istorinį, ekonominį ir politinį kontekstus. Administracinio, politinio ir ekonominio elito nuostatos socialinės politikos atžvilgiu – taip pat svarbus veiksnys, lemiantis gerovės valstybės raidą. Kaip ir globalizacijos bei europėizacijos poveikis vis dažniau akcentuojamas socialinės politikos tyrėjų pastaraisiais dešimtmečiais.

1.1. Gerovės valstybės samprata

Norint suprasti, kas gi slypi už „gerovės valstybės“ sąvokos, būtina pažvelgti į praeitį. Gerovės valstybės užuomazgos atsirado jau XVIII amžiaus pabaigoje. Jų atsiradimas siejamas su didele industrializacijos ir urbanizacijos sparta daugelyje Vakarų valstybių, kuri neišvengiamai vedė prie darbo ir kapitalo priešpriešos. Jau šimtmčio pabaigoje Karlas Marxas [Karl Marx] kalbėjo apie būtinybę plėsti socialines teises, siekiant sumažinti įtampą tarp darbo ir kapitalo. K. Marxas rašė (1988: 9) „...visuomenė privalo priimti moralinę atsakomybę už visų jos narių socialinę gerovę ir privalo aktyviai propaguoti šią atsakomybę“. Be jokios abejonės, idėjos at-

skleistos *Komunistų manifeste* tiesiogiai siejasi su gerovės valstybės raida Europoje ir šiuo metu galima teigti, kad daugelis Europos šalių pritaikė šias idėjas universalios gerovės valstybės kūrimui. Europa tapo gerovės valstybės lopšys, čia atsirado ir augo šimtmečius puoselėjami gerovės valstybės institutai, kurie vėliau pasklido po visą pasaulį. Nors gerovės valstybės pirmosios užuomazgos atsirado jau XVIII amžiaus pabaigoje, ji visiškai susiformavo tik per pastaruosius šimtą dvidešimt metų. Galima teigti, kad gerovės valstybės atsiradimas – tai išsivysčiusio kapitalizmo fenomenas (O'Connor, 1996).

Iki šiol nėra visuotino gerovės valstybės apibrėžimo. Kiekvienas autorius pateikia savo gerovės valstybės sampratą. Labiau paplitusi Vakarų literatūroje ir dažniau vartojama Gösta Esping-Anderseno [Gösta Esping-Andersen] (1990) gerovės valstybės definicija. Jis siūlo suvokti gerovės valstybę kaip valstybės įsipareigojimą išsaugoti tam tikrą minimalų gerovės lygį savo piliečiams. Panašiai Neilas Smelseris [Neil Smelser] (1994) teigia, kad gerovės valstybė – tai sąvoka, kuri reiškia išaugusią valstybės atsakomybę garantuoti savo piliečiams materialinę gerovę. Paslaugos, kurias teikia gerovės valstybė, yra įvairios, bet jos dažniausiai apima pensijinį aprūpinimą, kompensacijas ligos ir nelaimingų atsitikimų atveju, nedarbo pašalpas, sveikatos draudimą, motinystės pašalpas ir pan. Dažnai prie gerovės valstybės paslaugų dar priskiriama ir šalies gynyba, policija, švietimas (Huber, Stephens, 1996a, b). Tačiau Joakimas Palmė [Joakim Palme] (1990) teigia, kad yra neįmanoma ir galbūt visai nereikšminga tiksliai apibrėžti, kokia valstybės veikla turi būti priskiriama gerovės valstybės charakteristikai. Jo nuomone, gerovės valstybės sąvoka gali būti suvokiama euristiškai, t. y. kaip fenomenas, apimantis įvairiausių institutus, kurių veikla liudija, jog valstybė prisiima atsakomybę garantuoti atitinkamą materialinę gerovę savo piliečiams. Kiti politologijos ir politinės sociologijos mokslų atstovai (Berg-Schlosser, DeMeur, 1994; Cameron, 1984;

Hicks, Misra, Nah, 1995; Huber, Stephens, 1996a; Kitschel, 1995; Korpi, 1983; Lehbruch, 1984) siūlo gerovės valstybės sampratą grįsti vidutiniais gyvenimo lygio standartais, politine demokratija bei valstybės vaidmeniu perskirstant pajamas visuomenėje. Walterio Korpio [Walter Korpi] (1983) požiūriu, santykinai aukštas šalies gyvenimo lygis ir puikiai funkcionuojanti demokratija – dvi būtinos sąlygos gerovės valstybei egzistuoti. Gerovės valstybė įmanoma tik demokratiškoje ir turtingoje visuomenėje. Jis teigia, jog apibrėžiant gerovės valstybę tokie rodikliai kaip lygybės ar nelygybės laipsnis, gyventojų gerovės lygis ir gyvenimo sąlygos, išskyla kaip svarbiausi kintamieji. Nelygybė šiuo atveju yra suprantama kaip santykis tarp skurstančių ir vidutinės gyvenimo sąlygas turinčių šalies piliečių.

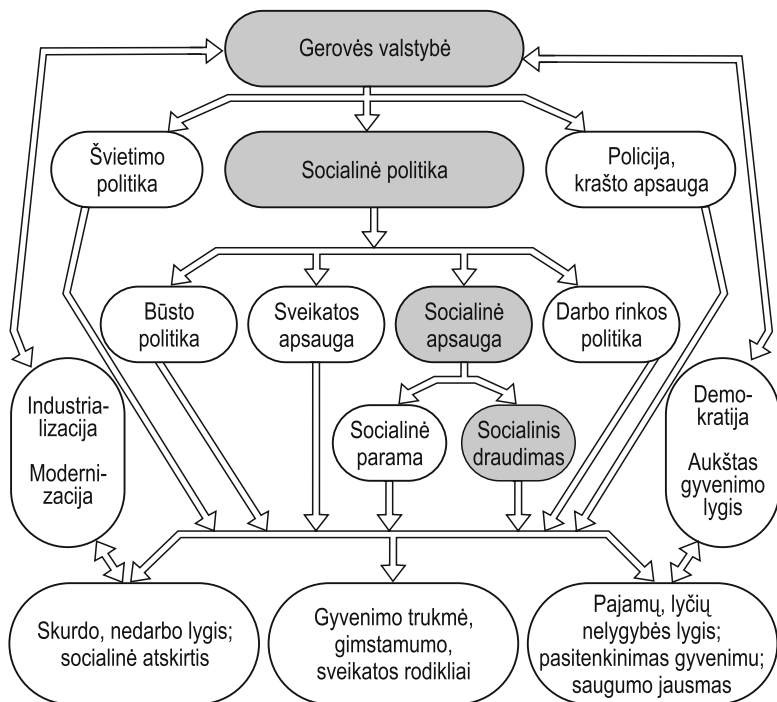
Dalis mokslininkų, atstovaujančių feminizmo mokyklą, (Hobson, 1997; Lewis, 1993; O'Connor, 1996, Orloff, 1993, Sainsbury, 1994, 1996; Wennemo, 1994) teigia, esą gerovės valstybė yra ne tik socialinių paslaugų tinklas, bet ir nustatytų požiūrių, idėjų rinkinys: apie šeimą; apie lyčių santykius ir vaidmenis šeimoje, darbe ir visuomenėje; apie moters vaidmenį visuomenėje kaip socialinių paslaugų bei išmokų vartotoją ir tiekėją. Jie teigia, kad gerovės valstybė turi didelį poveikį tokioms institucijoms, kaip darbo rinka, klasių struktūra, santykiams tarp lyčių.

Svarbu pasakyti, jog anksčiau minėti gerovės valstybės apibrėžimai buvo sukurti remiantis išsivysčiusių Vakarų šalių patirtimi, mat įsivyravo prielaida, kad tik demokratiškos ir palyginti aukštu ekonominiu ir socialiniu plėtojimosi lygiu pasižyminčios šalys gali būti vadinamos gerovės valstybėmis. Tačiau tokie gerovės valstybės studijų pradininkai, kurių darbai buvo ilgainiui pamiršti, kaip Haroldo L. Wilensky'io [Harold L. Wilensky] (1975, 2002) ir Richardo M. Titmusso [Richard M. Titmuss] (1974), į savo analizę buvo įtraukę ir buvusias socialistines šalis. Jų gerovės valstybės samprata ir apibrėžimai skyrėsi nuo tų autorių, kurie santykinai

aukštą gyvenimo lygį ir demokratiją laikė būtina prielaida gerovės valstybės atsiradimui ir funkcionavimui. R. M. Titmussas socialinę politiką suprato kaip geranorišką, perskirstomąją veiklą, siekiančią tiek ekonominių, tiek ir neekonominių tikslų. Geranoriška – nes suteikia saugumą bei pagalbą neturtingiems visuomenės nariams, moterims, senyvo amžiaus žmonėms, vaikams ir kitiems pažeidžiamiausiems gyventojų sluoksniams. Perskirstomoji veikla reiškia, kad socialinė politika gali perskirstyti materialinius ir kitus resursus tarp klasių (turtingųjų ir skurstančiųjų), kartų (tarp dirbančių ir pensijinio amžiaus žmonių). Taigi socialinė politika, pagal R. M. Titmussą (1974), yra susijusi su visuomenės moralinėmis vertybėmis ir socialiniu teisingumu. Ji buvo kurta tam, kad sušvelnintų gyvenimo kontrastus tarp skurstančiųjų ir turtingųjų, jaunų dirbančiųjų ir pagyvenusių žmonių, užtikrintų lygias galimybes žmonėms iš skirtingų socialinių sluoksnių, garantuotų socialinę saugumą įvairiais rizikos atvejais (vaiko gimimas, senatvė, darbingumo praradimas, liga ar šeimos maitintojo netektis). Todėl kalbėdami apie gerovės valstybę ar jos vykdomą socialinę politiką neišvengiamai susiduriame su moralės ir socialinio teisingumo klausimais: kokia visuomenė yra socialiai teisinga? Kaip visuomenė turi būti organizuota?

Tuo tarpu H. L. Wilensky'is, kuris į savo tyrimą taip pat įtraukė buvusias Rytų Europos bloko šalis, apibrėždamas gerovės valstybę buvo mažiau susirūpinęs teisingumo ir moralės klausimais. Jam svarbiausia buvo materialinė gerovės valstybės pusė. Pasak H. L. Wilensky'io (2002), minimalus gyvenimo lygis, suteikiamas visiems šalies piliečiams kaip socialinė teisė, bet ne kaip labdara – pagrindinė sąlyga, kuri leidžia teigti, kad šalis gali vadintis gerovės valstybe. Vyriausybė turi užtikrinti minimalias pajamas, tinkamą mitybą, sveikatą bei saugumą, atitinkamą švietimą, būstą kiekvienam šalies piliečiui. H. L. Wilensky'is gerovės valstybę suprato kaip gerovės, stabilumo, solidarumo bei demokratijos garantą. Ir nesvarbu, kokia tai valstybė – pliuralistinė ar totalitarinė, tačiau

gerovės valstybė bet kurioje visuomenėje – svarbus socialinio konsensuso ir socialinės tvarkos garantas.



1 pav. Gerovės valstybės samprata

Galime teigti, jog minėti apibrėžimai atspindi tam tikras svarbias gerovės valstybės sampratos charakteristikas (gyventojų gerovės lygis, pajamų nelygybės lygis visuomenėje, socialinių teisių plėtra, demokratija, lyčių lygybė ir pan.), tačiau ne visi pateikia išsamią gerovės valstybės definiciją. Todėl gali atrodyti, kad gerovės valstybė yra tik abstraktas, neegzistuojantis tikrovėje. Šios knygos autoriai pritaria N. Smelserio (1994), G. Esping-Anderseno

(1990), R. Titmusso (1974) ir H. Wilensky'io (2002) apibrėžimams, tačiau siūlo platesnę, labiau apibendrintą gerovės valstybės sampratą. Taigi, gerovės valstybė – holistinė sąvoka, suprantama kaip valstybės įsipareigojimas garantuoti kiekvienam orų pragyvenimą, kuris suteikiamas ne kaip labdara, o kaip socialinė teisė per socialinę ir sveikatos apsaugą, socialines paslaugas, darbo rinkos ir būsto politiką, švietimą. 1 paveikslas iliustruoja gerovės valstybės sampratą. Gerovės valstybę sudaro valstybės institucijų visuma – socialinė politika, kurioje svarbią vietą užima socialinės apsaugos sistema, susidedanti iš socialinės paramos ir socialinio draudimo, taip pat švietimo sistema ir piliečių saugumą garantuojančios institucijos (policija ir krašto apsaugos struktūros). Minėtos institucijos buvo sukurtos siekiant sumažinti visas nelygybės formas (pajamų, socialinę, lyčių), sudaryti lygias galimybes visiems šalies piliečiams nepriklausomai nuo jų lyties, amžiaus, neįgalumo, rasinės, etninės, religinės ar kitokios priklausomybės ir užtikrinti socialinį-ekonominį saugumą visiems šalies piliečiams. Taip pat gerovės valstybės sąvoka neatsiejama nuo tokių XX amžiaus charakteristikų kaip industrializacija, urbanizacija, feminizacija, santykinai aukštas gyvenimo lygis, kartų solidarumas, socialinis teisingumas. Gerovės valstybės veikla yra nukreipta į pajamų nelygybės, lyčių nelygybės ir skurdo bei socialinės atskirties mažinimą. Be tiesioginių rezultatų (skurdo, pajamų ir lyčių nelygybės lygis, stratifikacijos pokyčiai visuomenėje) galimi ir kiti, kurie atsiranda darant įtaką pirminiams rezultatams – socialinio mobilumo pokyčiai, gyventojų išsilavinimo lygio kitimas, dirbančių moterų skaičius, nedarbo lygis, gyvenimo trukmės pokyčiai, gimstamumo ir kitų demografinių rodiklių pokyčiai (Esping-Andersen, 1990; Korpi, Palme, 1998; O'Connor, 1996, Sainsbury, 1994).

Apibendrinant, gerovės valstybės sąvoka, kuri siejasi su šalies ekonominiu klestėjimu, demokratija ir valstybės įsipareigojimu garantuoti kiekvienam orų pragyvenimą, apima tokias svarbias socialinės politikos sritis kaip socialinė apsauga, sveikatos draudimas,

darbo rinkos politika ir švietimo sistema. Galime teigti, kad gerovės valstybės sąvoka, nors ir būdama gana plati, yra susijusi su konkrečia valstybės veikla ir jos institucijomis, kurios garantuoja socialinę gerovę ir saugumą savo piliečiams. Toliau šiame darbe plačiau apibūdinsime pagrindinių gerovės valstybės institucijų sampratą: socialinė politika ir jos svarbios sudedamosios dalies – socialinės apsaugos sampratą.

1.2. Socialinės politikos ir socialinės apsaugos samprata

Socialinė politika yra siauresnė sąvoka, kuri suvokiama kaip priemonių/institucijų visuma, apsauganti individą nuo socialinės rizikos. Socialinę politiką sudaro: socialinė apsauga, darbo rinkos politika, būsto politika, švietimo ir sveikatos apsauga. Pasak T. R. Parry'io [T. R. Parry] (1997) į socialinės politikos apibrėžimą įeina tiek valstybinių, tiek ir privačių institucijų veikla, kuri stengiasi padėti individui pasiekti tokias būsenas kaip sveikata, saugumas ir išsilavinimas; kuri siekia garantuoti gyventojams būstą, vietą mokyklose ir teisę į pensijas. Švietimo politika dažnai analizuojama kaip atskira gerovės valstybės sritis (žr. Esping-Andersen, 1990), tačiau nemažai autorių (Hega, Hokenmaier, 2002; Parry, 1997) priskiria švietimo sistemą prie socialinės politikos.

Socialinė apsauga – ypač svarbi socialinės politikos dalis, nes ji apima socialinį draudimą ir socialinę paramą (piniginę socialinę paramą ir socialinės paslaugos) (Lazutka, 2007a, b, c; Medaiskis, 2007). Socialinis draudimas sudaro didžiausią socialinės apsaugos sistemos dalį. Jos Berghmano [Jos Berghman] (1991) nuomone, socialinė apsauga – tai tinklas įvairiausių socialinės paramos ir socialinio draudimo priemonių, kurių tikslas kompensuoti prarastas pajamas dėl įvairiausių ne nuo individo priklausančių priežasčių. Tačiau pastaruoju metu socialinės apsaugos tikslas yra ne tik

pajamų atstatymas, bet ir priemonių visuma, padedanti individui išvengti nenumatytų aplinkybių. Tokiomis priemonėmis gali būti darbo vietos sauga, profilaktinė sveikatos apsauga, užimtumo ir permokymo programos. Pasak Danny'io Pieterso [Danny Pieters] (1998), socialinės apsaugos sistema, perskirstydama pajamas tarp klasių ir kartų, kuria piliečių solidarumo ir pasitikėjimo jausmą. Iš tiesų studijos (Hort, 1994) rodo, jog šalyse, kuriose puikiai funkcionuoja gerovės valstybės institucijos, piliečių pasitikėjimas valstybe ir vienas kitu yra didžiausias. Akivaizdus pavyzdys yra Skandinavijos šalys, kuriose gerovės valstybė yra labiausiai išplėtotą lyginant su kitomis ES šalimis. Ten, kur socialinė apsauga yra silpna ir atlieka nepakankamą socialinės apsaugos funkciją – išmokos ir paslaugos prieinamos ne visiems arba jos yra per žemos garantuoti gerovę, kai individas patenka į socialinę riziką – vyrauja nepasitikėjimas valstybe, jos svarbiausiomis institucijomis, piliečių nepasitikėjimas vieni kitais (Aidukaite, 2004).

Šiuo metu turbūt nerasisime šalies, kurioje socialinės apsaugos funkcijų neatliktų socialinis draudimas ir socialinė parama. Tačiau ir šiandien į socialinę riziką patekusį individą saugo ir papildomos arba taip vadinamos neformalios socialinės apsaugos sistemos: šeimos ar draugų pagalba, labdara, santaupos. Šeima, draugų pagalba, labdara ir santaupos – primityvios socialinės pagalbos formos, kurias ilgainiui pakeitė socialinis draudimas ir socialinė parama (Lokshin, Yemtsov, 2001). Neformali socialinė apsauga yra gerai išplėtotą tose šalyse, kuriose formali socialinė apsauga funkcionuoja netinkamai, t. y. nepakankamai gerai apsaugo individus nuo socialinės rizikos (Dekker, 2003; Wallace, Latcheva, 2006). Pavyzdys – socialinės apsaugos sistemos kai kuriose Rytų Europos šalyse, kur pensijos ir kitos gerovės išmokos yra per žemos užtikrinti orią gerovę arba neišmokamos laiku. Šiuo atveju šeima, labdara ar dalyvavimas darbo rinkoje privalo kompensuoti formalios socialinės apsaugos trūkumus.

Vakarų literatūroje socialinės apsaugos priemonės (išmokos, paslaugos) yra analizuojamos pagrindinių jų charakteristikų atžvilgiu: administravimas¹, finansavimas², kvalifikacinės sąlygos³, gyventojų aprėptis⁴, išmokų lygis⁵. Tai pagrindinės charakteristikos, kurios plačiai naudojamos tiek grupuojant šalis į gerovės valstybės tipologijas, tiek ir analizuojant atskiros valstybės pinigines išmokas bei paslaugas (žr. Carrol, 1999; Kvapilova, 1995; Palme, 1990; Palme, Korpi, 1998). Kalbant apie socialinę apsaugą, būtina paminėti du jos pagrindinius modelius, kurie atsitaro Vakarų Europoje ir sudarė pamatą tolimesniam gerovės valstybės plėtojimuisi atskirose šalyse. Išskiriami du socialinės apsaugos modeliai: *Bismarko [Bismarckian]* ir *Beveridžo [Beveridgean]* (žr. 1 lentelę).

¹ *Administravimas* - tai programų valdymo struktūra ir centralizacijos laipsnis (Carrol, 1999; Kvapilova, 1995; Palme, 1990; Palme, Korpi 1998).

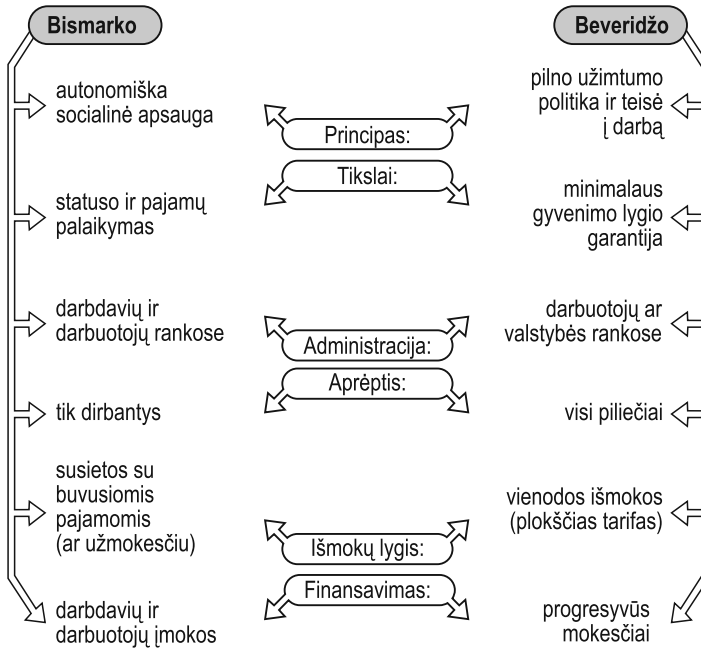
² *Finansavimas* - tai pajamų paskirstymas tarp apdraustų individų, valstybės ir darbdavių (Carrol, 1999; Kvapilova, 1995; Palme, 1990; Palme, Korpi 1998).

³ *Kvalifikacinės sąlygos* reiškia, kad individas, norėdamas gauti socialines garantijas, privalo atitikti tam tikras sąlygas ar reikalavimus, kurie jam užtikrina teisę į socialines išmokas. Šios sąlygos skiriasi priklausomai nuo socialinio draudimo ar socialinės paramos priemonės. Galime išskirti bendras sąlygas: amžius (senatvės pensijai gauti svarbu); pilietybė (kai kurios paslaugos ar išmokos teikiamos pilietybės pagrindu); įmokų dydis ar gautos pajamos (buvusios pajamos ar užmokestis lemia pensijų dydį, ligos draudimo ir motinystės (tėvystės) pašalpos dydį, priklausomai nuo šeimos pajamų mokama parama šeimai ir pan.); kitos sąlygos, susijusios su sveikatos patikrinimu (neįgalumo pensijai gauti, ir pan.) (Carrol, 1999; Kvapilova, 1995; Palme, 1990; Palme, Korpi 1998).

⁴ Gyventojų aprėptis (*sistemas visuotinumasis*) parodo, kokia gyventojų ir apdraustųjų dalis gauna socialines išmokas. Šis rodiklis atskleidžia, kiek gyventojų yra įtraukta į socialines programas. Pilietybe pagrįstos socialinės priemonės apima daugiausiai gyventojų, nes tokiu būdu socialines garantijas gali gauti visi piliečiai. Testavimo principu paremtos priemonės apima mažiausiai gyventojų, nes čia kvalifikavimosi sąlygos yra labai griežtos ir individas ar šeima gauna paramą tik kruopščiai išnagrinėjus jo/jos pajamas ir materialinę būklę (Carrol, 1999; Kvapilova, 1995; Palme, 1990; Palme, Korpi 1998).

⁵ *Išmokų lygis* - rodiklis, parodantis kaip gerai socialinės priemonės apsaugo piliečių pajamas (Carrol, 1999; Kvapilova, 1995; Palme, 1990; Palme, Korpi 1998).

Bismarko ir Beveridžo socialinės apsaugos tipai



Šaltinis: Roebroek, 1992: 63.

Trumpai aptarkime abu modelius. Pagal Bismarko modelį socialinis draudimas skirtas tik dirbantiems ir tik – samdomiems darbuotojams. Ši sistema apima išmokas, kurių dydis, o dažnai ir mokėjimo trukmė, priklauso nuo darbo stažo ir nuo pajamų dydžio gauto iki socialinės rizikos atsiradimo. Socialinio draudimo schemas yra finansuojamos iš darbuotojų ir darbdavių įmokų. Kitaip tariant, tai modelis, paremtas einamuoju mokėjimu (*pay as you go*) principu. Toks modelis siekia statuso ir pajamų palaikymo. Bismarko socialinės apsaugos modelis paplito visoje Europoje ir iki

šiol egzistuoja daugelyje šalių. Šio modelio iniciatorius ir kūrėjas buvo Otto von Bismarckas [Otto von Bismarck], Vokietijos kancleris (1862–1890) (Social Security Online, 2009). Vokietija tapo pirmoji šalis, įsteigusi senatvės draudimo schemas 1889 metais.

Kitas socialinės apsaugos modelis, kuris taip pat išlieka daugelio šalių gerovės valstybės struktūrose – Beveridžo modelis. Priešingai nei Bismarko, Beveridžo socialinio draudimo schemų tikslas yra apimti visus gyventojus, ne tik dirbančius ir mokančius socialinio draudimo įmokas. Pašalpos yra nustatyto dydžio, visiems vienodos ir finansuojamos per mokesčių sistemą (Roebroek, 1992). Beveridžo socialinės apsaugos modelis atsirado 1942 metais. Jo iniciatorius William Henry Beveridge'as [William Henry Beveridge], britų ekonomistas ir socialinės politikos reformuotojas. Beveridge'as teigė: „išmokos turi būti pakankamos minimaliems gyvenimo poreikiams patenkinti, bet ne daugiau“ (BBC News, 2009). Šis principas giliai įsišaknijo liberalios pakraipos gerovės valstybės šalyse: JAV, Jungtinėje Karalystėje, Airijoje. Beveridžo modelis sukuria poreikį privačių draudimo programų atsiradimui. Turtingesni, daugiau uždirbantys visuomenės sluoksniai papildomai apsidraudžia privačiuose pensijų ar socialinio draudimo fonduose, taip užsitikrindami didesnes pajamas senatvėje.

Šiuo metu nė vienas iš socialinės apsaugos modelių/tipų neegzistuoja grynu pavidalu (Arts, Gelissen, 2002; Korpi, Palme, 1998; Pieters, 1998; Roebroek, 1992). Tačiau kaip teigia D. Pietersas (1998), sunku būtų nesutikti, kad visos nacionalinės socialinės apsaugos sistemos gali būti interpretuojamos kaip tiesioginės Bismarko ar Beveridžo sistemų pasekėjos. Belgija, Prancūzija ir Vokietija priskiriama Bismarko tipui; Danija ir Britanija – Beveridžo. Nyderlandai ir Italija turi abiejų tipų požymių ir yra priskiriamos trečiajam – mišriajam tipui (Roebroek, 1992).

Taigi socialinė politika – esminė gerovės valstybės dalis. Dažnai ši sąvoka vartojama kaip gerovės valstybės sinonimas. Šiuolaikiniame pasaulyje kiekviena šalis turi tam tikras socialinės politikos struktūras, t. y. daugiau ar mažiau išplėtotą sveikatos apsaugą, pen-

sijų draudimą, švietimo sistemas ir pan. Tačiau gerovės valstybė, apimanti socialinę politiką, yra platesnė sąvoka, kuri asocijuojasi su šalies ekonominiu klestėjimu, socialiniu teisingumu, kartų ir klasių solidarumu, valstybės atsakomybe už savo piliečių gerovę.

1.3. Gerovės valstybės modeliai/tipologijos ir jos raidą aiškinančios teorijos

1.3.1. Gerovės valstybės modeliai

Kaip jau minėjome ankstesniuose skyriuose, gerovę gali garantuoti valstybė, šeima arba rinka. Modernia ir išplėtotą gerovės valstybės šalimi gali vadintis ta visuomenė, kurioje valstybė prisiima didžiausią atsakomybę užtikrinant savo piliečių gerovę. Tačiau ir šiuolaikinėse visuomenėse šeimai ir rinkai paliekama dalis atsakomybės, priklausomai nuo šalies kultūrinių bei religinių tradicijų, požiūrio į šeimą. Išsivysčiusios šalys ir grupuojamos į gerovės valstybės modelius pagal tai, kuriam iš institutų (valstybei, šeimai ar rinkai) yra teikiama pirminė atsakomybė už piliečių gerovę. Bene labiausiai žinomi ir jau paradigma tapę trys G. Esping-Andersen (1990) gerovės valstybės režimai/modeliai⁶: socialdemokratinis, konservatyvus-korporatyvinis ir liberalus. Šie modeliai skiriasi ne tik socialinės politikos organizavimo aspektais, išmokų, paslaugų gausa ir įvairove, bet ir savo ideologija, prioritetais, poveikiu šalies stratifikacijos sistemai ir dekomodifikacijos laipsniu. Dekomodifikacija tapo svarbus rodiklis, matuojantis gerovės valstybės pasiekimus. G. Esping-Andersen (1990: 22) teigia, jog „dekomodifikacija atsiranda tuomet, kai socialinės išmokos ir paslaugos tampa teise, t. y. individas gali pragyventi nedalyvaudamas darbo rinkoje“. Socialinės paramos ar socialinio draudimo struktūrų egzistavimas nebūtinai reiškia, kad yra dekomodifikacija, jei teikiama parama iš esmės neemancipuoja individų nuo rinkos priklausomybės. Dekomodifikacijos lygis šiuolaikinėse gerovės valstybėse skiriasi.

⁶ „Režimas“ ir „modelis“ šioje knygoje vartojami kaip sinonimai.

G. Esping-Anderseno (1990) požiūriu, gerovės valstybė yra ne tik nelygybės mažinimo mechanizmas, bet ir stratifikacijos sistema. Tai aktyvi jėga tvarkanti socialinius santykius. Pavyzdžiui, skurstančiųjų rėmimo tradicija (testuojama socialinė parama) buvo sukurta siekiant stratifikacijos. Žeminant ir kontroliuojant pašalpų vartotojus sukuriamas socialinis dualizmas. Kuriant socialinio draudimo programas skirtingoms klasėms ar statuso grupėms, tiesiogiai stratifikuojama visuomenė. Universali sistema padidina lygybę, visi piliečiai gauna vienodas socialines teises, nepriklausomai nuo klasės ar pozicijos visuomenėje. Tokia sistema plėtoja klasių solidarumą.

Apibūdinkime kiekvieną iš trijų G. Esping-Anderseno gerovės valstybės tipų. Socialdemokratinis gerovės valstybės modelis grindžiamas universalumo, solidarumo ir lygybės principais. Jis pasižymi dosnėmis socialinėmis išmokomis, gausiomis ir kokybiškomis socialinėmis paslaugomis ir jų įvairove. Dosnios socialinės sistemos finansavimą užtikrina valstybės vykdoma visiško užimtumo politika. Socialinio draudimo schemų aprėptis yra universali, visus piliečius ji siekia traktuoti vienodai, suteikti jiems didesnę gerovę nei minimali riba. Tuo pačiu siekiama „nesumažinti“ noro dalyvauti darbo rinkoje. Tokiu būdu skurdo ir nelygybės lygis yra mažiausias lyginant su kitais gerovės valstybės modeliais, o dekomodifikacijos laipsnis – aukščiausias. Būtina pažymėti, jog socialdemokratinio modelio valstybė prisiima didžiausią atsakomybę (lyginant su kitais modeliais) užtikrinti kiekvienam piliečiui materialinę gerovę. Socialdemokratinėje gerovės valstybėje visos pašalpos mokamos valstybės ir kiekvienas pilietis turi vienodas teises gauti gerovės valstybės teikiamas paslaugas, nepriklausomai nuo jo lyties, rasės, šeiminių padėties. Tokia valstybė stengiasi pašalinti skurdo, nedarbo, nelygybės problemas, neleidžia joms atsirasti, naikina jas užuomazgos stadijoje. Tai pasiekama efektyvia mokesčių politika, didelėmis išmokomis nedarbo, motinystės ir pan. atvejais, integruojant visas šalies politines ir visuomenines jėgas. Taigi socialdemokratinė gerovės valstybė yra universali ir skatina lygybę. Svarbu paminėti,

jog socialdemokratinis modelis pirmiausia pasižymi aktyviomis darbo rinkos priemonėmis. Jis siekia sugrąžinti pašalpų vartotoją į „normalią“ būseną, kad jis kuo greičiau pradėtų dirbti ir mokėti mokesčius. Šiuo atveju vaikus auginančioms moterims sąlygų dirbti sudarymas yra svarbus socialdemokratinio gerovės valstybės modelio uždavinys. Valstybė, vykdydama aktyvią darbo rinkos politiką, mokėdama universalias pašalpas, įtraukia visus gyventojus į socialinės apsaugos sistemą, formuoja piliečių solidarumo jausmą ir tuo pačiu pateisina gerovės valstybės egzistavimą. Tačiau toks modelis, kaip teigia G. Esping-Andersen (1990), įmanomas tik tada, kai dauguma dirba ir tik nedidelė dalis (tie, kurie tikrai pateko į socialinę riziką) gyvena iš pašalpų. Švietimo sistema socialdemokratiniam modelyje yra dosniai finansuojama valstybės ar savivaldybių ir lengvai prieinama kiekvienam piliečiui, pradedant nuo ikimokyklinio ugdymo ir baigiant universitetinėmis studijomis ar mokymusi visą gyvenimą. Socialdemokratiniam modelyje švietimas yra svarbus valstybės prioritetas, nes jis suvokiamas kaip užimtumo garantas, taip pat – ir dosnios socialinės apsaugos sistemos užtikrinimo pagrindas. Švedija, Norvegija, Suomija, Danija ir Nyderlandai priskiriami socialdemokratinės gerovės valstybės modeliui (Aidukaite, 2004; Esping-Andersen, 1990; Hega, Hokenmaier, 2002; Huber, Stephens 1996b; O'Connor, 1996).

Konservatyviame-korporatyviniame modelyje pagrindinis krūvis socialinių garantijų užtikrinimui tenka darbdaviui ir šeimai. Čia vyrauja valstybinis socialinis draudimas. Tačiau konservatyvi-korporatyvinė gerovės valstybė yra linkusi išsaugoti esamą stratifikacinę sistemą. Todėl gerovės politika yra diferencijuota socialinio statuso pagrindu. Įvairios socialinės klasės ar profesijų grupės turi teisę į skirtingas socialines paslaugas, išmokas ir garantijas. Šio modelio šalys siekia išsaugoti tradicinę šeimą. Tai pasireiškia per įvairias socialines garantijas ir mokesčių nuolaidas dirbančiam vyrui – šeimos maitintojui. Socialinės paslaugos teikiamos tik tuomet, kai šeima nebepajėgia susitvarkyti su iškilusiomis gerovės

**G. Esping-Anderseno modeliai
ir juos atitinkantys rodikliai**

RODIKLIAI	SOCIALDE- MOKRATINĖ GEROVĖS VALSTYBĖ	KONSERVATYVI- KORPORATYVINĖ GEROVĖS VALS- TYBĖ	LIBERALI GEROVĖS VALSTYBĖ
SKURDO LYGIS	Mažiausias	Vidutinis	Didžiausias
KLASINĖ NELYGYBĖ	Mažiausia	Vidutinė	Didžiausia
LYČIŲ NELYGYBĖ	Mažiausia	Didžiausia	Vidutinė
PAGRINDINIS KRITERIJUS SUTEIKIANTIS TEISĘ Į GEROVĖS IŠMOKAS IR PASLAUGAS	Pilietybė ar leidimas gyventi šalyje	Dalyvavimas darbo rinkoje ir įmokos	Įrodytas reikalin- gumas
PIRMINĖ ATSAKO- MYBĖ UŽ PILIEČIŲ GEROVĘ	Valstybė prisiima didžiausią atsakomybę	Pirminė atsakomybė pirmiausiai tenka darbdaviams, šeimai ir tik po to valstybei	Rinkai tenka didžiausia atsakomybė
DEKOMODIFIKACIJA	Didžiausia	Vidutinė	Mažiausia

Šaltinis: Esping-Andersen, 1990, Korpi, 2000; Korpi, Palme, 1998.

problemomis. Ikimokyklinės ugdymo įstaigos, ypač lopšeliai-darželiai, taip pat senyvo amžiaus žmonių institucinės priežiūros įstaigos yra menkai išplėtotos. Laikomasi nuostatos, jog šeima (dažniausiai moterys) privalo pasirūpinti vaikais ir senyvo amžiaus žmonėmis. Konservatyviame-korporatyviniame modelyje švietimas yra finansuojamas valstybės, tačiau mokymo įstaigų gausa ir prieinamumu šiek tiek atsilieka nuo socialdemokratinio modelio teikiamų garantijų. Konservatyviam modeliui priklausančios šalys siekia įtvirtinti esamus stratifikacinius santykius, todėl čia vyrauja

profesinis mokymas. Bet klasiniai skirtumai nėra tokie ryškūs kaip liberalioje gerovės valstybėje, nes valstybinė socialinio draudimo sistema pasižymi didele aprėptimi ir gana gausiomis išmokomis. Vokietija, Italija, Prancūzija priskiriamos konservatyviam-korporatyviam modeliui. Konservatyvus tipas – tai vidurkis tarp dviejų kraštutinių socialdemokratinio ir liberalaus tipų. Čia socialinės išmokos didesnės nei liberalioje gerovės valstybėje, bet mažesnės nei socialdemokratinėje (Aidukaite, 2004; Esping-Andersen, 1990; Bernotas, Guogis, 2006; Hega, Hokenmaier, 2002; O'Connor, 1996).

Liberalus modelis pagrįstas ideologija, jog kiekvienas užsitikrina gerovę pats, dalyvaudamas darbo rinkoje. Valstybė garantuoja tik minimalią paramą savo piliečiams ir stengiasi, kad pasikliaudamas rinka individas pats užtikrintų sau gerovę. Valstybė tuo tarpu nežymiomis išmokomis tik stengiasi sušvelninti skurdo, nelygybės, nedarbo problemas. Šio modelio šalyse valstybė skatina privačių socialinio draudimo sistemų kūrimąsi. Todėl JAV, Kanadoje, Jungtinėje Karalystėje valstybinių pensijų skaičius yra gerokai mažesnis nei Skandinavijos šalyse. Liberalioje gerovės valstybėje, kur parama teikiama pajamų testavimo principu ir tik laikinai, valstybinė švietimo sistema traktuojama kaip alternatyvi individo apsauga nuo socialinės rizikos veiksnių. Liberali valstybė visiems garantuoja nemokamą vidurinį išsilavinimą ir taip suteikia lygias galimybes, tačiau neužtikrina lygybės. Taigi švietimas suteikia garantijas, tik kitaip nei socialinė apsauga. Valstybės intervencija suteikia minimalų gyvenimo standartą kiekvienam, išsilavinimas suteikia lygias galimybes, bet ne lygybės sąlygas. Liberalaus modelio valstybė dosniai finansuoja bendrojo lavinimo mokyklas, tačiau aukštasis mokslas, taip pat ikimokyklinis ugdymas mieliau atiduodamas į privačias rankas. Tokios šalys kaip Jungtinė Karalystė ir JAV priskiriamos liberaliam modeliui (Aidukaite, 2004; Esping-Andersen, 1990; Hega, Hokenmaier, 2002; O'Connor, 1996).

2-oje lentelėje sugrupuoti G. Esping-Anderseno modeliai ir juos atitinkantys rodikliai. Matome, jog skurdo lygis ir klasi-

nė nelygybė mažiausi socialdemokratiniam modelyje, nes pilno užimtumo siekis yra gyventojų gerovės garantija. Nedarbas socialdemokratiniam modelyje traktuojamas ne kaip individuali problema, o kaip žmogiškųjų išteklių švaistymas visuomenės mastu (Hort, 1994). Kitaip nei socialdemokratinio modelio valstybėje, liberalioje gerovės šalyje, kur rinkai leidžiama reguliuoti užimtumo santykius, skurdo lygis, kaip ir klasinė nelygybė, yra didžiausias. Konservatyvus-korporatyvinis gerovės valstybės modelis pasižymi vidutiniu skurdo lygiu ir vidutine klasine nelygybe, lyginant su dviem krašutiniais G. Esping-Anderseno modeliais. Socialdemokratinis modelis yra labiausiai dekomodifikuojantis, liberalus – mažiausiai. Socialdemokratiniam modelyje pašalpos dažnai teikiamos pilietybės pagrindu ir nesusijusios su dalyvavimu darbo rinkoje. Testuojamos pašalpos liberalioje gerovės valstybėje taip pat nėra susijusios su dalyvavimu darbo rinkoje. Tačiau jų dekomodifikacija yra labai nežymi. Užimtumo pagrindu teikiamos pašalpos tiesiogiai nedekomodifikuoja. Pašalpos priklauso nuo darbo stažo ir buvusio užmokesčio. Tačiau individas, laikydamasis tam tikrų taisyklių ir sąlygų, apsisaugo nuo visiško rinkos priklausomumo (Esping-Andersen, 1990). Todėl dekomodifikacijos lygis konservatyviame-korporatyviniame modelyje yra didesnis nei liberalioje, tačiau mažesnis nei socialdemokratinėje gerovės valstybėje.

Būtina paminėti, jog pirmosios gerovės valstybės tipologijos pradininkas buvo R. Titmussas. Tačiau šiuo metu jo tipologija yra pamiršta ir mažai naudojama. Galima sakyti, kad G. Esping-Anderseną tik labiau išgrynino ir apibendrino jo tipologiją. R. Titmussas (1974) išskyrė tris gerovės valstybės modelius: *likutinį/residualų* (angl. residual), *institucinį* perskirtomąjį (angl. institutional redistributive) ir *pramonės pasiekimų* (angl. industrial achievement-performance). Panašiai kaip ir G. Esping-Anderseno tipologijoje, R. Titmussas grupavo socialinės politikos modelius pagal atsakomybę už piliečių gerovę: valstybei, pačiam individui (rinkai), šeimai ar darbdaviui. *Likutinis* modelis pagrįstas principu, kad egzistuoja „prigimtiniai“ kanalai, kurie apsaugo individą patekusį į sociali-

nę riziką ir užtikrina jo gerovę – tai šeima ir privati rinka. Tik-tai tuomet, kai šeima ir privati rinka nepajėgia apsaugoti individo, valstybė turi įsikišti. Ir tik laikinai. *Institucinis* modelis paremtas principu, kad socialinė politika yra viena iš svarbiausių visuomenės institucijų, teikianti universalias paslaugas ir išmokas kiekvienam pagal poreikį. Tokio modelio valstybė prisiima svarbų vaidmenį garantuojant gerovę savo piliečiams. *Pramonės pasiekimų* modelyje, pagal Titmussą, poreikiai turi būti patenkinami atsižvelgiant į produktyvumą, nuopelnus ir darbo atlikimą.

J. Palmė (1990) R. Titmusso tipologiją pavadino „grubia“. Pasak jo, ji nesistengė atskleisti politinių ir ideologinių gerovės valstybės šaknų. Tačiau, G. Esping-Anderseno (1990) nuomone, R. Titmusso klasifikacija buvo vaisinga. Ji įkvėpė daugelį mokslininkų. Tai koncepcija, kuri privertė mokslininkus atsitraukti nuo gerovės valstybės tyrimų, pagrįstų socialinės politikos išlaidų analize (kiekybinių tyrimų), ir imtis gerovės valstybės turinio analizės (kokybinių tyrimų): išmokų ir paslaugų kokybės, administravimo principų, išmokų lygio. Tačiau G. Esping-Anderseno nuomone, kaip ir J. Palmės, R. Titmusso tipologija neatskleidžia politinių ir ideologinių gerovės valstybės šaknų, neparodo dalyvių kovojusių už gerovės valstybės sukūrimą. Kita vertus, tiek G. Esping-Anderseno, tiek ir J. Palmės tyrimai susitelkė ties labiausiai išsivysčiusių 18 šalių, priklausančių EBPO, analize. Tuo tarpu R. Titmussas, kaip jau minėjome, į savo analizę įtraukė ir buvusias Rytų Europos bloko šalis. R. Titmussui, kaip ir H. Wilensky'ui, nebuvo svarbios politinės gerovės valstybės priežastys. Dar daugiau, H. Wilensky'is (1975) savo tyrime, kuriame gretino 64 šalis, priešingai nei G. Esping-Andersenas ar J. Palmė, teigia, jog šalies politinė sistema (liberali demokratija, autokratinė ar totalitarinė) turi mažai įtakos socialinių teisių plėtojimuisi.

Vis tik sulyginę G. Esping-Anderseno ir R. Titmusso modelius, atrasime akivaizdžių panašumų. Liberalus gerovės valstybės modelis sutampa su likutiniu, konservatyvus-korporatyvinis – su subsidiariniu, socialdemokratinis – su instituciniu. Tiek R. Titmussas,

ties ir G. Esping-Andersen šalis grupuoja pagal gerovės valstybės modelius, atsižvelgdami į priklausomybės nuo rinkos laipsnį (ar valstybė prisiima didesnę atsakomybę garantuojant savo piliečiams gerovę kritiniais gyvenimo periodais, ar socialinės apsaugos sistema sutvarkyta taip, jog individas labiau kliautųsi rinka, o ne valstybe ar šeima). Bet G. Esping-Andersen atsižvelgia ir į klasių interesus (ar socialinės apsaugos sistema siekia suvienyti klases ir kurti jų koalicijas, ar priešingai – socialinės apsaugos priemonės yra atskiroms klasėms organizuotos skirtingai) (Esping-Andersen, 1990; Huber, Stephens, 1996a; Palme, 1990).

Kita dėmesio verta tipologija, kuri vis dažniau naudojama gerovės valstybės tyrimuose šiuo metu, – Walterio Korpio ir Joakimo Palmės [Walter Korpi ir Joakim Palme] (1998) socialinio draudimo institutų modeliai. Ši tipologija leidžia ne tik įvertinti atskirų socialinės apsaugos priemonių pobūdį pagal jų pagrindines charakteristikas (išmokų lygį, finansavimo ir administravimo principus), bet ir nustatyti jų įtaką skurdo ir nelygybės mažinimui. Korpio-Palmės tipologija yra pagrįsta dviejų pagrindinių socialinės apsaugos institutų analize – senatvės ir ligos draudimo. Šie du draudimai buvo pasirinkti ne atsitiktinai. Jie sudaro didžiausią išlaidų gerovės valstybės sistemoje dalį. W. Korpis ir J. Palmė senatvės ir ligos draudimą klasifikavo pagal tris aspektus (žr. 3 lentelę):

1. Pirmasis aspektas – „teisė gauti išmokas“ – apima keturias kategorijas: (i) teisė į išmokas gali būti pagrįsta įrodomu reikalingumu ir mokama testuojant individo ar šeimos pajamas; (ii) kai teisė į išmokas pagrįsta įmokų principu (įmokas moka darbuotojas ar darbdavys, pvz., socialinio draudimo įmokos), tad tik mokėjusieji įmokas turi teisę į socialines pašalpas; (iii) teisė gauti išmokas pagrįsta priklausymu tam tikrai profesijai ar klasei, kiekvienos profesijos atstovas ar klasė apdrausti skirtingai ir gauna skirtingas išmokas ar paslaugas; (iv) teisė į išmokas pagrįsta pilietybe, kiekvienas pilietis turi teisę į socialines garantijas nepriklausomai nuo jo įmokų, socialinės klasės, lyties, rasinės ar etninės priklausomybės ir pan.

2. Antrasis – „išmokų lygio“ – aspektas parodo, kaip gerai socialinio draudimo išmokos apsaugo ir atstato apdraustojų pajamas. *Minimalus išmokų lygis* reiškia, kad piliečiui garantuojamas tik valstybės nustatytas minimumas; *plokščias tarifas* reiškia, kad visi apdraustieji gauna vienodas išmokas nepriklausomai nuo jų buvusio užmokesčio ir pajamų; ir *užmokesčiu susietas išmokų lygis* rodo, kad individas gauna išmokas priklausomai nuo jo ankstesnio uždarbio ar pajamų.
3. Trečiasis, „darbdavių-darbuotojų bendradarbiavimo“ aspektas parodo, ar darbdaviai ir darbuotojai bendradarbiauja administruojant socialinės apsaugos priemones.

Pagal šiuos aspektus W. Korpis ir J. Palmé (1998) išskyrė penkis pagrindinius gerovės valstybės idealius modelius: *taikinio, savanoriškas valstybės subsidijuojamas, korporatyvinis, pagrindinio saugumo ir visapusiškas* (žr. 3 lentelę). Savo analizei jie naudojo 18-os labiausiai išsivysčiusių šalių, priklausančių EBPO, duomenis. Penki gerovės valstybės modeliai išskiriami pagal jų istorinę chronologiją. Vakarų šalyse pirmiausia atsirado *taikinio* modelis, vėliau pamažu – likusieji. Trumpai apibūdinkime kiekvieną iš Korpio-Palmės modelių/tipų.

Taikinio modelyje teisė gauti išmokas grindžiama pajamų testavimu ir skiriama tik tiems, kurių pajamos mažesnės nei vyriausybės nustatyta skurdo riba. Todėl išmokų lygis čia yra minimalus ir visiems vienodas.

Savanoriškame valstybės subsidijuojamame modelyje teisė į išmokas grindžiama savanoriškomis įmokomis, kurios suteikia teisę į įvairias draudimo schemas. Todėl šis modelis paprastai apima tik kvalifikuotus darbininkus ir viduriniąją klasę. Nekvalifikuoti darbininkai ir skurstantieji neišgali mokėti savanoriškų įmokų. Savanoriškų draudimo schemų išmokos gali būti plokščio tarifo arba susietos užmokesčiu (arba su pajamomis), tačiau pastarosios dažnai priartėja prie plokščio tarifo, nes pajamų atstatymas būna labai mažas. Šis modelis finansuojamas iš narių mokesčių ir valstybės subsidijų.

**Idealūs W. Korpio ir J. Palmės
gerovės valstybės modeliai**

Modelis	Kvalifikacinės sąlygos: teisės gauti išmokas	Išmokų lygis	Darbuotojų-darbdavių kooperacija administruojant programas
Taikinio / Targeted	Įrodytas poreikis	Minimalus	Ne
Savanoriškas valstybės subsidijuojamas / Voluntary state-subsidised	Narystė, įnašai	Vienodo dydžio ir susietos su buvusiu užmokesčiu	Ne
Korporatyvinis /Corporatist	Priklausymas profesinei kategorijai ir dalyvavimas darbo rinkoje	Susietas su buvusiu užmokesčiu	Taip
Pagrindinio saugumo / Basic security	Pilietybė ar įmokos	Vienodas (plokščias) tarifas	Ne
Visapusiškas / Encompassing	Pilietybė ir dalyvavimas darbo rinkoje	Vienodas (plokščias) tarifas ir užmokesčiu susietas	Ne

Šaltinis: Korpi, Palme, 1998: 666.

Korporatyviniame modelyje teisė į išmokas grindžiama socialinio draudimo įmokų dydžiu ir priklausymu tam tikrai profesinei kategorijai. Panašiai kaip ir savanoriškame valstybės subsidijuojamame modelyje, nevienodomis socialinio draudimo schemomis apdraudžiami skirtingų profesijų atstovai arba skirtingos pramonės šakos turi savo atskiras draudimo priemones. Išmokos susietos su buvusiu užmokesčiu. Priešingai nei kituose W. Korpio ir J. Palmės modeliuose, socialinio draudimo sistema korporatyviniame mode-

lyje reguliuojama išrinktų darbdavių ir darbuotojų atstovų. Socialinis draudimas finansuojamas iš darbdavių ir darbuotojų įmokų. Šis modelis apima tik aktyvius gyventojus, į socialinio draudimo schemas neįtraukia, pvz., namų šeimininkių ar kitų nedalyvaujančių darbo rinkoje.

Pagrindinio saugumo modelyje teise į išmokas naudojasi visi (ji apima visus piliečius): ir mokantys įmokas į socialinio draudimo fondą (darbdavių ir/ar darbuotojų įmokos), ir turintys teisę į išmokas pilietybės pagrindu (apima visus valstybės pilietybę turinčius piliečius). Kitaip nei korporatyviniame modelyje, pagrindinio saugumo modelis įtraukia daugiau piliečių į vienodas socialinio draudimo programas. Tačiau išmokų lygis yra visiems vienodas (plokščias tarifas) ir nepriklauso nuo buvusio darbo užmokesčio.

Visapusiškame modelyje, panašiai kaip ir pagrindinio saugumo, teisė į išmokas yra pagrįsta įmokomis ir pilietybe. Tačiau čia universali socialinė apsaugos sistema aprėpia visus piliečius ir suteikia jiems pagrindines garantijas. O tiems, kurie yra ekonomiškai aktyvūs, garantuoja pajamų atstatymą. *Visapusiškas* modelis sumažina privačių draudimo schemų paklausą, potencialiai gali įtraukti visus piliečius į vienodas programas.

W. Korpis ir J. Palmė (1998), atlikdami 18 šalių tyrimą nustatė, jog Australiją galima priskirti *taikinio* modeliui. *Korporatyvinio* modelio pasirodė esančios Austrija, Belgija, Prancūzija, Italija ir Japonija. *Pagrindinio saugumo* modelio šalys esančios Kanada, Danija, Nyderlandai, Naujoji Zelandija ir Šveicarija. *Visapusiško* modelio šalys – Norvegija, Švedija ir Suomija.

Pagrindinį W. Korpis ir J. Palmės (1998) atradimą, kurį jie pavadino „perskirstymo paradoksu“, galima nusakyti trimis principais:

1. Juo socialinė politika labiau orientuojama į skurstančiuosius (taikinio modelis), tuo daugiau skurdo visuomenėje.
2. Kai socialinę nelygybę siekiama pažaboti mokant visiems vienodas socialines išmokas (pagrindinio saugumo modelis), visuomenėje atsiranda daugiau nelygybės.

3. Išmokos, susijusios su prieš tai buvusiū atlyginimu, kartu su universaliomis išmokomis (visapusiškas modelis) suponuoja didžiausią lygybę ir efektyviausiai sumažina skurdą.

Visapusiškas modelis įtraukia visus piliečius į vienodas programas. Tuo pačiu jis suteikia galimybę darbo rinkoje aktyviems piliečiams gauti didesnes išmokas – ekonomiškai aktyvūs gauna išmokas, susietas su jų buvusiomis pajamomis ar užmokesčiu. Toks modelis, įtraukdamas visus piliečius į vienodas programas, formuoja klasių koaliciją ir visuomenės bendrumo jausmą; pajamų atstatymas formuoja suinteresuotumą gerovės valstybe (kuo daugiau moki, tuo daugiau gauni), tuo pačiu ir didesnę persikirstymo biudžetą. Didėnis persikirstymo biudžetas užtikrina didesnes socialines išmokas visiems piliečiams, šitaip efektyviai visuomenėje sumažinamas skurdas ir nelygybė. Todėl *visapusiškame* modelyje nelygybė ir skurdas yra mažiausias.

Taikinio modelį W. Korpi ir J. Palmė (1998) apibūdina Robino Hudo principu „paimk iš turtingųjų ir atiduok vargšams“. Tokiame modelyje turtingieji dažnai nemato jokios prasmės draustis valstybinėse programose ir kliaujasi privačiais draudimo fondais. Tokiu būdu turtingieji yra diskriminuojami neturtingųjų naudai – turi mokėti mokesčius, už tai nieko negaudami atgal. Toks modelis formuoja neigiamą požiūrį į socialinių pašalpų vartotojus.

Pagrindinio saugumo modelyje mokamos vienodos išmokos visiems, neatsižvelgiant į buvusias pajamas. Toks modelis atspindi lygybės idėjas, tačiau neatlieka pajamų atstatymo funkcijos, yra labiau nukreiptas į žemas pajamas turinčiuosius, o ne turtinguosius. Jis sukuria privačių socialinio draudimo fondų poreikį ir sumažina interesą draustis valstybiniu socialiniu draudimu. Mat turintieji didesnes pajamas nemato jokios prasmės mokėti daugiau įmokų į valstybinį socialinio draudimo fondą, jei ateityje gaunamos išmokos nepriklausys nuo įmokėtos sumos dydžio (Korpi, Palme, 1998).

Korporatyvinis ir *savanoriškas valstybės subsidijuojamas* modeliai tiesiogiai formuoja priešiškas grupes. *Korporatyvinis* modelis, kur-

damas draudimo programas specifinėms liaudies ūkio šakoms ir profesijoms, suskirsto piliečius į homogenines grupes – priklausymas atskiroms grupėms suteikia galimybę būti įtrauktiems į skirtingas socialinio draudimo schemas, kurios pasižymi daugiau ar mažiau skirtingomis kvalifikacinėmis sąlygomis ir išmokų lygiu. Korporatyvinis modelis į programas neįtraukia neaktyvių gyventojų.

4 lentelė

Gerovės valstybės modeliai ir jų klasifikavimo pagrindas

GEROVĖS VALSTYBĖS MODELIAI	KLASIFIKAVIMO PAGRINDAS
ESPING-ANDERSEN (1990)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kas prisiima svarbiausią atsakomybę už piliečių gerovę: valstybė, rinka ar šeima. 2. Išlaidos socialinei politikai; užimtumo politikos formavimas (siekia pilno užimtumo ar ne); dekomodifikacijos ir stratifikacijos laipsnis. 3. Politinės ir ideologinės gerovės valstybės susiformavimo priežastys. 4. Socialinės apsaugos sistemų pobūdis (finansavimas, išmokų lygis, prieinamumo kriterijai ir pan.).
TITMUSS (1974)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kas prisiima (valstybė, rinka ar šeima) pirminę atsakomybę už piliečių gerovę. 2. Socialinės apsaugos sistemų pobūdis (finansavimas, išmokų lygis, prieinamumo kriterijai ir pan.).
KORPI-PALME (1998)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Socialinio draudimo institutų pobūdį (finansavimas, išmokų lygis, prieinamumo kriterijai ir pan.).

Savanoriškas valstybės subsidijuojamas modelis dažnai yra vidurinėsios klasės draudimas. Kaip ir korporatyviniame modelyje skurstantieji yra mažiau įtraukti į socialinės apsaugos priemones (Korpi, Palme, 1998).

W. Korpio ir J. Palmės tipologiją lengva pritaikyti bet kurioje šalyje, nes ji leidžia tirti kiekvieną socialinio draudimo schemą atskirai, pagal išmokų lygį, teisę gauti išmokas ir darbdavių-darbuotojų bendradarbiavimo aspektus. Ši tipologija leidžia suprasti, kodėl skurdo lygis yra nevienodas išsivysčiusiose šalyse, nors jų ekonominiai rodikliai gali būti labai panašūs. Pavyzdžiui, Švedijos ir JAV ekonominiai rodikliai yra beveik vienodi. Abi šalys 2010 m. buvo priskirtos prie labiausiai ekonomiškai pažengusių šalių pasaulyje. Tačiau JAV skurdo ir nelygybės lygis yra gerokai didesnis nei Švedijoje. Skirtingi šių šalių gerovės valstybės modeliai puikiai atskleidžia vyraujančius skirtumų priežastis.

Apibendrinkime visas tris išsamiai aptartas tipologijas. Pagrindiniai skirtingų autorių modeliai ir jų klasifikavimo pagrindas nurodyti 4 lentelėje. Gerovės valstybės modeliai lentelėje išsidėstę pagal savo *paaiškinimo galias* (kaip giliai ir plačiai tipologija gali paaiškinti tiriamą situaciją) ir *pritaikomumo lygį* (tipologijos panaudojimo galimybės įvairiose tyrimo situacijose). G. Esping-Anderseno tipologija iki šiol paaiškina daugiausiai procesų, vykstančių gerovės valstybėje, ir jos pritaikomumo lygis išlieka didžiausiais. Kaip jau minėjome, G. Esping-Anderseno modeliai labai plačiai apima visas grupavimo charakteristikas: grupuojama atsižvelgiant į tai, kuriam iš institutų (valstybei, rinkai ar šeimai) teikiama pirminė atsakomybė už piliečių gerovę. G. Esping-Anderseno tipologija atsižvelgia į socialinės apsaugos sistemos pobūdį, užimtumo politiką, dekomodifikacijos ir stratifikacijos laipsnį. Ši tipologija taip pat įžvelgia politines ir ideologines gerovės valstybės plėtojimosi priežastis. R. Titmusso modeliai nesiekia įžvelgti politinių ir ideologinių gerovės valstybės priežasčių. W. Korpio ir J. Palmės modeliai apima dar siauresnę klasifikavimo sritį: grupuojama atsižvelgiant į socialinio draudimo schemų pobūdį.

Išsamiai aptarti trys modeliai/tipai gali sėkmingai aprašyti ir atskleisti esminius skirtumus tarp įvairiose šalyse egzistuojančių gerovės valstybės struktūrų. Dažnai autoriai naudojami tik viena jiems labiausiai tinkančia tipologija. Tačiau siekiant patikimesnių

rezultatų, būtina pasinaudoti keliais skirtingų autorių klasifikavimo modeliais. Virtinė tyrimų liudija (Dijk, Lippe, 1998; Esping-Andersen, 1996; Gornick, Meyers, Ross, 1997; Korpi, 2000; O'Connor, 1996), jog esama skirtumų ne tik tarp skirtingų gerovės valstybės modelių, bet ir jų viduje. Norvegija išsiskiria iš kitų socialdemokratinės gerovės šalių (Danijos, Suomijos ir Švedijos). Konservatyvios-korporatyvinės gerovės valstybės šalys skiriasi viena nuo kitos. Pavyzdžiui, pagal paramos šeimai sistemą Prancūzija beveik prilygsta socialdemokratiniam modeliui. O Kanada gerokai skiriasi nuo kitų liberalios gerovės valstybės šalių (Australijos, JAV ir Jungtinės Karalystės).

Mokslinėje literatūroje per pastaruosius dešimtmečius išsiskystalizavo ir daugiau socialinės politikos modelių, pvz., Pietų Europos arba vadinamasis Viduržemio jūros baseino socialinės politikos modelis. Jam priskiriamos tokios šalys kaip Portugalija, Graikija ir Ispanija. Pietų Europos modelis labai panašus į konservatyvų-korporatyvinį, tačiau pasižymi mažesnėmis socialinėmis išmokomis ir žemesne socialinių paslaugų kokybe. Mokslininkai kalba ir apie Antipodinį gerovės valstybės modelį, kuriam priklauso Japonija, Australija ir Naujoji Zelandija. Antipodinis modelis labai artimas liberaliajam, tačiau yra švelnesnis ir siekia garantuoti socialinę teisingumą per valstybės kontroliuojamą užmokesčio politiką ir dideles užimtumo garantijas (Arts, Gelissen, 2002). Pastaraisiais dešimtmečiais mokslinių diskusijų objektu tapo ir Rytų Europos arba taip vadinamas pokomunistinis socialinės politikos modelis (žr. Aidukaite, 2004, 2009a; Cerami, 2006). Prie Rytų Europos socialinės politikos modelio šalių dažniausiai priskiriamos naujos ES narės, taip pat Rusija, Ukraina ir kitos Rytų Europos šalys. Pokomunistinės šalys pasižymi žemesniu ekonominės ir socialinės pažangos lygiu nei ES šalys senbuvės. Tačiau tarp naujųjų ES valstybių taip pat vyrauja nemaži skirtumai, todėl mokslininkai kalba apie nevienodas jų socialinės politikos plėtojimosi perspektyvas. Pavyzdžiui, Čekija ir Slovėnija pagal socialinės apsaugos išlaidas, skurdo lygį ir socialinės apsaugos organizavimo ypatybes

yra artimos socialdemokratiniam socialinės politikos modeliui (Bohle, 2007; Lendvai, 2008). O socialinės politikos pokyčiai Baltijos šalyse leidžia manyti, jog Estija, Latvija ir Lietuva vystosi liberalios gerovės valstybės modelio kryptimi (Bohle, 2007; Guogis, Koht, 2009; Lendvai, 2008). Atskiro kitų autorių dėmesio nusipelno Estijos socialinė politika, esą labiau nei Latvijos ar Lietuvos orientuota į socialinį teisingumą ir universalumą (Aidukaite, 2006) (išsamiau apie pokomunistinį modelį skaitykite pirmos dalies trečiame skyriuje).

Taip pat būtina pažymėti, kad mokslininkai bandė apibūdinti ir socialistinį gerovės valstybės modelį. Dažniausiai socialistinis modelis, dar vadinamas Sovietiniu arba Komunistiniu, apibrėžiamas kaip totalitarinis gerovės valstybės modelis. Vidurio ir Rytų Europos šalys buvo nedemokratinės valstybės, nors dauguma jų pasižymėjo gana aukštai išplėtotomis socialinės gerovės sistemomis, kurios kartais pranoko ir demokratiškas kapitalistines visuomenes (Inglot, 2008). Šiandien totalitarinė gerovės valstybės sistema, egzistavusi sovietiniu/socialistiniu laikotarpiu, vertinama dviprasmiškai. Vieni teigia, jog ji pasižymėjo socialdemokratiniam modeliui (vyraujančiam Skandinavijoje) būdingomis savybėmis. Tai buvo universali sistema, apsauganti piliečius visais socialinės rizikos atvejais, kiekvienam garantuojanti užimtumą (Deacon, 1992; Fajth, 1999; Manning, Shaw, 1998). Tyrėjai, kurie atliko išsamias istorines gerovės valstybės raidos studijas buvusiose socialistinėse šalyse, atranda vis daugiau teigiamų aspektų sovietinėje/socialistinėje sistemoje. Pavyzdžiui, Tomaszas Inglotas [Tomasz Inglot] (2008), tyręs Čekoslovakijos (šiandien Čekijos Respublika ir Slovakija), Vengrijos ir Lenkijos gerovės valstybių raidą atskleidė, jog šiose šalyse pensijų ir sveikatos draudimo aprėptis, taip pat valstybės socialinei politikai skirtos išlaidos išaugo per socialistinį laikotarpį. Tačiau kiti autoriai linkę pabrėžti neigiamus totalitarinės gerovės valstybės bruožus: nedemokratiška, pagrįsta neefektyvia planine ekonomika, korumpuota ir išsauganti nomenklatūros privilegijas (Hartl, Vecernik, 1992; Lehtonen, 1996). Akcentuo-

jami ir kiti neigiami bruožai: menkai išvystyta parama vaikus auginančioms šeimoms, korumpuota sveikatos apsauga, paslaugų ir socialinio darbo nebuvimas, darbo rinkos poreikių neatitinkanti švietimo sistema, būsto stygius ir žema jo kokybė (Ferge, 1992; Poldma, 1999).

Akivaizdu, jog šiandien pokomunistinės šalys turi tik joms būdingų socialinės politikos organizavimo ypatybių, paveldėtų iš sovietinės/komunistinės praeities ir iš dalies arba visiškai reformuotų per kelis persitvarkymo dešimtmečius. Tačiau iki šiol mokslininkai nesutaria, ar Rytų Europos šalis galima priskirti vienam bendram pokomunistiniam gerovės valstybės modeliui, ar jos vystosi skirtingomis kryptimis, vieno iš Esping-Anderseno gerovės valstybės tipų link (apie tai plačiau skaitykite trečiame skyriuje).

Nors visi aptarti gerovės valstybės tipai yra idealūs ir grynųjų pavidalu tikrovėje neegzistuoja, mokslininkai (Arts, Gelissen, 2002) teigia, jog kurti naujas tipologijas, grupuoti šalis į gerovės valstybės modelius svarbu ir dabar. Mat tipologijos atskleidžia ne tik šalių socialinės politikos sistemų pagrindinius skirtumus, bet ir priežastis, kodėl socialinės apsaugos sistema generuoja skirtingas pasekmes (skurdo, nedarbo, pajamų nelygybės lygiai ir pan.).

1.3. 2. Gerovės valstybės atsiradimo teorijos

Gerovės valstybės kilmę ir jos įvairovę aiškinančios teorijos pradėtos plėtoti tik dvidešimto amžiaus pabaigoje. Jas galima priskirti prie vidurinės grandies/aprėpties teorijų (angl. middle range theories), kurios siekia paaiškinti tik tam tikrus socialinio reiškimo aspektus (žr. Merton, 1968). Daugelio autorių (Esping-Andersen, 1990; Miller, 1999; O'Connor, 1996; Palme 1990; Smelser, 1994) nuomone, pati įtakingiausia gerovės valstybės atsiradimo teorija yra Thomaso Marshallo [Thomas Humphrey Marshall] pilietybės vystymosi koncepcija. T. Marshallas suskirstė pilietybę į tris stadijas. Civilinė pilietybė (religinių įsitikinimų laisvė, žodžio, spaudos laisvė, nuosavybės teisė) datuojama XVIII amžiumi, kai atsirado

teisminė sistema. Politinė pilietybė (balsavimo teisė, teisė burtis į grupes ir organizacijas) – datuojama XIX amžiumi. Socialinė pilietybė (teisė į ekonominę gerovę ir socialinį saugumą) – datuojama tik XX amžiaus pradžia (O'Connor, 1996: 49). Teisės į socialinį ir ekonominį saugumą (socialinės teisės) atsirado tik dėl kolektyvinės kovos, kuri tapo įmanoma išplitus civilinėms ir politinėms teisėms (O'Connor, 1996). Autoriai (Quadagno, 1987), nagrinėdami gerovės valstybės atsiradimą Amerikoje, kuris siejamas su 1935 m. socialinio saugumo aktu, teigia, jog būtent valstybė veikia kaip „kūnas tarpininkas“, kuris įvertina įvairių visuomenės grupių, turinčių nelygų priėjimą prie valdžios, interesus, ieško kompromiso tarp klasių ir įteisina darbininkų klasės poreikius kapitalistiniuose santykiuose.

Vakarų literatūroje savo įtaka ir svarumu išsiskiria trys pagrindinės gerovės valstybės kilmės teorijos ir teorinės prieigos:

- Klasių galios prieiga/ The power resource approach
- Industrializmo logikos teorija/ The Logic of Industrialism
- Valstybės centristinė prieiga/ The state centric approach

Klasių galios arba vadinamoji *Socialdemokratinė* prieiga tapo bene svarbiausia aiškinant XX amžiaus gerovės valstybės raidos pokyčius. *Klasių galios/Socialdemokratinė* gerovės valstybės prieiga teigia (Esping-Andersen, 1990; Huber, Stephens, 1996b, Korpi, 1983, 1989; Quadagno, 1987), jog klasių mobilizacija, parlamento kairiųjų partijų dauguma, darbo organizacijų ir profsąjungų galia – svarbiausi veiksniai, lėmę gerovės valstybės atsiradimą ir iki šiol lemiantys jos raidą, dosnumo lygį ir tipus. Pagrindinis argumentas – vadovaujanti partija yra reikšmingas kintamasis, aiškinantis socialinės politikos raidą. Šalims, kurios nuo seno turi stiprias kairiosios pakraipos partijas ar stiprų profsąjungų judėjimą, būdingos ir labiau išvystytos socialinės garantijos, palyginti su tomis, kuriose vyravo/vyrauja dešinėsios pakraipos partijos (Esping-Andersen, 1990; Hicks, Misra, Nah, 1995; Huber, Stephens, 1996b; Quadagno, 1987; Korpi, 1989, 1983; Korpi, Palme, 2003; Smelser, 1994).

Ne mažesnę svorį turi H. Wilensky'io *industrializmo logikos* teorija (Esping-Andersen, 1990; Carroll, 1999; Huber, Stephens, 1996a; Palme, 1990). H. Wilensky'is (1975: 47) teigia, jog šalies ekonominis išsivystymo lygis ir dėl to didėjantis pensinio amžiaus gyventojų skaičius (demografiniai procesai) lėmė gerovės valstybės atsiradimą: šalys tapo turtingesnės, žmonės gyveno ilgiau – visa tai vertė kurti socialinės apsaugos struktūras. Industrializmo logikos teorija remiasi prielaida, jog dėl industrializacijos, urbanizacijos pasiekimų išaugo darbo jėgos mobilumas, susilpnėjo šeimos reikšmė ir atsirado poreikis apsaugoti darbuotojus bei jų šeimas nuo socialinės rizikos. Vyriausybė, atsižvelgdama į tokius pokyčius, sukūrė socialinės paramos sistemą. Vėliau H. Wilensky'is (2002) atrado stiprų ryšį tarp gerovės valstybės išsivystymo ir šalies ekonominio lygio. Tik pasiekusi tam tikrą ekonominį lygį šalis gali sukurti universalią, visapusišką socialinės apsaugos sistemą. Galiausiai gerovės valstybės augimas yra šalies politinės ir ekonominės raidos produktas, jis priklauso nuo kiekvienos šalies aplinkybių įvairovės (Esping-Andersen, 1990; Smelser, 1994).

Trečioji gerovės valstybės kilmę aiškinanti teorinė prieiga – *valstybės centristinė* – teigia, jog pagrindiniai veikėjai, formuojantys socialinę politiką ir darantys reikšmingą įtaką gerovės valstybės raidai bei socialinių programų įgyvendinimui yra valstybės biurokratai ir politinis elitas (žr. Skocpol, 1985, 1992). Pavyzdžiui, Theda Skocpolė [Theda Skocpol] (1992) teigia, jog politinis elitas kartu su paskirtais biurokratais reikšmingai paveikė socialinių išmokų kareiviams ir motinoms plėtrą Jungtinėse Amerikos Valstijose (JAV) 1870–1920 m. laikotarpiu. T. Skocpolės tyrimas atskleidė, jog socialinė politika JAV (ir kitur) neatsidaro kaip tiesioginė kapitalistinės urbanizacijos ir industrializacijos pasekmė ir socialinė politika nesusiformavo kaip tiesioginis vyriausybės atsakas į socialinių klasių reikalavimus. Politikoje dalyvaujančių veikėjų gebėjimą reformuoti socialinę politiką nulėmė rinkimų taisyklės,

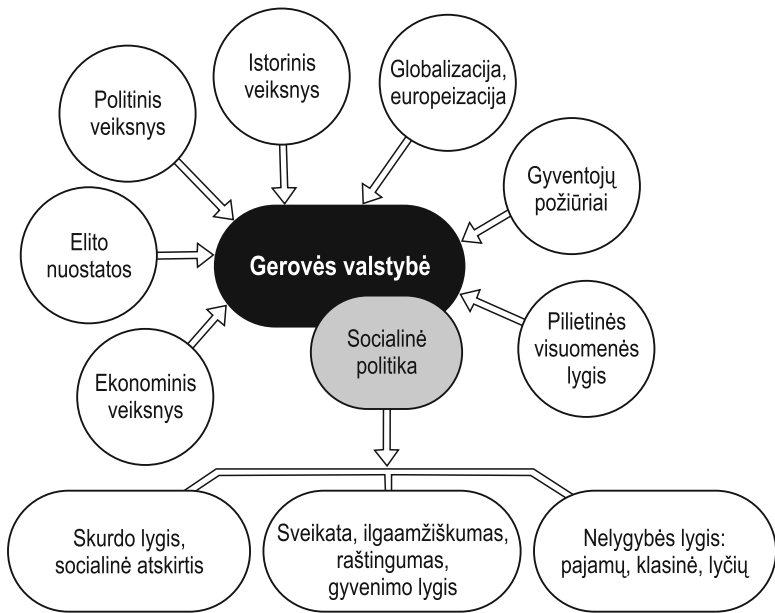
vyraujančios politinės partijos, valstybės biurokratinės struktūros ir anksčiau egzistavusios socialinės apsaugos programos. Kiti tyrimai taip pat parodė, kaip svarbu tirti valstybės biurokratų įtaką socialinės politikos raidai. Dietrichas Rueschemeyeris ir Peteris Evansas [Dietrich Rueschemeyer ir Peter Evans] (1985) atskleidė, jog gerai išvystytas valstybės biurokratinis aparatas yra būtina sąlyga valstybės gebėjimams įsikišti ir efektyviai spręsti socialines ir ekonomines problemas. Akivaizdus pavyzdys – trečiojo pasaulio šalys. D. Rueschemeyeris ir P. Evansas (1985: 51), vykdydami šių šalių tyrimą, priėjo išvadą, jog „net jeigu valstybės elitas teisingai diagnozuoja socialinę-ekonominę problemą ir pasiūlo tinkamą būdą jos sprendimui, net jei turi politinių ir materialinių išteklių sprendimo įgyvendinimui, – problema nebus išspręsta, kol būtinas biurokratinis aparatas nebus sukurtas laiku“. Jie teigė, jog veiksminga valstybės biurokratija gali paaiškinti, kodėl egzistuoja ekonominiai ir socialiniai skirtumai tarp trečiojo pasaulio tautų. Kiti tyrėjai (Wier, Skocpol, 1995), lygindami Švedijos, Britanijos ir JAV gebėjimus įgyvendinti Keinso makroekonomikos strategijas 1932–1934 m., atskleidė, jog politinių partijų galimybes įgyvendinti savo tikslus nulėmė šalyse jau veikusios socialinės politikos struktūros, efektyvus ir centralizuotas valstybės biurokratinis aparatas, kuris sugebėjo laiku ir tinkamai reaguoti į priimtus politikų sprendimus. Šie tyrimai taip pat atskleidė, jog mokslinio elito įtaka ir žinių bei teorijų perdavimas iš vienos šalies į kitą buvo visada svarbūs socialinės politikos formavimui (Skocpol, 1985).

Minėtos teorinės perspektyvos gali paaiškinti tam tikrus gerovės valstybės raidos aspektus, tačiau nė viena negali iki galo pagrįsti gerovės valstybės atsiradimo priežasčių. Jos taip pat negali išsamiai paaiškinti, kodėl šalys skiriasi savo gerovės valstybės modeliais. Kaip jau minėjome, įtakingiausia XX amžiuje tapo *Klasių galios* prieiga. Tačiau ji buvo kuriama remiantis tik išsivysčiusių kapitalistinių šalių patirtimi. Subyrėjus Sovietų Sąjungai ir į gerovės valsty-

bės tyrinėjimus įtraukus pokomunistines šalis, *Klasių galios* teorinės prieigos reikšmė sumažėjo. Pokomunistinėse šalyse atlikti tyrimai rodo, jog kairiųjų–dešiniųjų partijų balansas parlamente negali paaiškinti visų socialinės apsaugos sistemos pokyčių daugelyje Vidurio ir Rytų Europos šalių (žr. Aidukaitė, 2006; Guogis, Bernotas, Ūselis, 2000; Lipsmeyer, 2002). Pagrindinė priežastis – partijos labai fragmentiškos ir jų kaita pernelyg didelė, jog jos galėtų turėti įtakos socialinės politikos modeliui. Todėl kai kurių autorių (Aidukaitė, 2006; Lazutka, Kostelnickiene, 1995; Rys, 2001a, b) nuomone, valstybės centristinė teorinė prieiga turi didesnę paaiškinamąją galią pokomunistinėse šalyse, nes čia socialinės politikos reformos atsiduria biurokratų ir socialinės politikos administratorių rankose. Tačiau ir Vakarų šalyse, kaip teigia G. Esping-Andersen (1990), nė viena iš trijų aprašytų teorijų/prieigų iki galo nepasitvirtino. XX amžiaus pabaigoje ir XXI amžiaus pradžioje atsirado ir daugiau teorinių prielaidų, aiškinančių gerovės valstybės raidą:

- *Istorinis inertiškumas (path-dependency)* – ši teorinė prielaida teigia, jog anksčiau egzistavusios socialinės apsaugos struktūros lemia gerovės valstybės raidą. Kartą reformavę socialinę politiką, nulemiame jos raidą ateityje (Pierson, 1994).
- *Pilietinės visuomenės lygis ir interesų grupių raiška* tapo svarbūs aiškinant pokyčius šiuolaikinėje gerovės valstybėje (Hobson, 1997, 2003).
- Pastaruoju metu akcentuojamas *globalizacijos ir europeizacijos* poveikis šiuolaikinių visuomenių socialinės politikos raidai (Deacon, 1997, 2000) (plačiau apie tai skaitykite trečios dalies pirmame skyriuje).
- Gyventojų lūkesčiai ir požiūriai į socialinį teisingumą, socialinės politikos būtinumą, jos struktūras tapo svarbūs aiškinant gerovės valstybės sistemos pokyčius (Svallfors, 1994, 1997; Taylor-Gooby, 2004).

Socialinės politikos raidą pokomunistinėse šalyse tyrinėjantys mokslininkai (Aidukaite, 2004, 2009a, b; Cerami, 2006; Cerami, Vanhuyse, 2009) siūlo suvokti gerovės valstybės raidą ne kaip atskirą/vienalytį socialinį reiškinį, o kaip multidimensinį fenomeną, kuriam įtaką daro daug veiksnių ir kuriuos jis pats formuoja. Remiantis garsaus socialinės politikos tyrėjo, klasiku tapusio R. Titmusso (1974) žodžiais, „gerovės valstybė neegzistuoja vakuume“. Todėl tiriant gerovės valstybę reikia remtis prielaida, jog gerovės valstybės raidą lemia ne vienas veiksnys, o jų visuma: istorinis inertiškumas, šalies politinis fonas, ekonominis išsivystymas, globalizacijos ir Europos integracijos įtaka, pilietinės visuomenės svarba ir gyventojų požiūriai. Teorinė gerovės valstybės samprata pavaizduota 2 paveiksle. Kaip jau minėjome, gerovės valstybės raidą lemia daugelis istorinių, politinių bei ekonominių veiksnių. Administracinio, politinio ir ekonominio elito nuostatos socialinės politikos atžvilgiu – taip pat svarbus veiksnys, lemiantis gerovės valstybės raidą (žr. Reuschemeyer, Evans, 1985; Skocpol, 1985; 1992). Globalizacijos ir europeizacijos aspektai tapo ypač reikšmingi aiškinat pokyčius pokomunistinėse šalyse, todėl būtina juos tirti (Deacon, 1992, 1997, 2000). Daugelis autorių (Pierson, 1994; Inglot, 2008; Cerami, Vanhuyse, 2009) teigia, jog istorinis inertiškumas (path-dependency) – svarbus veiksnys, aiškinantis gerovės valstybės raidą. Prieš tai buvusios socialinės politikos struktūros lemia šiandien egzistuojančias struktūras, formuoja gyventojų lūkesčius ir elito nuostatas socialinės politikos atžvilgiu. Visi minėti veiksniai pavaizduoti 2 paveiksle ne konkuruoja tarpusavyje, norint geriau paaiškinti gerovės valstybės raidą atskiroje šalyje, o sudaro priežasčių kompleksą, kuris leidžia atskleisti gerovės valstybės raidos priežastis ir pasekmes atskirose šalyse. Tad norint išsamiai ištirti gerovės valstybės atsiradimą ir raidą, būtina atsizvelgti į minėtų veiksnių kompleksą ir jų sąsajas.



2 pav. Gerovės valstybės teorinė samprata: multidimensinis požiūris į jos raidą

Tarp gerovės valstybės veiklos ir ją lemiančių veiksnių egzistuoja grįžtamasis ryšys. Gerovės valstybės veikla taip pat gali daryti įtaką ją formuojantiems veiksniams, juos keisti. Lygiai kaip jau daugelį metų egzistuojančios socialinės politikos struktūros gali formuoti gyventojų požiūrį į socialinį teisingumą (žr. Kohl, 2002; Kohl, Wendt, 2003). Jau aptarėme, jog gerovės valstybės veikla generuoja tokius rezultatus kaip skurdo ir socialinės atskirties lygis, socialinės nelygybės lygis, ilgaamžiškumas, gyventojų sveikata, iš dalies – gimstamumas ir pan. Tačiau rezultatai taip pat gali turėti įtakos socialinės politikos raidai. Pavyzdžiui, žemas gimstamumas verčia peržiūrėti, reformuoti šeimos politiką. O gyventojų senėjimas verčia reformuoti pensijų sistemas.

1.4. Gerovės valstybė šiandien

Vakarų Europoje jau tapo įprasta kalbėti apie gerovės valstybės „krizę“. Iš tikrųjų šiuolaikinė gerovės valstybė patiria daug iššūkių, kuriuos sprendžiant tenka keisti, reformuoti gerovės valstybės struktūras arba pritaikyti esamas struktūras besikeičiančioms sąlygoms. Bene reikšmingiausi iššūkiai susiję su demografiniais pokyčiais. Europos gyventojų senėjimas, gimstamumo mažėjimas – „galvos skausmas“ daugeliui politikų ir socialinės politikos reformuotojų ne tik Vakarų, bet ir Rytų Europos šalyse. Pasak H. Wilensky'io (1975) *industrializmo logikos* teorijos, kurią išsamiai aptarėme anksčiau, gerovės valstybės atsiradimas siejamas su gyventojų senėjimo procesu: gerėjant ekonominei šalies situacijai, žmonės pradėjo gyventi ilgiau – tai vertė kurti socialinės apsaugos struktūras. Šiandien, atrodo, Wilensky'io teorija pasitvirtina. Išsivysčiusiose šalyse žmonės gyvena ilgiau, pensijinio amžiaus gyventojų dalis nuosekliai didėja, dėl šios priežasties didėja ir išlaidos pensijoms, sveikatos apsaugai. Dažnai nerimaujama, jog einamųjų mokėjimų principu pagrįsta socialinio draudimo sistema nebegalės išlaikyti vis didėjančio pensininkų skaičiaus, nes dirbančių ir mokančių mokesčius gyventojų dalis proporcingai mažėja. Tačiau gyventojų senėjimas nėra vienintelis šiuolaikinės gerovės valstybės iššūkis. Ji patiria ne tik demografinius, bet ir kultūrinius pokyčius: deinstitutionalizuojama šeima, didėja individualizacija. Žmonės vis dažniau apsisprendžia gyventi vieni, nesituokia, dažniau skiriasi, vienišo tėvo (motinos) šeima tampa įprastu reiškiniu – visa tai sunkia našta užgula socialinės politikos pečius (Stankūnienė, Jasilionienė, Jančaitytė, 2006). Kitas svarbus iššūkis, susijęs su šiuolaikinio pasaulio ekonominiiais pasikeitimais, – aukštųjų technologijų diegimas ir naudojimas gamyboje. Jis visame pasaulyje mažina nekvalifikuotos darbo jėgos poreikį. Dėl to didėja nedarbas, ypač ilgalaikis. Auga švietimo, perkvalifikavimo ir permokymo poreikis. Kai kurie tyrėjai (Hudson, Kühner, 2009) teigia, jog šiuolaikinė

gerovės valstybė turi pereiti nuo protekcionistinio modelio (globėjiskas, akcentuojantis išmokas) prie produktyvaus, kuris investuoja į žmogiškus išteklius per švietimo sistemą, permokymo, perkvalifikavimo kursus ir taip apsaugo individą nuo nedarbo. Švietimas yra socialinio saugumo pagrindas, nes apsaugo individą nuo įvairių socialinės rizikos veiksnių ateityje. Žmogus, įgijęs tinkamą išsilavinimą, gali sėkmingai konkuruoti darbo rinkoje ir užsitikrinti sau gerovę – dabar ir ateityje (Hega, Hokenmaier, 2002). Prieinama ir kokybiška švietimo sistema yra raktas į geresnį gyvenimą. Tai priemonė, sušvelninanti socialinę nelygybę, sumažinanti skurdą ir socialinę atskirtį. Tad nenuostabu, jog gerovės valstybės šalyse, kuriose vyrauja valstybės finansuojamas ir kiekvienam prieinamas švietimas, skurdas ir nelygybė yra mažesni, palyginus su tomis šalimis, kuriose švietimas ir mokymas nėra visuotinai prieinami. Tai liudija Skandinavijos šalių patirtis. Pavyzdžiui, Švedijoje švietimas yra vienas svarbiausių valstybės prioritetų, jis suvokiamas kaip žmogaus maksimalių galimybių panaudojimo darbo rinkoje ir gerovės valstybės kūrime pagrindas. Aukštesnį socialinį kapitalą ir išsilavinimą turintys žmonės lengviau susiranda darbą ir sukuria didesnę BVP, kuris toliau panaudojamas gyventojų materialinės gerovės augimui ir socialinių garantijų plėtrai. Štai kodėl ES akcentuoja žinių visuomenės kūrimą ir aktyvias darbo rinkos priemones. Pastaruosiu metu Europos Komisija pabrėžia suaugusiųjų mokymąsi visą gyvenimą. Mat jis, sparčiai plintant informacinėms technologijoms, tampa neišvengiamas šiuolaikinės visuomenės gyvenimo elementas. Dėl vis didėjančių migracijos mastų akcentuojamos ir imigrantų integracijos problemos (Žalimienė et al, 2011). Taigi gerovės valstybės tyrėjai (Golinovska, Hengstenberg, Żukowski, 2008; Bazant, Schubert, 2009) vis dažniau kalba apie didėjančius sunkumus finansuoti augantį neaktyvių gyventojų skaičių.

Pastaruosiu metu ypač daug kalbama apie globalizacijos bei europeizacijos poveikį socialinės politikos raidai. Gerovės valstybė Europoje atsirado nacionalinės valstybės pagrindu, kurią vienijo bendra kalba, religija, teritorija. Šiandien gerovės valstybė peržen-

gia šalių sienas. Globalizacija apima daugelį aspektų: ekonominį ir politinį, technologijų ir kultūrinį (Deacon, 2007; Palier, 2003; Tsukada, 2001; Yates, 2001). Ekonomikoje globalizacija apima tarptautinius ekonominius mainus ir gamybą, didinant kapitalo, prekių, paslaugų ir darbo mobilumą: ekonominė veikla perkeliama iš vienos šalies į kitą, „išsibarsto“ atskirose šalyse. Tai didina mokesčių konkurenciją tarp šalių ir, pasaulio mastu, veda prie griežtesnės laisvosios prekybos (Palier, 2003: 147).

Mokslininkai (Palier, 2003; Yates, 2008: 9) vardija globalizacijos poveikius socialinei politikai:

- 1) Verčia gerovės valstybes konkuruoti, dėl to gali:
 - sumažėti socialiniai ir darbo standartai;
 - atsirasti socialinių išmokų ir paslaugų privatizacija;
 - atsirasti didesnis poreikis neformaliai socialinei apsaugai ir savanoriškų organizacijų paslaugoms;
- 2) Socialinė politika tampa tarptautinių organizacijų įtakos objektu.

Atsirandanti globali socialinė politika – tarptautinių institucijų ir veikėjų veikla daranti įtaką nacionalinio elito sprendimams socialinės politikos srityse. Mokslininkai kalba apie tarptautinių ir ES organizacijų įtaką šalies socialinės politikos raidai (žr. Deacon, 1997, 2000; Yates, 2008). Jungtinių Tautų organizacija (JTO) teigia (Deacon, 1997: 3): „... žmogaus visuomenė tampa vis labiau globali. Anksčiau ar vėliau ji turės kurti pasaulines institucijas, kurios atliktų pasaulinės progresinės pajamų mokesčių sistemos funkcijas (perskirstytų pajamas iš turtingų šalių į neturtingas šalis...)“. Galima sakyti, jog XXI amžiuje jau egzistuoja organizacijos, kurios propaguoja pasaulinį socialinės politikos modelį ir siekia skurdo, socialinės atskirties mažinimo visame pasaulyje. Tai – JTO, Jungtinių Tautų vaikų fondas (JTVPF, angl. UNICEF), JT ekonominių, socialinių, kultūrinių teisių komitetas (JTESKTK, angl. UNCESCR), Pasaulio sveikatos organizacija (PSO, angl. WHO). Šios organizacijos gina viso pasaulio piliečių teises į universalias išmokas ir paslaugas, visuotinį prieinamumą prie sveikatos apsau-

gos ir švietimo sistemos. Prie jų taip pat prisideda ir Tarptautinė darbo organizacija (TDO, angl. ILO), kuri kalba apie pasaulio piliečio teises į socialinę apsaugą. TDO gina socialiniu draudimu grindžiamą socialinės politikos modelį, kuris ateityje galėtų tapti universalus (Deacon, 2008).

Tačiau kitos, didesnę įtaką turinčios tarptautinės organizacijos, propaguoja likutinį (modelis pagrįstas pajamų testavimo principu) socialinės politikos modelį ir socialinės politikos institutų privatizaciją. Tai – Pasaulio bankas, Tarptautinis valiutos fondas (TVF, angl. IMF), Ekonomikos plėtros ir kooperacijos organizacija (EPKO, angl. OECD), Pasaulio prekybos organizacija (PPO, angl. WTO). Minėtos organizacijos, sukaupusios milžinišką ekonominę ir politinę galią, daro įtaką šalių socialinės politikos sprendimams (Deacon, 1997, 2000, 2008). Jų propaguojamos socialinės politikos modelio principus galima nusakyti šiais parametrais:

- Gina aukštesniosios vidurinėsios klasės interesus, nes propaguoja socialinės politikos privatizavimą, kuris naudingas didesnes pajamas turintiems piliečiams.
- Likutinio modelio pagrindinis principas: testuojama parama – skurstantiesiems; privatūs draudimo fondai ir paslaugos – geriau gyvenantiems.
- Propaguoja pensijų draudimo, sveikatos apsaugos ir švietimo sistemos privatizaciją.

Taigi, Pasaulio bankas, TVF ir PPO suteikia paramą šalims, kurios įsipareigoja reformuoti socialinę politiką likutine kryptimi. Oficialiai šios organizacijos teigia siekiančios makroekonominio stabilumo ir skurdo mažinimo. Tačiau jų tikslai ir siūlomi sprendimai veda prie socialinių išlaidų mažinimo (Deacon, 1997, 2008). Bobas Deaconas [Bob Deacon] (2008: 29), pavyzdžiui, teigia, jog Pasaulio bankas padarė daug žalos besivystančių ir pereinamajame laikotarpyje esančių šalių socialinės politikos plėtotei. Nemažai tyrimų rodo, jog Pasaulio bankas padarė didžiulę įtaką pensijų sistemų reformai Rytų Europos šalyse. Pasaulio banko ir TVF aktyviai propaguojama trijų pakopų pensijų sistema buvo įdiegta per labai

trumpą laikotarpį – net 24 Rytų Europos šalyse (Orenstein, 2009). Sunku paneigti, kad suteiktos paskolos ir finansinė pagalba toms šalims, kurios įgyvendino pensijų draudimo privatizavimą, buvo svarus veiksnys reformos įgyvendinimui (Casey, 2004; Orenstein, 2009). Tuo tarpu finansiškai stabilios šalys – Čekijos Respublika ir Slovėnija – kurios nebuvo įsiskolinusios Pasaulio bankui ir TVF, iki šiol džiaugiasi einamaisiais mokėjimais pagrįsta socialinio draudimo sistema ir pensijomis (Rys, 2001a, b). TDO buvo vienintelė, tarptautiniu mastu kovojusi su Pasaulio banko propaguojamu pensijų privatizacijos modeliu. Ji teigė, kad nėra jokios būtinybės reformuoti pensijų sistemas dėl demografinių problemų, o socialiniu draudimu grindžiamos pensijų schemos gali būti reformuojamos (didinant mokesčius ir ilginant pensinį amžių) ir išsaugotos. Pagrindinis privatizacijos strategijos tikslas – buvo ir tebėra – didinti privataus kapitalo dalį kaupiamuose fonduose, o ne spręsti gyventojų senėjimo problemą (Gillion, 2000).

Taigi, tarptautinės organizacijos propaguoja skirtingus socialinės politikos modelius ir nevienodas skurdo mažinimo priemones. Visos organizacijos oficialiai siekia skurdo mažinimo, tačiau skirtingomis priemonėmis. Pasaulio bankas siūlo skurdą mažinti mokant socialines pašalpas ir privatizuojant pagrindines socialinės politikos struktūras. JTO, TDO siūlo spręsti skurdo problemas kompleksiskai: kuriant universalias paslaugas, didinant pajamų perskirstymą, diegiant aktyvias darbo rinkos priemones ir pan.

Sunku paneigti tarptautinių organizacijų įtaką atskiros šalies socialinės politikos raidai šiuolaikiniame pasaulyje. Šiandieninis šalies elitas turi pasirinkti, į kurios tarptautinės organizacijos siūlomus sprendimus atsižvelgti. Nuo to priklausys tolimesnė socialinės politikos raida. Ar skurdą galima sumažinti vien tik mokant socialines pašalpas? Ar skurdą reikia spręsti kompleksiskai, universalioomis priemonėmis, didinant pajamų perskirstymą? Du neišvengiami klausimai, su kuriais susiduria mokslininkai, politikai, socialinės politikos administratoriai, reformuojantys socialinę politiką.

Kitas svarbus gerovės valstybės raidos iššūkis – europeizacija. Tai – ES institucijų poveikis šalies vidaus reikalams. Europeizacija dažnai suprantama kaip regioninė globalizacija (Featherstone, Radaelli, 2003; Schimmelfenning, Sedelmeier, 2005). Europeizacijos poveikis socialinei politikai suprantamas kaip ES institucijų veikla, kuri formuoja bendrą ES socialinę politiką ir tiesiogiai arba netiesiogiai veikia nacionalines socialinės politikos sritis. Jei globalizacija ir įvairios tarptautinės organizacijos daro tiesioginę įtaką šalies socialinės politikos raidai, tai europeizacijos poveikis yra subtilesnis ir ne toks akivaizdus. ES tiesiogiai reguliuoja tokias socialinės politikos sritis (Golinowska, Hengstenberg, Żukowski, 2008; Keune, 2008; Kvist, Saari, 2007):

- Laisvas darbuotojų judėjimas ES šalyse: teisė ieškoti darbo kitoje ES šalyje, dirbti, gyventi ir pasilikti joje;
- ES sprendžia problemas, kurias reglamentuoja imigrantų socialinį statusą ir saugumą;
- Reguliuoja darbo sąlygas (darbo sauga ir profesinė sveikata);
- ES įstatymai reglamentuoja lyčių lygybės (lygus apmokėjimas už tą patį darbą; nediskriminavimo darbe įstatymai) darbe užtikrinimą.

Visos kitos socialinės politikos sritys tenka atskirų šalių kompetencijai, nors jos ir bendradarbiauja socialinės politikos srityje dėl atviro koordinavimo metodo. Jį galima apibrėžti kaip ES šalių socialinės politikos lyginimo, tikrinimo, planavimo ir koregavimo sistemą, siekiančią atskleisti ir propaguoti geriausią socialinės politikos praktiką. Ypatingas dėmesys atviro koordinavimo metode skiriamas užimtumo, švietimo politikai, pensijų reformai ir pan. (daugiau apie atviro koordinavimo metodą skaitykite pirmos dalies antrame skyriuje). Todėl ES poveikis socialinei politikai pasireiškia labiau kognityvine europeizacija – idėjų, požiūrių į socialinę politiką ir socialinį teisingumą sklaida. Kognityvinė įtaka ateityje gali pasireikšti socialinės apsaugos reforma labiau universalia ir Europos socialiniam modeliui būdinga dvasia. Europos socialinis modelis – ES propaguojamas socialinės politikos tipas, kuris

tikrovėje neegzistuoja, tačiau jam priskiriamos savybės (klasių ir kartų solidarumu grįsta socialinio draudimo sistema, universalumas, lygios galimybės visiems, dosnios socialinės išmokos, aukšta paslaugų kokybė, išvystyta socialinė partnerystė ir socialinis dialogas) būdingos daugeliui ES šalių. Tai idealus modelis, kuris dažnai priešpriešinamas liberaliam, JAV egzistuojančiam modeliui (Golinowska, Hengstenberg, Żukowski, 2008; taip pat žr. šios knygos pirmos dalies antrą skyrių). Taigi, Europos socialinis modelis, kuris realiai neegzistuoja, – tai principų ir vertybių visuma, būdinga visam Europos regionui (Golinowska, Hengstenberg, Żukowski, 2008; Keune, 2008; Kvist, Saari, 2007; Leibfried, Pierson, 1995; Palier, Guillen, 2004):

- Subalansuotas ekonominis ir socialinis vystymasis;
- Orus gyvenimo lygis kiekvienam;
- Svarbus valstybės vaidmuo socialinės politikos formavime, teikime ir reguliavime;
- Universali sveikatos, šveitimo ir socialinės apsaugos sistema;
- Lygių galimybių principo įgyvendinimas;
- Žinių ekonomikos, pagrįstos mokslui imlių technologijų ir inovacijų kūrimu, skatinimas;
- Aktyvių darbo rinkos priemonių diegimas;
- Bendros vertybės: lygybė, solidarumas, universalumas;
- Socialinis dialogas ir dalyvavimas;
- Socialinė įtrauktis.

Dėl spartaus gyventojų senėjimo, didėjančių migracijos srautų iš besivystančių šalių ir iš Rytų Europos regiono į Vakarų Europą mokslininkai dabar kelia klausimą: ar įmanoma išsaugoti dosnią ir socialiniu solidarumu grįstą socialinės politikos sistemą besikeičiančioje ir besiplečiančioje Europoje? Naujųjų ES šalių narių (Bulgarijos, Estijos, Čekijos, Latvijos, Lenkijos, Lietuvos, Rumunijos, Slovakijos, Slovėnijos, Vengrijos) įsiliejimas ypač paaštrino šį klausimą. Rytų Europos bloko šalys į ES įstojo turėdamos ne tokią dosnią socialinę politiką kaip ES senbuvės ir susidūrė su daugybe socialinių problemų (skurdu, socialine atskirtimi, gilėjančia eko-

nomine ir socialine diferenciacija), kurios nėra tokios aštrios išsivysčiusiose šalyse. Ar dosni Europos socialinė politika išliks šiame globalėjančiame pasaulyje? Retorinis klausimas, šiandien keliantis susirūpinimą mokslininkams ir politikams (žr. Palier, Guillen, 2004). Vis dažniau kalbama apie „socialinio turizmo“⁷ bei „socialinio dempingo“⁸ grėsmes, labiausiai siejamas su migracija ne tik iš trečiojo pasaulio šalių, bet ir iš Rytų Europos valstybių (Kvist, 2004). Atrodo, jog svajonė sukurti socialinę Europą liko praeityje. Nacionalinė gerovės valstybė buvo sukurta dėl klasių kovos. Dabar, susilpnėjęs darbo jėgai, padidėjęs kapitalo mobilumui, nėra jokios socialinės jėgos, kuri kovotų dėl socialinių teisių. Kova už socialinę Europą jau prarasta (Streeck, 1995; Bornscheir, Zilener, 1999; percituota iš Pascall, Manning, 2002: 136) – teigia kai kurie pesimistiškai nusiteikę autoriai.

Dėl gyventojų senėjimo augant socialinių paslaugų ir išmokų vartotojų skaičiui, didėjant biudžeto deficitui, atrodo, jog senasis „saugios politikos tinklas“⁹ nebetinka efektyviai spręsti gerovės valstybės problemoms. ES jau nuo devintojo dešimtmečio pradžios kalbama (Steering Committee on Social Policy, 1998), jog gerovės valstybė labiau nei anksčiau privalo laikyti gerovės paslaugų varto-

⁷ Socialinis turizmas – kai žmonės migruoja siekdami gauti kuo daugiau naudos iš socialinių išmokų ir kuo mažiau prisidėti prie socialinio draudimo įmokų mokėjimo (Kvist, 2004: 306).

⁸ Socialinis dempingas – kai firmos, verslas palieka šalį dėl konkurencinės kovos, atsiradusios dėl žemesnių gamybos kaštų kitose šalyse. Norint to išvengti, reikia mažinti atlyginimus ir mokesčius, kad galima būtų išlikti konkurencingiems globalios rinkos sąlygomis (Kvist, 2004).

⁹ Gerovės valstybė, ypač 1980 metų ekonominio pakilimo laikotarpiu, daugelyje Europos valstybių buvo pajėgi užtikrinti gerovę daugeliui neaktyvių piliečių, nekeldama jiems didelių reikalavimų, t. y. kovoje su nedarbu buvo naudojamos tik pasyvi priemonės: piniginei pašalpa, verčiant individą ieškoti darbo, bedarbio pašalpos mokėjimo terminai buvo beveik neribojami (ypač Švedijoje ir kitose Skandinavijos šalyse). Esant klestinčiai ekonomikai ir darbo jėgos paklausai tokių priemonių visiškai pakako. Šiuo metu, esant mažai darbo jėgos paklausai, reikalingos aktyvios darbo rinkos priemonės (perkvalifikavimas, permokymas ir pan.) ir sugriežtinti reikalavimai bedarbio pašalpai gauti (Huber, Stephens, 1996a; Pierson, 1994; Steering Committee on social policy, 1998).

toją potencialiu mokesčių mokėtoju. Socialinės paslaugos ir išmokos turėtų būti traktuojamos kaip investicija, kuri padeda individui tapti savarankiškam ir galinčiam vėl įsijungti į darbo rinkos, o tuo pačiu ir į mokesčių mokėtojų gretas. Tad gerovės valstybė jau nebepajėgi teikti vien tik pasyvias paslaugas ir išmokas. Ji privalo imtis aktyvių priemonių, t. y. permokymo, perkvalifikavimo, didinti profesinį mobilumą, paskolų verslui ir pan. Aktyvios priemonės suteikia žmogui galimybę tapti mokesčių mokėtoju ateityje ir įnešti indėlį į šalies biudžetą, kuris savo ruožtu užtikrins socialines garantijas. Pagrindinis uždavinys socialinės gerovės srityje – „išsaugoti piliečių socialines teises, kontroliuojant kainą socialinėms išlaidoms“ (Steering Committee on Social Policy, 1998). Šiuo metu Vakarų Europoje kalbama apie modernią, postindustrinę, produktyvią gerovės valstybę, kuri turėtų lanksčiau reaguoti į vartotojų poreikius ir sudaryti sąlygas paslaugų vartotojams rinktis ir turėti didesnės įtakos socialinių išmokų ir paslaugų reguliavimui.

Nepaisant gerovės valstybės kritikos ir jai iškilusių iššūkių, tyrimai liudija, jog tiek Vakarų Europos elitas, tiek ir rinkėjai yra suinteresuoti išsaugoti universalią ir dosnią gerovės valstybės sistemą. Piliečių parama gerovės valstybės išlaikymui yra labai stabili, ypač Skandinavijos šalyse, kuriose ne tik gyventojai bet ir pagrindiniai politiniai veikėjai visada rėmė dosnią gerovės valstybės politiką (Eitrheim, Kuhnle, 2000). Taigi Giulianas Bonolis [Giuliano Bonoli] (1997) teigia, jog po ilgų debatų apie gerovės valstybės „krizę“, gerovės valstybė pasirodė daug patvaresnis reiškinys nei kai kurių manyta 1970 metais. Gerovės valstybė iki šiol atlieka svarbų vaidmenį derinant socialinius¹⁰ ir ekonominius valstybės tikslus. Tačiau šiuolaikinė gerovės valstybė tampa vis labiau diferencijuota, orientuota į skirtingus vartotojų poreikius, siekius ir tikslus. Akcentuojamas socialinės atskirties mažinimas, žinių visuomenės formavimas, mokymasis visą gyvenimą. Atsiranda ir visiškai naujos socialinės rizikos, pavyzdžiui, klimato kaita, kurios pasekmės bus ilgalaikės, globalios ir neaiškios. Gerai išvystytas socialinės politi-

¹⁰ Socialiniai gerovės valstybės tikslai yra skurdo ir nelygybės mažinimas, gyventojų sveikatos gerinimas, švietimas, taika visuomenėje ir pan.

kos sritis turinčios šalys pajėgs lengviau susidoroti su naujausiais pokyčiais. Tuo tarpu ekonomiškai silpnesnės ir turinčios mažiau išvystytas socialinės politikos sistemas – gali patirti didelių iššūkių kovojant su klimato kaitos padariniais (Gough et al, 2008).

1.5. Išvados

Šiame skyriuje aptartos gerovės valstybės samprata, pagrindinės jos raidą aiškinančios teorijos, gerovės valstybės modeliai ir XXI amžiaus jai metami iššūkiai. Skyriuje siekta:

1. Išgryninti gerovės valstybės sampratą;
2. Aptarti pagrindinius gerovės valstybės modelius ir atskleisti jų skirtumus;
3. Aptarti svarbiausias gerovės valstybės aiškinimo teorijas ir kritiškai jas įvertinti;
4. Pateikti teorinį gerovės valstybės tyrimo modelį;
5. Atskleisti pagrindinius gerovės valstybės iššūkius globalėjančios ir liberalėjančios visuomenės sąlygomis.

Skirtingai nuo prieš tai buvusių gerovės valstybės apibrėžimų, skyriuje pateikiamas išsamus ir konkretus gerovės valstybės apibrėžimas, kuris organiškai sieja socialinės politikos institutus, ekonomines-socialines charakteristikas, formuojančias gerovės valstybės kontekstą ir jos rezultatus. Gerovės valstybė suprantama kaip valstybės įsipareigojimas garantuoti kiekvienam orų pragyvenimą, kuris suteikiamas ne kaip labdara, o kaip socialinė teisė per socialinę ir sveikatos apsaugą, socialines paslaugas, darbo rinkos ir būsto politiką, švietimą. Gerovės valstybę sudaro valstybės institutų visuma: socialinė politika, kurioje svarbią vietą užima socialinės apsaugos sistema, susidedanti iš socialinės paramos ir socialinio draudimo, taip pat švietimo sistema ir piliečių saugumą garantuojančios institucijos (policija ir krašto apsaugos struktūros). Taip pat gerovės valstybės sąvoka neatsiejama nuo tokių socialinių-ekonominių charakteristikų kaip industrializacija, urbanizacija, feminizacija, santykinai aukštas gyvenimo lygis, kartų ir klasių solidarumas, so-

cialinis teisingumas. Gerovės valstybės veikla yra nukreipta į pajamų, lyčių nelygybės ir skurdo bei socialinės atskirties mažinimą. Be tiesioginių rezultatų (skurdo, pajamų ir lyčių nelygybės lygis, stratifikacijos pokyčiai visuomenėje), galima ir eilė kitų rezultatų, kurie atsiranda darant įtaką pirminiams rezultatams, pavyzdžiui, socialinio mobilumo pokyčiai, gyventojų išsilavinimo lygio kitimas, dirbančių moterų skaičius, nedarbo lygis, gyvenimo trukmės pokyčiai, gimstamumo ir kitų demografinių rodiklių pokyčiai.

Galime teigti, kad gerovės valstybės sąvoka, nors ir gana plati, susijusi su konkrečia valstybės veikla ir jos institucijomis, kurios garantuoja piliečių socialinę gerovę ir saugumą.

Skyriuje aptartos pagrindinės „senosios“ gerovės valstybės teorijos (klasių galios, industrializmo logijos, valstybės centristinė) ir „naujosios“, pastaraisiais dešimtmečiais gerovės valstybės raidą aiškinančios teorinės prielaidos (istorinis inertiškumas, interesų grupių raiška, gyventojų požiūriai, globalizacijos ir europeizacijos įtaka). Pagrindinė išvada – minėtos teorinės perspektyvos gali paaiškinti tam tikrus gerovės valstybės raidos aspektus, tačiau nėra vieną iš jų iki galo nepaaiškina jos atsiradimo priežasčių. Teorijos taip pat negali išsamiai paaiškinti, kodėl skiriasi šalių gerovės valstybių modeliai. Be to, minėtos teorijos ir teorinės prielaidos buvo sukurtos remiantis tik išsivysčiusių Vakarų šalių patirtimi. Todėl skyriuje pateikiamas naujas multidimensinis teorinis modelis, kuris leistų studijuoti ne tik Vakarų gerovės valstybės šalis, bet ir pokomunistines ar visas kitas sparčiai besikeičiančias visuomenes. Multidimensinis modelis paremtas idėja, jog gerovės valstybės raidą apibrėžia ne vienas, bet daugelis veiksnių: istorinis inertiškumas, šalies politinis fonas, ekonominis išsivystymas, globalizacijos ir Europeizacijos įtaka, pilietinės visuomenės svarba, elito nuostatos socialinės politikos atžvilgiu ir gyventojų požiūris. Norint paaiškinti gerovės valstybės raidą atskiroje šalyje, minėti veiksniai ne konkuruoja, o sudaro priežasčių kompleksą, kuris ir atskleidžia gerovės valstybės raidos priežastis ir pasekmes. Tad norint išsamiai ištirti gerovės valstybės atsiradimą, jos raidą, būtina atsižvelgti į minėtų veiksnių kompleksą ir jų sąsajas.

Gerovės valstybė XXI amžiuje patiria virtualią iššūkių, kuriuos galima suskirstyti į keturias kategorijas:

- *Demografiniai iššūkiai*: Europos gyventojų senėjimas, gimstamumo mažėjimas, išlaidų pensijoms, sveikatos apsaugai didėjimas;
- *Kultūriniai iššūkiai*: šeimos deinstitutionalizacija, individualizacija;
- *Ekonominiai iššūkiai*: mažėjantis nekvalifikuoto darbo poreikis, didėjantis nedarbas, ypač ilgalaikis;
- *Globalizacijos ir europeizacijos iššūkiai*: socialinis dempingas, migracija, socialinis turizmas, laisvas darbo jėgos judėjimas.

Libiausiai išvystytos gerovės valstybės sistemos (socialdemokratinės, institucinės, visapusiškos) su iškilusiais iššūkiu susidoroja kur kas sėkmingiau ir efektyviau nei liberalios gerovės valstybės šalys. Reikia pažymėti, jog socialinės politikos diskurse kaip reali grėsmė socialinės politikos stabilumui akcentuojama klimato kaita. Jos pasekmės gali būti neprognozuojamos ir grėsmingos.

Apibendrinant galime išskirti keturias pagrindines dilemas, kurias mokslininkai, socialinės politikos reformuotojai ir politikai privalo spręsti pasibaigus pirmajam XXI amžiaus dešimtmečiui:

- Universalumas ar pajamų testavimas? Ar skurdą galima sumažinti tik socialinėmis pašalpomis? Ar skurdo problemą reikia spręsti kompleksiskai, universaliomis priemonėmis, didinant pajamų perskirstymą?
- Skatinti privačią iniciatyvą ar didinti valstybės įsipareigojimus ir atsakomybę?
- *Produktyvi gerovės valstybė ar protekcionistinė* (globėjiška)?
- Europos socialinis modelis ar neoliberalus modelis?
- Globalizacija ar deglobalizacija (atsiribojimas nuo tarptautinių organizacijų įtakos)?

Nuo to, kaip socialinės politikos reformuotojai, politikai ir šalies elitas atsakys į šiuos klausimus, priklausys tolimesnė gerovės valstybės raida.

2. PALYGINAMOJI GEROVĖS MODELIŲ IR SOCIALINIO ADMINISTRAVIMO ANALIZĖ BEI NORMATYVINIO SOCIALINĖS POLITIKOS MODELIO PAIEŠKOS

Šiame skyriuje aptariamos gerovės valstybių modelių ir viešojo administravimo modelių santykio problemos, pateikiant tradicinio-hierarchinio, naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo modelių sampratas, jų ryšį su gerovės modeliais. Pateikiami skirtingų šalių socialinės politikos atvejai, kurie reprezentuoja arčiausiai „idealių gerovės modelių“ esančias valstybes. Skyriaus tikslas – patyrinti gerovės valstybių lyginimo galimybes ir kuo remiantis jas galima lyginti. Pabrėžiamas skirtumas tarp „idealių gerovės valstybės modelių“ ir tų, kurie sutinkami realiame gyvenime.

Šiame skyriuje taip pat pateikiamos gerovės valstybių modelių tipologizacijos problemos Europos ir Lietuvos kontekste, apibrėžiamas normatyvinis gerovės modelis, sudarytas iš vienuolikos dalių. Abejojama bendro Europos socialinio modelio įgyvendinimo idėja. Analizė rodo, jog Lietuvos socialinės politikos modelis iš lėto „dreifuoja“ liberalaus ir marginalinio modelio kryptimi, tačiau pastarųjų metų „Sodros“ reforma, dosnios išmokos motinystei (tėvystei) ir padidėjęs stacionarių paslaugų poreikis (sumažėjus nestacionarioms paslaugoms) liudija, jog tas judėjimas vyks ne taip greitai, kaip anksčiau prognozuota. Sistema išlaikys mišrius bruožus, kai kur šie bruožai „persidengs“.

2.1. Skirtingos socialinių problemų sprendimo paradigmos

Bet kuri visuomenė turi spręsti, kaip paskirstyti išteklius skirtingų kartų ir amžiaus žmonėms, paaiškindama, kaip tarpusavyje derins tris gerovės šaltinius: rinką, šeimą ir valstybę, kad galėtų skirti lėšų dviejų ekonomiškai priklausomų amžiaus grupių poreikiams tenkinti – jauniausiųjų švietimui ir vyriausiųjų pensijoms. Sprendžiant šį klausimą diskursai apie socialinius reikalus remiasi tik trimis paradigmomis: laisvojo subjekto, daugialypio solidarumo

ir piliečių lygybės. Šios paradigmos peržengia politinės šachmatų lentos ribas. Jos išdėsto gerovės šaltinius kitokia hierarchine tvarka ir vadovaujasi skirtinga Respublikos šūkio samprata (Andre Massono paskaita: kartų santykiai ir socialinės gerovės valstybės ateitis: laisvė, lygybė ar brolybė?, 2011.06.22). Laisvojo subjekto paradigma į pirmą vietą iškelia rinką, skelbia laisvę (asmens veiksmų laisvę, laisvę turėti turtą, juo keistis ir jį palikti kitiems) ir pirmiausia ragina patiems pasirūpinti savimi. Daugialypio solidarumo paradigmos centre yra šeima ir įvairių visuomenės grupių solidarumas. Ji pabrėžia brolystės, Leono Bourgeois'o vadinamos solidarumu, socialinių ir kartų ryšių svarbą. Piliečių lygybės paradigmos gynėjai tiki socialinės gerovės valstybe, valstybės lėšų persikirstymu, skelbia lygybę (visi privalo turėti vienodas galimybes ir atvirus kelius savo sumanymams įgyvendinti), svarbiausiu laiko piliečių ir visuomenės ryšį. Visas pasaulio valstybes, taip pat ir Europos, galima suklasifikuoti remiantis didesniu polinkiu į kurią nors vieną iš šių trijų paradigimų (Cousins, 2005: 86–87). Tačiau akivaizdžios ir įvairios valstybių modelių konfigūracijos ir variacijos – taip kaip yra, pvz. su Rytų Azija, Lotynų Amerika, Afrika, Pietų ar Rytų Europa, kurios netelpa arba telpa tik dalinai į tradicines socialinių problemų sprendimų paradigmas.

2.2. Gerovės valstybių modelių tipologijos ir lyginimo problemos

Pirmame skyriuje buvo išsamiai aptarti pagrindiniai gerovės valstybių modeliai. Šioje dalyje toliau tęsime tipologijų diskusiją, modelius trumpai aptardami kitais aspektais, kurie dar nebuvo paminėti. Išsivysčiusiame pasaulyje tarp skirtingų šalių modelių palyginamuju požiūriu svarbus socialinių išmokų ir socialinių paslaugų santykis. Ypač didelės senatvės pensijos sudaro didžiausią Pietų Europos šalių socialinės apsaugos išlaidų dalį. Socialinės paslaugos Portugalijoje, Ispanijoje, Italijoje, Graikijoje, Kipre ir Maltoje yra išplėtotos gerokai mažiau, nei Šiaurės Europos šalyse. Čia soci-

alinės išmokos yra didelės, bet jų lyginamasis svoris, lyginant su socialinėmis paslaugomis, yra gerokai mažesnis nei Pietų Europoje. Korporatyvinis-konservatyvus (bismarkinis) modelis, prie kurio labiausiai yra priartėjusios Prancūzija ir Vokietija, šiuo požiūriu yra vidurinėje pozicijoje tarp Šiaurės ir Pietų Europos valstybių. Nors Rytų Europoje socialinio draudimo išmokos nėra didelės, tačiau socialinės paramos ir socialinių paslaugų lyginamasis svoris, jas palyginus su socialinio draudimo išmokomis, irgi yra gerokai mažesnis nei Šiaurės Europos ar kontinentinės Europos šalyse. Svarbią vietą tokiose valstybėse kaip Graikija ir Italija (Pietų Italija), taip pat Rytų Europoje vaidina klientelistiniai santykiai, kai atskiros privilegijuotos gyventojų grupės įgyja specialias, papildomas teises į išmokas ar paslaugas. Klientelizmo apraiškų negalima pastebėti nei Šiaurės Europoje, nei liberaliuose anglosaksų kraštuose, nei kontinentinėje Vakarų Europoje. Šiuo požiūriu Rytų ir Pietų Europa yra panašesnės į kai kurias besivystančias Pietų Amerikos ar Azijos valstybes, kuriose atskiros privilegijuotos grupės („nusipelnę asmenys“ ar jėgos struktūrų darbuotojai) gauna specialias, papildomas išmokas ir paslaugas (Bernotas, Guogis, 2006: 161–163). Todėl Rytų Europos klientelizmą aiškinti vien tik komunistinio paveldo įtaka dabar, praėjus daugiau kaip 20 metų po Berlyno sienos griuvimo ir Baltijos šalių „dainuojančių revoliucijų“, yra ne visai korektiška. Nes, kaip matyti iš daugelio šalių pavyzdžių, tai yra labiau atsilikusių, besivystančių Pietų šalių bruožas. Netgi Italijoje, kurioje, remiantis agreguotais rodikliais, socialinė padėtis yra palankesnė, pietinėje šalies dalyje klientelizmo apraiškų yra nė kiek ne mažiau nei vis labiau atsiliekančioje Graikijoje. Socialinių sistemų fragmentacija tokiose šalyse kaip Graikija šias sistemas daro neefektyvias ir neveiksmingas, brangiai administruojamas ir socialinio teisingumo požiūriu neteisingas. Nors Pietų Europos šalys per pastaruosius du dešimtmečius, kol jose jautėsi ekonominis pagyvėjimas, labai stipriai išplėtojo savo socialines programas ir daug kur įveikė atsilikimą, kelių pastarųjų metų ekonominės padėties pablogėjimas ir ilgametės valstybių skolos sustabdė pradėtus darbus ir atbloškė šias šalis daugelį metų atgal (Mangen, 2001: 180).

Europos socialinis modelis buvo aptartas pirmame skyriuje, šiame tik paminėsime jo formalų pobūdį. Grįšime prie šio klausimo ir vėliau – skyrelyje apie pažangaus normatyvinio socialinės politikos modelio paieškas.

Per pastaruosius 20–30 metų kapitalistinė gerovės sistema patyrė daug metodologinių ir praktinių išmėginimų. Tradicinę Vakarų ir Rytų priešpriešą, kurią simbolizavo Berlyno siena, 1990 m. pakeitė globalizacijos ir neoliberalizmo banga, palietusi tiek Vakarų, tiek ir Rytų valstybes. „Aukštinis“ socialinės politikos amžius, vyravęs Vakarų šalyse iki devyniasdešimtųjų, kito į „sidabro amžių“, kuriame atsirado stipri viešojo sektoriaus kritika ir socialinės apsaugos kaip „ekonominės naštos“ vertinimas. Socialdemokratinės partijos, profsąjungos ir kitos kairiosios jėgos nepakankamai pasipriešino iš TVF, Pasaulio banko, PPO, transnacionalinių korporacijų, bankų ir kitų „liberalizmo bastionų“ ateinančiai ekonomizacijos bangai. Todėl buvo priverstos taikstyti su jau įvykusiais pokyčiais (Ritzer, 2007: 15), apėmusiais vadybą, politiką, kultūrą ir socialinę sritį. Taigi naujoji viešoji vadyba, kaip privataus verslo metodus viešajame administravime taikanti praktika, palietė socialinės apsaugos organizavimą ir teikimą pirmiausia savivaldybių lygmeniu. Kai kurios šalys, net ir turėdamos gerai veikiančias socialinio administravimo sistemas, keitė savo kursą į naująją viešąją vadybą. Ekonomizacija, rezultatų siekimas, kiekybinių rezultatų viršenybė prieš kokybinius, „klientų pasitenkinimas“ tapo socialinio administravimo „alfa ir omega“, siektinos socialinės politikos orientyru (Guogis, 2010). Tačiau 2008–2010 m. krizė, kuri kai kuriose šalyse tęsiasi ir dabar, skatina pasidomėti tokios politikos validumu ir perspektyva. Kokia tradicinių Vakarų gerovės modelių padėtis po šių sukrėtimų ir ką jie žada Rytų Europai ir Lietuvai? Ar šiais laikais dar įmanoma siekti bendresnio Europos socialinio modelio ir apskritai priešakyje turėti „pažangios socialinės politikos orientyrus“, t. y. normatyvinį socialinės politikos modelį? Į tokius šiame skyriuje keliamus tikslus autoriai pasistengs pateikti pagrįstus atsakymus.

Akivaizdu, kad Europoje egzistuojant keliems gerovės valstybių modeliams ir nesant sutarimo, kaip siekti bendresnio socialinio modelio, labai sunku prognozuoti Rytų Europos šalių, tarp jų ir Lietuvos, socialines orientacijas. Kurį modelį pasirinkti, kuriuo modeliu sekti? Pastaruosius 20 metų daugelis Rytų Europos šalių plėtojo korporatyvinių-bismarkinį modelį su didelėmis klientelizmo priemonėmis. Tik ar jis buvo efektyvus ilgalaikių ekonominių krizių atveju? Lietuva kaip ir kitos Rytų Europos šalys prie ekonominės pasaulio ir Europos erdvės prisijungė prieš 20 metų. Tuo metu baigėsi socialinės politikos „aukso amžius“ ir nuo universalios socialinės politikos priemonių buvo pasukta liberalios, „marginalinės“ politikos kryptimi. Ji, nors ir siekė socialinės apsaugos efektyvumo, kartu norėjo mažinti jos finansavimą, argumentuodama, jog socialinė apsauga yra „našta ekonomikai“. Universalios socialdemokratinės persikirstomojo pobūdžio priemonės nustojo populiarumo, priekaištaujant socialinei politikai dėl menko efektyvumo ir „pasyvumo“. Lenkija, Latvija, Estija, Lietuva ir daugelis kitų Rytų Europos šalių pasirinko lėto „dreifavimo“ iš korporatyvinio į liberalų marginalinį modelį būdą. Tą rodo privačių pensijų fondų reformos ir naujosios viešosios vadybos kaip privataus verslo priemonės taikymas savivaldybėse organizuojant ir teikiant socialines paslaugas. Naujoji viešoji vadyba yra organiškai susijusi su liberaliu marginaliniu gerovės modeliu. Tokia vadybinė ir socialinė samplaika buvo būdinga anglosaksų šalims, o Europoje – Jungtinei Karalystei ir Airijai. Šią naują liberalizmo ir libertarizmo madą kopijavo ir kitos šalys. Netgi Skandinavijos šalys, turėdamos visai efektyvų hierarchinį valdymo modelį, mėgino perimti naujosios viešosios vadybos vertybes, diegti jos priemones. Jau nekalbant apie Vokietiją ir Nyderlandus, kurios savo savivaldybių lygmeniu masiškai diegė naująją viešąją vadybą. Akivaizdus posūkis nuo labiau socialinio modelio į liberalesnę ekonomikos ir naujosios viešosios vadybos modelį pasireiškė ir ES nepriklausančioje Šveicarijoje, kurioje, regis, reformuoti ir taip gerai veikusios savosios sistemos nebuvo jokios būtinybės. Ypač dideles pasekmes dėl naujojo libe-

ralizmo kurso patyrė Rytų Europos šalys, kurios kitaip nei Vakarų Europos neturėjo išplėtos socialinės apsaugos ir socialiniu požiūriu joms paprasčiausiai nebuvo kur trauktis. Vakarų Europa buvo pasiekusi tokį socialinės apsaugos ir persikirstymo lygį, jog dalinis jos atsitraukimas vis dėlto išsaugojo gerovės valstybių karkasą ir nepalietė sistemų pagrindų. Dar ir dabar Šiaurės šalys laikomos universalaus persikirstomojo modelio valstybėmis, nors daugelyje iš jų prie valdžios vairo jau seniai stovi ne socialdemokratų partijos. Tokios Šiaurės šalių universalaus modelio išlikimo priežastys yra aukštas socialinio kapitalo, socialinio pasitikėjimo ir socialinio solidarumo lygis, kuris neleidžia suirti nei bendruomeninėms, nei „valstybinėms“ vertybėms. Visam pasauliui akivaizdu, kad Šiaurės šalyse gyvena labiausiai „organizuotos“ visuomenės, kurios tebesiekia suderinti ekonominio ir socialinio efektyvumo klausimus. Šiaurės Europos šalys tebe pirmuoja pasaulyje ne tik pagal tokius socialinius rodiklius kaip socialinė lygybė, socialinė raida ar socialinė reintegracija, bet ir ekonominius – šalių konkurencingumą, „žinių ekonomikos“ lygį, inovatyvumą ir pan. Pasaulyje nebuvo sukurta geresnio socialinio modelio už Šiaurės šalių, nors daugybė jo priešininkų teigia, jog ekonominis efektyvumas šiose šalyse yra aukojamas dėl socialinio efektyvumo. Labai svarbi Šiaurės šalių modelio pusė yra ypač akcentuojamas socialinis teisingumas; šioje srityje Rytų Europa ir Lietuva labai atsilieka. Socialiai teisingai Lietuvoje nebuvo įvykdyta beveik nė viena didesnė reforma. Pvz., privačių pensijų fondų sukūrimo atveju socialinio teisingumo požiūriu nukentėjo tiek „Sodros“ pensininkai (nes dalis jos lėšų buvo tiesiog „padovanota“ privatiems fondams), tiek ir privačių fondų klientai, kurių įmokų dalis į privačius pensijų fondus iš pradžių buvo sumažinta nuo 5,5 proc. iki 2 proc., o 2011 m. reforma ją dar labiau apribojo (iki 1,5 proc.). Privatizacija panaudojant čekius per pirmąjį nepriklausomybės dešimtmetį irgi prasilenkia su socialiniu teisingumu. Ypač neteisingas yra specialių papildomų socialinių išmokų egzistavimas Lietuvoje, kurių kiekvienais metais dėl klientelizmo ir protekcionizmo įtakos vis daugėja. Šios protekcionisti-

nės išmokos egzistuoja likusių gyventojų sąskaita, todėl vis labiau pažeidžiamos didžiosios gyventojų dalies socialinės teisės.

2.3. Pažangaus normatyvinio socialinės politikos modelio paieškos

Norėdami įvertinti, kokios socialinės politikos reikia Lietuvai, pirmiausia turėtume apibrėžti principus, kurie lemtų jos pažangą. Nesutarus dėl pažangos kriterijų kalbos apie tolesnės plėtros kryptis bus beprasmės. Autorių nuomone, egzistuoja vienuolika susijusių ir „persidengiančių“ principų, kurie apibūdina pažangų požiūrį į socialinę politiką.

1. **Bendruomenės gerovė.** Pažangi socialinė politika siekia sustiprinti gyvybingą bendruomenės funkcionavimą. Nors individuali gerovė yra svarbi, svarbiausias šios politikos tikslas – sudaryti sąlygas kuo natūralesnei integracijai į bendruomenę. Pripažįstama, jog individai turi kartu siekti laisvės ir bendruomenės paramos.

2. **Socialinė įterptis.** Harmoningai ir sveikai integracijai į bendruomenę būtina socialinė įterptis. Visi bendruomenės nariai turi turėti užtektinai resursų, kad galėtų dalyvauti normaliaame bendruomenės gyvenime. Ekonominiai resursai būtini normaliam gyvenimo lygiui palaikyti, o politiniai – priimant demokratinius sprendimus. Plėtoti arba stiprinti socialines programas reikia dėl to, kad visi piliečiai – ne tik tie, kuriems sekasi, turėtų užtektinai resursų ir galėtų dalyvauti normaliaame gyvenime (Russell, 2006: 158).

3. **Socialinis solidarumas.** Pažangios socialinės politikos etikos esmė – kiekvieno bendruomenės nario ryšys su „nesėkmingais“ bendruomenės nariais ir noras padėti tiems, kurių poreikiai nėra patenkinti. Pažangi socialinė politika institucionalizuoja etiką per mokesčiais remiamas socialines programas ir nepalieka to labdarą teikiančių organizacijų akcijoms.

4. **Anomijos prevencija.** Greiti šiuolaikiniai ekonominiai ir socialiniai pokyčiai daugeliui gyventojų destabilizuoja gyvenimo sąlygas, įskaitant staigų nedarbo ir skurdo padidėjimą. Jie disorien-

tuoja ir sustabdo nusistovėjusią gyvenimo rutiną į pažangą, pažeidžia socialinį stabilumą.

Pažangi socialinė politika, rūpestingai planuodama, siekdama sumažinti kenksmingas anomijos pasekmes, nukreipia į ekonominius ir technologinius pasikeitimus. Į socialinį planavimą reikia įtraukti tokių socialinių programų sukūrimą, kurios padėtų labiausiai drastiškų pasikeitimų paveiktiems gyventojams, t. y. normalizuotų jų gyvenimo sąlygas.

5. Socialinės nelygybės ir skurdo mažinimas. Socialinė lygybė ir skurdo mažinimas yra susiję tikslai, nes jie skatina socialiai stabilią ir integruotą bendruomenę. Socialinė lygybė nėra tik galimybių, bet ir gyvybiškai būtinų gyvenimo sąlygų lygybė – sveikatos apsauga, apsirūpinimas maistu ir švietimas.

Kadangi neturtingųjų statusas dėl ekonominių resursų stokos trukdo asmenims normaliai dalyvauti bendruomenės veikloje, skurdo mažinimas turi būti pirmutinis „socialiai įtraukiančios“ politikos tikslas. Šiame kontekste geriau naudoti ne absoliučius, o santykinius skurdo, skurdo ribų ir skurdo mažinimo matavimo rodiklius (Russell, 2006: 159).

6. Dekomodifikacija. Gyvybiškai svarbių prekių ir paslaugų – sveikatos apsaugos, aprūpinimo maistu, švietimo paslaugų ir paramos būsto išlaikymui – paskirstymas pagal poreikį (o ne kaip prekes) dėl nelygios perkamosios galios yra žmonijos vystymosi pažangos rodiklis. Juo visuomenės sąmoningiau dekomodifikuoja svarbiausių prekių ir paslaugų paskirstymą, tuo jos gali labiau pagerinti individualią ir visuomeninę gerovę (Esping-Andersen, 1990: chapters 2, 3, 4). Dekomodifikacijai reikia adekvataus produktyvumo ekonominės bazės. Juo didesnis produktyvumas, tuo didesnę ekonominę vertę galima paskirstyti tiems gyventojams, kurie ekonomiškai negali būti produktyvūs, t. y. išlaikyti vidutinį vartojimą. Pavyzdžiui, vaikams, neįgaliesiems ir pagyvenusiesiems. Būtinai ir sąmoningumo pokyčiai, socialinio solidarumo etikos stiprinimas, kad ekonomiškai produktyvūs ir sėkmingi asmenys nesiektų „privilegiuoto vartojimo“ kaip atlygio ar teisių įtvirtinimo.

Būtinai ir prekių vartojimo pokyčiai nuo išlaidaus vartotojiškumo iki labiausiai reikalingų prekių gamybos ir teikiamų paslaugų.

7. **Progresyvus apmokestinimas.** Progresyvus apmokestinimas yra pajamų perskirstymas siekiant lygybės. Per mokesčius ir remiamas socialines programas valstybė gali perskirstyti pajamas nuo privilegijuotųjų mažiau privilegijuotoms klasėms. Progresyvus apmokestinimas pagerina ne tik mažiau privilegijuotųjų padėtį, bet ir privilegijuotųjų, nes padidina mažiausių pajamų grupių paklausą, kuri pagerina prekių cirkuliaciją. Privilegijuotiesiems jis taip pat naudingas dėl socialinės sanglaudos ir socialinės taikos.

8. **„Aktyvi“, o ne „pasyvi“ socialinė politika.** Turi būti siekiama „aktyvios“, o ne „pasyvios“ socialinės politikos, nes „pasyvioji“ politika stigmatizuoja socialinių išmokų gavėjus, dezintegruodama ir atitraukdama juos nuo aktyvios darbo paieškos. Socialinės reintegracijos laipsnis turi būti lemiamas įvertinant socialinio administravimo ir viešųjų institucijų efektyvumą bei veiksmingumą, jam turi būti suteiktas centrinės ir vietinės valdžios prioritetas ir kontrolė. Tam parankios tiek efektyvios naujosios viešosios vadybos priemonės, kurios yra nukreiptos į rezultatą, tiek ir naujojo viešojo valdymo priemonės, kurios pasitarnauja demokratijai, pliuralizmui, atvirumui ir skaidrumui (Guogis, Bitinas, 2009: 102–106).

9. **Socialinis įgalinimas.** Socialinį įgalinimą sudaro asmens arba kolektyvo galimybės priimti (galutinius) sprendimus ir patiems veikti savo gyvenimą. Socialinis įgalinimas turi apimti tiek asmeninę, tiek ir visuomeninę sritis, pvz., kai neįgalus asmuo apsitarnauja pats (kartais padedamas socialinio darbuotojo), dirba arba dalyvauja visuomeninėje veikloje. Arba buvę narkomanai, atsikratę priklausomybės nuo narkotikų, gyvena tvarkingai, dirba arba mokosi.

10. **Laimės indekso skaičiavimas.** Butano, Prancūzijos, Didžiosios Britanijos ir kitų šalių bandymai sukurti „bendro nacionalinio laimės“ indekso metodologiją ir metodiką šiuolaikiniame pasaulyje verti didžiausio politikų ir administratorių dėmesio. Vien tik ekonominės raidos rodikliai, tokie kaip BVP ar infliacijos, neat-

spindi piliečių pasitenkinimo gyvenimu ir laimės pojūčio. „Bendras nacionalinės laimės“ indeksas apima gyvenimo standartus, sveikatą, švietimą, ekologinės sistemos įvairumą, kultūrinį gyvybiškumą bei įvairovę, gerą valdymą, bendruomenės jausmą ir psichologinę savijautą. Prasidėjusį globalų viešosios politikos persiorientavimą į naują gerovės sampratą, kurioje reikšmingą vietą vaidintų laimės siekimas ir laimingų žmonių kiekis visuomenėje, paspartino 2007 m. tarptautinė iniciatyva „Beyond GDP“, plačioje ekspertų diskusijoje iškėlusį klausimą, kokie turėtų būti pažangos rodikliai ir kaip juos įtraukti į politinių sprendimų priėmimo procesą.

11. **Demokratinė valstybė kaip institucija.** Viešojo valstybės valdžia yra logiška institucija, stiprinanti bendruomenės ryšius. Ją sudaro tokios institucijos, kurios apskritai priklauso žmonėms arba bendruomenei. Daliniai interesai motyvuoja visas kitas institucijas, tarp jų privataus verslo, privačios labdaros ir nevyriausybinės organizacijos. Tik valstybė turi potencialą, kurio motyvu gali būti visos visuomenės interesai. Tai yra teisinga net ir propaguojant laisvąją rinką, kai menkinamas valstybinių institucijų, kurios tinkamomis socialinėmis programomis sprendžia socialines problemas, vaidmuo. Iš tiesų valstybė dažnai remia dalinius interesus ir neatstovauja visiems žmonėms. Kad išplėtotų savo potencialą, valstybė turi būti iš esmės demokratizuota, atstovauti visos visuomenės interesui (Russell, 2006: 160).

Išvardyti „teigiamos“ socialinės politikos principai tarsi lemia normatyvinį modelį, kurio reikėtų siekti, jei norime efektyvios socialinės politikos. Europoje būtina turėti siektiną bendresnį gerovės modelį, kuris būtų paremtas aiškiomis socialinėmis ir kultūrinėmis vertybėmis. Taip elgtis įpareigoja ir daugelis ES dokumentų, strategijų. Tačiau tikrovė tokia, jog kyla grėsmė labai reliatyviai vertinti atskirų šalių, regionų būklę ir pasiduoti „nuogam“ ideologiniam ir vertybiniam traktavimui. Tokia grėsmė itin akivaizdi vertinant Europos ir ES socialinę politiką. Jau kelis dešimtmečius Europoje kalbama apie Europos socialinį modelį, priiminėjami įvairūs socialinę politiką vienodinantys dokumentai, pvz., 2000 m. Lisabonos

strategija. Tačiau rezultatų beveik nėra, nes socialinė politika ES faktiškai atiduota nacionalinei jurisdikcijai ir kompetencijai, o aki-vaizdūs atskirų šalių modelių skirtumai neleidžia tų modelių suvienodinti. Viena, ko Europa pasiekė vienodindama savo gerovės modelius, yra susitarimas vykdyti „atviro koordinavimo metodą“, kuris faktiškai reiškia mokymąsi iš atskirų šalių geresnės praktikos socialinės politikos srityje. Šis metodas tėra kūrybiškai pritaikytas „sugretinimo“ (angl. *benchmarking*) metodas, kai siekiama kopijuoti arba kūrybiškai perimti geriausią socialinę praktiką. Savaimė suprantama, jog tam tikri socialinės politikos momentai, pvz., socialinio darbo technika ar savivaldybių socialinių paslaugų administravimas, gali būti lengviau perimami iš kitų, nei vykdant didelius struktūrinius pertvarkymus, kurie nulemia vienokį ar kitokį gerovės modelio tipą šalyje. Nors Europa išsiskiria labiau išplėta socialine politika ir socialine apsauga, kalbėti apie „bendrą Europos socialinį modelį“ galima tik ideologiniu-vertybiniu pagrindu. Mat Europoje iš tikrųjų egzistuoja keli gerovės modeliai: anglosaksų liberalus-marginalinis (Jungtinėje Karalystėje ir Airijoje), žemyninės Europos korporatyvinis- konservatyvus (Prancūzijoje, Vokietijoje, Beneliukso šalyse, Austrijoje), Šiaurės Europos universalus socialdemokratinis (Skandinavijoje ir Suomijoje), Pietų Europos korporatyvinis-klientelistinis (Viduržemio jūros šalyse) ir Rytų Europos pokomunistinis korporatyvinis-klientelistinis (buvusiose sovietinio bloko šalyse, išskyrus Baltarusiją). Europos socialinis modelis nėra unitarinė koncepcija, tai – vertybių, požiūrių ir aspiracijų samplaika, turinti savitų bruožų kiekvienoje Europos valstybėje. Antonis Gidensas išskiria šias Europos socialinio modelio savybes:

- 1) išplėta ir intervencinė valstybė, kuriai galima pritaikyti mokesčių dalies rodiklius nuo BVP;
- 2) laisvas ir privalomas švietimas, kuris užtikrina vidurinės mokyklos baigimą;
- 3) stipri gerovės sistema, kuri užtikrina efektyvią socialinę apsaugą ne tik visiems piliečiams, bet pirmiausia tiems, kuriems jos labiausiai reikia;

4) ekonominės ir kitų nelygybės formų apribojimas (Giddens, 2006: 15).

Kitais žodžiais tariant, gerovės politika turi būti plėtojama taip, kad:

- 1) valstybės sumažintų socialinę riziką ir kovotų su jos pasekmėmis;
- 2) valstybės „investuoja į žmones“, žmogiškąjį ir socialinį kapitalą, palaikydamos jo plėtrą ir švietimo nuo gimimo galimybes (Sipilä, Anttonen, Kröger, 2009: 184);
- 3) valstybės stiprina socialinį solidarumą, užkirsdamos kelią marginalizacijai ir diskriminacijai.

Esminį vaidmenį palaikant tokią sistemą turi vaidinti socialiniai partneriai, profsąjungos ir kitos organizacijos, kurios rūpinasi darbininkų teisėmis. Kiekvienas paminėtas bruožas turi būti suderintas su bendra ekonomine gerove ir darbo vietų kūrimu. Europos socialinis modelis yra apibendrinantis vertybių „tinklas“: plačiai dalijamasi rizika visuomenėje, mažinama nelygybė, kuriama labiausiai pažeidžiamųjų apsauga ir skatinamas solidarumas, konsultuojamasi, o ne skatinama konfrontacija pramonėje, taip pat sukuriamas plačių socialinės ir ekonominės pilietybės teisių „tinklas“.

2.4. Sunkumai organizuojant gerovės modelį

Europos socialinis modelis nėra tik europinis, tik socialinis ir griežtas. Jeigu jis reiškia efektyvių gerovės institucijų egzistavimą ir nelygybės ribojimą, tai kai kurios pramoninės šalys yra labiau europietiškos už Europos. Pavyzdžiui, Australija ir Kanada lenkia Portugaliją ir Graikiją, jau neminint daugelio šalių, kurios buvo priimtos į ES per paskutinį plėtros etapą. Europos socialinis modelis nėra griežtai socialinis, nes jis priklauso nuo ekonominės gerovės ir persikirstymo. Tai nėra bendras modelis – egzistuoja didžiuliai Europos šalių socialinės gerovės sistemų skirtumai pagal nelygybės laipsnį ir pan.

ES modelis egzistuoja labiau kaip ekonominis modelis. Tiesa, 2011 m. šis ekonominis modelis susvyravo Pietų Europos eurozonos šalyse: Graikijos ir Ispanijos viešieji finansai tapo nebesuvaldomi, dėl valstybės skolos kritiška ir Portugalijos bei Italijos padėtis. Kurį laiką šioms šalims gali padėti išorinis skolinimas, tačiau neilgai. Būtinai šių šalių ekonominiai ir socialiniai pertvarkymai, biudžetų karpymas, mokesčių kėlimas, viešojo sektoriaus efektyvinimas. Esping-Anderseno manymu, sunkiausia Europoje spręsti paslaugų ekonomikos trilemą (Giddens, 2006: 20), nes šiuolaikinėje paslaugų ekonomikoje neįmanoma vienu metu turėti subalansuotą biudžetą, neaukštą pajamų nelygybės ir mažą nedarbo lygį. Vienu metu vyriausybės gali sėkmingai įgyvendinti du, tačiau ne visus tris tikslus iš karto. Antai Šiaurės šalyse gerovės valstybė atlieka „darbdavio funkciją“, sukurdamą daugybę darbo vietų viešajame sektoriuje. Dideli mokesčiai kuria įtampą skolinimosi galimybėms. Anglosaksų šalys, pvz., Jungtinė Karalystė sukūrė daugybę darbo vietų privačiame sektoriuje, tačiau pasižymi dideliais skurdo mastais. Žemyninėje Europoje, pvz., Vokietijoje ir Prancūzijoje, atvirkščiai – linkstama mažinti nelygybę ir riboti biudžetus, tačiau čia mažas darbo vietų augimas. Lietuvoje 2011 m. kylant BVP ir mažėjant nedarbo lygiui skurdas nemažėjo, o nelygybė netgi didėjo. Tačiau ar ši trilema yra teisinga visais atvejais? Pastarųjų metų Skandinavijos istorija rodo, kad galima sutvarkyti viešuosius finansus, turėti mažą nelygybės lygį ir mažą nedarbą. Pagal šią trilemą skiriasi tiek Skandinavijos šalių, tiek Prancūzijos ir Vokietijos, tiek ir Baltijos šalių situacija. Jungtinė Karalystė yra laikoma „likutinio marginalinio“ modelio valstybe, bet jos apmokestinimo lygis yra beveik toks pat kaip Vokietijos, kuri laikoma korporatyvinio-konservatyvaus modelio valstybe. Dar daugiau – Jungtinė Karalystė turi labiausiai socializuotą ir „suvalstybintą“ sveikatos apsaugos sistemą Europoje. Estija, turėdama iš esmės liberaliausią socialinę-ekonominę santvarką Baltijos regione, geriau sprendžia socialinės apsaugos uždavinius. Čia pensijos didesnės, socialinių paslaugų teikimas geresnis negu Latvijoje ir

Lietuvoje. Lietuvoje 2011 m. padaugėjo stacionarių paslaugų suteikimo vietų ir mažėjo nestacionarių paslaugų reikšmė (Lietuvoje padaugėjo senelių globos namų, 2011). Tai rodo vis dar išliekančią įvairių socialinių modelių samplaiką. Valstybinės sistemos išsaugojimo kryptimi, priešinga ankstesnei praktikai, modeliuojama ir naujoji „Sodros“ reforma. Lietuvos gerovės modelis formuojasi prieštaringoje aplinkoje, o paskutiniai „Sodros“ reformos žingsniai ir dosnių motinystės (tėvystės) išmokų patvirtinimas liudija, jog Lietuva ne taip greitai juda liberalaus marginalinio modelio sukūrimo kryptimi. Galima teigti, kad kurį laiką išliks mišri, „persidengianti“ sistema, nors globalizacijos ir liberalizacijos tendencijos išlieka stiprios. Taigi pirmiausia reikėtų kalbėti apie hibridinius, „persidengiančius“ modelius.

ES galima matyti akivaizdžias įtampas tarp bendrosios rinkos ir Europos socialinio modelio siekinių. Bendroji rinka buvo plėtojama gerokai anksčiau, iki 2000 m. Lisabonos strategijos. Nepaisant paskutinės Pietų Europos krizės, su bendrosios rinkos siekiniais sutinka daugelis apžvalgininkų. Akivaizdu, kad bendroji rinka: a) turi suteikti dinamiškumą, b) padidinti „žinių ekonomikos“ investicijas, c) pagerinti ES makroekonominę politiką, d) reformuoti politiką konvergencijos ir restruktūrizacijos kryptimi, e) pasiekti efektyvesnę reguliavimą, f) reformuoti ES biudžetą, sumažinant žemės ūkio išlaidas ir perkelti lėšas į kitas sritis (Giddens, 2006: 21). Akivaizdu, kad bendroji rinka per savo egzistavimo laikotarpį pagerino Europos ekonominę padėtį. Apskaičiuota, kad ES BVP 2002 m. buvo 1,8 proc. didesnis tik todėl, kad Europa ėmėsi tam tikrų priemonių. Kur kas sunkiau pasirodė įgyvendinama Lisabonos strategija, kuria siekta paversti Europą konkurencinga, žiniomis paremta ekonomika. 2010 m. paaiškėjo, jog šios strategijos įgyvendinta labai nedaug. Ypač akivaizdu, kad Europoje liko neįgyvendinti socialiniai tikslai. Tikslas turėti 70 proc. dirbančiųjų šalyse liko nepasiektas – esama šalių, kuriose tėra 50–60 proc. dirbančiųjų. Paslaugų direktyvos įgyvendinimas taip pat rodo ekonominės Europos triumfą prieš socialinę. Kas gi atsitiko europie-

tiškoms lygybės ir solidarumo vertybėms? Kaip pastarųjų dviejų dešimtmečių politiką vertinti socialinio teisingumo požiūriu? Ir ką daryti su Pietų Europa, kuri gali pakirsti bet kokias atsigavimo, konkurencingumo ir efektyvumo sąlygas Europoje, o kartu pabloginti jau ir taip nelabai gerėjančią socialinę padėtį?

2.5. Gerovės modelių ir viešojo administravimo modelių santykio problemos

Svarbus elementas administruojant atskiras socialinės apsaugos programas yra palyginamoji socialinio administravimo modelių analizė. Skiriami trys pagrindiniai socialinio administravimo modeliai (tipai) – tradicinis hierarchinis, naujosios viešosios vadybos (angl. *new public management*) ir naujojo viešojo valdymo (angl. *new governance*) modeliai. Tradicinis hierarchinis modelis perteikia veberinio biurokratijos modelio esmę, kuri pasižymi aiškiu personalo pavaldumu iš viršaus į apačią, griežtu reglamentavimu ir pareigų pasidalinimo taisyklėmis. Modelis veikia „piramidės“ principu. Teisiniu požiūriu tradicinis hierarchinis modelis turi daugiau sąsajų su administracine, o ne „bendraja teise“. Tradicinis hierarchinis modelis labiau būdingas Šiaurės Europos ir ypač kontinentinės Europos šalims. Esama kraštų, pvz., Prancūzija ar prancūziški Šveicarijos kantonai, kurie savo administravimo istorijoje visada rėmėsi tradiciniu hierarchiniu modeliu ir nemėgino įgyvendinti naujosios viešosios vadybos. Tačiau anglosaksų valstybės nuo XX amžiaus devintojo dešimtmečio visa apimtimi tradicinį hierarchinį modelį keisdavo į naująją viešąją vadybą, kuri reiškė privataus verslo metodų taikymą viešajame (socialiniame) administravime. Tai taip pat reiškė ekonomizacijos principus ir efektyvumo siekį remiantis daugiausia kiekybiniais rezultatais. Kai kurios Šiaurės Europos šalys, Nyderlandai ir Vokietija mėgino sekti to laikotarpio naujosios viešosios vadybos mada, ypač – savivaldybių lygmeniu. Tačiau per 30 naujosios viešosios vadybos metų išaiškėjo ne tik jos pranašumai, bet ir trūkumai, kurie pastarųjų metų viešojo administravimo

mokslą ir specialistus praktikus pastūmėjo naujojo viešojo valdymo pagrindimo ir įgyvendinimo kryptimi. Išlieka atviras klausimas – ar naujasis viešasis valdymas yra papildinys, ar opozicija naujamai viešajai vadybai? Tačiau akivaizdu ir tai, jog naujasis viešasis valdymas sudeda truputį kitus viešojo (socialinio) administravimo akcentus: pabrėžia ne „kliento“, o „piliečio“ poreikių patenkinimą, labiau atsižvelgia į kokybinius socialinių paslaugų teikimo aspektus, pasižymi atvirumu, skaidrumu, policentrine demokratija, korupcijos nebuvimu ir aktyvia nevyriausybinų organizacijų veikla (Guogis, 2010: 142). Jeigu naujoji viešoji vadyba logiškai išplaukė iš liberalaus-marginalinio modelio vertybių ir jie vienas kitą lėmė, tai naujasis viešasis valdymas gali pasižymėti mažesniais prieštaravimais, kai taikomas korporatyviniame-konservatyviame ir instituciniame-socialdemokratiname modelyje. Pavyzdžiui, tokiose šalyse, kaip Prancūzija, Vokietija, Švedija, kurios yra labiausiai priartėjusios prie šių idealių modelių. Skandinavijos šalims naujojo viešojo valdymo taikymas tik iš dalies yra naujovė – jos ir anksčiau pasižymėjo atskirų jo elementų taikymu. Tačiau naujamai viešajai vadybai, kitaip nei naujosios viešosios vadybos, dar reikia įveikti daug kliūčių – pirmiausia atotrūkį tarp teorijos ir praktikos. Jeigu naujoji viešoji vadyba pasižymėjo ne tik konkrečiais taikymo principais kaip ekonomizacija, orientacija į klientus, efektyvumo siekimas ir konkrečiais taikymo metodais kaip „sugretinimas“ (benchmarking), prioritetas planavimas, globalus biudžetas (angl. global budgeting), klientų pasitenkinimo, kokybės vadybos, „vieno langelio“ ir kitais konkrečiais metodais, tai naujasis viešasis valdymas dar dažnai suvokiamas labai abstrakčiai – be konkretaus įgyvendinimo metodų turinio. Viena yra aišku, jog 2008–2010 m. ekonominė krizė atskleidė naujojo viešojo valdymo modelio kaip reikšmingos paradigmos svarbą šiuolaikiniam pasauliui ir iškėlė būtinybę skubiau jį įgyvendinti. Be to, naujasis viešasis valdymas iš esmės labiau atitinka socialinės apsaugos dvasią ir turinį ir atsižvelgia ne tik į laimėtojų proveržius globalizacijos sąlygomis, bet ir į jos antipodą – globalizaciją, kuri savotiškai „įkalina“ dalį gyventojų dėl jų išsilavinimo stokos, benamystės, skurdo, ligų ir kitų socialinės rizikos ir

socialinės atskirties atvejų¹¹. Labai svarbus naujojo viešojo valdymo elementas yra „socialinio įgalinimo“ (angl. empowerment) komponentas, kuris sustiprina „aktyvios socialinės politikos“ reikšmę (Guogis, Bitinas, 2009: 102–106). Jau naujoji viešoji vadyba akcentavo „pasyvios socialinės politikos“ pragaištingumą: dažnai Vakarų šalyse buvo pasitenkinama didelėmis socialinėmis išmokomis, tačiau jos problemų nespėdė – tik dar labiau stigmatizavo atskiras gyventojų grupes. Todėl jau naujoji viešoji vadyba iškelė „įgalinimo“ uždavinį kaip „aktyvią socialinę politiką“, kuri išmokomis turi remtis tik ribotą laiką ir siekti socialinės atskirties grupių įterpties ir reintegracijos. Tačiau tik naujasis viešasis valdymas logiškai užbaigia socialinės reintegracijos uždavinių sprendimą, nes tai jo pagrindinis uždavinys. Neabejotinomis lyderėmis sprendžiant socialinės reintegracijos uždavinius yra Šiaurės Europos šalys (Sipilä, Anttonen, Kröger, 2009: 182) ir Nyderlandai, kurioms labiau nusileidžia Prancūzija, Vokietija ir kitos kontinentinės Europos šalys. Socialinės įterpties ir reintegracijos požiūriu blogiausia padėtis yra anglosaksų šalyse – JAV, Jungtinėje Karalystėje ir Airijoje. Sunkiai socialinės įterpties užduotys sprendžiamos ir Rytų Europos valstybėse, pirmiausia Baltijos šalyse, Rumunijoje, Bulgarijoje, Serbijoje ir Albanijoje. Kyla natūralus klausimas – ar šalis, kurios blogai sprendžia socialinės įterpties ir socialinės sanglaudos uždavinius, apskritai galima laikyti gerovės valstybėmis ar jas bent bandančiomis sukurti? Trumpas atsakymas būtų toks: jei šalis turi bent kiek išplėtotą gerovės paslaugų ir socialinės apsaugos sistemą, ją galima priskirti prie „minimalios gerovės valstybės“. Tačiau akivaizdu, jog tokios valstybės įvardinimas „gerovės valstybe“ visada kels daug abejonių, nes nei pagal gerovės paslaugų kokybę, nei jų kiekybę tokia valstybė niekada negalės būti prilyginta išvystytoms gerovės valstybėms. Todėl kitame knygos skyriuje svarbu paaiškinti bendrąsias gerovės valstybių lyginimo sampratas.

¹¹ Globalizaciją kaip „pralaimėjusiųjų“ reiškinį galima apibrėžti kaip antipodą globalizacijai – „nugalėjusiųjų“ reiškiniui. Globalizacija atriboja dalį gyventojų (besivystančiose šalyse – daugumą gyventojų) pagal saviraiškos, išteklių, sveikatos, amžiaus ir vietos pasirinkimo galimybes, formuoja socialinę atskirtį ir įkalina gyventojus „socialiniuose getuose“ arba „skurdo kišenėse“.

2.6. Gerovės valstybių samprata ir jų palyginimo galimybės

Pirmame skyriuje išsamiai aptarėme gerovės valstybės sampratą. Šiame skyrelyje norime pažymėti, jog „gerovės valstybės“ samprata skirtingose šalyse turi šiek tiek kitokias prasmes:

1. Kaip idealus modelis. „Gerovės valstybė“ vertinama kaip idealus socialinės apsaugos modelis, kai valstybė prisiima atsakomybę už visapusišką ir universalų gerovės paslaugų suteikimą savo piliečiams (pvz. Švedija).
2. Kaip valstybės suteikiamos gerovės paslaugos. Tokia samprata vadovaujama JAV.
3. Kaip socialinė apsauga. Daugelyje „gerovės valstybių“, ypač Vakarų Europoje ir Skandinavijoje, socialine apsauga rūpinasi ne tik valstybė, bet ir nepriklausomos, savanoriškos ir autonomiškos viešųjų paslaugų teikėjos.

Lyginant gerovės valstybių sistemas galima išskirti penkis skirtingus požiūrius:

1. Pagal politikos palyginimą, kai lyginamos sampratos, kuriomis vadovaujantis imamasi veiksmų. Peteris Flora ir Arnoldas Heidenheimeris istoriškai palyginę Europos ir JAV gerovės sistemų vystymąsi priėjo išvadą, jog gerovės sistemos skirtingose šalyse dažnai vystosi panašiomis kryptimis (Flora, Heidenheimer, 1982).
2. Pagal „įeigos“ (indėlio) palyginimą. „Įeiga“ sudaro išteklių, kurie patenka į gerovės sistemą. H. L. Wilensky'is savo darbe apie gerovės išlaidas (Wilensky, 1975) atskleidžia, jog pagrindiniai gerovės sistemas nulemiantys veiksniai yra tų sistemų amžius ir gyventojų struktūra.
3. Pagal „išeigos“ palyginimą. Skirtingos šalys, kuriose teikiamos gerovės paslaugos, veikia pagal nevienodus taisykles ir struktūras. Esping-Andersenai tai aiškina organizacijų pobūdžiu ir specifinių paslaugų teikimu. Tokiu atveju šalys užima skirtingas pozicijas.
4. Pagal operacijų palyginimą. Tai daroma nuodugniai vertinant išmokų ir paslaugų operacijas – ką jos atlieka, kaip už jas apmokama ir kas jas organizuoja.

5. Pagal gautų rezultatų palyginimą. Taip įvertinama ne tai, kas ketinta pasiekti ar kokio pobūdžio buvo procesas, bet ar žmonės „turėjo iš to naudos“. „Luxembourg Income Study“ yra būtent tokio pobūdžio darbas, kai pagal rezultatų pasiekimą yra įvertinamos ir palyginamos skirtingų šalių socialinės apsaugos sistemos (Luxembourg Income Study Working Paper Series, 1993–2010).

Kitame skyrelyje apžvelgsime pagrindines gerovės valstybių modelius reprezentuojančias šalis, nors grynuoju pavidalu nė vienas gerovės modelis neegzistuoja jokiame šalyje. Tai yra šalys, kurios labiausiai „priartėjusios“ prie „idealių gerovės valstybių tipų“. Beveik visos jos yra Vakarų Europoje ir Šiaurės Amerikoje, nors šiuo metu pradėta kalbėti ir apie idealų „Rytų Europos gerovės valstybės tipą“, kuris formuojasi daugelyje buvusio sovietinio bloko šalių ir buvusioje Jugoslavijoje, taip pat apie „idealų Rytų Azijos gerovės tipą“, besiformuojantį vadinamuosiuose „ekonominiuose tigruose“ – Kinijoje, Taivane, Singapūre, Pietų Korėjoje. Atskiro aptarimo reikalautų Japonijos gerovės modelis, kuris sudaro tarpinį Vakarų ir Rytų šalių gerovės tipą. Taigi skiriami „idealūs gerovės valstybės tipai“ iš esmės neegzistuoja. Vienos Vakarų Europos ir Šiaurės Amerikos šalys yra labiau priartėjusios prie šių „idealių tipų“, pvz., Skandinavijos šalys, JAV ir Airija, Prancūzija ir Vokietija, Ispanija ir Graikija. Kitos sudaro „hibridinių“ šalių grupę, kurių atstumas nuo „idealių modelių“ yra dar didesnis, pvz., Kanada ir Nyderlandai. Iš naujai vertinamų idealių „Rytų Europos šalių modelio“ ar „Rytų Azijos šalių modelio“ pozicijų į hibridinius modelius pretenduoja Slovėnija ir Japonija.

2.7. Jungtinė Karalystė: daugiau teorijos negu praktikos

Jungtinės Karalystės gerovės valstybė pasižymi trimis svarbiausiais elementais:

1. Minimalių standartų garantijomis, įskaitant minimalias pajamas,

2. Socialinė apsauga saugumo pažeidimo atvejais,
3. Paslaugų suteikimu pakankamai gerame lygyje.

Tokia socialinė politika turėtų atitikti V. Beveridžo „institucinės gerovės valstybės“ politikos principus. Jos esmę sudaro socialinė apsauga ir gerovės paslaugų suteikimas vadovaujantis teisės principu (Ginsburg, 1995: 141–143). Tačiau praktiškai Jungtinės Karalystės socialinė gerovė yra tolima tokiam idealui, nes socialinė jos apsauga yra žemo lygio, o gerovės paslaugos griežtai ribojamos. Jungtinė Karalystė, nors ir turinti kai kurių „institucinio modelio“ elementų, vis tik yra ryškiausia liberalaus-marginalinio modelio valstybė Europoje (kartu su Airija) (Fraser, 2003).

Socialinė gerovė Jungtinėje Karalystėje administruojama trijose šakose – Nacionalinėje sveikatos tarnyboje (National Health Service), Socialinių paslaugų programoje (Social Services Program) ir Pensijų paslaugų programoje (Pensions Services Program). Paskutinės gerovės sistemos reformos Jungtinėje Karalystėje prasidėjo 1997 m. nuo naujojo kurso programos. Leiboristų partija siekė padidinti darbo vietų skaičių užtikrinant paramą tiems, kurie aktyviai stengėsi įsidarbinti. Tai atitinka *workfare*¹² sistemos idealą. Leiboristai taip pat įvedė mokesčių lengvatas mažai uždirbantiems darbuotojams. Paskutinė gerovės reforma Jungtinėje Karalystėje yra 2007 metų Gerovės aktas. Juo užtikrinamos išmokos nedarbo ir paramos atveju, taip pat papildomos ir pajamomis paremtos išmokos.

2.8. Vokietija: socialinė rinka

Pokarinė Vokietija buvo kuriama kaip „socialinė valstybė“, kuri kartais įvardijama kaip „socialinės rinkos ekonomika“ (Ginsburg, 1995: 67–69). Svarbiausias Vokietijos socialinės valstybės principas siekiant socialinės gerovės buvo ekonominė plėtra. Socialinių paslaugų struktūra irgi atitinka šį principą, kuris atsiskleidžia di-

¹² „Workfare“ – tai aukštesnė gerovės valstybės forma, kuri pasižymi valstybės įsipareigojimais (kartu su aktyvinančiomis priemonėmis) garantuoti minimalų užimtumą, užtikrinti minimalias pajamas.

deliu paslaugų ir gyventojų padėties darbo rinkoje ryšiu. Socialinės išmokos tokiu atveju priklauso nuo buvusio darbo užmokesčio ir tie asmenys, kurie nedalyvauja darbo rinkoje, lieka už socialinės apsaugos ribų. Kur kas svarbesniu požymiu Vokietijoje buvo tiesioginė viešųjų išlaidų priklausomybė nuo ekonominės plėtros ir augimo. Antra, Vokietijos ekonomika ir gerovės sistema vystėsi dėl korporatyvinės struktūros, kuri lėmė tarpusavio paramos asociacijų veiklą. Ją išplėtojo dar Vokietijos kancleris Bismarkas. Ypač reikšmę tokioje sistemoje įgyja socialinis draudimas, kuris padengia sveikatos apsaugos, socialinės paramos ir didžiąją pajamų kompensavimo sistemos dalį, yra administruojamas nepriklausomų draudimo fondų. Trečia, Vokietijos sistemoje labai svarbus yra „subsidiarumo“ principas (Bernotas, Guogis, 2006: 193). Jis reiškia, jog paslaugos turi būti decentralizuotos arba administruojamos nepriklausomai, o valstybės įsikišimo lygis turi būti „likutinio pobūdžio“. Valstybė „įsikiša“ tik tada, kai rizikos atvejai nėra įvertinti kitais būdais. Daugiau uždirbantieji darbo rinkoje nėra draudžiami pagrindinėje socialinio draudimo sistemoje. Vokietija yra viena iš labiausiai prie idealaus „korporatyvinio-konservatyvaus“ modelio priartėjusių šalių.

2.9. Prancūzija: solidarumas ir įterptis

Pirmajame Prancūzijos Socialinės apsaugos įstatymo straipsnyje yra paskelbta, jog socialinė apsauga šalyje remiasi solidarumo principu. Šis principas yra naudojamas įvairiomis prasmėmis (Smith, 2004: 7–9). Iš pirmo žvilgsnio ši idėja siejasi su kooperatyvine tarpusavio parama. Kai kurie autoriai solidarumo terminą vartoja tarpusavio pagalbos grupių (draugijų) veiklai apibūdinti ir pabrėžia, jog pagal nacionalines schemas (pranc. les assures sociaux) apdrausti gyventojai turi lygiais pagrindais prisidėti prie sistemos. Kiti autoriai pabrėžia, jog solidarumo ryšiai yra paremti tarpusavio priklausomybe. Tokiame kontekste solidarumas suprantamas kaip bendras veikimas, kai remiamasi tarpusavio atsakomybe ir

„dalinantis rizika“. „Nacionalinio solidarumo“ siekis išplėtė solidarumo sampratą sukuriant sveikatos ir socialinės apsaugos *regime general*. Nuo XX amžiaus aštuntojo dešimtmečio šis solidarumo siekis buvo papildytas „įterpties“ priemonėmis socialinės atskirties grupėms. Žymiausia tokio „tinklo“ priemone tapo „Revenu Minimum d'Insertion“, kuri buvo įvesta 1988 m. ir susiejo pagrindines išmokas ir asmeninius kontraktus „socialinei įterpčiai“. Pastaraisiais metais didesnis dėmesys buvo skiriamas „aktyviam solidarumui“, kuris pabrėžia individualią bedarbių atsakomybę. Gerovės sistema Prancūzijoje yra paremta socialinio draudimo, šeimos ir pensijų išmokomis. Socialinės apsaugos biudžetas nėra oficialaus Prancūzijos biudžeto dalis, o įmokos į jį priklauso nuo darbuotojų uždarbio. Nors 1970 m. viduryje pradėjo augti šio biudžeto deficitas, šimtmečių sandūroje jis buvo beveik visiškai likviduotas.

Prancūzijos gerovės sistema yra kompleksinė ir palyginti brangi. Pastaraisiais metais joje akcentuota išlaidų kontrolė vartojant terminą „socialinio tinklo spraga“ (pranc. le trou de la secu). Pagrindinė Prancūzijos socialinės sistemos sritis yra ne priklausomybė ar nedarbas, o pensijos. Labai brangi, tačiau kartu ir labai efektyvi yra Prancūzijos sveikatos apsauga. Pastaruoju metu ji labiau orientuojasi į paslaugas, priklausomas nuo rinkos (pranc. la médecine liberale). Prancūzijos socialinį modelį galima apibrėžti kaip korporatyvinį-konservatyvų (Cochrane, Clarke, Gewirtz, 2001: 11,148).

2.10. Švedija: institucinis-perskirstomasis modelis

Švediškas modelis gali būti vertinamas kaip ideali „gerovės valstybės“ forma, kai institucinė parama šalies piliečiams garantuojama universaliu minimumu (Ginsburg, 1995: 30–31). Švediškas modelis yra labiau nukreiptas į lygybę nei anglosaksų ar kontinentinės Europos šalių. Švedija pasižymi aukščiausiu socialinės apsaugos išlaidų dydžiu išsivysčiusiose šalyse (Cousins, 2005: 149) ir kartu žemiausia pajamų proporcija, kuri lieka nepriklausomiems namų ūkiams (tam skiriama mažiau negu pusė nacionalinių pajamų).

Teoriškai švediškas modelis atitinka Titmusso „institucinį-perskirstomąjį“ modelį, kai visa apimantis socialinis aprūpinimas koreliuoja su egalitarizmu. Tačiau toks idealus tipas ne visiškai atitinka tikrovę. Socialinė apsauga Švedijoje yra nebūtinai griežtai susieta su lygybe. Švedišką modelį galima vertinti kaip „selektyvų pagal užsiėmimų patirtį“. Jo esmę sudaro „solidari atlyginimų politika“, kurią remia gausingos profsąjungos ir kuri tarnauja tiems patiems socialinių skirtumų mažinimo ir perskirstymo tikslams.

Švedijos gerovės modelis pasižymi didesniu universalumo ir visuotinio laipsniu nei kiti. Pažymėtina, jog Švedija dar prieš Antrąjį pasaulinį karą savo socialinės sistemos kūrimą pradėjo nuo universalių socialinių išmokų. 1958 m. kaip papildomą pakopą įvedė valstybinį socialinį draudimą. Ir tik paskutiniu praėjusio amžiaus dešimtmečiu kaip trečią pakopą įvedė privačius pensijų fondus. Taigi Švedija turi visus socialinės apsaugos lygius ir su gana stipria socialinių paslaugų dalimi. Tačiau ji savo sistemos kūrimą pradėjo nuo universalių išmokų, kurios vėliau buvo sustiprintos ir universalaus pobūdžio socialinėmis paslaugomis.

2.11. Ispanija: Pietų Europos modelis

Šiuolaikinės Ispanijos gerovės politika ir tai, ką pripažįstame kaip Ispanijos gerovės valstybę, labai priklausė nuo pasikeitimų, kurie įvyko po diktatoriaus Francisko Franko mirties 1975 metais. Posūkis į demokratiją Ispaniją iš dalies atitraukė nuo bismarkinio gerovės modelio ir priartino prie Šiaurės gerovės modelio. Po F. Franko mirties Ispanija patyrė dvigubą modernizaciją – politinės demokratijos ir ekonomikos. Vis tik šeimos vaidmuo ir tradicijos visuomenėje tebeturi didžiulę įtaką gerovės programoms. Jei Ispaniją palygintume su Graikija ir Pietų Italija, tai klientelizmo joje yra kur kas mažiau. Tačiau kai kurios jo apraiškos ir didesnė sistemos fragmentacija leidžia priskirti Ispaniją prie Pietų Europos korporatyvinio-klientelistinio modelio, kuris gerokai skiriasi nuo Prancūzijos ar Vokietijos korporatyvinio-konservatyvaus mode-

lio (Gelissen, 2002: 37–39). Tai – socialinio draudimo socialinės apsaugos modelis, besiremiantis socialine partneryste darbo rinkoje ir socialinėje politikoje, taip pat katalikiška socialine subsidiarumo samprata (Mangen, 2001: 180–183). Politinis prioritetas suteikiamas pensijoms ir universaliai, labai socializuotai sveikatos apsaugai. Vis tik kitose srityse valstybės vaidmuo suteikiant gerovę išlieka silpnas. Šalyje akivaizdžiai nesugebama kovoti su iki-moderniu partiniu patronažu ir klientelizmu. Iki 2008–2012 m. ekonominės krizės šalis sprendė problemą – siekti ekonominio ar socialinio efektyvumo. Pastaroji krizė, kai nedarbas šoktelėjo iki 24,4 proc. ir susitraukė Ispanijos eksporto rinkos, nusvėrė „svars-tyklių lėkštę“ ekonominio efektyvumo siekimo kryptimi (Krizė Ispanijoje, 2011).

2.12. JAV: liberalus modelis

JAV kartais yra apibūdinama kaip „liberalaus“ gerovės režimo šalis. Mat ji labiausiai atstovauja individualizmui, laisvai rinkai, likutiniam principui ir „baudžiamajam požiūriui į skurdą“. Šių temų dominavimas JAV diskurse yra neginčijamas kaip ir *workfare* požiūris, teisių ribojimas ilgai gaunantiems išmokas ir „žemutinių klasių“ kritika.

JAV nėra vieningos gerovės sistemos. Federalizmo principas organizuojant viešąją paramą, socialinę globą, įvairias sveikatos schemas (pvz., Havajai turi privalomą sveikatos draudimą) ir sveikatos apsaugos reforma, kurią vykdo prezidento Baracko Obamos administracija, dar labiau padidina šią įvairovę. Lyginant su kitomis išvystytomis šalimis, centrinė vyriausybė turi menką socialinės gerovės aprūpinimo vaidmenį: pagrindiniai federalinio lygio paramos paketai siekia dar ketvirtąjį praėjusio amžiaus dešimtmetį, prezidento Franklino Roosevelto administracijos laikus, kai buvo padėti socialinės apsaugos sistemos pamatai (Cochrane, Clarke, Gewirtz, 2001: 114–118). Septintojo dešimtmečio „Karo su skurdu“ programos, kurias įvedus atsirado svarbių išmokų (pvz., sveikatos parama

mažas pajamas gaunantiems asmenims) įtraukė federalinę vyriausybę į daugelį projektų ir veiklų vietiniame lygįje.

JAV yra labiau pliuralistinė nei liberali valstybė. Nors liberalizmo čia yra daugiau nei kitose šalyse. Išimtį sudaro valstybinių mokyklų tinklas, socialinis draudimas, paslaugos kariniam personalui, veteranams ir jų šeimoms – tai aprėpia daugiau nei 60 mln. žmonių.

Federalinį valstybinio lygmens aktyvumą sustiprina privačios, tarpusavio pagalbos ir korporatyvinės gerovės suteikimo priemonės. JAV sistema yra kompleksinė ir brangiai kainuojanti. Gary Klass'as ją pavadino ne individualistine, o „decentralizuoto socialinio altruizmo“ sistema (Klass, 1985: 427), nors jis buvo teisus tik iš dalies – labiau individualistinės sistemos pasaulyje nei JAV nėra. Šalyje egzistuoja priešiško gerovės paslaugoms diskursas, skiriamos „užsitarnavusių“ ir „neužsitarnavusių“ skurstančiųjų kategorijos. Diversifikacija ir kompleksiskumas kainuoja, todėl, nepaisant politinio priešiško gerovės paslaugoms, JAV sistema yra ypač brangi.

2.13. Socialinė politika besivystančiose šalyse

Pagrindinė besivystančių šalių problema yra skurdas. Pagal Pasaulio banko duomenis, pusė planetos gyventojų gyvena mažiau kaip už 2 dolerius per dieną. Ši riba yra ginčytina, bet ji rodo, jog daug pasaulio gyventojų „nepriklauso formaliai ekonomikai“. Dažnai skurdas atsiranda ne dėl išteklių, o dėl socialinių teisių stokos: badas kyla ne dėl to, jog nėra maisto, o dėl to, kad vargingiems gyventojams neleidžiama valgyti to maisto, kuris ten yra.

Ekonominė plėtra yra būtina siekiant gerovės. Ji kuria materialines prekes ir paslaugas. Ji skatina integraciją ir tarpusavio priklausomybę, išplečia gyventojų teises. Ekonominė plėtra realiai veikia socialinę gerovę: per pastaruosius 30–40 metų žymiai pailgėjo gyvenimo trukmė, sumažėjo kūdikių mirtingumas, pagerėjo aprūpinimas vandeniu ir kuru, sustiprėjo sveikatos apsauga ir švietimas. Tuo pačiu plėtra sukelia ir prieštaravimų. Vargingai gyvenančius

ji paverčia pažeidžiamais, griaua tradicinį gyvenimo būdą, gali vesti į socialinę poliarizaciją. Tarptautinių organizacijų remiamas „struktūrinis šalių pritaikymas“, kai besivystančios šalys yra stumiamos į formalią rinkos ekonomiką, yra vis labiau kritikuojamas, nes dauguma vargstančiųjų lieka neapsaugoti.

Nors ekonominė plėtra lemia gerovę, tačiau negarantuoja socialinės apsaugos. Kelios besivystančios šalys sukūrė tokias socialinės apsaugos sistemas, kurios išskyrė tik tam tikras darbuotojų kategorijas. Daugumoje iš jų socialiai apsaugota tik mažuma. Tačiau dalis šalių per gana trumpą laiką pasiekė didelių laimėjimų išplečiant socialinę aprėptį.

Išvados:

1. Visos pasaulio ir Europos visuomenės savo socialinį modelį renkasi pagal tris svarbiausias paradigmas: laisvojo subjekto, daugialypio solidarumo ir piliečių lygybės.
2. Gerovės modelius galima sieti su trimis svarbiausiais viešojo administravimo modeliais – tradiciniu-hierarchiniu-veberiniu, naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo. Tradicinis-hierarchinis modelis yra labiau būdingas kontinentinės Europos šalims, ypač konservatyvaus-korporatyvinio gerovės modelio šalims, o naujoji viešoji vadyba yra būdinga anglosaksų šalims, kurios yra arčiausiai idealaus liberalaus-marginalinio gerovės modelio.
3. Galima teigti, jog liberalus-marginalinis gerovės modelis „generuoja naująją viešąją vadybą“ ir atvirkščiai – naujoji viešoji vadyba „generuoja liberalų-marginalinį modelį“.
4. Pastaruoju metu visų gerovės modelių atstovai prabilo apie „naujojo viešojo valdymo“ įgyvendinimo būtinybę. Tačiau jis vis dar suvokiamas tik kaip abstraktus teorinis modelis be konkrečių įgyvendinimo metodų. „Naujojo viešojo valdymo“ akcentai sudėti kiek kitur nei „naujojoje viešojoje vadyboje“ – ties „atvirumu“, „skaidrumu“, „demokratija“, „pliuralizmu“,

„korupcijos nebuvimu“, „aktyvia nevyriausybinių organizacijų veikla“, „socialine kokybe“ ir „įgalinimu“.

5. Europos šalių gerovės modeliavimas susiduria su daugybe metodologinio ir praktinio pobūdžio problemų, todėl viena-reikšmių atsakymų nėra.
6. Gerovės valstybes galima palyginti pagal politikos, „įeigos“, „išeigos“ operacijas ir gautus rezultatus.
7. Grynieji „idealūs gerovės valstybės tipai“ niekur neegzistuoja. Vienos Vakarų Europos ir Šiaurės Amerikos šalys yra labiau priartėjusios prie šių „idealių tipų“, pvz., Skandinavija, JAV, Airija, Prancūzija, Vokietija, Ispanija ir Graikija, o kitos sudaro hibridinių šalių grupę, kurių atstumas nuo „idealių modelių“ yra dar didesnis (pvz., Kanada ir Nyderlandai). Iš naujai vertinamo idealaus „Rytų Europos šalių modelio“ ar „Rytų Azijos šalių modelio“ į hibridinius pretenduoja Slovėnija ir Japonija.
8. Autorių minimos JAV ir Jungtinė Karalystė labiausiai atitinka marginalinio-liberalaus modelio savybes, Prancūzija ir Vokietija – korporatyvinio-konservatyvaus modelio savybes, Švedija – institucinio-perskirstomojo modelio savybes, o Ispanija dėl klientelizmo, patronažo ir socialinės sistemos fragmentacijos atitinka Pietų Europos modelį, kurį galima įvardyti kaip korporatyvinį-klientelistinį.
9. Vis dėlto pasaulio istorijoje nebuvo sukurta pažangesnio socialinio modelio už Šiaurės šalių institucinį perskirstomąjį modelį.
10. Pastarųjų 20 metų liberalizmo tendencijos pasaulyje ir Europoje apribojo socialinės apsaugos išmokas ir paslaugas, tačiau nepakeitė gerovės valstybių sistemų pagrindų.
11. Kalbėti apie bendresnį Europos socialinį modelį galima tik vertybiniu-ideologiniu aspektu, nes realiai egzistuoja keli gana skirtingi gerovės modeliai.

12. Vieninteliu socialinę politiką Europoje vienijančiu įrankiu galima laikyti atviro koordinavimo metodą, kuris skatina mokytis iš gerosios praktikos pavyzdžių.
13. Lietuvos gerovės modelis formuojasi prieštaringoje aplinkoje, o paskutiniai „Sodros“ reformos žingsniai ir dosnios motinystės (tėvystės) išmokos liudija, jog Lietuva taip greitai nejudės liberalaus marginalinio modelio sukūrimo kryptimi, kaip prieš kelerius metus teigė vienas iš autorių. Kurį laiką išliks mišri, „persidengianti“ sistema, nors globalizacijos ir liberalizacijos tendencijos išlieka stiprios. Liberalizacijos spartos mažėjimą patvirtina ir 2011 metais padidėjęs stacionarių, o sumažėjęs nestacionarių socialinių paslaugų poreikis.
14. Pažangaus normatyvinio socialinės politikos modelio, kurio reikėtų siekti Europos šalims, dėmenys:
 - a) bendruomenės gerovė,
 - b) socialinė įtęptis,
 - c) socialinis solidarumas,
 - d) anomijos prevencija,
 - e) socialinės nelygybės ir skurdo mažinimas,
 - f) dekomodifikacija,
 - g) progresyvus apmokestinimas,
 - h) „aktyvi“, o ne „pasyvi“ socialinė politika,
 - i) socialinis įgalinimas,
 - k) laimės indekso skaičiavimas,
 - l) demokratinė valstybė kaip institucija.
15. Pastarojo tarpsnio ekonominiai sunkumai ir bloga viešųjų finansų padėtis Pietų Europos šalyse iškėlė daug klausimų dėl Europos ekonominės ir socialinės politikos ir privertė suabejoti kai kuriais ankstesniais sprendimais.

3. GEROVĖS VALSTYBĖS RAIDA VIDURIO IR RYTŲ EUROPOJE: SOCIALINIAI-EKONOMINIAI POKYČIAI IR POKOMUNISTINIO MODELIO PAIEŠKOS

Skyriuje aptariami socialiniai-ekonominiai pokyčiai naujose ES šalyse (Estijoje, Latvijoje, Lietuvoje, Čekijos Respublikoje, Slovakijoje, Slovėnijoje, Vengrijoje, Rumunijoje ir Bulgarijoje) ir naujausi bei aktualiausi teoriniai debatai apie pokomunistinės gerovės valstybės modelio atsiradimą. Gvildenami du susiję klausimai: ar naujos ES narės konverguoja ar diverguoja socialinių problemų srityje? Ar jų socialiniai-ekonominiai rodikliai pakankamai panašūs, jog jas būtų galima priskirti vienam bendram pokomunistiniam gerovės valstybės modeliui? Socialinių-ekonominių rodiklių (minimalus darbo užmokestis, nepriteklus, santykinio ir absoliutaus skurdo lygis, Džinio indeksas, išlaidos socialinei apsaugai) analizė atskleidė, jog naujos ES šalys, nepaisant nežymių skirtumų jų grupėje, yra labiau panašios viena į kitą nei į ES šalis senbuves. Nagrinėjant literatūros apžvalgas apie gerovės valstybės raidą Vidurio ir Rytų Europos regione, paaiškėjo svarbūs instituciniai bruožai, padedantys įvardyti bendrą/vieningą pokomunistinės gerovės valstybės režimą. Svarbiausi iš jų: socialinis draudimas yra pagrindinė socialinės apsaugos sistemos dalis (sugrįžimas prie Bismarko socialinės apsaugos sistemos); didelė aprėptis; palyginti žemos socialinės apsaugos išmokos; ryškėjantys socialinės politikos liberalizavimo požymiai, kurių nebuvo komunistiniu laikotarpiu ir sovietinio/komunistinio gerovės valstybės režimo patirtis, bylojanti apie vis dar esančius solidarumo ir universalizmo požymius.

3.1. Įvadas

Šiame skyriuje apžvelgiami naujausi socioekonominiai pokyčiai dešimtyje Vidurio ir Rytų Europos valstybių¹³, aptariamos įvairios diskusijos apie pokomunistinio gerovės valstybės modelio atsiradi-

¹³ Geografinis terminas Vidurio ir Rytų Europa šiame kontekste vartojamas kalbant apie naująsias ES valstybes nares (Bulgarija (BG), Čekijos Respublika (CZ), Estija (EE), Vengrija (HU), Latvija (LV), Lietuva (LT), Lenkija (PL), Rumunija (RO), Slovėnija (SI) ir Slovakija (SK)).

mą. Diskusijose iškelti du pagrindiniai susiję klausimai: ar pagal socialinių sunkumų mastą naujosios ES valstybės narės yra labiau panašios viena į kitą nei į likusias ES valstybes? Ar jose pasireiškia pakankamai daug bendrų socioekonominių bruožų, jog jas būtų galima priskirti prie išskirtinio, tik joms būdingo pokomunistinės gerovės valstybės modelio, kuris neatitinka nė vienos gerai žinomos gerovės valstybės tipologijos? Šio skyriaus tikslas yra prisidėti prie diskusijų apie gerovės valstybės plėtojimąsi Vidurio ir Rytų Europoje. Visiems žinoma, jog nepaisant daugelio sparčių pokyčių finansų, paslaugų sektoriuose bei spartų BVP augimą per 20 metų laikotarpį pereinant nuo socialistinės planinės prie rinkos ekonomikos, socialinės politikos srityje, dešimt naujų ES valstybių vis dar neprilygsta išsivysčiusioms kapitalistinės demokratijos šalims. Įvairūs tyrimai rodo, jog pagal socialinius rodiklius (minimalus atlyginimas, išlaidos socialinei apsaugai, pasitenkinimo gyvenimu lygis, skurdas, nepritekliai, pajamų nelygybė, nedarbas ir mirtinumas) naujos ES valstybės daugiau ar mažiau atsilieka nuo ES šalių senbuvių (Guio, 2005; Noelke, 2008; Simai, 2006; UNDP, 2008; World Bank, 2005). Be to, 2007–2009 m. Vakaruose prasidėjusi pasaulinė finansų krizė stipriau smogė ne Vakarų, o Rytų Europos valstybių ekonomikai¹⁴. Tai gali ir toliau neigiamai veikti šių visuomenių socialinius rodiklius. Nourielo Roubinio [Nouriel Roubini] (2009a) teigimu, atrodo, jog susidūrusių su finansų krize „kadaisė aukštus siekius turėjusių Baltijos valstybių – Estijos, Latvijos, Lietuvos – ekonomikos nuosmukis pasieks dviženklį skaičių. O mažiau nuo krizės nukentėjusios šalys – Čekija, Slovakija ir Slovėnija – turės labai pasistengti, jog pasiektų bent teigiamą augimo lygį. Nepaisant to, Vidurio ir Rytų Europos vyriausybės skirtingai reaguoja į ekonominę krizę. Anot N. Roubinio (2009b), Lenkijai ir Čekijai pavyko išvengti nepopuliarių griežtų priemonių (sumažintas viešojo sektoriaus darbo užmokestis, padidinti mokesčiai), kurios yra pagrindinė socialinės įtampos ir visuomenės nepasitenkinimo priežastis Baltijos šalyse, Vengrijoje ir Rumunijoje. Per krizę ypač nukentėjo mažosios valstybės, kurių socialinės

¹⁴ Nors Viduržemio regiono šalys taip pat susiduria su sunkiais krizės padariniais, ypač Graikija.

išlaidos buvo/yra mažiausios, o nelygybė didžiausia ES (pvz., Latvija ir Lietuva). Baltijos šalių vyriausybių priimtoms nepopuliarios griežtos ekonominės priemonės – sumažintas viešojo sektoriaus darbo užmokestis, pensijos, padidėję mokesčiai – yra pagrindinė socialinės įtampos ir visuomenės nepasitenkinimo priežastis (Roubini, 2009a). Akivaizdu, jog ES Rytų Europos regione egzistuoja istoriškai susiformavusi ekonominė, politinė ir socialinė valstybių veiklos įvairovė. Anot Alfio Ceramio ir Pieterio Vanhuysse'o [Alfio Cerami ir Pieter Vanhuysse] (2009: 2), stiprūs ekonominiai ryšiai su Vakarų Europa turėjo teigiamą poveikį ekonominės veiklos plėtrai keturiuose Višegrado valstybėse (Čekija, Vengrija, Lenkija ir Slovakija). O lėtas kaimo vietovių ir miestų modernizavimas Pietryčių Europos valstybių (Bulgarija, Rumunija) ekonomikoje stabdė spartų plėtros procesą. Panašų pereinamąjį tarpsnį trijose Baltijos šalyse (Lietuva, Latvija ir Estija) labiausiai lėmė Sovietų imperijos santvarkos palikimas. O Mihalys Simaijus [Mihaly Simai] (2006) pažymėjo, jog pereinamasis laikotarpis ir institucijų reforma kur kas sėkmingiau ir sparčiau vyko arčiau Vakarų valstybių sienos esančiose Vidurio ir Rytų Europos šalyse. Taigi šiame skyriuje siekiama dar kartą panagrinėti dešimties naujųjų ES valstybių socioekonominius panašumus ir skirtumus, pasvarstyti, ar po 20 pereinamojo laikotarpio metų vis dar galime kalbėti apie tipiską idealų pokomunistinės gerovės valstybės modelį.

Kitoje šio skyriaus dalyje apžvelgsime naujausius socioekonominius pokyčius dešimtyje naujųjų ES valstybių. Palyginsime jas tarpusavyje ir su ES-15¹⁵, ES-27¹⁶ ir EZ-16¹⁷ vidurkais. Toliau apžvelgsime ankstesnes ir šiuo metu vykstančias diskusijas apie

¹⁵ Nors Viduržemio regiono šalys taip pat susiduria su sunkiais krizės padariniais, ypač Graikija.

¹⁶ ES-15 zonos valstybės yra šios: Austrija, Belgija, Danija, Suomija, Prancūzija, Vokietija, Graikija, Airija, Italija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Portugalija, Ispanija, Švedija ir Jungtinė Karalystė.

¹⁷ ES-27 zonos valstybės yra Austrija, Belgija, Bulgarija, Kipras, Čekijos Respublika, Danija, Estija, Suomija, Prancūzija, Vokietija, Graikija, Vengrija, Airija, Italija, Latvija, Lietuva, Liuksemburgas, Malta, Nyderlandai, Lenkija, Portugalija, Rumunija, Slovakija, Slovėnija, Ispanija, Švedija ir Jungtinė Karalystė.

pokomunistinio arba Rytų Europos gerovės valstybės modelio atsiradimą. Baigiamojoje skyriaus dalyje bus teigiama, jog nepaisant socioekonominės veiklos pokyčių dešimtyje naujųjų ES valstybių narių vis dar yra daugybė priežasčių, dėl kurių reikėtų įvardyti išskirtinį, tik joms būdingą idealų-tipinį pokomunistinės gerovės valstybės modelį.

3.2. Socioekonominės gerovės valstybės reformų aplinkybės naujose ES valstybėse

Įvairūs tyrimai parodė, jog dešimt naujųjų ES narių – Vidurio ir Rytų Europos regiono valstybių – išsiskiria socialinių problemų mastu ir sudėtingumu. Kai kurioms jų, lyginant jas tarpusavyje, pavyko įgyvendinti efektyvesnius politinius sprendimus (Aidukaite, 2009a; Bohle, 2007; Noelke, 2008; Lendvai, 2008; Sirovatka, Mares, 2006). Galima teigti, jog Čekija ir ypač Slovėnija sėkmingai išgyveno pereinamąjį laikotarpį ir pagal daugelį socialinių rodiklių šiuo metu konverguoja su Vakarų valstybėmis. Be to, Čekijos Respublikoje skurdo lygis yra mažiausias ES. Slovėnijoje užimtumo lygis viršija ES vidurkį, o socialinės apsaugos išlaidos, lyginant su kitomis naujosiomis ES valstybėmis, yra didžiausios (žr. 5 lentelę). Lyginant su Baltijos šalimis (Estija, Latvija, Lietuva), pagal minimalų atlyginimą, socialinių išmokų ir išlaidų dydį, Lenkija, Vengrija ir Slovakija pasiekė puikių rezultatų. Tačiau Rumunija ir Bulgarija, pagal minimalų atlyginimą ir BVP vienam gyventojui, užima pačią žemiausią poziciją valstybių dešimtuose (žr. 6 lentelę). Nepaisant to, pagal minimalų atlyginimą naujosios ES valstybės narės (išskyrus Slovėniją) užima žemesnę poziciją nei senosios išsivysčiusios kapitalistinės demokratinės ES valstybės. Pierre'is Regnardas [Pierre Regnard] (2008) lygina 20 ES valstybių narių (Belgija, Bulgarija, Ispanija, Estija, Graikija, Prancūzija, Vengrija, Airija, Latvija, Lietuva, Liuksemburgas, Malta, Nyderlandai, Lenkija, Portugalija, Rumunija, Slovakija, Slovėnija, Čekija ir Jungtinė Karalystė), valstybės kandidatės Turkijos ir JAV (2008 m. lie-

**Bendros išlaidos socialinei apsaugai,
dabartinės kainos (BVP proc.)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
BG	10	10	10	10	10	15	14	14	15	17
CZ	20	19	20	20	19	19	19	19	19	20
EE	14	13	13	13	13	13	12	12	15	19
LV	15	15	14	14	13	13	13	11	13	17
LT	16	15	14	14	13	13	13	14	16	21
HU	20	19	20	21	21	22	22	22	23	23
PL	20	21	21	21	20	20	19	18	19	20
RO	13	13	14	13	13	13	13	14	14	17
SI	24	25	24	24	23	23	23	21	21	24
SK	19	19	19	18	17	17	16	16	16	20
ES27	26	27	27	27	27	27	26	26	26	29
EZ16	27	27	27	28	28	28	27	27	27	30
ES-15	27	27	28	28^(p)	28^(e)	27	27	27	-	-

Šaltinis: „Eurostat“ (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>).

(p) = išankstiniai duomenys (angl. provisional value)

pa¹⁸⁾ minimalių atlyginimų dydį eurais ir pagal perkamosios galios standartus (PGS). 2008 m. šiose valstybėse įstatymais buvo nustatytas minimalus atlyginimas. Minimalaus atlyginimo dydis labai skyrėsi – nuo 112 eurų per mėnesį Bulgarijoje iki 1610 eurų Liuksemburge. Pagal minimalaus atlyginimo dydį valstybės buvo suskirstytos į tris grupes. Į pirmąją grupę įeina 9 šalys, kuriose minimalus atlyginimas mažiausias – maždaug nuo 100 iki 350 eurų: Bulgarija, Rumunija, Latvija, Lietuva, Slovakija, Estija, Vengrija, Čekija ir Lenkija. Antrąją grupę sudaro penkios valstybės narės (Portugalija, Slovėnija, Malta, Graikija ir Ispanija), kuriose minimalus atlyginimas yra vidutinio dydžio – nuo

¹⁸ Turkija ir JAV paminėtos lyginimo sumetimais ir toliau šiame darbe nebus nagrinėjamos.

**Pagrindiniai ekonominiai ir socialiniai
10 naujų ES valstybių rodikliai**

	BVP vienam gyventojui, PPS (perkamosios galios standartais), 2008	BVP augimas, 2009	JT Džinio [Gini] koeficientas (vienam gyventojui)	Koeficientas nuoturtinčiausių 20 proc. iki labiausiai nepasiturinčių 20 procentų	Abso-lytūs skurdo lygis (proc.), \$2.15/dieną 2002/2003	Šešėlinė ekonomika, BVP proc., 2004/2005	Minimalus atlyginimas eurais 2009
BG	39.3 ^(f)	5.6 ^(f)	29.2	4.4	4	36.5	123
CZ	82.5 ^(f)	5.0 ^(f)	25.4	3.5	0	18.3	309
EE	70.5 ^(f)	4.3 ^(f)	35.8	6.4	5	38.2	278
LV	58.6 ^(f)	2.5 ^(f)	37.7	6.8	3	39.4	254
LT	62.3 ^(f)	3.7 ^(f)	36.0	6.3	4	30.2	231
HU	62.8 ^(f)	3.2 ^(f)	26.9	3.8	0	24.3	263
PL	54.9 ^(f)	5.0 ^(f)	34.5	5.6	3	27.3	287
RO	42.0 ^(f)	5.1 ^(f)	31.0	4.9	12	51.1	149
SI	91.8 ^(f)	3.8 ^(f)	28.4	3.9	0	27.3	589
SK	71.0 ^(f)	6.2 ^(f)	25.8	4.0	3	18.2	296
ES-15	110.9^(f)	1.5^(f)	29	5	0	18.2	1.387*

Šaltinis: „Eurostat“; UNDP (Jungtinių Tautų vystymo programa), 2008; Pasaulio bankas, 2005; Noelke, 2008, lentelė 3.1, lentelė 3.3, p. 74; Schneider, 2007, lentelė 6.3.

*Pavyzdžiui, Belgija

beveik 500 iki 700 eurų. Trečiajai grupei priklauso 6 valstybės narės (Jungtinė Karalystė, Prancūzija, Belgija, Nyderlandai, Airija ir Liuksemburgas), kuriose minimalus atlyginimas buvo apie 1150 eurų ir daugiau (žr. Regnard, 2008, pav. 2, p. 2). Perkamosios galios paritetais (PGP) pašalinus skirtingų kainų lygių poveikį, grupių sudėtis nepasikeitė – valstybės liko tose pačiose grupėse. Valstybių

skirstymas pagal minimalaus atlyginimo dydį rodo, jog egzistuoja aiški riba tarp „Rytų“ ir „Vakarų“ – tarp pokomunistinių ir senųjų kapitalistinių demokratinų valstybių. Devynios pokomunistinės valstybės su žemiausiu minimaliu atlyginimu priskiriamos tai pačiai grupei. Minimalaus atlyginimo dydis yra svarbus siekiant nustatyti skurdo ribą, socialinių išmokų ir pensijų dydį. Akivaizdu, jog nepaisant nežymių naujųjų valstybių narių skirtumų, pagal socialinius standartus jos vis dar atsilieka nuo narių senbuvų.

Pagal bendras išlaidas socialinei apsaugai lyginant su ES-15, 10 naujųjų valstybių narių vėl atsiduria blogesnėje padėtyje (žr. 5 lentelę). Tos valstybės iš dešimties naujųjų ES narių, kurių bendros socialinės išlaidos didžiausios – Slovėnija (21 proc.), Vengrija, (22 proc.), Lenkija (18 proc.) ir Čekija (19 proc.), neviršija ES-15 (27 proc.) vidutinių socialinės apsaugos išlaidų. Socialinei apsaugai skiriama BVP dalis trijose Baltijos šalyse yra viena mažiausių ES. Socialinės apsaugos išlaidos daug ką pasako apie gerovės valstybės veiklos rezultatus. Ankstesni tyrimai rodo, jog šalyse, kuriose socialinės išlaidos yra didesnės, nelygybės ir skurdo rodikliai mažesni, socialinių paslaugų ir išmokų kokybė geresnė, yra didesnis gyventojų ilgaamžiškumas, aukštesnis bendras visuomenės gerovės lygis. Nors nelygybę gali lemti ir tokie veiksniai kaip makroekonominės sąlygos, kurios susijusios su ekonomikos augimu ir darbo vietų kūrimu, didesnės socialinės išlaidos daro įtaką nelygybės mastui. Pavyzdžiui, tarp 10 naujųjų ES valstybių narių socialinės išlaidos mažiausios Baltijos šalyse. Pajamų skirtumai, išreikšti Džinio [Gini] koeficientu, šiose visuomenėse taip pat yra didžiausi – svyruoja nuo 36 Estijoje ir Lietuvoje iki beveik 38 Latvijoje (žr. 6 lentelę). O trijose Višegrado šalyse (Čekija (25), Slovakija (26), ir Vengrija (27)) ir Slovėnijoje (28) pajamų skirtumai nesiekia ES-15 vidurkio (29). Pastarosios šalys socialinei apsaugai išleidžia žymiai daugiau nei kitos naujosios ES valstybės. Santykinis skurdo lygis naujosiose valstybėse narėse taip pat koreliuoja su socialinėmis išlaidomis. Lyginant su Čekija, Slovėnija, Slovakija ir Vengrija, skurdo rizikos lygis po socialinių išmokų yra daug aukštesnis trijose Baltijos ša-

lyse, Bulgarijoje ir Rumunijoje. Kaip minėta, pastarosios šalys yra linkusios skirti daugiau lėšų socialinei apsaugai. Absoliutus skurdo lygis naujosiose ES valstybėse narėse neegzistuoja arba yra labai žemas (svyruoja nuo 0 proc. Čekijos Respublikoje, Slovėnijoje ir Vengrijoje iki 5 proc. Estijoje). Tačiau net 12 proc. Rumunijos gyventojų tenka mažiau nei 2,15 JAV dolerio per dieną. Taip yra todėl, jog didelė dalis romų mažumos šioje valstybėje gyvena skurde (Sandu, 2009).

Vis dėlto santykinis skurdo lygis nebūtinai pasako viską apie Vidurio ir Rytų Europos esamą socioekonominę situaciją. Taip yra dėl šiose visuomenėse įsišaknijusios šešėlinės ekonomikos. Vidutiniškai šešėlinė ekonomika yra didesnė naujosiose ES valstybėse, esančiose Vidurio ir Rytų Europoje (31 proc.), nei senosiose ES-15 valstybėse narėse (18 proc.). Tačiau naujųjų ES valstybių narių šešėlinės ekonomikos mastas šiek tiek skiriasi. Valstybėse, kuriose minimalus darbo užmokestis yra didesnis (Čekijos Respublika (18 proc.), Slovakija (18 proc.), Vengrija (24 proc.) ir Slovėnija (27 proc.)), šešėlinės ekonomikos apimtys yra mažesnės. Akivaizdu, jog šios valstybės skiria daugiau lėšų socialinei apsaugai todėl, kad jų vyriausybės sugeba surinkti daugiau mokesčių socialinio draudimo fondams. Didžiausias šešėlinės ekonomikos dydis tarp naujųjų ES-10 valstybių yra Rumunijoje (51 proc.), Bulgarijoje (37 proc.) ir trijose Baltijos šalyse (Estija (38 proc.), Latvija (38 proc.) ir Lietuva (30 proc.)). Galima daryti išvadą, jog daugelyje naujųjų ES valstybių narių gyventojai vengia mokėti mokesčius todėl, kad jiems patekus į socialinę riziką valstybė negali užtikrinti tinkamos paramos. Taip susidaro uždaras ratas: per mažos išmokos gerovės valstybėje skatina nenorą mokėti socialinius mokesčius; kuo mažiau mokesčių surenkama, tuo mažesnės socialinės išlaidos ir valstybė nebegali užtikrinti tinkamos paramos kilus socialinei rizikai. Tačiau, anot Friedricho Schneiderio [Friedrich Schneider] (2007), paradoksalu tai, jog šešėlinė ekonomika turi ir gerąją pusę: padeda mažinti skurdą žemų pajamų visuomenėse.

**Skurdas ir materialinis nepriteklus naujosiose ES valstybėse
narėse, esančiose Vidurio ir Rytų Europoje, 2009 (proc.)**

Skurdo rizikos lygis po socialinių išmokų	Ekonominiai su- varžymai: negalė- jimas įsigyti tokių maisto produktų kaip mėsa ar žuvis (ar atitinkamo ve- getariško maisto) kas antrą dieną	Būsto neprite- klus: praktiškūs stogas, drėgnos sienos, pamai- grindys, pama- tai, pūvantys langų rėmai ar grindys	Gyvenama- sis būstas be stacionarios vonios ar dušo kabino (šaltinis: SPGS)*	Gyvenamajame būste trūksta nuleidžiamo vandens tualetu asmeniniam naudojimui (šaltinis: SPGS)*	Nėra skalbimo mašinos (šaltinis: SPGS)*	Nėra asmeninio auto- mobilio (šaltinis: SPGS)*	Galėjimas išgyventi iš disponuojamų pajamų (Namų ūktai, kurie labai sunkiai išgyvena iš disponuojamų pajamų)	Negalėjimas tinkamai apsildyti namų (šalti- nis: SPGS)*	
BG	21,8	36,9	23,9	15,6	26,2	12,4	24,9	27,8	64,3
CZ	8,6	10,5	14,6	0,5	0,7	0,2	10,2	7,9	5,2
EE	19,7	7,5	20,2	13,8	12,2	2,4	17,6	7,9	1,7
LV	25,7	22,7	25,7	18,2	16,6	5,0	26,4	17,5	16,0
LT	20,6	19,7	21,3	15,9	17,2	4,1	14,7	10,8	24,1
HU	12,4	26,5	14,5	4,2	7,1	0,7	20,6	23,8	8,9
PL	17,1	17,1	17,6	5,6	4,8	0,6	14,2	14,4	16,3
RO	22,4	23,5	22,0	41,2	42,5	17,7	46,6	19,4	22,0
SI	11,3	10,6	30,6	0,6	0,6	0,2	3,1	7,1	4,6
SK	11,0	23,8	6,6	0,3	1,1	0,6	18,7	11,1	3,6
ES-15	16,1	5,7 (s)	15,1	0,4	0,6 (s)	0,6 (s)	4,7 (s)	8,3 (s)	6,3 (s)
ES27	16,3	8,8 (s)	15,8	3,1 (s)	3,5 (s)	1,6 (s)	8,4 (s)	9,9 (s)	8,8 (s)
NMS**	17,1	20,4	18,4	13,4	14,6	5,4	22,2	16,3	18,4

Šaltinis: „Eurostat“ (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

(s) „Eurostat“ įvertis (angl. Eurostat estimate). * ES pajamų ir gyvenimo sąlygų statistika (angl. SILC)

**NMS – Naujosios valstybės narės, esančios Vidurio ir Rytų Europoje (angl. New Member States of CEE).

Palyginus santykinį skurdo lygį – 60 proc. nacionalinių ekvivalentinių pajamų medianos, skirtumai tarp senųjų ES-15 ir naujųjų ES-10 valstybių yra labai nežymūs (žr. 7 lentelę). Nepaisant to, skurdas yra daugiatis reiškinys ir negali būti matuojamas tik pagal žemą pajamų lygį. Nacionaliniu ir ES lygiu pripažįstama, jog siekiant deramai suvokti ES-27 valstybių gyvenimo sąlygų įvairovę, būtina atsizvelgti ne tik į skurdą ar nelygybę dėl nepakankamų pajamų, bet ir į kitus rodiklius (Guio, 2009). Taigi materialinio nepritekliaus (angl. deprivation) mastas įvairiais aspektais (ekonominiai sunkumai, ilgalaikio vartojimo prekių trūkumas, problemos dėl gyvenamojo būsto) tapo papildomu rodikliu vertinant ir įgyvendinant socialinės įtraukties politiką ES. Nemažai tyrimų (Guio, 2009; Lelkes, 2006; Matkovic, Sucur, Zrinscak, 2007) apie socialinę atskirtį ir nepriteklių rodo, jog, lyginant su senosiomis ES valstybėmis, naujųjų valstybių narių piliečiai labiau kenčia nuo socialinės atskirties ir rimtų sveikatos problemų. Šių šalių piliečiams būdingas žemiausias pasitenkinimo gyvenimu lygis. Be to, visose dešimtyje naujųjų ES valstybių subjektyvaus skurdo lygis viršija objektyvųjį. Taip pat pažymėtina, jog naujosiose valstybėse narėse nepriteklius yra šešis kartus didesnis nei ES-15. Tačiau santykinio skurdo rodikliai neatskleidžia šių problemų. Panašu, jog dėl ES plėtros vidutinis santykinis skurdo lygis ES nepadidėjo. Tačiau Europos Komisijos pateikiama informacija apie nepriteklių atskleidžia šiek tiek kitokį vaizdą. Remiantis neseniai atliktu Anna-Catherina Guio'ė [Anne-Catherine Guio] (2009) tyrimu, „akivaizdu, jog naujosiose ES valstybėse egzistuoja aukščiausias nepritekliaus lygis, įskaitant ir tas šalis, kuriose santykinis skurdo rizikos lygis yra žemas“ (psl. 9). Aukščiausi nepritekliaus rodikliai buvo pastebėti ne tik Bulgarijoje, Rumunijoje, Latvijoje, Lietuvoje ir Lenkijoje, bet ir Estijoje, Vengrijoje. Geriausių rezultatų pasiekusios naujosios ES valstybės narės Čekija, Slovakija ir Slovėnija taip pat priskiriamos „labiausiai nepasiturinčių valstybių“ kategorijai (drauge su Portugalija, Graikija, Kipru) ir susiduria su didesniais sunkumais dėl nepritekliaus nei dėl skurdo rizikos lygio. Septintoje lentelėje pateikiami naujausi „Eurostat“ duomenys apie materialinį nepriteklių. Ne mažiau kaip 80 proc. ES-27 gyventojų pripažįsta,

jog septintoje lentelėje išvardyti su nepritekliais susiję elementai yra būtini, norint nustatyti bendrą nepritekliaus lygį (smulčiau žr. Guio, 2009, 4 psl., 1 lentelę). Akivaizdu, jog pagal naujųjų valstybių narių vidurkį jos nepasiekia tokių gerų veiklos rezultatų kaip ES-15 ir ES-27. Naujųjų valstybių narių nepriteklis labiausiai susijęs su vartojimo apribojimais (negalėjimas vartoti tokių maisto produktų kaip mėsa ar žuvis (ar atitinkamo vegetariško maisto) kas antrą dieną) ir prasta būsto kokybe (prakiuręs stogas, drėgnos sienos, grindys, pamatai, pūvantys langų rėmai ar grindys). 37 proc. Bulgarijos, mažiausiai 24 proc. Slovakijos, Rumunijos ir Vengrijos, bent 17 proc. Lenkijos, Lietuvos ir Latvijos ir apie 10 proc. Čekijos Respublikos ir Slovėnijos gyventojų negali sau leisti kas antrą dieną įsigyti (jeigu to norėtų) tokių maisto produktų kaip mėsa ar žuvis. Netgi tokia geriausių rezultatų sprendžiant ekonominius sunkumus pasiekusi šalis kaip Estija, kur tik 7,5 proc. gyventojų teigė, jog negali sau leisti kas antrą dieną įsigyti (jeigu to norėtų) mėsos ar žuvies, atsilieka nuo ES-15 vidurkio (5,7 proc.). Gyventojų, teigusių, jog susiduria su prasta būsto kokybe, skaičius svyruoja nuo 31 iki 21 proc. Slovėnijoje, Latvijoje, Bulgarijoje, Rumunijoje ir Lietuvoje, nuo 20 iki 17 proc. – Estijoje ir Lenkijoje. Šie rodikliai yra kur kas aukštesni nei ES-15 vidurkis (15 proc.), išskyrus Slovakiją (6,6 proc.), Vengriją (14,5 proc.) ir Čekiją (14,5 proc.).¹⁹ Vis dėlto palyginus su ES-15 vidurkiu (8,3 proc.), naujosiose valstybėse narėse yra daugiau namų ūkių, kurie labai sunkiai verčiasi – sunkiai pragyvena iš disponuojamų namų ūkio pajamų – (16,3 proc.). Ši problema ypač ryški Bulgarijoje (28 proc.), Vengrijoje (24 proc.) ir Rumunijoje (19 proc.), o taip pat Latvijoje (17 proc.), Lietuvoje ir Slovakijoje (11 proc.). Čekijos, Estijos ir Slovėnijos rodikliai yra šiek tiek geresni nei ES-15 vidurkis (8,3 proc.). Žvelgdami į kitus 7 lentelėje nurodytus punktus matome, jog nedaugeliui naujųjų valstybių narių pavyksta pasiekti ES-15 vidurkį pagal kai kuriuos nepritekliaus rodiklius. Tačiau tai nereiškia, jog jos jau nepriskiriamos „labiausiai nepasiturinčių valstybių“ kategorijai pagal bendrą

¹⁹ Nepaisant to, reikėtų turėti omenyje, jog kai kurios senosios ES-15 valstybės taip pat yra nepasiturinčios. Pavyzdžiui, 37 proc. portugalų teigė, jog jų gyvenimo sąlygos prastos (Guio, 2005, 2009).

nepritekliaus lygi. Neseniai atliktas išsamus tyrimas (Matkovic et al, 2007) dėl materialinio nepritekliaus, skurdo ir nelygybės naujosiose valstybėse narėse parodė, jog skurdas Vidurio ir Rytų Europoje yra plačiai paplitęs ir gali smarkiai apriboti žmogaus raidą.

Taigi toliau apžvelgsime, kokių nuomonių esama apie pokomunistinės gerovės valstybės modelio atsiradimą Vidurio ir Rytų Europoje ir kaip tai lemia egzistuojančių socialinių problemų lygį šiose visuomenėse.

3.3. Naujas gerovės valstybės režimo tipas Vidurio ir Rytų Europoje?

Apžvelgus naujausią ir ankstesnę literatūrą, kurioje kalbama apie socialinės politikos raidą Vidurio ir Rytų Europos valstybėse, galima išskirti keturis savitus požiūrius. Pirmoji tyrėjų grupė teigia, jog bendras Rytų Europos/pokomunistinis modelis neegzistuoja ir šios valstybės plėtojosi vieno iš G. Esping-Anderseno gerovės režimų kryptimi (Esping-Andersen, 1996; Ferge, 1992, 1997, 2001; Standing, 1996). Pagal šį požiūrį, gerovės valstybė Vidurio ir Rytų Europos regione vystėsi liberalaus gerovės valstybės režimo kryptimi, o šiuo metu svyruoja tarp konservatyvaus-korporatyvinio ir liberalus modelio. Tačiau po 20 metų pasirodė, jog buvusių komunistinių valstybių raida ir pokyčiai yra daug sudėtingesni nei manyta. Neseniai atlikti tyrimai (Cerami, Vanhuyse, 2009; Fenger, 2007) įrodė, jog šiuo metu (po 20 metų pereinamojo laikotarpio) pokomunistinės gerovės valstybės negali būti prilyginamos kuriam nors G. Esping-Anderseno gerovės režimo modeliui. Vis dėlto yra svarių įrodymų, jog liberalusis režimas Vidurio ir Rytų Europos valstybėse iki šiol neišsivystė (žr. Cerami, 2006; Haggard, Kaufman, 2008).

Antroji grupė tyrėjų teigia, jog dėl institucinių skirtumų (Bazant, Schubert, 2009; Kangas, 1999) ir socialinės bei ekonominės veiklos svyravimų (Manning, 2004) keblu Vidurio ir Rytų Europos valstybes priskirti prie esamų gerovės valstybių tipologijų. Atlikęs lyginamąjį tyrimą ir ištyręs socialinio draudimo instituci-

jas kelių Vakarų ir pereinamojo laikotarpio valstybių, Ollis Kangas [Olli Kangas] (1999) padarė išvadą, jog nei Vakarų, nei pokomunistinės valstybės nesudaro vienalytės grupės. Visai neseniai atliktas tyrimas leidžia daryti labai panašias išvadas. Ursulė Bazantė ir Klausas Schubertas [Ursula Bazant ir Klaus Schubert] (2009) ištyrė 27 ES valstybes pagal 4 charakteristikas: išlaidos socialinei politikai, dominuojanti gerovės valstybės finansavimo sistema (socialinis draudimas, valstybės biudžetas), pagrindiniai veikėjai (valstybė, privačios institucijos, savivaldybės, nevyriausybinės organizacijos, šeima) ir pagrindinis socialinės politikos tikslas (angl. guiding theme, vok. leitmotif), skatinantis gerovės valstybės modelio formavimąsi. Šių keturių charakteristikų pagrindu ištirtos 27 ES šalys parodė, jog sudaryti valstybių grupes įmanoma, tačiau sudarytos šalių grupės neatitinka nusistovėjusių šalių grupių gerovės valstybės režimuose. Pavyzdžiui, pasak U. Bazantės ir K. Schuberto, Lietuva ir Nyderlandai yra panašios pagal finansavimo sistemą, privačiojo sektoriaus atstovų suinteresuotumą dayvauti socialinio draudimo sistemoje ir „leitmotif“. Panašu, jog vykdydamos vienodą politiką dėl socialinių išlaidų vienam gyventojui, finansavimo ir „leitmotif“ Čekija, Ispanija ir Estija dažniausiai atsiduria vienoje valstybių grupėje. Tyrimas atskleidžia, jog „neįmanoma nei patvirtinti kurio nors literatūroje pateikto valstybių grupavimo, nei išskirti aiškių naujų grupių“ (Bazant, Schubert, 2009: 533). Kad ir kaip būtų, šie tyrėjai neatsižvelgia į socioekonominės sąlygas, kurios nulemia socialinę politiką ir gerovės valstybės veiklos rezultatus. Jie savo išvadas grindžia pabrėždami „Vakarų“ ir „Rytų“ valstybių institucinius skirtumus, kurie iki šiol vis dar gali būti labai nežymūs. Taip yra todėl, kad Vidurio ir Rytų Europos valstybės vykdė ir vis dar tebevykdo gana visapusišką socialinę politiką, t. y. socialinė politika iki šiol apima beveik visus gyventojus, remiamos visos rizikos grupės (Aidukaite, 2004). Jei šią politiką nagrinėsime neatsižvelgdami į socioekonominį kontekstą (išmokų dydį ir paslaugų kokybę) ir gerovės valstybės veiklos rezultatus, galime susidaryti klaidingą nuomonę, jog pagal apimtį, tikslus ir struktūrą Vidurio ir Rytų Europos socialinė politika yra gana aukšto lygio ir prilygsta ar net pralenkia Vakarų valstybes.

Trečioji tyrėjų grupė (Bohle, 2007; Lendvai, 2008) pažymi ryškėjančius naujųjų ES valstybių narių skirtumus. Tačiau, užuot priskyre Rytų Europos valstybes konkrečiam Esping-Andersen gerovės valstybės tipui (ar bet kuriai kitai tipologijai), jie siūlo pakoreguoti esamas tipologijas. Kitaip nei antroji tyrėjų grupė, jie išskiria valstybių pogrupius remdamiesi socioekonominiais rodikliais ir gerovės valstybės pasiektais rezultatais. Pavyzdžiui, Dorothe Bohle [Dorothee Bohle] teigia, jog Baltijos šalis galima priskirti neoliberaliam gerovės valstybės modeliui pagal tokius rodiklius kaip nedidelės išlaidos socialinei politikai ir žemas dekomodifikacijos laipsnis. Kitaip nei Baltijos šalių, Slovėnijos gerovės valstybės režimas labiau primena socialdemokratinį gerovės valstybės modelį. O Vyšegrado šalys turi ir konservatyvaus, ir liberalaus gerovės valstybės režimo bruožų. Atsižvelgiant į tokius makroekonominius gerovės valstybės rodiklius kaip išlaidos, pajamų skirtumai ir minimalus darbo užmokestis, Noemė Lendvai [Noemi Lendvai] Estiją, Latviją ir Lietuvą priskyrė neoliberaliam modeliui. Lenkija ir Vengrija buvo priskirtos vidurinei grupei, o Čekija ir Slovėnija dėl aukščiausio socialinių išlaidų ir žemiausio skurdo lygio (lyginant su 8 kitomis naujomis ES valstybėmis) figūravo kaip labiausiai „socialiai atsakingos“ valstybės. Panašios, tačiau nuosaikesnės nuomonės laikosi Marius Skuodis (2009). Naudodamas hierarchinės klasterinės analizės metodą, jis vertino ES valstybių narių socialinės politikos modelius pagal 36 kintamuosius. M. Skuodis patvirtina, jog pokomunistinis modelis egzistuoja, tačiau jo analizė rodo, kad galima išskirti tam tikrus naujųjų ES šalių pogrupius. Atlikta hierarchinė klasterinė analizė rodo, jog Čekijos, Slovėnijos ir Vengrijos socialinius modelius galima priskirti Vakarų Europos žemyninių šalių konservatyviam-korporatyviniam gerovės režimui. Išskiriamos ir trys Baltijos šalys, pasižyminčios sparčiausiai Europoje augančia ekonomika (tačiau reikia pažymėti, jog ekonomika sparčiai augo tik iki 2008 m.) ir mažiausiomis valstybių išlaidomis socialinei apsaugai. Nepaisant to, D. Bohle ir N. Lendvai klasifikacija bei M. Skuodžio prielaidos nesuteikia tvirto teorinio pagrindo teiginiui, jog sukurtos naujos gerovės valstybės tipologijos. Kur kas la-

biau galima tvirtinti, jog šie autoriai siūlo laikinai skirstyti, grupuoti naująsias ES valstybės nares pagal jų socioekonominius skirtumus.

Ketvirtoji tyrėjų grupė teigia, jog nepaisant skirtumų, Vidurio ir Rytų Europos valstybės turi nemažai bendrų istorinių, institucinių ir socioekonominių bruožų. Todėl jas galima priskirti idealiam tipiniam pokomunistiniam gerovės tipui/režimui (Aidukaite, 2009a, b; Cerami, 2006; Cerami, Vanhuysse, 2009; Fenger, 2007; Golinska, Hengstenberg, Żukowski, 2008). Šios nuomonės šalininkai žvelgia į naujųjų valstybių narių socialinės politikos raidą kaip į daugiamatį/multidimensinį reiškinį, kurį lemia įvairiausi faktoriai. Atsižvelgiama ne tik į gerovės valstybės veiklos rezultatus ir socioekonomines charakteristikas, bet ir į socialinės apsaugos institucinius bruožus, globalizacijos, europeizacijos poveikį, politinio elito nuostatas ir interesus, istorinį Vidurio ir Rytų Europos valstybių socialinės politikos tęstinumą.

Ankstesniuose literatūros apžvalgos straipsniuose (žr. Aidukaite, 2004, 2009b) apie socialinės politikos rezultatus Vidurio ir Rytų Europoje pateikta svarių argumentų, kodėl galima išskirti pokomunistinį ar Rytų Europos modelį, į kurį jau kreipiamas dėmesys atliekant lyginamuosius gerovės valstybės tyrimus. Nors pokomunistinės valstybės nevienodai sprendžia socialinės politikos srities problemas, jos turi daug panašumų. Pokomunistiniam gerovės valstybės režimui galima priskirti tokius bruožus: socialinio draudimo dominavimas socialinės apsaugos sistemoje, didelė apimtis, tačiau gana žemas išmokų lygis ir socialinės apsaugos ryšys su sovietine/komunistine patirtimi. Šis modelis negali būti priskiriamas nė vienam modeliui, kuriuo siekiama išanalizuoti kapitalistines demokratines valstybes (daugiau informacijos apie gerovės valstybės modelius žr. Arts, Gelissen, 2002, taip pat šios knygos pirmos dalies pirmame skyriuje). Daugybė autorių vis labiau palaiko tokią nuomonę. H. J. M. Fengeris [H. J. M. Fenger] (2007) ištyrė, kiek pokomunistinės Vidurio ir Rytų Europos valstybės atitinka G. Esping-Anderseno tipologiją. H. J. M. Fengeris sutinka, jog Vidurio ir Rytų Europos valstybės skiriasi socialinės politikos rezultatais ir socioekonominė raida. Tačiau šie skirtumai ne tokie žymūs kaip pokomunistinių ir Vakarų gerovės valstybių. Esama daugiau

skirtumų tarp pokomunistinių valstybių grupės ir Vakarų gerovės valstybių grupės nei tarp valstybių, priklausančių kuriai nors iš šių grupių (Fenger, 2007: 26). H. J. M. Fengeris prieina prie išvados, jog pokomunistinės valstybės negali būti priskiriamos kuriam nors G. Esping-Anderseno gerovės režimui. Panašios nuomonės laiko si A. Ceramis ir P. Vanhuysse'as (2009), teigdami, jog ryškėjantis pokomunistinės gerovės modelis neatitinka G. Esping-Anderseno trijų gerovės valstybės modelių ar kitų panašių tipologijų. Tai lemia ne tik ankstesnė socialinė politikos struktūra (angl. path-dependence) Vidurio ir Rytų Europos šalių, bet ir atsirandantys nauji socialinės apsaugos struktūros dariniai (angl. path-departure), kuriuos propaguoja tokios tarptautinės institucijos kaip TVF ir Pasaulio bankas.

Neseniai Stanislava Golinowska, Peteris Hengstenbergas ir Maciejus Żukowski (2008), nuodugnai ištyrę kai kurias naująsias (Estija, Čekija, Lenkija) ir senąsias (Danija, Vokietija, Prancūzija ir Jungtinė Karalystė) ES valstybes nares, padarė panašias išvadas. Jie teigia, jog Vidurio ir Rytų Europoje esančiose naujosiose ES valstybėse narėse formuojasi unikalūs modelis, kurių galima pavadinti pokomunistiniu arba Rytų Europos gerovės valstybių modeliu. Išties, esama svarių šių tezę patvirtinančių argumentų. Panašumai tarp Vidurio ir Rytų Europos valstybių yra daugiau institucinio pobūdžio. Jie kyla iš panašios patirties ir iššūkių, su kuriais susiduriama pereinant prie demokratijos ir rinkos ekonomikos. S. Golinowska, P. Hengstenbergas ir M. Żukowski (2008: 29) išvardija išskirtinius naujųjų valstybių narių bruožus, kurie yra institucinio ir socio-ekonominio pobūdžio: grįžimas prie Bismarko socialinės apsaugos sistemos; didelė socialinės apsaugos sistemos aprėptis (apima daug gyventojų); drastiškos socialinės apsaugos reformos per trumpą laiko tarpą; didelė išorinių ekspertų ir organizacijų įtaka; didesni sunkumai susiję su nedarbu ir darbo jėgos emigracija; aukštesni nei senųjų ES valstybių jaunosios kartos siekiai gauti gerą išsilavinimą; spartesnė (palyginti su senosiomis ES valstybėmis) demografinė transformacija; nevyriausybinių organizacijų silpnumas; aukštas korupcijos lygis; auganti nelygybė bei problemų, susijusių su nepritekliumi ir socialine atskirtimi, didėjimas; silpna pilietinė visuomenė.

Be to, vis daugiau tyrėjų (Vanhuyse, 2009; Woolfson, 2008, 2010) pabrėžia, jog šiose visuomenėse egzistuoja silpnas darbdavių ir darbuotojų socialinis dialogas (menkai išvystytos profesinės sąjungos ir žemas atstovavimo darbuotojams lygis) bei užslėptos problemos, susijusios su etnine ir rasine diskriminacija.

Aukščiau išvardyti ir aptarti bruožai vyrauja daugelyje naujųjų ES valstybių narių. Jie susiformavo esant komunistinei santvarkai ir dėl panašių iššūkių, su kuriais susiduriama pereinant iš planinės į rinkos ekonomiką. Pokomunistinė valstybė sprendžia ne tik vidaus problemas (kylančias pertvarkant ekonomiką ir politinę sistemą). Ji taip pat susiduria su kultūrinės ir politinės globalizacijos pasekmėmis, ekonomikos reintegracijos į pasaulio rinkas iššūkiais.

3.4. Išvados

Šiame skyriuje, naudojant lyginamąjį metodą, siekta prisidėti prie besitęsiančių diskusijų apie gerovės valstybės raidą Vidurio ir Rytų Europoje. Buvo analizuojami du esminiai susiję klausimai: ar pagal socialines problemas naujosios ES valstybės yra labiau panašios tarpusavyje, ar labiau panašios į likusias ES valstybes? Ar jos pasižymi pakankamu socioekonominių ir institucinių bruožų kiekiu, jog būtų priskirtos išskirtiniam/tik joms būdingam pokomunistinės gerovės režimui, kuris skiriasi nuo bet kurios kitos, gerai žinomos gerovės valstybės tipologijos? Siekiant atsakyti į šiuos klausimus buvo atlikta dešimties naujųjų ES valstybių narių pagrindinių socioekonominių rodiklių analizė, taip pat apžvelgtos dabartinės ir ankstesnės diskusijos apie pokomunistinio arba Rytų Europos gerovės valstybės modelio atsiradimą.

Pagrindinių socioekonominių rodiklių (išlaidos, skirtos socialinei apsaugai, BVP dalis vienam gyventojui, minimalus darbo užmokestis, Džinio [Gini] koeficientas, šešėlinės ekonomikos mastas, santykinio ir absoliutaus skurdo lygis bei materialinio nepritekliaus rodikliai) apžvalga rodo, jog senųjų ir naujųjų ES valstybių skirtumai tebėra akivaizdūs; net geriausius rezultatus pasiekusios Vidurio ir Rytų Europos valstybės turi labai pasistengti, kad pasivytų ES-15 vidurkį. Nežiūrint į nežymius svyravimus, naujųjų ES

valstybių rodikliai pagal minimalų darbo užmokestį, BVP dalį vienam gyventojui ir socialinės apsaugos išlaidas, palyginus su ES-15, yra žemesni. Lyginant su ES-15 ar ES-27, vidutinis materialinio nepritekliaus bei šešėlinės ekonomikos lygis yra aukštesnis. Tačiau kalbant apie santykinį skurdo lygį (skurdo rizikos lygis po socialinių išmokų) ar Džinio koeficientą, kai kurios „išsišokėlės“ Rytų Europos valstybės, ypač Čekija, taip pat Slovėnija, Slovakija ir Vengrija, pasiekė tokių pat ar net geresnių rezultatų kaip senosios kapitalistinės demokratinės valstybės. Tačiau Latvija, Lietuva, Estija, Rumunija, Bulgarija ir Lenkija yra labai panašios pagal socialinius rodiklius ir pasiektus rezultatus. Ši valstybių grupė niekada neviršija ES-15 ar ES-27 vidurkio. Taigi, viena vertus, galima teigti, jog dešimt naujųjų ES valstybių narių yra labiau panašios viena į kitą nei į likusias ES valstybes (ES-15 vidurkiu). Kita vertus, aukščiausius ir žemiausius rezultatus pasiekusių naujųjų valstybių narių socioekonominiai skirtumai tebeegzistuoja ir juos pašalinti nebus lengva.

Nepaisant to, nagrinėjant literatūros apžvalgas apie gerovės valstybės raidą Vidurio ir Rytų Europos regione, paaiškėjo svarbūs instituciniai bruožai, padedantys įvardyti išsiskiriantį/vieningą pokomunistinės gerovės valstybės režimą. Svarbiausi iš jų: socialinis draudimas yra pagrindinė socialinės apsaugos sistemos dalis (sugrįžimas prie Bismarko socialinės apsaugos sistemos); didelė aprėptis; palyginti žemos socialinės apsaugos išmokos; ryškėjantys socialinės politikos liberalizavimo požymiai, kurių nebuvo komunistiniu laikotarpiu, ir sovietinio/komunistinio gerovės valstybės režimo patirtis, bylojanti apie vis dar giliai glūdinčius solidarumo ir universalizmo požymius. Janosas Kornai'jus [Janos Kornai] (1992: 16) teigia, jog „Rytų Europos gyventojus erzina valstybės kišimasis į jų asmeninį gyvenimą, tačiau, nepaisant to, dauguma jų vis tiek nori rūpestingos, paternalistinės valstybės“.

Šiame skyriuje teigiama, jog pokomunistinė gerovės valstybė turėtų būti suvokiama ne tik pagal jos pasiektus rezultatus, bet ir istorinį paveldą, formavimosi principus, taip pat pagal išorinius ir vidinius iššūkius, su kuriais susiduriama šiomis dienomis.

II dalis
**Gerovės valstybės raida Lietuvoje:
praėjus ir dabartis**

1. NEPRIKLAUSOMOS LIETUVOS VALSTYBĖS SOCIALINĖS APSAUGOS BRUOŽAI 1918–1940 METAIS

Šioje darbo dalyje analizuojama tarpukario Lietuvos socialinės apsaugos sistemos raida, apimanti laikotarpį nuo valstybės nepriklausomybės atkūrimo 1918 m. iki praradimo 1940 metais. Skyriuje siekiama išryškinti tarpukario periodo socialinės apsaugos raidos ypatumus, esminius bruožus ir pagrindinius veiksnius, turėjusius įtakos socialinės apsaugos struktūros formavimui, apibrėžtos tarpukario draudimo rūšys, aprašyta privačių labdaros organizacijų veikla. Analizė yra suskirstyta į penkias dalis: pirmoje dalyje aptariamas pokario meto socialinių problemų mastas bei būtinybė kurti modernią socialinę apsaugos sistemą, antroje dalyje apžvelgiamos pagrindinės vyriausybės institucijos, vykdydžiusios socialinę apsaugą, trečioje dalyje supažindinama su tarpukario socialinio draudimo rūšimis (ligos draudimu, nelaimingų atsitikimų darbe draudimu, karių, valstybės tarnautojų ir žymių veikėjų pensijų draudimu), ketvirtoje dalyje aprašomas tarpukario laikotarpio darbo santykių reguliavimas ir penktoje dalyje aptariama socialinės globos sistema ir nevyriausybinių labdarinių organizacijų veikla ir vieta socialinės apsaugos sistemoje.

1.1. Įvadas

Baigiantis Pirmajam pasauliniam karui, Lietuvoje atgijo nepriklausomos valstybės idėjos. Subrendęs valstybingumo projektas buvo įgyvendintas 1918 m. vasario 16 dieną. Valstybės atkūrimo akte buvo paskelbti demokratiniai naujai užgimstančios valstybės principai. 1919 m. balandžio 4 d. Laikinosios Konstitucijos straipsniai garantavo visų piliečių lygybę prieš įstatymus nepaisant jų lyties, kilmės, tikėjimo, tautybės, užtikrino tikėjimo ir sąžinės laisvės. 1920 m. gegužės 15 d. Steigiamasis Seimas paskelbė Lietuvą demokratine respublika, 1921 m. rugsėjo 22 d. Lietuva buvo

priimta į Tautų Sąjungą, 1923 metais prie valstybės teritorijos buvo prijungtas Klaipėdos kraštas.

Atkūrus nepriklausomybę, socialiniai klausimai reikalavo išskirtinio dėmesio ir buvo paskelbti prioritetiniais, nes valstybė buvo itin nuskurdusi, kas buvo būdinga visiems karo nualintiems kraštams. Socialinės apsaugos sistema pradėta nuosekliai kurti jau 1919 metais. Iki tol Lietuvos valstybėje galiojo carinės Rusijos socialinio draudimo ir aprūpinimo sistemos įstatymai, tačiau buvo pripažįstama, kad socialinė apsauga atkurtoje Lietuvos valstybėje yra atsilikusi nuo demokratinių Vakarų šalių socialinės apsaugos sistemų ir dėl to nedelsiant turi būti pradėta modernizuoti. Remiantis Vakarų šalių patirtimi, Vyriausybė inicijavo valstybinės socialinės politikos infrastruktūros kūrimą. Naujai sukurtą Lietuvos socialinės apsaugos sistemą sudarė socialinis draudimas ir socialinė globa. Aktyvi valstybės veikla apsiribojo daugiausia socialinio draudimo sritimi, socialinės globos sistemoje dominavo privačios labdaringos organizacijos.

Siekiant spartinti šalies modernizaciją, nuo pat nepriklausomybės atkūrimo 1919 m. vykdyta žemės ūkio reforma. Struktūriniai pokyčiai žemės ūkyje buvo priskirti prie prioritetinių uždavinių, kuriuos įgyvendinus, turėjo sumažėti ekonominis ir socialinis jaunos valstybės atsilikimas nuo demokratinių Vakarų valstybių. Reformuojant, norėta galutinai panaikinti baudžios liekanas, sumažinti dvarininkijos įtaką, paspartinti smulkaus ir vidutinio ūkio plėtrą ir įtvirtinti kapitalistinius rinkos santykius, aprūpinti žeme bežemius valstiečius. Tačiau 1922 m. priimtas žemės reformos įstatymas nesugebėjo tinkamai sureguliuoti žemės ūkio politikos ir buvo taisomas daugiau kartų negu kiti įstatymai, pradedant nuo priėmimo iki nepriklausomybės praradimo. Problemos, susijusios su neišplėtotą pramone bei žemės ūkiu, skaudžiausiai atsiliepė didžiosios ekonominės krizės metais. 1935 m. rugpjūčio–rugsėjo Suvalkijos ūkininkų streikas atspindėjo Suvalkijos (Užnemunės) bei Dzūkijos valstiečių nepasitenkinimą vykdoma žemės ūkio reformos politika, jis galėtų būti traktuojamas ne tik kaip ekonominės

pasaulio krizės, bet ir kaip valstybės valdžios nesugebėjimo užtikrinti optimalią šalies ūkio raidą padarinys. Kita vertus, tarpukario metu visgi vyko santykinė Lietuvos industrializacija: palyginti su prieškario laikotarpiu, pramonė išaugo keturis kartus.

Tarpukariu nebuvo išvengta didelių politinių įtampų bei kovų. Kovos už nepriklausomybę nepasibaigė, kai Vokietijos kariuomenė pasitraukė iš Lietuvos teritorijos. Lietuvai teko toliau kovoti su bermontininkais, bolševikais, generolo Liucjano Želigovskio kariuomene. Lietuvai pralaimėjus kovą už Vilniaus kraštą, jis atiteko Lenkijai ir priklausė jai 20 metų. Nuo pat valstybės įkūrimo nerimo vidinės politinių partijų kovos. Partinis susiskaldymas tęsėsi, kol 1926 m. gruodžio 17 d. įvyko politinis perversmas. Iš karto po perversmo Tauragėje organizuotą socialdemokratų, liaudininkų ir eserų sukilimą numalšino kariuomenė. 1938 m. nauja Konstitucija galutinai įtvirtinto autoritarinį režimą.

1.2. Socialinės problemos pokario Lietuvoje

Pirmajam Pasauliniam karui artėjant prie pabaigos, 1918 m. vasario 16 d. Lietuva atgavo savo valstybingumą ir pradėjo naują gyvenimą kaip nepriklausoma ir savarankiška valstybė. Nepriklausomo gyvenimo pradžioje jauni valstybei iš karto teko susidurti ne tik su sunkiais politiniais ir ekonominiais uždaviniais, kuriuos buvo būtina spręsti nedelsiant, kad kraštas atgytų. Socialinė sritis taip pat reikalavo išskirtinio valdžios dėmesio.

Remiantis istoriniais duomenimis ir amžininkų prisiminimais apie to meto įvykius Lietuvoje, į akis krenta socialinių problemų mastas. Visų pirma, kraštas buvo smarkiai nuniokotas ketverių metų karo: sugriauti ir apiplėšti miestai, daugybė žmonių neteko namų ir kito turto, atsirado daug našlių, našlaičių, neįgaliųjų ir vienišų žmonių. Dėl priverstinių vokiečių valdžios karo mokesčių ir turto konfiskavimų žemės ūkis buvo beveik sunaikintas. Tai virto viena didžiausių ir skausmingiausių pokario meto tragedijų. Šalies pramonė neveikė, dalis įmonių buvo perkeltos į Rusiją. Sugriuvus

šalies ūkiui, krašte įsivyravo išskirtinė to meto problema – visoje Lietuvoje, ypač miestuose, trūko maisto produktų: „Visu savo plėšriu šeimininkavimu okupacinė karo valdžia privedė šalį kone prie bado. <...> šalyje buvo jaučiama didelė maisto stoka...“ (Akelaitis, 1990: 348); „Dėl karo ir trejus metus užsitęsios vokiečių okupacijos Lietuvoje atsirado tūkstančiai badmiriaujančių varguolių. Miestuose ir miesteliuose slankiojo būriai alkanų vaikų.“ (Skipitis, 1961: 248). Dėl bado, skurdo, prastų higieninių sąlygų daugeliui žmonių smarkiai blogėjo sveikata, dalis jų, negavę medicininės pagalbos, mirdavo epidemijų metu: „Buvo didelis maisto trūkumas. Nuo blogo maitinimosi gyventojai pasidarė neatsparūs epidemijoms. O žmonių skurdas labai sunkino sanitarinių nuostatų palaikymą. Dėmėtoji ir vidurių šiltinė, gripas ir kitos epideminės ligos skynė mūsų žmones dideliais kiekiais. Atsimenu, kad 1918 metų rudenį buvo parapijų, kur kasdien laidodavo po dešimtį ir daugiau numirėlių...“ (Skipitis, 1961: 232).

Antras didelis pokario iššūkis buvo karo belaisvių, pabėgėlių ir tremtinių grįžimas ir gražinimas į Lietuvą. Dalis pabėgėlių apsistojo Vilniaus krašte, kiti pasitraukė dar toliau: „Vieni vargo ir badmiriavo Lietuvoje, o kiti keli šimtai tūkstančių karo fronto, ar rusų valdžios verčiami, buvo pasitraukę į Rusiją, kur jų didžioji dauguma irgi gavo patirti didelio vargo.“ (Skipitis, 1961: 256). Apytikriai iš okupuotos Lietuvos buvo evakuota – savo noru arba prievarta – apie 300 tūkst. žmonių. Pasibaigus okupacijai, visiems į Lietuvą grįžtantiems žmonėms reikėjo įvairios pagalbos: pirmiausia, apgyvendinimo ir maitinimo, paskui – medicininės ir higieninės priežiūros, aprūpinimo drabužiais ir kitais buitinais daiktais.

Neteisinga manyti, kad dėl visų socialinių negerovių reikia kaltinti tik karą ir okupaciją. Vargingai gyvenančių žmonių Lietuvoje netrūko ir iki karo. Viena opiausių problemų XIX–XX a. buvo elgetavimas, kurį skatino kraštutinis skurdas, o jis, savo ruožtu, kildavo dėl ūkio krizių, badmečių, nederliaus (pgl. Pivorienė, Mikalauskaitė, 2005). Karas tik pagilino įsisenėjusias socialines žaizdas, pavyzdžiui, skurdą, užkrečiamų ligų epidemijas, taip pat prostitu-

ciją, girtuokliavimą ir smarkiai išaugusį nusikalstamumo lygį kaip savotišką moralinį nuvargusios tautos nuopuolį, ir padarė jas labiau matomas (Adomavičiūtė et al, 2008). Taigi dar viena socialinė problema, nulemta ne tik karo, bet ir ankstesnės visuomeninės santvarkos padarinių, buvo didelis skaičius skurdžiai gyvenančių žmonių: neįgaliųjų, sunkiai sergančių ir dėl to negalinčių pasirūpinti savimi asmenų, vaikų našlaičių, vienišų senelių, vienišų motinų su vaikais, kitų bet kokią vargą patyrusių ir skurde gyvenančių žmonių. Todėl skurstančiųjų, neįgaliųjų ir našlaičių globa visada buvo išskirtinis uždavinys šalia kitų ekonominių, politinių ir socialinių rūpesčių.

Karo padariniai tebuvo tik vienas veiksnių, lėmusių socialines problemas. Kitas veiksnys, daręs įtaką pokario Lietuvos socialinei sferai – sparčiai besivystantys kapitalistiniai santykiai (pgl. Pivorienė, Mikalaukaitė, 2005). Pastarieji gali būti interpretuojami pakankamai siaurai – kaip Lietuvos pramonėje užimtų samdomų darbininkų darbo turinio ir kiekio, gaunamo atlyginimo, santykių su darbdaviu ir socialinio draudimo klausimai (Tamošaitis, 1990). Kai kurių to meto apžvalgininkų nuomone, Lietuvoje pramonės darbininkų padėtis nėra toks aktualus klausimas, kaip išsivysčiusiose pramoninėse Vakarų Europos šalyse, kadangi Lietuvoje pramonės įmonių labai nedaug, dauguma gyventojų dirbo žemės ūkyje – „mūsų kraštas yra perdėm žemės ūkio kraštas“ (Tamošaitis, 1990: 15). Ūkininkų–valstiečių socialinis draudimas turėjo būti aktualesnis, tačiau nepaisant šio fakto, žemės ūkio darbininkų labai tarpukario metu padaryta kur kas mažiau negu pramonės darbininkų. Tokį neatitikimą bandoma aiškinti didele politine suirutė ir politinių partijų tarpusavio konkurencija, besikeičiančių vyriausybų negebėjimu tvarkingai ir nuosekliai įgyvendinti visų reikiamų sprendimų; taip pat keliama prielaida, kad Lietuvos pramonės darbininkų kova už savo teises iš dalies privertė Lietuvos valdžią „daryti nuolaidas“ darbininkams ir pradėti bent minimalias reformas socialinio draudimo srityje dėl gresiančių socialinių-politinių neramumų (Tamošaitis, 1990: 15). Iš kitos pusės, teisinga ir tai, kad

pramonės darbininkų padėtis iš tikrųjų buvo sunki dėl menkai reguliuojamų darbo santykių ir tai lėmė, kad darbininkų teisės buvo nepaisomos: „... darbininkų padėtis tikrai buvo apverktina. Toli gražu ne vienur jie buvo išnaudojami, skriaudžiami.“ (Tamošaitis, 1990: 20). Galima teigti, kad, nesant tinkamos socialinės apsaugos sistemos, pramonės darbininkai patekdavo į lengvai pažeidžiamų gyventojų grupę, kuriems grėsė skurdas bet kokiu nedarbingumo atveju: senatvės, ligos ir motinystės arba dėl nelaimingų atsitikimų darbe. Tas pats galiojo ir žemės ūkio darbininkams, nes jie apskritai neturėjo jokios socialinės apsaugos.

Trumpa socialinių problemų apžvalga rodo, kad atkurtoje valstybėje socialinės apsaugos ir globos klausimai buvo ypač aktualūs, reikalaujantys neatidėliotinų reformų. Valstybiniu lygiu socialinės apsaugos darbas buvo pradėtas nedelsiant. Jau nuo pirmųjų nepriklausomybės metų pradėjo kurtis įvairios valstybinės institucijos, atsakingos už socialinės apsaugos įgyvendinimą. Šios institucijos turėjo du tikslus. Pirma, reikėjo spręsti karo nuostolių padarytas bėdas ir suteikti neatidėliotiną socialinę paramą patiems pažeidžiamiausiems visuomenės nariams. Antra, reikėjo kurti modernią socialinio draudimo sistemą. Šis tikslas parodo, kad buvo suvokta, jog be skurstančiųjų globos reikia užtikrinti ir socialinį bei ekonominį saugumą.

Modernios socialinio draudimo sistemos principas reiškė, kad pagalba, teikiama pažeidžiamiesiems visuomenės piliečiams, negali būti fragmentiška, atsitiktinė, priklausanti nuo privačios labdaros malonės. Minimali piliečių gerovė jau nebuvo vien tik labdarinių organizacijų ir pavienių filantropų veikla. Nauja idėja, sukėlusį pokyčius ne tik socialiniu, bet ir politiniu bei ekonominiu lygmeniu, skelbė, kad socialinė pagalba šalies piliečiams yra valstybės uždavinys. Norint užtikrinti pakankamą socialinę apsaugą, šio uždavinio turėjo imtis valstybinės institucijos, o privati filantropinė veikla galėjo tik papildyti valstybinę (Barkauskaitė, 1998). Toks išskirtinis vaidmuo valstybei suteiktas ne tik pripažinus socialines problemas.

Vos pradėjus kurti jauną valstybę tapo aišku, kad tinkamai rūpintis socialine apsauga ir globa, t. y. leisti šią sritį reglamentuojančius socialinio draudimo ir globos įstatymus, prižiūrėti jų įgyvendinimą, išmokėti nustatytais atvejais pensijas ir pašalpas, kurti globos įstaigas galima tik valstybiniu lygmeniu. Todėl į naują Konstituciją, paskelbtą 1922 m., buvo įtraukti pagrindiniai socialinės apsaugos principai bei parodytas valstybės rūpestis socialiniu piliečių saugumu: „Valstybė saugoja atskirais įstatymais darbininką ligoje, senatvėje, nelaimingais atsitikimais ir darbo trūkstant. <...> Tam tikrais įstatymais saugojama ir palaikoma šeimos sveikata ir socialinė gerovė. Motinystė yra ypatingoje Valstybės globoje.“ (LR Konstitucija, 1922). Valstybė, kuri rūpinasi savo piliečių socialine apsauga, užtikrina jų gerovę bei gelbsti sunkumų metu, buvo suvokiama kaip moderni, pažangi ir išsivysčiusi. Iš tikrųjų, išplėta socialinės apsaugos sistema siejama su visuomenės modernizacija ir demokratizacija. Socialinės apsaugos sistemos plėtros lygis taip pat gali būti siejamas su atitinkama visuomenės raidos pakopa, kai teisė į apsaugą traktuojama kaip esminių politinių ir socialinių žmogaus teisių pripažinimas bei plėtra (Lazutka, 2007).

Besikurianti socialinės apsaugos sistema tarpukario Lietuvoje buvo unikali – kaip ir bet kurios kitos šalies – dėl tam tikrų svarbių aplinkybių, kurios lėmė jos individualius bruožus:

1. Tarpukario Lietuva buvo žemės ūkio šalis su negausia pramonės darbininku klase. Ekonomikoje vyravo smulkios amatininkiškos dirbtuvės, o pramonės darbininkų skaičius buvo labai negausus, palyginti su žemės ūkio darbininkų skaičiumi.
2. Darbo apsaugos įstatymai ir socialinio draudimo sistema buvo paveldėti iš carinės Rusijos. Pokario Lietuvoje jie buvo laikomi nebetinkami, dėl to reikėjo rimtų reformų. Tačiau kol nebuvo priimti ir pradėti įgyvendinti nauji darbo apsaugos ir socialinio draudimo įstatymai, palikti galioti seni įstatymai (LR laikinoji Konstitucija, 1919).

3. Socialinės apsaugos reformos principai ir tikslas buvo orientuoti į Vakarų Europos šalių, daugiausia į Vokietijos ir JAV praktiką. Iš ten buvo perimami ir netgi kopijuojami svarbiausi socialinio draudimo principai, įmokų ir išmokų administravimo tvarka, socialinio draudimo įstaigų valdymo organų sudėtis, atskaitomybė, veiklos aprašymai ir standartizacija.
4. Labdaringa filantropinė veikla, privati iniciatyva Lietuvoje buvo ypač puoselėjamos ir vystomos. Tad labdaringa veikla užėmė svarbią vietą socialinės apsaugos srityje šalia valstybinio socialinio draudimo ir paramos. Valstybė nuolat skatino privačią labdaringą veiklą skirdama jai finansavimą.
5. Tradiciškai, šeimai buvo suteikiamas pagrindinis vaidmuo aprūpinant savo narius. Šeima ir giminės buvo svarbiausias šaltinis aprūpinant senatvėje arba sergant. Tarpukario Lietuvos valstybė palaikė ir skatino tradicinius aprūpinimo būdus, tai iš dalies gali paaiškinti negausų socialinio draudimo rūšių pasirinkimą ir delsimą jas įvesti.

Orientuota į Vakarų šalis ir palaikoma privačios labdaros socialinė apsauga Lietuvoje buvo suprantama kaip valstybės globa tų gyventojų, kurie „dėl savo socialinės būklės negali save pilnai aprūpinti ir sudaryti tinkamas sau gyvenimo sąlygas greta kitų šiuo atveju pajėgių gyventojų sluoksnių.“ (Akelaitis, 1990: 339). Tokia socialinės apsaugos sistema nepriklausomoje Lietuvoje buvo sudaryta iš dviejų dalių – socialinio draudimo ir socialinės globos. Ji rėmėsi klasikinais, tradiciniais XIX a. socialinio draudimo principais, pagal kuriuos valstybė siekia garantuoti piliečiams, ypač labiausiai pažeidžiamų gyventojų grupėms, minimalias pajamas minimaliems poreikiams patenkinti.

1.3. Pagrindinės valstybinės socialinės apsaugos institucijos

1.3.1. Darbo ir Socialinės apsaugos departamentas

Valstybinei socialinei apsaugai organizuoti 1918 m. gruodžio mėnesį buvo įsteigta Viešųjų darbų ir maitinimo ministerija, kuriai priklausė trys atskiri departamentai: socialinės apsaugos (kuriame buvo tremtinių ir belaisvių gražinimo skyrius bei labdarybės skyrius), maitinimo bei darbo. Vos po kelių mėnesių, 1919 m. pradžioje, ši ministerija buvo reorganizuota į dvi atskiras ministerijas: Darbo ir socialinės apsaugos ministeriją (DSAM) bei Tiekimo ir maitinimo ministeriją (TMM). Pastaroji rūpinosi varguomenės, grįžtančių tremtinių ir karo belaisvių maitinimu, skirstė JAV suteiktą labdarą: maistą, drabužius ir kitus daiktus. Netrukus TMM buvo likviduota. 1919 m. spalio 29 d. DSAM irgi buvo panaikinta, visos jai priklausančios įstaigos ir bylos perėjo Vidaus reikalų ministerijos (VRM) žinion ir nuo 1919–1920 metų socialinių problemų sprendimas pokario Lietuvoje buvo pavestas VRM (LCVA, f. 928, ap. 1). VRM buvo įsteigta 1918 m. lapkričio 3 d. Valstybės Tarybos nutarimu, jos veikla apėmė visų vidinių reikalų tvarkymą, visus piliečių ramybės ir saugumo reikalus – tarp jų ir socialinio aprūpinimo bei draudimo, kaip saugumo bei ramybės užtikrinimo, reikalus. Įskaitant visą veiklą, kuri tradiciškai priskiriama viešajai ir saugumo policijai, VRM organizavo ir kontroliavo apskričių viršininkus ir savivaldybes, kurios buvo atsakingos už didžiąją dalį socialinio aprūpinimo politikos įgyvendinimą (Savivaldybių įstatymas, 1919), ji buvo atsakinga už sveikatos apsaugos klausimus, socialinį draudimą ir globą, viešųjų darbų organizavimą bei koordinavimą. Visus socialinės apsaugos klausimus sprendė Darbo ir Socialinės apsaugos departamentas prie VRM, kuris buvo padalintas į tris skyrius: darbo, socialinės apsaugos ir tremtinių gražinimo. Departamentui, kuris buvo vienas mažiausių (Skipitis, 1961: 248), priešingai nei DSAM, buvo skiriama mažiau lėšų veiklai įgyvendinti.

Savo veiklos pradžioje Darbo ir Socialinės apsaugos departamentas daugiausia rūpinosi pabėgėlių ir tremtinių grąžinimo į Lietuvą reikalais, varguomenės maitinimu, našlaičių priežiūra, tačiau pagrindinės jo funkcijos buvo socialinės veiklos inicijavimas, tvarkymas ir vykdymo kontrolė savivaldybėse bei apskrityse, socialinės apsaugos ir globos institucijų veiklos priežiūra, tarpinstitucinis bendradarbiavimas. Departamentui buvo pavaldūs senelių ir neįgaliųjų prieglaudos, kūdikių ir vaikų prieglaudos (kūdikių prieglaudos iš esmės buvo tos pačios ligoninės), sveikatos centrai (LCVA, f.377, ap. 2, b. 130). Taip pat departamentas buvo paruošęs keletą darbo apsaugos ir socialinio draudimo įstatymų projektų.

Vėliau, 1924 m., Darbo ir Socialinės apsaugos departamentas buvo panaikintas, jo vietoje palikta Vyriausioji darbo ir socialinės apsaugos inspektoriatas įstaiga, arba Vyriausioji darbo ir socialinės apsaugos inspekcija, kuri veikė pagal dar 1919 m. priimtą Darbo inspekcijos įstatymą (LCVA, f. 377, ap. 5, b. 112; f. 822). Vyriausioji darbo ir socialinės apsaugos inspektoriatas įstaiga rinko statistinę medžiagą apie padėtį darbo rinkoje, darbininkų streikus ir jų reikalavimus, darbininkų skaičių, jų atlyginimų dydį, nelaimingų atsitikimų darbe skaičių ir aplinkybes, prižiūrėjo, kad darbdaviai rūpintųsi darbininkų sveikata, stengėsi įspėti ir likviduoti ginčus, konfliktus bei įvairius „nesusipratimus“, kylančius tarp darbdavių ir darbininkų (Darbo inspekcijos įstatymas, 1919). Taigi pagrindinė Inspekcijos veiklos kryptis buvo darbo santykių reguliavimas. Taip pat ji rūpinosi beturčių apgyvendinimu prieglaudose, prižiūrėjo vaikų ir senelių prieglaudų veiklą (LCVA, f. 377, ap. 5, b. 112). Darbo ir Socialinės apsaugos departamentas buvo atkurtas 1937 m., likus trejiems metams iki nepriklausomybės praradimo. Sumažinus departamento statusą iki inspekcijos, nuo 1924 iki 1937 m. Lietuvoje nebuvo vyriausybinių organų, kurie rūpintųsi socialinės apsaugos reikalais, ruošė įstatymus ir vienaip ar kitaip darytų įtaką socialinės apsaugos plėtrai. Naujų socialinės globos ir draudimo įstatymų inspekcija neinicijavo, ji atliko tik veikiančių įstatymų

kontrolę ir priežiūrą, o tai rodo, kad jos kompetencija iš tikrųjų galėjo būti labai ribota (Mančinskas, 1971).

Tokią perorganizavimų bangą galima būtų aiškinti tam metui būdingu politiniu ir ekonominiu valstybės nestabilumu, kuris negalėjo neatsiliepti valstybinių institucijų veiklai, funkcijoms ir finansavimui: „Pragaištingos partijų kovos nusmelkė kūrybinį darbą, neleido pasireikšti kilnesnėms idėjoms.“ (Tamošaitis, 1990: 15). Rapolas Skipitis, nuo 1920 m. birželio iki 1922 m. vasario buvęs Lietuvos vidaus reikalų ministru, savo memuaruose užfiksavo, kad Darbo ir Socialinės apsaugos departamentas prie VRM buvo įsteigtas atėjus penktam ministrų kabinetui 1919 m. spalio mėnesį, o nuo pačios VRM įkūrimo pradžios 1918 m. lapkričio iki 1920 m. liepos pasikeitė penki jos ministrai (Skipitis, 1961: 215). Ministrų kaita neabejotinai turėjo neigiamos įtakos ministerijos su visais jos departamentais darbo efektyvumui. Be to, valdžia buvo nepakankamai kompetentinga steigdama institucijas ir deleguodama įgaliojimus, trūko atitinkamų sričių specialistų: „Pirmieji valdžios aparato kūrėjai dar nepakankamai gerai numatė, kurios ministerijos ir kurie departamentai Lietuvai tuomet buvo būtinai reikalingi.“ (Skipitis, 1961: 246). Taip pat neigiamai atsiliepė ir tai, kad ministeriją ir jos padalinius teko organizuoti neturint tam pakankamai lėšų: „... Lietuva buvo ne tik maža, bet ir ypač mažų pajamų valstybė. Žemės ūkio kraštas su visai maža pramone negalėjo duoti valstybei žymesnių lėšų“ (Skipitis, 1961: 246). Būtent dėl lėšų trūkumo buvo „... susirūpinta valdžios aparatą siaurinti, kad valstybės išlaidas sumažinus. <...> Mažinant ministerijų skaičių, Darbo ir socialinės apsaugos ministerija buvo panaikinta...“ (Skipitis, 1961: 247).

1.3.2. Vyriausioji socialinio draudimo valdyba

Jau buvo minėta, kad vienas iš socialinės apsaugos uždavinių buvo modernios socialinio draudimo sistemos kūrimas. Socialinis draudimas buvo pradėtas įgyvendinti įsteigus dar vieną vyriausybės

nį organą, atsakingą už socialinės politikos įgyvendinimą – Vyriausiąją socialinio draudimo valdybą prie VRM, tiesiogiai pavaldžią vidaus reikalų ministru. Valdyba buvo įsteigta atskiru įstatymu 1926 m. gegužės 18 dieną. Pagrindinis jos įsteigimo tikslas – atlikti paruošiamuosius organizacinius darbus, pasirengti pirmajai nepriklausomos Lietuvos socialinio draudimo rūšiai – pramonės darbininkų aprūpinimo sergant draudimui (Akelaitis, 1990). Ligos draudimas, savo ruožtu, buvo pradėtas įgyvendinti priėmus Ligonių kasų įstatymą. Platesne prasme, Valdyba apėmė visų socialinio draudimo reikalų tvarkymą: ne tik atliko paruošiamuosius darbus, bet ir prižiūrėjo būsimų ligonių kasų steigimą bei veiklą. Valdyba pati steigė ligonių kasas, tvirtino jų sąmatas, aiškino Ligonių kasų įstatymą. Kita jos veiklos dalis apėmė tradicinę socialinę globą, našlaičių ir senelių prieglaudų steigimą bei priežiūrą. Priimtu įstatymu buvo nustatyta valdybos sudėtis. Į ją įėjo du vidaus reikalų ministro skirti atstovai, vienas jų buvo skiriamas valdybos pirmininku, du socialinio draudimo kasų narių atstovai ir vienas darbdavių, dalyvaujančių socialinio draudimo kasų veikloje, atstovas. Kadangi tuo metu dar nebuvo įsteigta nė pusė numatytų ligonių kasų ir nebuvo žmonių, kurie galėtų eiti įstatyme išvardytas pareigas, laikinai valdyboje dirbo du darbininkų ir vienas darbdavių organizacijos atstovai. Įstatymas apibrėžė, jog valdybos nariai turi būti renkami trejiems metams. Jeigu po minėto laikotarpio valdyba neperrenkama, pareigas lieka eiti tie patys žmonės. Į savo posėdžius valdyba galėjo kviešti kitus specialistus.

Vyriausiosios socialinio draudimo valdybos teisės buvo gana plačios. Steigdama ligonių kasas, ji pati tvirtino jų tarybų rinkimus ir valdybų sudėtį, kontroliavo ir tvirtino visus ligonių kasų priimtus nutarimus. Jos nutarimai turėjo lemiamą įtaką ligonių kasų veiklai, jie būdavo galutiniai ir privalomi. Bėgant laikui, Vyriausiosios socialinio draudimo valdybos teisės buvo plečiamos, kol daugelis ligonių kasų valdymo funkcijų pamažu buvo perduotos į jos rankas. Taip ji tapo vieninteliu centralizuotu organu, reguliuojančiu visą socialinio draudimo tvarką, nes pati skyrė ligonių kasų direktorius

ir kitus atsakingus tarnautojus bei tvirtino ligonių kasų sąmatas ir apskaitą. Nuo 1935 m. visos teritorinės ligonių kasos ir draudimo nuo nelaimingų atsitikimų kasa mokėjo ministrų kabineto nustatytus mokesčius Valdybos išlaikymui.

Pirmąsias septynias ligonių kasas Vyriausioji socialinio draudimo valdyba įsteigė 1928 m., o visoje šalies teritorijoje privalomas draudimas ligos atveju buvo įvestas tik 1931 metais. Kaip ilgai kai kurios apskritys laukė draudimo įstatymo įgyvendinimo, parodo Lietuvos centriniame valstybiniame archyve (LCVA) saugoma medžiaga apie Ukmergės miesto ir apskrities ligonių kasą, kuri buvo įsteigta 1928 m., ir apie Telšių apygardos ligonių kasą, įsteigtą vėliausiai – 1931 metais. Nors Ligoninių kasų įstatymas buvo patvirtintas ir priimtas dar 1925 m., Telšių apygardos kasa buvo įsteigta ir pradėjo veikti tik praėjus 6 metams (LCVA, f. 1286, f. 1700). Tai parodo, kaip išties „pamažu“ buvo įgyvendinama socialinio draudimo politika, kai valstybės biudžete trūko lėšų.

1.3.3. Sveikatos apsaugos departamentas

Kitas VRM padalinys, atsakingas už socialinės srities problemų sprendimą, buvo Sveikatos departamentas, kurio tikslas buvo organizuoti ir teikti ne tik medicininę pagalbą, bet ir socialinę paramą neįgaliesiems ir kitiems negalintiems savimi pasirūpinti ligoniams: maitinimą, apgyvendinimą ir priežiūrą ligoninėse, aprūpinimą buities daiktais (LCVA, f. 377, ap. 2, b. 13). Kol nepradėjo steigtis pirmosios ligonių kasos, atsakingos už medicinos pagalbos organizavimą, Sveikatos departamentas, kartu su šalies savivaldybėmis, organizavo dalį socialinės paramos. Dėl panašios, netgi besidubliuojančios veiklos socialinės apsaugos srityje, 1933 m. buvo pasigirdę siūlymų jungti Sveikatos departamentą su Vyriausiąja darbo ir socialinės apsaugos inspekcija (LCVA, f. 377, ap. 2, b. 130). Tokią iniciatyvą VRM valdininkai pasiūlė remiantis Vakarų ir Vidurio Europos šalių – Didžiosios Britanijos, Prancūzijos, Jugoslavijos, Suomijos, Latvijos, Lenkijos – patirtimi socialinės

apsaugos ir globos srityje bei atsiradusia intencija traktuoti sveikatos priežiūrą ir socialinę apsaugą kaip tarpusavyje susijusius vienos srities elementus. 1930 m. Tautų Sąjungos konferencijoje buvo nustatyta „medicinos valdininkų“ mokymosi programa, kuri numatė, kad būsiami sveikatos priežiūros specialistai turi mokytis medicinos srities dalykų, įgyti socialinės globos ir netgi socialinio draudimo žinių (LCVA, f. 377, ap. 2, b. 130). Tokia idėja susidomėję VRM valdininkai siūlė ją įgyvendinti Lietuvoje.

Tuomet sujungus Sveikatos departamentą su inspekcija, nauja įstaiga turėjo būti pavadinta Sveikatos ir socialinės globos departamentu arba jai būtų buvęs paliktas Sveikatos departamento pavadinimas; joje būtų veikę medicinos, sanitarijos, socialinės globos ir farmacijos skyriai. Socialinės globos skyriaus veikla naujoje medicininėje-socialinėje institucijoje būtų buvusi tokia: 1) motinystės ir kūdikių globa, mokinių sveikatos globa; 2) sunkiomis ligomis sergančių ir neįgaliųjų globa; 3) pavargėlių globa ir 4) socialinis draudimas (LCVA, f. 377, ap. 2, b. 130). Tačiau nežiūrint užsienio šalių patirtimi paremto pasiūlymo, Sveikatos departamentas ir Vyriausioji darbo ir socialinės apsaugos inspekcijos į vieną instituciją sujungtos nebuvo. Visgi ši iniciatyva parodo, kad tuometėje Lietuvoje vyko intensyvios socialinės apsaugos srities funkcionavimo tobulinimo paieškos, buvo ieškoma geriausių metodų, leidžiančių optimizuoti socialinių institucijų veiklą.

1.4. Socialinio draudimo rūšys tarpukario Lietuvoje

Vienas pagrindinių nepriklausomos Lietuvos socialinio draudimo bruožų buvo jo netolygi ir lėta raida. Nepaisant daugybės socialinių problemų, vyriausybės negalėjo greitai įgyvendinti visapusiško socialinio draudimo, nors ambicijų, aktyvumo ir iniciatyvumo socialinės politikos srityje netrūko. Besiremddama tradicinėmis šeimos ir krikščioniškomis vertybėmis, valstybė ilgą laiką pasitikėjo šeima, privačia ir religine labdara. Dauguma gyventojų – žemės ūkio darbininkai – buvo socialiai neapsaugoti. Jais turėjo

pasirūpinti jų šeimų nariai, giminaičiai, kaimo bendruomenės ir parapijos. 1927 m. išleistame statistikos metraštyje Lietuva apibūdinama kaip žemės ūkio kraštas su silpnai išplėtotą pramonę ir prekybą, pateikiami tokie skaičiai pagal gyventojų užimtumo sritis: žemės ūkiu verčiasi daugiausia gyventojų – 76,7 proc. visų dirbančiųjų, įvairiose pramonės įmonėse – 6,4 proc., prekyboje ir transporte – 3,6 proc., valstybinėse, savivaldybių ir kitose visuomeninėse įstaigose – 3,2 proc., kitose, kvalifikuoto darbo nereikalaujančiose srityse (tarnai, juodadarbiai) – 10,1 procento (Lietuvos statistikos metraštis 1924–1926 m., 1927: 19). 1924–1926 m. pramonėje dirbo vos 56 596 žmonės (vyrai ir moterys), iš viso pramonėje įskaitant samdytojus, administracijos darbuotojus, įmonėse įdarbintus šeimos narius bei tarnautojus buvo 110 316 žmonės, o dešimtmečiu vėliau, 1937 m., pramonės darbininkų skaičius dėl pasaulinės ekonomikos krizės netgi sumažėjo – jų teliko 31 689 (Lietuvos statistikos metraštis 1924–1926 m., 1927: 155, Lietuvos statistikos metraštis 1937 m., 1938: 199). Palyginimui, praėjus dešimčiai metų, 1937 m. statistikos metraštyje pateikiami praktiškai identiški skaičiai: žemės ūkyje dirbančių gyventojų – 76,71 proc., pramonės ir amatų srityje – 6,43 proc., transporto ir susisiekimo – 1,06 proc., prekybos ir kredito – 2,53 proc., viešosios tarnybos ir laisvų profesijų srityse – 3,22 proc., kitose srityse – 10,05 procentų (Lietuvos statistikos metraštis 1937 m., 1938: 15). Todėl galima abejoti, ar tarpukario laikotarpiu vykusį industrializaciją buvo labai reikšminga.

Nepriklausomybės pradžioje Lietuvoje veikė carinės Rusijos 1903 m. ir 1912 m. socialinio draudimo srities įstatymai (daugiau apie tai skaitykite antros dalies antrame skyriuje). Vienas iš jų – ligos draudimo įstatymas, kitas – pramonės darbininkų draudimo nuo nelaimingų atsitikimų darbe įstatymas. Jie apėmė įmonininkų atsakomybę nelaimingų atsitikimų atvejais ir nustatė nukentėjusiųjų nuo nelaimingų atsitikimų pramonės darbininkų ir meistrų, taip pat geležinkelio tarnautojų atlyginimus. Šie įstatymai reglamentavo socialinį draudimą tik privačiose ir valstybinėse pramonės

įmonėse, visose kitose ūkio šakose nebuvo jokio draudimo. Tačiau XX a. pradžios įstatymai visiškai neatitiko tarpukario Lietuvos gyvenimo sąlygų, todėl reikėjo rimtų pakeitimų. Jie iš esmės buvo pritaikomi tik stambiajai pramonei, o jos tuometinėje Lietuvoje praktiška nebuvo. Kol Lietuvos vyriausybė nebuvo priėmusi naujų socialinio draudimo įstatymų ir neįsteigė institucijų, atsakingų už jų įgyvendinimą, buvo palikti galioti seni cariniai įstatymai.

Socialinio draudimo statistikos metraštyje, išleistame 1938 m., draudimas buvo apibūdinamas kaip „ūkiška operacija, turinti tikslą atlyginti nuostolius, kurie dėl nenumatytų priežasčių (atsitiktinių nelaimių) gali ištikti asmenis. Draudimo savybė yra ta, kad čia iš anksto nustatomas rizikas ir prisiimamas bendras atsakingumas už jų ištekusių ūkį atskirą nelaimę. <...> Šių laikų ūky draudimas virto tam tikra tautos ūkio šaka su draudimo įmonėmis, kurios už tam tikrą atlyginimą prisiima tam tikrus rizikus.“ (Socialinio Draudimo statistikos metraštis 1935–1937, 1938: 6).

Tarpukariu labiausiai išplėtotas buvo ligos (ir motinystės) draudimas. Nelaimingų atsitikimų darbe draudimas buvo įvestas tik prieš Antrąjį pasaulinį karą. Vienas svarbiausių draudimų – senatvės pensijų – buvo taikomas tik kariams ir valstybės tarnautojams. Be jų, pensijomis buvo aprūpinti ir pasižymėję visuomenės veikėjai. Kitų valstybinių įstaigų tarnautojai pradėti drausti tik nuo 1939 m. priėmus atitinkamą Savivaldybių tarnautojų pensijų įstatymą. Iki nepriklausomybės praradimo 1940 m. Lietuvoje taip ir nespėta įvesti visuotinio pensijų draudimo. Panagrinėkime kiekvieną draudimo rūšį atskirai.

1.4.1. Ligos draudimas

Carinės Rusijos pramonės darbininkų aprūpinimo ligoje įstatyme buvo numatyta, kad tipinės ligonių draudimo kasos turėjo būti steigiamos prie atskirų įmonių, turinčių ne mažiau kaip 200 darbininkų (ligonių kasos buvo steigiamos ne teritoriniu principu kiekvienoje apskrityje po vieną ligonių kasą, bet būtent prie pra-

monės objektų). Šis įstatymas Lietuvoje galėjo veikti tik formaliai, nes visoje šalies teritorijoje buvo įsteigtos tik dvi ligonių kasos prie dviejų pakankamai stambių įmonių – brolių Šmidtų ir Tilmanų (Mančinskas, 1971: 18). Naujas, Lietuvos tikrovę atitinkantis darbininkų draudimo įstatymas, pavadintas Ligoninių kasų įstatymu, buvo priimtas 1925 m. ir paskelbtas 1926 m. gegužės 27 d., nors dar 1919 m. DSAM inicijavo ir paruošė draudimo nuo ligos įstatymo projektą (Akelaitis, 1990). Ligoninių kasų įstatymas buvo inicijuotas 1919 m., pilnai parengtas 1921 m., svarstyta ir atsiimta po dviejų skaitymų. Tad liūdna tiesa buvo ta, kad šiuo atžvilgiu Lietuvos valstybė buvo labiausiai atsilikusi Europoje, o juk ligos draudimas yra labai aktuali, savotiškai „kasdieniška“ draudimo rūšis. Ilgą laiką Lietuvoje ne tik nebuvo kitų draudimo rūšių, bet ir ligos draudimo įstatymas buvo priimtas vėliausiai Europoje. Bulgarijoje draudimo ligos atveju įstatymas buvo išleistas 1918 m., Estijoje ir Lenkijoje – 1920 m., Latvijoje ir Jugoslavijoje – 1922 m., Čekoslovakijoje – 1924 metais. Taip pat svarbu žinoti, kad iš pirminio įstatymo projekto buvo išbrauktas punktas apie tai, kad vyriausybė išparigoja įgyvendinti šį įstatymą per vienerius metus, pradėdant nuo 1926 m. sausio 1 d. (Mančinskas, 1971: 53)²⁰.

²⁰ Galima palyginti Lietuvos atvejį su Vilniaus kraštu. Vilniaus krašte ligos draudimas buvo įvestas 1920 m., kaip ir Lenkijoje, ir buvo privalomas privačių įmonių darbuotojams. Draudimas nuo nelaimingų atsitikimų buvo įvestas 1934 metais. Mokestis į ligonių kasas užtikrino apdraustiesiems nemokamą gydymą ir vaistus. Visi atskaitymai sudarė 6,2 proc. atlyginimo, darbdavys už kiekvieną savo įmonės ar įstaigos darbuotoją įmokėdavo 6,8 proc. (iš viso 13 proc.). Pensijos dydis priklausė nuo buvusio atlyginimo dydžio. Pensija turėjo prilygti vidutiniam 25 metų atlyginimui. Ją galėjo gauti žmogus, 25 metus mokėjęs visuomeniniam draudimui. Vilniaus krašto Visuomeninio draudimo įstaigos finansinė padėtis buvo tokia stabili, kad ji galėjo rūpintis apdraustaisiais anksčiau, nelaukdama ketvirčio amžiaus: neįgaliems, kuriems 5 ir daugiau metų buvo atskaitomi mokesčiai, priklausė atlyginimo dydžio pensija, jei mokėta mažiau laiko – 50 proc. atlyginimo pensija. Buvo pasirūpinta ir tais žmonėmis, kurie neturėjo užtikrintos socialinės padėties. Pavyzdžiui, šeiminingai visuomeniniam draudimui procentus už tarnaitę įmokėdavo ne tik nuo jos algos, kuri tebuvo 50 zlotų, bet ir nuo išlaidų už kambarį ir maistą. Tačiau Antrasis pasaulinis karas visiškai sugriovė gana neblogai sureguliuotą Vilniaus krašto draudimo sistemą. Niekas iš Vilniaus krašto gyventojų taip ir negavo pensijos po 25 metų mokesčių į fondą (pgl. „Sodrai“ – 15 metų, 2005: 24).

Ligonių kasų įstatymas numatė, kad šios rūšies draudimu turi būti privalomai draudžiami visi tarnaujantys valstybei, savivaldybėms ar privatiems asmenims be lyties ir amžiaus skirtumų: visi, kas samdos pagrindu dirba pramonės, prekybos, susisiekimo, amatų ir statybos įmonėse, neišskiriant valstybės ir savivaldybių įmonių, taip pat įstaigų ir privačių asmenų samdomi tarnai ir darbininkai (Ligonių kasų įstatymas, 1926). Pagal šį įstatymą, ligos draudimu buvo draudžiami apdraustųjų asmenų šeimos nariai. Įstatyme buvo numatyta, kad ligonių kasos, vykdančios draudimą, gali drausti ir kitus asmenis, kurie nepatenka į minėtas asmenų kategorijas, bet savo darbo sąlygomis praktiškai niekuo nesiskiria nuo pastarųjų (LCVA, f. 377, ap. 5, b. 1).

Tačiau ligos draudime buvo numatyta keletas svarbių išimčių. Pirma, ligos draudimu žemės ūkio darbininkai draudžiami nebuvo. Valstiečiai-ūkininkai, kurie sudarė kone tris ketvirtadalis dirbančiųjų, ligos atveju liko nepasaugoti. Ligos metu, taip pat visais kitais nedarbingumo atvejais, jais turėjo pasirūpinti jų šeimos nariai, giminaičiai, kaimo ir parapijų bendruomenės. Ligos draudimo įstatymo rengėjų nuomone, ligos ir bet koks kitas draudimas žemės ūkio darbininkams yra „neprijusi idėja, be to, stokojama techniško aparato“ (LCVA, f. 377, ap. 5, b. 70). Taip socialinis ligos draudimas tarpukario Lietuvoje apėmė tik nedidelę šalies dirbančiųjų ir jų šeimos narių dalį, nes dauguma tuometės Lietuvos gyventojų buvo žemdirbiai. 1938 m. statistikos duomenimis, to meto ligonių kasose buvo registruota apie 141 tūkst. apdraustųjų, tai tesudarė 3–4 proc. visų šalies gyventojų („Sodrai“ – 15 metų, 2005: 22). Antra, valstybės tarnautojai ir darbuotojai, kurie uždirbdavo daugiau kaip 400 Lt per mėnesį, ligos draudimu taip pat draudžiami nebuvo. Tai atskleidžia įdomų faktą apie tuometį ligos draudimo principo supratimą, pagal kurį teisė į draudimą buvo susijusi su dirbančiųjų gaunamų pajamų dydžiu – teisė įgyja tik santykinai nedaug uždirbantys darbininkai ir tarnautojai, didesnius atlyginimus gaunantiems draudimo tarsi nereikėjo. Trečia, ligos draudimo įstatymas nebuvo taikomas aukštesnių kategorijų

valstybės ir savivaldybių valdininkams bei įmonių valdytojams. Išvardytos išimtys yra labai svarbios vertinant tarpukario Lietuvos socialinio draudimo principus: pirma išimtis rodo, kad valstybėje išlieka, netgi sutvirtinama tradicinė archajinė sankloda žemės ūkio srityje, antra (ir iš dalies trečia) atskleidžia požiūrį į socialinį draudimą kaip į savotiškos socialinės paramos formą tik santykinai neturtingai gyvenantiems žmonėms, kurių pajamos nesiekia tam tikro visuotinai priimto standarto. Ligos draudimas nebuvo taikomas ir šių kategorijų gyventojams: vyresniems nei 50 metų, neįgaliesiems ir sergantiems chroniška bei nepagydoma liga asmenims (Ligonių kasų įstatymas, 1926).

Pagal ligonių kasų įstatymą, visiems apdraustiesiems darbininkams buvo teikiamos piniginės ligos, motinystės ir žindymo, laidojimo pašalpos, taip pat nemokamas ambulatorinis, stacionarinis gydymas – gydytojo pagalba ir priežiūra, vaistai ir kiti medikamentai. Gydymo išlaidas už ligonį apmokėdavo jo teritorinė ligonių kasa. Įdomu tai, kad ligonių kasos apmokėdavo tik tų gydytojų pagalbą, su kuriais buvo sudarytos sutartys, tačiau apdraustasis ligonis turėjo galimybę rinktis bent iš dviejų gydytojų (LCVA, f. 377, ap. 5, b. 1). Piniginės pašalpos sergant dydis siekė nuo pusės iki pilno atlyginimo dydžio, atsižvelgiant į apdraustojo ligonio šeimos padėtį bei išlaikytinių skaičių. Pašalpa buvo teikiama nuo 4 ligos dienos ir mokama ilgiausiai 26 savaites, paskui jos pratęsimą lėmė įvairios sąlygos. Gimdyvėms piniginė pašalpa buvo mokama tokio pat dydžio kaip ir sergant, ji mokėta dvi savaites prieš ir ke turias savaites po gimdymo, jeigu gimdyvė buvo ligonių kasos nare mažiausiai 6 mėnesius ir mokėjo socialinio draudimo įnašus. Be piniginės pašalpos, gimdyvės turėjo teisę ir į nemokamą medicinos pagalbą. Apdraustajam asmeniui mirus, buvo išmokamos pašalpos laidotuvėms, jų dydis siekė 10–40 buvusio apdraustojo asmens atlyginimų.

Piniginių pašalpų dydis buvo nustatomas visuotiniame ligonių kasos narių susirinkime. Paprastai jo nekeisdavo ir jis likdavo nuo

pusės iki pilno apdraustojo asmens atlyginimo dydžio (LCVA, f. 377, ap. 5, b. 1). Atskirais atvejais visuotinis ligonių kasų narių susirinkimas sprendė, ar pratęsti pašalpos mokėjimą iki vienerių metų, ar teikti gydymo pagalbą apdraustojo asmens šeimai (apdraustojo asmens išlaikomiems šeimos nariams), ar teikti pašalpą laidotuvėms mirus apdraustojo asmens žmonai, vyrui, tėvams, vaikams.

Ligonių kasos buvo steigiamos miestuose ir apimdavo visus tuose miestuose gyvenančius ir dirbančius asmenis, valsčiuose apimdavo visus valsčių, rajono ir kelių valsčių gyventojus, jeigu atskirame valsčiuje nebūdavo 200 privalomai draustų asmenų. Įstatymu buvo atsižvelgta į tai, kad atskiros ligonių kasos gali jungtis į sąjungą. Tokiu atveju, ligonių kasų sąjunga turėjo teisę sudaryti sutartis su gydytojais, vaistinėmis, ligoninėmis. Ligonių kasų sąjunga pati galėjo steigti ir išlaikyti ligonines, ambulatorijas, sanatorijas, gimdyvių prieglaudą. Ligonių kasos leido žurnalą „Sveikata ir Darbas“, kuriame analizavo savo veiklą, aptarinėjo įvairius visuomenės sveikatingumo klausimus.

Ligos draudimas buvo finansuojamas įmokomis, kurias sudarė apdraustųjų dirbančių asmenų įnašai – jų dydis siekė nuo 1 proc. iki 3 proc., nuo 1934 m. iki 6 proc. atlyginimo, ir jų darbdavių primokėjimai, kurių dydis iš pradžių buvo lygus nario įnašui. Kiti ligonių kasų pajamų šaltiniai buvo ligonių kasų turto duodamas pelnas, aukos ir kitos pajamos. Valstybė taip pat įmokėdavo į ligonių kasų išdą – 5 proc. narių ir draudėjų įmokų sumos. Ligonių kasų administravimo išlaidos buvo apribotos, jos negalėdavo viršyti 8–10 proc. metinių konkrečios kasos pajamų („Sodrai“ – 15 metų, 2005). Didžiausią ligonių kasų išlaidų dalį sudarė gydymo išlaidos (Mančinskas, 1971). Visus ligonių kasos reikalus sprendė ir tvarkė visuotinis narių ir darbdavių susirinkimas ir ligonių kasos valdyba.

Ligos draudimo finansavimo darbuotojų ir darbdavių įmokomis tvarka ir įnašų proporcijos tapo diskusijų objektu dar tik pradėjus rengti įstatymo projektą. Svarstant finansavimo šaltinius, įstatymo rengėjai keitė darbuotojų ir darbdavių įnašų proporcijas

(LCVA f. 377, ap. 5, b. 56). Pirma buvo planuojama, kad valstybė turės didesnę vaidmenį aprūpindama ligonių kasas lėšomis. Pagal pirminį sumanymą, valstybė ketino išlaikyti ligonių kasas pridėdama joms iš valstybinio išdo 1/3 nuo kitų ligonių kasų įplaukų (tais metais tai būtų sudarę 1 mln. 600 tūkst. Lt), tačiau apsvarsčius šią perspektyvą, buvo nutarta jos atsisakyti, nes valstybės biudžetas nebūtų pakėlęs kitų draudimo rūšių įstatymų priėmimo ir finansavimo (LCVA f. 377, ap. 5, b. 70). Pažymėtina, kad ligonių kasų įstatymas buvo traktuojamas kaip socialinio draudimo pamatas bei atskaitos taškas ir toliau, anot įstatymo rengėjų, būtina turėjo eiti senatvės, nedarbo, negalios draudimai, kurie – tai buvo aišku iš karto – būtų pareikalavę iš valstybės didelių finansinių resursų. Pagal antrą variantą, rengėjai buvo numatę, kad darbininkų įnašai turi sudaryti 40 proc., darbdavių – tiek pat ir valstybės – 20 proc. visų įnašų, bet vėliau šis siūlymas buvo pakeistas darbininkų nenaudai, kai buvo nutarta atsisakyti valstybės dalies, darbdavio dalį palikti 40 proc., o darbininkų atitinkamai didinti iki 60 proc., tačiau nekeičiant bendrojo įmokos procento nuo algos, kuris pasiliko 3 procentai. Valstybei buvo paliekama atsakomybė už ligonių kasų personalo išlaikymą.

8 lentelė

**Ligonių kasų narių skaičius, pajamos ir išlaidos
(neįskaitant Klaipėdos krašto ir atskirų įmonių kasų narių)**

Metai	Bendras apdraustųjų ir jų šeimos narių skaičius	Pajamos, Lt	Išlaidos, Lt	
			Bendros	Vienam nariui
1935	80 155	5 119 904,54	5 119 904,54	118,15
1936	88 964	5 456 813,18	5 456 813,18	112,03
1937	104 746	6 537 073,98	6 442 598,90	109,84

Šaltinis: Socialinio Draudimo statistikos metraštis 1935–1937, 1938: 28, 45

Tik 1926 m. spalį, pakeitus įstatymą, ligonių kasų lėšas turėjo sudaryti darbininkų, samdytojų ir valstybės įnašai po lygiai (Ligonių kasų įstatymo pakeitimas, 1926). Tačiau kiek vėliau, vos po kelerių metų, ligonių kasų įstatymas keitėsi vėl: buvo panaikintos valstybės skiriamos lėšos ir sumažintas apdraustųjų ratas – savivaldybių tarnautojai buvo atleisti nuo įnašų ir liko neapdrausti, o 1934 m. pagal naują įstatymo pakeitimą įmoka nuo algos buvo padidinta iki 6 procentų (Ligonių kasų įstatymo pakeitimas, 1934). Įstatymo rengėjai taip pat nutarė, kad ligonių kasos turi būti steigiamos pamažu, ne visos iš karto. Buvo priimtas siūlymas iš karto sumažinti ligonių kasų personalo skaičių, nes personalas ir priežiūros organai buvo išlaikomi valstybės lėšomis, o valstybė neturėjo finansinės galimybės mokėti jiems atlyginimus (LCVA f. 377, ap. 5, b. 70).

Įstatymas nustatė, kokią pagalbą ligonių kasos teikė apdraustiesiems. Tačiau visgi tai priklausė nuo daugelio veiksnių ir aplinkybių, turėjusių įtakos skirtingoms pašalpų ir kitos numatytos pagalbos normoms. Pirma, lėšos, numatytos pagal ligonių kasų įstatymą, buvo nepakankamos, kad kasos galėtų teikti visą įstatyme numatytą pagalbą. Todėl ligonių kasos teikė pagalbą priklausomai nuo savo išde turimų lėšų, o tai reiškė, kad medicininės pagalbos normos ir pašalpų dydžiai buvo nuolat keičiami, o metinės sąmatos peržiūrimos. Apskritai, atsižvelgiant į narių skaičių, atskirų kasų pajamos buvo labai nevienodos, jų galimybės tenkinti sergančių apdraustųjų poreikius skyrėsi. Antra, medicinos pagalba – gydytojo apžiūra, vaistai ir kiti medikamentai, slauga, atskiros procedūros ir tyrimai – buvo brangi, tai neigiamai atsiliepė ligonių kasų biudžetui ir ribojo medicinos paslaugų prieinamumą pagal kiekvieno apdraustojo individualų poreikį. Tad ligonių kasos negalėjo patenkinti visų apdraustųjų poreikių. Ypač buvo varžomas specialus, stacionarinis gydymas ir aprūpinimas vaistais (pgl. Mančinskas, 1971: 84, 88). Šie faktai reiškė grėsmingą tendenciją, kad ligoniai galėjo negauti visos reikalingos medicinos pagalbos, nepabaigti gydymo, gauti prastos kokybės pagalbą, pan. Verta atkreipti dėmesį į tai, kad

išleisdamos daugiau kaip pusę visų lėšų medicininei pagalbai ligonių kasos buvo priverstos stipriai sumažinti arba visai neskirti lėšų kitiems svarbiems reikalams. Trečia, ligonių kasos niekaip negalėjo stabiliai veikti ir dėl besikeičiančios politinės padėties, ekonominių nuosmukių, Vyriausios socialinio draudimo valdybos įsikišimų į ligonių kasų veiklą, vietinių ligos kasų valdymo organų daromų pokyčių vykdomoje ligos kasų politikoje.

Iš viso iki 1939 m. buvo įsteigta 16 ligonių kasų, iš kurių dešimt buvo teritorinės, kitos šešios – atskirų įstaigų ir įmonių kasos, tvarkomos pagal atskirus įstatymus ir statutus: susisiekimo ministerijos, Eigulių, Elektros akcinės bendrovės, Lietuvos banko, Šv. Zitos draugijos, Vytauto Didžiojo universiteto.

1.4.2. Draudimas nuo nelaimingų atsitikimų darbe

Draudimo nuo nelaimingų atsitikimų įstatymas priimtas 1936 m. balandžio 30 d. ir pradėtas vykdyti nuo kitų metų sausio 1 dienos. Juo privalomai buvo apdrausti visi fabriky bei jiems prilygstančių pramonės įmonių, miško eksploatavimo įmonių, statybų, kelių, transporto, uostų, telefono, telegrafo bei radijo, vandentiekio, kanalizacijos bei gatvių tvarkymo darbininkai, tarnautojai ir mokiniai, taip pat savivaldybių ir valstybinių įstaigų neetatiniai darbuotojai. Šis įstatymas apėmė tik pramoninėje gamyboje arba su pramonine gamyba susijusius nelaimingus atsitikimus. Kitų kategorijų įmonių ir įstaigų darbuotojai, t. y. smulkių įmonių, žemės ūkio, prekybos, kredito, namų ruošos bei valstybės tarnautojai šios rūšies draudimu liko neapdrausti (Draudimo nuo nelaimingų atsitikimų įstatymas, 1936). Žemės ūkio samdomieji darbininkai pagal šio įstatymo 8 skirsnį tik *galėjo būti* draudžiami draudimo kasoje jų samdytojų, tačiau jiems ši draudimo rūšis kol kas buvo neprivaloma. Šiuo įstatymu nebuvo draudžiami valstybės tarnautojai, kuriems buvo taikomas Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas ir vietos savivaldybių etatiniai tarnautojai, jeigu jie buvo aprūpinami remiantis atitinkamais pensijų ir pašalpų statutais, patvirtintais vi-

daus reikalų ministro. Atskirais atvejais ir Vyriausiosios socialinio draudimo valdybos nutarimu šiuo įstatymu galėjo būti draudžiami įmonininkai bei jų šeimos nariai, kurie dirbo tose įmonėse.

Pagal įstatymą, nukentėjusiems darbe asmenims buvo nemokamai teikiama medicinos pagalba, laikino nedarbingumo, laidotuvių pašalpos ir invalidumo bei maitintojo netekimo pensijos. Nedarbingumo pašalpa nelaimingo atsitikimo darbe atveju sudarė du trečdalius algos ir buvo pradedama mokėti nuo ketvirtosios nedarbingumo dienos. Invalidumo pensija buvo skiriama tik tuo atveju, jeigu nukentėjęs asmuo buvo netekęs ne mažiau kaip 10 proc. darbingumo. Pensija buvo lygi 75 proc. algos, o netekus mažiau kaip 100 proc. nedarbingumo, jos dydis buvo mažinamas atsižvelgiant į nedarbingumo laipsnį. Jeigu apdraustasis neteko 70 proc. darbingumo arba daugiau, jam buvo mokamas „vaikų priedas“ – už kiekvieną vaiką po 10 proc. nuo apdraustojo pensijos dydžio. Vietoje pensijos neįgalaus asmens pageidavimu jam galėjo būti mokama 10 metų pensijos dydžio vienkartinė pašalpa. Apdraustojo asmens mirties atveju pensija buvo mokama jo šeimos nariams, padalinus metinį mirusiojo uždarbį į šeimos narių skaičių: mirusiojo asmens žmonai (vyriui) buvo mokama trečdalis mirusiojo metinio uždarbio, vaikams, kol jiems sueis 15 metų, – po penktadalį, mirusiojo tėvams ir kitiems jo išlaikomiems giminaičiams – po šeštadalį metinio uždarbio (Draudimo nuo nelaimingų atsitikimų įstatymas, 1936). Visus draudimo mokesčius už šiuo įstatymu draudžiamus samdinius mokėdavo jų darbdaviai.

Draudimą vykdė draudimo nuo nelaimingų atsitikimų kasa, atsidariusi 1937 metais. Ji buvo vienintelė centrinė įstaiga, įsikūrusi Kaune ir tvarkiusi draudimą nuo nelaimingų atsitikimų visoje Lietuvoje, išskyrus Klaipėdos kraštą. Ji skyrė ir mokėjo pensijas bei pašalpas, o medicininę pagalbą teikė ir įmokas į šią kasą rinko vietinės ligonių kasos.

Draudimo nuo nelaimingų atsitikimų kasos statutą tvirtino vidaus reikalų ministras, jis skirdavo kasos pirmininką bei valdybą. Kasos valdybą sudarė pirmininkas, pavaduotojas ir keturi nariai,

kurie buvo kviečiami vidaus reikalų ministro: du nariai iš Darbo rūmų ir po vieną narį iš Prekybos, pramonės ir amatų rūmų bei iš Žemės ūkio rūmų. Valdyba pati priimdavo kasos sąmatą, skirstydavo pramonės įmones į kategorijas pagal pavojingumo sveikatai laipsnį, sprendavo įmokų didinimo arba mažinimo klausimus, nustatydavo nukentėjusiems nuo nelaimingų atsitikimų bei jų šeimos nariams pensijas ir pašalpas (LCVA, f. 643). Darbdaviai privalėjo teikti kasos valdybai duomenis apie jų įmonėse dirbančių samdomų darbininkų skaičių, jiems mokamo atlyginimo dydį bei jo pakitimus, dirbamo darbo pobūdį. Pagal galiojančią tvarką, įvykus nelaimingam atsitikimui, jo vietoje turėjo būti sudarytas įvykio protokolas, nukentėjęs asmuo pats arba jo šeima pranešdavo kasos valdybai apie nelaimingą įvykį, o valdyba savo ruožtu priimdavo nutarimą dėl pašalpos skyrimo arba neskyrimo ir pranešdavo apie tai raštu nukentėjusiajam asmeniui.

Kasa turėjo ne tik atlyginti samdinio sveikatai padarytą žalą, bet ir „... stengtis, kiek galint, kad nelaimingų atsitikimų būtų kuo mažiau, kad darbo sąlygos būtų geresnės, taip pat tinkamas ir geras medicinos pagalbos suteikimas, bendras sveikatingumas bei higieniškos darbo sąlygos.“ (Socialinio Draudimo statistikos metraštis 1935–1937, 1938: 12). Remiantis statistikos duomenimis, 1937 m. darbininkų ir tarnautojų, apdraustų nelaimingų atsitikimų darbe draudimu, buvo 60 935; kasos pajamos sudarė 1 mln. 509 tūkst. Lt, išlaidos – apie 1 mln. 39 tūkst. Lt (Socialinio Draudimo statistikos metraštis 1935–1937, 1938: 130, 131). Pirmaisiais draudimo nuo nelaimingo atsitikimo darbe metais nelaimingų atsitikimų buvo užregistruota 2 504 atvejai (iš jų mirtimi baigėsi 21 atvejis), 1938 m. – 4 867 atvejai, o 1939 m. šis skaičius pasiekė 5 824 atvejus (Mančinskas, 1971: 125).

Kaip buvo minėta, Draudimo nuo nelaimingų atsitikimų darbe įstatyme nebuvo numatytas *privalomas* žemės ūkio darbininkų draudimas. Šis faktas kalba apie tai, kad žemės ūkio darbininkų draudimas iš esmės priklausė nuo jų darbdavių geros valios ir individualaus sprendimo. Socialinio Draudimo statistikos metraštis

1935–1937 m. taip aprašo žemės ūkio darbininkų padėtį: „Čia mūsų socialinio draudimo srity yra palikta nemaža spraga, bet greitu laiku numatoma ją išlyginti. Juk Lietuva yra grynai žemės ūkio kraštas. Apie 86 proc. visų gyventojų gyvena kaimuose arba mažuose miesteliuose ir verčiasi žemdirbyste.“ (Socialinio Draudimo statistikos metraštis 1935–1937, 1938: 14). Bet kokių atveju, žemės ūkio darbininkams teko laukti „savojo“ draudimo nuo nelaimingų atsitikimų įstatymo.

Nukentėjusių nuo nelaimingų atsitikimų dirbančiųjų žemės ūkiuose aprūpinimo įstatymas buvo priimtas po dvejų metų – 1938 m. gruodžio 5 dieną. Juo privalomai buvo apdrausti visi nuolatiniai, sezoniniai, ir padieniai žemės ūkio darbininkai, amatininkai, talkininkai, praktikantai, visi žemės ūkių valdytojai (samdytojai) bei jų šeimos nariai (Nukentėjusiųjų nuo nelaimingų atsitikimų dirbančiųjų žemės ūkiuose aprūpinimo įstatymas, 1938). Žemės ūkiais, pagal šį įstatymą, buvo laikomi žemės ir miško ūkiai, daržininkystės, sodininkystės, bitininkystės, žuvininkystės, paukščių ir gyvulių auginimo ūkiai. Šis įstatymas nebuvo taikomas tiems ūkininkams, kurie buvo aprūpinami pensijomis ir pašalpomis pagal kitus įstatymus. Nukentėjusiuosius apdraustuosius nuo nelaimingų atsitikimų žemės ūkiuose aprūpindavo draudimo nuo nelaimingų atsitikimų kasa pagal Draudimo nuo nelaimingų atsitikimų įstatymą. Draudimo nuo nelaimingų atsitikimų mokestis sudarė 6 proc. nuo valstybinio žemės mokesčio, kartu su kuriuo jis buvo imamas.

Įstatymas įpareigojo žemės ūkio valdytojus (samdytojus) savo lėšomis pristatyti nukentėjusiuosius nuo nelaimingų atsitikimų sandomus darbininkus į artimiausią sveikatos punktą arba ligoninę. Visi nukentėjusieji darbe ūkininkai gaudavo nemokamą gydymą ir dviejų trečdaliu darbo užmokesčio dydžio piniginę pašalpą. Pašalpa buvo duodama žemės ūkio darbininkams ir žemės ūkių valdytojams, mokantiems iki 60 Lt valstybinio žemės mokesčio nuo 16 ligos dienos, o mokantiems daugiau kaip 60 Lt valstybinio žemės mokesčio – net nuo 4 ligos mėnesio. Faktiškai šis įstatymas vėlgi aprėpė tik santykinai nedidelį nukentėjusiųjų skaičių – lai-

kinos nedarbingumo pašalpos negaudavo didesnioji nukentėjusių darbininkų ir valdytojų dalis, nes buvo manoma, kad pasveikti dažniausiai užtekdavo įstatyme numatytų 16 dienų (Mančinskas, 1971: 129). Todėl pašalpa buvo mokama tik sunkiausių sužalojimų atvejais. Tik padiniams ir sezoniniams darbininkams įstatymas numatė mokėti pašalpą nuo 4 ligos dienos. Šiame įstatyme numatytos pensijos buvo mokamos tik žemės ūkių valdytojams (samdytojams). Samdomi darbininkai pensijų negaudavo.

1.4.3. Karių, valstybės tarnautojų pensijų draudimas, pasižymėjusių visuomenės veikėjų pensijos

Tarpukario Lietuvoje dauguma gyventojų senatvės pensijomis aprūpinti nebuvo, nes visuotinio ištarnauto laiko pensijų draudimo taip ir nespėta įvesti iki 1940 m. sovietinės okupacijos. Tarpukariu ši draudimo rūšis buvo taikoma tik kariams, valstybės tarnautojams ir pasižymėjusiems visuomenės veikėjams. Toks faktas patvirtina savotišką dėsningumą kuriant senatvės pensijos draudimo schemas, pastebėtą tokiose išsivysčiusiose šalyse, į kurias lygiavosi tarpukario Lietuva, kaip JAV ir Jungtinė Karalystė – valstybės valdžia pirmiausia siekia aprūpinti į atsargą išėjusius karius bei pačios valstybės civilius tarnautojus (Lazutka, 2007). Valstybė įsipareigoja padėti tiems asmenims, kurie koku nors būdu išsiskiria iš kitų gyventojų: kovojo už valstybės nepriklausomybę ir/arba dėl to nukentėjo kovoje, dirba valstybinėse institucijose ir kuria bei įgyvendina valstybės politiką.

1.4.3.1. Karių draudimas

Pirmas įstatymas, skirtas aprūpinti kovose nukentėjusius karius, buvo priimtas 1922 m. rugpjūčio 21 dieną. Tai buvo Netekusiems sveikatos kariams, jų šeimoms, taip pat žuvusiųjų karių šeimoms pensijų įstatymas, jo tikslas – aprūpinti pensijomis ir vienkartinėmis pašalpomis Lietuvos kariuomenės į atsargą dėl negalios išėjusius karius, jų šeimas ir žuvusiųjų karių šeimas (Netekusiems

sveikatos kariams, jų šeimoms, taip pat žuvusiųjų karių šeimoms pensijų įstatymas, 1922). Pensijų dydis, pagal šį įstatymą, priklausė nuo tarnybos metu gauto atlyginimo dydžio ir darbingumo netekimo laipsnio. Pensijos ir vienkartinės pašalpos buvo mokamos iš valstybės biudžeto. Karių pensijas ir pašalpas tvarkė specialiai įkurtas Pensijų ir pašalpų fondas prie Krašto apsaugos ministerijos (KAM).

1925 m. rugpjūčio 11 d. buvo išleistas dar vienas Karių pensijų įstatymas, kuris papildė pirmąjį. Juo buvo draudžiami kariai ir kare sužeisti neįgalūs veteranai, Lietuvos Šaulių sąjungos nariai (Karių pensijų įstatymas, 1925). Šiuo įstatymu buvo numatyta aprūpinti šeimas tų karių, kurie buvo išėję į atsargą arba žuvę, jeigu buvo žinoma, kad jie žuvo arba dingo be žinios tarnaudami Lietuvos valstybės kariuomenėje. Iš tarnauto laiko draudimas buvo taikomas kariams, iš tarnavusiems Lietuvos kariuomenėje 20 metų. Neįgalumas kariui buvo nustatomas tuomet, kai jis netekdavo daugiau kaip 10 proc. darbingumo. Jeigu jo sužeidimai būdavo lengvesni, nei pensijos, nei pašalpos karys negaudavo. Iš tarnauto laiko pensijos dydis buvo toks: iš tarnavus minimalų laikotarpį – 50 proc. nuo buvusio atlyginimo, iš tarnavus nuo 20 iki 30 metų – papildomai po 2 proc. už kiekvienus iš tarnautus metus, iš tarnavus daugiau kaip 30 metų – papildomai po 1 proc. už kiekvienus iš tarnautus metus. Pagal šį įstatymą, į kario kategoriją patekdavo visi karininkai, karo gydytojai, karo valdininkai, karo kapelionai, kareiviai. Įstatymas buvo taikomas ir KAM įstaigose ar kariuomenės dalyse etatinėje tarnyboje laisvai samdomiems tarnautojams dirbantiems karininkų ir karo valdininkų vietose bei gailestingumo seserims. Pensijos ir pašalpos kariams buvo mokamos iš specialiai sudaryto Pensijų ir pašalpų fondo, į kurį buvo atskaitoma po 5 proc. iš pagrindinės apdraustojo asmens algos už laipsnį ir pareigas kariuomenėje.

1.4.3.2. Valstybės ir kitų tarnautojų draudimas

1926 m. balandžio 10 d. buvo priimtas Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas. Šiuo įstatymu buvo draudžiami visi

valstybės tarnautojai (Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas, 1926). Pensijas ir pašalpas mokėjo Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų fondas prie Finansų ministerijos. Fondo lėšas sudarė tarnautojų įmokos nuo atlyginimo – 6 proc. bei fondo pajamos iš jam priklausančio turto. Šio įstatymo tikslas – padėti valstybės tarnautojams, pensininkams (anksčiau dirbusiems valstybės tarnyboje asmenims) bei jų šeimos nariams ligoje, nelaimėje arba senatvėje. Pašalpa galėjo būti teikiama piniginės paramos arba medicinos pagalbos forma, bet apdraustasis valstybės tarnautojas arba pensininkas galėjo pretenduoti į mišrią paramą – piniginę paramą ir medicininę pagalbą kartu.

Įstatyme buvo numatyti šie atvejai, kai valstybės tarnautojai ir pensininkai gali gauti pašalpą: susirgus jam pačiam ar jo šeimos nariui sunkia liga ar stipriai susižalojus, mirus, gimus kūdikiui valstybės tarnautojo šeimoje. Pašalpa buvo teikiama kiekvienam dirbančiam valstybės tarnautojui ar jau išėjusiam į pensiją neatsižvelgiant į jų gauto atlyginimo dydį, tačiau ši pašalpa buvo teikiama tik tokioms prašytojų išlaidoms atlyginti, kurios buvo neišvengiamos ir padarytos „prisilaikant didžiausio taupumo“ (LCVA, f. 377, ap. 2, b. 198.6). Pensijas gauti turėjo teisę asmenys, ištarnavę civilinėje valstybės tarnyboje 25 metus. Valstybės tarnautojui mirus, dalį jam priklausančios pensijos turėjo teisę gauti jo šeimos nariai. Jeigu valstybės tarnautojas buvo atleistas iš darbo ne dėl jo kaltės neištarnavus viso laiko, reikalingo pensijai gauti, jam buvo mokama pašalpa už faktiškai ištarnautą laiką.

Be piniginės paramos, valstybės tarnautojams ir pensininkams buvo teikiamas ir medicininis aptarnavimas: apmokami gydymas ligoninėse, operacijos, ambulatorinės gydytojo paslaugos, dantų gydymas valstybinėse arba privačiose klinikose, vaistai ir kiti medikamentai. Tam tikrais atvejais valstybės tarnautojams buvo apmokamas gydymas sanatorijose.

Kitos garantijos paramai buvo tvarkomos pagal atskirus ministrų kabineto nutarimus (LCVA, f. 377, ap. 5, b. 40). Pavyzdžiui, ministrų kabinetui nutarus, nuo 1923 m. sausio 1 d. visiems valstybės

tarnautojams ir nuolatiniais dieniniais darbininkams buvo mokamas vadinamasis „vaikų priedas“: už kiekvieną vaiką po 10 Lt, kol vaikui sueis 14 metų. Pagal kitą ministrų kabineto nutarimą, visiems dieniniais darbininkams, dirbantiems valstybės tarnyboje, medicininė pagalba buvo teikiama nemokamai. Ministrų Kabineto nutarimu, pensijomis buvo aprūpinti rusų kariuomenės neįgalūs karo veteranai (LCVA, f. 377, ap. 2, b. 6). Tai padaryti buvo pavesta vidaus reikalų ministerijai; kai kurie rusų kariuomenės neįgalieji veteranai jau gaudavo krašto apsaugos ministro nustatytas pensijas.

Pagal valstybės tarnautojų ir karių draudimo įstatymus, etatiniai valstybinių įstaigų tarnautojai, pensininkai bei kariškiai buvo aprūpinti visais nedarbingumo atvejais, įskaitant ir senatvę. Kita vertus, daugelis jų buvo iš žemesniųjų valstybės tarnautojų ir kariškių sluoksnių, todėl pastovaus nedarbingumo atveju jie galėjo gauti tik palyginti nedideles pensijas, iš kurių jie sunkiai galėdavo pragyventi (Mančinskas, 1971: 140). Savivaldybių ir kitų valstybinių įstaigų tarnautojai nebuvo aprūpinti nedarbingumo atveju net iki 1939 m., kol pradėjo veikti Savivaldybių tarnautojų pensijų įstatymas. Šis įstatymas nustatė kompensacijas netekus darbo, neįgalumo, maitintojo netekimo atvejais bei ištarnauto laiko pensijas (Savivaldybių tarnautojų pensijų įstatymas, 1939). Jis buvo skirtas miestų, apskričių ir valsčių savivaldybių etatiniams tarnautojams, ligonių kasų, draudimo nuo nelaimingų atsitikimų kasos, Prekybos, pramonės ir amatų rūmų, Žemės ūkio rūmų, Darbo rūmų, Miestų sąjungos, Darbo biržos tarnautojams. Minėtų tarnautojų pensijoms tvarkyti buvo įsteigtas Savivaldybių tarnautojų pensijų fondas prie VRM. Fondo lėšas sudarė tarnautojų įmokos nuo faktiškai gaunamo atlyginimo – 6 proc. bei fondo pajamos iš jam priklausančio turto.

1.4.3.3. Pasizymėjusių visuomenės veikėjų pensijos

1925 m. buvo priimta dar viena pensijų rūšis, skirta pasizymėjusiems visuomenės veikėjams. Tai buvo personalinės privilegijuotos pensijos, skiriamos žymiems asmenims, kurių nuopelnai

valstybei buvo pripažinti: menininkams, švietimo ir kultūros veikėjams, lietuviškos spaudos platintojams, dvasininkams, kariškiams ir politikams. Pagal Pasižymėjusiems visuomenės veikėjams pensijų įstatymą, šias pensijas skyrė Respublikos Prezidentas Ministrų Kabinetai pasiūlius, jos buvo mokamos iš valstybės išdo ir paskiriamos ligi gyvos galvos (Pasižymėjusiems visuomenės veikėjams pensijų įstatymas, 1925). Tai nebuvo draudimas, bet savotiškas atlygis už nuopelnus valstybei. Kartu su pensijomis, pasižymėjusiems veikėjams buvo skiriamas ir „švenčių priedas“. Problema, susijusi su privilegijuotomis pensijomis, buvo ta, kad jos dubliavosi, kartais pasižymėję asmenys vienu metu gaudavo kelių rūšių pensijas: personalines pensijas bei pensijas iš Valstybės tarnautojų ir karių pensijų ir pašalpų fondo. Visuomenėje kilęs nepasitenkinimas tokia „dvigubai privilegijuota“ pavienių visuomenės narių padėtimi privertė Vyriausybę panaikinti pensijų dubliavimą. Praėjus dešimčiai metų po įstatymo apie privilegijuotas pensijas priėmimo, jo pataisoje buvo skelbiama, kad tie pensininkai, kurie gauna atlyginimą už savo darbą iš valstybės išdo, šios rūšies pensijos nebe gauna (Pasižymėjusiems asmenims ar jų šeimoms pensijų įstatymo pakeitimas, 1935).

Privilegijuotos pensijos buvo paskirtos šiems žymiesiems Lietuvoje asmenims (pgl. Mančinskas, 1971: 35, 143–144): prezidentams Kaziui Griniui ir Aleksandrui Stulginskiui, Seimo pirmininkui Jonui Staugaičiui, vidaus reikalų ministras Ignui Musteikiui ir Vladui Stašinskiui, Lietuvos kariuomenės pulkininkui Aleksandrui Plechavičiui ir kitiems kariškiams, valdininkams bei politikams, prelatui Kazimierui Prapuoleniui, vyskupui Pranciškui Petručiui ir kitiems žymiesiems Lietuvos dvasininkams, menininkams, švietimo ir kultūros veikėjams, mokslininkams Jonui Basanavičiui, Jonui Jablonskiui, Tomui Žilinskiui, Pranui Mašiotui, Adomui Dambrauskui-Jakštui, Gabrielei Petkevičaitėi-Bitei, Sofijai Ivanauskaitei-Pšibiliauskienei-Lazdynų Pelėdai, Juozui Tumui-Vaižgantui, Sofijai Kymantaitei-Čiurlionienei, inžinieriui Petručiui Vileišiui, dailininkui Antanui Žmuidzinaičiui, kompozitoriams

Česlovui Sasnauskui ir Mikui Petrauskui, poetui Liudui Girai, skulptoriui Petruui Rimšai, kitiems veikėjams: Ievai Simonaitytei, Jonui Krikščiūnui-Jovarui, Jonui Šliūpui. Privilegijuotos pensijos buvo mokamos ir žymių asmenų šeimos nariams: J. Jablonskio našlei, Kazimiero Būgos šeimai, žuvusio lakūno Stepono Dariaus dukteriai Nijolei Dariūtei. Pagal Lietuvos statistikos metraščio duomenis, 1930–1940 m. „personalinių pensininkų“ padidėjo beveik 4 kartus.

Kaip buvo ne kartą minėta, pramonės ir žemės ūkio darbininkai bei kiti privataus verslo samdomi darbuotojai senatvės pensijomis liko neaprupinti. Tik 1938–1939 m. buvo parengtas viešųjų privataus sektoriaus senatvės pensijų draudimo įstatymo projektas. 1939 m. jis buvo svarstytas Darbo ir socialinės apsaugos departamente. Per svarstymą paaiškėjo, kad šiam įstatymui įgyvendinti reikia apie 7 mln. litų, todėl įstatymas buvo atidėtas (Mančinskas, 1971: 140).

1.5. Darbo rinkos ir darbo santykių reguliavimas

Vienas socialinių problemų šaltinių tarpukario Lietuvoje buvo nesureguliuoti darbdavių ir samdomų darbininkų santykiai. Darbininkai galėjo būti lengvai atleisti iš darbo, jokių išeitinių kompensacijų jiems numatyta nebuvo. Kadangi nebuvo ir nedarbo draudimo, didelė atleistų darbininkų dalis atsidurdavo ties skurdo riba. Dėl to ir dėl tokių priežasčių, kaip pavojingos darbo sąlygos, mažas atlyginimas, išnaudojimas, tarpukario metu dažnai kildavo darbininkų streikai (Akelaitis, 1990). Pirmasis pokario Lietuvos įstatymas, kuriuo buvo bandoma reguliuoti pramonės darbininkų ir pramonininkų santykius, buvo Darbo dienos ilgumo įstatymas, išleistas paskelbus nepriklausomybę 1919 metais. Pagal šį įstatymą, Lietuvos samdomiems pramonės darbininkams buvo nustatyta 8 valandų darbo diena (Darbo dienos ilgumo įstatymas, 1919). Jo nuostatai buvo taikomi visiems stambesniems pramonės objektams, taip pat dirbtuvėms. Darbininkams, dirbantiems prekyboje, buvo nustatyta 10 valandų darbo diena. Tačiau šis įstatymas ne-

apėmė žemės ir miškų ūkių bei transporto įmonių. Darbdaviams, nesilaikantiems įstatymo, grėsė baudos – 10 tūkst. auksinų arba netgi areštas iki 4 savaičių. Galima paminėti dar vieną įstatymą, normuojantį darbo dienos ilgumą: tai buvo Nakties darbo kepyklose įstatymas, draudęs dirbti kepyklose naktimis nuo 21 iki 4 valandos. Vėliau, 1931 m., Lietuva ratifikavo keturias TDO parengtas konvencijas, reglamentuojančias samdomų darbininkų darbo ir poilsio klausimus: konvenciją dėl moterų nakties darbo, vaikų nakties darbo konvenciją, konvenciją nustatyti 8 valandų darbo dieną ir 48 valandų darbo savaitę pramonės įmonėse bei konvenciją dėl savaitinio poilsio pramonės įmonėse. 1935 m. Lietuva ratifikavo TDO konvenciją dėl darbo laiko sutrumpinimo iki 40 valandų per savaitę. Veikiantys darbo apsaugos įstatymai buvo suderinti su šiomis konvencijomis ir Lietuvos valstybė kasmet teikdavo ataskaitas TDO dėl jų vykdymo. Švenčių ir poilsio įstatymas, numatantis ir garantuojantis poilsio dienas, Lietuvoje buvo priimtas dar 1925 metais. Paskelbus nepriklausomybę, iš karto, 1919 m., atskiru įstatymu buvo įsteigta Vyriausioji darbo inspekcija, prižiūrėjusi darbo santykius, darbininkų saugą darbe ir baudusi nusižengusius darbdavius.

Toliau reguliuojant darbo klausimus nebuvo galima apsieiti be nedarbo klausimo. Nedarbo klausimas tuometėje Lietuvoje buvo labai opus. Dėl sugriauto krašto ūkio vis didėjo bedarbių skaičius, o valstybė per mažai aprūpino bedarbius lėšomis. Išspręsdus nedarbo klausimą arba bent sumažinus jo mastą buvo galima tikėtis sutvarkyti daugybę kitų socialinių problemų: skurdą, valkatavimą, prostituciją, girtuokliavimą, kt. 1919 m., Lietuvai atkūrus nepriklausomybę, buvo priimtas Darbo biržų įstatymas, kurio tikslas – kovoti su nedarbu, teikti tarpininkavimo paslaugas ieškantiems darbo bedarbiams, tvarkyti samdytojų ir darbininkų santykius (Darbo biržų įstatymas, 1919). Šios paslaugos buvo nemokamos. Bedarbiams buvo organizuojami viešieji darbai, mokamos pašalpos ir teikiami pietūs varguomenės valgyklose. Darbo biržas savo lėšomis išlaikė savivaldybės.

Iš pradžių Darbo biržų įstatymo rengėjai darbo biržas ketino steigti teritoriniu principu visose Lietuvos apskrityse ir miestuose, turinčiuose daugiau kaip 4 tūkst. gyventojų, o valsčiuose – jų skyrius. Jeigu kokia nors savivaldybė negalėjo steigti darbo biržos arba jos skyriaus, tai daryti buvo įpareigota DSAM. Tačiau darbo biržos buvo įsteigtos tik Kaune ir Šiauliuose, o kitose apskrityse ir valsčiuose jų nebuvo. Lėšų stoka labai apribojo jų veiklą, jos negalėjo patenkinti visų bedarbių poreikių, pavyzdžiui, nebuvo galimybių nemokamai maitinti pietumis visų skurstančiųjų ar teikti kitokią paramą.

Dar vienas bandymas sutvarkyti nedarbo problemą ir jį sumažinti buvo viešieji darbai. 1933 m. gruodžio 22 d. buvo priimtas Viešųjų darbų fondo įstatymas, kuriuo buvo numatyta steigti viešųjų darbų organizavimo fondą. Viešųjų darbų fondą turėjo sudaryti darbdavių mokestis, savivaldybių ir valstybės skiriamos lėšos, rangovų bei tiekėjų mokestis (Viešųjų darbų fondo įstatymas, 1933). Darbdaviai, kurie mokėjo samdinių ligos draudimo įmokas, viešųjų darbų fondui skirdavo trečdalį tos įmokos. Pagal įstatymą, visi dalyvaujantys viešuosiuose darbuose turėjo būti draudžiami ligonių kasose.

LCVA yra likusi viena viešųjų darbų organizavimo ataskaitų, kurioje pateikta įdomi VMI valdininkų nuomonė apie viešųjų darbų svarbą – viešieji darbai buvo suprantami kaip geriausia ir vienintelė alternatyva nedarbo draudimui (LCVA, f. 377., ap. 2, b. 130). Valdininkų nuomone, nedarbo draudimo sistema, kuri veikia Vakaruose, yra beprasme, nes ji tik skatina dirbtinį bedarbių skaičiaus augimą, moralės ir savarankiškumo nuosmukį. Anot jų, nedarbo draudimui reikia daug daugiau pinigų nei Lietuvoje siūlomam ir praktikuojamam sprendimui – viešiesiems darbams. Tačiau tame pačiame dokumente pripažįstama, kad nepaisant gerų ketinimų, viešųjų darbų praktika nepasisėkė. Pirma, ne visi bedarbiai galėjo gauti darbo, nes buvo numatyti tam tikri reikalavimai dėl sveikatos ir amžiaus (LCVA, f. 923, ap. 1, b. 1059). Antra, dauge liui darbininkų mokėtas pragyvenimui nepakankamas atlyginimas,

su juo nebuvo galima išlaikyti vieno asmens, nekalbant apie visą šeimą (LCVA, f. 377, ap. 2, b. 130). Problemų kėlė ir kitos sąlygos bei reikalavimai: bedarbis turėjo gyventi vienoje vietoje 1–3 metus (sėslumo cenzas), buvo atsižvelgiama į jo šeimos sudėtį, amžių, sveikatą. Taigi iš esmės Viešųjų darbų įstatymas veikė tik formaliai.

Vėlesniais laikais, vėl išaugus nedarbui dėl ekonominės krizės, 1933 m. lapkričio 11 d. buvo priimtas Pramonės darbininkų samdos įstatymas, kuriuo buvo mėginama sureguliuoti pramonės darbininkų samdos ir atleidimo iš darbo tvarką bei kitus jų santykius su darbdaviais. Jis buvo taikomas fabrikų ir amatų įmonėms bei kitoms, fabrikams prilygstančioms įmonėms: transporto, laivininkystės įmonėms, kino teatrų mechanikų skyriams, statybos įmonėms (Pramonės darbininkų samdos įstatymas, 1933). Įstatymas reglamentavo vidinę tvarką įmonėse, darbo užmokesčio klausimus, apmokamų atostogų trukmę, numatė pingines baudas už tvarkos nesilaikymą tiek įmonių valdytojams, tiek patiems darbininkams. Šiuo įstatymu buvo nustatytos svarbios išimties, draudžiančios atleisti darbininkus, jei jie neatvykdavo į darbą dėl šeimos narių mirties arba sunkios ligos, staiga žuvus turtui, atliekant karinę prievolę, o gimdyves – prieš gimdymą ir 8 savaitės po jo. Per visą karinės prievolės vykdymo laikotarpį darbdavys privalėjo mokėti darbininko šeimai pusę viso darbininkui mokamo atlyginimo bei visą natūra mokamą atlyginimą.

Pagal įstatymą, pramonės darbininko uždarbis tarpukario Lietuvoje buvo išmokamas pinigais bei taip vadinama „natūra“: maistu, drabužiais bei kitais buities daiktais, kuru. Apgyvendinimas įmonei priklausančiame bute taip pat laikytas atlyginimu. Įmonės valdytojai neturėjo teisės mokėti visą atlyginimą vien tik natūra, už šios nuostatos pažeidimą buvo numatyta 300 Lt bauda. Bent dalis atlyginimo visada turėjo būti mokama pinigais. Didesnėse pramonės įmonėse veikdavo valgyklos, pirtys. Darbininkai galėjo apsigyventi įmonėms priklausančiuose butuose. Už maitinimą, pirties bei kitas paslaugas, kurios galėjo būti teikiamos darbovietėse, darbininkai mokėjo Vyriausiojo darbo inspektoriatui nustatytą mokestį.

Kadangi nedarbo draudimo nebuvo, šis įstatymas įvedė pinigines kompensacijas, kurias samdytojas privalėjo sumokėti atleidžiamam darbininkui. Kompensacijų dydis priklausė nuo išdirbto laiko: pradedant nuo 3 mėnesių (kompensacijos dydis buvo lygus 1 savaitės uždarbiui) ir iki ilgesnio kaip 5 metai nenutraukiamo stažo (kompensacijos dydis buvo lygus 12 savaitės uždarbiui). Iš dalies, šis įstatymas stabdė darbininkų atleidimą iš darbo, o atleistiems užtikrino tam tikrą materialinę paramą. Kita vertus, pats vidaus reikalų ministras pripažino, kad kompensacijų įstatymas nebuvo suderintas su kitais darbo santykių reglamentuojančiais įstatymais, netgi prieštaravo jiems, jis dažnai būdavo apeinamas, jo priėmimas sukėlė didžiulius darbdavių protestus, reikalauta jį pakeisti (Mančinskas, 1971: 130).

Didžiausios Lietuvos dirbančiųjų dalies – žemės ūkio darbininkų – samdos įstatymas buvo priimtas 1929 m. rugpjūčio 12 dieną. Juo buvo pakeistas prieštarinčiai vertinamas prieš tai veikęs Dvarų darbininkų-ordinarininkų samdymo ir atstatymo įstatymas, kuris, nors ir buvo nukreiptas į feodalizmo liekanų Lietuvos žemės ūkyje naikinimą, visgi negalėjo atitikti modernios socialinės apsaugos reikalavimų. Svarbiausias jo akcentas buvo labai tradicinis – samdytojo ir darbininko santykiai turėjo išlikti geri, o darbininkas – paklusnus. Jame beveik nebuvo numatyta bent kiek svaresnė pagalba darbininkui. Pavyzdžiui, kritiškai galima vertinti nuostatą, kad dirbdamas dvare darbininkas, netekęs sveikatos dėl nelaimingo atsitikimo ne dėl savo kaltės arba „negalėdamas dėl senatvės toliau darbo dirbti, turi teisės gauti per dieną svarą rugių ir 100 sieksnių išdirbto lauko daržui ir bulvėms sodinti" (LCVA, f. 377, ap. 5, b. 2). Tokius principus reikėjo keisti, ir netrukus buvo išleistas naujas, laiko dvasių labiau atitinkantis Žemės ūkio darbininkų samdos įstatymas. Pagal pažangesnį įstatymą, samdytojai ir darbininkai laisvai susitardavo laikydamiesi galiojančių šalies įstatymų ir sudarydavo samdos sutartį (Žemės ūkio darbininkų samdos įstatymas, 1929). Jos sudarymo tvarką ir sąlygas reglamentavo vidaus reikalų ministro ir žemės ūkio ministro nutarimai. Pagal

jų nutarimus, samdos sutarties sąlygos galėjo būti vienodos visam kraštui arba atskiros atsižvelgiant į vietovę, ūkį arba darbo ypatumus. Samdos sutartys galėjo būti sudaromos tarp ūkių valdytojų sąjungos ir žemės ūkio darbininkų sąjungos. Tokia bendra sutartis buvo privaloma visiems dalyviams sudarant atskiras samdos sutartis. Samdos sutarties sąlygose turėjo būti aptarti atlyginimo dydis, atsiskaitymo už iš tarnautą laiką normos, dirbamo darbo kategorijos, atlyginimo natūra normos įvertinimas pinigais. Įstatyme buvo numatytos baudos samdytojams už laiku neišmokėtą atlyginimą, kompensacija darbininkams už sutarties nutraukimą nesant darbininko kaltės – samdytojas privalėjo sumokėti visą iš tarnauto laiko atlyginimą ir ketvirčio atlyginimo priedą už visą, bet ne ilgesnį kaip 1 metai sutartą laiką. Vėliau, pakeitus šį įstatymą, priedo dydis buvo sumažintas iki penktadalio (Žemės ūkio darbininkų samdos įstatymo pakeitimas, 1932).

Nepaisant bendrų pažangesnių nuostatų, visgi kai kurie šio įstatymo punktai, akcentuojantys darbdavio gerąją valią, santykių teisingumą bei padorumą, gali būti traktuojami kaip itin konservatyvūs, pavyzdžiui, įstatymas skatino samdytojus rūpintis darbininkų sveikata bei duoti jiems poilsio darbo dienomis, o darbininkui ar jo šeimos nariui susirgus samdytojas turėjo teikti *naminės pagalbos priemonės* arba parūpinti susirgusiam darbininkui susisiektimo priemones nuvažiuoti į artimiausią sveikatos punktą. Tokias nuostatas įprasta vertinti kaip palaikančias archajinę tvarką.

1.6. Socialinė globa ir privati labdaringa veikla

Be socialinio draudimo tarpukario Lietuvoje buvo vykdoma ir nuolat plečiama socialinės globos veikla. Kaip socialinės apsaugos dalis, globa apėmė visų skurdžiai gyvenančių asmenų – neįgaliųjų, našlaičių, vienišų ir senyvo amžiaus žmonių, karo belaisvių, pabėgėlių, nusigyvenusių valstiečių ir miesto darbininkų – aprūpinimą piniginėmis pašalpomis, maistu, drabužiais ir kitais daiktas, medicinos ir higienine priežiūra bei jų išlaikymą prieglaudos institu-

cijose. Socialinę globą tarpukario Lietuvoje vykdė vyriausybė per Darbo ir socialinės apsaugos departamentą prie VRM, savivaldybės, privačios labdaringos organizacijos bei pavieniai asmenys. Neformalią socialinę globą teikė pasiturintys giminės, artimieji, atskiri asmenys, kaimo bendruomenės bei parapijos. Vyriausybė, perėmusi dalį globos į savo administruojamas sritis, steigė dalį vaikų, senelių ir neįgaliųjų prieglaudų. Daugiausia vyriausybė globojo karo veteranus. Beglobiais vaikais ir neįgaliaisiais pavesta rūpintis savivaldybėms.

Privačios labdaringos organizacijos rūpinosi visomis skurstančiųjų grupėmis. Tarpukario metu Lietuvoje veikė labai daug tokių organizacijų. Nepriklausomybės pradžioje, esant didžiulei socialinei suirutei ir silpnai valstybės pagalbai, jos suvaidino lemiamą vaidmenį padedant skurstantiesiems ir atstatant karo nuniokotą kraštą. Vėliau, jau įvedus ligos socialinį draudimą, privati veikla socialinės globos srityje išliko labai svarbi. Šalia naujai kuriamų valstybinių organizacijų, veiklą tęsė iki tol buvusios privačios ir bažnytinės labdaringos įstaigos, kūrėsi naujos.

Privatus skurstančiųjų šelpimas tarpukario Lietuvoje rėmėsi meilės artimui jausmais, įsisąmonintu „visuomenės reikalu“, „priederme duoti vargšui reikalingą pašalpą ir neleisti jam žūti dėl neturto“ (Paltarokas, 1920: 4). Tai krikščionybės principai, formavę ypatingą Lietuvos inteligentijos moralinę-pilietinę nuostatą visuomenės varguomenės atžvilgiu, skatinę veikti savo iniciatyvą, „nelaukiant kol kas bus padaryta <...> organizuoti privatinę labdarybę...“ (Paltarokas, 1920: 17). Ilgainiui skurstančiųjų šelpimas susiformavo kaip tam tikras prasmingas išsilavinusių ir/ar religingų žmonių, kurie patys buvo gana neturtingi, užsiėmimas, netgi gyvenimo būdas, pasižymėjęs ypatingu dėmesiu tradicinėms vertybėms.

Didesnė labdaringos veiklos dalis tarpukariu buvo sutelkta katalikiškų gailėstingumo darbų draugijų rankose. Pagal labdarybės sampratą, labdaringa veikla – tai artimo „esančio reikale“ šelpimas, kylantis „iš gailėstingumo dorybės atskirtų asmenų, ar susispietusių labdarybės draugijose, steigiamose daugiausia Bažnyčios“ (Pal-

tarokas, 1920: 4). To meto Lietuvos inteligentija taip pat norėjo užsiimti labdaringa veikla, dalytis savo patirtimi, mokytis iš Vakarų Europos ir JAV patirties ir kurti bendrą globos sistemą. Nepriklausomybės pradžioje būsimai globos sistemai buvo siūloma taikyti Vakarų visuomenėje galiojančius silpniausių visuomenės grupių gerovės užtikrinimo principus (Barkauskaitė, 1998). Lietuvos inteligentija, suinteresuota socialine ir kultūrine veikla, grindė lietuviškos globos ir labdaros srities organizavimą bei administravimą daugiausia Vokietijos, Prancūzijos, Didžiosios Britanijos, Austrijos ir JAV patirtimi, bendradarbiavo su Bažnyčios organizacijomis. Aktyviausi globos srities veikėjai siekė suburti valstybines globos įstaigas, labdaringas organizacijas ir pavienius labdarius į bendrą tinklą.

Socialinių problemų, su kuriomis kovojo labdaringos organizacijos, skaičius ir dydis buvo grėsmingas. Istoriniuose dokumentuose galima rasti tokius skaičius apie skurdo mastą pokario periodu: pokario Lietuvoje buvo šelpiama ir globojama apie 50 tūkst. žmonių – našlių, našlaičių, senelių, neįgaliųjų ir kitų skurdžiai gyvenančių žmonių (Akelaitis, 1990: 348). Vėlesnė statistika liudija apie dar didesnę socialinių problemų apimtį: Darbo ir socialinės apsaugos departamento duomenimis, 1921 m. pradžioje Lietuvoje iš viso buvo 114 457 asmenys, kuriems trūko maisto ir drabužių, 36 850 vaikų reikėjo pagalbos, 1923 m. rugsėjo 17 d. visuotinio surašymo duomenimis, Lietuvoje buvo daugiau kaip 10 tūkst. aklių, kurčių, nebylių ir kitas fizines bei psichines negalias turinčių žmonių (Mančinskas, 1971: 28–29).

Tarpukario labdarinių organizacijų veikla buvo labai skirtinga, nes jos stengėsi aprėpti kuo didesnę žmonių, kuriems reikėjo paramos, ratą. Remiantis LCVA išlikusiais duomenimis apie labdarinių organizacijų veiklą, jas visas galima suskirstyti į dvi grupes: vienos iš jų orientavosi į universalią pagalbą įvairių skurstančiųjų grupėms, kitos specializavosi kažkurioje vienoje globos srityje ir siekė remti konkrečias skurstančiųjų grupes. Pirmosios organizacijos – įvairūs šalpos komitetai – teikė daugiausia materialinę paramą: padalydavo maistą ir daiktus, organizuodavo medicinos ir

higieninę pagalbą, pabėgėliams suteikdavo gyvenamąjį plotą, rėmė nuo potvynių, gaisrų ir nederliaus nukentėjusius ūkininkus (LCVA, f. 1672; f. 1131; f. 1740; f. 1727). Antrosios organizacijos – Bažnyčios ir inteligentijos steigtos globos draugijos be materialinės paramos akcentavo globojamų žmonių dorinių ugdymą ir auklėjimą. Jos ne tik dalijo materialinę pagalbą, bet ir steigė, išlaikė vaikų, senelių, ligonių prieglaudas, nemokamas valgyklas, kūdikių lopšėlius, vaikų darželius, vasaros stovyklas, sveikatos centrus, sanatorijas, rūpinosi kaliniais (LCVA, f. 714; f. 1063; f. 1411; f. 1687; Draugijos, sąjungos ir kitos visuomeninės organizacijos, 1989). Taip pat šios draugijos ypač rūpinosi gabiais vaikais ir studentais iš neturtingų šeimų, rėmė jų studijas, skyrė paskolas, mokėjo už mokslus, steigė mokyklas ir bendrabučius, amatų mokyklas, leido knygas (LCVA, f. 947).

1924 m. beveik visos prieglaudos, kurias įsteigė valstybė, buvo perduotos privačioms labdarinėms draugijoms. 1925 m. privačios labdarinės organizacijos savo žinioje turėjo 83 vaikų ir neįgaliųjų prieglaudas, o valstybinių ir savivaldybių prieglaudų tais metais buvo beveik dvigubai mažiau (LCVA, f. 928, ap. 1., b. 1). 1926 m., Socialinės apsaugos inspekcijos duomenimis, Lietuvoje veikė 71 labdaringa organizacija (Barkauskaitė, 1998: 92).

Privačią labdarybę tarpukario Lietuvoje ypač skatino valstybė. Lietuvos vyriausybė palaikė privačios labdaros veiklą dviem būdais: teisiškai reglamentavo socialinę globą ir finansiškai rėmė privačias organizacijas.

1919 m. VRM parengtas ir priimtas Draugijų įstatymas numatė tam tikras lengvatas labdarinėms draugijoms. Įstatyme buvo pažymėta, kad labdarybės draugijų tikslas – „eiti pagalbos valdžios ir savivaldybių įstaigoms socialinės globos darbe“, todėl, atsižvelgiant į labdarybės draugijų veiklos tikslą ir svarbą palaikant Lietuvos piliečių gerovę, jų steigimui buvo suteikiamos tam tikros lengvatos, pavyzdžiui, steigėjų skaičius galėjo būti mažesnis nei kitų, ne labdaros draugijų (Draugijų įstatymas, 1919; LCVA f. 377, ap. 2, b. 157). Tačiau šiame įstatyme be lengvatų buvo numatytas ir

reikalavimas, kad labdaringos draugijos, gaunančios valstybinių ir savivaldybių finansavimą, tvarkytųsi pagal VRM patvirtintą statutą ir duotų ataskaitą už savo veiklą vyriausybės organams.

9 lentelė

**Labdaros ir sveikatos įstaigų skaičius
1926 m. ir 1937 m.**

Organizacijos tipas	1926 m.		1937 m.				
	Įstaigų skaičius	Išlaikytinių skaičius	Įstaigų skaičius				Išlaikytinių skaičius
			bendras	valstybinių	savivaldybių	labdaringų organizacijų	
Sveikatos priežiūros įstaigos (ligoninės)	9	n.d.	37	11	26	n.d.	n.d.
Vaikų prieglaudos	13	780	60	3	10	47	3 189
Senelių ir mišrios (bendruomenių) prieglaudos	59	1 324	187	1	46	140	4 779
Kūdikių pamestinukų lopšeliai	1	5	8	1	1	6	1 166

Šaltinis: Lietuvos statistikos metraštis 1924–1926 m., 1927: 118; Lietuvos statistikos metraštis 1937 m., 1938: 57, 61

1932 m. buvo priimtas Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugijos ir ženklo įstatymas. Šis įstatymas buvo svarbus tuo, kad reglamentavo tarptautinės Raudonojo Kryžiaus organizacijos padalinį

Lietuvoje. Juo buvo pripažįstama Raudonojo Kryžiaus kaip labai svarbaus valstybės padėjėjo socialinės globos srityje veikla (Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugijos ir ženklų įstatymas, 1932). Raudonasis Kryžius veikė globojant Respublikos Prezidentui, be to, jis vienintelis Lietuvos teritorijoje veikė remiantis pripažintais tarptautinių konvencijų nuostatais. Raudonasis Kryžius organizavo ir teikė visokeriopą sveikatos priežiūros pagalbą bei globą karo ir taikos metu. Jo veiklą prižiūrėjo KAM. Svarbu pažymėti, kad įstatymas numatė, jog Raudonajam Kryžiui atitenka trečdalis valstybės surenkamo pramogų mokesčio.

Dauguma atvejų privačios organizacijos buvo finansuojamos iš savivaldybių, rečiau iš valstybės išdo lėšų. Atskirais nutarimais Ministrų Kabinetas leisdavo paremti konkrečias labdaros draugijas: 1921 m. „Vaikelio Jėzaus“ draugijai buvo suteikta iš valstybės išdo 151 tūkst. auksinų pašalpą ir iš VRM išdo 20 tūkst. auksinų; tais pačiais metais iš valstybės išdo buvo skirta 131 tūkst. auksinų žuvusiųjų kareivių našlaičių amatų mokyklai įsteigti; Lietuvos Moterų globos komitetui iš VRM asignavimų buvo išduota 150 tūkst. auksinų; 1931 m. nukentėjusiems nuo potvynio šelpti komitetas gavo iš VRM medžioklės depozitų 10 tūkst. Lt pašalpą. Finansavimo šaltiniu buvo ir privačios piliečių aukos (LCVA f. 377, ap. 5, b. 2, 10).

Vyriausybės vykdoma socialinė parama neapsiribojo tik labdarinių draugijų finansavimu. Atskirais Ministrų Kabineto nutarimais buvo šelpiami ir remiami šalies ūkininkai, pavyzdžiui, 1928 m. buvo sušelpți 126 asmenys, laikinai atsidūrę sunkioje materialinėje padėtyje, jie iš viso gavo 3 861 Lt 30 ct.; 1931 m. iš Žemės ūkio ministerijos ir VRM išdų buvo skiriamos lėšos konkrečioms ūkininkams, nukentėjusiems nuo nederliaus ir „blogų metų“ (LCVA f. 377, ap. 5, b. 112; LCVA f. 377, ap. 2, b. 6). Kita vertus, tai buvo pavieniai paramos atvejai, daugiausia šalies vyriausybė rėmė labdaringas organizacijas, bet ne atskirus asmenis.

Visgi privačios labdaros organizacijos buvo per mažai finansuojamos. 1930–1931 m. iš valstybinio biudžeto labdaringsoms organizacijoms buvo skirta 1 mln. 384 tūkst. Lt, tačiau, vidaus rei-

kalų ministro pripažinimu, šią sumą reikėjo didinti dar 1,5 mln. Lt (LCVA f. 377, ap. 2, b. 37). 1939 m. valstybės parama labdaringsoms organizacijoms siekė 4,5 mln. Lt, savivaldybės tais metais skyrė 5 mln. Lt, tačiau šios sumos buvo nepakankamos siekiant tinkamai spręsti skurstančiųjų globos problemą (Akelaity, 1990). Iš tikrųjų, socialinės globos reikalams buvo išskiriama visiškai nedaug lėšų. Prieglaudos namuose išlaikomi ir šelpiami žmonės buvo menkai aprūpinami, be to, bendras globos įstaigų skaičius buvo nepakankamas, kad į jas galėtų patekti visi nepriteklių kenčiantys ir globos reikalingi žmonės: „norint sušelpiti reikalingus paramos ir laikant juos tik pusbadžiu, reiktų daugiau kaip dvigubai lėšų, negu kad jų išskiriama“ (Mančinskas, 1971: 31). Dėl lėšų stokos labdaringsos organizacijos buvo nuolat įsiskolinusios ir dėl to verčiamos rengti labdaringsus vakarėlius, pobūvius, koncertus, rinkliavas, loterijas ir pan. – „tas pinigų rinkimo būdas yra nemalonus ir kartas erzinantis visuomenę“ (Barkauskaitė, 1998: 94). Taigi tarpukario laikotarpiu Lietuvos globos įstaigose buvo rūpinamasi tik nedidele skurstančiųjų dalimi ir dėl lėšų stokos, ir dėl pačių globos įstaigų nepakankamo kiekio.

Kad būtų išspręstos finansavimo problemos, 1933 m. VRM buvo pasiūlytas Labdarybės fondo įstatymo projektas. Projekte buvo numatyta papildoma finansinė parama labdaros organizacijoms (LCVA f. 377, ap. 2, b. 130). Projekto rengėjų manymu, labdaros fondas būtų galėjęs išspręsti nuolatinį lėšų stygių. Buvo tikimasi, kad jis „padengs nedateklių globos įstaigoms laikyti“. Į šį fondą eitų lėšos nuo pramogų, kaip kino teatrai ir koncertai, ir iš kitų valstybinių mokesčių ir rinkliavų šaltinių. Pagal projektą, buvo numatyta padidinti 10 proc. kortų, 5 proc. alaus ir vyno, 1 proc. degtinės kainas, 0,5 proc. – prekybos ir pramonės įmonių pelno, nekilnojamo turto mokesčius, įvesti 0,5 proc. atskaitymus nuo valstybinių įstaigų bei savivaldybių tarnautojų atlyginimo. Buvo tikimasi, kad taip susidarys apie 1,43 mln. litų sumą labdaringsų organizacijų prieglaudoms šelpiti. Tačiau šis geras sumanymas liko neįgyvendintas, kadangi Ministrų taryba šį įstatymo projektą at-

metė (Mančinskas, 1971: 135). Kitos iniciatyvos, kurios taip pat matomai liko neįgyvendintos, gali būti laikomi „Socialinės globos įstatymo“ bei „Invalidų globos įstatymo“ projektai. LCVA yra likę tik šių įstatymų projektai, tačiau tarpukario laikotarpio valstybinio leidinio „Vyriausybės žinios“ archyve priimtų ir paskelbtų įstatymų tokiais pavadinimais surasti nepavyko. Matyt, iki sovietinės okupacijos šių įstatymų taip ir nespėta priimti, jie taip ir liko projektais.

Pagal Socialinės globos įstatymo projektą, paruoštą VRM 1930 m., Lietuvos valstybė užtikrintų savo kaip pagrindinės iniciatorės vaidmenį socialinės globos srityje, o bendrai valstybinei globos strategijai sudaryti turėjo būti įkurta Socialinės globos taryba prie VRM, į kurią įeitų Socialinės apsaugos inspektorius, Sveikatos departamento prie VRM, Švietimo ministerijos, savivaldybių ir labdarinių organizacijų atstovai (LCVA, f. 377, ap. 2, b. 37). Projekte buvo numatyta, kad visų globos reikalingų žmonių padėtis bus įvertinta (savivaldybės ar policijos) prieš teikiant jiems paramą, o pašalpų normas turės nustatyti miesto arba apskrities valdybos. Projekte buvo numatytas visų savivaldybių bendradarbiavimas bei įsipareigojimų už beturčių globą aiškus pasiskirstymas, pasiturinčių giminių atsakomybė už rūpinimąsi neturtingais giminaičiais. Taip pat projekte buvo svarstoma, kad labdaringos organizacijos ar atskiri asmenys globos įstaigų išlaikymui galės gauti valstybės pašalpas, tačiau ne didesnes nei 75 proc. visų jų veiklai reikalingų išlaidų.

Invalidų globos įstatymo projektas aiškino neįgalumo sąvoką: *invalidai* – tie, kurie neteko 60 proc. bendro darbingumo (LCVA, f. 377, ap. 5, b. 1). Projekte buvo numatyta, kad valstybės ir savivaldybių institucijos neįgaliaisiais rūpinsis šiais būdais: neturtingi ir be šeimų neįgalieji gautų priežiūrą ir pilną išlaikymą; turintys šeimą, bet neturtingi – mėnesinę pašalpą; neįgaliųjų šeimos nariai, kurie patys negali dirbti, turėtų būti apgyvendinti prieglaudos įstaigose; tenkinant neįgaliųjų ir jų šeimos narių kultūros poreikius, bus suteikta galimybė nemokamai įgyti mokslo ar amato; bus kuriama daugiau specialių namų neįgaliesiems, prieglaudų ir kitų labdarybės įstaigų (nemokamų valgyklų, vasaros stovyklų, pan.).

Socialinė globa, vykdoma tiek valstybės, tiek labdarybės organizacijų, savo piką pasiekė ketvirtojo dešimtmečio pabaigoje, prieš pat prarandant nepriklausomybę, kai visa socialinės apsaugos sistema jau buvo įgavusi pakankamai apibrėžtą formą bei turinį.

Reziumuojant visą temą, reikia pastebėti, kad, nežiūrint rimtų sunkumų, tokių kaip: nuolatinis biudžeto deficitas, politinis nestabilumas bei lėta pramonės raida, trukdžiusi kuo skubiau įgyvendinti visokeriopą socialinę apsaugą, aktyvios Lietuvos vyriausybių pastangos socialinėje srityje buvo akivaizdžios – pasiūlymų bei projektų, skirtų reformuoti socialinę apsaugą, netrūko. Optimistiškos žurnalo „Sveikata ir Darbas“ redaktoriaus mintys apie socialinio draudimo naudą neblogai atspindi to meto nuostatą socialinių klausimų atžvilgiu: „O kada Lietuvoje bus įgyvendintas ir kitų rūšių bei žemės ūkio darbininkų draudimas, kada plačiai ir planingai organizuotas sveikatinimo įstaigų tinklas bus nutiestas visame krašte, tada tik bus galima pilnai pajusti socialinio draudimo reikšmę valstybės gyvenime.“ (Socialinio Draudimo statistikos metraštis 1935–1937, 1938: 20).

Taigi ambicijų užtikrinti bent minimalia gyventojų gerovę netrūko. Galbūt jos gali būti vertinamos kaip naivios ir nepamatuotos, tačiau negalima paneigti jų reikšmingumo tuometės Lietuvos politiniame–ekonominiame ir socialiniame kontekste visų pirma dėl to, kad prioritetinės sritys buvo krašto apsauga bei ekonomikos skatinimas. Nenuostabu, kad socialinės srities sutvarkymas, nors ir buvo deklaruojamas kaip „pirminiai valstybės rūpesniai“, negavo pakankamo valdžios dėmesio, ir svarbios socialinės apsaugos dalys liko neįgyvendintos. Pavyzdžiui, nedarbo draudimas, toks aktualus tarpukario metu, taip ir nebuvo įvestas, nors darbo biržų bergždžios pastangos kovoti su nedarbu buvo akivaizdžios.

1940 m. rugsėjo 5 d., Liaudies komisarų tarybos nutarimu, Vyriausioji socialinio draudimo valdyba, draudimo nuo nelaimingų atsitikimų kasa, ligonių kasos ir visos kitos socialinės paskirties įstaigos perėjo Socialinio aprūpinimo komisariatui (LCVA, f. 643; „Sodrai“ – 15 metų, 2005).

1.7. Išvados

Tarpukario laikotarpis Lietuvoje – unikalus įvykis šalies istorijoje, ryškus, sudėtingas, prieštarai vertinamas, idealizuojamas ir kritikuojamas. Šio istorinio tarpsnio metu, esant tautinių jausmų pakilimui ir dideliam užsidegimui statyti jaunąją valstybę, buvo pradėta intensyviai ir iš esmės spręsti įvairias socialines problemas bei tvarkyti socialinės apsaugos reikalus. Lyginant su prieškarinio ir pokario padėtimi, socialinėje sferoje pavyko pasiekti nemažą pažangą. Buvo padėti socialinės apsaugos sistemos pamatai, įsteigtos atsakingos valstybinės institucijos, kurios kūrė teisinį socialinio draudimo, paramos bei darbo santykių sutvarkymo pagrindą.

Pagrindiniai veiksniai, turėję įtakos tarpukario socialinės apsaugos sistemos modeliui, buvo žemės ūkio dominavimas ekonomikoje, negausi, bet aktyvi pramonės darbininkų klasė, ilgalaikis pasitikėjimas tradicinėmis paramos formomis, išvystyta filantropinė veikla ir orientacija į išsivysčiusių Vakarų šalių patirtį. Tarpukario socialinis draudimas buvo statomas ant senojo Rusijos imperijos socialinio draudimo pamatų, remiantis progresyvia Vakarų Europos šalių patirtimi ir įstatymais. Neigiamos įtakos daugiausia turėjo politinis ir ekonominis nestabilumas šalyje, dėl kurio socialinės apsaugos sistemos kūrimui nebuvo galima skirti pakankamai dėmesio, o kuklios valstybinio biudžeto galimybės neleido formuoti ir remti visa apimančio socialinio draudimo ir paramos modelio. Jis liko neišbaigtas. Socialinio draudimo ir globos mastai nesiekė tokio optimalaus lygio, kai visi šalies gyventojai galėjo būti pakankamai aprūpinti įvairiais nedarbingumo atvejais. Be draudimo, socialines problemas buvo bandoma spręsti darbo santykių ir darbo rinkos reguliavimu. Priimti pramonės ir žemės ūkio darbininkų samdos įstatymai numatė darbdavių atsakomybę, kompensacijas atleidimo iš darbo atvejais. Darbą ir atlyginimą užtikrinti turėję viešieji darbai ir darbo biržos laukiamo rezultato beveik nedavė.

Pirmoji pokario draudimo rūšis, ligos (ir motinystės) draudimas, atsirado praėjus aštuoneriems metams po nepriklausomybės

paskelbimo. Didžiausiai šalies dirbančiųjų daliai, valstiečiams-ūkininkams, šis draudimas liko neprieinamas, ligos atveju jie turėjo pasikliauti šeimos nariais ir bendruomene. Ligos draudimas buvo taikomas pramonėje dirbantiems darbininkams, valstybės ir savivaldybių tarnautojams, kurių atlyginimai nesiekė priimtinių standartų, todėl tarpukario ligos draudimas gali būti traktuojamas kaip socialinė parama santykinai nepasiturintiems žmonėms. Draudimas nuo nelaimingų atsitikimų buvo įvestas dar vėliau, praėjus dešimčiai metų po pirmojo. Didžiausia dirbančiųjų dalis liko neapropinta senatvės pensijomis. Tačiau senatvės pensijų draudimas, traktuojamas kaip urbanizacijos ir industrializacijos pasekmė, sunkiai galėjo būti įvestas tarpukario Lietuvoje – tam, kad ūkininkų pajamos būtų apskaičiuotos ir jie mokėtų įmokas į draudimo fondus, žemės ūkis turėjo būti institucionalizuotas. Tarpukario metu apie tai buvo anksti kalbėti. Todėl senatvės pensijomis buvo aprūpinti tik kariškiai, valstybės tarnautojai ir valstybei nusipelnę asmenys.

Tarpukario metu intensyviai vystėsi socialinės paramos ir globos institucijų tinklas. Valstybinių institucijų ir labdarinių organizacijų jungimasis į vieną sistemą sudarė galimybę efektyviau naudotis kukliais ištekliais ir tuo būdu kiek įmanoma geriau globoti beturčius piliečius. Privati globos iniciatyva tarpukario laikotarpiu rėmėsi pilietiškumo ir artimo atjautos idėjomis, suvoktu būtinumu pasirūpinti skurstančiais nelaukiant paskatinimo. Pagarbos vertos privačių labdarinių organizacijų pastangos rūpintis paramos reikalingais žmonėmis, jų indėlis į socialinių problemų sprendimą yra labai svarbus.

2. SOVIETINĖS SOCIALINĖS APSAUGOS MODELIS, JO IŠTAKOS, PLĖTRA IR LIETUVA

Šiame knygos skyriuje pateikiami carinės Rusijos, kuriai priklausė didžioji Lietuvos dalis, socialinio saugumo bruožai, trumpai pristatoma sovietinės Litbėlo respublikos socialinė sistema ir smulkiai analizuojama sovietinio laikotarpio socialinės apsauga, kurią 1940 m. privalėjo perimti sovietų okupuota Lietuva. Skyriuje apibrėžiama sovietinio socialinio draudimo sistemos struktūra ir ideologija. Paaiškinta socialinio draudimo išlaidų problema, apibrėžtos socialinio draudimo šakos. Tai senatvės ir neįgalumo pensijų, ligos, nštumo ir gimdymo, laidojimo ir bedarbių pašalpos (pastarosios buvo mokamos labai trumpą laiką – tik ankstyvuojų sovietiniu laikotarpiu). Skyriuje remiamasi ir lyginama oficialiai skelbta SSRS ir Lietuvos SSR statistika, daugiausia – iš vėlyvojo SSRS laikotarpio (pradedant 1975 m.), t. y. tuo laikotarpiu, kai sovietinio socialinio draudimo sistema pasiekė savo ribas ir parodė savo galimybes.

2.1. Įvadas

Lietuva beveik du šimtmečius buvo vienaip ar kitaip priklausoma nuo Rusijos imperijos ar Sovietų Sąjungos. Todėl ir jos ekonominė-socialinė sistema buvo tokia pati kaip ir kitų Rusijos imperijos gubernijų arba Sovietų Sąjungos respublikų, tik su tam tikrais regioniniais skirtumais. Jau Rusijos imperijoje atsirado tam tikrų socialinio aprūpinimo sistemos užuomazgų. Sovietų Sąjungoje buvo sukurta jau labiau išplėtotą socialinio aprūpinimo sistema, kurią sudarė dvi pagrindinės formos: socialinis draudimas ir socialinis aprūpinimas. Sovietinės socialinės politikos pagrindiniai bruožai susiformavo ketvirtajame dešimtmetyje, kai vyko sparti industrializacija, ir per daugelį metų, nepaisant tam tikrų pakeitimų bei papildymų, išliko beveik nepasikeitę. Šią sistemą finansavo valstybė, pagal ją buvo suteikiamos išmokos, susietos su uždarbiu, asmenims, atliekantiems darbinę pareigą, bei privilegijuotos išmo-

kos komunistų partijos, vyriausybės bei atitinkamų šakų atstovams, kurių indėlis į šalies ekonomiką buvo labai svarbus. Sovietinė socialinės apsaugos sistema veikė Lietuvoje iki pat atkuriant nepriklausomybę 1990 m. kovo 11 dieną. Iš pensijos asmenys gyvena vidutiniškai du dešimtmečius, o teisę į ją įgyja dirbdami tris–keturis dešimtmečius. Todėl dar ir dabar Lietuvoje gyvena žmonės, kurių teisės į pensiją buvo „uždirbtos“ veikiant sovietinei pensijų sistemai.

Šioje knygos dalyje nagrinėjama sovietinio socialinio draudimo raida per visą jo egzistavimo laikotarpį.

2.2. Dirbančiųjų socialinis saugumas Rusijos imperijoje iki 1917 metų

Po paskutinio, 1795 m. Žečpospolitos padalijimo iki Pirmojo pasaulinio karo 1914–1918 m. Lietuva (be Klaipėdos krašto) įėjo į Rusijos imperijos sudėtį. Per visą Rusijos valdymo laikotarpį Lietuva kentė didesnę ar mažesnę nacionalinę-kultūrinę ir ekonominę priespaudą. Nors Rusija iki 1917 m. vis dar buvo žemės ūkio šalis, joje jau buvo prasidėjusi industrializacija. Lietuvą industrializacija irgi palietė. Rusijos fabričių inspekcijos žiniomis, 1912 m. Vilniaus, Kauno ir Suvalkų gubernijų lietuviškose apskrityse visose pramonės įmonėse dirbo 21 769 darbininkai, iš kurių 16 tūkst. arba 76 proc. dirbo stambiuose centruose – Vilniuje, Kaune ir Šiauliuose (Čepėnas, 1992a: 442). Galima teigti, kad Lietuvos pramonės augimas nebuvo menkesnis negu Rusijoje ir jos kai kurių gaminių kokybė buvo labai gerai vertinama. Nuo 1885 m. iki 1900 m. Rusija ekonomiškai labai sustiprėjo. Rusijos ekonominė plėtra ypač pagreitėjo 1907–1914 metais (Davies, 2002b: 767). Nepaisant to, 1915 m. apie 75 proc. Rusijos gyventojų dirbo žemės ūkyje, o apie 85 proc. gyveno kaimuose. Lietuvos žemės ūkyje iki Pirmojo pasaulinio karo dirbo 79 proc. gyventojų (Čepėnas, 1992a: 437). Atlyginimus gaunančių dirbančiųjų skaičius Rusijoje greitai augo. Jis išaugo nuo 4 mln. 1860 m. iki 18 mln. 1913 m., iš jų 3,1 mln. dirbo fabrikuose ir kasyklose, o 4,5 mln. buvo žemės ūkio darbi-

ninkai. Industrializacija dar buvo netransformavusi šalies, tačiau ji buvo nuėjusi pakankamai toli, kad iškiltų atlyginimus gaunančių dirbančiųjų socialinio saugumo problemos. Socialinis saugumas buvo labai ribotas iki Pirmojo pasaulinio karo. Tačiau jis buvo fundamentalesnis, negu tuometis socialinis saugumas Jungtinėse Valstijose – labiausiai pasaulyje išsivysčiusioje industrinėje šalyje. Autokratinėje Rusijoje, kaip ir autokratinėje Vokietijoje, sąlygos dirbančiųjų saugumui buvo palankesnės, negu šalyse su stipriomis liberalizmo tradicijomis. Mat teisinės normos, kuriomis rėmėsi to meto socialinis draudimas šiose šalyse buvo priimtose ne tik ir ne tiek darbininkų bendrijų tarpusavio pagalbos iniciatyva, bet labiau Vokietijos Vyriausybės spėdimų ir Rusijos Caro vienasmenių potvarkių dėka. Aukščiausios valstybės valdžios iniciatyvos socialinio draudimo srityje veiksnys buvo ypatingai svarbus Rusijos atveju. 19–20 amžių sandūroje Rusijos imperijoje sustiprėjo maištavimo prieš politinę santvarką, klasių kovos ir kitos radiklios tendencijos, kurios Rusijoje buvo daug stipresnės nei Vakarų Europoje. Vienas iš veiksmų, lėmusių patvaldytės instituto krizę, buvo taip vadinas „darbininkų klausimas“, kuris didėjo proporcingai kapitalistinių santykių ir industrializacijos vystymuisi (Захаров, Тучкова, 2005), todėl darbininkų socialinio draudimo teisės gimimą Rusijoje galima laikyti stiprių vidinių kovų siekiant išvengti piliečių nepasitenkinimo valdžia protrūkio, rezultatu.

Rusijos socialinio saugumo priemonėms svarbią reikšmę turėjo ilgai, iki 1861 m. egzistavusi baudžiava (Davies, 2002a: 215–218). Tačiau XVIII a. Petras I, nors ir įvedęs represyvias priemones baudžiauninkams ir sugriežtinęs baudžiamosios sistemą, pirmą kartą oficialiai įteisino tuos, kurie turėjo būti atsakingi už skurstančiųjų rėmimą. Kaime žemės savininkų pareiga buvo aprūpinti darbu tuos, kurie galėjo dirbti, ir aprūpinti duona bei drabužiais tuos, kurie negalėjo dirbti. Kaimuose, kur gyveno laisvi valstiečiai, rėmimu užsiėmė bendruomenė. Miestuose municipalitetai buvo atsakingi už ligoninių ir kitų labdarinių institucijų statymą ir išlaikymą. Vienuolynai turėjo remti buvusius jūreivius ir kareivius. Petras I tik sankcionavo tokį socialinį saugumą, kuris jau iki to buvo paste-

bimas kasdieninėje praktikoje (Злыгостев, 1990; Мельников et al, 2004). Tačiau tai reiškė, kad valstybė pirmą kartą oficialiai pripažino visuomenės pareigą remti skurdžiausią gyventojų sluoksnį.

Petro I sankcionuoti įsipareigojimai išliko iki XX amžiaus (Заичкин et al, 1994). Parama skurstantiesiems išsiplėtė valdant Jekaterinai II ir po 1861 m. baudžios panaikinimo. Amžių sandūroje pagerėjo darbo apsauga. Tačiau tapo sunkiau įgyvendinti įstatymus, kurie buvo susiję su darbo apsauga.

Socialinio draudimo srityje prieš Pirmąjį pasaulinį karą buvo priimti trys svarbūs įstatymai:

1. 1866 m. įstatymas, pagal kurį visi fabrikai turėjo suteikti nemokamas medicinines paslaugas savo darbuotojams;
2. Nelaimingų atsitikimų gamyboje įstatymas, priimtas 1903 m.;
3. Sveikatos ir nelaimingų atsitikimų įstatymas, priimtas 1912 metais.

Senatvės pensijų programos egzistavo tik valstybės tarnautojams. Savanoriškų privačių programų buvo labai mažai. Tačiau reikia turėti galvoje tą faktą, kad Rusijos vyriausybė finansavo daug darbuotojų, nes ji buvo didelių įmonių savininkė, įskaitant ir geležinkelius. 1903 m. įstatymas buvo labai ribotas, taikomas tik nedelei dirbančiųjų daliai užimtai stambioje pramonėje ir jų šeimoms (Правила о вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семейств, в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности, 1903), todėl sukėlė piliečių nepasitenkinimą ir įvairiuose gyventojų sluoksnuose sustiprėjo revoliucinės nuotaikos. Svarbu pastebėti, kad šis įstatymas netgi nebuvo „tikru“ socialinės apsaugos įstatymu, kadangi numatė tik civilinės teisės principus ir normas, pagal kurias darbdaviai tapdavo atsakingi už žalą, padarytą darbininkų sveikatai gamybos proceso metu, ir vien dėl to negalėjo būti pripažintas tinkamu kapitalistinės gamybos sąlygomis (Захаров, Тучкова, 2005; Томашевский, 2009). Be to, po šio įstatymo priėmimo dalis pramonininkų, norėdami atsikratyti dalies atlyginimo už nelaimingus atsitikimus ga-

myboje išlaidų, aktyviai palaikė idėjas apie valstybinį darbininkų socialinį draudimą (Ашмарина, 2006). 1903 m. įstatymas buvo toks netobulas ir, svarbiausia, jo netobulumas buvo taip aiškiai matomas, kad jau sekančiais, 1904 m., buvo pradėtas naujo draudimo įstatymo rengimas remiantis Vokietijos, Austrijos, Šveicarijos ir Prancūzijos patirtimi darbininkų draudimo įstatymų srityje (Социальное страхование в царской России начала XX века, 2011). 1912 m. buvo priimtas naujas sveikatos ir nelaimingų atsitikimų darbe draudimo įstatymas (tiksliau, įstatymų kompleksas), kuris jau buvo reikšmingesnis. Jis numatė paramą grynaisiais pinigais nelaimingo atsitikimo darbe atveju, ligos, motinystės ir mirties atveju. Tačiau šis įstatymas apėmė tik vieną ketvirtadalį darbo jėgos Rusijoje, kadangi galiojo tik europinėje Rusijos dalyje ir Kaukaze (Фабричное законодательство. Важнейшие фабричные законы Российской империи, 2011). Nelaimingo atsitikimo darbe atveju finansavimą vykdė darbdaviai. Kitų pašalpų atveju finansavimą vykdė kartu darbdaviai ir dirbantieji. Iš esmės Rusija socialinio draudimo srityje sekė Vokietijos pavyzdžiu (Davies, 2002b: 842). Kaip ir Vokietijoje, Rusijoje socialinio draudimo programoje dalyvavo ir dirbantieji. Kaip ir Vokietijoje, Rusijoje nelaimingo atsitikimas darbe buvo vertinamas kaip ligos atvejis per pirmąsias 13 negalios savaitių. Tai sudarė didelius sunkumus dirbantiesiems. Nors 1912 m. įstatymas buvo pažangesnis, jis dar toli gražu nepatenkino darbininkų klasės. Įstatymo aptarinėjimo metu Rusijos socialdemokratai surengė savo šeštąją konferenciją Prahoje. Vladimiras Leninas pasinaudojo proga sukritikuoti siūlomo įstatymo trūkumus. Jis teigė, kad darbininkų klasė gavo tik nežymią jos kurto turto dalį. Tai, pasak Lenino, neleido darbininkams apsirūpinti negalios ar nedarbo atvejais. Valstybė, pasak jo, turėjo užtikrinti visuotinę draudimo sistemą. Principai, kuriais remiantis turėjo būti užtikrintas toks draudimas, pagal Leniną, buvo šie (Ленин, 1968: 146):

1. Jis turėjo garantuoti paramą visais negalios atvejais, įskaitant senyvą amžių, nelaimingus atsitikimus, ligas, maitintojo mirtį, taip pat motinystės pašalpas;

2. Jis turėjo apimti visus žmones, gaunančius atlyginimus, ir jų šeimas;
3. Pašalpos turėjo priklausyti nuo viso uždarbio, o visas išlaidas turėjo apmokėti darbdaviai ir valstybė;
4. Turėjo būti sukurtos vienodos teritorinio tipo draudimo organizacijos. Jas turėjo valdyti apdrausti darbininkai.

Šie principai, kuriais anksčiau rėmėsi Vokietijos socialdemokratai, tapo sovietinio socialinio draudimo gairėmis.

2.3. Socialinės sistemos administravimas Litbelo respublikoje

1919 m. vasarį dalis Lietuvos teritorijos, okupavus ją Raudonajai armijai, pagal Lenino nurodymą, pateko į sovietinės Lietuvos-Baltarusijos respublikos (Litbelo) sudėtį. Tada į Litbelą buvo sujungtos ne tik Lietuvos ir Baltarusijos respublikos, bet ir šių respublikų komunistų partijos (Čepėnas, 1992b: 337). Litbelo komunistų partija tapo Rusijos komunistų partijos padaliniu, klusniai vykdžiusiu komunistų partijos centro komiteto įsakymus. Litbelo komitetas susidėjo iš 15 narių, iš kurių lietuviai buvo tik du – Vincas Mickevičius-Kapsukas ir Zigmąs Aleksa-Angarietis. Litbelo socialinės apsaugos organizavimo pagrindai ir ideologija buvo perimami iš Sovietų Rusijos (Čepėnas, 1992b: 329–330). Lietuvos-Baltarusijos TSR darbo liaudies komisariatas organizavo darbuotojų ir bedarbių rengimą, pagalbą bedarbiams, draudimo įmokų surinkimą, rūpinosi gyventojų įdarbinimu, darbo jėgos paskirstymu, koordinavo atlyginimų tarifų nustatymą (LCVA, f. R–12). Lietuvos-Baltarusijos TSR socialinio aprūpinimo liaudies komisariatas, veikęs iki 1919 m. rugpjūčio, vadovavo vaikų ir suaugusiųjų prieglaudų veiklai, organizavo nemokamą maitinimą, pašalpų ir pensijų mokėjimą. Taip pat jis rūpinosi vaikų sveikata, gydymo išlaidų apmokėjimu, koordinavo vietinių socialinio aprūpinimo skyrių veiklą (LCVA, f. R–12). Tačiau didelė dalis numatytų socialinių priemonių Litbelo respublikoje liko neįgyvendinta dėl to, kad ši respublika egzistavo vos kelis mėnesius. Be to, bolševikų planai dažnai skirdavosi nuo praktikos.

1919 m. vasarą nepriklausomos Lietuvos kariuomenė išvijo bolševikus iš Lietuvos teritorijos. 1919 m. rugsėjį Sovietų Rusija atsiuntė Lietuvos vyriausybei notą ir siūlė pradėti taikos derybas, jau tvirtindama, kad Sovietų Rusija neturi agresyvių tikslų prieš Lietuvą (Čepėnas, 1992b: 355–356). Taigi Sovietų Rusija pripažino Lietuvą *de facto* ir savaime oficialiai nustojo egzistavusi Litbello respublika.

2.4. Socialinis draudimas Sovietų Sąjungoje industrializacijos laikotarpiu

Tuojuo po 1917 m. revoliucijos atsirado didelis atotrūkis tarp to, ką bolševikai žadėjo, ir to, ką jie darė. Paėmusi valdžią naujoji vyriausybė išleido daug dekretų, skirtų ekonominiam ir socialiniam šalies gyvenimui. Bet praktiškai ji negalėjo jų įgyvendinti (Standing, 1996: 226–227). Efektyvūs buvo tik tie dekretai, kurie atitiko spontanišką vystymąsi, pvz., dirbančiųjų kontrolė ir įmonių nacionalizacija. Tačiau socialinio saugumo sistemos tokiu būdu sukurti nebuvo galima. Kita tendencija, išaiškėjusi jau 1920–22 m., buvo sovietinei sistemai būdinga valstybės lygiavos politika atlyginimo srityje, kuri pasireiškė skirtumų tarp įvairių pramonės darbininkų kategorijų tarifinių koeficientų niveliavimu (Фельдман, 2006).

Socialinei politikai reikšmingesnis buvo Darbo įstatymas, priimtas 1922 m. lapkritį. Kartu su įdarbinimo santykiais jis numatė ir socialinį draudimą. Jis apėmė tik samdomus darbuotojus, bet nebuvo taikomas laisvųjų profesijų atstovams, valstiečiams ir amatininkams. Darbo įstatymas numatė nemokamą gydymą, paramą laikino nedarbingumo atveju, nedarbo pašalpas, neįgalumo pensijas, našlių ir našlaičių pensijas bei papildomą paramą, mokamą slaugančioms motinoms, sergantiesiems bei mirties atveju. Paramos lygis ir trukmė priklausė nuo priežasties, dėl kurios nebuvo galima užsidirbti pragyvenimui. Geriausios sąlygos sudarytos tiems, kurie negalėjo dirbti dėl laikinos fizinės negalios. Dar anksčiau, 1921 m. spalio 14 d. priimtu įstatymu dėl paramos ligos atveju buvo suteikiama viso atlyginimo dydžio parama ne daugiau kaip 4 mėnesius. 1922 m. Darbo įstatymas įtvirtino šią nuostatą.

Atskirame šio įstatymo straipsnyje buvo numatyta, kad pritrūkusi lėšų centrinė socialinio draudimo administracija turi teisę laikinai sumažinti paramą, bet ne mažiau kaip iki dviejų trečdalių buvusio atlyginimo. Tokia nuostata aiškiai atspindi tai, kad sovietinis socialinis draudimas nebuvo kontraktinio pobūdžio.

Nepaisant to, kad socialinio draudimo priemonės buvo įvestos trečiojo dešimtmečio pradžioje, jų prigimtį nulėmė prievartinė sparti šalies industrializacija (Rindzevičiūtė, 2008: 89). Pagrindinis šių ekonominių veiksnių principas buvo „kiekvienam pagal darbą“, lemiamu kriterijumi buvo laikomas darbas sunkiojoje pramonėje bei aukštuose komunistų partijos postuose.

Politinė valdžia buvo tvirtai sutelkta partijos ir vyriausybės rankose, o tai leido valstybei primesti savo valių kiekvienai opozicinei grupei. Šios trys jėgos – autoritarinis valdymas, partinė narystė bei industrializacija – daugiau kaip tris dešimtmečius dominavo sovietinėje sistemoje ir suformavo daugelį institucijų bei tarnybų šalyje.

Nauji partijos uždaviniai keitė socialinės paramos pobūdį, jos skyrimo sąlygas ir administracinę tvarką. 1933 m. parama laikinos negalios atveju sudarė 15,2 proc. socialinio saugumo biudžeto. Senatvės, negalios ir našlių bei našlaičių pensijos sudarė 11,5 proc. 1936 m. šie procentai atitinkamai kilo iki 20,8 proc. ir 11,9 proc. Tai atspindėjo neigiamą požiūrį į negalinčiuosius daugiau dirbti. Sąlygos paramai gauti buvo sugriežtintos. 1931 m. birželio 23 d. dekretu buvo nustatyta, kad parama laikino nedarbingumo atveju, lygi visam atlyginimui, bus mokama tik tiems dirbantiesiems, kurie buvo profsąjungų nariai, turėjo mažiausiai 2 metų nepertraukiamo darbo stažą vienoje įmonėje ir mažiausiai 3 metų bendrą darbo stažą. Profsąjungų nariai, kurie turėjo mažiau negu 1 metų nepertraukiamą darbo stažą vienoje vietoje, sirgdami galėjo tikėtis tik dviejų trečdalių savo atlyginimo. Kiti profsąjungų nariai, kurie turėjo daugiau nei 1 metų darbo stažą, bet neatitiko kitų sąlygų, per pirmąsias 20 ligos dienų gavo paramą, lygią dviems trečdaliams ar trimis ketvirtadaliams gauto atlyginimo, ir visą paramą po to. Dirbantieji, kurie nepriklausė profsąjungoms, per pirmąsias 30 dienų gavo paramą, lygią tik pusei buvusio atlyginimo, ir du trečdalius atlyginimo po to. Tokiais suvaržymais siekta riboti darbo jėgos kai-

tą ir mažinti vengusių dirbti žmonių skaičių. 1938 m. gruodžio 28 d. įstatyme buvo siekiama darbo disciplinos ir kovojama su darbo jėgos kaita. Nuo nepertraukiamo stažo vienoje įmonėje priklausė socialinės paramos dydis. Įsigalėjo ir nauji reikalavimai profsąjungų nariams. Dirbantiesiems, kurie nebuvo profsąjungų nariai, socialinės paramos dydis tesudarė pusę to, kas buvo mokama tos pačios kategorijos profsąjungų nariams. 1938 m. įstatyme atsižvelgta į darbo pobūdį. Dirbantiems pavojingus ir sveikatai kenksmingus darbus socialinę paramą buvo lengviau gauti. Stachanoviečių ir „pirmaujančių brigadų“ nariai gaudavo visą atlyginimą nuo pat pirmosios ligos dienos. 1938 m. įstatyme buvo teigiama, kad dirbantieji, pašalinti iš darbo už disciplinos pažeidimus, arba dirbantieji, savo noru išėję iš darbo, negaus socialinės paramos tol, kol naujame darbe neišdirbs 6 mėnesių.

1940 m. įvedus „pataisos darbus įdarbinimo vietoje“ nuspręsta, kad jie nebus įskaityti į darbo stažą. Nepertraukto darbo stažo koncepcija buvo toliau vystoma pokario metais. Reikėjo turėti 8 metų darbo stažą vienoje vietoje norint gauti viso atlyginimo dydžio socialinę paramą. 1955 m., siekiant didžiausios paramos, lygios 90 proc. buvusio atlyginimo, visose pramonės šakose jau reikėjo turėti 12 metų nepertraukiamo darbo stažą vienoje vietoje.

Kitose socialinio draudimo srityse vyko panašūs pokyčiai. Sugriežtinta darbinė politika turėjo įtakos motinystės paramai. 1938 m. pašalpų mokėjimas motinystės atveju sumažintas iki 5 savaičių prieš gimdymą ir 4 savaičių po gimdymo.

Senatvės, negalios ir našlių bei našlaičių pensijos irgi priklausė nuo darbo politikos sugriežtinimo. Joms taikyti tokie patys principai kaip ir laikino nedarbingumo atveju. Išsiskyrė galinčių dirbti pensininkų atvejis. Iš pradžių jie galėjo prie atlyginimo prisidurti dalį, o po 1938 m. – visą pensiją. Įmonės buvo raginamos surasti lengvus darbus dalinę negalią turintiems ir senyvo amžiaus žmonėms. Pensijų dydis priklausė nuo ankstesnės tarnybos trukmės ir nuo darbo pobūdžio. Sunkiomis ir kenksmingomis sąlygomis dirbę žmonės galėjo anksčiau išeiti į pensiją ir gauti didesnes pensijas. Pensijos paprastai būdavo mažesnės negu parama laikino nedarbingumo atveju (pagal procentą nuo buvusių atlyginimų). Pagrin-

diniai pensijų struktūros principai Sovietų Sąjungoje išsilaikė nuo 1930 m. iki SSSR griūties 1990 metais (Kozlov, 1989: 62–69, Kaziev, 1971).

1933 m. nuspręsta visą administracinę socialinio draudimo atsakomybę perkelti ant profsąjungų pečių. Tai buvo labai svarbi permaina. Šis sprendimas priimtas po to, kai profsąjungos perėjo valstybei, nes NEP-o (naujosios ekonominės politikos) laikais jos dar buvo savarankiškos. Profsąjungos tapo valstybės įrankiu stiprinant darbo drausmę, didinant darbo našumą ir užtikrinant „socialistinį lenktyniavimą“ (Профессиональные союзы и профсоюзное движение. Научный коммунизм, 1983). Jos neteko nepriklausomos pozicijos nustatant atlyginimus. Tai buvo padaryta siekiant užtikrinti gamybos našumą ir sustiprinti profsąjungų įtaką dirbantiems. 1932 m. vykusiam 9-ajame Profsąjungų suvažiavime, paskutiniame iki 1949 m., Lazaras Kaganovičius pabrėžė, kad profsąjungos galėjo kai ką pasiūlyti dirbantiems, t. y. užimti tokią padėtį, kad dirbantieji pirmiausia į jas kreiptųsi su savo poreikiais ir reikalavimais. Tačiau net ir tada profsąjungos privalėjo klausyti valdančiosios partijos nurodymų.

Nuo 1937 m. dalis socialinių programų finansavimo nebe priklausė nuo socialinio draudimo. Taip iš valstybės biudžeto buvo pradėta finansuoti sveikatos apsauga, senatvės, našlių bei našlaičių ir pastovios negalios pensijos bei gyventojų aprūpinimo gyvenamuoju plotu programa. Pažymėtina tai, kad senatvės pensijos Sovietų Sąjungoje laikui bėgant mažėjo. 1926 m. vidutinė pensija sudarė 36 proc. vidutinio atlyginimo, 1937 m. – 29 proc., o 1955 m. – jau tik 23 procentus. Parama laikino nedarbingumo atveju visada buvo didesnė, tačiau ji irgi mažėjo – nuo 95 proc. atlyginimo 1920 m. iki 70 proc. šeštojo dešimtmečio pradžioje.

Tarpukario nepriklausoma Lietuva neturėjo galimybės užbaigti kuriamos pensijų sistemos. Sovietų Sąjungos okupacija penkis dešimtmečius lėmė tolesnę socialinės apsaugos ir pensijų sistemos raidą. Įdomi sovietinio socialinio administravimo metamorfozė. 1940 m. birželį Sovietų Sąjungai okupavus Lietuvą buvo įkurta Darbo ministerija, kuri po metų buvo pervadinta LTSR Darbo liaudies komisariatu. Ši įstaiga prižiūrėjo darbo apsaugą reglamentuojančių

įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymą. Svarbiausi įstaigos uždaviniai buvo darbo rinkos reguliavimas, darbo sąlygų nustatymas, darbo ginčų, kolektyvinių darbo sutarčių sudarymo reglamentavimas ir kitų darbo apsaugos bei darbo santykių klausimų kontrolė, darbo normavimas, bedarbių įdarbinimas, atlyginimų dydžio nustatymas, viešųjų darbų klausimai (LCVA, f. R–42). Po Antrojo pasaulinio karo 1944–1946 m. LTSR Darbo liaudies komisariatas tapo atsakingas už gyventojų aprūpinimą įstatymų nustatytais pensijomis ir pašalpomis, tobulino darbingumo ekspertizę ir jos nustatymo metodikas, teikdavo pagalbą neįgaliesiems aprūpinant protezinėmis-ortopedinėmis priemonėmis, buvo atsakingas už neįgaliųjų ir internatų gyventojų aptarnavimo organizavimą, vadovavo miestų ir rajonų vykdomųjų komitetų socialinio aprūpinimo skyrių darbui (LCVA, f. R–770).

2.5. Socialinis saugumas po Josifo Stalino mirties

XX-ajame Sovietų Sąjungos komunistų partijos (SSKP) suvažiavime, vykusiam 1956 m. vasarį, buvo perkainojamos vertybės. Nikita Chruščiovas pasisakė už svarbias reformas, tarp jų ir naujas socialinio saugumo programas. 1956 m. gegužę buvo išspausdintas naujo pensijų įstatymo projektas, atiduotas svarstyti visuomenei. Naujasis pensijų įstatymas įsigaliojo 1956 m. spalio 1 dieną (Закон СССР „О государственных пенсиях“, 1956).

Senoji pensijų sistema, galiojusi iki 1956 m., buvo gana nevykusi. Daugelis dirbančiųjų gaudavo 150 rublių per mėnesį, tokia riba buvo nustatyta dar 1932 metais. Tačiau vėliau atlyginimai ir kainos kilo, o pensijos liko tokios pačios. Netgi didžiausia pensija buvo žemesnė už skurdo ribą. Tik retų specialybių pensininkai gaudavo padoresnes pensijas. Dirbusiems sunkų darbą, atlikusiems požeminius darbus, dirbusiems karštyje ar sveikatai kenksmingomis sąlygomis buvo skiriamos specialios pensijos.

Nors visuomenė reikalavo mažesnio pensinio amžiaus, su tuo nebuvo sutikta. Pensinis amžius buvo paliktas toks pat, kaip ir

1928 metais – 60 metų vyrams ir 55 metai moterims. Darbo stažas pensijoms gauti buvo 25 metai.

N. Chruščiovo pensijų sistemos reforma, įvykusi 1956 metais, kūrė naują socialinį-ekonominį klimatą. Reforma išplėtė pensijų sistemą, padidino išmokas bei sumažino skirtumą tarp minimalios ir maksimalios pensijų. Ši reforma labiau išryškino socialinius, o ne ekonominius socialinio draudimo tikslus. Nepaisant to, ji visiškai neatsižvelgė į sunkią kolūkiečių padėtį, jie turėjo laukti iki 1964 m., kol išmokos, skiriamos darbininkams bei tarnautojams, pasiekė ir juos. Taigi daugelis žemės ūkyje dirbusių žmonių pensijų ir toliau negavo.

Speciali parama numatyta daugiavaikėms motinoms ir akliems. Šios specialios paramos rūšys atspindėjo tai, kad valdžia stengėsi pritraukti darbuotojus į „sunkias“ profesijas, skyrė specialų dėmesį ypatingai „užsitarnavusiems“ asmenims. Nuo 1968 m. sausio nauja dirbančiųjų kategorija – tolimojoje šiaurėje ir jai prilygintuose regionuose dirbusieji žmonės – turėjo privilegijuotas pensijų gavimo sąlygas. Pagal 1956 m. įstatymo 12 straipsnį sumažintos pensijos buvo skiriamos tiems asmenims, kurie neatitiko visos tarnybos sąlygų, bet turėjo mažiausiai 5 metų darbo stažą, iš kurių mažiausiai 3 metus dirbo prieš pat išeinant į pensiją.

Neįgalumo pensijų principai 1956 m. įstatyme buvo panašūs į įtvirtintus 1928 metais. Jame šias pensijas, pagal gautų atlyginimų dydį, lėmė tokie veiksniai:

1. negalios priežastis (ar įgyta darbe);
2. darbo pobūdis (paprastas, požeminis, nesveikas, esant dideliam karščiui, labai sunkus);
3. negalios laipsnis.

Negalios laipsniai buvo šie:

1. pastovi priežiūra esant visiškai negaliai;
2. be pastovios priežiūros visiškos negalios atveju;
3. pastovi priežiūra dalinės negalios atveju.

Našlių ir našlaičių pensijos irgi rėmėsi panašiais principais. Būtina atkreipti dėmesį, kad Sovietų Sąjungoje buvo nustatytas

gana mažas pensinis amžius. Galima prisiminti, kad bolševikai dar 1914 m. siūlė nustatyti 50 metų pensinį amžių.

Siekiant kompensuoti darbo jėgos trūkumą Sovietų Sąjungoje darbo vietose stengtasi išlaikyti galinčius dirbti pensininkus, ypač tuos, kurie buvo labai kvalifikuoti (Lazutka, 2007: 70). Nuo 1938 iki 1956 m., kai pensijos buvo mažesnės už pragyvenimo minimumą, dirbantys pensininkai galėjo gauti visą pensiją. Kai 1956 m. pensijas pakėlė, dirbantis pensininkas galėjo gauti tik anksčiau nustatytą 150 rublių maksimalią pensiją. Jeigu pensininkas uždirbdavo daugiau negu 1000 rublių per mėnesį, jis pensijos negaudavo, išskyrus tuos atvejus, kai jis dirbdavo požeminius ir kenksmingus sveikatai darbus.

Po J. Stalino mirties keitėsi ir kitos socialinio draudimo programos. Taip, pvz., 1955 m. buvo nustatytas piniginių paramos ligos atveju minimumas. Jeigu dėl darbinių priežasčių buvo įgytas laikinas nedarbingumas, piniginė parama siekė 100 proc. atlyginimo, ji buvo mokama visą negalios laikotarpį. Jeigu nedarbingumas užtrukdavo daugiau nei kelis mėnesius, socialinė parama būdavo priskiriama pastovios negalios kategorijai, kurios paramos dydis buvo mažesnis. Sovietinė ideologija buvo ypatinga dėl darbo metu įgytos negalios – socialinis draudimas šiuo atveju buvo taikomas ne tik įprastą darbą atliekančiam žmogui, bet ir dirbantiems socialinėse organizacijose, kurios gelbėjo žmogaus gyvybę, saugojo socialistinę nuosavybę, palaikė taiką ir pan.

Sovietų Sąjungoje keitėsi ir motinystės pašalpų bei paramos šeimai programos. Nuo 1956 m. visos motinos 112 dienų gaudavo paramą, nepriklausomai nuo darbo pobūdžio ar trukmės. Tačiau paramos dydį vis dar lėmė visas ankstesnis bei nepertraukiamo darbo stažas. Parama šeimai buvo gana maža, mokama šeimoms su 4 ir daugiau vaikų.

Pokariu svarbiausiu socialinio saugumo įvykiu tapo kolūkiečiams paskirtos valstybinės socialinio draudimo pensijos pagal 1964 m. liepos 15 d. įstatymą, kuris įsigaliojo 1965 m. sausio 1 dieną (Закон СССР „О пенсиях и пособиях членам колхозов“, 1964). Socialinės diskriminacijos era SSSR žemės ūkyje baigėsi.

Pagal naująjį įstatymą kolūkiečiai įgijo teisę gauti senatvės, negalios (nedarbingumo), našlių ir našlaičių pensijas, o moterys – motinystės pašalpas. 1964 m. įstatyme nustatytas 65 metų vyrų pensinis amžius su 25 metų darbo stažu ir 60 metų moterų pensinis amžius su 20 metų darbo stažu. 1967 m. kolūkiečių pensinis amžius buvo sutrumpintas 5 metais ir susilygino su kitose ūkio šakose dirbusiųjų pensiniu amžiumi.

Nepaisant postalinistinių pasikeitimų socialinės gerovės srityje, sovietinis socialinis draudimas išliko valdančiosios partijos įrankiu mobilizuojant dirbančiųjų mases ir išlaikant SSKP kontrolę dirbantiesiems.

2.6. Paskutiniai sovietinės socialinės apsaugos dešimtmečiai

Auganti sovietinė ekonomika, santykinai didėjantis vartojimas, pagerėjęs švietimo bei bendro gyvenimo lygis lėmė, kad sovietinės visuomenės materialinė bazė ėmė neatitikti politinės sistemos. Pamažu politinė sistema vis sunkiau nuslopindavo įvairių visuomenės spaudimo grupių reikalavimus. Šeštojo dešimtmečio pabaigoje tapo visiškai akivaizdu, kad daugybė žmonių, ypač pensininkai, atsidūrė dideliame skurde (Standing, 1996: 226–227). Pasibaigus Antrajam pasauliniam karui Sovietų Sąjungoje, priešingai negu daugumoje Vakarų Europos šalių, neįvyko jokių svarbių socialinio draudimo reformų. Svarbiausia buvo kylanti sovietinė karinė galia, kuri pamažu tapo pagrindine kliūtimi socialiniams bei ekonominiams pokyčiams.

Vadinamuoju brežneviniu laikotarpiu Lietuvoje pagrindinė institucija, kuri rūpinosi darbo aplinkos klausimais, buvo LTSR Valstybinis darbo komitetas, veikęs 1967–1988 metais. Iki 1976 m. jis vadinosi LTSR Ministrų Tarybos valstybinis darbo resursų naudojimo komitetas ir buvo atsakingas už visuomeniniame ūkyje esančių nedirbančių darbingo amžiaus asmenų sudėties tyrimus, racionalių pasiūlymų darbo resursų naudojimo rengimą. Taip pat jis rūpinosi įdarbinimo klausimais, teikė informaciją apie laisvas

darbo vietas, organizavo darbininkų perkėlimą respublikos teritorijoje ir už jos ribų, reguliavo perkeltų darbininkų buities sąlygas, aprūpindavo naujas statomas gamyklas darbo jėga. 1976–1978 m. jo pavadinimas pakeistas į LTSR Ministrų Tarybos valstybinį darbo komitetą, kuris rūpinosi valstybės vieningos politikos įgyvendinimu darbo, jo apmokėjimo, darbo išteklių racionalaus naudojimo klausimais. Jis rengė ir įgyvendino darbo našumo priemones, gerino darbo sąlygas, darbo turinį, organizavimą ir normavimą, darbo apmokėjimą, darbuotojų paskirstymą. Vėliau, nuo 1978 iki 1988 m., šis komitetas veikė kaip LTSR Valstybinis darbo komitetas, o 1988 m. jį sujungus su LTSR Socialinio Aprūpinimo ministerija buvo įsteigta LTSR Darbo ir Socialinio aprūpinimo ministerija (LCVA, f. R–543). 1946–1988 metais buvusi LTSR Socialinio aprūpinimo ministerija savo veikla iš esmės atitiko LTSR socialinio aprūpinimo liaudies komisariato veiklą, tačiau atsirado naujas vadinamojo socialinio planavimo (socialinės raidos tendencijų analizės ir valdymo bei socialinės inžinerijos) poreikis. Nuo 1988 iki 1990 m. nauja susijungusi LTSR Darbo ir Socialinio aprūpinimo ministerija buvo atsakinga už darbo, socialinių problemų ir socialinės raidos tendencijų analizę, teikė siūlymus, kaip praktiškai įgyvendinti visuomenės gerovės kėlimo priemones, formavo darbo išteklių valdymo sistemą, sprendė darbo našumo didinimo klausimą atsižvelgiant į ekonominių ir socialinių rezervų racionalaus panaudojimo problemą, organizuodavo įdarbinimo bei profesinio orientavimo programas, tobulino ir plėtojo visuomenės socialinio aprūpinimo sistemą, rūpinosi socialinio aptarnavimo gerinimu ir dėmesio didinimu socialiai pažeidžiamoms gyventojų grupėms (neįgaliesiems, daugiavaikėms šeimoms, pensininkams, karo ir darbo veteranams ir vienišiesiems asmenims), tobulino darbingumo ekspertizę ir jos nustatymo metodikas, teikdavo pagalbą neįgaliesiems aprūpinant protezinėmis-ortopedinėmis priemonėmis, buvo atsakinga už senelių ir neįgaliųjų globos namų, vaikų internatų bei gyventojų socialinio aptarnavimo sferos organizavimą, gerinimą ir jų materialinę-techninę bazę (LCVA, f. R–543).

Visuomenėje, kuri pamažu ėmė orientuotis į vartojimą, kolkiečiai įgijo daugiau politinės galios negu tada, kai pagrindinis

tikslas buvo išplėtota industrializacija. Keletas kitų socialinio draudimo reformų buvo įvykdytos aštuntajame bei devintajame dešimtmėčiuose, bet jos didelio poveikio esamai sistemai nepadarė.

Tokiu būdu devintojo dešimtmečio pabaigoje socialinio draudimo sistema, nors ir tebesirėmė senaisiais principais, tapo pažangesnė, visuotinai lygesnė ir visapusiškesnė negu ketvirtajame dešimtmetyje. Išmokos buvo mokamos atsižvelgiant į asmens darbo stažą, jų dydis priklausė nuo buvusio atlyginimo, išliko skirtumas tarp paprasto ir privilegijuoto darbo. Išliko specialios pensijos aukštus postus užėmusiems vyriausybės ir komunistų partijos nariams ir, svarbiausia, išmokos tebebuvo statiškos, t. y. nebuvo koreguojamos atsižvelgiant į kainų ar atlyginimų augimo greitį. Profesinių ar privačių socialinio draudimo schemų nebuvo, todėl asmenys turėjo pasikliauti vien tik valstybiniu draudimu, išskyrus atvejus, kai tapę bedarbiais likdavo visiškai neapsaugoti.

Kita sovietinio socialinio draudimo sistemos stagnacijos priežastis buvo labai didelės išlaidos gynybai ir kosminiams tyrimams. Sovietiniai statistiniai duomenys nėra patikimi, todėl ir į oficialius vertinimus, kad gynybos išlaidos sudarė nuo 9 proc. iki 10 proc. bendrojo nacionalinio produkto (BNP), rimtai žiūrėti nereiktų. Užsienio mokslininkų skaičiavimai rodo, kad gynybos išlaidos Sovietų Sąjungoje išaugo nuo 13 proc. BNP 1965 m. iki 14,5 proc. BNP 1985 metais. Be to, prie jų pridėjus slaptas nacionalinio saugumo išlaidas šis skaičius 1987 m. siekė 19,5 proc. Dėl tokių didelių gynybos išlaidų nukentėdavo civilinės išlaidos (Gonchar, 1994: 219–228).

Politiniai ir ekonominiai pokyčiai, kuriuos pradėjo Michailas Gorbačiovas, išryškino socialinio draudimo sistemos silpnumą bei skubių reformų poreikį. Iš vienos pusės, naujas politinis klimatas sudarė galimybę atsirasti tam tikroms išmokų gavėjų spaudimo grupėms, prisidėjo prie profesinių sąjungų atsiskyrimo nuo valstybės, išryškino skurdo išplitimą bei paskatino atviresniems debatams dėl sistemos pertvarkymo. Iš kitos pusės, pamažu ekonomikoje besiformuojantys rinkos santykiai lėmė didelį kainų bei nedarbo šuolį ir tokiu būdu prisidėjo prie socialinio draudimo sis-

temos problemų. Be to, gynybos išlaidų lygis išliko labai aukštas, nors ekonomikos augimas sulėtėjo.

2.7. Sovietinio socialinio draudimo ideologiniai bruožai

Po sėkmingos bolševikų revoliucijos Rusijoje socialinis saugumas buvo vertinamas kaip vienas darbininkų pergalės prieš kapitalizmą vaisių. Bolševikų, o vėliau ir sovietinėje propagandoje buvo teigiama, kad tik socialistinė valstybė pajėgi užtikrinti darbininkų klasės gerovę (История Всесоюзной Коммунистической Партии (большевиков), 1945; Социальная политика. Научный коммунизм, 1983). Tiesa, sovietiniai ideologai iš dalies buvo teisūs teigdami, kad Vakarų šalyse socialinės gerovės programos buvo vykdomos dėl žemesniųjų klasių spaudimo. Sovietinių ideologų teigimu, JAV, kaip ir daugelyje kitų Vakarų šalių, socialinio draudimo teisės buvo užtikrinamos kontrakto būdu. Sovietų Sąjungoje kontraktų nebuvo. Panaikinusį privačios gamybos priemonių nuosavybę valstybė įgijo galią kontroliuoti piliečių pajamas. Planingo ūkio organizatoriai galėjo nuspręsti, kiek ir kokių būdu asmenys, priklausomai nuo darbo pobūdžio ar statuso, galėjo turėti pajamų. Tokiomis aplinkybėmis buvo paprasta socialinį aprūpinimą vertinti kaip valstybės dovaną piliečiui. Kita vertus, socialinio draudimo ir socialinio aprūpinimo įstatymai, primami sovietinės valdžios nuo pat 1917 m., daugelio atvejų buvo grindžiami caro laikų normatyviniais aktais, todėl galima sakyti, kad pradiniam sovietinė draudimo ir aprūpinimo sistemos etape buvo pastebimos tęstinės senosios sistemos plėtojimo tendencijos (Ашмарина, 2006).

Sovietinė socialinė sistema atskyrė pajamų palaikymą, paremtą socialinio draudimo sistema, nuo teisės į socialinę paramą, kuri kėlė gyvenimo ir kultūros lygį, pvz., sveikatos apsaugą ir švietimą. Kaip ir daugelyje kitų šalių, pastaroji parama buvo prieinama visiems piliečiams. Socialinis draudimas tradiciškai buvo prieinamas tik samdomiems darbuotojams, tačiau naujovė buvo ta, kad jis palaipsniui apėmė visus dirbančiuosius ir tapo visuotiniu

(Ашмарина, 2006; Томашевский, 2009). Tačiau iki 1964 m. visuotinė pensijų programa nebuvo taikoma kolūkiečiams. Egzistavo tik jų pačių tarpusavio parama.

Sovietinėje sistemoje buvo dvi pagrindinės socialinės apsaugos formos – socialinis draudimas ir socialinė parama iš valstybės biudžeto lėšų ir centralizuoto kolūkiečių socialinio aprūpinimo fondo. Šias socialinės apsaugos rūšis SSRS sąlygiškai galima atskirti taip: 1) socialinis draudimas, susidedantis iš senatvės ir neįgalumo pensijų, ligos, nėštumo ir gimdymo, laidojimo ir trumpai mokėtų bedarbių pašalpų; 2) socialinė parama, kurią sudarė daugiausia stacionarinio tipo socialinės paslaugos, taip pat sanatorinis kurortinis gydymas, gydomasis maitinimas, kolūkiečių vaikų poilsio organizavimas ir pan.

Socialinė parama Sovietų Sąjungoje jokių būdu nebuvo priklausoma nuo įmokų į socialinio draudimo fondus (Lazutka, 2007b). Įsipareigojimų dėl įmokų turėjo įmonės, tačiau, priešingai nei kitose šalyse, tai, kad jų nereikėjo mokėti, niekaip neveikė teisės į socialinę paramą. Socialinis saugumas kartu su teise ir pareiga dirbti buvo fundamentalūs socialistinės Sovietų Sąjungos principai. Sovietinė socialinio saugumo ideologija rėmėsi šiomis penkio-omis pagrindinėmis idėjomis:

1. Visa apimantis socialinis saugumas yra integrali socialistinės visuomenės dalis ir išreiškia jos vidinę harmoniją;
2. Tai yra valstybės dovana ir fundamentali piliečio teisė;
3. Tai yra darbo pareigos rezultatas ir atlyginimas už lojalų pareigos vykdymą, tačiau ne užmokestis už darbą;
4. Jo tikslas yra suteikti pajamas ir pakelti materialinį bei kultūrinį dirbančiųjų lygį.
5. Tai veikia dirbančiojo gyvenimo lygį tiesiogiai ir netiesiogiai – skatinant sugebėjimus ir uolumą.

Socialinis saugumas Sovietų Sąjungoje ir Lietuvos SSR sudarė nedalomą socialinės ekonominės sistemos dalį, kuri nebuvo paremta finansiniu principu tikrąja to žodžio prasme. Sovietų sistemos finansavimas buvo vykdomas centralizuotu dedukciniu principu, todėl tokioje sistemoje neįmanoma atskirti individualizuotų eko-

nominių ir socialinių elementų bei negalima jų griežčiau apibrėžti. Į socialinę sistemą galima žiūrėti tik kaip į visumą, kurios dalys yra persidengusios ir susijusios. Politinis ir ekonominis vadovavimas joje buvo susijęs tik su viena partija, kuri tiesiogiai kišdamasi, dažnai leisdama „dirbtines injekcijas“ sukūrė mažai gyvybingą, stagnacinę ir nepaslankią sistemą. Socialiniai ekonominiai ryšiai tokioje sistemoje beveik nepriklausė nuo jos savireguliacijos, ir resursai į ją patekdavo tarsi iš išorės – kaip įplaukos už naftą, dujas ir kitas naudingas iškasenas. Šie ištekliai buvo naudojami ekstensyviai, nesusiejant jų panaudojimo efektyvumo su sistemos elementų vystymosi logika. Nebuvo tarpusavio ekonomiškumo, efektyvumo ir veiksmingumo ryšių. Socialinis saugumas sovietinėje sistemoje buvo minimalus, tačiau visa apimantis, nors ir neatsižvelgdavo į išimtinus atvejus. Dėl jo universalumo sovietiniai ideologai socialinį saugumą naudojo kaip propagandos priemonę įrodinėdami jo pranašumą prieš Vakarų kapitalistinę sistemą su nedarbu, socialine nelygybe ir poliarizacija. Sovietiniai ideologai netgi pažangią švedišką socialinio saugumo sistemą vadino „oportunistine“ ir tarnaujančia kapitalo interesams. Dėl „visiško socialinio aspekto ignoravimo ir nepakankamumo“ liberalios anglosaksų šalys nuo sovietinės kritikos kentėjo dar labiau.

Ideologinė socialinio saugumo schema turėjo daug įtakos sovietinio socialinio saugumo raidai ir struktūrai. Pirma, tai buvo universalus ir visuotinis saugumas, finansuojamas be dirbančiųjų įmokų. Antra, jis negalėjo neigiamai veikti darbo įpročių, o, atvirkščiai, tarnauti kaip didesnio produktyvumo priemonė. Valstybė galėjo keisti socialinio draudimo programų struktūrą ir administraciją, kad tai tarnautų jos tikslams. Dirbančiųjų įmokų ir kontraktų nebuvo ir tai suteikė vyriausybei didelę laisvę manipuliuoti sistema dėl „bendro intereso“ (Weaver, 1982). Sovietų autoriai pabrėžė, kad socialistinis principas „kiekvienam pagal darbą“ tiko tik darbui, bet ne socialinei paramai. Didelę įtaką socialinės apsaugos sistemos funkcionavimui Sovietų Sąjungoje turėjo vienpartinė komunistų partijos sistema. Faktiškai jokių su komunistų partijos Centro komitetu nesuderintų sprendimų Sovietų Sąjungoje nebuvo.

2.8. Svarbiausi sovietinio socialinio draudimo bruožai Lietuvoje

1940 m. SSRS okupavus Lietuvą šalyje pritaikytas sovietinis socialinio draudimo modelis – valstybės lėšomis vykdomas socialinis draudimas buvo taikomas visiems darbininkams ir tarnautojams. Socialinio draudimo įmokas mokėjo įmonės ir organizacijos, patys darbuotojai jokių socialinio draudimo įmokų iš savo atlyginimo neturėjo duoti. Socialinio draudimo funkcijas vykdė profesinės sąjungos, kurios valdė socialinio draudimo lėšas, joms priklausančias sanatorijas, profilaktoriumus, poilsio namus, kultūros ir švietimo, turizmo ir sporto įstaigas.

Lietuva atskiro valstybinio socialinio draudimo biudžeto neturėjo. Visos įmokos patekdavo į bendrą socialinio draudimo biudžetą, kuris buvo SSRS valstybinio biudžeto dalis. Lietuvos įmonės, įstaigos ir organizacijos profesinėms sąjungoms mokėjo įmokas. Įmokos buvo diferencijuotos nuo 2,4 iki 18 proc. darbuotojo uždarbio, atsižvelgiant į tai, kokiai profesinei sąjungai įmonė ar organizacija priklausė, pvz., kultūros darbuotojų profsąjungai buvo taikomas 7 proc. įmokų tarifas, geležinkelių – 10 proc., maisto pramonės darbuotojų – 14 proc. („Sodrai“ – 15 metų, 2005). Vietinių profsąjungų leidimu, organizacijos iš šių lėšų mokėdavo pensijas dirbantiems pensininkams, laikinojo nedarbingumo, nėštumo ir gimdymo, vaikų gimimo, vaikų priežiūros, laidojimo ir kitas pašalpas. Kadangi socialinio draudimo biudžetas nebuvo atskirtas nuo bendro valstybės biudžeto, buvo deklaruojama, jog visos išmokos mokamos valstybės lėšomis.

Pensijų sistema socialistinėje Lietuvoje buvo labai sudėtinga. Pensijos buvo skiriamos senatvės, neįgalumo ir maitintojo netekimo atvejais, taip pat asmenims, nustatytą laiką ėjusiems tam tikras pareigas. Senatvinis pensinis amžius, kurį vėliau paveldėjo ir naujai sukurta nepriklausomos Lietuvos socialinio draudimo sistema, buvo 60 metų vyrams ir 55 metai moterims. Senatvės pensijai gauti buvo nustatytas 25 metų darbo stažas vyrams ir 20 metų moterims (Закон СССР „О пенсиях и пособиях членам колхозов“,

1964). Pensijos buvo skiriamos pagal SSRS valstybinių pensijų įstatymą, o lėšos joms mokėti buvo pervedamos iš Maskvos.

Lietuva socialinio aprūpinimo srityje buvo pirmaujanti Sąjungos respublika. Į ją atvykdavo įvairios delegacijos mokyti, semtis patirties. Buvo sugalvota efektyvių išmokų kontrolės formų, todėl sistemoje neatsirasdavo didelių permokų („Sodrai“ – 15 metų, 2005).

Pagrindiniai socialinio draudimo sistemos bruožai, susiformavę SSRS ketvirtajame dešimtmetyje, išliko nepakitę iki šeštojo dešimtmečio pabaigos (George, 1991: 12):

1. Išmokos galėjo būti mokamos tik tiems asmenims, kurie vykdė darbinę pareigą, nustatytą valstybės. Kiekvienas pilietis turėjo teisę ir privalėjo dirbti (Конституция Союза советских социалистических республик, 1997), o valstybė, savo ruožtu, privalėjo jiems mokėti socialinio draudimo išmokas. Tai reiškė, kad norint įgyti teisę į išmoką reikėjo tam tikro darbo stažo, o nedirbantys asmenys, t.y. bedarbiai, neturėjo teisės į išmoką.

2. Asmens padėtis darbo rinkoje turėjo svarbią reikšmę išmokų diferenciacijai. Buvo teigiama, kad žmonės įneša nevienodą indėlį į šalies ekonomiką, todėl tiek jų atlyginimai, tiek socialinio draudimo išmokos taip pat turi būti nevienodi. Dėl to visos išmokos buvo susietos su uždarbiu, o išmokų formulė buvo palankesnė asmenims, dirbantiems pagrindinėse pramonės šakose, kenksmingomis sąlygomis ar tolimuosiuose šalies regionuose, taip pat asmenims, turintiems ilgą nepertraukiamą darbo stažą. „Privilegiuotieji“ darbuotojai gaudavo didesnes išmokas negu paprasti darbuotojai. Ši nelygė kasmet augo, kol po Antrojo pasaulinio karo pastarųjų gaunamos išmokos kartais net 14 kartų viršydavo paprastų darbuotojų gaunamas išmokas. Specialios išmokos buvo numatytos aukštus postus užėmusiems vyriausybės bei komunistų partijos nariams, kurių indėlis į ekonomiką bei politinį šalies gyvenimą buvo laikomas ypač reikšmingu. Blogiausioje padėtyje atsidūrė kolūkiečiai, kurių indėlis į ekonomiką buvo laikomas menku, todėl tiek jų atlyginimai, tiek išmokos buvo visiškai maži. Paskirtos išmokos nesikeisdavo ir pamažu tapo vis labiau nepakankamos. Oficiali tokios politikos priežastis – nebuvo infliacijos, taigi ir poreikio di-

dinti išmokas. Taip pat nebuvo jokio mechanizmo, kuris didintų išmokas atsižvelgiant į atlyginimų augimo spartą, nes išmokos priklausė nuo gyventojų įmokų į šalies ekonomiką jų darbinės veiklos metu. Dėl šios priežasties ilgalaikių išmokų gavėjai buvo stumiami į skurdą.

2.9. Socialinio draudimo išlaidos

Priešingai negu Vakarų šalyse, kuriose patys dirbantieji moka įmokas, kad įgytų teisę į išmokas, Sovietų Sąjungoje socialinis draudimas buvo finansuojamas iš įmokų, kurias mokėjo įmonės, bei asignavimų iš valstybės biudžeto (patys darbuotojai jokių įmokų nemokėjo). Tik sovietinės eros pabaigoje, nuo 1990 m., buvo priimti nauji socialinio draudimo įstatymai ir įvestos 1 proc. nuo uždarbio įmokos darbuotojams. Tokia didelė priklausomybė nuo valstybės biudžeto neišvengiamai reiškė, kad socialinis draudimas turėjo konkuruoti su kitomis valstybės išlaidomis, ypač skiriamomis gynybai, todėl išmokų dydis nukentėdavo. Ši problema tapo dar aktualesnė vėliau, kai išaugo socialinio draudimo sąnaudos ir sulėtėjo ekonomikos augimas.

Socialinio draudimo išlaidos per paskutiniuosius 30 sovietinės santvarkos metų nuolat augo: 1960 m. jos sudarė 6,9 proc., 1970 m. – 7,8 proc., 1980 m. – 10 proc., 1989 m. – 11,9 proc. BNP; socialiniam aprūpinimui (socialiniam draudimui ir paramai) 1975 m. buvo išleista 34,6 mlrd. rublių, 1985 m. – 61,1 mlrd. rublių, 1988 m. – 73,6 mlrd. rublių (Социальное развитие СССР, 1989 г. Статистический сборник, 1990). Tai lėmė keletas veiksmų: demografiniai pokyčiai, susiję su išmokų gavėjų skaičiaus augimu, kvalifikacinių sąlygų, suteikiančių teisę į išmokas, pagerinimas, kolūkiečių išmokų lygio pakilimas, sulyginęs juos su darbininkais bei tarnautojais.

Lyginti socialinio draudimo išlaidas Sovietų Sąjungoje ir Vakarų šalyse yra gana sudėtinga, nes pagal sovietinius duomenis atsižvelgiama į BNP, o ne į BVP. Tai reiškia, kad socialinės apsaugos išlaidos yra padidindamos maždaug 25 procentais. Taip atsitinka

dėl to, kad BNP neapima tiesiogiai prie materialinės gamybos neprisidedančių ekonominės veiklos sričių, t.y. valstybės valdymo ir gynybos, asmeninių ir profesinių paslaugų ir pan. Iš tiesų socialinio draudimo išlaidos Sovietų Sąjungoje buvo gerokai mažesnės negu išsivysčiusiuose Vakarų šalyse.

Kitas išskirtinis sovietinės socialinio draudimo sistemos bruožas, palyginti su kitomis šalimis, buvo ypač didelės išlaidos senatvės pensijoms – jos sudarė apie du trečdalius visų socialinio draudimo išlaidų.

2.10. Pagrindinės socialinio draudimo šakos

2.10.1. Senatvės pensijos

Kiekvienos senatvės pensijų sistemos sąnaudos priklauso nuo keleto tarpusavyje susijusių veiksnių: demografinių pokyčių, pensinio amžiaus, kvalifikacinių sąlygų, suteikiančių teisę į išmokas, išmokų lygio bei pensinio ir darbingo amžiaus žmonių santykio.

Demografiniai pokyčiai Sovietų Sąjungoje buvo panašūs į pokyčius išsivysčiusiose šalyse – augo pensinio amžiaus bei mažėjo darbingo amžiaus žmonių dalis. Sovietų Sąjungoje tikėtina gyvenimo trukmė buvo gana trumpa, apie 70 metų, o OECD šalyse – vidutiniškai 76 metai, taigi pastebima tolesnio pensinio amžiaus žmonių dalies augimo tendencija. 1959 m. pradžioje pensininkų buvo kiek daugiau nei 6 proc. (Народное хозяйство СССР в 1960 г. Статистический ежегодник, 1961), o 1987 metais maždaug 17 proc. visų Sovietų Sąjungos gyventojų buvo sulaukę normalaus pensinio amžiaus (Социальное развитие СССР, 1989 г. Статистический сборник, 1990). Jeigu prie jų pridėtume tam tikras darbuotojų grupes, kurios turėjo teisę išeiti į pensiją anksčiau negu numatyta (pvz., švietimo, sveikatos apsaugos, teatrų darbuotojai, kariškiai, asmenys, dirbę sunkiomis darbo sąlygomis, daugiavaikės motinos ir kt.), tuomet beveik penktadalis visų šalies gyventojų buvo sulaukę pensinio amžiaus, remiantis tarptautiniais standartais, tai labai didelė dalis. 1990 m. buvo registruota 14,5 mln.

gyventojų, gaunančių senatvės pensijas (Народное хозяйство СССР в 1990 г. Статистический ежегодник, 1991).

10 lentelė

**Pensijas gaunančių asmenų ir gyventojų skaičiaus
kitimas (tūkst.)**

Metai	1957	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1988
Bendras gyventojų skaičius	267 (1956)	2756	2954	3128	3295	3398 (1979)	3570	3680
Bendras asmenų, gavusių pensijas, skaičius	99	127	375	546	602	682	761	803
iš jų:								
senatvės	...	...	...	...	413	474	548	593
invalidumo	...	...	...	...	88	96	100	104
netekus maitintojo	...	...	...	...	69	75	73	65
Kolūkiečiai, gavę pensijas pagal Pensijų ir pašalpų kolūkių nariams įstatymą	-	-	172	251	246	235	219	209
iš jų:								
senatvės	-	-	157	221	216	207	195	187
neįgalumo	-	-	10	20	19	18	17	16
netekus maitintojo	-	-	5	10	11	10	7	6

Šaltinis: sudaryta autorių pagal Lietuvos TSR liaudies ūkis 1965 metais, 1966; Lietuvos TSR liaudies ūkis 1978 metais, 1979; Lietuvos TSR statistikos metraštis. 1988 metai, 1989; Lietuvos gyventojai. Statistikos rinkinys, 1990.

Panaši tendencija buvo pastebima ir Lietuvoje. 1956 m. bendras gyventojų skaičius Lietuvoje buvo 2 mln. 673 tūkst. žmonių, o 1988 metais – 3 mln. 680 tūkst. žmonių (1989 metais – 3 mln. 690 tūkst.) (Lietuvos gyventojai. Statistikos rinkinys, 1990), t. y. per daugiau nei 30 metų padidėjo tik 1,4 karto, o bendras asmenų, gaunančių pensijas, skaičius, kaip parodyta 10 lentelėje, išaugo nuo 99 tūkst. 1957 m. iki 803 tūkst. 1988 m., t. y. 8,1 karto. Tai lėmė demografiniai pokyčiai, susiję su pensijų gavėjų skaičiaus augimu, kvalifikacinių sąlygų, suteikiančių teisę į pensijas, pagerinimas ir kolūkiečių įtraukimas į socialinio draudimo pensijų sistemą nuo 1965 metų.

Ankščiau minėtos priežastys lėmė, kad asmenų, gaunančių pensijas, ir gyventojų skaičiaus santykis Lietuvoje išaugo nuo 3,7 proc. 1957 m. iki 21,8 proc. 1988 m., o asmenų, gaunančių senatvės pensijas, ir gyventojų skaičiaus santykis išaugo nuo 12,5 proc. 1970 m. iki 16,1 proc. 1988 metais. Šios tendencijos parodytos 11 lentelėje.

Išskirtinis senatvės pensijų sistemos Sovietų Sąjungoje bruožas buvo gana ankstyvas pensinis amžius – 55 metai moterims ir 60 metų vyrams, pirmą kartą nustatytas 1928 m., kai vidutinė tikėtina gyvenimo trukmė buvo vos 44 metai. Dėl stiprios darbo rinkos veiksnių įtakos (ankstyvesnis pensinis amžius nustatytas asmenims, dirbantiems sunkiomis ir kenksmingomis darbo sąlygomis bei tolimuosiuose šalies rajonuose) dauguma žmonių galėjo išeiti į pensiją likus 5 ar 10 metų iki normalaus pensinio amžiaus: 1975 m. 2,2 proc. ir 1987 m. 6,8 proc. visų senatvės pensininkų sudarė pensininkai, gavę pensiją pagal šias ankstyvesnio išėjimo į pensiją sąlygas.

Kita tendencija, padidinusi senatvės pensininkų, gyvenančių iš valstybinių pensijų, skaičių, buvo dirbančių pensininkų dalies mažėjimas. 1956 m. 59 proc. visų pensininkų dirbo, o 1960 m. padidinus pensijas jų dalis sumažėjo iki 11 proc. Valstybei paskatinus finansškai, 1970 m. dirbančių pensininkų dalis vėl išaugo iki 19 proc., 1980 m. – iki 30 proc., o vėliau truputį sumažėjo ir 1990 m.

sudarė 28 procentų. Daug pensininkų dirbo ne visą darbo dieną ir, 1990 m. duomenimis, maždaug du trečdaliai jų buvo moterys. Dauguma pensininkų prie savo atlyginimų gaudavo viso dydžio pensiją, o kiti prarasdavo dalį arba visą pensiją, priklausomai nuo darbo pobūdžio ir atlyginimo dydžio.

Lietuvoje dirbančių pensininkų dalis buvo pati didžiausia SSRS – 42 proc., antra pagal šį rodiklį buvo Ukrainos SSR, kurioje dirbo 28 proc. pensininkų, o kitose Sąjungos šalyse šis rodiklis niekada nebuvo viršijęs 24 proc. Už tai Lietuvos valdžia galėjo iš Maskvos prašyti daugiau lėšų kurortų statybai, kelialapiams ir įvairias sanatorijas visoje Sąjungos teritorijoje. Dalis šių lėšų atiteko senelių namų kapitaliniam remontui bei naujų senelių namų statybai respublikos teritorijoje („Sodrai“ – 15 metų, 2005). Pensininkus buvo galima įdarbinti visur – komunalinių ar buitinių paslaugų įmonėse, statybų bendrovėse, gamylose, kolūkiuose. Žmonės buvo suinteresuoti likti dirbti, nes galiojo nuostata, jog atsakius pensijos ir dirbant ji padidėja 10 rublių už kiekvienus metus, kai sueina senatvės pensijos amžius. Kvalifikacinės sąlygos, suteikiančios teisę į socialinio draudimo išmokas, buvo gana paprastos: vyrai, kad įgytų teisę į visą senatvės pensiją, turėjo būti išdirbę 25 metus, moterys – 20 metų (Weaver, 1982). Tačiau tam tikros asmenų grupės neatitikdavo šio kriterijaus. Tarp jų atsidūrė dalis ištekėjusių moterų bei daugelis kolūkiečių, vėliau perėjusių dirbti į pramonę ir taip praradusių ankstesnio darbo stažo metus. Pastaroji tvarka vėliau panaikinta, tačiau buvo apskaičiuota, kad devintojo dešimtmečio pabaigoje maždaug 10 proc. visų pensininkų, daugiausia moterų, prižiūrinių vaikus, neatitiko reikalavimų viso dydžio pensijai gauti.

Pensijas gaunančių asmenų ir gyventojų skaičiaus santykis

Metai	1957	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1988
Asmenų, gaunančių pensijas, ir gyventojų skaičiaus santykis	3,7	4,6	12,7	17,5	18,3	20,1	21,3	21,8
Asmenų, gaunančių senatvės pensijas, ir gyventojų skaičiaus santykis	...	...	...	...	12,5	13,9	15,3	16,1

Šaltinis: Lietuvos TSR statistikos metraštis. 1988 metai, 1989

Asmenims, atitikusiems ankščiau minėtus kvalifikacinius reikalavimus, t. y. sulaukusiems įstatymo nustatyto amžiaus ir turintiems reikalingą darbo stažą, pensija sudarė nuo 50 iki 85 proc. buvusio atlyginimo (per 12 paskutinių darbo mėnesių arba, asmens pageidavimu, per bet kuriuos 5 metus iš paskutiniųjų 10 metų prieš kreipiantis dėl pensijos), priklausomai nuo darbo stažo ir atlyginimo dydžio. Buvo nustatyta viršutinė ir apatinė pensijos riba: 1989 m. minimali pensija sudarė 70 rublių, maksimali – 120 rublių (išimtis: iki 140–160 rublių asmenims, dirbusiems kenksmingomis sąlygomis). Taip pat buvo skiriami 10–20 proc. priedai prie pensijų už ilgą nepertraukiamą darbo stažą ir nedirbančio pensininko išlaikytiniams (Закон СССР „О государственных пенсиях“, 1956). Padidintos pensijos buvo skiriamos kare sužeistiems veteranams ir jiems prilygintiems neįgaliesiems.

Senatvės pensijas darbininkams ir tarnautojams skirdavo rajonų (miestų) vietinės valdžios pensijų skyrimo komisijos. Dirbantiems senatvės pensininkams pensijas mokėjo profesinės sąjungos, visiems kitiems pensininkams – socialinio aprūpinimo skyriai iš valstybinio biudžeto skiriamų lėšų. Senatvės pensijas kolūkiečiams skirdavo kolūkiečių socialinio aprūpinimo tarybų pensijų ir pašalpų skyrimo komisijos, o mokėjo rajonų (miestų) socialinio aprūpinimo skyriai iš kolūkiečių socialinio aprūpinimo centralizuoto sąjunginio fondo lėšų (Закон СССР „О пенсиях и пособиях членам колхозов“, 1964).

Be valstybinių senatvės pensijų buvo dar dvi ne tokios reikšmingos schemos. Personalinės pensijos, mokamos aukštas pareigas ėjusiems vyriausybės ir komunistų partijos nariams bei „paprastiesiems“ žmonėms, kurių indėlis į vietos bendruomenę, respubliką ar visą sąjungą buvo labai reikšmingas (Постановление „Об утверждении положения о персональных пенсиях“, 1956), jos buvo didesnės negu valstybinės pensijos (Lazutka, 2007b): po padidinimo 1985 m. visoje Sąjungoje personalinės pensijos siekė vidutiniškai 250 rublių per mėnesį. Jos paprastai buvo papildomos kitomis privilegijomis – medicinine priežiūra, aprūpinimu butu, sanatoriniu gydymu ir t. t. Apskaičiuota, kad 1990 m. tokių „privilegiuotų“ pensininkų buvo 600 tūkst.

1988 m. sukurta nauja personalinių pensijų schema, kuri rėmėsi savanoriškuoju pagrindu ir buvo finansuojama iš asmeninių įmokų, minimaliai remiant valstybei. Tikslus šias pensijas gavusių asmenų skaičius nėra žinomas, tačiau galima manyti, kad jis nebuvo didelis, nes finansinės paskatos šioms pensijoms buvo nedidelės. Be to, sovietinė visuomenė neturėjo privataus draudimo tradicijų.

Sovietų Sąjungoje buvo visuotinai pripažįstama, kad labai didelei pensininkų daliai senatvės pensijos nepakako (Standing, 1996). Statistiniai duomenys rodo, kad 1975 m. darbininkų ir tarnautojų vidutinis mėnesinis atlyginimas sudarė 146 rublius, vidutinė mėnesinė senatvės pensija – 63 rublius, 1987 m. – atitinkamai 220 rublių ir 94 rublius (Социальное развитие СССР, 1989 г.,

Статистический ежегодник, 1990). Kolūkiečių vidutinis mėnesinis atlyginimas 1975 m. buvo 92 rubliai, o vidutinė mėnesinė senatvės pensija – 25 rubliai (1987 m. atitinkamai 170 rublių ir 53 rubliai). Taigi darbininkų ir tarnautojų senatvės pensijos ir atlyginimo santykis 1975 m. siekė 43,2 proc., 1987 m. – 45,3 proc., kolūkiečių – atitinkamai 27,2 ir 31,2 proc. Stebint šias tendencijas akivaizdu, kokia nedidelė pažanga padaryta dėl senatvės pensijų santykio su vidutiniais darbininkų ir tarnautojų bei kolūkiečių atlyginimais. Taip pat aišku, kad gyvenimo lygio skirtumas tarp pensininkų ir darbingo amžiaus asmenų truputį sumažėjo, nors vis dar išliko gana didelis.

Šie skaičiai yra vidutiniai ir neatspindi smarkių pensijų dydžių svyravimų. Pensijų pajamų 1987 m. apžvalga atskleidžia, kokie apgaulingi gali būti šie vidurkiai. Ji rodo, kad daugiau negu trys ketvirtadaliai visų kolūkiečių senatvės pensininkų (85,6 proc.) ir penktadalis visų darbininkų bei tarnautojų senatvės pensininkų (20,2 proc.) gavo pensijas, mažesnes negu 60 rublių per mėnesį. Pensininkų, gavusių 120 rublių ir daugiau, buvo atitinkamai 1,8 proc. kolūkyje ir 28,8 proc. tarp darbininkų ir tarnautojų. Šie skaičiai rodo, kad kolūkiečių pensininkų beveik nebuvo tarp didesnes pensijas gaunančių asmenų. Nėra statistinių duomenų, parodančių pensijų dydžio skirtumus tarp vyrų ir moterų, tačiau būtų logiška manyti, kad dauguma tų, kurie gavo mažas pensijas, buvo moterys, nes pensijos buvo susietos su buvusiu uždarbiu. 1989 m. duomenimis, moterų, gaunančių 300 rublių ir didesnę atlyginimą, buvo 5,6 proc., vyrų – 18,8 proc., o moterų, gaunančių atlyginimą iki 120 rublių, buvo 32,4 proc., vyrų – 12,4 proc. Pateikti skaičiai rodo, kad moterys patekdavo į mažai apmokamų darbuotojų grupę, jų beveik nebuvo tarp gerai apmokamų darbuotojų.

Vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio ir vidutinės mėnesinės pensijos dydžių kitimas (rubliais)

Metai	1975	1980	1985	1986	1987	1988
Darbininkų ir tarnautojų vidutinis mėnesinis darbo užmokestis	142,3	166,1	190,0	194,7	204,1	222,4
Kolūkiečių vidutinis mėnesinis darbo apmokėjimas (įskaitant produktų vertę valstybinėmis mažmeninėmis kainomis ir premijas iš grynujų pajamų)	114,0	134,0	183	197,0	207,0	224,0
Pensininkų vidutinis mėnesinis pensijos dydis	40,3	51,9	66,6	69,5	73,1	75,4
Pensininkų, gaunančių pensijas pagal Valstybinį pensijų įstatymą, vidutinis mėnesinis pensijos dydis	50,1	59,5	74,2	77,1	79,3	81,6
iš to skaičiaus senatvės	57,9	68,3	82,8	85,4	87,7	90,4
Pensininkų, gaunančių pensijas pagal Pensijų ir pašalpų kolūkių nariams įstatymą, vidutinis mėnesinis pensijos dydis	25,8	37,4	49,4	50,8	57,0	58,3
iš to skaičiaus senatvės	25,9	37,6	49,7	51,1	57,4	58,7

Šaltinis: Lietuvos TSR statistikos metraštis. 1988 metai, 1989

Lietuvoje darbininkų ir tarnautojų vidutinis mėnesinis darbo užmokestis 1975 m. siekė 142,3 rublio, o 1988 m. – 222,4 rublio, t. y. padidėjo 1,6 karto, o vidutinė mėnesinė pensija per tą patį laikotarpį išaugo nuo 50,1 iki 81,6 rublio, t. y. taip pat 1,6 karto. Kaip parodyta 12 lentelėje, kolūkiečių vidutinis mėnesinis darbo

apmokėjimas (įskaitant produktų vertę valstybinėmis mažmeninėmis kainomis ir premijas iš grynųjų pajamų) 1975 m. buvo 114 rublių, o 1988 m. – 224 rubliai, t. y. išaugo beveik 2 kartus, o jų vidutinė mėnesinė pensija per tą patį laikotarpį išaugo nuo 25,9 iki 58,7 rublio, t. y. 2,3 karto. Taigi 1975–1988 m. labiausiai pagerėjo kolūkiečių pensininkų padėtis, nors jų pensijos dydis vis dar atsiliko nuo darbininkų ir tarnautojų vidutinės mėnesinės pensijos.

Darbininkų ir tarnautojų vidutinės mėnesinės senatvės pensijos ir vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio santykis Lietuvoje 1975–1988 m. buvo palyginti stabilus ir sudarė kiek daugiau negu 40 proc., o kolūkiečių pensininkų vidutinės mėnesinės senatvės pensijos dydžio ir vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio santykis per tą patį laikotarpį pakilo nuo 22,7 proc. iki 26,2 proc.:

13 lentelė

Vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio ir vidutinės mėnesinės senatvės pensijos santykis

Metai	1975	1980	1985	1986	1987	1988
Pensininkų, gaunančių pensijas pagal Valstybinį pensijų įstatymą, vidutinės mėnesinės senatvės pensijos dydžio bei darbininkų ir tarnautojų vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio santykis	40,7	41,1	43,6	43,9	43,0	40,6
Pensininkų, gaunančių pensijas pagal Pensijų ir pašalpų kolūkių nariams įstatymą, vidutinės mėnesinės senatvės pensijos dydžio ir kolūkiečių vidutinio mėnesinio darbo apmokėjimo santykis	22,7	28,1	27,2	26,0	27,7	26,2

Šaltinis: Lietuvos TSR statistikos metraštis. 1988 metai, 1989

Sovietinė senatvės pensijų schema pasižymėjo keletu akivaizdžių struktūrinių trūkumų, dėl kurių neišvengiamai didelė dalis pensininkų gavo labai mažas pajamas:

1. Pensijos buvo susietos su uždarbiu, todėl schema nepakankamai apsaugojo mažai apmokamus darbuotojus (Lazutka, 2007b). Tiesa, minimali pensija buvo garantuojama visiems ir per daugelį metų ji augo greičiau negu maksimali pensija, o tai reiškė, kad pensijų nelygybė mažėjo. Tokiu būdu 1956 m. minimali pensija siekė 30 rublių per mėnesį, maksimali – 120 rublių, o 1989 m. balandį – atitinkamai 70 ir 160 rublių. Tačiau tai nepaneigia svarbiausio fakto, kad minimalios pensijos nepakakdavo netgi minimaliam pragyvenimo lygiui palaikyti ir kad išėję į pensiją prastai apmokami darbuotojai atsidurdavo blogesnėje padėtyje.

2. Nebuvo automatiško pensijų indeksavimo, atsižvelgiant į kainų arba atlyginimų augimo greitį. Dėl to pensijų vertė per daugelį metų sumažėdavo, o asmenys, gaudavę dideles pensijas, vėliau susidurdavo su tam tikrais sunkumais, o asmenų, gaudavusių mažas pensijas, padėtis tapdavo iš tiesų sunki. Sovietinės valdžios teiginiai, kad Sovietų Sąjungoje infliacijos nebuvo, nėra teisingi (Dirksen, 1981 : 305–308). Nuo dešimtojo dešimtmečio infliacija tapo oficialiai pripažįstama, nors ir nepakankamai įvertinama.

3. Sunki moterų padėtis. Darbas ne visą darbo dieną nepatenkindavo kvalifikacinių stažo reikalavimų senatvės pensijai gauti, nebuvo atsižvelgiama į motinas, prižiūrinčias vaikus, ir galiausiai moterys vyravo mažai apmokamų darbuotojų grupėje, o tai akivaizdžiai turėdavo įtakos senatvės pensijų dydžiui.

2.10.2. Neįgalumo pensijos

Sovietinė statistika nepakankamai įvertindavo neįgalių žmonių skaičių, nes skaičiuodavo tik tuos asmenis, kurie gaudavo invalidumo išmokas. 1989 m. 6,5 mln. asmenų (Социальное развитие СССР, 1989 г., Статистический сборник, 1990) buvo laikomi neįgaliaisiais, nes gaudavo invalidumo išmokas. Tačiau neoficialūs negalios masto skaičiavimai parodo, kad neįgaliųjų buvo gerokai

daugiau – nuo 20 mln. iki 36 mln. Tai susiję su tuo, kad asmenys, kurie buvo neįgalūs nuo vaikystės, taip pat Gynybos ir Vidaus reikalų ministerijų darbuotojai, tapę neįgalūs tarnybos metu, nepatekdavo į bendrą neįgaliųjų skaičių. Pensinio amžiaus sulaukę neįgalieji taip pat nebūdavo priskiriami invalidų kategorijai.

Invalidumo išmokos buvo skiriamos darbuotojams, visiškai arba ilgam laikui netekusiems darbingumo. Kaip ir daugelyje kitų šalių, išmokos tipai įtakos turėjo negalios priežastis: buvo išskirtos karinio, darbinio ir civilinio invalidumo išmokos. Skirtumas tarp darbinės ir civilinės negalios buvo svarbus ne tik dėl išmokos dydžio, bet ir dėl kvalifikacinių sąlygų – darbinės negalios atveju jos buvo gerokai palankesnės negu civilinės negalios atveju. Negalios sunkumas buvo svarbus nustatant išmokos dydį.

Dar 1921 m. priimtame dekrete dėl invalidų socialinio aprūpinimo invalidumas buvo skirstomas į šešias, o vėliau į tris pagrindines grupes: I grupė apėmė asmenis, turinčius labai sunkią ir ilgalaikę negalią, kuriems reikėjo nuolatinės priežiūros, jiems buvo leidžiama dirbti tik su priežiūra, II grupė buvo tarpinė, o į III grupę pateko tie asmenys, kuriems nereikėjo nuolatinės priežiūros ir kurie galėjo savarankiškai dirbti. Taigi 79 proc. žmonių iš III grupės dirbo, o iš II ir I grupės dirbo atitinkamai tik 10 ir 9 proc. Dauguma neįgaliųjų dirbdavo namuose ir, galima teigti, gaudavo mažesnius atlyginimus negu kiti darbuotojai. Negalios dėl darbinio suluošinimo ar profesinio susirgimo atvejais pensijos buvo skiriamos nepriklausomai nuo darbo stažo (Закон СССР „О государственных пенсиях“, 1956). I grupės neįgalieji gaudavo 110 proc. priklausančios senatvinės pensijos, II grupės – 100 proc., o III grupės neįgalieji gaudavo 65 proc. uždarbio iki 40 rublių per mėnesį ir 10 proc. nuo didesnio uždarbio. Negalios dėl bendrojo susirgimo atveju pensijos buvo skiriamos, jei užtekdavo bendrojo darbo stažo. Jo trukmė priklausė nuo pensijos prašančiojo amžiaus, lyties ir darbo sąlygų. I grupės neįgaliesiems pensijos sudarė 100 proc., II grupės – 90 proc. senatvės pensijos, apskaičiuotos procentais nuo darbo užmokesčio (neįgaliesiems, turintiems reika-

lingą senatvės pensijai skirti darbo stažą, invalidumo pensija buvo senatvės pensijos dydžio), III grupės – 45 proc. nuo uždarbio iki 40 rublių per mėnesį ir 10 proc. nuo didesnio uždarbio. Darbuotojams, kurių negalia atsirado dėl darbinio suluošinimo (profesinės ligos), dirbant kenksmingomis sąlygomis, taip pat tiems, kurių negalios priežastis buvo profesinis pneumokoniozės susirgimas, buvo skiriamos invalidumo pensijos lengvatinėmis sąlygomis. Priedai prie pensijų buvo skiriami I ir II grupės neįgaliesiems dėl bendrojo susirgimo už ilgą nepertrauktąjį darbo stažą, taip pat nedirbantiems I ir II grupės neįgaliesiems (nepriklausomai nuo negalios priežasties), turintiems šeimoje nedarbingų išlaikytinių, taip pat nustatytas priedas I grupės neįgaliųjų priežiūrai (Закон СССР „О государственных пенсиях“, 1956; Rimlinger, 1971). Padidintos pensijos buvo skiriamos Antrojo pasaulinio karo veteranams, sužeistiems per karą, ir jiems prilygintiems kitiems neįgaliesiems.

Invalidumo išmoka priklausė nuo negalios sunkumo ir buvusio atlyginimo dydžio. Vis dėlto šios išmokos buvo dar mažesnės negu senatvės pensijos. Išmokų nepakankamumą, kaip ir senatvės pensijų atveju, lėmė tai, kad jos nebuvo indeksuojamos atsižvelgiant į kainų arba atlyginimų augimo greitį. Tai reiškė, kad asmenys, kurie ilgai gaudavo išmokas, atsidurdavo labai dideliame skurde. Tai buvo itin akivaizdu kolūkiečių atveju, jų išmokos, nepaisant nedidelio skirtumo mažėjimo, buvo gerokai mažesnės nei kitų darbuotojų.

2.10.3. Ligos pašalpos

Laikinojo nedarbingumo pašalpos buvo mokamos nuo pirmos nedarbingumo dienos iki tos dienos, kol darbuotojas pasveiks arba bus pripažintas neįgaliu. Pašalpos dydis paprastai sudarė 100 proc. atlyginimo, tačiau priklausė nuo nepertraukiamo darbo stažo ir nuo narystės profsąjungoje: profsąjungos nariui, kurio nepertraukiamas stažas buvo iki 3 metų, buvo mokama tik 50 proc. uždarbio dydžio pašalpa; nuo 3 iki 5 metų – 60 proc., nuo 5 iki 8 metų – 80 proc., daugiau kaip 8 metų –

100 proc. (Постановление „Положение о порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию“, 1984). Nepriklausantiems profsąjungai asmenims pašalpa buvo mažinama 50 proc. („Sodrai“ – 15 metų, 2005). Be piniginės pašalpos, įvairioms gyventojų kategorijoms buvo numatytos lengvatos, išimtytys (Постановление „Положение о порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию“, 1984).

Kitaip nei senatvės ir invalidumo pensijas, kurių administravimas buvo pavestas valdžios atstovams, ligos pašalpų mokėjimą administruodavo profesinės sąjungos. Ligos pašalpas skirdavo įmonių profesinių sąjungų komitetų sudarytos socialinio draudimo komisijos (kartais tiesiog profesinių sąjungų komitetai), o mokėdavo įmonės administracija. Ligos pašalpa buvo skiriama darbuotojams šiais atvejais (Постановление „Положение о порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию“, 1984):

1. Laikinai netekus darbingumo dėl ligos (traumos);
2. Sanatorinio-kurortinio gydymosi atveju;
3. Kai reikėdavo slaugyti sergantį šeimos narį;
4. Karantino atveju, laikinai perkėlus į kitą darbą dėl tuberkuliozės arba profesinės ligos;
5. Protezavimo proteziniame-ortopediniame stacionare atveju.

Susirgus arba susižalojus pašalpos paprastai buvo mokamos, kol ligonis pasveikdavo arba kol jam būdavo nustatomas neįgalumas, bet kartais įstatymai numatydavo kitus terminus. Dirbantiems neįgaliesiems pašalpos bendrojo susirgimo atveju buvo mokamos ne ilgiau kaip 2 mėnesius iš eilės ir ne ilgiau kaip 3 mėnesius per metus. Ilgesni pašalpos mokėjimo terminai galiojo Antrajame pasauliniame kare sužeistiems veteranams ir pagal lengvatas jiems prilygintiems neįgaliesiems, taip pat neįgaliesiems, tapusiems laikinai nedarbingiems dėl tuberkuliozės.

Pašalpos dydis sužalojimo darbe arba profesinės ligos atveju sudarė 100 proc. uždarbio, nepriklausomai nuo darbo sta-

žo ir narystės profsąjungoje (Постановление „Положение о порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию“, 1984). Laikiniai netekus darbinumo dėl kitų priežasčių (bendrojo susirgimo, buitinės traumos), taip pat darbuotojai, laikinai atleisti nuo darbo įstatymų numatytais pagrindais (kai reikėdavo slaugyti sergantį šeimos narį, karantino atveju ir pan.), pašalpos dydis priklausė nuo nepertraukiamojo darbo stažo ir sudarė 50–100 proc. uždarbio profsąjungos nariams, o ne profsąjungos nariams – pusę profsąjungos nariams nustatytos normos. Uždarbio dydžio pašalpa, nepriklausomai nuo nepertraukiamojo darbo stažo trukmės (bet profsąjungos nariams), buvo mokama darbuotojams, turintiems tris ir daugiau vaikų iki 16 (moksleivių – iki 18) metų. Tokio pat dydžio pašalpa, nepriklausomai nuo darbo stažo ir narystės profsąjungoje, buvo mokama Antrajame pasauliniame kare sužeistiems veteranams ir pagal lengvatas jiems prilygintiems neįgaliesiems.

Išlaidos ligos pašalpoms per daugelį metų labai išaugo (Ryan, 1980 : 791–793). Tai lėmė pagerintos išmokų mokėjimo sąlygos bei augantis jas gaunančių asmenų skaičius. Be to, piktnaudžiavimas nedarbingumo pažymėjimu visada buvo išskirtinis sovietinės sistemos bruožas, tačiau jis neturėjo didesnio poveikio ekonomikai dėl darbo jėgos pertekliaus.

2.10.4. Nėštumo ir gimdymo, laidojimo bei bedarbių pašalpos

Nėštumo ir gimdymo pašalpa SSRS buvo 100 proc. darbo užmokesčio dydžio, nepriklausomai nuo nepertraukiamojo darbo stažo ar narystės profsąjungoje (Постановление „Положение о порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию“, 1984). Kūdikio gimimo pašalpa buvo mokama vienam iš tėvų, išdirbusiam įmonėje be pertraukos ne mažiau kaip tris mėnesius. Ji siekė 30 rublių už kiekvieną gimusį vaiką.

Laidojimo pašalpa buvo mokama mirus darbuotojui arba jo išlaikomam šeimos nariui. Laidojimo pašalpa priklausė nuo laidojimo vietos ir mirusiojo amžiaus: jei buvo laidojama mieste, tai pašalpa mirus vyresniems kaip 10 metų amžiaus asmenims siekė 20 rublių, o jaunesniems kaip 10 metų – 10 rublių. Jei laidota kaimo vietovėje – atitinkamai 10 ir 5 rubliai („Sodrai“ – 15 metų, Vilnius, 2005).

Sovietinė socialinio draudimo sistema siekė užtikrinti, kad asmenys, kurie dėl oficialiai patvirtintų priežasčių pasitraukdavo iš darbo rinkos, gautų išmokas, garantuojančias jiems pragyvenimo lygį, panašų į tą, kurį jie turėjo dirbdami. Pašalpos bedarbiams SSRS buvo mokamos tik iki ketvirtojo dešimtmečio. Po to Sovietų Sąjungoje pašalpos bedarbiams nebuvo mokamos, motyvuojant tuo, kad darbo užtėko visiems ir bet koks nedarbas būdavo minimalus, trumpalaikis ir dažniausiai savanoriškas. Nedarbas paprasčiausiai buvo uždraustas. Egzistavo perkvalifikavimo programos, jų metu būdavo mokamos nedidelės išmokos, tačiau nedarbo pašalpų nebuvo. Nėra abejonių, kad atsisakius pašalpų bedarbiams be oficialios priežasties siekta skatinti darbinę discipliną. Sovietų Sąjunga nedarbo statistiką skelbė tik iki 1930 m., o ketvirtajame dešimtmetyje pranešė nedarbą likvidavusi, faktiškai jį uždraudė (Hutchings, 1967: 31–49).

2.11. Išvados

Kiekviena socialinės apsaugos sistema atspindi šalies politinę ir ekonominę tikrovę. Sovietinė valstybė teisę į socialinį ekonominį saugumą paskelbė vienu svarbiausiu revoliucijos laimėjimu ir sovietinio piliečio fundamentalia teise. Socialinio saugumo programos tapo valdančiosios partijos įrankiu stiprinant dirbančiųjų kontrolę. Nė viena šalis pasaulyje nenaudojo savo socialinės saugumo sistemos kaip propagandos priemonės taip akivaizdžiai. Nepaisant to, Sovietų Sąjunga ir Lietuvos SSR neliko nuošalyje nuo socialinio saugumo sistemos reformų judėjimo pasaulyje. 1940 m.

Lietuvą okupavus Sovietų Sąjungai teko derintis prie suformuotos socialinio draudimo ir socialinio aprūpinimo sistemos. Svarbiausią vaidmenį Lietuvos SSR socialinės apsaugos sistemoje suvaidino valstybinis socialinis draudimas, kuriam patys gyventojai įmokų nemokėjo, už juos tai darė įmonės ir organizacijos, o administravo valstybė ir profsąjungos.

Socialinę apsaugą Lietuvoje reiktų apibrėžti kaip valstybės nustatytų socialinių ekonominių alimentinio pobūdžio priemonių sistemą, teikiančią pragyvenimui reikalingas lėšas ir paslaugas piliečiams, dėl įstatyme numatytų priežasčių negalintiems pragyventi iš darbo ar gauti kitų pajamų. Socialinis draudimas ir socialinis aprūpinimas Lietuvoje buvo finansuojamas iš valstybės biudžeto lėšų, pervedamų iš Maskvos, ir centralizuoto kolūkiečių socialinio aprūpinimo fondo. Teisė gauti kai kurių rūšių aprūpinimą senatvėje ir netekus darbingumo priklausė nuo darbo stažo. Egzistavo ir privilegijuotos išmokos komunistų partijos, vyriausybės bei atitinkamų pramonės šakų atstovams, kurių indėlis į šalies ekonomiką buvo labai svarbus. Socialinis aprūpinimas Lietuvoje buvo teikiamas ir nepriklausomai nuo darbinės veiklos praeityje, pvz., pašalpos I ir II grupių invalidams (ir neįgaliems nuo vaikystės), išlaikymas senelių ir invalidų namuose. Lietuvoje, palyginti su kitomis sovietinėmis respublikomis, socialinio aprūpinimo sistema buvo savarankiškesnė negu socialinis draudimas, o Lietuvos valdžia tuo sumaniai naudojosi, statydama senelių namus ir gerindama jų priežiūrą, remdama mažai aprūpintų šeimų vaikus ir pan. Tačiau tam tikros socialinės ekonominės sąlygos Lietuvoje turėjo įtakos ir socialiniam draudimui, pvz., Lietuvoje buvo daugiau dirbančių senatvės pensininkų, o socialinis draudimas administruojamas efektyviau negu kitose Sovietų Sąjungos respublikose. Atkreiptinas dėmesys, kad socialinės apsaugos specialistai iš kitų SSRS respublikų važiavo semtis patirties iš Lietuvos.

3. LIETUVOS SOCIALINĖS APSAUGOS YPATYBĖS PO NEPRIKLAUSOMYBĖS ATKŪRIMO: FAKTAI IR VERTINIMAI (1990–2011 METAI)

Šis skyrius turi du tikslus: 1) apžvelgti Lietuvos socialinės politikos raidos etapus po nepriklausomybės atkūrimo iki 2011 m. per juos formuojančios ir keičiančios teisinės bazės prizmę, 2) įvertinti socialinio modelio, besikuriančio nuo 1990 m., ypatumus ir nustatyti jo reikšmingus bruožus. Pirmoje skyriaus dalyje atskleidžiama socialinės politikos raida, aptariami svarbiausi socialinę apsaugą reguliuojantys įstatymai socialinio draudimo, piniginės paramos ir socialinių paslaugų sistemose, paramos šeimai, darbo rinkos ir kovos su skurdu srityse ekonominių, socialinių ir kultūrinių pokyčių kontekste. Socialinės politikos raida po 1990 m. aiškinama kaip evoliucinis procesas, pereinantis nuo svarbiausių įstatymų, skirtų sukurti naujus socialinės apsaugos pamatus, priėmimo iki visa apimančių strategijų, įtraukiančių socialinę politiką kaip reikšmingą veiksnių į visą šalies plėtros kontekstą, sukūrimo.

3.1. Pagrindiniai Lietuvos socialinės apsaugos raidos etapai: įstatymai, strategijos, koncepcijos

Po nepriklausomybės atgavimo vykę socialiniai pokyčiai atskleidė, kad reikia didesnio socialinio saugumo užtikrinti tam tikrą visuomenės ir individo stabilumo būseną. Iš sovietmečio paveldėta socialinė apsauga Lietuvoje, kaip socialinės politikos dalis, turėjo būti reformuota, kai kurios jos dalys sukurtos iš naujo, atitikti demokratinės visuomenės standartus bei rinkos sąlygas. Socialinė apsauga yra garantuojama šalies įstatymais, kurie apibrėžia teises gauti pensijas ar išmokas tam tikrais nustatytais atvejais, todėl svarbi tampa socialinė teisė, jos aprėptis, socialinių problemų arba pripažįstamų rizikų apibrėžimai bei įvairovė. Socialinės apsaugos teisė yra nuolat kintanti, nepastovi, dinamiška ir labai sudėtinga

dėl sąsajų su kitomis visuomeninio gyvenimo sritimis (Socialinė apsauga. Tikslas, reikšmė, įtaka ir organizacinė struktūra, 1998). Bet kokiu savo raidos periodu ji atspindi politinius, ekonominius ir socialinius procesus.

Kaip socialinės politikos priemonė, socialinė apsauga yra sistema, apimanti iš įmokų formuojamo draudimo ir mokesčių mokėtojų pinigais finansuojamą nedraudiminę paramą. Visą nepriklausomybės laikotarpį buvo priimami socialinį draudimą ir socialinę paramą reglamentuojantys įstatymai. Remiantis gerovės modelių tipologizacijos principais, nuo 1990 m. socialinio draudimo raidos etapus galima suskirstyti taip:

- 1) 1990–1995 m. senaisiais sovietiniais socialinio draudimo principais sukurta valstybinio socialinio draudimo sistema,
- 2) 1995–2011 m. „tikrų“ valstybinio socialinio draudimo principų įgyvendinimas, remiantis 1995 m. socialinio draudimo įstatymais,
- 3) 2003–2011 m. privačių pensijų fondų, papildančių „Sodros“ sistemą, sukūrimas ir veikla.

Socialinės paramos sistema, kurią sudarė nedraudiminės išmokos ir stacionarios bei nestacionarios paslaugos, pasižymėjo mažesniais svyravimais, tačiau metams bėgant, stacionarinio tipo paslaugos buvo papildytos kur kas didesniu nestacionarių socialinių paslaugų kiekiu bei kokybe (pvz., paslaugos į namus).

Lietuvos socialinės apsaugos struktūra, susiformavusi 2003 m. prieš įstojant į ES, pavaizduota 14 lentelėje. Ši struktūra išlikusi iki šiol.

Šiandien Lietuvoje pripažįstami šie rizikos veiksniai arba poreikiai, galintys lemti socialinės apsaugos poreikį: liga (laikinas nedarbingumas) ir/arba sveikatos priežiūra, senatvė, šeima su vaikais, našlystė, negalia, nedarbas, būsto išlaikymas, kitur nepriskirta socialinė atskirtis.

Lietuvos socialinės apsaugos struktūra

Socialinė apsauga			
Socialinis draudimas (valstybinis ir privatus)	Socialinė parama		Specialios socialinės išmokos
	Piniginė socialinė parama	Socialinės paslaugos	
Pensijų draudimas (valstybinis ir privatus)	Šalpos (socialinė) pensija	Socialinės globos įstaigos	Prezidento pensija
Ligos ir motinystės draudimas.	Šeimos pašalpos	Senelių, neįgalųjų, našlaičių globos namai	LR I ir II laipsnio pensijos
Sveikatos draudimas	Laidojimo pašalpa	Dienos centrai	Nukentėjusių asmenų pensijos
Nedarbo draudimas	Socialinė pašalpa	Nakvynės namai	Pareigūnų ir karių pensijos
Draudimas nuo nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų	Šildymo išlaidų kompensacijos	Pagalba namuose	Mokslininkų pensijos
	Kitos kompensacijos (transporto, ryšių ir kt.)	Slauga namuose	Teisėjų pensijos
			Signatarų rentos
			Artistų ir pasižymėjusių sportininkų rentos

Šaltinis: sudaryta autorių

Vyko ne tik socialinės apsaugos reforma, bet ir visos socialinės politikos rekonceptualizacija. Nauja koncepcija apėmė supratimą, kad socialinė politika yra bendro socialinio proceso dalis ir negali

būti kuriama bei įgyvendinama nepriklausomai nuo ekonominės veiklos rezultatų, demografinių pokyčių bei kultūrinės visuomenės raidos. Socialinė politika glaudžiai susijusi su šalies demografinėmis ir ūkio problemomis. Plačiausia prasme, socialinė politika apima daugybę tarpusavyje susijusių visuomeninio gyvenimo dalių ir procesų, tokių kaip socialinė apsauga (socialinis draudimas ir socialinės paslaugos), švietimo politika, sveikatos apsauga, būsto statymo politika, šeimos politika, teisė į darbą, verslą bei darbo saugą (plačiau apie tai pirmos dalies pirmame skyriuje).

3.2. Socialinio draudimo sistema

Atkūrus nepriklausomybę, viena aktualiausių socialinės politikos problemų buvo socialinės apsaugos sistemos reforma. Naują socialinio draudimo sistemą nuspręsta kurti remiantis Vakarų demokratinių valstybių pavyzdžiais ir patirtimi. Lietuvos socialinio draudimo modelis turėjo būti grindžiamas kartų solidarumo principu, kai socialinio draudimo garantijos teikiamos iš lėšų, surinktų iš tuo metu dirbančių žmonių. Žengiant pirmąjį reformos žingsnį, 1990 m. vasario 13 d. Aukščiausiosios Tarybos priimtu nutarimu „Dėl Lietuvos TSR Valstybinio socialinio draudimo sistemos pertvarkymo“ (1990 m. kovo 7 d.) socialinis draudimas buvo perimtas iš profesinių sąjungų. Jų funkcijas pradėjo vykdyti 1990 m. kovo 15 d. įsteigta Vyriausioji valstybinio socialinio draudimo valdyba („Sodra“) prie Darbo ir socialinio aprūpinimo ministerijos. Nuo tada Vyriausioji valstybinio socialinio draudimo valdyba tapo pagrindine valstybinio socialinio draudimo įstaiga Respublikoje, ji ėmė vykdyti visas atitinkamas socialinio draudimo funkcijas, kurias iki tol atliko Lietuvos TSR profesinės sąjungos.

1990 m. spalio 23 d. buvo priimtas Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas, kuris atskyrė socialinio draudimo ir socialinės paramos sritis, finansavimo šaltinius ir administravimą bei naujai apibrėžė socialinės apsaugos sistemos struktūrą. Pagal jį, valstybinio aprūpinimo sistemą nuo šiol sudaro

privalomas (valstybinis) socialinis draudimas bei socialinis aprūpinimas ir socialinė parama (šalpa) iš valstybės (nedraudiminių) lėšų (Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas, 1990). Įstatyme buvo apibrėžtas esminis socialinio draudimo principas – dirbančiųjų asmenų įmokomis į draudimo fondą garantuojama teisė į vėlesnes išmokas. Socialinio draudimo lėšomis aprūpinami tik gyventojai, netekę visiškai arba dalies pajamų, susijusių su darbu, kurie dirba arba turi įstatymų numatytą draudimo (darbo) stažą bei kitais įstatymuose numatytais atvejais. Įstatymas numatė, kad valstybinio socialinio draudimo biudžetas bus autonomiškas – savarankiškas ir neįtrauktas į Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetus. Iš socialinio draudimo biudžeto mokamos socialinio draudimo senatvės, invalidumo, našlių ir našlaičių pensijos, socialinio draudimo ligos, motinystės ir tėvystės, laidojimo pašalpos, socialinio draudimo transporto išlaidų, specialiosios įrangos neįgaliesiems įsigijimo ir techninio pritaikymo kompensacijos. Kiek vėliau, 1991 m. birželio 20 d. įsigaliojo Valstybinio socialinio draudimo įstatymas, iš esmės apibrėžęs socialinio draudimo sąvoką ir draudimo principus, draudžiamų asmenų kategorijas, išmokų rūšis. Valstybinis socialinis draudimas jame apibūdintas kaip valstybės nustatytų socialinių ekonominių priemonių sistema, teikianti apdraustiesiems Respublikos gyventojams, taip pat įstatymo numatytais atvejais jų šeimų nariams gyvenimui reikalingas lėšas ir paslaugas, jeigu jie negali dėl įstatymo numatytų priežasčių apsirūpinti iš darbo ir kitokių pajamų arba dėl įstatymo numatytų svarbių priežasčių turi papildomų išlaidų (Valstybinio socialinio draudimo įstatymas, 1991). Įstatyme numatytos tokios valstybinio socialinio draudimo išmokų rūšys: valstybinės pensijos, laikinojo nedarbingumo, nėštumo ir gimdymo, vaiko priežiūros, laidojimo pašalpos, išmokos į užimtumo fondą draudimui nuo nedarbo, gydymo ir sveikatos profilaktikos išlaidoms padengti. Taip per pirmus nepriklausomybės metus buvo padėti teisiniai įmokomis finansuojamos valstybinio socialinio draudimo sistemos pagrindai bei sukurtas socialinio draudimo fondo struktūrinių padalinių tinklas. Tačiau

iki kitos, 1995 m. socialinio draudimo reformos, įteisinusios „tikrus“ lietuviškus socialinio draudimo įstatymus, liko galioti su kai kuriais pataisymais 1956 m. sovietinis pensijų įstatymas, reglamentavęs teises į išmokas bei išmokų dydžio skaičiavimo tvarką.

Naujas Lietuvos Respublikos Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymas buvo priimtas 1994 m. liepos 18 d., įsigaliojo 1995 m. sausio 1 dieną. Įstatymas apibrėžė pensijų draudimo ir skyrimo sąlygas, asmenų, kurie draudžiami valstybiniu socialiniu draudimu kategorijas, pensijų rūšis, pensijų dydžių skaičiavimo tvarką, pensijų sudėtį, draudimo apskaičiavimo tvarką. Įstatyme buvo numatytos senatvės, invalidumo, našlių ir našlaičių (maitintojo netekimo) pensijų rūšys. Remiantis nauju socialinio draudimo įstatymu, buvo perskaičiuotos visų pensijų gavėjų pensijos, taikant joms pensijų nemažinimo taisyklę (Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymas, 1994). Taip pat pradėjo veikti pensijų indeksavimo mechanizmas, kai pensijos didėja pagal bazinės pensijos bei draudžiamųjų pajamų didinimo dinamiką. Todėl vien tik 1995 m. valstybiniams socialinio draudimo fondui prireikė papildomai 283 mln. Lt padidėjusioms pensijoms išmokėti (Sodra. Istorija, 2011). Tad šis reformos laikotarpis „Sodrai“ buvo vienas sunkiausių, pensijos ir kitos socialinės išmokos vėlavo. Užsitęsus Lietuvos ūkio restruktūrizacijai ir dėl Rusijos finansinės-ekonominės krizės, 1998 m. šalyje didėjo nedarbas, todėl į valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetą buvo surenkama mažiau įmokų, nuo reformos pradžios augantis jo biudžeto deficitas pasiekė 40 mln. Lt. Tam didžiausią įtaką turėjo buvusios tarybinės pensijų sistemos prisiimti išpareigojimai, „dviguba“ buhalterija ūkio subjektuose ir mažėjantis apdraustųjų skaičius (Socialinis pranešimas, 1999: 11).

Šalia naujojo valstybinio socialinio draudimo pensijų įstatymo, nuo 1995 m. buvo išleisti papildomi pensijų įstatymai, reglamentuojantys valstybinių pensijų skyrimą ir mokėjimą nukentėjusiems asmenims, kariams ir pareigūnams, policininkams, valstybei nuspelniusiems asmenims ir mokslininkams. Visi šie įstatymai sudaro pensijų įstatymo paketą, kuriuo buvo įgyvendinta 1995 m. pensijų

sistemos reforma ir apibrėžtos pensijų rūšys, asmenys, kurie turi teisę dalyvauti nurodytose pensijų sistemose ir gauti išmokas, įmokų dydžiai ir mokėjimo šaltiniai. Valstybinės pensijos buvo skiriamos ir mokamos kartu su socialinio draudimo pensijomis.

Tais pačiais 1995 m. vyko motinystės išmokos reforma. Iki jos buvo mokamos dviejų rūšių pašalpos: iki vaikai sukaks 1,5 metų ir paskui iki 3 metų amžiaus. Naujos taisyklės nustatė kitokią motinystės išmokos struktūrą: 100 proc. kompensuojamo uždarbio dydžio nėštumo ir gimdymo pašalpa mokama 70 dienų iki gimdymo ir 56 dienas po gimdymo; vėliau, pasibaigus laikotarpiui po gimdymo, pradedama mokėti motinystės (tėvystės) pašalpa tam iš apdraustųjų tėvų (įtėvių) ar globėjų, kuris prižiūri vaiką. Ji mokama iki vaikai sukanka 1 metai. Šios rūšies pašalpą sudaro tam tikra buvusio uždarbio dalis, jos dydis keitėsi nuo 60 proc. 1995 m. iki 100 proc. pašalpos gavėjo kompensuojamojo uždarbio dydžio 2008 metais. Tėvystės pašalpa Lietuvoje pradėta mokėti 2006 m. liepos 1 dieną.

Toliau kuriant socialinio draudimo sistemą, 1997 m. įvykdyta sveikatos draudimo reforma, kurios metu sveikatos draudimas buvo perduotas Valstybinių ligonių kasų sistemai. Buvo įkurtas atskiras Sveikatos draudimo fondas. 2000 m. įstatyme įteisinta nauja draudimo rūšis – nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų draudimas. Taigi per pirmąjį socialinio draudimo laikotarpį iki privačių draudimo fondų įkūrimo, buvo priimta ir pakeista virtinė įstatymų, pagal kuriuos „Sodra“ draudė ir mokėjo nustatytas išmokas ligos, motinystės ir tėvystės, netekto darbingumo, maitintojo netekimo, nedarbo atvejais, taip pat kitas pensijas ir pašalpas: Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymas (2000 m.), Nedarbo draudimo įstatymas (2003 m.), Valstybinio socialinio draudimo senatvės ir invalidumo pensijų dalies išmokėjimo įstatymas (2007 m.).

3.3. Privačių pensijų fondų sistemos sukūrimas

Kita socialinio draudimo pensijų reforma įvedė privalomąjį pensijų kaupimą privačiuose pensijų fonduose. Toks sprendimas

priimtas dėl kelių priežasčių. Pagrindinės jų, viešai diskutuojamos ir pripažįstamos yra visuomenės senėjimo procesas ir mažas gaunamų pensijų dydis. Iš dalies, didėjant neigiamai demografinių procesų įtakai, socialinio draudimo sistemai reikėjo ieškoti sprendimų, kurie padėtų subalansuoti pensijų sistemą taip, kad ji galėtų veikti nepatirdama finansinio deficito dėl kintančios įmokų ir išmokų proporcijos. Dažniausiai taikomos priemonės, sprendžiančios neigiamus visuomenės senėjimo padarinius, yra šios: senatvės pensinio amžiaus didinimas, socialinio draudimo aprėpties, tarifo kėlimas, rezervų formavimas arba perėjimas prie lėšų senatvei kaupimo (Gruževskis, Bartkus, 2010). Kita sistemos reformos priežastis – nuo pat „Sodros“ sukūrimo egzistuojanti pensijos dydžio (arba dabartinių pajamų ir ateities pensijų kiekybinio santykio) problema (Gylis, 2002). Gaudami kuklią socialinio draudimo senatvės pensiją, dauguma Lietuvos pensininkų neišvengiamai priversti mažinti vartojimą; tai stumia juos į giliausią nepriteklį, skurdą.

Pirmas žingsnis pensijų draudimo reformos kryptimi buvo 1999 m. birželio 3 d. priimtas ir nuo 2000 m. sausio 1 d. įsigaliojęs Pensijų fondų įstatymas. Juo buvo sukurtas teisinis asmenų papildomo savanoriško pensinio aprūpinimo sistemos pagrindas (Pensijų fondų įstatymas, 1999). Po metų Vyriausybė patvirtino Pensijų sistemos reformos koncepciją, kurioje numatyta įvesti privalomąjį kaupimą senatvės pensijai privačiuose fonduose. Koncepcijos tekste nurodytas toks reformos tikslas: pakeisti pensijų sistemą taip, kad sulaukę pensinio amžiaus žmonės galėtų gauti didesnes pajamas nei iki šiol, tačiau perskirstymą ne didinant, bet mažinant, o svarbiausia – įvesti privalomąjį kaupimą pensijų fonduose nekeičiant pensijų draudimui skirtą įmokų tarifą (LRV nutarimas Nr. 465 „Dėl pensijų sistemos reformos koncepcijos“, 2000). Naujas pensijų modelis apimtų trijų pakopų pensinę sistemą: einamosiomis įmokomis ir mokesčiais finansuojamos pensijos, privalomojo kaupiamąjo draudimo pensijos ir visiškai savarankiško kaupimo pensijos. Remiantis šia koncepcija, 2002 m. gruodžio d. priimtas Pensijų sistemos reformos įstatymas. Juo buvo padėtas teisinis pa-

grindas papildomų pajamų senatvėje kaupimui, įrašyti pagrindiniai principai, nustatytas pensijų įmokos dydis, valstybinio socialinio draudimo ir kaupiamųjų pensijų įmokų santykis, mokėjimo organizavimo sąlygos bei tvarka, pensijų kaupimo fondų veiklos saugumo užtikrinimo priemonės. Priešingai negu buvo numatyta anksčiau, šiuo įstatymu įvestas visiškai laisvas ir savanoriškas dalyvavimas antroje pensijų draudimo pakopoje (Pensijų sistemos reformos įstatymas, 2002). Tačiau įstatyme apibrėžta svarbi sąlyga: vieną kartą pasirinkęs dalyvavimą papildomo kaupimo pakopoje asmuo negalės ateityje jo atsisakyti, nutraukti sutartį su draudimo fondu ir sugrįžti į valstybinę socialinio draudimo sistemą. Pagal šį įstatymą, įmoka į privatų draudimo fondą yra dalyvio valstybinio socialinio draudimo įmokų tarifo dalis, 2004 m. jos dydis buvo 2,5 proc., 2005 m. – 3,5 proc., 2006 m. – 4,5 proc., nuo 2007 m. – 5,5 proc. dalyvio pajamų, nuo kurių skaičiuojamos valstybinio socialinio draudimo įmokos. Įmokos surinkimą administruoja Valstybinė mokesčių inspekcija. 2004 m. birželio 19 d. įsigaliojo Pensijų kaupimo įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas, kuriame antros pakopos pensijų sistemos dalyviui suteikiama galimybė nutraukti dalyvavimą privačiuose fonduose ir sugrįžti į valstybinę socialinio draudimo sistemą per 30 kalendorinių dienų nuo sutarties sudarymo (Pensijų kaupimo įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2004).

Patvirtinus antrosios pensijų pakopos reglamentavimą, buvo numatytas ir trečiosios pakopos įteisinimas. 2003 m. liepos 4 d. buvo priimtas Papildomo savanoriško pensijų kaupimo įstatymas, kuris pakeitė senąjį Pensijų fondų įstatymą. Naujame įstatyme aptariami papildomo savanoriško pensijų kaupimo (trečios pensijų pakopos) organizavimo sąlygos ir tvarka privačiuose pensijų fonduose. Šio įstatymo tikslas – nustatyti būtinus priežiūros standartus ir pensijų fondų valdymo taisykles siekiant apsaugoti pensijų fondų dalyvių interesus (Papildomo savanoriško pensijų kaupimo įstatymas, 2003). Taigi šalies gyventojai raginami dar labiau susirūpinti asmeniškai savo ateitimi senatvėje. Tiek antros, tiek trečios pako-

pos papildomo senatvės pensijos kaupimo sistemos pensinių įmokų mokėtoju gali būti tik pats pensijų programos dalyvis, t. y. būsimasis pensininkas, savo valia sudarantis arba nutraukiantis sutartis su privačiu pensijų fondu, pasirinkdamas naują fondą. Tai reiškia, kad asmuo turi būti ne tik asmeniškai suinteresuotas ir sąmoningai dalyvauti pensijos programoje, bet ir privalo domėtis, kaupati žinias apie draudimo bei finansų rinkos veiklą, paslaugas, pokyčius, nuosmukį, pakilimą, pan. (pgl. Katkus, Martinaitytė, 2002). Visa tai gali būti vertinama kaip didėjantis individualizacijos diskursas socialinėje politikoje, besikeičianti valstybės atsakomybės samprata – iš kolektyvinės į individo asmeninę atsakomybę už savo aprūpinimą socialinės rizikos atvejais (Skučienė, 2006).

3.4. Pasaulinės ekonominės krizės įtaka Lietuvos socialinio draudimo sistemai

Valstybinio socialinio draudimo sistemos efektyvumo problema, pensijų dalies kaupimas privačiuose pensijų fonduose tikrieji tikslai ir rezultatai – temos, sulaukusios daugybės diskusijų viešojoje, politinėje ir ekonominėje šalies erdvėje, vėl iškilė pasaulio ekonominės krizės metu. Sunkmečio akivaizdoje tapo sunku numatyti ir užtikrinti pakankamus socialinio draudimo fondo išteklius bei vykdyti įstatymų numatytus įsipareigojimus. Prieš tai, 2008 m. rugpjūtį, buvo padidintos draudžiamosios pajamos ir bazinė pensija. Šis politinis sprendimas apsunkino socialinio draudimo sistemą ir sukūrė atotrūkį tarp sistemos įsipareigojimų ir jos realiomis galimybėmis ilguoju laikotarpiu. 2009 m. socialinio draudimo sistemos įsipareigojimų ir realių galimybių atotrūkis pasiekė aukščiausią lygį per visą nepriklausomybės laikotarpį (Gruževskis, Bartkus, 2010). Tokiu būdu buvo konstatuota, kad dėl Lietuvos ūkį apėmusios ekonominės krizės „Sodros“ biudžetas yra nuolat deficitinis ir jį būtina stabilizuoti nedelsiant. 2009 m. gruodžio 9 d. Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinuoju įstatymu buvo pa-

keista maksimalaus išmokų dydžio skaičiavimo tvarka, mokėjimo sąlygos ir sumažinti išmokų dydžiai. Įstatymas palietė valstybines pensijas ir rentas, šalpos kompensacijas ir tikslines kompensacijos slaugos išlaidoms, visas valstybines socialinio draudimo senatvės, išankstines senatvės, ištarnauto laiko pensijas, netekto darbingumo, našlaičių ir našlių pensijas, ligos (taip pat ligos dėl nelaimingo atsitikimo darbe), motinystės (tėvystės) socialinio draudimo pašalpas, išmokas vaikui, nedarbo socialinio draudimo išmoką (Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas, 2009). Įstatyme nurodytas jo galiojimo terminas – iki 2011 m. pabaigos. Taip pat siekiant subalansuoti valstybinio socialinio draudimo biudžetą, kad būtų vykdomi įsipareigojimai dabartiniams valstybinio socialinio draudimo išmokų gavėjams, buvo nuspręsta mažinti privatiems pensijų fondams pervedamų „Sodros“ įmokų dalį (Pensijų sistemos reformos įstatymas, 2010). Buvo tikimasi, kad esant sudėtingai finansinei situacijai tai leis sumažinti valstybinio socialinio draudimo biudžeto išlaidas. Pirma kartą 2009–2010 m. įmokos dalis buvo sumažinta nuo 5,5 iki 3 proc., vėliau, nuo 2011 m., – iki 2 proc. asmens draudžiamųjų pajamų, nors ir buvo numatyta atstatyti ankstesnę lygį pagal 2002 m. įstatymą. Remiantis skaičiavimais, sumažinus įmokos dalį, 2011 m. „Sodra“ sutaupys 604 mln. Lt. Nusprendus, kad ekonominis sunkmetis baigėsi, įmokos į privačius pensijų fondus bus atstatytos.

Siekdama spręsti nesibaigiančius socialinio draudimo sistemos, skaudžiai paveiktos tiek ekonominės krizės, tiek ankstesnių ekonominės ir socialinės politikos padarinių, tiek neigiamų demografinių procesų, sunkumus ir suvaldyti jos didėjančią išlaidų tendenciją, 2009 m. SADM parengė Socialinio draudimo ir pensijų sistemos reformos koncepciją, kurios tikslas – „identifikavus valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos problemas, įtvirtinti esminius šios sistemos pertvarkymo bruožus, kad numatomas naujasis teisinis reguliavimas užtikrintų sistemos ilgalaikį finansinį tvarumą, sistema garantuotų adekvačias ir tikslingas išmokas bei būtų efektyviau administruojama“ (Socialinio draudimo ir pensijų sistemos

reformos koncepcija, 2009). Koncepcijoje pateikiamos sistemos reformos priemonės: pensinį amžių pratęsti iki 65 metų vyrams ir moterims, padidinti asmens indėlį į socialinio draudimo sistemą paskatinant jo ilgesnį dalyvavimą darbo rinkoje, neleisti dalyvauti antros pakopos pensijų sistemoje asmenims, kuriems iki senatvės pensijos liko 10 ir mažiau metų bei panaikinti pensijų kaupimo sistemos dalyvio teisę neribotam laikui nukelti pensijų išmokos mokėjimo pradžią. Minėtų problemų sprendimo priemonės liečia neįgalųjų poreikių tenkinimą ne per pinigines kompensacijas, motinystės (tėvystės) išmokų trukmės ir dydžio didesnę lankstumą, ligos pašalpos įmokos tarifo pakeitimą ir darbdavio apmokėjimo už pirmas ligos dienas padidinimo nuo 2 iki 5 darbo dienų, nelaimingų atsitikimų darbe draudimo rūšies perdavimą privačiam draudimui. Siūloma atsisakyti visuomenėje kritikuojamų privilegijuotų valstybinių pensijų rūšies. Taip pat siūloma reformuoti įmokų administravimo sistemą ir visų socialinio draudimo įmokų surinkimo ir administravimo funkcijas perduoti VMI. Ilgalaikėje perspektyvoje, siekiant esminės socialinio draudimo reformos, būtina nustatyti naują teisinį reguliavimą, kuris aiškiai apibrėžtų minimalias socialines garantijas, o socialinio draudimo išmokos labiau atspindėtų asmens indėlį į socialinio draudimo sistemą bei skatintų ilgesnį gyventojų dalyvavimą darbo rinkoje, sumažintų darbdavių kaštus. Svarstyta galimybė keisti socialinio draudimo senatvės pensijos skaičiavimo formulę ir taikyti naują, pagal kurią už kiekvienus socialinio draudimo stažo metus ir mokėtas įmokas skiriami tam tikri apskaitos vienetai (taškai). Naujas NDC (angl. National defined contribution) socialinio draudimo pensijų modelis remiasi ne tiek darbo stažu, kiek viso gyvenimo socialinio draudimo įmokų apskaita. Modelio privalumai: automatiškai reaguojama į nepageidaujamus ekonominius bei demografinius pokyčius, asmuo skatinamas kuo ilgiau dalyvauti darbo rinkoje, politiškai sunkiau manipuliuojama, teisingesnės mokėtų įmokų ir gaunamų

išmokų proporcijos. Kiti socialinio draudimo sistemos ilgalaikės reformos pasiūlymai siejami su didesne sistemos racionalizacija, kuri leistų išvengti išmokų dubliavimo, skatintų išmokų gavėjų užimtumą, sumažintų sistemos administravimo kaštus.

2010 m. parengtos ir 2011 m. Seime patvirtintos socialinio draudimo sistemos pertvarkos gairės, jų tekste numatytas valstybinio socialinio draudimo sistemos pertvarkos ilguoju laikotarpiu tikslas – sukurti tvaresnę, skaidresnę ir garantuojančią adekvačias išmokas sistemą, pertvarkant dabartinį socialinio draudimo ir pensijų sistemos modelį. Gairėse buvo numatyti tokie valstybinio socialinio draudimo modelio pertvarką grindžiantys principai (Valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos pertvarkos gairės, 2011):

1. Išgryninti sistemą atskiriant solidarumo, socialinio draudimo pensijų ir kitų socialinio draudimo išmokas;
2. Nustatyti aiškesnį ir stipresnį įmokų ir išmokų ryšį, išmokų dydžius susieti su mokėtų įmokų dydžiais bei laikotarpiu, už kurį buvo priskaičiuotos ir mokėtos socialinio draudimo įmokos, skatinti asmenis dalyvauti socialinio draudimo sistemoje;
3. Nustatyti aiškia, objektyviais kriterijais paremtą išmokų indeksavimo tvarką;
4. Pamažu išplėsti Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto finansavimo bazę bendraisiais mokesčiais;
5. Integruoti valstybines pensijas į bendrąją socialinio draudimo ir kaupimo pensijų sistemą;
6. Didinti pensijų kaupimo sistemos efektyvumą, geriau ją reglamentuoti ir integruoti į bendrą valstybės pensijų sistemą;
7. Nustatyti santykį tarp „Sodros“ ir valstybės biudžeto, subalansuoti finansų srautus, derinti skolinimąsi, pensijų kaupimo finansavimą ir gerinti administravimą.

Reformos rengėjų nuomone, pertvarkant dabartinę socialinio draudimo sistemą, reiktų:

1. Numatyti tik tokias draudimo išmokas, kuriomis asmenims kompensuojamos dėl draudiminio įvykio prarastos pajamos, nuo kurių buvo priskaičiuotos ir mokėtos socialinio draudimo įmokos;
2. Panaikinti draudimo išmokų dubliavimą dėl to paties draudiminio įvykio;
3. Pakeisti socialinio draudimo senatvės pensijos apskaičiavimą, gal net pereinant prie virtualių sąskaitų sistemos (NDC);
4. Reformuoti bazinę pensiją: vietoj socialinio draudimo bazinės pensijos, socialinio draudimo našlių pensijos ir šalpos pensijos mokėti vieną Nacionalinę (paramos, bazinę) pensiją iš valstybės biudžeto;
5. Sukurti paskatas dirbti ilgiau, susiejant pensijų dydį su demografiniais ir ekonominiais rodikliais;
6. Įmokas senatvės pensijai skaičiuoti ir mokėti nuo visų pajamų, kurios įskaičiuojamos į pensijų dydį (motinystės, tėvystės, motinystės/tėvystės pašalpų ir nedarbo draudimo išmokos);
7. Pensijas netekus darbingumo skaičiuoti kitaip negu senatvės pensijas, jų dydį sieti su netekto darbingumo lygiu bei taikyti kitokią tvarką dirbantiems jų gavėjams;
8. Numatyti priemones asmens darbingumo lygio nustatymo kontrolei stiprinti;
9. Pertvarkyti specialiųjų poreikių sistemą, įtraukti socialinius aspektus nustatant poreikius, plėtojant socialinių paslaugų sferą;
10. Racionalizuoti valstybinio socialinio draudimo fondo administravimą ir finansavimą.

Tarp reformai siūlomų punktų yra numatytas valstybinių pensijų schemų tobulinimas neplečiant jų gavėjų grupių ir suskirstant jas pagal profesiją ir statusą; Valstybinio socialinio draudimo fondo

finansavimo ir administravimo gerinimas; pensijų kaupimo sistemos tobulinimas didesnę įmokų tarifą skiriant pensijų socialiniam draudimui.

3.5. Socialinės paramos sistema

Socialinės paramos sistemą Lietuvoje sudaro piniginė parama ir socialinės paslaugos. Ji vykdoma koordinuojant valstybės, savivaldybių ir nevyriausybinių institucijų pastangas. Pagrindinis socialinės paramos tikslas – skurdo mažinimas ir prevencija. Paprastai socialinės paramos priemonės taikomos tik tam tikroms gyventojų grupėms, kurių pajamos nesiekia valstybės nustatyto pajamų minimumo arba kurie nebuvo apdrausti privalomuoju socialiniu draudimu ir dėl to negali pretenduoti į jokias draudimo išmokas. Taip suprantama socialinė parama yra skurdo mažinimo priemonė ir teikiama įvertinus pretendento turimus pragyvenimo išteklius. Socialinė parama, skirta skurdo prevencijai, dar gali būti analizuojama kaip šeimos politikos priemonė (Lazutka et al, 2008). Visiškai suprantama, kad vaikus auginančioms šeimoms tenka patirti su tuo susijusias išlaidas, todėl socialinė parama teikiama šeimoms, kuriose: 1) yra vaikų, 2) nėra dirbančio asmens arba 3) dirba tik vienas suaugusių asmenų. Bet kokiu atveju, pagrindinis socialinės paramos teikimo principas nurodo į pragyvenimui nepakankamas pajamas, tenkančias vienam asmeniui, todėl dažnai parama skurstantiems persipina su parama šeimoms.

Vienas svarbiausių socialinės paramos skyrimo principų – esamų socialinių rizikų pripažinimas ir visuomenės pritarimas paramai. Todėl sėkmingo paramos skyrimo atveju kalbama apie tai, kad ją gavo tie, kuriems ji ir buvo skirta nepažeidžiant kitų socialinių grupių interesų bei poreikių. Taip pat reikia pabrėžti, kad valstybės teikiama socialinė parama negali užtikrinti ilgalaikio ekonominio ir socialinio saugumo jos gavėjams, ji tik padeda išgyventi ekstremaliomis gyvenimo situacijomis ir išvengti dar didesnių sukrėtimų ir skirta tik būtiniausiems poreikiams tenkinti. Todėl paskutiniu

metu pagrindinės valstybės pastangos formuojant socialinės politikos priemones yra nukreiptos į didesnes galimybes dalyvauti darbo rinkoje, užtikrinti lankstesnes darbo sąlygas toms piliečių grupėms, kurios skursta arba joms gresia skurdas. Taigi svarbiausia yra padėti darbingiems remiamiems asmenims sugrįžti į ekonomiškai aktyvią veiklą.

3.6. Piniginė socialinė parama

Kadangi socialinis aprūpinimas ir socialinė šalpa remiasi visiškai kitokiais nei draudimas principais, juos reguliuoja kitokie įstatymai. Socialinės paramos sistemos kūrimo pradžia galima laikyti Gyventojų pajamų garantijų įstatymą, priimtą 1990 m. spalio 30 dieną. Jis svarbus tuo, kad gyventojų pajamų rėmimo principai nustatyti atsižvelgiant į minimalų gyvenimo lygį šalyje ir kainų pokyčius; šiuo įstatymu remiamasi priimant kitus socialinės paramos įstatymus (Gyventojų pajamų garantijų įstatymas, 1990). Pagal jį, valstybė įsipareigoja rūpintis tais asmenimis, kurių darbo ar kitokios pajamos bei socialinio draudimo išmokos yra mažesnės už valstybės remiamas ir kompensuojamas prarastas pajamas. Dar vienas, Šalpos (socialinių) pensijų įstatymas, priimtas 1994 m. lapkričio 29 d., nustatė tam tikras išmokas tiems, kurie neturi teisės į socialinio draudimo (arba valstybės) pensiją, t. y. dėl tam tikrų gyvenimo aplinkybių nedalyvavę privalomojo socialinio draudimo sistemoje. Šalpos (socialinės) pensijos finansuojamos iš valstybės biudžeto, jas skiria ir moka miestų (rajonų) savivaldybių globos ir rūpybos institucijos (Šalpos (socialinių) pensijų įstatymas, 1994). Šalpos (socialinių) pensijų įstatymas galiojo dešimtmetį. 2004 m. sausio 20 d. jį pakeitė naujas Valstybinių šalpos išmokų įstatymas, kuriame apibrėžtos šalpos rūšys: šalpos pensijos, šalpos našlaičių pensijos, slaugos ar priežiūros išlaidų tikslinės kompensacijos, šalpos kompensacijos, šalpos pensijos už neįgaliųjų slaugą namuose. Originaliame įstatymo tekste skelbiama, kad šios išmokos skiriamos asmenims, kurie dėl jų negalios, amžiaus, artimųjų slaugos

namuose neįgijo arba žinoma, kad neįgis, reikalingo stažo pensijai iš valstybinio socialinio draudimo fondo gauti. Tai našlaičiai, neįgalieji nuo vaikystės, daugiavaikės motinos, auginusios vaikus ir todėl nedirbusios, asmenys, sulaukę senatvės pensijos amžiaus arba pripažinti nedarbingais arba iš dalies darbingais, asmenys, sulaukę pensinio amžiaus ar tapę neįgaliais, bet neturintys būtinojo draudimo stažo, nes slaugė savo neįgalius vaikus. Skiriant šios rūšies piniginę paramą, pretendento pajamos netestuojamos (Valstybinių šalpos išmokų įstatymas, 2004). Kita piniginė socialinė parama teikiama šeimoms bei vienišiams asmenims; ji aptariama prie paramos šeimai.

Lietuvos valstybė skiria piniginę paramą karo ar ginkluoto pasipriešinimo aukoms, nepaisant gavėjų pajamų. Išmokos yra vienkartinės ir mokamos ginkluoto pasipriešinimo (rezistencijos) dalyviams, asmenims, sužalotiems atliekant būtinąją karinę tarnybą sovietinėje armijoje, žuvusių pasipriešinimo 1940–1990 m. okupacijoms dalyvių šeimoms. Nepriklausomybės gynėjams, nukentėjusiems 1991 m. sausio 11–13 d. įvykių metu bei jų šeimoms skiriamos kompensacijos už būsto komunalinius patarnavimus. Valstybė taip pat remia piliečius jų šeimos narių mirties atveju. Ši išmoka vadinasi laidojimo pašalpa, ji mokama mirusiojo šeimos nariams arba kitam mirusįjį laidojančiam žmogui.

3.7. Socialinės paslaugos

Plačiausia prasme socialinės paslaugos priskiriamos ne tik socialinės apsaugos sistemai, jos taip pat apima sveikatos apsaugos ir švietimo sistemas. Kaip socialinės apsaugos dalis, socialinės paslaugos teikiamos nepiniginės paramos formomis (ir globos pinigais) ir skiriamos tokiose situacijose, kai piniginės paramos neužtenka, kad būtų užtikrinta asmens gerovė. Socialines paslaugas kaip nepiniginę socialinę paramą, Lietuvoje iki nepriklausomybės atkūrimo teikė išskirtinai valstybė (žr. antra dalis, 2 skyrius). Atkūrus nepriklausomybę, buvo siekiama sukurti naują socialinių paslaugų

sistemą. Lietuvos socialinių paslaugų sistemos kūrimą simboliškai galima suskirstyti į du etapus: 1991–1997/8 m. buvo kuriama pati socialinių paslaugų įstaigų infrastruktūra, vėliau, nuo 1998 m., buvo gerinama socialinių paslaugų sistemos kokybė.

Pirmame socialinės paramos sistemos raidos etape atsisakyta valstybinės globos monopolio, orientuojamasi į valstybinių globos įstaigų decentralizavimą, keičiant globos įstaigų pavaldumą, ir nestacionarinių paslaugų sferos kūrimą (Žalimienė, 1991). Pagrindinis socialinių paslaugų teikimą reguliuojantis dokumentas, Socialinių paslaugų įstatymas, buvo priimtas 1996 metais. Jame buvo numatyta atskirų valdymo lygių atsakomybė už socialinių paslaugų sistemos funkcionavimą. Pagal jį, socialinių paslaugų organizatoriai ir teikėjai yra Socialinės apsaugos ir darbo, Švietimo ir Sveikatos apsaugos ministerijos, apskričių valdytojai (viršinininkai) ir savivaldybės (Socialinių paslaugų įstatymas, 1996). Didžiausia atsakomybė už socialinių paslaugų teikimą tenka Lietuvos savivaldybėms: jos rengia socialinių paslaugų teikimo programas ir tiesiogiai teikia gyventojams socialines paslaugas. Kompensuojant globos namų trūkumą ir tikslingai mažinant juose gyvenančių žmonių skaičių, vis daugiau socialinių paslaugų buvo pradėta teikti namuose. Socialinių paslaugų teikimas gavėjo namuose tapo vienu pagrindinių naujos paslaugų sistemos plėtojimo tikslu. Iki šiol ši sritis Lietuvoje nebuvo vystoma. Teikiant paslaugas namuose vadovaujamosi esminiu principu, kad į stacionarią globos įstaigą žmogus nukreipiamas tik tuomet, kai namuose teikiamos paslaugos yra neefektyvios ir negali užtikrinti reikiamo asmens savarankiškumo. Šį darbą irgi pradėjo organizuoti savivaldybių globos ir rūpybos skyriai.

1996 m. Socialinių paslaugų įstatyme apibrėžtas socialinių paslaugų tikslas – patenkinti asmens gyvybinius poreikius ir sudaryti žmogaus orumo nežeminančias gyvenimo sąlygas, kai žmogus pats nepajėgia to padaryti. Galutinis socialinių paslaugų tikslas arba siekiamybė – grąžinti asmeniui gebėjimą pasirūpinti savimi ir integruotis į visuomenę. Kitaip tariant, idealusis socialinių paslaugų tikslas – užtikrinti, kad asmeniui neprireiktų daugiau soci-

alinės paramos. Socialinių paslaugų gavėjai jau nuo pat pradžios buvo tradicinės socialiai pažeidžiamos žmonių grupės: pagyvenę asmenys, neįgalieji, šeimos, turinčios įvairiausių problemų, vaikai ir našlaičiai, asmenys, grįžę iš įkalinimo įstaigų, benamiai, žmonės, sergantys priklausomybės ligomis. Įstatyme apibūdinti teikiamų socialinių paslaugų tipai (bendrosios ir specialiosios socialinės paslaugos), globos pinigų sąvoka ir socialinių paslaugų skyrimo tvarka.

Didelių vaidmenį pertvarkant socialinių paslaugų infrastruktūrą pradėjo vaidinti Lietuvos nevyriausybinės organizacijos, perėmusios dalį valstybės ir savivaldybių veiklos teikiant socialines paslaugas. Tai buvo kita naujovė, atėjusi kartu su nepriklausomybe. Susikūrus nevyriausybinėms organizacijoms, buvo galima atsisakyti išskirtinio valstybės vaidmens teikiant paramą. Atsirado galimybė įvairioms nesiekiančioms pelno visuomeninėms, religinėms, taip pat ir komercinėms organizacijoms teikti paramą socialiai pažeidžiamoms gyventojų grupėms. Pirmasis nutarimas dėl nevyriausybinių institucijų, dalyvaujančių įgyvendinant Vyriausybės socialinės reformos programą, buvo patvirtintas 1992 m. balandžio 2 d., juo visuomenė skatinama padėti spręsti socialines ir kultūros plėtojimo problemas, o valstybė įsipareigojo iš dalies finansuoti nevyriausybines organizacijas, kurių pagrindiniai tikslai tokie: labdara, kai kurių gyventojų grupių medicininė ir socialinė reabilitacija, kultūros tradicijų palaikymas, švietimo sistemos tobulinimas ir pan. (LRV nutarimas Nr. 226 „Dėl nevyriausybinių institucijų, dalyvaujančių įgyvendinant Vyriausybės socialinės reformos programą, skatinimo“, 1992). Taigi pradėjo kurtis įvairios nevyriausybines organizacijos, jų veikla socialinių paslaugų srityje labai sparčiai plėtojosi, ypač teikiant paslaugas neįgaliesiems, socialinės rizikos vaikams (Žalimienė, Rimšaitė, 2007). Socialinių paslaugų tinklą Lietuvoje sudarė savivaldos, valstybinių ir nevyriausybinių įstaigų visuma.

Kiek vėliau, siekiant įgyvendinti naują visuomenės gerovės koncepciją – skatinti gyventojų aktyvumą, didinti užimtumą ir

įtraukti į darbo rinką – buvo plečiama ir socialinių paslaugų samprata: socialinės paslaugos turi skatinti paties gavėjo aktyvumą ir iniciatyvą, kad jis galėtų sukurti sau visavertį gyvenimą. Socialinių paslaugų infrastruktūra buvo pradėta tobulinti pagal bendras užimtumo didinimo, profesinio mokymo ir švietimo programas. Taip pat buvo pradėtas akcentuoti prevencinis socialinių paslaugų aspektas visai visuomenei, ne tik socialinių paslaugų gavėjui (Socialinis pranešimas 1999, 2000: 61). Kitas socialinių paslaugų plėtros etapas susijęs su jų kokybės gerinimu ir standartų tobulinimu bei socialinių paslaugų finansavimo tvarkos keitimu. Lygiagrečiai vykdyta socialinių paslaugų infrastruktūros plėtra. 2002 m. priimta Socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcija. Joje konstatuota, kad valstybėje didėja socialinių paslaugų poreikis, todėl būtina reformuoti esamą socialinių paslaugų teikimo sistemą kaip neefektyvią ir nepakankamą. Pagrindinis socialinių paslaugų reformos tikslas – sudaryti teises, administracines, finansines sąlygas veiksmingiau planuoti, teikti ir organizuoti socialines paslaugas taip, kad būtų užtikrinti būtinieji asmens poreikiai ir pats asmuo skatinamas aktyviai pagelbėti pats sau (LRV nutarimas Nr. 171 Dėl socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcijos patvirtinimo, 2002). Prioritetai buvo šie: sukurti bendrą asmens socialinių paslaugų poreikio nustatymo sistemą, sukurti bendrą minimalių reikalavimų socialinėms paslaugoms sistemą, keisti socialinių paslaugų finansavimo tvarką (finansuoti socialines paslaugas, o ne jas teikiančias įstaigas) bei įdiegti socialinių paslaugų pirkimo modelį. Tad kitame raidos etape didžiausias dėmesys skirtas socialinių paslaugų organizavimo ir teikimo tobulinimui, socialinės globos normų kūrimui. Pagal reformos tikslą buvo parengtas naujas socialinių paslaugų įstatymo projektas, jis priimtas 2006 metais. Jame performuluotas socialinių paslaugų tikslas – sudaryti sąlygas asmeniui (šeimai) ugdyti ar stiprinti gebėjimus ir galimybes savarankiškai spręsti savo socialines problemas, palaikyti socialinius ryšius su visuomene, taip pat padėti įveikti socialinę atskirtį (Socialinių paslaugų įstatymas, 2006). Naujame įstatyme paminėtas prevenci-

nis socialinių paslaugų pobūdis, nauji socialinių paslaugų valdymo, skyrimo ir teikimo principai bei tvarka. Į įstatymą įtraukti nauji nuostatai: socialinės globos įstaigų licencijavimo reglamentavimas, globos normos apibūdinimas, detalus mokėjimo už socialines paslaugas tvarkos išdėstymas bei asmens (šeimos) finansinių galimybių mokėti už socialines paslaugas vertinimo aprašymas. Naujame 2006 m. Socialinių paslaugų kataloge buvo pateiktas naujas socialinių paslaugų įstaigų klasifikavimas: nuo šiol dienos centrai pagal jų teikiamas paslaugas pradėti skirstyti į dienos socialinės globos, dienos socialinės priežiūros ir bendruomenės centrus (Socialinių paslaugų katalogas, 2006). Siekiant nustatyti socialinių paslaugų teikimo mastą ir rūšis, atitinkančias gyventojų poreikius, buvo susimąstyta apie periodiškai rengiamus socialinių paslaugų planus. 2006 m. Vyriausybės nutarimu buvo nustatyti socialinių paslaugų planavimo savivaldybėje principai, socialinių paslaugų planų projektų rengimo tvarka bei jo turinys, kt. (LRV nutarimas Nr. 1132 Dėl socialinių paslaugų planavimo metodikos patvirtinimo, 2006). Tais pačiais metais buvo patvirtinta socialinių paslaugų finansavimo ir lėšų joms apskaičiavimo metodika ir mokėjimo už socialines paslaugas tvarka.

Toliau socialinių paslaugų infrastruktūra buvo plėtojama bendruomenių lygmenyje, didinamas jos prieinamumas socialiai pažeidžiamoms grupėms gyventojų. 2007–2009 m. Socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros programoje buvo akcentuojamas socialinių paslaugų prieinamumo principas, teikiant prioritetus įvairių nestacionarių socialinių paslaugų bendruomeninio tipo įstaigų, ypač kaimo vietovėse, savarankiško gyvenimo namų neįgaliesiems ir seniems žmonėms plėtrai, socialinių paslaugų rizikos šeimoms ir socialinės globos vaikams įstaigų tolimesniam modernizavimui (LRV nutarimas Nr. 1000 „Dėl socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros 2007–2009 metų programos patvirtinimo“, 2006). Organizuojant ir teikiant socialines paslaugas pabrėžiama, kad jos yra labai reikšmingos sprendžiant socialines problemas, ir bet kokios piniginės išmokos mažai padeda, jeigu kartu su jomis neteikiamos

socialinės paslaugos (Socialinis pranešimas 2007–2008, 2008: 8). Nuo 2013 m. sausio 1 d. organizacijoms (įmonėms, įstaigoms, šeimynoms), kurios teikia socialines globos paslaugas, išduodamos licencijos socialinei globai teikti.

Ekonominio nuosmukio metu lėšos, skiriamos pirkti socialines paslaugas, buvo sumažintos. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos parengtame 2009–2010 m. Socialiniame pranešime pripažįstama, kad šiuo metu ne visiškai patenkinamas visų paslaugų poreikis, tačiau ir sunkiomis finansinėmis sąlygomis socialinių paslaugų tinklas visgi kiek prasitvėrė (Socialinis pranešimas 2009–2010, 2010:7). Socialinių paslaugų kokybės gerinimo ir jų infrastruktūros plėtra toliau vykdoma kaip sudėtinė kitų darbo rinkos, socialinės atskirties mažinimo ir sanglaudos skatinimo, paramos šeimai ir kt. projektų dalis.

3.8. Parama šeimai

Valstybės parama šeimai siaurąja prasme apima piniginių išmokų, kompensacijų bei socialinių paslaugų visumą, kuria siekiama stiprinti šeimą kaip socialinę instituciją, sudaryti prielaidas šeimoms savarankiškai įveikti jų raidos sunkumus. Plačiąja prasme šeimos politika apima visumą priemonių, kuriomis siekiama pagerinti galimybes žmonėms, auginantiems vaikus, derinti šeiminių gyvenimo rūpesčius su profesine karjera. Kai kuriose išsivysčiusiose šalyse, esant dideliame įvairių visuomenės gyvenimo sričių integracijos lygiui, šeimos politikos samprata netgi neatskiriama nuo socialinės politikos arba gyventojų politikos sampratų. Dažniausiai paramos šeimai politika suprantama kaip visuma veiksmų, nukreiptų į normalaus šeimų funkcionavimo sąlygų kūrimą, visų šeimų, ypač esančių socialinėje atskirtyje, rėmimą, savo funkcijų vykdymo, savarankiškumo bei autonomijos skatinimą bei probleminių ir disfunkcinių šeimų palaikymą (Stankūnienė, Eidukienė, et al, 2001).

Šiandien Lietuvoje socialinės pašalpos mokamos šeimoms, kurių pajamos vienam šeimos nariui yra mažesnės už valstybės remiamas. Šios pašalpos mokamos tik tokioms šeimoms, kurių darbingi suaugę nariai dirba, mokosi ar yra užsiregistravę darbo biržoje kaip ieškantys darbo. Tai būtina sąlyga, puikiai demonstruojanti valstybės socialinės paramos politikos kryptį – skatinti gyventojų ekonominę motyvaciją patiems kurti savo gerovę. Pašalpos mokamos iš savivaldybių biudžetų. Remiantis 2003 m. liepos 1 d. Piniginės socialinės paramos mažas pajamas gaunančioms šeimoms (vieniems gyvenantiems asmenims) įstatymu, šeimų, kurios pretenduoja į valstybės piniginę paramą, gaunamos pajamos turi būti testuojamos. Pinigai mokami tik įvertinus mažas pajamas gaunančių šeimų ir/ar vienu gyvenančių asmenų turtą ir pajamas. Be to, įstatymo tekste pabrėžiama, kad pragyvenimui pakankamų pajamų šeimos ir vieniši asmenys negauna dėl objektyvių priežasčių ir kad jie negauna kitos paramos iš kitų šaltinių (Piniginės socialinės paramos mažas pajamas gaunančioms šeimoms (vieniems gyvenantiems asmenims) įstatymas, 2003)²¹. Įstatyme numatyty testuojamų išmokų rūšys: socialinė pašalpa, būsto šildymo bei šalto ir karšto vandens išlaidų kompensacijos. Lietuvai įstojus į ES, šios rūšies išmokoms mokėti buvo sukurta ir pradėta įgyvendinti bendra pajamų ir turto vertinimo principu teikiamos piniginės paramos sistema. Skiriant piniginę socialinę paramą, problema ta, kad vertinamos tik einamuoju laikotarpiu disponuojamos šeimos piniginės pajamos, tačiau nebuvo atsižvelgiama į visą jos turimą turtą. Tokiu būdu, pinigine socialine parama buvo piktnaudžiaujama, o tai pakirto visuomenės pasitikėjimą paramą gaunančiais žmonėmis bei mažino pritarimą valstybės paramos politikai. Pagal naujas pataisas, piniginė parama pradėta skirti įvertinus pretendento į išmokas turimą turtą bei nustačius, kad jo vertė neviršija jo gyvenamajai vietai nustatyto vidutinio turto lygio.

²¹ Įstatymo pavadinimo pakeitimas: Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymas. Pakeista Valstybės žinios, 2006 m., Nr. 130-4889

Didinant socialinę paramą šeimoms, išmokos teikiamos ir ne-testuojant gaunamų pajamų – tai vadinami „vaikų pinigai“. Pirmasis šios rūšies išmoką reguliuojantis Valstybinių pašalpų šeimoms, auginančioms vaikus, įstatymas buvo priimtas 1994 m. lapkričio 3 d., jame nustatytos išmokų vaikams rūšys, dydžiai, asmenų, turinčių teisę gauti šias išmokas kategorijos, išmokų skyrimo ir mokėjimo sąlygos. Vaikui gimus, mokama vienkartinė, o iki sueis 3 metai – periodinės išmokos (Valstybinių pašalpų šeimoms, auginančioms vaikus, įstatymas, 1994)²². 1997 m. pradėta mokėti nauja pašalpa šeimoms, auginančioms tris ir daugiau vaikų (ji mokama pajamų įvertinimo principu, bet už keturis ir daugiau vaikų – nepriklausomai nuo šeimos gaunamų pajamų). Išmokų vaikams sistema buvo reformuota įstojus į ES 2004 m., kai Lietuva, sekdamas ES šalių pavyzdžiu, ėmė remti kiekvieną šeimoje auginamą vaiką nuo jo gimimo iki pilnametystės: vaikams nuo 3 metų iki pilnametystės ir vyresniems, kol jie studijuoja (bet ne ilgiau kaip iki 24 metų amžiaus), buvo nustatyta tam tikro dydžio periodinė išmoka. Įvedus šią naujovę, iš valstybės biudžeto papildomai prireikė 300 mln. Lt, todėl ši nuostata įgyvendinama pamažu (Socialinis pranešimas 2004, 2005: 101).

Be tiesioginių piniginių išmokų, parama šeimoms teikiama mokesčių lengvatų, lengvatinių sąlygų būsto įsigijimui, darbo garantijų tėvams, nemokamo maitinimo mokykloje vaikams formomis. Mokesčių lengvatos apima būsto išlaikymą, vaikų išlaikymą ikimokyklinio ugdymo įstaigose. Lėšos nemokamam vaikų maitinimui mokyklose pradėtos skirti nuo 1997 m. balandžio (Socialinis pranešimas 1998, 1999: 78). Siekiant užtikrinti socialinę paramą nepasiturinčioms šeimoms, 2006 m. birželio 13 d. buvo priimtas Socialinės paramos mokiniams įstatymas, kuriuo buvo siekiama tikslingai reguliuoti socialinę paramą vaikams iš nepasiturinčių šeimų, kurie mokosi bendrojo lavinimo ar profesinėse mokyklose, lanko ikimokyklinio ugdymo įstaigas; juo siekiama užtikrinti pil-

²² Įstatymo pavadinimo pakeitimas: Išmokų vaikams įstatymas. Pakeista Vals-tybės žinios, 2004 m., Nr. 88-3208

navertį vaikų maitinimąsi mokyklose ir kitokios socialinės paramos efektyvų organizavimą, pavyzdžiui, paramą mokinio reikmenims įsigyti (Socialinės paramos mokiniams įstatymas, 2006). Taip pat nepasiturinčioms šeimoms savivaldybių socialinės paramos skyriuose teikiama kitokia nepiniginė parama daiktais: maisto produktais, drabužiais, avalyne, higienos reikmenimis, vaikams būtinomis mokyklose ir buityje prekėmis, talonais maitinimui ir viešajam transportui, suteikiama informacija ir konsultacijomis įvairiais „gyvenimiškais“ klausimais. Tokia pagalba traktuojama kaip bendrosios socialinės paslaugos. Svarbu pastebėti, kad socialinę paramą reglamentuojantis Piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymas išskiria vadinamąsias problemines arba rizikos šeimas (maždaug iki 2000–2002 m. probleminės šeimos Lietuvoje buvo vadinamos „asocialiomis šeimomis“, vėliau prigijo „rizikos šeimos“, rečiau – „chaotiškos šeimos“, kaip mažiau įžeidžiantis ir diskriminuojantis terminas) ir įpareigoja savivaldybių administracijas, teikiančias piniginę paramą šeimai, paramą rizikos šeimoms teikti išskirtinai nepinigine forma.

Taip pat valstybė įsipareigoja rūpintis vaiko išlaikymu tuo atveju, kai vaikas negauna teismo sprendimu arba teismo patvirtinta vaiko (vaikų) išlaikymo sutartimi nustatyto išlaikymo ar gauna tik dalį nustatyto išlaikymo. Tam 2006 m. gruodžio 19 d. buvo priimtas Vaikų išlaikymo fondo įstatymas. Jis įsigaliojo tik 2008 m., įsteigus Vaikų išlaikymo fondą, iš kurio mokamos vaiko išlaikymo lėšos. Kartu su šiuo įstatymu valstybė įgyja teisę reikalauti, kad asmenys, privalantys išlaikyti vaiką, sugrąžintų valstybei jos išmokėtas vaiko išlaikymo lėšas (Vaikų išlaikymo fondo įstatymas, 2006).

Vykdomos šeimos politikos analizė ir vertinimas atskleidė būtinybę perkurti šeimos politikos koncepciją ir peržiūrėti veikiančius įstatymus, reglamentuojančius piniginę socialinę paramą ir socialines paslaugas, teikiamas šeimai. Valstybės vykdomos šeimos politikos tikslas – skatinti ir stiprinti šeimų savarankiškumą ir gyvybingumą, šeimos narių tarpusavio atsakomybę ir globą, užtikrinti

kartų kaitą; kurti tokias teises, ekonomines ir socialines sąlygas, kurios stiprina šeimas ir užtikrina jų visavertį funkcionavimą (Socialinis pranešimas 2004, 2005: 107). 2004 m. spalio 28 d. buvo patvirtinta demografinės politikos strategija, kurioje apibūdinta šeimos kaip pamatinio socialinio instituto vizija – tai visuomenėje gerbiama, stabili ir tradicinė, vaiko saugumą užtikrinanti, kartų solidarumą puoselėjanti, gebanti derinti vidinius įsipareigojimus su profesiniu dalyvavimu darbo rinkoje šeima (LRV nutarimas Nr. 1350 Dėl Nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategijos patvirtinimo, 2004). Norint tokią viziją paversti tikrove, Lietuvoje turi būti sudarytos kuo palankesnės sąlygos kurti šeimas ir auginti vaikus: mažinti nedarbo lygį, didinti pajamas, išplėtoti lanksčias užimtumo formas, sudaryti sąlygas šeimoms įsigyti būstą, gyvenamąją aplinką pritaikyti vaikams, stiprinti socialines garantijas, visose srityse užtikrinti lygias vyrų ir moterų galimybes.

Iki ekonominės krizės Lietuvoje pagrindinės šeimos politikos priemonės idealiai šeimos vizijai įgyvendinti buvo išmokų didinimas, vaiko priežiūros atostogų ilginimas (Lietuvoje šios rūšies atostogos yra ilgiausios ir geriausiai apmokamos Europoje), tačiau darbinės veiklos ir šeimos įsipareigojimų derinimui, lanksčių užimtumo formų plėtrai skirta nepakankamai dėmesio (Stankūnienė, Jasilionis, 2009). Pagal 2008 m. patvirtintą šeimos politikos koncepciją, daugiausia dėmesio skiriama tai pačiai šeimos gerovės sampratai bei veiksniams, kurie atkuria ir palaiko tą šeimos gerovę (LRS nutarimas Nr. X–1569 Dėl Valstybinės šeimos politikos koncepcijos patvirtinimo, 2008). Koncepcijoje pabrėžiami praktiškai tie patys anksčiau patvirtinti prioritetai: šeimos gerovė tiesiogiai priklauso nuo darbo bei užimtumo politikos, vaikų saugumo bei kartų solidarumo, lyčių lygybės užtikrinimo, švietimo politikos, sveikatos apsaugos, būsto įsigijimo ir išlaikymo, socialinių garantijų užtikrinimo politikos.

Tačiau kaip tikrovėje veikia šeimos autonomijos, saugios vaikystės, pozityvios tėvystės, profesinės veiklos ir šeimos pareigų derinimo ir kitos koncepcijos? Plačiai pripažįstama, kad įgyvendi-

nant šeimos politiką labiausiai pasigendama ne tik bendrų socialinių paslaugų, tokių kaip šeimų konsultavimas bei tarpininkavimas, bet ir kompleksinių, apimančių galimybę derinti šeiminių gyvenimą su profesiniu: įvairius mokymus, vaikų priežiūrą, švietimą bei kitus klausimus. Be to, krizės laikotarpiu, nuo 2009 metų, Lietuvoje šeimą stipriai paveikė nepalankūs ekonominio nuosmukio padariniai, sumažėjo vidutinės šeimos pajamos, smuko gyvenimo lygis, sumažėjo valstybės piniginei parama. 2009–2010 m. universali išmoka kiekvienam vaikui iki 16 metų buvo pamažu panaikinta, iš pradžių jas mokant nepasiturinčioms šeimoms, o paskui – tik daugiavaikešs šeimoms.

2009 m. SADM pradėjo rengti naują šeimos politikos prioritetų ir bendros šeimos gerovės koncepcijos programą (Nacionalinis susitarimas dėl šeimai palankios aplinkos kūrimo, 2010). Šio dokumento tekste pabrėžiama, kad šeimai palankios aplinkos kūrimas apima įvairias visuomenės gyvenimo sritis: socialinę politiką, teisėkūrą, švietimą, sveikatos (psichinės ir fizinės) apsaugą, žiniasklaidą, visuomenės nuostatas ir kt., kurios tiesiogiai ar netiesiogiai veikia šeimą; keliami tokie trumpojo ir vidutinio įgyvendinimo laikotarpio tikslai: paslaugų ir infrastruktūros šeimai plėtra, teigiamo visuomenės požiūrio į šeimą stiprinimas, šeimos gerovės ir materialaus saugumo užtikrinimas, sąlygų įgyvendinti šeimos prokreacinę funkciją gerinimas. Paskutiniame patvirtintame Nacionalinio demografinės (gyventojų) politikos strategijos šeimos gerovės įgyvendinimo 2011–2013 m. priemonių plane daugiausia kalbama apie gyventojų užimtumo didinimą: suaugusiųjų ir jaunimo, lanksčių užimtumo formų didinimo bei šeimų galimybių derinti darbinę veiklą su vaikų priežiūra stiprinimą, vaikų ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo organizavimo tobulinimą, psichologinių ir socialinių paslaugų šeimoms tinklo plėtojimą, socialinės atskirties ir skurdo mažinimą, vyrų ir moterų lygių teisių, pareigų ir galimybių siekimą, valstybės, savivaldybių ir visuomenės bendradarbiavimo sprendžiant šeimai aktualius klausimus skatinimą, kt. (Socialinės

apsaugos ir darbo ministro įsakymas Nr. A1–44 Dėl Nacionalinio demografinės (gyventojų) politikos strategijos šeimos gerovės įgyvendinimo 2011–2013 m. priemonių plano patvirtinimo, 2011).

3.9. Užimtumo politika

1990–1991 m. prasidėję šalies ūkio restruktūrizacijos ir privatizacijos procesai skaudžiai atsiliepė gyventojų užimtumui. Šalyje pradėjo augti nedarbo lygis. 1990 m. gruodžio 13 d. buvo priimtas įstatymas, numatęs visiems Lietuvos piliečiams konstitucines teises į darbą ir užsiėmimo pasirinkimo valstybines garantijas (Gyventojų užimtumo įstatymas, 1991). Pagal šį įstatymą, valstybė garantuoja bedarbiams piliečiams nemokamas profesinio orientavimo ir konsultavimo paslaugas bei informaciją apie laisvas darbo vietas, nemokamas darbo biržos paslaugas įsidarbinant, nemokamą profesinį mokymą, permokymą ir perkvalifikavimą nedarbo atveju, galimybę nedarbo atveju dirbti viešuosius ir remiamus darbus, bedarbio pašalpą. Taip pat buvo nurodytos piliečių, kuriems valstybė taiko papildomas užimtumo garantijas, kategorijos: neįgaliesiems, jaunimui iki 18 metų amžiaus, pagyvenusiems asmenims, moterims ir vyrams (vieniems) auginantiems vaikus iki 14 metų, asmenims, grįžusiems iš įkalinimo įstaigų. Įstatyme išsamiai išdėstytos bedarbio pašalpos skyrimo ir neskyrimo sąlygos ir tvarka. Taip pat jame buvo numatytos tam tikros lengvatos (išmokos) darbdaviams steigiant darbo vietas ir priimant bedarbius dirbti.

Remiantis Gyventojų užimtumo įstatymu, 1991 m. prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos buvo įsteigta Lietuvos darbo birža, tapusi valstybiniu organu, atsakingu už darbo rinkos ir užimtumo politikos įgyvendinimą šalyje. Pagal darbo biržos nuostatus, pagrindinis tikslas – užtikrinti Lietuvos gyventojų užimtumo garantijas darbo rinkoje, o pagal naujesnes nuostatų pataisas – organizuoti užimtumo rėmimo politikos priemonių įgyvendinimą bedarbiams bei kitiems ieškantiems darbo asmenims (Lietuvos darbo biržos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuos-

tatai, 1990, 2006). Darbo biržai buvo pavesta analizuoti darbo pasiūlą ir paklausą, prognozuoti galimus pokyčius darbo rinkoje, organizuoti bedarbių profesinį konsultavimą, tarpininkavimą jiems įsidarbinant, profesinį mokymą, perkvalifikavimą, rengti viešuosius ir remiamus darbus, rengti valstybines ir teritorines gyventojų užimtumo programas bei jas įgyvendinti, teikti paskolas savo verslui organizuoti, pan. Gyventojų užimtumo rėmimo priemonėms ir bedarbių pašalpoms mokėti prie Lietuvos darbo biržos buvo įsteigtas Užimtumo fondas. Jo lėšas sudarė darbdaviams privalomos draudimo nuo nedarbo įmokos, naudojamos ir kitos lėšos, skirtos bedarbių ir apie atleidimą išpėtų darbuotojų profesiniam mokymui finansuoti, gyventojų užimtumo programoms finansuoti, papildomoms darbo vietoms steigti, bedarbių, steigiančių savo verslą, paskoloms organizuoti, viešiesiems ir remiamiems darbams finansuoti, bedarbio pašalpoms mokėti. Užimtumo rėmimas įgyvendinamas įtraukiant bedarbius į viešųjų darbų, savo verslo organizavimo, naujų darbo vietų steigimo ir remiamų darbų programas.

Bedarbių rėmimo įstatymo garantuota bedarbio pašalpa tuo metu buvo mokama iš Užimtumo fondo lėšų. Bėgant laikui, 2003 m. gruodžio 16 d. priėmus Nedarbo draudimo įstatymą, bedarbio pašalpa buvo pakeista į nedarbo draudimo išmoką, jai lėšos nuo šiol skiriamos Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžete. Taigi nedarbo draudimas yra socialinio draudimo rūšis, kuri kompensuoja dėl nedarbo negautas pajamas. Nedarbo draudimo įstatymas nustatė nedarbo socialinio draudimo teisinius santykius, draudžiamų asmenų kategorijas, teisę į nedarbo socialinio draudimo išmoką, jos skyrimo, apskaičiavimo, mokėjimo tvarką bei sąlygas, kt. (Nedarbo draudimo įstatymas, 2003).

1996 m. vasario 1 d. Gyventojų užimtumo įstatymo pavadinimas pakeistas į naują, Bedarbių rėmimo įstatymą, kuris labiau atitiko tuo metu vykdomą valstybės darbo politiką – ne tik finansinį bedarbių rėmimą pašalpomis, bet ir aktyvesnį skatinimą sugrįžti į darbo rinką. Naujame įstatyme pakeista ir bedarbio samprata. Senoji bedarbio sąvoka neapėmė visų bedarbio bruožų, į bedarbių

kategorią negalėjo patekti visi neturintys darbo, todėl jų skaičius šalyje buvo dirbtinai mažinamas. Pagal naująją versiją (nors ir ji nėra tobula), atitinkančią tarptautiniuose dokumentuose apibrėžtą sąvoką, bedarbiais laikomi nedirbantys darbingo amžiaus darbingi asmenys, nesimokantys dieninėse mokymo įstaigose, užsiregistravę gyvenamosios vietos valstybinėje darbo biržoje kaip ieškantys darbo ir pasirengę profesiniam mokymuisi. Bedarbio statusas, be abejo, iš dalies garantuoja valstybės paramą piliečiams, esantiems rizikingoje situacijoje, ir atsispindi bedarbio pašalpų ir nedarbo socialinio draudimo išmokų mokėjimo sąlygose (Bedarbių rėmimo įstatymas, 1996). Iš kitos pusės, vis aktyviau buvo skatinama bedarbių iniciatyva ieškant darbo ir siekiant pakelti kvalifikaciją arba persikvalifikuoti, įgyjant naujų žinių bei įgūdžių prisitaikyti prie besikeičiančios Lietuvos ekonominės struktūros. Pamažu darbo politika perėjo nuo bedarbių finansinio rėmimo prie jų užimtumo didinimo ir skatinimo. Tokia politika pirmiausia buvo orientuota į praradusio darbą asmens profesinį mokymą arba perkvalifikavimą, siekiant subalansuoti darbo rinkos pasiūlos ir paklausos santykį (Socialinis pranešimas 1998, 1999: 37), daugiausia dėmesio skiriant „prioritetinėms“ bedarbių grupėms: jaunimui, ilgalaikiams bedarbiams, priešpensinio amžiaus asmenims, neįgaliesiems, taigi tiems asmenims, kurie turi didžiausių sunkumų ieškodami darbo (Socialinis pranešimas 1999, 2000: 23). 1997 m. priimtas Profesinio mokymo įstatymas, praktiškai reguliuojantis profesinio mokymo koncepciją. Jis reglamentavo darbo rinkos profesinio mokymo sistemos struktūrą, profesinio mokymo organizavimą, nustatė darbo rinkos profesinio mokymo tikslus, uždavinius ir tvarką (Profesinio mokymo įstatymas, 1997).

Planuodama ir vykdydama savo darbo politiką Lietuva ėmė orientotis į Lisabonos sutarties tikslus. Vykstant integracijai į europines struktūras, darbo politika atspindėjo pagrindines ES gaires užimtumo srityje – ES valstybės narės siekia bendrojo visiško užimtumo, mažinant socialinę atskirtį ir didinant socialinę sanglaudą, jos ieško, remia ir įgyvendina aktyvios darbo rinkos politikos siūlo-

mas užimtumo priemonės, suteikia joms didesnę svorį (nors jokia būdu neužmirštant ir „pasyvių“ priemonių kaip esminių valstybės garantijų bedarbiams piliečiams: pašalpų, piniginių kompensacijų, kt.). Aktyviomis darbo rinkos politikos priemonėmis siekiama padėti ieškantiems darbo asmenims padidinti jų užimtumo galimybes ir gerinti darbo vietų bei parengtų kvalifikuotų darbuotojų santykį (Nedarbo draudimo įstatymas, 2003). Jų tikslas yra suteikti bedarbiams laikino užimtumo galimybes, sudaryti sąlygas įgyti būtinos darbinės patirties, padėti palaikyti esamą darbinę kvalifikaciją, ją patobulinti arba įgyti naują, paklausia darbo rinkoje profesiją; galutinis jų tikslas – bedarbių integracija į darbo rinką (Socialinis pranešimas 1999, 2000: 30).

2001 m. priimta Užimtumo didinimo 2001–2004 m. programa, kurioje buvo apibrėžta valstybės užimtumo ir darbo rinkos strategija, nustatyti vidutinės trukmės prioritetiniai tikslai ir veiksmai, kurių Vyriausybė ėmėsi gyventojų užimtumui didinti. Programoje buvo numatytos pagrindinės ekonominės, socialinės, švietimo ir kitų sričių politikos priemonės. Užimtumo programos tikslai, kryptys, priemonės buvo suderintos su pagrindinėmis ES užimtumo kryptimis: plėtojamos darbo vietos (skatinama verslininkystė), tobulinamos užimtumo rėmimo priemonės, didinamas prisitaikymas prie pokyčių, gerinamos lygios galimybės darbo rinkoje ir didinamas užimtumo politikos integralumas (Socialinis pranešimas 2000, 2001: 37). Norėta pasirengti dalyvauti ES užimtumo politikos koordinavimo procese, reformuoti darbo rinkos institucijas. Lietuvai jau esant ES nare ir įgyvendinant Nacionalinę Lisabonos strategijos programą, naujame, 2006 m. birželio 15 d. Užimtumo rėmimo įstatyme, kuris pakeitė Gyventojų užimtumo įstatymą, buvo numatyta padidinti finansavimą aktyvios darbo rinkos politikos priemonių įgyvendinimui. Pagal naują įstatymą, užimtumo rėmimo priemonės ir programos finansuojamos jau ne vien iš Užimtumo fondo, bet ir iš valstybės ir savivaldybių biudžetų, ES struktūrinių fondų, įvairių organizacijų, įmonių, įstaigų lėšomis (Užimtumo rėmimo įstatymas, 2006). Šiame įstatyme kalbama

nebe apie pavienes užimtumo priemones, bet apie užimtumo rėmimo sistemą, kurios tikslas yra siekti visiško gyventojų užimtumo, mažinti jų socialinę atskirtį, stiprinti socialinę sanglaudą derinant darbo pasiūlą ir paklausą ir didinant darbo ieškančių darbingo amžiaus asmenų užimtumo galimybes.

Nuo 2002–2004 m. darbo rinkoje buvo pastebimi dideli pokyčiai, išsilaikę beveik iki 2008 m. vidurio: didėjo gyventojų užimtumas, mažėjo nedarbas, darbo jėgos pasiūlos perteklių keitė kvalifikuotos darbo jėgos trūkumas, tačiau visgi išliko problemų dėl pagyvenusių žmonių, žmonių su negalia, jaunimo, jaunų mamų įsitraukimo į darbo rinką. Pagrindines nuostatas, susijusias su darbo rinkos ir užimtumo politikos formavimu, tuo metu įtvirtino šie Lietuvos strateginiai dokumentai: Nacionalinė Lisabonos strategijos įgyvendinimo programa (ji nuolat atnaujinama), Valstybės ilgalaikės raidos strategija, Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikė strategija ir Lietuvos 2007–2013 metų ES struktūrinės paramos panaudojimo strategija konvergencijos tikslui įgyvendinti.

Pagal nacionalinę Lisabonos strategijos įgyvendinimo 2008–2010 metų programą, Lietuvos valstybė įsipareigojo (pgl. LRV nutarimą Nr. 1047 Dėl Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo 2008–2010 metų programos patvirtinimo, 2008) pritraukti į darbo rinką ir joje išlaikyti kuo daugiau žmonių, formuoti požiūrį į darbą kaip į visą gyvenimą trunkantį ciklą ir didinti darbo patrauklumą, taikyti tam tikras priemones socialinės rizikos asmenims, ypač neįgaliesiems, juos integruoti į darbo rinką (9 uždavinys), modernizuoti darbo rinką, didinti darbo santykių lankstumą ir užimtumo garantijas, stiprinti socialinių partnerių vaidmenį, siekiant lankstumo ir užimtumo garantijų pusiausvyros (10 uždavinys). Kaip atskiras prioritetas uždavinys, siekiant stabilų darbo santykių bei socialinės sanglaudos, buvo išskirtas įmonių socialinės atsakomybės skatinimas.

Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 m. ilgalaikėje strategijoje iškeltas tikslas sukurti aplinką, kurioje būtų keliama

šalies materialinė ir dvasinė gerovė. Gerovę apibendrintai galima apibūdinti kaip stabilią ekonominę šalies plėtrą, žmogiškojo kapitalo plėtrą, asmens fizinį, teisinį ir socialinį saugumą, pilietinės visuomenės plėtrą, sveiką gamtinę aplinką dabar ir ateities kartoms (LRV nutarimas Nr. 853 Dėl Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikės strategijos, 2002). Darbo politikos strategija iš esmės buvo skirta naujosios žmogiškųjų išteklių idėjos įgyvendinimui, nors jos uždaviniai beveik nesiskyrė nuo seniau pradėtų vykdyti profesinio mokymo, persikvalifikavimo ir kvalifikavimo kėlimo uždavinių. Iš kitos pusės, žmogiškųjų išteklių plėtros koncepcija apima daugybę kitų sričių, kurios Lietuvoje visada kėlė problemų: tai darbo santykiai, sauga darbe, profesinės veiklos ir šeiminio gyvenimo derinimas, moterų (vyrų) po vaiko priežiūros atostogų sugrįžimas į darbo rinką, lankstesnės darbo sąlygos, lygios galimybės darbe, teisingas atlygis už darbą, nelegalus darbas ir šešėlinio darbo santykiai, prasidėjusi Lietuvos gyventojų darbo emigracija į užsienį ir kt.

Remiantis ES struktūrinės paramos panaudojimo strategija konvergencijos tikslui įgyvendinti (iš ES struktūrinių fondų: Europos socialinio fondo, Europos regioninės plėtros fondo, Sanglaudos fondo), Lietuvos valstybė pradėjo vykdyti virtualią programą ir projektų, skirtų gerinti darbo, gyvenimo ir investavimo sąlygas Lietuvoje, kad ūkio augimo teikiama nauda pasiektų visus šalies gyventojus (Nacionalinė Bendroji Strategija: Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategija konvergencijos tikslui įgyvendinti, 2007: 22). Tokia vizija apima visiško užimtumo siekį, socialinės sanglaudos didinimą bei socialinės atskirties mažinimą. Bendrai šiomis programomis ir projektais siekiama spartinti ūkio augimą ilguoju laikotarpiu, kurti daugiau geresnių darbo vietų, plėtoti socialinę sanglaudą (sanglauda reiškia poreikį užtikrinti, kad Lietuvos gyventojai jaustųsi vienos bendruomenės dalimi ir atskiros socialinės grupės dalintųsi ekonominės plėtros nauda), sanglaudai pasiekti būtina užtikrinti priimtina gyvenimo kokybę (ten pat, p. 24–25). Viena iš strategijos

prioritetinių krypčių – produktyvūs žmogiškieji ištekliai žinių visuomenėje, juos numatoma gerinti pritraukiant ir išlaikant žmones darbo rinkoje, skatinant aktyvesnį mokymąsi visą gyvenimą, plėtojant aukščiausios kvalifikacijos darbo jėgą, siekiant efektyvesnio viešojo administravimo (ten pat., p. 27).

Norint pritraukti žmones į darbo rinką bei skatinant mokytis visą gyvenimą, būtina sudaryti tam tikras sąlygas. Tam reikia lanksčių darbo sąlygų, kad būtų lengviau prisitaikyti prie pokyčių, tam tikrų garantijų, susijusių su tokiu darbo organizavimu, kai greitai ir veiksmingai prisiderinama prie naujų rinkos poreikių, bei taip organizuoti mokymus, kad būtų sudaryta galimybė įgyti naujų žinių ir įgūdžių. Todėl nuo 2003 m. pamažu buvo keičiami ir liberalizuojami Darbo kodekso nuostatai, įtraukiami socialinės partnerystės, socialinių partnerių interesų derinimo principais reguliuojami visuomeniniai darbo santykiai, kolektyvinių darbo santykių ir jų atstovavimo normos ir aktualių problemų reguliavimas. Darbo rinkos lankstumo ir užimtumo garantijų bendras tikslas – saugus darbas, o tai reiškia (bent teoriškai) tam tikras apgalvotas, lanksčias ir patikimas darbo sutarčių sąlygas, mokymosi visą gyvenimą strategijas, aktyvios darbo rinkos politiką ir šiuolaikiškas, tinkamas ir tvarias socialinės apsaugos sistemas. Darbo rinka turi reaguoti lanksčiau, atsižvelgdama į konkrečias aplinkybes, suteikti ilgalaikiams bedarbiams, pagyvenusiems asmenims, žmonėms su negalia, kitiems žmonėms, kuriems dėl kažkokių priežasčių sunku įsidarbinti, daugiau galimybių, ekonominių paskatų ir paramos priemonių. Be abejo, užimtumo garantijos turi būti susijusios su lengvesniu darbo, karjeros ir asmeninių, šeiminių pareigų derinimu. Taip pat aišku, kad užimtumo garantijos neturi būti suprantamos tik kaip darbo vietos išlaikymas darbuotojui esant mokymosi ar vaiko priežiūros atostogose (taip pat darbuotojui sergant), jos turi būti susijusios su naujų įgūdžių, kurie padėtų asmenims siekti geresnio darbo, gerinimu. Tokios garantijos labai svarbios žemos kvalifikacijos ir/arba besimokantiems darbuotojams, vyresnio amžiaus žmonėms ir ypač aktualu jaunoms šeimoms (Moskvina,

Skučienė, 2009). Lanksčios ir saugios darbo rinkos bei konkrečios darbo vietos taip pat susijusios su adekvačiu darbo atlyginimo dydžiu, taip pat išmokų bedarbiams, kitų socialinio draudimo pensijų, pašalpų ir išmokų dydžiais ir skyrimo sąlygomis. Pavyzdžiui, ne paslaptis, kad socialines pašalpas gaunantys asmenys visgi gali nedirbti (pripranta nedirbti), nors pašalpos labai mažos, arba esantys vaiko priežiūros atostogose ir gaunantis motinystės (tėvystės) išmokas asmenys gali gana ilgai nedirbti, nes Lietuvoje vaiko priežiūros atostogos yra ilgiausios Europoje ir dosniai apmokamos. Tai pripažįstama ir laikoma problema, jai spręsti gali būti panaudotos tam tikros lanksčios darbo formos, mokesčių lengvatos, geros kokybės ir prieinamos vaiko priežiūros infrastruktūros plėtra (ten pat, p. 33). Taigi apibendrinant užimtumo politikos tikslus, aiškiai matosi, kad pagrindinė valstybės misija užimtumo srityje – skatinti visų šalies gyventojų, norinčių ir galinčių dirbti, ekonominę motyvaciją bei sudaryti tokias sąlygas, kad savo darbu jie patys užsitikrintų tinkamą savo ir savo šeimos pragyvenimo lygį.

Klausimai dėl užimtumo, darbo santykių, darbo pasiūlos ir paklausos santykio tapo ypač aktualūs, kai prasidėjo intensyvi darbingo amžiaus Lietuvos gyventojų emigracija dėl ekonominių priežasčių. Išvykusiųjų skaičius labiausiai didėjo 2008–2009 metais (Socialinis pranešimas 2009–2010, 2010: 123). Pagrindinėmis emigracijos priežastimis įvardijami mažas atlyginimas ir aukštas nedarbo lygis Lietuvoje bei auganti darbo jėgos paklausa Vakarų Europos valstybėse. Migracijai prasidėjus, kuri laiką buvo pabrėžiama, kad vietinėje darbo rinkoje gerokai sumažėjo nedarbas, atskirų sektorių darbuotojų atlyginimai galėjo augti ir gerėti darbo sąlygos. Tačiau vėliau paaiškėjo, kad darbo jėgos trūkumas tapo didėjančia našta Lietuvos ekonomikai ir socialinei apsaugai. Esami bedarbiai ir/ar technologijos nepajėgia kompensuoti dėl emigracijos atsiradusio darbo jėgos stygiaus (Migracija: pagrindinės priežastys ir gairės pokyčiams, 2006). Iš kitos pusės, buvo pripažįstama, kad laisvas darbuotojų judėjimas yra viena pagrindinių laisvių, kurias ES piliečiams garantuoja bendros Europos steigimo sutartis. Lietuvos

piliečiai, laisvai disponuodami šia laisve, gali išvykti iš savo šalies ir įsidarbinti kitose ES valstybėse.

Ekonominės migracijos klausimai Lietuvoje kiek aktyviau pradėti nagrinėti tik nuo 2006 m. pastebėjus, kad Lietuvos gyventojams masiškai emigruojant ir, augant ekonomikai, šalyje gali imti trūkti darbo jėgos. Tačiau ateities migracijos perspektyvos besikeičiančiame šalies kontekste nenagrinėjamos arba tai daroma neišsamiai, o rekomendacijos, jeigu tokios ir yra, gali būti taikomos tik ekonominio augimo sąlygomis ir netinka krizės ar pokriziniu laikotarpiu (Sipavičienė, Jeršovas, 2010). Sprendžiant Lietuvos ekonomikos sektoriaus problemas dėl intensyvaus išvykimo iš šalies ir darbo jėgos trūkumo, veiksmai ir priemonės buvo suskirstyti pagal prioritetus ir nukreipti taip (pgl. Sipavičienė, Gaidys, 2009: 27):

1. Pirma, mėginimas panaudoti Lietuvoje turimus resursus ir/ar juos perskirstyti;
2. Antra, mėginimas susigrąžinti išvykusius piliečius;
3. Tik kaip alternatyva – leisti atsivežti užsienio darbo jėgą.

Remiantis Ekonominės migracijos reguliavimo strategija 2008–2012 m., SADM vykdo emigracijos programas Lietuvos gyventojų sugrįžimo ir jų integracijos į Lietuvos darbo rinką skatinimui bei ekonominės migracijos prevencijai (LRV nutarimas Nr. 416 Dėl Ekonominės migracijos reguliavimo strategijos ir jos įgyvendinimo priemonių 2007–2008 metų plano patvirtinimo, 2007). Strategijos pagrindinis tikslas – nustatyti tokius ilgalaikius ekonominės migracijos politikos tikslus ir prioritetus, kad sparčiai augant ekonomikai, Lietuvoje nepritrūktų darbo jėgos ir būtų išvengta kitų neigiamų šio proceso pasekmių. Strategijoje pabrėžiama, kad būtina šalinti neigiamas įvykusių migracijos procesų pasekmes verslui ir darbuotojams bei didinti Lietuvos piliečių gyvenimo ir darbo kokybę. Kitais žodžiais, siekti, kad gyvenimas ir darbas Lietuvoje būtų patrauklus. Valstybė, formuodama migracijos politiką, turi įvertinti konkurenciją ES ir kaimyninių valstybių darbo rinkose vykstančius procesus bei numatyti galimus pokyčius, siekti išlaikyti pusiausvyros principą skatinant ekonominį aktyvumą bei vidinį darbo jėgos mobilumą, stengtis patenkinti Lietuvos darbo rinkos

poreikius, palaikyti glaudžius ryšius su užsienyje gyvenančiais Lietuvos ekonominiais migrantais ir bendradarbiauti su veikiančiomis lietuvių organizacijomis.

3.10. Skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politika

Visuomenės apklausos duomenimis, nuo nepriklausomybės pradžios Lietuvos gyventojai nuolat susiduria praktiškai su šiomis pagrindinėmis problemomis: nedarbas, labai mažo dydžio socialinės išmokos, maži atlyginimai, nepakankamas pragyvenimo lygis; o gyventojai, patiriantys šiuos sunkumus, yra: pensininkai, neįgalieji, šeimos su vaikais, bedarbiai (Socialinis pranešimas 1998, 1999: 127). Dėl netolygios ekonominės plėtros bei staigių kultūrinių pokyčių šie valstybės piliečiai atsidūrė potencialiai rizikingoje situacijoje – „ties skurdo riba“. Atsirado vadinamasis socialinis užribis, marginalinės grupės: itin skurdžiai gyvenančios šeimos, benamiai, žmonės, turintys įvairių priklausomybių, t. y. tie, kurių gyvenimo būdas, standartai, netgi moraliniai kriterijai neatitinka daugumos visuomenės normų (Lakis, 2004). Socialinis užribis šiuolaikinėse visuomenėse yra laikomas sudėtingiausia ir skaudžiausia socialine problema, ryškiausia socialinio konflikto išraiška.

Po tiek socialinių permainų valstybė privalėjo imtis aktyvesnio vaidmens spręsdama gresiančio skurdo problemas, nors, kaip teigiama Lietuvos Skurdo mažinimo strategijoje, parengtoje 2000 m., oficialiuose valstybės dokumentuose pačios skurdo sąvokos buvo vengiama. Kovos su skurdu pradžia Lietuvoje santykinai galima laikyti 1995 m., kai Kopenhagos viršūnių pasitarime Lietuva pasirašė socialinės raidos deklaraciją ir įsipareigojo užtikrinti, kad nacionalinis biudžetas bei valstybės politika būtų skirti tenkinti žmonių pagrindinius poreikius, mažinti nelygybę, o skurdo mažinimas būtų laikomas strateginiu tikslu. Siekiant numatyti efektyvias skurdo mažinimo kryptis bei apskritai nustatyti, kas yra skurdas ir kaip jis reiškiasi, Lietuvoje nuo 1997 m. buvo organizuojami ir vykdomi skurdo tyrimai.

2000 m. buvo parengta pirmoji skurdo mažinimo strategija 2002–2004 metams. Joje buvo nustatyti skurdo mažinimo prioritetiniai tikslai bei priemonės, kurių būtina imtis gyventojų skurdu mažinti (LRV nutarimas Nr. 1753 Dėl Skurdo mažinimo strategijos, 2002). Skurdo samprata, pateikiama šioje strategijoje, yra daugialypė – tai nėra vien tik pragyvenimui reikalingų išteklių trūkumas. Kaip vaizdžiai teigiama strategijos tekste, „Skurdas yra alkis. Skurdas yra neturėti pastogės. Skurdas – kai laiku nesuteikiama gydytojo pagalba sergant. Skurdas yra neturėti galimybės lankyti mokyklos, nemokėti skaityti, nesugebėti sklandžiai kalbėti. Skurdas yra neturėti darbo. Skurdas – baimė dėl ateities. Skurdas yra bejėgiškumas, laisvės ir atstovavimo neturėjimas. Skurdas – žmogiškosios esmės paminimas. Skurdas riboja žmogaus galimybes gyventi tinkamomis sąlygomis, laisvėje, ilgai, sveikai ir kūrybingai – gyventi oriai ir kitų gerbiama“. Kitaip tariant, skurdo samprata, priimta Lietuvoje, yra pakankamai plati, apimanti ne tik materialinių, bet ir kultūrinių ir socialinių išteklių stygių: skurdas – tai tokia būseną arba padėtis visuomenėje, kai žmonės negali naudotis arba neturi priėjimo prie bet kokių išsivysčiusiai visuomenei pasiekiamų ir įprastų, tam tikrą gyvenimo lygį užtikrinančių gėrybių. Skurdas siaurąja prasme apibrėžiamas kaip pajamų ir kitų išteklių (fizinų, kultūrinių ir socialinių), užtikrinančių Lietuvos visuomenei priimtinius gyvenimo standartus, nepakankamumas. Šioje strategijoje pripažįstamas ir kitas, ne mažiau svarbus skurdo mažinimo politikos principas – perskirstymas skurstančiųjų naudai per socialines įmokas ir mokesčius. Pagrindinė skurdo priežastis Lietuvoje, kaip teigiama 2002 m. strategijoje, yra mažo BVP ir didelės pajamų nelygybės derinys, nepakankamai išvystyta ir mažai vykusi socialinė apsauga dėl per menkai jai skiriamų išteklių. Esminiai valstybės tikslai kovoje su skurdu buvo apibrėžti tokie: panaikinti ypač gilų skurdą, remti labiausiai skurstančias gyventojų grupes (beglobius vaikus, gausias šeimas arba vieno augintojo vaikus, bedarbius ir jų šeimas, smulkius ūkininkus, benamius, neįgaliuosius, pensininkus, „paribio“ žmones, grįžusius iš įkalinimo įstaigų žmones, našlai-

čius ir visus kitus nepakankamas pajamas gaunančius žmones) bei rengti ilgalaikes kovos su skurdu programas. Gerinti skurstančiųjų padėtį buvo numatyta dviem būdais: 1) aktyviems darbingiems žmonės bus sudaromos palankesnės sąlygos susirasti darbą ir daugiau uždirbti, o nepakankamai aktyvūs darbingi žmonės bus skatinami ir motyvuojami dirbti, 2) nedarbingiems ir negaunantiems darbo bus padedama socialinės apsaugos priemonėmis. Ilgalaikiai skurdo mažinimo tikslai ir uždaviniai apima viso šalies ekonominio-kultūrinio-socialinio gyvenimo gerinimą ir plėtotę: ūkio plėtrą, regioninės politikos plėtrą ir kaimo gyventojų rėmimą, pajamų nelygybės mažinimą, socialinės paramos sistemos vystymą (pensijų ir kitų socialinių išmokų didinimą, socialinių paslaugų plėtrą), darbo rinkos politikos plėtojimą, švietimo ir profesinio mokymo paslaugų prieinamumo gerinimą, sveikatos priežiūros prieinamumo užtikrinimą.

Tęsiant skurdo mažinimo programas, paaiškėjo, kad šalies ūkio plėtra ir spartus ekonominis augimas negali savaime išspręsti skurdo problemos. Nors šalyje mažėjo nedarbas, augo darbo užmokeskis, bet socialinė ir ekonominė gyventojų nelygybė taip pat didėjo. Skurdo problema aštrėjo. Augantį skurdą daugiausiai lėmė maisto produktų, būsto, komunalinių paslaugų ir transporto paslaugų kainų kilimas (Šileika, Zabarauskaitė, 2009). Tuo pat metu buvo pradėta aktyviai diskutuoti ir apie socialinę atskirtį, kaip naują rizikos veiksnį, ir specifinę skurstančiųjų žmonių padėtį. Tapo aišku, kad socialinės atskirties samprata apima išplėstinę skurdo sampratą ir yra susijusi su socialinės tvarkos ir socialinės integracijos idėjomis, socialinės politikos strategija; tai multidimensinė ir dinamiška sąvoka, akcentuojanti skirtingus šalyje vykstančių procesų aspektus, tokius kaip solidarumą, dalyvavimą darbo rinkoje, integraciją, pilietinės visuomenės formavimąsi. Skurdo ir socialinės atskirties sampratų palyginimas atskleidžia, kad skurdas labiau akcentuoja materialinių išteklių trūkumą, o socialinė atskirtis apima ir socialinius, ir psichologinius aspektus, ir politinį pasyvumą (Brazienė, Guščinskienė, 2004). Tad skurdas pradėtas vertinti kaip viena iš

socialinės atskirties priežasčių arba sąlygų. Daug didesnę grėsmę demokratinėi visuomenei kelia procesai, kai skurdžiai gyvenantys piliečiai pamažu tolsta nuo pilietinio dalyvavimo, visuomeninio gyvenimo, kultūrinių vertybių, daugiau ar mažiau atsiriboja nuo pareigų ir atsakomybės (Lakis, 2004). Buvo pripažinti ir kiti socialinės atskirties rizikos veiksniai, tokie kaip nepakankamas išsilavinimas, nedarbas, nedalyvavimas socialiniame-kultūriniame gyvenime, silpni ryšiai su aplinka (bendruomene), lytis, amžius, gyvenamoji vieta (kaimo, provincijos gyventojų socialinė atskirtis gilesnė nei didelių miestų gyventojų), silpna sveikata ir/arba negalia, kt. Suvokiant platesnę grėsmę, socialinė politika buvo koreguojama siekiant apimti ne tik ekonominio motyvavimo bei darbo rinkos plėtojimo veiksmus. Aukšti gyvenimo standartai, socialinis saugumas, dalyvavimas visuomeniniame gyvenime, lygios galimybės – šios tarpusavyje susijusios sąvokos nurodo kiekvienos demokratinės šalies nacionalinės politikos siekį ir prioritetą. Šių sąvokų antipodai – skurdas ir socialinė atskirtis – kelia grėsmę demokratinėi visuomenei, pakerta piliečių pasitikėjimą valstybinėmis institucijomis, mažina asmeninę pilietinę iniciatyvą ir solidarumo jausmą. Todėl nauju socialinės politikos iššūkiu tapo socialinės įtraukties, inkluzijos, integracijos, pilietiškumo, dalyvavimo (dalyvumo) sąvokos ir procesai.

Skurdo mažinimo strategijos tąsa yra Bendrasis aprėpties memorandumas, pasirašytas su Europos Komisija 2003 m. pabaigoje. Memorandumo tikslas, kad Lietuva nuo pirmosios dienos ES būtų pasirengusi dalyvauti socialinės aprėpties procese ir siektų bendro tikslo su ES narėmis – visiškai panaikinti skurdą Europoje (Bendrasis aprėpties memorandumas, 2003). Memorandume apibrėžtas esminis kovos su skurdu ir socialine atskirtimi iššūkis – įveikti kraštutinį skurdą ir sumažinti gyventojų skurdą bei socialinę atskirtį per artimiausius 10–12 metų. Šio tikslo siekiama iš esmės tais pačiais metodais ir kryptimis, nusakytais Skurdo mažinimo strategijoje 2002–2004 metams, dar kartą pabrėžiami integruotos ekonomikos, socialinės apsaugos, darbo rinkos politikos, švietimo,

sveikatos apsaugos, viešojo administravimo sričių plėtojimas ir tobulinimas.

Lietuvai jau esant ES nare ir remiantis Nacionaline Lisabonos strategijos įgyvendinimo programa, kurioje buvo numatytos priemonės sparčiam šalies ekonomikos augimui, buvo parengtas bendrasis šalies vystymo programavimo dokumentas – Nacionalinis kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veikslių planas, kuriame valstybė įvardija savo įsipareigojimus imtis visapusiškų įvairias sritis – užimtumą, švietimą, sveikatos apsaugą, socialinę apsaugą ir kt. – apimančių veikslių tam, kad būtų pagerinta silpniausių gyventojų grupių padėtis, padidintos jų galimybės dalyvauti šalies ūkiniam, kultūriniam bei socialiniam gyvenime, sumažinti jų skurdas ir socialinę atskirtis. Santykinai nauja idėja, keliama tuometėje socialinės politikos darbotvarkėje ir atsispindinti šiame plane, yra ne tiek skurdžiai gyvenančių žmonių padėties gerinimas ir jų integracija, kiek visos šalies ekonominės ir socialinės gyvenimo sričių vystymas siekiant visų gyventojų padėties gerinimo, tikint, kad ne tik ūkio raida padės spręsti socialines problemas, bet ir teisinga socialinės apsaugos ir užimtumo politika gali paskatinti visos šalies ūkio plėtotę (LRV nutarimas Nr. 1270 Dėl Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos, 2005; Nacionalinis kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veikslių planas, 2005). Plane iškeltas pagrindinis iššūkis – per artimiausią dešimtmetį įveikti kraštutinį skurdą ir smarkiai sumažinti santykinį skurdą bei socialinę atskirtį; nusakomi pagrindiniai ilgalaikiai tikslai: užtikrinti socialinės atskirties grupėms priklausantiems asmenims ne tik visas reikalingas materialines gėrybes ar socialines paslaugas, bet ir galimybes įgyti tinkamą išsilavinimą, gauti geros kokybės sveikatos priežiūros paslaugas, turėti visuomeninius standartus atitinkantį būstą, sveikas darbo sąlygas, galimybę rinktis ir turėti įtakos svarbiausiems gyvenimo sprendimams.

Socialinės atskirties mažinimo politikos tendencijos aptariamos Nacionaliniame pranešime apie socialinės apsaugos ir socialinės aprėpties strategijas 2006–2008 metams. Dokumento tekste pa-

brėžiama, kad socialinės apsaugos ir socialinės aprėpties politikos tikslai liko nepakitę, tačiau pripažįstama, kad kol kas spartus šalies ekonomikos augimas nepakankamai transformuojamas į kokybiškų darbo vietų skaičiaus didinimą ir gyvenimo standartų bei socialinės apsaugos gerinimą (Nacionalinis pranešimas apie Lietuvos socialinės apsaugos ir socialinės aprėpties strategijas 2006–2008 metams, 2006). Vis blogėjant demografiniai padėčiai (mažėjant gimstamumui ir didėjant pensinio amžiaus žmonių skaičiui), naujai atsiradęs masinės ekonominės gyventojų migracijos reiškinys sulėtina ir ekonomikos augimo spartą, ir socialinės apsaugos gerinimą. Tačiau Vyriausybės socialinės apsaugos ir socialinės aprėpties politikoje ir toliau numatoma strateginius ekonomikos augimo ir fiskalinės politikos prioritetus glaudžiau sieti su socialinės sanglaudos tikslais, dar daugiau dėmesio skirti socialinei atskirčiai įveikti, skurdui ir turtinei nelygybei mažinti, skatinti šeimos stabilumą. Strategijoje dar kartą pabrėžiama, kad skurdo įveikimo aspektas turi būti įtrauktas į visas sritis (švietimą, darbo rinkos politiką, sveikatos apsaugą), ne tik į socialinės apsaugos ir užimtumo sritį. Tokiu būdu, socialinės politikos dienotvarkėje pratęsiama seniai suformuluota mintis, kad visos socialinės problemos, kaip: skurdas ir socialinė atskirtis, nedarbas, ekonominė migracija, šeimų su vaikais, jaunimo, senolių ir neįgaliųjų integracijos sunkumai, privalo būti sprendžiamos integruotai, atsižvelgiant į bendrus šalies raidos strateginius tikslus ir planus.

Socialinės atskirties politikos įgyvendinimo *de jure* ir su juo susijusių problemų *de facto* pavyzdžiu gali būti žmonių su negalia integracijos politika, prasidėjusi nuo 1991 m. priimto neįgaliųjų padėti reguliavusio integracijos įstatymo. Jo priėmimas lėmė naują žmogaus teisių sampratą, imta pripažinti nediskriminavimo bei lygių galimybių nuostatas. Jo tekste skelbiama: „invalidų integracija į visuomenę ir valstybės gyvenimą yra vienas iš civilizuotumo rodiklių“ (Invalidų socialinės integracijos įstatymas, 1991). Materialinės padėties garantijas nedirbantiems žmonėms su negalia – pensijų ir pašalpų dydį, mokėjimo tvarką ir kitas sąlygas – nu-

stato anksčiau priimtas Gyventojų pensinio aprūpinimo gerinimo įstatymas ir vėliau priimti Gyventojų pajamų garantijų įstatymas, Valstybinio socialinio draudimo įstatymas, Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymas, Šalpos (socialinių) pensijų įstatymas ir jį pakeitęs Valstybinių šalpos išmokų įstatymas, Piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymas. Lietuvai siekiant tapti ES nare, buvo būtina ne tik gerinti neįgaliųjų socialinę-ekonominę padėtį, bet ir keisti neįgalumo sąvoką. Todėl anksčiau vyravęs medicininis modelis, neįgalumą traktavęs kaip asmens problemą, sukeltą ligos ar traumos, buvo nuosekliai keičiamas į socialinį modelį, neįgalumą traktuojantį kaip asmens didesnę ar mažesnę į(si)traukimą į visuomeninį (bendruomeninį) gyvenimą. Bent formaliai toks traktavimas skatino žvelgti į neįgalumą kaip į žmogaus teisių problemą, o pačius neįgaliuosius kvietė patiems kurti savo gyvenimą ir gerinti jo sąlygas dalyvaujant reabilitacijos ir integracijos programose. 2003 m. Lietuvoje buvo paskelbti Neįgaliųjų metais ir parengta Nacionalinės žmonių su negalia socialinės integracijos 2003–2012 m. programa, kuria pabrėžiama, kad neįgaliųjų integracija – platus socialinis veiksmas, apimantis visuomenės narių mąstymo pokyčius, jos pagrindinis tikslas – siekti lygių galimybių žmonėms su negalia planuojant tokius integracijos veiksmus, kurie atitinka valstybės vidaus ir tarptautinės politikos tikslus bei įsipareigojimus (LRV nutarimas Nr. 850 Dėl Nacionalinės žmonių su negalia socialinės integracijos 2003–2012 metų programos patvirtinimo, 2002). Atsižvelgiant į naują neįgalumo koncepciją, senas neįgaliųjų padėtį reguliuojantis įstatymas buvo pakeistas ir 2004 m. priimtas naujas – Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymas, kuriame buvo akcentuojama ne asmens negalia, bet jo dalyvavimo visuomeniniame gyvenime ir darbo rinkoje galimybės (Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymas, 2004). Šis įstatymas įteisino Lietuvos visuomenėje naują žodį, taikomą apibūdinti žmogui su negalia – vietoje „invalidas“ pradėtas vartoti žodis „neįgalusis“, vietoje „invalidumas“ – „neįgalumo/darbingumo lygis“. Ekonominiame-socialiniame

kontekste bei viešajame diskurse negalia ėmė reikštis ne tik kaip sveikatos sutrikimas, bet ir kaip socialinė atskirtis. Taip negalios sąvoka buvo praplėsta ir apėmė ne tik kūno ar/ir psichikos funkcijų sutrikimą, bet ir veiklos, dalyvavimo profesiniame ir visuomeniniame gyvenime mastą. Naujame neįgaliųjų integracijos įstatyme garantuojamos lygios teisės su kitais Lietuvos gyventojais, dalyvavimo visuomeniniame gyvenime galimybės, aprūpinimas kompensacine technika, įdarbinimas bei darbo sąlygų pritaikymas, būsto ir aplinkos pritaikymas, parama ir garantijos įgyvendinant šias teises. Tačiau nepaisant gerų ketinimų – teisinės bazės atnaujinimo ir integracijos programų įgyvendinimo priemonių tobulinimo – žmonių su negalia padėtis visuomenėje visuomet buvo ir lieka sunki dėl diskriminacijos darbo rinkoje, žemo pragyvenimo lygio ir menkų pensijų bei socialinių išmokų. Be to, aukštas nedarbo lygis ir didelė konkurencija darbo rinkoje netgi skatina siekti neįgalumo pripažinimo, nes tai tampa vienintelis socialinės apsaugos ir garantuojamo pragyvenimo šaltinis (Socialinis pranešimas 2003, 2004: 128). Šiandien didžiausia problema išlieka mažas neįgaliųjų užimtumo lygis. Manoma, kad tam įtakos turėjo 2008–2009 m. ekonominis nuosmukis ir iš dalies pačių neįgaliųjų nenoras dirbti (Socialinis pranešimas 2009–2010, 2010: 150). Dabartinėje piniginių socialinės paramos sistemoje trūksta paskatų aktyviai ieškoti darbo.

Taigi su laiku Lietuvoje nuo skurdo mažinimo buvo pereita prie visų šalies piliečių gerovės kėlimo, socialinės aprėpties ir sanglaudos idėjų. Pagrindiniu vykdomos politikos tikslu tapo siekis sudaryti visaverčio gyvenimo sąlygas kiekvienam šalies gyventojui, užtikrinti darbą ir tinkamas pajamas galintiems dirbti bei sukurti išplėtotą ir darniai veikiančią socialinės apsaugos sistemą negalintiems dirbti ar laikinai neturintiems darbo. Tai visiškai atitinka Nacionalinėje Lisabonos strategijos įgyvendinimo programoje numatytą bendrojo ekonominės strategijos tikslą – mažinti šalies ekonominio išsivystymo lygio atsilikimą nuo ES šalių vidurkio bei stengtis pasiekti kai kurių ES-15 šalių socialinio ir ekonominio išsivystymo lygį, kad visi Lietuvos žmonės pajustų apčiuopiamai ge-

resnę gyvenimo kokybę, kuri, visų pirma, pasireikštų augančiomis pajamomis bei visuotiniu užimtumu. Geresnė gyvenimo kokybė kartu reiškia ir labiau integruotą visuomenę, kurioje būtų gerokai sumažinta skurdo rizika bei socialinė atskirtis.

Ekonominio nuosmukio laikotarpiu Lietuvos socialinės politikos vizijos iš esmės liko nepakitusios. Tačiau kitoje Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo 2008–2010 m. redakcijoje pripažįstama virtuali nesėkmių, stabdančių skurdo ir socialinės atskirties mažinimą, o kartu ir visos šalies ūkio plėtojimą: kai kurių gyventojų grupių socialinė atskirtis mažėja lėtai, pastebima diskriminacijos apraiškų; dalis darbingo amžiaus gyventojų, kurie namuose prižiūri vaikus arba slaugo neįgalius ar senyvo amžiaus giminaičius, negali įsidarbinti; vis dar trūksta atitinkamų paslaugų įsidarbinant ir lanksčių darbo vietos reguliavimo priemonių; nepakankamos jaunimo įsidarbinimo galimybės (LRV nutarimas Nr. 1047 Dėl Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos, 2008). Šių problemų sprendimo būdai, pateikiami strategijos tekste, atkartoja ankstesnių redakcijų tikslus. Nacionaliniame pranešime apie Lietuvos socialinės apsaugos ir socialinės aprėpties strategijas 2008–2010 m. irgi pabrėžiamas ankstesnės politikos tęstinumas: šalies Vyriausybė socialinės apsaugos ir socialinės aprėpties srityje ir toliau sieks, kad kiekvienam šalies gyventojui būtų sudarytos visaverčio gyvenimo sąlygos (Nacionalinis pranešimas apie Lietuvos socialinės apsaugos ir socialinės aprėpties strategijas 2008–2010 m., 2008). Strategijoje numatoma vykdyti *aktyvios įtraukties* politiką, stengiantis, kad užimtumo ir socialinė politika labiau papildytų viena kitą. Įgyvendinant užimtumo politiką, bus stengiamasi suderinti darbo rinkos lankstumą su užimtumo garantijomis. Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtos iki 2015 metų ilgalaikeje strategijoje kalbama apie tai, kad pagrindiniai valstybės veiksmai socialinės apsaugos ir socialinės aprėpties politikoje turės ir toliau koncentruotis ties šiomis tradiciškai pagrindinėmis strateginėmis kryptimis, nustatytomis dar iki įstojimo į ES (pgl. LRV nutarimą Nr. 853 Dėl Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtos iki 2015 metų ilgalaikeės strategijos, 2002): 1) užimtumo didinimas,

nedarbo mažinimas ir darbo vietų kokybės tobulinimas, 2) socialinio draudimo sistemos ir socialinės paramos plėtra, 3) skurdo bei socialinės atskirties įveikimas.

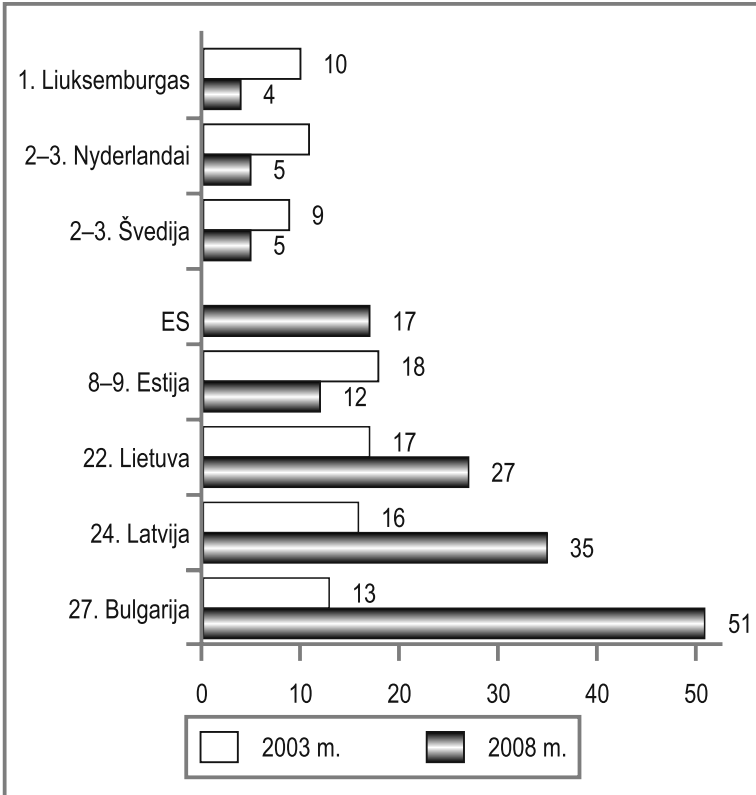
Tačiau, priešingai nei iki krizės, pokriziniu laikotarpiu parengtoje strategijoje pripažįstama, kad šioms tradicinėms socialinės politikos sritims reikia rimtų reformų. Socialinės politikos priemonės norima reformuoti ne tik dėl ekonominės krizės pasekmių socialinės apsaugos sistemai, bet ir dėl prieškriziniu laikotarpiu išryškėjusiu sunkumu: gyventojų senėjimo ir kitų demografinių problemų, kai kurių socialinės apsaugos priemonių netobulumo, nepakankamo socialinio draudimo sistemos tvarumo, lėtesnės nei buvo tikėtasi ekonominės raidos. Daugiausia diskutuojama apie socialinės apsaugos priemonių neįgaliesiems piliečiams ir paramos šeimai trūkumus. Socialinės apsaugos plėtros ir užimtumo ekonominių veiksnių strategijoje teigiama, kad remiant šeimas, vyrauja orientacija į piniginę paramą, dažnai pamirštant paslaugas, o rizikos šeimoms piniginė parama neteikiama, jos remiamos kitomis priemonėmis, kurių efektyvumas kelia abejonių. Neįgaliesiems mokamos santykinai didelės socialinės pašalpos, kurios neskatina integruotis į darbo rinką. Apskritai, dabartinėje piniginės socialinės paramos sistemoje trūksta paskatų aktyviai ieškoti darbo ar sutikti dirbti mažai apmokamą darbą. Santykinai dosnias socialinės paramos pašalpas ir nedarbo draudimo išmokas (iki jų sumažinimo) galima palyginti su pajamomis, kurias asmuo gautų dirbdamas. Tačiau mažų atlyginimų, neskatinančių bedarbių ieškoti darbo problema nesulaukė bent kiek didesnio dėmesio iš politinės pusės. Manoma, kad dabar galiojančios socialinės paramos formos ir normos turėtų būti pertvarkomos taip, kad gyventojai būtų suinteresuoti dirbti verčiau net ir mažai apmokamą darbą nei likti pasyviais pašalpos gavėjais. Keliami klausimai apie piniginės paramos reformą, socialinių paslaugų teikimo reformą, socialinės apsaugos neįgaliesiems priemonių reformą, socialinio draudimo sistemos reformą siekiant galutinai įveikti skurdo ir socialinės atskirties problemas.

3.11. Lietuvos socialinio modelio bruožai: raidos su trūkumais aspektai

1990 m. Lietuvai atkūrus nepriklausomybę jaunai valstybei reikėjo pertvarkyti visas gyvenimo sritis pagal demokratijos ir rinkos sąlygas. Atmetusios sovietinį ekonominį-socialinį modelį šalies politinės jėgos turėjo pasiūlyti naują, alternatyvų šalies raidos modelį, kuris būtų pažangesnis už rytietiško tipo komunizmo modelį, kurį prieš tai mėginta įgyvendinti 50 metų. Akivaizdu, kad naujasis ekonominis-socialinis modelis turėjo būti nuoseklus ir logiškas. Tačiau iš pat pradžių Lietuvoje naujasis modelis buvo suprantamas kaip kapitalizmo kūrimo modelis su jame slypinčiais prieštaravimais. Pačioje nepriklausomybės aušroje ekonominiams-socialiniams ir politiniams-kultūriniais prieštaravimams Lietuvoje nebuvo skiriama pakankamai dėmesio, tikėtasi, kad greito ir efektyvaus ekonominio augimo sąlygomis socialiniai-politiniai prieštaravimai bus nesvarbūs, neskaldys ir nepoliarizuos visuomenės. „Dainuojančios revoliucijos“ įtaka Lietuvoje buvo akivaizdi. 1990–1991 m. šalis tikėjo savo politiniais autoritetais ir politine valdžia. Tačiau jau 1991 m. pabaigoje – 1992 m. pradžioje šalyje išdygo pirmieji politinės priešpriešos daigai, kurie ypač išryškėjo po 1992 m. Seimo rinkimų, kai ryškią daugumą Seime laimėjo Lietuvos demokratinės darbo partijos (LDDP) atstovai. Lietuvoje susikūrė paradoksali politinė situacija: buvusios komunistinės nomenklatūros atstovai turėjo įgyvendinti kapitalistinės restauracijos uždavinius – įvykdyti privatizaciją ir žemės ūkio dekolektyvizaciją. Kadangi Lietuvoje buvo tikima, kad nieko negali būti blogiau už sovietinę ekonomikos sistemą, tai laikyta, kad rinka ir konkurencija yra visagalės tiek gamybos prasme, tiek ir rinkos dalyvių pliuralistinio dalyvavimo prasme. Tačiau jau apie 1993–1994 m. šalyje aiškiai iškilo monopolizacijos ir atskirų visuomenės grupių dominavimo grėsmės, nes per vadinamąją čekinę privatizaciją sukauptas turtas teikė dideles pajamas ir dividendus tik nedidelei grupei asmenų, gamyba smuko dvigubai, o skurde atsidūrusių asmenų skaičius padidėjo kelerio-

pai. Nors bismarkinis-korporatyvinis modelis iš esmės yra „mažiau kapitalistinis“ negu liberalus-marginalinis modelis, tačiau rinkos reformų įkarštyje ir kaip jų pasekmė jis prarado savo socializuojantį solidarumo pobūdį ir stipriai supriešino gyventojus. Lietuvoje įsigalėjo nevilties ir neveiklumo nuotaikos, imta vis mažiau pasitikėti oficialiais autoritetais ir valdžios institucijomis. Nepriklausomybės pradžioje buvo galvojama, kad korupcijos ir išėikvojimų problema kyla dėl pereinamojo laikotarpio, tačiau jau apie 1996–1997 m. šis argumentas nebeteko prasmės, nes svarbiausios ekonominės-socialinės reformos šalyje jau buvo įvykusios, o korupcijos, ekonominių ir kriminalinių nusikaltimų nesumažėjo. Po 1991–1994 m. stabilizavus ekonomiką padėtis nebeblogėjo, bet ekonomika augo lėtai. Faktiškai per visą 20 metų laikotarpį Lietuvos ekonomikos augimo sparta buvo greita tik po 1999 metų Rusijos krizės – 2001–2008 metais. Būtent per šiuos metus Lietuvos BVP pasiekė 61 proc. ES šalių vidurkio, tačiau 2009–2010 m. jis smuko iki 55 proc. ES šalių BVP vidurkio (1995 m. siekė 36 proc.) (GDP per capita in PPS, 2009). 2001 m. Lietuvos BVP augo 6,7 proc., 2002 – 6,9 proc., 2003 – 10,2 proc., 2004 – 7,4 proc., 2005 – 7,8 proc., 2006 – 7,8 proc., 2008 – 2,9 proc., 2009 m. BVP smuko 14,7 proc., 2010 m. vėl augo 1,3 proc., 2011 m. –5,9 proc. Tačiau taip pat akivaizdu, kad net greitai augant ekonomikai Lietuvoje didėjo skurdas ir socialinė nelygybė. Vidutinis darbo užmokestis 2010 m. šalies ūkyje sudarė 2081,8 Lt (bruto), 1620,8 Lt (neto), minimali mėnesinė alga – 800 Lt, nedarbo lygis siekė 18 proc. (apie 300 tūkst. bedarbių), vidutinė nedarbo socialinio draudimo išmoka – 538,77 Lt, vidutinė senatvės pensija – 747 Lt (Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Socialinė statistika, 2011). Per visą nepriklausomybę iš Lietuvos emigravo apie 0,5 mln. gyventojų, daugiausia – į Airiją, Didžiąją Britaniją, JAV, Vokietiją, Ispaniją, Norvegiją. Bismarkinis-korporatyvinis modelis Lietuvoje nesukūrė socialiai teisingesnės visuomenės, tačiau dar labiau paradoksalus faktas, kad atskleidus didžiulius prieštaravimus, nelygybę Lietuvos visuomenė nepanoro siekti socialiai teisingesnio socialdemokrati-

nio modelio, o, atvirkščiai, pasisakė už dar didesnę liberalizaciją, privatizaciją ir marginalizaciją. 2004 m. Lietuvai tapus ES nare, jos socialiniai rodikliai buvo vieni prasčiausių tiek tarp visų Bendrijos narių, tiek ir naujųjų narių. Tai apėmė socialinės nelygybės, skurdo, dekomodifikacijos, persikirstymo (socialinės apsaugos dalies nuo BVP), gyventojų pasitikėjimo institucijomis, pilietinio aktyvumo rodiklius. Geresni buvo tik socialinės raidos indekso rodikliai.



3 pav. Materialinių nepriteklių turinčių gyventojų skaičius (proc.)

Šaltinis: Eurostat. Living Conditions and Welfare, 2009.

Pvz., 2004 m. 20 proc. turtingiausių lietuvių pajamos buvo 6,9 karto didesnės nei 20 proc. vargingiausiai gyvenusių lietuvių (Švedijoje – 3,3 karto, Čekijoje – 3,7 karto, Slovakijoje – 3,9 karto, Vengrijoje – 4,0 karto, Estijoje – 5,9 karto, Lenkijoje – 6,6 karto, Latvijoje – 6,7 karto, ES vidurkis – 4,9 karto) (Eurostat's database, 2010). 2005 m. skurdo lygis Lietuvoje siekė 20,5 proc., 2008 metais – 20 proc., 2009 m. – 20,6 proc. (Lietuvos statistikos departamentas. Statistika (teminės lentelės). Gyventojai ir socialinė statistika, 2010).

3 pav. matome, kaip ES šalyse pasikeitė materialinių nepriteklių turinčių gyventojų skaičius 2003–2008 metais. ES nepriteklių turinčių gyventojų skaičius šiek tiek sumažėjo, tačiau Lietuvoje, Latvijoje jis gerokai išaugo.

Reiktų atkreipti dėmesį, kad 2003–2008 m. buvo vieni ekonomiškai sėkmingiausių laikotarpių Lietuvos ūkiui, todėl galima teigti, jog mūsų šalies gyventojai skurdo ir tuomet, kai ekonomika klestėjo. Dar amžių sandūroje prastėjančius Lietuvos dekomodifikacijos rodiklius savo tyrimuose užfiksavo A. Guogis. Dekomodifikacijos arba nuprekinimo laipsnis reiškia, kad pajamos užsitikrinamos nepaisant dalyvavimo rinkoje. Šios pajamos leidžia būti nepriklausomu nuo darbo rinkoje gaunamų pajamų ir teikia apsaugą nuo skurdo arba nuo orumą žeminančio užmokesčio nedarbo atveju. Lietuvos dekomodifikacijos laipsnio rodiklis 1997 m. buvo 23,8. 2000 metais jis sumažėjo iki 22,2 (Bernotas, Guogis, 2003: 38). Natūralu, kad 2003 m. įkūrus privačius pensijų fondus dekomodifikacijos laipsnis sumažėjo dar labiau. Paradoksalus dalykas – 1990–1992 m. subyrėjus SSSR Lietuva pagal dekomodifikacijos lygį buvo arčiau Švedijos ir kitų Šiaurės šalių negu dabar, nors jos BVP išaugo. Tai patvirtina faktą, kad didelis ekonominis augimas nebūtinai skatina socialinę sanglaudą ar geresnę socialinę apsaugą. Dekomodifikacijos laipsnį Lietuvoje būtų įmanoma padidinti, jeigu socialinės apsaugos kūrėjai rodytų pastangas ir politinę valią kurdami valstybinio kaupiamojo socialinio draudimo sistemą, taip

pat plėsdami socialinę paramą ir įvesdami papildomas universalias socialines išmokas bei socialines paslaugas. Pasukus liberalaus-marginalinio modelio kūrimo link, socialinė apsauga santykinai gali sumažėti, o socialinė atskirtis padidėti. Lietuva pasižymėjo vienais mažiausių BVP persikirstymo rodikliais. Socialinės apsaugos dalis daugelį nepriklausomybės metų sudarė apie 12–13 proc. BVP, tik 2009 m. pasiekė 16,7 proc., nors pats BVP tuo metu sumažėjo 15 procentų (Socialinė apsauga – besotė BVP rajūnė, 2011). Tačiau daugybėje Vakarų Europos šalių – Švedijoje, Suomijoje, Olandijoje – socialinės apsaugos dalis siekė apie 30 proc. BVP.

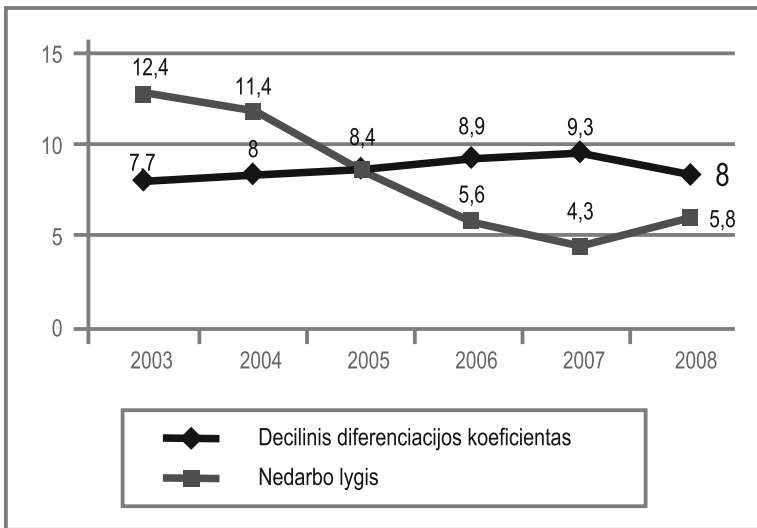
JTO sudarytame socialinės raidos indekse Lietuva užėmė geresnę vietą. Socialinės raidos indeksas skaičiuojamas atsižvelgiant į žmonių gyvenimo trukmę, išsimokslinimo ir BVP lygį. Prieškrižiniais 2007 m. Lietuva pagal socialinės raidos indeksą pralenkė Estiją ir Latviją ir užėmė aukštą 43-ą vietą. Estija tais metais užėmė 44-ą, o Latvija – 45-ą vietas. 2010 m. Estija pakilo į 34 vietą, Lietuva nukrito į 44 vietą, o Latvija – į 48 vietą (International Human Development Indicators, 2009–2010).

Per visus nepriklausomybės metus gerokai sumažėjo Lietuvos gyventojų pasitikėjimas institucijomis. „Baltijos tyrimų“ duomenimis, 2010 m. pabaigoje daugiau nei pusė – 59 proc. – šalies gyventojų nepasitikėjo savivaldybėmis, muitine – 62 proc., komerciniais bankais – 64 proc., prokuratūra – 69 proc., teismais – 70 proc., Vyriausybe – 84 proc., Seimu – 90 procentų. „Sodra“ pasitikėta vidutiniškai, bet po 2000 m. – tuomet užimta aukšta trečia vieta – reitinguose ji smuko (Tyrimas: beveik visos valstybės institucijos praranda piliečių pasitikėjimą, 2011).

Nuo 2007 m. Pilietinės visuomenės institutas skaičiavo Lietuvos pilietinės galios indeksą – 2009 m. jis siekė 35 balus iš 100, panaši situacija buvo ir 2010 m., kai pilietinės galios indeksas siekė 35,5 (Lietuviai įtakingiausia laiko prezidentę, 2011). Tyrimo modelis yra unikalus, sukurtas Lietuvos mokslininkų. Apklausiami 1000 respondentų nuo 15 iki 74 metų. Apklausoje remiamasi 4 svarbiausiais indikatoriais: pilietinio aktyvumo rodikliais, poten-

cialaus pilietinio aktyvumo rodikliais (ar žmonės pasiryžę veikti), savo įtakos suvokimu, taip pat rizikos būti pilietiškai aktyviam rodikliais. Akivaizdu, kad tyrimas rodo nedidelį Lietuvos gyventojų pilietiškumo lygį. Visi šie paminėti Lietuvos socialiniai rodikliai rodo ne tik menkai išvystytą socialinę sferą materialiniu požiūriu, bet ir aiškią sociokultūrinę bei psichologinę-mentalinę dėmesio socialinei apsaugai stoką.

Socialinei atskirčiai arba marginalinėms grupėms įvertinti tyrėjai dažnai naudoja tik kiekybinius skurdo-turto santykio rodiklius, o tai nėra teisinga. Nes socialinė atskirtis kartu yra ir socialinis-psichologinis fenomenas, kuriam iliustruoti tinka tokie rodikliai kaip neegzistuojantis pilietinis dalyvavimas, nepasitikėjimas politinėmis ir valstybinėmis institucijomis, didelis mirčių dėl išorinių veiksnių skaičius ir pan.



4 pav. Decilinio diferenciacijos koeficiento ir nedarbo lygio dinamika 2003–2008 m. Lietuvoje

Šaltinis: Statistikos departamentas. Namų ūkių biudžetų tyrimų ir gyventojų užimtumo tyrimų duomenys, 2009.

Didesnį turtą bei daugiau valdžios turinčios gyventojų grupės užsitikrina aukštesnį vartojimą bei socialinį saugumą, kuris gerokai viršija visuomenės gerovės vidurkį. 4 pav. matome, kaip keitėsi de-cilinis pajamų koeficientas 2003–2008 m. mažėjant nedarbo lygiui. Jam krentant, o BVP augant, pajamų diferenciacija Lietuvoje didėjo, tačiau galima teigti, kad augant bendram nacionaliniam turtui labiausiai kilo turtingesnių gyventojų sluoksnių gyvenimo lygis. Tai, aišku, prieštarauja socialinio teisingumo principui, ypač turint omenyje, kad per analizuojamą laikotarpį Lietuvoje akivaizdžiai išaugo materialinių nepriteklių turinčių žmonių skaičius (žr. 3 pav.).

Be juose dirbančių žmonių, pačios gamybos ar paslaugų, įmonės nesukurtų produktų, negautų pajamų ir grynojo pelno, vadinamosios pridėtinės vertės. Pridedamąją vertę kuria ne tik tie žmonės, kurie tiesiogiai dirba įmonėse, teikia paslaugas, bet ir viešajame sektoriuje dirbantys piliečiai, nes jie subrandina žmogiškąjį kapitalą per švietimą, mokslą, sveikatos apsaugą, kultūrą, paslaugas. Tačiau tarp savęs ir darbuotojų sukurtą pridedamąją vertę paskirsto įmonių savininkai, kurie sudaro tik 2 proc. versle dalyvaujančių asmenų. Štai 2007 m. įmonių savininkai pasiliko 57 proc., arba beveik 31 mlrd. Lt, sukurtos pridėtinės vertės ir tik 43 proc., arba 23 mlrd. Lt, skyrė samdomų darbuotojų darbo užmokesčiui ir jų socialinių draudimo bei sveikatos draudimo įmokoms (Navikas, 2009). Kitą pridėtinės vertės perskirstymą atlieka valdžia per nustatytus mokesčius. Čia jos galios neribotos. Nors Lietuvos Mokesčių administravimo įstatyme pasakyta, kad mokesčiai turi būti pagrįsti teisingumu, lygybe, tačiau šių principų nesilaikoma. „Eurostat“ duomenimis, Lietuvoje darbo pajamos apmokestinamos beveik taip pat kaip ES vidurkis, tačiau daugiau nei dvigubai mažiau apmokestinamos įmonių (kapitalo) pajamos, palyginti su ES vidurkiu. Todėl mokesčių našta (mokesčių santykis su BVP) Lietuvoje 2007 m. buvo 10,6 proc. mažesnė už ES vidurkį (39,9 proc.). Kai kuriose valstybėse, pavyzdžiui, Danijoje, Švedijoje, mokesčių našta gerokai aukštesnė už vidurkį – 49 procentai (Navikas, 2009).

Galima teigti, kad atkurtos nepriklausomos Lietuvos socialinės apsaugos modelis, iš pradžių pasižymėjęs vien bismarkinio-korporatyvinio modelio bruožais, pamažu pradėjo „dreifuoti“ liberalaus-marginalinio modelio kryptimi. Tai liudijo ne tik besikeičianti socialinės apsaugos struktūra, bet ir vadybiniai socialinio administravimo pokyčiai. Tradicinis, hierarchinis socialinio administravimo modelis buvo papildomas naujosios viešosios vadybos elementais, kurių daugiausia buvo labiausiai decentralizuotoje valdymo grandyje – savivaldybių socialinės paramos skyrių veikloje. Teikiant paslaugas buvo taikomi kontraktavimo ir „paslaugų užpirkimo iš šalies“ metodai, taip pat „sugretinimo“, „tyrimo dalyvaujant“ (angl. participatory research) ir „klientų pasitenkinimo paslaugomis“ tyrimai. Centralizuotoje valstybinio socialinio draudimo sistemoje naujosios viešosios vadybos elementų taikyta mažiau, tačiau „Sodroje“ buvo įdiegtas „vieno langelio“ metodas, daromi „klientų srautų“ ir atliekami „klientų pasitenkinimo paslaugomis“ tyrimai. Šie administraciniai pasikeitimai rodė, kad privataus verslo metodai pereina ir į socialinį administravimą, kai svarbu ne tiek procesas, kiek rezultatai ir efektyvumas. Tačiau Lietuvos viešojo administravimo 3E efektyvumo koncepcijoje („economy“ – ekonomiškumas, „efficiency“ – efektyvumas ir „effectiveness“ – veiksmingumas) trūko kitų 3E („equity“ – socialinis teisingumas, „equality“ – lygybė ir „ethics“ – etika). Nors kai kurie atskiri socialinio administravimo metodai ir buvo ekonomiški, efektyvūs ir veiksmingi, vis tik negalima neigti to, kad Lietuvos administracinėje praktikoje dažnai vadovaujamosi ne tik tradiciniu hierarchiniu ir naujosios viešosios vadybos modeliais, bet ir atgyvenusiais rusiško-rytietiško tipo administravimo būdais, kurie nesąmoningai buvo persmelkę visą administravimo sistemą. Šie rytietiško tipo administravimo bruožai išryškėdavo ne tik kasdienėje administravimo praktikoje ir situacijose su socialinių paslaugų klientais, bet ir – kas ne mažiau svarbu – struktūriškai. Toks elgesys vyrauja visoje trečiojoje Lietuvos socialinės apsaugos struktūros dalyje, specialių, papildomų išmokų sistemoje. Ji visą laiką rėmėsi klientelistiniu principu,

kai proteguojamos atskiros, su valdžia susijusios socialinės grupės. Specialių, papildomų išmokų sistema žlugdė socialinio teisingumo ir socialinio solidarumo principus šalyje. Ji buvo kritikuojama tiek užsienio, tiek Lietuvos ekspertų, tačiau tai netrukdė jai metų metus plėstis, atsirado naujos teisėjų, signatarų ir kitų privilegijuotų grupių išmokos. Nemažai tyrėjų specialių, papildomų išmokų įsigalėjimą Lietuvoje sieja su sovietinio laikotarpio istorija, kai irgi buvo tokio pobūdžio išmokos. Tačiau praėjus 20 metų po nepriklausomybės atkūrimo kyla natūralus klausimas – kodėl tolstant nuo sovietinio valdymo metų ši sistema Lietuvoje stiprėja, o ne silpsta? Gal dabar išsišaknijus didelei nelygybei ir skurdui Lietuva panašėja į besivystančias Pietų valstybes, kuriose irgi klientelistinis socialinės apsaugos pradas yra stiprus? Gal dabar Lietuvą jau reikia lyginti su klientelistinėmis Pietų Europos ar Pietų Amerikos valstybėmis, o ne su toli likusia SSRS? Taip pat kyla natūralus klausimas apie Vidurio Europos valstybių plėtojimosi dėsningumus – kodėl tokiose Vidurio Europos šalyse kaip Estija ir Slovėnija, kurių XX a. istorija labai panaši, klientelizmo apraiškų beveik nėra, o korupcijos suvokimo indeksas yra vienas geriausių pasaulyje? Argi paskutiniajame praėjusio amžiaus dešimtmetyje Lietuvoje nebuvo galima pasirinkti socialiai teisingesnio visuomenės raidos modelio? Taip pat kyla klausimas apie dabartinį laikotarpį – ar jau nieko nebegalima pakeisti ir Lietuva nebeturi kitos alternatyvos, kaip tik leisti dar labiau įsigalėti liberaliam modeliui? Klausimų gali būti ir daugiau, tačiau nepabandžius argumentuotai atsakyti į pastaruosius kiti netenka prasmės.

Žinomas Lietuvos sociologas Zenonas Norkus savo veikale „Kokia demokratija, koks kapitalizmas?“ Lietuvos transformaciją po 1990 m. lygina su dviem Vidurio Europos lyderėmis – Slovėnija ir Estija. Jis teigia, kad Lietuva dėl daugybės istorinių ir mentaliteto savybių niekaip negalėjo tapti antrąja, „vėluojančia“ Slovėnija, ji galėjo pasiekti nebent didesnę socialinę lygybę ir mažesnę skurdą, bet BVP dydžio tai nebūtų pakeitę (Norkus, 2008: 644–645). Geriausiu atveju, pagal Norkų, Lietuva vėluodama galėtų pasivyti

Estiją. Norkus neidealizuoja liberalaus, į anglosaksų panašėjančio Estijos modelio, bet atrodo, kad pritaria Europoje egzistuojančių kapitalizmo atmainų konvergencijos maršrutui. „Tai reikštų, kad ilgainiui kontinentinio europinio kapitalizmo, o įkandin – ir visų dabar Europoje egzistuojančių kapitalizmo atmainų konvergencija vyks būtent trečiojo kelio teoretiko A. Giddenso nužymėta linkme – darbo jėgos rinka laisvės, o gerovės valstybė siaurins paslaugas ir garantijas, kartu išlikdama kur kas labiau išplėtotą negu <...> JAV“ (Norkus, 2008: 654–655). Toliau Norkus teigia, kad dėl ilgą laiką dominavusios ir, galima pridurti (aut. pastaba), nepasiteisinusios pasaulinės ir vietinės neoliberalėjimo tendencijos jai gali atsirasti atsvara, taip pat ir Lietuvoje, kai bus pradėta vystyti socialinio kapitalizmo kryptimi.

Norisi nesutikti su Norkaus teiginiu, kad Lietuva artimiausiu metu gali galėtų eiti socialinio kapitalizmo linkme. Tipiškas liberalus Estijos modelis Lietuvoje irgi niekada nebuvo diegiamas, geriausiu atveju galima kalbėti apie jo atskirus elementus, kurie ekonominėje-socialinėje erdvėje kartais priminė liberalizmo karikatūrą, o ne nuoseklius reformų žingsnius. Be didelių prekybos centrų ir sporto arenų pastatymo prieš 2011 m. Europos krepšinio čempionatą, Lietuvoje per keliolika metų nebuvo baigtas nė vienas nacionalinės reikšmės objektas, o reformos socialinės apsaugos, švietimo ir sveikatos apsaugos srityse įgaudavo iškreiptą vaizdą. Nors pagrindinės Lietuvos politinės partijos 2002 m. pasiekė nacionalinį susitarimą dėl penkių šalies proveržio kryptių, praktiškai jų nebuvo bandoma įgyvendinti. Per nepriklausomybės metus vizijų ir gairių Lietuvoje buvo prikurta daugybė (pvz., tautinės mokyklos, sveikatos apsaugos reformos koncepcijos), tačiau faktiškai jomis sekama nebuvo ir jos visam laikui nuguldavo į biurokratų stalčius. Dabar įgyvendinama aukštojo mokslo reforma tikrai nedvelkia socialiniu modeliu ir yra labai prieštarinčiai vertinama. Visas Lietuvos socialinis-ekonominis modelis tiesiog pulsuoja eklektika, negalima išskirti aiškių vystymosi kryptių, labai sunku, o kartais ir neįmanoma apibrėžti atskirų elementų ar apibūdinti atskirų

reiškinių. Tai sudaro didelių sunkumų ir veda prie nesusikalbėjimo ne tik politikus ar viešojo administravimo atstovus, bet ir socialinių mokslų atstovus. Lietuva labai skyrėsi nuo strategiškai mąstančios ir į kompleksinius sprendimus bei jų įgyvendinimą orientuotos Estijos, nors tie sprendimai ir buvo priimami vienintele liberalia kryptimi. Ją greičiau galima apibūdinti kaip kol kas nenusisekusį, mišrų modelį su trūkumais, nes netgi savo ekonominio pakilimo metais Lietuva, skirtingai nei Pietų Europos šalys, įgyvendino labai ribotas socialines reformas. Labai abejotina, ar Lietuva tikrai pradės įgyvendinti savo sukurta valstybės pažangos strategiją „Lietuva 2030“, ar juo labiau sekti šio dokumento pažymėta kryptimi Šiaurės valstybių link (Valstybės pažangos strategija. Lietuva 2030, 2011)²³. Po 2008–2010 m. krizės Pietų Europos šalys susidūrė su labai sunkiais sprendžiamomis valstybinių biudžetų deficito problemomis ir jų socialiniams laimėjimams iškilo reali grėsmė. Dar didesnis toks pavojus gresia Vidurio Europos valstybėms ir Lietuvai. Valdymo efektyvumo požiūriu Pietų ir Vidurio Europos šalys labai panašios, tai visada buvo matomi plika akimi ir net nereikia didesnio faktinio pagrindimo. Atkurtos Lietuvos modelį galima apibūdinti kaip bandymus įdiegti daugelio atskirų modelių elementus, kurie dažniausiai vieni kitiems prieštaravo. Taip iš sovietinių laikų atėjęs rusiškas-rytietiškas administravimo modelis čia kerojo kartu su tradiciniu hierarchiniu modeliu ir naujosios viešosios vadybos elementais bei labai retai sutinkamais naujojo viešojo valdymo elementais. Mažos senatvės ir neįgalumo pensijos, nors ir buvo mokamos pagal bismarkinio modelio principus, pagal savo dydžius atitiko neišsivysčiusių šalių (pvz., Centrinės ir Pietų Amerikos) liberalųjį-marginalinį modelį. Savo ruožtu, didelės motinystės išmokos, dosniai mokamos dvejus metus, stebino net daug mačiusius Skandinavijos šalių politikus. Antra vertus, palyginti su socialinėmis paslaugomis, pagal senatvės pensijų lyginamąjį svorį

²³ Pagal „Valstybės pažangos strategiją. „Lietuva 2030“ po 20 metų Lietuva turėtų būti tarp 10 pažangiausių ES valstybių pagal gyvenimo kokybę, laimės, demokratijos, pasaulio konkurencingumo, globalizacijos ir suminio inovatyvumo indeksus.

(o ne jų dydį), Lietuvos socialinis modelis darėsi panašesnis į Pietų Europos, o ne į šiauriau esančių valstybių. Socialinių paslaugų lyginamasis svoris Skandinavijos šalyse smarkiai lenkia Pietų Europos šalių socialinių paslaugų lyginamąjį svorį. Dėl kai kurių kitų esminių savybių Lietuvos modelis taip pat buvo panašesnis į Pietų Europos negu į Šiaurės ar į naująsias ES valstybes Vidurio Europoje. Pirmiausia socialinės apsaugos struktūroje ryškūs klientelizmo bruožai. Specialios (papildomos) pensijos Lietuvoje pagal savo pobūdį yra panašesnės į Pietų Europos ir Pietų Amerikos klientelistines išmokas. Dėl aukšto socialinės nelygybės, skurdo ir nedarbo lygio Lietuvą galima sulyginti su Pietų Europos valstybėmis ir atskirti nuo kitų Vakarų ir Šiaurės Europos, taip pat daugelio Vidurio Europos šalių – Slovėnijos, Čekijos, Slovakijos ir Lenkijos.

Kokiame lygyje buvo agreguoti makrosocialiniai Lietuvos rodikliai palyginamuoju požiūriu? 2009 m. užimtumas Lietuvoje, palyginti su sunkiais 1996 m., buvo beveik nepakitęs (1996 m. – 58 proc., 2009 m. – 60,1 proc.). Tarp ES-15 valstybių jis išaugo nuo 60,1 proc. (1996 m.) iki 65,9 proc. (2009 m.). ES-27 šalių vidurkis irgi buvo aukštesnis už Lietuvos (2000 m. – 62,1 proc., 2009 m. – 64,6 proc.). Skurdo rizikos lygis iki išmokų prieškriziniais 2007 m. Lietuvoje siekė 26 proc., o po išmokų – 19 proc. (2010 m. – 20 proc.). Labai panašūs Pietų Europos šalių duomenys: 2007 m. Graikijos, Ispanijos ir Italijos skurdo rizikos lygis iki išmokų siekė 24 proc., o po išmokų – 20 proc., Portugalijoje atitinkamai 24 ir 18 proc. Daugelio Vidurio Europos šalių duomenys buvo geresni. Lenkijoje po išmokų skurdo lygis siekė 17 proc., Slovakijoje – 11 proc., Slovėnijoje – 12 proc., Vengrijoje – 12 proc., Čekijoje – 10 procentų (Eurostat. Living Conditions and Welfare, 2009). Pagal socialinius rodiklius dar didesnis skirtumas Lietuvos nenaudai buvo socialinės nelygybės lygis. Lietuva nuo 1996 m. iki 2009 m. padidino savo Gini koeficiento reikšmę (nuo 33,6 iki 35,5), o ES-27 nuo 2005 m. iki 2009 m. jis net sumažėjo (30,6 ir 30,4). Tarp ES-15 valstybių jis siek tiek paauogo (2000 m. siekė 29,0, o 2009 m. – 30,3), bet vis tik buvo gerokai mažesnis už Lietuvos. Viduti-

nės piniginės išlaidos atskirose decilinėse grupėse (vienam namų ūkio nariui per mėnesį, Lt) 1996 m. Lietuvoje siekė 133,2 Lt (1–2 deciliai) ir 752,7 Lt (9–10 deciliai), o 2008 m. atitinkamai 310,2 Lt ir 1597,9 Lt (skirtumas daugiau kaip 5 kartai). Svarbu pažymėti, kad Lietuvoje netgi ekonominio pakilimo metais (2000–2008 m.) BVP dalis socialinės apsaugos išlaidoms beveik neaugo (2000 m. siekė 15,8 proc., 2008 m. – 16,2 proc.). Atvirksčiai, per didžiausio ekonomikos augimo metus 2003–2006 m. šis rodiklis tesiekė 13,2–13,6 proc. (žr. taip pat 5 lentelę). Tačiau Pietų Europos šalys, palyginti su Vidurio Europos valstybėmis, buvo pranašesnės pagal vidutinį bruto darbo užmokestį. Todėl 2007 m. Lietuvos vidutinis darbo užmokestis (6.745 eurai per metus) buvo artimesnis Bulgarijai (2.626 eurai), Rumunijai (4.828 eurai), Latvijai (6.690 eurų), Lenkijai (8.119 eurų) ir Slovakijai (8.400 eurų) negu Maltai (11.669 eurai), Portugalijai (15.345 eurai), Ispanijai (21.150 eurų), Kipriui (21.310 eurų) ar Italijai (23.406 eurai) (Eurostat. Living Conditions and Welfare. 2009).

Apibendrinant galima teigti, kad po 20 nepriklausomybės metų Lietuvos makroekonominiai ir makrosocialiniai rodikliai atrodo blogiau, palyginti su daugeliu ES šalių. Iš 27 ES šalių faktiškai lenkiamos tik Latvija, Rumunija ir Bulgarija. Tačiau, palyginus Lietuvą su posovietinės erdvės šalimis, atsilieka tik nuo Estijos, šiek tiek lenkiamos Latvija, Rusija ir Baltarusija ir kelis kartus – Ukraina, Moldova, Vidurinės Azijos, Užkaukazės respublikos (International Monetary Fund, World Economic Outlook, 2010).

Išvados

1. 1990–2011 m. socialinės politikos raida vertintina kaip tam tikras evoliucinis procesas, atspindintis nuoseklų perėjimą nuo paveldėtos sovietmečiu prie europietiškais standartais grindžiamos socialinės teisės. Jis svarbus tuo, kad apima ne tik socialinės apsaugos sistemos sudedamųjų dalių sukūrimą bei plėtrą, bet ir bandymą sukurti koncepcijas, atspindinčias naują socialinių, ekonominių bei kultūrinių procesų suvokimą ir interpretavimą.
2. Įstatymų ir strategijų, priimtų 1990–2011 m. laikotarpiu, gausa ir turinys parodo, kaip prasiplėtė socialinių problemų (rizikų) įvairovė ir apibrėžimai, kurie, savo ruožtu, atspindi kasdienėje vartosenoje, atsiradus anksčiau nevartotiems terminams ir sąvokoms (pavyzdžiui, rizikos šeima, negalia, darbingumo lygis, socialinė atskirtis, integracija, įtrauktis, sanglauda, kt.).
3. Ekonominio nuosmukio metu socialinės politikos tikslai iš esmės liko nepakitę, tačiau socialinės apsaugos teisės aprėptis ir socialinės apsaugos normos, didėjusios ikikriziniu laikotarpiu (pinigine ar paslaugų išraiška), krizės periodu buvo mažinamos. Šiems pokyčiams įtakos daro ne tik krizė ir jos sukelti padariniai, bet ir ikikriziniu periodu atsiradę procesai: lėtas ekonominio vystymosi greitis, neužtikrintas socialinio draudimo sistemos tvarumas, gyventojų senėjimas, žemas gimstamumo lygis ir emigracija.
4. Krizės metu išaiškėjo, kad nuo 1990 m. kuriama socialinės apsaugos teisinė bazė ir visą socialinę politiką apibrėžiančios strategijos arba visiškai negali spręsti socialinių iššūkių, arba tėra formalios, iš tiesų nesugebančios užtikrinti efektyvių skurdo, atskirties ir kitų opiausių socialinių problemų sprendimo priemonių. Dėl šios priežasties, priešingai nei iki krizės, pokriziniu periodu pripažįstama, kad visoms socialinės politikos sritims reikia rimtų reformų.

5. Lietuva, 1990 m. atkūrusi nepriklausomybę, turėjo galimybę rinktis tarp trijų gerovės valstybės kūrimo modelių – liberaliojo-marginalinio, bismarkinio-korporatyvaus ir universalaus socialdemokratinio modelio.
6. 1990 m. Lietuvos socialinėje sistemoje buvo padėti bismarkinio-korporatyvaus modelio pagrindai, svarbiausią dalį sudarė valstybinio socialinio draudimo sistema, taip pat socialinės paramos ir papildomų specialių išmokų dalys.
7. Nors Lietuvoje nepriklausomybės metais buvo fiksuojami atskiri ekonominio pakilimo laikotarpiai, tarp kurių svarbiausias tęsėsi nuo 2001 iki 2008 m., netgi tuomet, jau nekalbant apie ekonominio nuosmukio metus, formavosi didesnė socialinė nelygybė, augo skurdas, didėjo emigracija bei augo nepasitikėjimas valstybinėmis institucijomis.
8. Lietuvos silpnos socialinės raidos bruožus galima ypač akivaizdžiai matyti prasidėjus XXI a., kai šalies gerovės modelis pradėjo „dreifuoti“ nuo bismarkinio-korporatyvaus į liberalųjų marginalinį modelį.
9. Liberaliojo-marginalinio modelio Lietuvoje stiprėjimą liudijo privačių pensijų fondų įkūrimas ir naujosios viešosios vadybos metodai administruojant socialines paslaugas.
10. Lietuvos socialinio administravimo srityje buvo vystomi tik atskiri 3E efektyvumo koncepcijos elementai (ekonomiškumas, efektyvumas, veiksmingumas), o ketvirtasis „E“, socialinis teisingumas, penktasis „E“, lygybė, ir šeštasis „E“, etika, vaidino labai nereikšmingą vaidmenį.
11. Ryškų vaidmenį per visus nepriklausomybės metus šalyje atliko klientelistinė papildomų specialių išmokų sistema, kuri Lietuvoje ir Vakaruose buvo kritikuojama kaip socialiai neteisinga, tačiau nė viena šali valdžiusi Lietuvos vyriausybė neturėjo politinės valios jos atsisakyti.

III dalis

**Lietuvos gerovės valstybės raida per ekspertų
žinių, patirties, bei požiūrių prizmę**

1. GLOBALIZACIJA, EUROPEIZACIJA IR GEROVĖS VALSTYBĖS RAIDA LIETUVOJE: EKSPERTŲ POŽIŪRIS

Skyriuje tiriamas globalizacijos ir europeizacijos poveikis Lietuvos socialinei politikai, atsižvelgiant į 67 ekspertų žinias, požiūrius ir nuostatas. Globalizacija tiriama per tokių viršvyriausybinių institucijų kaip Pasaulio bankas ir TVF įtaką. Europeizacijos poveikis tiriamas atsižvelgiant į šiuos veiksnius: bendras Europos integracijos poveikis; Europos struktūrinių fondų panaudojimas; Europos socialinio modelio atitikimas. Ekspertų interviu analizė atskleidė, jog globalizacija formuoja naujųjų valstybių narių socialinę politiką per tarptautinių organizacijų poveikį. Tačiau tik tada, kai yra tam palankios sąlygos. Viena svarbi sąlyga – valdančiojo elito požiūris, nuostatos turi sutapti su idėjomis, parama ir patarimais, kuriuos propaguoja tarptautinės organizacijos. Kaip rodo Lietuvos atvejis, Pasaulio banko ir TVF teikiama pagalba ir patarimus buvo lengva įgyvendinti, nes politinis ir ekonominis elitas palaikė (ir palaiko) neoliberalias socialinės politikos idėjas. Dar viena svarbi sąlyga – piniginis indėlis, susijęs su pasaulinių organizacijų patarimais. Lietuvos atvejis rodo, jog su paskolomis, Europos struktūriniais fondais arba bet koku finansavimu susijusius projektus daug paprasčiau įgyvendinti praktiškai. Tačiau Europos socialinio modelio idėja, kuri nėra paremta finansinėmis paskatomis, vargu ar atsiskleidžia pastarųjų metų socialinės apsaugos reformose.

1.1. Įvadas

Kaip jau gerai žinoma ir teoriškai įrodyta, gerovės valstybė Europoje plėtojosi ant tautinės valstybės pamatų. Mokslininkai teigia, jog bendra tautos istorija, teritorija, kalba ir religija formavo piliečių solidarumo ir tarpusavio pagalbos jausmą. Tačiau XXI amžiuje vyraujant globalizacijai ir europeizacijai gerovės valstybė, regis, peržengia tautines ribas. Mokslininkai diskutuoja apie Europos socialinį modelį, globalią socialinę politiką ir globalizacijos įtaką valstybių socialinės politikos pokyčiams.

Šiame skyriuje siekiama įvertinti du veiksnius, globalizaciją ir europeizaciją, kurie lemia socialinės politikos raidą Lietuvoje. Globalizacija bus tiriama per tokių viršvyriausybinių²⁴ institucijų kaip Pasaulio bankas ir TVF įtaką. Kalbant apie europeizaciją, labiausiai bus atsižvelgiama į šiuos veiksnius: bendras Europos integracijos poveikis; Europos struktūrinių fondų panaudojimas; ir Europos socialinio modelio atitikimas.

Lietuvos atvejis ypač įdomus tiriant globalizacijos ir europeizacijos poveikį socialinei politikai. Kaip jau aptarėme šios knygos pirmos dalies trečiame skyriuje, Lietuva turi gerokai žemesnius socialinius-ekonominius rodiklius, lyginant ne tik su ES-15, bet ir su ES-25 bei ES-27 šalių vidurkiais. Lietuva pergyveno sovietų autoritarinio režimo laikotarpį, kuris iki šiol daro įtaką šalies plėtrai. Be to, pokomunistinis ekonominis ir socialinis restruktūrizavimas pastaraisiais metais sutapo su visuomenės senėjimo procesu ir migracijos srauto, taip pat globalizacijos ir europeizacijos poveikio didėjimu. Tai reiškia, jog Lietuvos socialinę politiką formuojama ne tik šalies viduje vykstantys drastiški pokyčiai. Tuo pat metu ji turi prisitaikyti prie ES nustatytų standartų ir atlaikyti pasaulinių krizių sukeltus padarinius. Tačiau atlikta tik keletas tyrimų (žr. De la Porte, Deacon, 2002, 2004), kurie nagrinėja ES ir kitų tarptautinių organizacijų daromą poveikį socialinei politikai ir Lietuvos plėtrai.

Nagrinėjant ES ir kitų tarptautinių organizacijų sąlygojamus pokyčius Lietuvos socialinėje politikoje, šiame skyriuje bus akcentuojami reikšmingi klausimai, į kuriuos mėgina atsakyti gerovės vastybės tyrėjai: ar globalizacija ir europeizacija daro didelę įtaką socialinės politikos pokyčiams naujosiose ES valstybėse narėse? Kokį poveikį socialinės politikos pokyčiams Lietuvoje daro ES, Pasaulio bankas ir TVF? Ar Europos socialinis modelis turi perspektyvų Lietuvoje?

Metodologija. Norint atsakyti į šiuos svarbius klausimus, buvo atlikti 67 pusiau struktūruoti interviu su mokslininkais, SADM, „Sodros“ darbuotojais, nevyriausybinių organizacijų atstovais,

²⁴ Sąvokos „viršvyriausybines“, „globalios“, „tarptautinės“, „pasaulinės“ institucijos/organizacijos šiame skyriuje vartojamos kaip sinonimai.

profsąjungų, darbdavių asociacijos nariais, t. y. su tais žmonėmis, kurie tiesiogiai ar netiesiogiai yra prisidėję prie socialinės politikos formavimo ir įgyvendinimo Lietuvoje, per visą nepriklausomybės laikotarpį stebėjo jos raidą arba tiesiog dirbo/tebedirba socialinės politikos sferoje. Kad susidarytų platesnis vaizdas, kaip vertinami socialinės politikos pokyčiai, tyrėjai kalbėjosi ir su politikais, žurnalistais, verslo ir bankų atstovais. Visi tyrimo dalyviai šiame darbe bus vadinami ekspertais. Interviu buvo atliekami nuo 2011 m. sausio iki liepos pabaigos. Tyrimas finansuotas Lietuvos mokslų tarybos pagal projektą „Gerovės valstybės raida Lietuvoje: ištakos, būdingiausi bruožai ir pagrindiniai veiksniai“ (Nr. SIN-16/2010). Pusiaus struktūruotas klausimynas siekė iširti ekspertų žinias, požiūrius, patirtį ir įžvalgas apie socialinės politikos raidą nuo 1990 m. iki dabar. 1 priedas rodo, kaip ekspertai pasiskirstė pagal keturias pagrindines grupes: politikai (Seimo, partijų, Vyriausybės, Prezidentūros, Europos parlamento nariai) (12 dalyvių), socialinio administravimo atstovai (11 dalyvių), mokslininkai (13 dalyvių), žiniasklaidos atstovai (10 dalyvių), verslininkai (7 dalyviai), bankų ir įmonių atstovai (4 dalyviai), interesų grupių (profsąjungų, darbdavių asociacijų) ir nevyriausybinų organizacijų atstovai (10 dalyvių). Dauguma ekspertų sutiko, jog jų tapatybė būtų atskleista analizuojant tyrimo medžiagą. Kai kurie panoro išlikti anonimai.

Ekspertų interviu galime priskirti, pagal Alexanderio Bognerio ir Wolfgango Menzo [Alexander Bogner ir Wolfgang Menz] (2009) klasifikaciją, prie „sisteminių ekspertų interviu“ (angl. the systematizing expert interview). Tokio pobūdžio interviu siekia surinkti nuoseklios ir išsamios informacijos apie tiriamą reiškinį. Dėmesys skiriamas ekspertų gebėjimui suteikti mokslininkams kuo daugiau faktų ir informacijos. Tad tyrėją domina eksperto žinių, patirties, įžvalgų gebėjimas paaiškinti tiriamą reiškinį. Sisteminio pobūdžio interviu reikalauja iš tyrėjo teorinio ir empirinio pasirengimo nagrinėjama tema. Tyrėjas, prieš atlikdamas interviu, privalo turėti aiškų tikslą ir supratimą apie tiriamą reiškinį. Jam svarbu gauti informaciją, kurią galima lyginti tematiniu požiūriu. Mūsų tyrime buvo svarbu gauti informacijos apie socialinės politi-

kos pokyčius nuo 1990 m. iki dabar, grupuoti ir klasifikuoti ją pagal esminius socialinės politikos kūrimą lemiančius faktorius.

Apibendrinti 67 apklausų rezultatai pateikia išsamią informaciją apie ekspertų žinias, patirtį, požiūrį į socialinės politikos raidą. Taigi šiame skyriuje globalizacijos ir europeizacijos poveikis Lietuvos socialinei politikai vertinamas per ekspertų žinias, patirtį ir nuostatas. Būtina paaiškinti, kodėl ekspertų požiūris yra toks svarbus analizuojant pokyčius socialinės politikos sferoje.

Kaip jau aptarėme pirmame skyriuje, viena iš gerovės valstybės teorinių priegų – *valstybės centrstinė* (angl. State centric approach), kuri teigia, jog socialinės politikos administratoriai, ekonomikos, politikos ir mokslo elitas – svarbūs socialinės politikos raidos formuotojai. Iš tikrųjų būtų sunku paneigti O. von Bismarcko ir W. H. Beveridge'o vaidmenis gerovės valstybės istorijoje. O. von Bismarcko socialinio draudimo modelis iki šiol vyrauja daugelyje pasaulio šalių. Socialinė politika vystėsi kaip industrializacijos, modernizacijos pasekmė, plėtojantis politinėms, civilinėms ir iš jų kilusioms socialinėms teisėms. Klasių kova buvo svarbus gerovės valstybės atsiradimo veiksnys. Tačiau svarbu akcentuoti ir elito vaidmenį. Jis suprato, jog socialinė apsauga būtina norint gyventi pažangesniame ir teisingesniame pasaulyje. Ilgainiui *valstybės centrstinė* teorinė prieiga buvo primiršta, nes kitos teorijos, pvz., *industrializmo logikos* ir ypač *klasių galios* įgavo didesnę paaiškinamąją galią (apie tai skaitykite pirmos dalies pirmame skyriuje). Tačiau Vidurio ir Rytų Europos šalių įsiliejimas į socialinės politikos tyrimus atgaivino domėjimąsi *valstybės centrstinė perspektyva*, nes pokomunistinių visuomenių ypatumai sunkiai tilpo į įsigalėjusių teorijų rėmus. Kai kurie Lietuvos tyrėjai buvo užsiminę apie esą reikšmingą socialinės politikos biurokratų (valdininkų), ekspertų vaidmenį reformuojant socialinę politiką (Aidukaite, 2004; Guogis, Bernotas, Ūselis, 2000; Lazutka, Kostelnickiene, 1995), tačiau menką politinių partijų įtaką. Kiti autoriai taip pat mėgina užsiminti, jog Baltijos šalyse politinis, ekonominis elitas simpatizuoja liberaliam gerovės valstybės modeliui (žr. Aidukaitė, 2009; Lauristin, 2003; Leppik, 2005). Pavyzdžiui, Aidukaitė (2009b) teigia, jog Baltijos šalių elitas mato daugiau naudos iš bendradarbiavimo

su tokiomis tarptautinėmis organizacijomis kaip TVF ir Pasaulio bankas, kurios propaguoja liberalų/likutinį gerovės valstybės modelį ir ekonomikos liberalizacijoje, nei dosnesnės ir visapusiškesnės gerovės valstybės kūrimo. Tačiau šie aspektai niekada nebuvo išsamiai tyrinėti. Taigi ekspertų žinios, nuostatos, požiūriai yra labai svarbūs reformuojant socialinę politiką. Ekspertų interviu analizė padeda atskleisti pagrindinius veiksnius, kurie darė ir tebedaro įtaką gerovės valstybės raidai, ir leidžia prognozuoti jos plėtros perspektyvas.

Prieš pereinant prie ekspertų interviu analizės, apžvelgsime pagrindines teorines globalizacijos ir socialinės politikos, taip pat europeizacijos ir socialinės politikos prielaidas. Taip pat aptarsime ankstesnius ES ir kitų viršvyriausybių/tarptautinių organizacijų įtakos Lietuvos socialinės politikos pokyčiams tyrimus.

1.2. Globalizacija, socialinė politika ir Lietuva

Globalizacija apima įvairius reiškinius: ekonominius, taip pat politinius, technologinius ir kultūrinius. Į tokių viršvalstybinių institucijų kaip TVF ir Pasaulio bankas veiklą dažnai žvelgiama kaip į globalizacijos apraišką (žr. Deacon, 2007; Palier, 2003; Yates, 2001). Toliau pateikiamas kai kurių galimų globalizacijos raiškos būdų socialinėje politikoje apibendrinimas pagal Nicolą Yeates'ę [Nicola Yeates] (2008: 9). Globalizacija skatina gerovės valstybių konkurenciją, mažindama socialinius ir darbo standartus ji grasina visapusiškos gerovės valstybės išlikimui. Galima tikėtis ir tokių globalizacijos pasekmių kaip viešųjų paslaugų privatizavimas, pasaulio sveikatos ir gerovės rinkų sukūrimas, didėjantis pasitikėjimas nevyriausybiniu ir privataus sektoriaus gerove. Per keletą pastarųjų dešimtmečių pagrindiniu globalios socialinės politikos studijų objektu tapo mėginimas iširti, kaip pasaulio regionų valdžios (ES) ir pasaulinės institucijos/organizacijos (Pasaulio bankas, TVF, JTO, TDO) formuoja globalią socialinę politiką ir tuo pačiu skleidžia savo idėjas, teikdamos konsultacinę, politinę bei techninę pagalbą.

Anot N. Yeates'ės (2001), tokios globalios organizacijos „tiesiogiai ar netiesiogiai atlieka svarbų vaidmenį formuojant pasaulio išteklių paskirstymą, pavyzdžiui: nustatant tarptautinės prekybos sąlygas, prižiūrint paramos fondų panaudojimą, kontroliuojant socialinius standartus ir darant poveikį nacionaliniame kontekste sukurtoms socialinėms nuostatoms“ (p. 45).

Pagrindinės tarptautinės organizacijos, dalyvaujančios atliekant pasaulinį perskirstymą, socialinį reguliavimą bei socialinių teisių formavimą, įvairiai žvelgia į socialinę politiką. Jos tiesiogiai arba netiesiogiai primeta savo idėjas šalių socialinei politikai. Pavyzdžiui, Pasaulio bankas ir TVF palaiko likutinę socialinę politiką. TDO renkasi Bismarko socialinės politikos modelį. JTTF, JTSMKO ir PSO propaguoja universalias viešąsias paslaugas (Deacon, 2008). Tačiau neaišku, kokių lygiu ir kokioms sąlygoms nacionalinis elitas priima dominuojantį pasaulinės organizacijos požiūrį.

Apskritai galima teigti, jog globalizacijos poveikis ne toks akivaizdus kapitalistinėse demokratinėse valstybėse. Pavyzdžiui, palyginti neseniai atliktas išsamus Švedijos gerovės valstybės tyrimas ir globalizacijos poveikis jos raidai, parodė, jog Švedijos gerovė iki šiol išlieka nepakitusi (Hajighasemi, 2002). Tačiau tyrimai atlikti Vidurio ir Rytų Europoje aiškiai rodo, jog ekonomiškai pažėdžiamos valstybės lengvai pasiduoda globalizacijos įtakai (Deacon, 1997, 2000; Casey, 2004; Muller, 2001). Pavyzdžiui, Bernardo Casey'o [Bernard Casey] (2004) teigimu, Latvija, Estija ir iš dalies Lietuva įgyvendino Pasaulio banko trijų pakopų socialinio draudimo pensijų privatizavimo modelį tik todėl, jog jis teikė šioms valstybėms dideles paskolas. Tą patį galima būtų pasakyti apie Vengriją ir Lenkiją. Nors paskolos glaudžiai sietos su pensijų reforma, tai nebuvo atvirai deklaruojama. Tačiau visos pensijų reformą vykdžiusios šalys tapo „tinkamomis“ kandidatėmis gauti finansinę paramą. Taigi Pasaulio banko rekomendacijų įgyvendinimas yra gana akivaizdus. Kiti tyrimai taip pat rodo, jog TVF ir Pasaulio banko poveikis pereinamąjį laikotarpį išgyvenančių valstybių socialinės politikos raidai yra neabejotinas (Deacon, 2000; Muller, 2001; Orenstein, 2009).

Kaip jau minėjome, anksčiau atlikti tyrimai (Aidukaite, 2009) parodė, jog Lietuvos ekonominis ir politinis elitas tikisi gauti daugiau naudos iš marketizacijos, liberalizacijos ir reintegracijos į pasaulines rinkas nei iš solidaristinės ir universalios socialinės politikos. Todėl tyrėjai (Bohle, 2007; Guogis, Koht, 2009; Lendvai, 2008) pažymi, jog per du pastaruosius dešimtmečius Lietuva eina neoliberalios, o ne socialdemokratinės socialinės politikos kryptimi. Apie Pasaulio banko ir TVF poveikį taip pat užsimenama keliuose tyrimuose, ypač kalbant apie santykį su socialinio draudimo pensijų privatizavimu (taip pat žr. Casey, 2004 paminėta aukščiau). Carolina de la Porté ir Bobas Deaconas [Caroline de la Porte ir Bob Deacon] (2002) teigė, jog lyginant su neaiškiu ES vaidmeniu Pasaulio banko daromas poveikis buvo labiau apibrėžtas. Jo vizija buvo aiški – liberali, siejama su privačių pensijų fondų atsiradimu ir didesniu socialinės politikos liberalizavimu. Be to, Pasaulio banko vizija sutapo su kitų vietinių subjektų vizija Lietuvoje, ypač su liberaliųjų partijų, Lietuvos laisvosios rinkos institutu (LLRI) ir žiniasklaida. Posūkis link neoliberalios ideologijos ir laisvosios rinkos ekonomikos palengvino neoliberalių reformų įgyvendinimo procesą Baltijos šalyse, tarp jų ir Lietuvoje. Įvertinus 155 pasaulio valstybes pagal pagrindines verslo reguliavimo reformas, Pasaulio bankas pažymėjo, jog Rytų Europa pasiekė geriausių reformos įgyvendinimo rezultatų. Estija, Latvija ir Lietuva pagal „verslo sąlygų palankumą“ buvo priskirtos prie trisdešimties pirmaujančių pasaulio valstybių (World Bank, 2005, citavo Woolfson, 2008: 80).

1.3. Europeizacija, socialinė politika ir Lietuva

Terminas „europeizacija“ šiame kontekste bus siejamas su ES įtaka šalių vidaus politikai. Tai taip pat susiję su tuo, kaip valstybės narės ir valstybės kandidatės reaguoja į ES politiką. Mokslinėje literatūroje europeizacija dažnai laikoma regionine globalizacija (žr. Featherstone, Radaelli, 2003; Schimmelfenning, Sedelmeier, 2005). Ankstesniuose tyrimuose akcentuota, jog europeizacijos įtaka socialinei politikai ne visada aiškiai pastebima. Tiesioginė ES

socialinės politikos teisės aktų įtaka valstybės socialinei politikai yra gana ribota ir labiausiai paliečia tokias sritis kaip darbo sauga, darbuotojų migrantų padėtis ir lyčių lygybė (Cook, 2010; Falkner, 2010; Lauristin, 2003; Leppik, 2005). Kitos socialinės politikos sritys labiau priklauso nuo vidaus politikos. Anot Vladimiro Rysa [Vladimir Rys] (2001b: 185), „ES neprimeta valstybėms narėms jokių ypatingų griežtų taisyklių, taikytinų socialinėje politikoje“. Atliekant prisijungimo prie ES procedūras buvo atsižvelgta tik į finansinius socialinės apsaugos sistemos aspektus (žr. Keune, 2008; Rys, 2001a, b; Wehner et al, 2004). Atvirojo koordinavimo metodas buvo sukurtas stiprinti ES valstybių narių bendradarbiavimą socialinės apsaugos srityje ir padėti plėtoti vidaus socialinę politiką, mokantis iš kitų valstybių narių gerosios patirties. Tačiau rengiantis taikyti naujas socialinės politikos priemones yra atsižvelgiama į išskirtines šalies ypatybes (Wehner et al, 2004). Tai reiškia, jog įžvelgti ES įtaką socialinės politikos reformai gali būti nelengva. Bruno Paliero ir Anos M. Guillenės [Bruno Palier ir Ana M. Guillen] (2004: 24) teigimu, europeizacijos daromą poveikį galima įvertinti pasitelkus „kognityvinės europeizacijos“ sąvoką, kurios pagalba politikos kūrėjai formuoja požiūrį į socialines problemas ir jų sprendimo būdus. Idėjos padeda sukurti receptą, gaires ir brėžinius, kurie ateityje gali virsti norimais rezultatais (Cerami, 2009). Diskusijos dėl Europos socialinio modelio propaguoja Europos socialinės sistemos vertybes – nediskriminavimą, lygybę ir solidarumą (Golinowska, Hengstenberg, Żukowski, 2008). Europos socialinis modelis yra idealus-tipinis modelis, siejamas su didelėmis viešosiomis išlaidomis ir didele valstybės atsakomybe už piliečių gerovę. Solidarumas ir universalizmo bruožai taip pat aiškiai įžvelgiami šiame modelyje. Tokias pat savybes būtų galima priskirti ir Europos gerovės valstybei. Paplitusi nuomonė, jog ieškant socialinės politikos sprendimų vieningas Europos socialinis modelis neegzistuoja. Tačiau taip pat teigiama, jog Vakarų Europos valstybių socialinė politika turi panašių bruožų ir socialinių vertybių, kurios skiriasi nuo kitų pasaulio valstybių, ypač nuo JAV (Golinowska, Żukowski, 2008; Jepsen, Pascual, 2005; Leibfried, Pierson, 1995;

išsamiau apie Europos socialinį modelį skaitykite pirmoje dalyje, 1 ir 2 skyriuose).

Kad pasirengtų narystei ES, Lietuvai tereikėjo laikytis siaurai teisiškai įpareigojančio *acquis*, kuris nėra pagrindinė Europos socialinės politikos dalis. Lietuva privalėjo dalyvauti įgyvendinant antraštinę dalį dėl Europos užimtumo (angl. European Employment Title), tačiau jos teikiamos rekomendacijos (skirtos ES narėms) nėra teisiškai įpareigojančios (De la Porte, Deacon, 2002: 91). PHARE programa prisidėjo prie to, jog būtų laikomasi ES *acquis communautaire* (liet. Bendrijos teisynas) socialinėje srityje – į tai įėjo ir tokios neprivalomos teisinės *acquis communautaire* dalys kaip dalyvavimas įgyvendinant *Europos užimtumo strategiją* ir veiksmingai funkcionuojanti socialinės apsaugos sistema. Kai 2000 m. ES nusprendė, jog situacija socialinės apsaugos ir užimtumo srityse yra gana gera, Lietuva pradėjo derybas dėl Socialinės politikos ir užimtumo skyriaus. Jos buvo preliminariai užbaigtos 2001 m. kovą. Buvo akivaizdu, jog „derybos dėl narystės yra nukreiptos į teisinį *acquis* nuostatų pagrindą socialinės politikos srityje ir neįtraukia daugiau apimančių neprivalomų teisinių *acquis* dalių, ypač *Europos užimtumo strategijos* ir atviro koordinavimo metodo socialinės atskirties, pensijų ir sveikatos priežiūros srityse“ (De la Porte, Deacon, 2002: 29; 2004). Naudodama atvirą koordinavimo metodą, 2003 m. Lietuva pasirašė Bendrą įtraukties memorandumą dėl kovos su skurdu ir socialine atskirtimi, o 2004 m. turėjo parengti Nacionalinį veiksmų planą (Lazutka, 2004).

Nuo 2004 m., kai Lietuva tapo ES nare, sąjungoje priimami užimtumo ir socialinės politikos sprendimai tapo neatsiejama Lietuvos vidaus politikos dalimi (MSSLL, 2004, 2005–2006, 2008–2009). Vienas iš reikšmingų įvykių buvo 2004 m. spalio 29 d. Romoje pasirašyta Sutartis dėl Konstitucijos Europai, lapkričio 11 d. ją ratifikavo Seimas (MSSLL, 2004: 178). Pagrindines Sutarties dėl Konstitucijos Europai nuostatas, susijusias su užimtumo ir socialine politika, galima apibendrinti taip: turi būti laikomasi moterų ir vyrų lygybės principo; turi būti skatinamas ir lengvinamas laisvas darbuotojų judėjimas ES valstybių narių teritorijos ribose;

diskriminacija dėl pilietybės, įdarbinimo, darbo sąlygų ir užmokesčio yra draudžiama; darbuotojams migrantams, jų šeimos nariams ir kitiems išlaikytiniams turi būti užtikrinamas privalomasis socialinis draudimas; ES valstybės narės privalo aktyviai plėtoti suderintą užimtumo strategiją ir produktyvią darbo jėgą bei darbo rinką, padedančią įgyvendinti pagrindinius ES tikslus (MSSLL, 2004).

Nuo 2004 m. SADM nuosekliai vykdo narystės ES įsipareigojimus, susijusius su socialine politika ir užimtumu. Ministerijos darbuotojai nuolat dalyvauja ES institucijų veikloje aptarinėjant teisės aktų projektus ir jų įgyvendinimo bei taikymo būdus (MSSLL, 2006–2007, 2008–2009, 2009–2010). SADM socialinėse ataskaitose pateikiama išsami informacija apie aktyvų Lietuvos dalyvavimą ES veikloje ir įstatymų leidybos procese (MSSLL, 2004, 2006–2007, 2009–2010). Pavyzdžiui, 2006 m. SADM darbuotojai aktyviai dalyvavo ES Tarybos darbo grupių ir komitetų susitikimuose, pateikė savo nuomonę svarstomais klausimais; pavyzdžiui, jie dalyvavo Socialinių reikalų darbo grupės, Jaunimo darbo grupės, Užimtumo komiteto, Socialinės apsaugos komiteto susirinkimuose ir kt. Labiausiai buvo diskutuojama šiais klausimais: derybos dėl tam tikrų darbo laiko organizavimo direktyvos aspektų; PROGRESS programa; reglamento dėl Socialinės apsaugos sistemų koordinavimo pakeitimai; reglamentas, įsteigiantis Europos lyčių lygybės institutą ir kt. (MSSLL, 2006–2007: 179). Iš daugybės įvairių veiklos rūšių ir susitikimų, kuriuose nuolat dalyvavo Lietuvos atstovai, verta paminėti, jog 2006 m. SADM atstovai dalyvavo 43 Komisijos surengtuose susitikimuose. Daugiausia tai buvo koordinavimo posėdžiai valdžios institucijoms, susijusioms su Europos socialiniu fondu ir Europos Bendrijos iniciatyva EQUAL. Kituose susitikimuose aptartos šios temos: Europos pabėgėlių fondo komitetas, Prieglobsčio darbo grupė, aukšto lygio grupė dėl negalios, administracinė komisija ir aukšto lygio darbuotojų migrantų socialinės apsaugos patariamasis komitetas, kt. (daugiau informacijos žr. MSSLL, 2006–2007: 180). Lietuvos atstovai aktyviai dalyvavo aptariant ir įgyvendinant Lisabonos (2010 m.) strategiją (žr. MSSLL, 2004, 2006–2007, 2008–2009) taip pat

strategiją „Europa 2020: nauja Europos darbo vietų kūrimo ir ekonominio augimo strategija“ (MSSLL, 2009–2010).

Europos socialinės politikos persikirstomoji funkcija yra įgyvendinama naudojant Europos struktūrinius fondus. ES struktūrinę paramą Lietuvai (2007–2013 m.) finansuoja ES Socialinis fondas, Europos regioninės plėtros fondas ir Sanglaudos fondas. Bendra, 23 mlrd. litų (Lt) viršijanti teikiamos paramos suma, atitinka vieną papildomą valstybės biudžetą (SADM, 2011a). Europos socialinis fondas finansuoja projektus, skirtus darbo ieškantiems jaunuoliams, ilgesnį laiką darbo neturėjusiems asmenims, nepalankioje padėtyje esančioms žmonių grupėms ir lyčių lygybei darbo rinkoje skatinti. Naudojant strategines ilgalaikes programas siekiama didinti žmonių galimybę įsidarbinti (ypač atsiliekančiuose regionuose), gerinti ir modernizuoti darbuotojų įgūdžius, skatinti verslo iniciatyvą (Falkner, 2010: 294). Pagal SADM ir Europos socialinio fondo agentūros pateiktus duomenis, 75 proc. (117 mln. Lt) Europos socialinio fondo paramos 2007–2013 m. buvo skirti nevyriausybiinių organizacijų sektoriui ir 25 proc. (39 mln. Lt) biudžetinėms organizacijoms. Fondai buvo panaudoti 63 nevyriausybiinių organizacijų ir 23 biudžetinių institucijų projektams (MSSLL, 2009–2010: 175).

Europos regioninės plėtros fondas ir Sanglaudos fondas remia projektus, susijusius su infrastruktūra, aplinkosauga bei regioninių ir socialinių skirtumų mažinimu. Europos prisitaikymo prie globalizacijos padarinių fondas yra skirtas padėti įmonių, kurios privalo pristabdyti savo veiklą dėl globalių krizių, darbuotojams išlaikyti atlyginimą arba (kai darbo netenkama pasikeitus pasauliniam prekybos modeliui) per kuo trumpesnę laiką rasti naują darbą (Falkner, 2010).

Taigi Lietuvos atstovai aktyviai dalyvauja visose ES užimtumo ir socialinės apsaugos veiklose. Be to, jie prisideda prie Europos struktūrinių fondų įgyvendinimo. Tačiau vis dar neaišku, kokį poveikį Lietuvos socialinės politikos raidai turi trys europeizacijos veiksniai: bendras Europos integracijos poveikis, Europos struktūrinių fondų panaudojimas ir Europos socialinio modelio ideologinis atitikimas.

1.4. Ekspertų interviu analizė

Siekiant iširti pasaulinių organizacijų (Pasaulio bankas ir TVF) ir europeizacijos įtaką, ekspertų klausta, ar jie pastebėjo šių organizacijų tiesiogiai ar netiesiogiai daromo poveikio socialinei politikai požymių. Jų prašyta apibūdinti, kokie įtakos požymiai išryškėjo vienu ar kitu Lietuvos socialinės politikos raidos laikotarpiu. Tarpsnis iki Lietuvos stojimo į ES (1990–2004) pažymėtinas dėl vykusių pagrindinių ekonominių, politinių ir socialinių reformų; laikotarpis po stojimo (2004–2008) – spartus ekonomikos augimas; dabartinis krizės laikotarpis (nuo 2009 m. iki dabar) – drastiškas BVP nuosmukis, pablogėjusi žmonių gerovė, Vyriausybės taikomos griežtos „taupymo“ priemonės.

1.4.1. Pasaulinių organizacijų įtaka

Dauguma ekspertų, ypač tie, kurie dalyvavo įgyvendinant socialinės politikos reformą 1990–2004 m., pripažįsta, jog Pasaulio bankas ir TVF tiesiogiai veikė Lietuvos socialinės politikos raidą. Pasaulio bankas aktyviai rėmė socialinio draudimo pensijų privatizavimą. Ekspertų interviu atskleidė, jog Pasaulio banko ekspertai dalijosi savo kompetencija su Lietuvos partneriais, teikdami jiems techninę pagalbą ir informaciją apie privatizacijos pranašumus. Iš Pasaulio banko valstybė ėmė paskolas, kurios dažniausiai teiktos kartu su griežtomis rekomendacijomis. Debatai apie socialinio draudimo pensijų dalinį privatizavimą prasidėjo jau 1994 metais. Tokios suinteresuotos grupės kaip didžiausia Lietuvos verslo organizacija (Lietuvos pramonininkų konfederacija), dešiniųjų politinių pažiūrų šalininkai ir LLRI pasisakė už trijų pakopų socialinio draudimo pensijų sistemos modelį. Pasaulio bankas ėmė siųsti ekspertus į Lietuvą ir taip pradėjo aktyvią skatinimo kampaniją (Gudaitis, 2010). Banko ekspertai glaudžiai bendradarbiavo su Lietuvos komanda. SADM įsteigta socialinės politikos grupė for-

mavo 1994–1999 m. pensijos reformos koncepciją. Teodoras Medaiskis (mokslininkas ir socialinės politikos reformuotojas), vienas iš svarbiausių socialinės politikos ekspertų dalyvavusių rengiant pensijų reformos koncepciją, pripažįsta, jog „*vykdant 1994–1999 m. pensijų reformą, Pasaulio banko ekspertų vaidmuo buvo labai svarbus. Ekspertų komandai vadovavo Michal Rutkowski ir mes dirbome visi kartu, ypač su Igor Tomes, aptarinėjome su pensijomis susijusius klausimus. Tai labai sumanus žmogus ir nepriekaištingas pensijų srities profesionalas. Jis padėjo mums įgyvendinti visas svarbiausias socialinio draudimo pensijų reformas. Tuo metu šioje srityje neturėjome užtektingai žinių, nes sovietmečiu Lietuva neturėjo nepriklausomos pensijų politikos*“.

2000 m. balandį Vyriausybė patvirtino pensijų reformos koncepciją, kurioje išdėstė trijų lygių pensijų sistemos pagrindus. Koncepcija buvo aptarinėjama keletą kartų ir tik 2002 m. buvo priimtas finansuojamų pensijų sistemų įstatymas, kuris įsigaliojo 2004 m. sausio 1 d. (Gudaitis, 2010: 53–59). Pagal šią reformą, pensijų sistemą Lietuvoje sudaro trys pakopos. Pirmoji pakopa yra privaloma, valstybės valdoma pensijų schema, grindžiama einamaisiais mokesčiais ir socialinėmis įmokomis. Pirmosios pakopos senatvės pensija yra susijusi su atlyginimu. Ją sudaro dvi dalys: pagrindinė pensija, suteikianti pagrindinę apsaugą (kiekvienas asmuo, turintis ne mažesnę kaip 15 metų pensijų draudimo stažą, turi teisę gauti pagrindinę pensiją); ir papildoma dalis, kuri priklauso nuo einamųjų įmokų ir darbo užmokesčio dydžio (Aidukaite, 2004). Socialiniai mokesčiai sudaro 34 proc. darbuotojo mėnesio atlyginimo, iš kurių 31 proc. moka darbdavys (23,3 proc. iš jų skiriami pensijų draudimui) ir 3 proc. moka darbuotojas (SADM, 2011b). Antrąją pakopą sudaro savanoriška privačiai valdomų kaupiamųjų pensijų fondų schema. Nuo 2004 m. kaupiamųjų pensijų fondų schemas finansuojamos iš socialinio draudimo įmokų, 2,5 proc. iš jų buvo skiriami kaupiamajam pensijų fondui. Buvo numatyta, jog įmokos palaipsniui didės (2005 – 3,5 proc.; 2006 – 4,5 proc.; 2007 – 5,5 proc.). Tačiau dėl finansų krizės nuo 2009 m. birželio įmokos buvo sumažintos iki 2 proc. (Gudaitis, 2010: 57; taip pat žr. SADM,

2011b; taip pat žr. šios knygos antros dalies trečią skyrių). Jos mažinamos ir toliau. Seimas priėmė sprendimą nuo 2012 m. sumažinti įmokas iki 1,5 procento. Tačiau nuo 2013 m. planuojama padidinti įmokas iki 2,5 procento (Seimas sumažino „Sodros“ įmokų..., 2011). Trečioji pakopa yra savanoriškas papildomas pensijų kaupimas pagal poreikius. Antroji pakopa yra skirta tik senatvės pensijoms. Pirmoji ir trečioji pakopa apima senatvės pensijas, našlių bei našlaičių pensijas, netekto darbingumo pensijas.

Oficialiai antroji ir trečioji pensijų sistemos pakopos buvo sukurtos siekiant skatinti individualų suinteresuotumą bei atsakomybę ir išvengti senatvės pensijos mažėjimo dėl nepalankios demografinės raidos (žr. MSSLL, 2001). Tačiau galima tvirtinti, jog tokios pasaulinės organizacijos kaip TVF ir Pasaulio bankas taip pat turėjo reikšmingos įtakos. Dauguma per tyrimą apklaustų ekspertų sutiko, jog Pasaulio bankas ir TVF Lietuvoje propagavo tokias liberalias idėjas kaip socialinės politikos privatizavimas, socialinių išlaidų mažinimas, ir darė didžiulę įtaką socialinių pensijų draudimo reformai.

Lietuvos pavyzdys rodo, jog Pasaulio bankas teikė konsultacinę bei techninę pagalbą ne tik reformuojant pensijų draudimo sistemą, bet ir kitoms socialinės politikos sritims. Viena iš jų yra socialinė parama, ypač išmokos žemas pajamas gaunančioms šeimoms, mokamos pajamų testavimo principu. Vienas iš apklaustų ekspertų paminėjo: *„Aš manau, jog dėl Pasaulio banko ir TVF daromos įtakos įstatymas dėl mažas pajamas gaunančių šeimų buvo iš dalies pakeistas. Šios institucijos buvo suinteresuotos sumažinti socialinės paramos gavėjų skaičių ir taip didinti jų motyvaciją dirbti, o ne pasikliauti pašalpomis. Kai įstatymas buvo priimtas, pašalpas gaunančiųjų skaičius gerokai sumažėjo. Pasikeitė reikalavimai norintiems gauti pašalpas. Potencialūs pašalpos gavėjai privalėjo deklaruoti savo turimą turtą ir atitikti daugelį kitų reikalavimų. Mes manėme, jog tai Pasaulio banko įtaka...“* (anonimas, interesų grupių organizacijų atstovas).

Lietuvoje piniginei socialinei parama dažniausiai reiškia finansinę paramą šeimoms ir vaikams (plačiau – šios knygos antros dalies trečiame skyriuje). Egzistuoja įvairios paramos schemos šeimoms

ir vaikams: universali (vaiko gimimo pašalpa), nukreiptos į tam tikras kategorijas (įvairios pašalpos globojamiems vaikams, įvaikini- mo pašalpa ir pašalpos daugiavaikėms šeimoms) ir išmokos, mo- kamos nustačius reikalingumą (pajamų testavimo principu). Lie- tuvoje išmokos, mokamos nustačius reikalingumą, yra gana plataus diapazono (socialinės pašalpos, kompensuojamas šildymas, šaltas ir šiltas vanduo, nemokamas maitinimas mokyklose, vienkartinės išmokos, parama rengiantis naujiems mokslo metams). Socialinės paramos išmokos yra finansuojamos iš savivaldybių biudžeto ir iš dalies – Socialinio draudimo fondo (MSSLL, 2004). Išmokos, ku- rios mokamos nustačius reikalingumą yra gana žemos. Tačiau šios pašalpos neretai skiriamos kartu su kitos rūšies išmokomis. Todėl jos laikomos naudinga priemone paremti skurstančias šeimas ir individualius asmenis (Aidukaite, 2004; Stankūnienė et al, 2003).

Ankstesni tyrimai (Lazutka et al, 2008) parodė, jog 2003 m. Lietuvoje priimtas naujas įstatymas dėl socialinės paramos (įsigaliojęs 2004 balandžio 1 d.) gerokai sumažino socialinės paramos gavėjų skaičių. Pagal 2003 m. įstatymą sąlygos išmokoms, moka- moms nustačius reikalingumą gauti, palyginus su reikalavimais, nurodytais ankstesniuose įstatymuose 1994 ir 1999 m., labai su- griežtėjo. Norėdamas gauti išmokas, mokamas nustačius reikalin- gumą, potencialus gavėjas privalo išlaikyti ne tik gaunamų pajamų, bet ir turimo turto testą. Pagrindinis šios reformos tikslas buvo mažinti netinkamą socialinės paramos panaudojimą – kai kurie užtektinai pajamų gaunantys asmenys taip pat siekė gauti minėtas pašalpas. Tačiau kitos šios reformos įgyvendinimo priežastys nie- kada nebuvo tiriamos ar aptarinėjamos.

Dar viena ekspertų minėta socialinės politikos sritis, kurią tie- siogiai veikė Pasaulio banko rekomendacijos, yra socialinės paslau- gos. Ekspertai pripažįsta, jog Pasaulio bankas turėjo didžiulę įtaką socialinių paslaugų sričiai – ypač plečiant bendruomeninių pas- laugų sistemą. Bankas pradėjo vykdyti bendruomeninių paslaugų plėtros projektą, kuris tęsiasi jau 8 metus. Iš sovietinio laikotarpio Lietuva paveldėjo stacionarinę priežiūros formą ir supratimą, kas tai yra ir kaip tai veikia. Socialinių paslaugų kūrėjai neturėjo daug

žinių apie kitas socialinių paslaugų formas. Todėl, ekspertų teigimu, bendruomeninių paslaugų plėtros projektas padėjo išugdyti supratimą apie tai, kokia turėtų būti bendruomeninių paslaugų sistema pagal tam tikrą filosofiją, ideologiją, nusistovėjusius modelius ir standartus. „*Galiu kabėti tik apie socialines paslaugas. Iš esmės Pasaulio banko įtaka buvo labai jau didelė. Ir net sunku būtų viena-reikšmiškai ją įvertinti... Įvairios Pasaulio banko veiklos, projektai tiesiog paspartino paslaugų plėtrą. Bet kita vertus, žiūrint iš dabartinio laiko, kai kas net buvo šiek tiek ir primesta. Tiesiog neturėta pakankamų galių pasipriešinti, nes nebuvo patirties, supratimo. Tai, kas buvo siūloma, beveik ir buvo įgyvendinama. Taip visai griežtai negalima sakyti. Buvo ir diskutuojama, ir kalbama, ar to reikia, ar ne“ (Laimutė Žalimienė, mokslininkė).*

Padedant Pasaulio bankui, įvairiose Lietuvos savivaldybėse buvo suformuotos tam tikros paskirties bendruomenių paslaugų institucijos. Apklausus ekspertus paaiškėjo, jog įvairios Pasaulio banko veiklos rūšys ir projektai tik pagreitino Lietuvoje socialinių paslaugų sferos plėtrą, tačiau ir rinkos principų įsigalėjimą jose.

Taigi apklausa parodė, jog tarptautinių organizacijų ekspertai, patarinėdami, teikdami finansinę ir techninę pagalbą, aktyviai dalyvavo vykdant įvairias Lietuvos socialinės politikos reformas. Interviu rezultatai rodo, kad tarptautinių organizacijų ekspertai darė didžiausią įtaką toms sritims, kurios buvo menkiausiai išvystytos, kuriose Lietuvos socialinės politikos kūrėjai dėl patirties ar žinių stokos nesijautė pakankamai kompetentingi. Ypač tokiose neišvystytose socialinės politikos srityse kaip socialinės paslaugos, piniginė socialinė parama ir kaupiamųjų pensijų fondų kūrimas. Kita vertus, Lietuvos pavyzdys atskleidžia štai ką: nors pagrindinės Pasaulio banko ir TVF socialinės politikos liberalizavimo idėjos atėjo iš išorės, vietinis elitas taip pat noriai jas priėmė. „*Banko rekomendacijos mums buvo vienintelis išsigelbėjimo receptas, ypač dešimties dešimties metais, per pirmąjį pereinamojo dešimtmečio laikotarpį. Nenuostabu, jog visos rekomendacijos buvo įgyvendintos. Mes perėjome nuo planinės prie rinkos ekonomikos, neatsižvelgdami į socialinį faktorį. Tuo metu socialiniams reikalams neskyrėme daug dėmesio. Buvo*

madinga vykdyti radikalias reformas, liberalizuoti kainas...“ (Alvydas Medalinskas, politikas).

Dauguma ekspertų vienaip ar kitaip pripažino, kad politinis elitas Lietuvoje palaiko neoliberalias idėjas. Gali būti, jog tai lėmė komunistinė praeitis, nes paternalistinė sovietinė gerovės valstybė ekonomiškai nesuklestėjo. Todėl laisvos rinkos vertybės buvo priimamos kaip vienintelis įmanomas visuomenės ekonominės raidos receptas (Aidukaite, 2004). Anot Mitchello A. Orensteino [Mitchell A. Orenstein] (2009: 133), kitos priežastys gali būti susijusios su „pokomunistinės gerovės valstybės ekonomine krize, nepasitikėjimu komunistinio laikotarpio institucijomis ir politinės sistemos suirimu“. Tokia situacija sukūrė „palankias sąlygas tarptautinėms organizacijoms, siekiančioms propaguoti įvairius radikalius liberalios politikos sprendimus“ (p. 133).

Iš kitos pusės, Lietuvos atvejis atskleidžia, jog vietinis elitas sugebėjo atlaikyti spaudimą ir neįgyvendino visų Pasaulio banko rekomendacijų dėl socialinės politikos reformos. Kalbant apie socialinės politikos reformą Lietuvoje, 1990–2004 m. Pasaulio bankas siūlė didinti socialinės politikos privatizaciją ir jo įtaka (kaip ir TVF) buvo svari. Po 2004 m. Pasaulio banko poveikis labai sumažėjo ir šiuo metu yra minimalus. Net per 2009 m. krizę Pasaulio bankas ir TVF neturėjo didelės įtakos ir atliko tik minimalią patariamąją funkciją.

Kai kurie per apklausą užduoti klausimai buvo susiję su TDO veikla. Atsižvelgiant į TDO rekomendacijas, 1995 m. Lietuvoje buvo įkurta TDO Trišalė taryba. Keletas ekspertų šį įvykį vertino itin teigiamai. Tačiau dauguma apklaustųjų neįžvelgė jokio reikšmingesnio TDO poveikio Lietuvos socialinės politikos pokyčiams. Daugelis iš jų apie tokią organizaciją nebuvo net girdėję.

1.4.2. Europeizacijos poveikis

Bendras Europos integracijos poveikis

Priešingai nei Pasaulio banko įtakos atveju, 67 apklausti ekspertai nepateikė jokių konkrečių pavyzdžių apie ES poveikį Lietuvos socialinės politikos pokyčiams. Dauguma pastebėjo netiesiogiai

daromą integracijos proceso poveikį iki 2004 metų: respondentai mano, kad visiška stojimo kriterijų atitiktis greičiausiai taip pat būtų dariusi poveikį socialinės politikos srityje. Buvo paminėta, jog netiesioginis poveikis daromas ir besimokant, diskutuojant apie gerąją patirtį, dalijantis žiniomis ir dalyvaujant ES partnerių rengiamuose konferencijose, seminaruose. Prieš stojimą į ES socialinės politikos kūrėjai ir vykdytojai daug išmoko iš savo kolegų Švedijoje, Norvegijoje ir Vokietijoje. Taip pat buvo paminėtas teigiamas PHARE poveikis. Žvelgdami į Airijos ir Jungtinės Karalystės pavyzdį, politikos kūrėjai išmoko administruoti socialinę paramą. Tik nedaugelis užsiminė, jog ES poveikis pastebimas tokiose srityse kaip saugumas darbo vietoje ir darbuotojų migrantų gyvenimo ir darbo sąlygos bei teisės. Dauguma šios nuomonės šalininkų yra mokslininkai ir administratoriai, dirbantys socialinės politikos srityje. Vienas ekspertas paminėjo teigiamą poveikį, susijusį su Europos socialinėmis vertybėmis: *„Per stojimo procesą Lietuva perėmė lygių galimybių vertybes (neįgalųjų ir vaikų teisės bei lyčių lygybė) – visa tai pakeitė mūsų požiūrį ir vertybes“* (anonimas, interesų grupių atstovas). Tačiau visi vieningai sutiko, jog ES poveikis socialinei sričiai yra minimalus. Šis poveikis dar labiau susilpnėjo po Lietuvos įstojimo į ES. Prasidėjus 2009 m. pasaulinei finansų krizei, paaiškėjo, jog ES neturi tinkamų priemonių kovai su krize ir negali suteikti pagalbos atskiroms valstybėms. ES palaikė nepopuliarią, kovai su krize skirtą neoliberalių priemonių, tokių kaip darbo užmokesčio ir socialinių pašalpų mažinimas, įgyvendinimą Lietuvoje. Kai 2009–2011 m. Lietuvoje buvo įgyvendintos griežtos taupymo priemonės, socialinės apsaugos sistema tapo ne tokia „dosni“ kaip anksčiau. Senatvės pensijos buvo proporcingai mažinamos (nuo 3 iki 12,5 proc., priklausomai nuo pensijos dydžio). Motinystės (tėvystės) pašalpa – 100 proc. pašalpos gavėjo kompensuojamojo uždarbio dydžio (taikant nustatytas minimalias ir maksimalias viršutines ribas), mokama vienam iš tėvų per 2 metus trunkančias motinystės (tėvystės) atostogas, buvo „apkarpyta“. Kaip praneša SADM (2011c), jei šiuo metu apdraustas asmuo išleidžiamas vaiko

iki 1 metų priežiūros atostogoms, jam išmokama 100 proc. pašalpos gavėjo kompensuojamojo uždarbio dydžio pašalpa; jei asmuo pasirenka gauti išmokas, kol vaikui sueis 2 metai, per pirmus metus išmokama 70 proc. dydžio, o per antrus – 40 proc. pašalpos gavėjo kompensuojamojo uždarbio dydžio pašalpa. Nuo 2004 iki 2008 m. Lietuvoje buvo nuosekliai diegiama universali išmoka kiekvienam vaikui, kol jam sukaks 16 metų. Tačiau dėl finansų krizės nuo 2009 m. šios universalios išmokos pradėtos testuoti ir buvo išmokamos nustačius reikalingumą (tik tų šeimų vaikams, kuriose pajamos vienam šeimai nariui mažesnės nei 1050 Lt). Šiuo metu jos mokamos tik šeimoms, turinčioms daugiau nei tris vaikus (nuo 7 iki 16 metų, arba jei vaikas mokosi iki 24 metų) ir vaikams nuo 2 iki 7 metų, jei vidutinės pajamos vienam asmeniui per mėnesį yra mažesnės nei 1,5 valstybės remiamų pajamų dydžio (525 Lt) (SADM, 2011c). Kiti socialinio draudimo išmokų „apkarpymai“: nedarbo draudimo išmokų mokėjimo terminas sutrumpėjo, išmokų dydis sumažėjo, o reikalavimai bedarbio pašalpoms gauti tapo griežtesni (išsamesnė informacija apie socialinės apsaugos sistemą Lietuvoje šios knygos antros dalies 3 skyriuje).

Europos struktūrinių fondų poveikis

Daugelis apklaustų ekspertų pripažįsta teigiamą Europos struktūrinių fondų poveikį. Pastebėtas didžiausias poveikis šioms sritims: infrastruktūros modernizavimui, informacinių sistemų ir duomenų bazių kūrimui, bendruomenės kūrimo paramai ir užimtumo augimui. Ekonominė nauda – piniginis indėlis į Lietuvos ekonomiką per Europos socialinį fondą – akcentuojama ir laikoma didžiausiu teigiamu Europos struktūrinių fondų poveikiu. „*Bendras Europos struktūrinių fondų poveikis – pinigų gausa, pinigų įplaukimas į ekonomiką visose srityse – nuo infrastruktūros iki įvairios ekonominės veiklos ir socialinės apsaugos*“ (Jekaterina Rojaka, bankų atstovė). Tačiau tiesioginis poveikis socialinei politikai yra neiškus. Poveikis socialinei politikai galėtų pasireikšti per užimtumo plėtimą naudojant Europos struktūrinius fondus, todėl surenkama

daugiau socialinių mokesčių. Kitas naudingas poveikis – socialinės paslaugos buvo išplėtos naudojant Europos struktūrinius fondus. Valstybinių ligoninių pastatai ir mokyklos buvo renovuotos. Viena iš pagrindinių Lietuvos bendro programavimo dokumento, kuriame aptariami ES struktūriniai fondai, prioritetinių sričių – seni ir nerenovuoti viešieji pastatai ir veiksminga privačių blokinių namų renovacija, siekiant padidinti jų šilumos veiksmingumą (Petkevičius, 2005). Europos struktūriniai fondai toliau pamažu naudojami renovacijai, pirmiausia – senų blokinių namų. Tačiau renovacija nevyksta taip greitai, kaip tikėtasi. Naudojant Europos struktūrinius fondus, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba prie SADM įgyvendino socialinio draudimo valdybos elektroninę sistemą – šiuo metu ji yra viena pažangiausių pasaulyje. Tačiau manoma, jog bedarbių mokymo ir perkvalifikavimo programos, finansuojamos iš Europos struktūrinių fondų, neturi teigiamo poveikio. Mažiau nei 20 proc. bedarbių, dalyvaujančių mokymo ir perkvalifikavimo kursuose, gavo nuolatinę darbą, tačiau didžioji dalis, pabaigusi šiuos kursus, liko bedarbiais. Ekspertai sutaria, jog prasti Europos struktūrinių fondų finansuojamų aktyvių darbo rinkos programų rezultatai rodo, kad jos tėra tik pinigų švaistymas.

Kai kurie ekspertai pripažįsta, kad Europos struktūriniai fondai kartais panaudojami nederamai. Įprasta manyti, jog kai kuriais atvejais dalis Europos struktūrinių fondų pinigų „išplaunama“ per fiktyvius projektus. Fondus naudoja žmonės, kurie dirba valdžios institucijose ar turi jose pažįstamų. Kai kuriais atvejais pinigai naudojami projektams, kurie neduoda ilgalaikių rezultatų. Fondai naudojami išmokėti algas ir išmokas arba norima juos naudoti tam tikru metu, negalvojant apie ilgalaikes pasekmes.

Neveiksmingas fondų naudojimas taip pat susijęs su žema Lietuvos verslo kultūra. Pavyzdžiui, labai mažai įmonių pasinaudojo Europos prisitaikymo prie globalizacijos padarinių fondu, kuris padeda darbuotojams išlaikyti užimtumą ir atlyginimus įmonėse, patiriančiose nuostolių dėl besikeičiančių pasaulio prekybos standartų ar pasaulinės finansų krizės. Viena iš priežasčių, kodėl Lie-

tuvoje darbdaviai nelinkę pasinaudoti šiuo fondu – siekiama tik pelno, o ne naudos savo darbuotojams. Daug Lietuvos darbdavių, matančių, jog globalizacijos fondas neužtikrina pelno (jis naudingas tik darbuotojams, nes padeda išsaugoti darbo vietas ir didina lojalumą įmonei), tiesiog atsisakė juo naudotis. Jie bankrutavo, atleido darbuotojus, restruktūrizavo savo įmones. *„Įmonės šiais fondais nesinaudojo, nes jie būtų naudingi tik darbuotojams ir valstybei. Darbdaviai nėra solidarūs su valstybe“* (Artūras Černiauskas, interesų grupių atstovas).

Daugelis tvirtino, jog Europos struktūrinių fondų nauda buvo labiau juntama per krizę nei ekonominio klestėjimo laikotarpiu (2004–2008). Ekspertai pripažįsta, kad iki krizės (2004–2008 m. tarpsniu) ypač greitai augo ekonomika. Todėl struktūrinių fondų poveikis nebuvo toks svarbus lyginant su visu ekonominiu augimu šalyje. Nedarbo lygis tuomet buvo labai mažas, todėl mokymų ir perkvalifikavimo poreikis buvo labai nedidelis ir buvo daugybė laisvų darbo vietų. Faktiškai struktūrinių fondų vaidmuo ir poveikis buvo daug didesnis per 2009 m. finansų krizę ir pokriziniu laikotarpiu.

Kai kurie ekspertai netgi tvirtina, kad ekonomika pradėjo atsigauti greitai po krizės dėl struktūrinių fondų paramos. Tačiau paramos poveikis socialinei apsaugai yra neaiškus. Tikriausiai galima teigti, jog darbdaviai gauna daugiau naudos iš fondų nei darbuotojai, nes nedarbas Lietuvoje staiga išaugo ir daug įmonių nutraukė savo veiklą. Nedarbas 2009 m. išaugo iki 19 proc. (žr. „Eurostat“ duomenis) ir tapo didžiausiu ES. Dar ir šiandien jo lygis išlieka gana aukštas. Lietuvos statistikos departamento (2011) duomenimis nedarbo lygis Lietuvoje 2011 m. trečiame ketvirtyje siekė 14,8 procento.

Europos socialinio modelio poveikis

Pusiau struktūruotais interviu buvo siekiama išsiaiškinti, ar Lietuvos ekspertai pastebi propaguojamo Europos socialinio modelio poveikį Lietuvos socialinės politikos raidai, ar vyksta diskusi-

jos apie Europos socialinį modelį ir jo teikiamą naudą, ar Lietuvos raida per pastaruosius 20 metų liudija apie jos siekius prisidėti prie propaguojamo Europos socialinio modelio kūrimo Lietuvoje. Interviu atskleidė, jog diskusijos apie Europos socialinį modelį ir jo teikiamą naudą nevyksta. Ekspertai pastebi, kad Lietuvoje keletas mokslininkų propaguoja dosnios, solidarumu ir universalumu pagrįstos socialinės politikos vertybes. Tačiau jų nuomonė lieka neišgirsta: politiniu lygmeniu niekas jų neklauso. Užtat neoliberali ideologija, propaguojama LLRI, vyrauja Lietuvoje ir politiniame elite. *„Lietuvoje dažnai matome vyraujant liberalias idėjas, kuriomis visada remiami darbdavių, o ne darbuotojų interesai. LLRI skatinamos idėjos visada vyravo. Socialines demokratines nuostatas remianti nuomonė labai mažai palaikoma“* (Alvydas Lukošaitis, mokslininkas).

Dauguma apklaustų ekspertų nėra susipažinę su ES propaguojamo idealaus Europos socialinio modelio idėja. Apie jį žinantys asmenys (daugiausia mokslininkai ir keletas viešojo administravimo sektoriaus atstovų) teigia, kad Europos socialinis modelis – utopija, ES šalyse nėra vieningo socialinio modelio, šalys labai skiriasi savo gerovės valstybės sistemomis. Lietuvos socialinės politikos pokyčiai, įskaitant pokyčius per krizę, nepadedą skatinti Europos socialinio modelio. Priešingai, Lietuvos pokyčiai rodo, jog socialinė politika tolsta nuo dosnaus Europos socialinio modelio ir artėja prie neoliberalaus modelio.

1.5. Išvados

Šiame skyriuje įvertintas globalizacijos (pirmiausia tarptautinių organizacijų – Pasaulio banko ir TVF) ir europeizacijos poveikis (bendras europinės integracijos, Europos struktūrinių fondų naudojimo, atitikties Europos socialiniam modeliui poveikis) Lietuvos socialinės politikos plėtrai. Siekiant ištirti globalizacijos ir europeizacijos poveikį, naudotasi kokybiniu metodu – analizuojami 67 pusiau struktūruoti ekspertų interviu. Apibendrinami šio skyriaus rezultatus grįžkime prie pagrindinių klausimų, iškeltų įžan-

goje. Šiame darbe buvo klausiama, ar globalizacija ir europeizacija daro svarbų poveikį gerovės valstybės pokyčiams naujosiose ES valstybėse narėse. Kokį poveikį ES, Pasaulio bankas ir TVF daro Lietuvos socialinės politikos pokyčiams? Lietuvos atvejis rodo, jog globalizacija formuoja naujųjų valstybių narių socialinę politiką per tarptautinių organizacijų veiklą. Tačiau tik esant palankioms sąlygoms. Viena svarbi sąlyga – valdančiojo elito požiūris, nuostatos turi sutapti su idėjomis, parama ir patarimais, kuriuos propaguoja tarptautinės organizacijos. Kaip rodo Lietuvos atvejis, įgyvendinti Pasaulio banko ir TVF teikiamą pagalbą ir patarimus buvo lengva, nes politinis ir ekonominis elitas palaikė (ir palaiko) neoliberalias socialinės politikos idėjas. Dar viena svarbi sąlyga – piniginis indėlis, susijęs su pasaulinių organizacijų patarimais. Lietuvos atvejis rodo, kad su paskolomis, Europos struktūriniais fondais ar kuriuo kitu finansavimu susijusius projektus daug paprasčiau įgyvendinti praktiškai. Tačiau Europos socialinio modelio idėja, kuri nėra paremta finansinėmis paskatomis, sunkiai išvelgiama pastarųjų metų socialinės apsaugos reformose.

Šiame skyriuje taip pat klausta, ar Europos socialinis modelis turi ateitį Lietuvoje? Kognityvinė europeizacija, kuri mūsų šalyje vyko jau du dešimtmečius, neduoda matomų rezultatų politikos įgyvendinimo lygmeniu. ES valstybių narių keitimasis idėjomis ir geriausia praktika taikant atvirąjį koordinavimo metodą, taip pat aktyvus SADM atstovų dalyvavimas ES organizuojamuose susitikimuose, neatsveria iš tokių tarptautinių organizacijų kaip Pasaulio bankas ateinančių idėjų. Priešingai, ekspertų nuomonės analizė rodo, jog Lietuvos socialinė politika keičiasi ir artėja prie neoliberalaus modelio, o ES neturi priemonių, kurios padėtų šią politiką pastūmėti Europos socialinio modelio linkme.

67 ekspertų

	Politikai (Seimo, partijų, Vyriausybės, Prezidentūros, Europos parlamento nariai)	Socialinio administravimo atstovai	Mokslininkai
1	Artūras Paulauskas (s)	Solveiga Jankauskaitė (s)	Teodoras Medaiskis (s)
2	Rimantas Dagys (s)	Mindaugas Strumskis (s)	Romas Lazutka (s)
3	Algirdas Sysas (s)	Rasa Laiconienė (s)	Anonimas
4	Artūras Melianas (s)	Anonimas	Algis Dobravolskas (s)
5	Arvydas Akstinavičius (s)	Anonimas	Rimgaudas Geleževičius (s)
6	Anonimas	Anonimas	Alvidas Lukošaitis (s)
7	Giedrė Purvaneckienė (s)	Anonimas*	Anonimas
8	Alvydas Medalinskas (s)	Anonimas	Daiva Skučienė (s)
9	Anonimas	Anonimas	Boguslavas Gruževskis (s)
10	Anonimas	Anonimas	Laimutė Žalimienė (s)
11	Kazimiera Prunskienė (s)	Audronė Vareikytė (s)	Anonimas
12	Anonimas		Anonimas
13			Anonimas
	12	11	13
			67

s – leido naudoti pavardę; Anonimas – neleido naudoti pavardės; * – neišku

pasiskirstymas pagal grupes

Verslininkai ir įmonių vadovai	Žiniasklaidos atstovai	Bankų atstovai	Interesų grupių ir nevyriausybinių organizacijų vadovai
Ernesta Dapkienė (s)	Eduardas Eigirdas (s)	Raimondas Kuodis (s)	Robertas Grigas (s)
Petras Narbutas (s)	Anonimas	Rimantas Rudzakis (s)	Artūras Černiauskas (s)
Anonimas	Anonimas *	Jekaterina Rojaka (s)	Algirdas Kvedaravičius (s)
Gediminas Rainys (s)	Anonimas		Aldona Jašinskienė (s)
Anonimas *	Anonimas *		Romualdas Konstantinas Dobrovolskis (s)
Rūta Skyrienė (s)	Lina Pečeliūnienė (s)		Anonimas *
Anonimas	Tomas Bagdonas (s) kartu su Anonimas		Anonimas *
Artūras Drungilas (s)	Gintaras Sarafinas (s)		Reda Kneizevičienė (s)
	Rytas Staselis (s)		Jurijus Zaranka (s)
	Vilija Butkuvienė (s)		Anonimas
7	10	4	10

2. EKSPERTŲ IR KITŲ VEIKĖJŲ POŽIŪRIS Į IDEOLOGINIŲ VEIKSNIŲ ĮTAKĄ LIETUVOS SOCIALINĖS APSAUGOS RAIDAI

Šio skyriaus tikslas – ištirti ekspertų požiūrį į pagrindinius veiksnius, dariusius įtaką socialinės apsaugos formavimui ir įvertinti jų pačių ideologines nuostatas socialinės politikos atžvilgiu. Pagrindiniai klausimai, į kuriuos siekia atsakyti šis skyrius: 1) kokios ideologinės valdančiojo politinio ir ekonominio elito nuostatos vyravo Lietuvoje socialinės politikos atžvilgiu? 2) kokios ideologinės tyrime dalyvavusių 67 ekspertų nuostatos vyravo/vyrauja socialinės politikos atžvilgiu? Analizė suskaidyta į tris dalis: 1) 1990–2004 m. laikotarpis nuo valstybės atkūrimo iki įstojimo į ES, 2) 2004–2008 m. laikotarpis, apimantis narystę ES ir ekonominį pakilimą, 3) pasaulinės finansinės krizės pradžios 2008–2010 m. periodas. Šie tarpsniai išskirti remiantis pagrindiniais šalies politinio, ekonominio ir socialinio–kultūrinio gyvenimo įvykiais, kurie darė esminę įtaką formuojant socialinės apsaugos sistemą. Kiekvienoje dalyje vertinama ekspertų nuomonė apie valdančiųjų ideologines nuostatas, ekonominių ir ideologinių veiksmų sąryšį, kiekvieno iš trijų laikotarpių politinio, ekonominio, mokslinio ir administracinio elito vaidmenį ir įtaką socialinės apsaugos formavimui. Aprašomos individualios ekspertų vertybinės–ideologinės nuostatos, kurios atskleidžia jų nuomonę apie šalyje vykusius procesus. Įvairių grupių ekspertų nuomonės ir nuostatos yra lyginamos tarpusavyje, aptariami jų dalyvių požiūriai į socialinę apsaugą tarpusavio panašumai ir skirtumai.

2.1. Įvadas

Analizuojant ideologinių veiksmų įtaką socialinės politikos formavimui, paaiškėjo, jog skirtingų grupių ekspertų kompetencija analizuojamais klausimais yra labai nevienoda. Labiausiai kompetentingi buvo mokslininkai ir finansų analitikai – jų atsakymai pasižymėjo išsamumu, objektyvumu ir gilesne įvykių analize.

Nevyriausybių organizacijų ir socialinės paramos centrų atstovai, tiesiogiai dirbantys su socialinės paramos gavėjais, buvo linkę pabrėžti praktinius socialinės apsaugos aspektus. Todėl jų vertinimai kartais svyruoja tarp priešingų ideologinių polių, atsižvelgiant į aptariamo klausimo aspektus. „Sodros“ ekspertai daugiausia buvo linkę apsiriboti tik valstybinio socialinio draudimo sistemos vertinimu, mažiau komentavo platesnio konteksto įvykius.

Interviu atskleidė, jog skirtingų grupių ekspertai akcentuoja įvairius socialinės politikos vystymosi aspektus, tikslus, motyvus, trūkumus. Šiuo požiūriu, visų grupių ekspertus santykinai galima skirstyti į dvi ideologiškai priešingas grupes. Dauguma mokslininkų, kairiųjų partijų politikai, kai kurių nevyriausybių organizacijų, didžioji dalis viešojo administravimo ir profesinių sąjungų atstovai formuoja vieną grupę, kurioje dominuoja pažiūros, artimos socialdemokratinėms. Šie ekspertai remia dosnios visaapimančios gerovės valstybės modelį, grindžiamą universalumo, solidarumo ir lygybės principais. Jų nuomone, valstybė turi prisiimti didžiausią vaidmenį užtikrinant didesnę gyventojų gerovę. Verslo, žiniasklaidos ir dešiniųjų partijų atstovai yra kitame ideologinio poliaus gale ir formuoja kitą grupę, besilaikančią liberalių – nuo gana nuosaikių iki itin kraštutinių – pažiūrų. Šios grupės ekspertai yra įsitikinę, jog kiekvienas gyventojas pats privalo užsitikrinti savo gerovę dalyvaudamas darbo rinkoje. Socialinė apsauga, jų nuomone, turi apimti tik tuos gyventojus, kurie patys savimi pasirūpinti negali, o valstybės tikslas yra garantuoti tik minimalią gerovę užtikrinant teisinio reguliavimo normas. Finansų analitikų ideologinius požiūrius įvertinti buvo gana sudėtinga. Jų vertinimus galima apibūdinti kaip labiausiai nuosaikius. Jų grupėje pastebimas kraštutinių ideologinių pozicijų niveliavimas ir savito vidurio kelio, derinančio plačias valstybines garantijas ir individualią atsakomybę, paieška.

Svarbu pastebėti, jog ekspertų skirstymas į dvi ideologines grupes yra tik santykinis. Kiekvienos grupės viduje nesunkiai pastebimi nuomonių nesutapimai atskirais klausimais. Vieni iš jų nėra esminiai, susiję tik su klausimo niuansais, kiti leidžia identifikuoti

didesnį ideologinių skirtumų diapazoną. Pastarieji skirtumai būdingiausi grupei, kurios pažiūros yra artimos socialdemokratišioms. Ji yra mažiau homogeniška ideologiniu pagrindu, lyginant su liberalių pažiūrų grupe. Pavyzdžiui, kai kurie mokslininkai yra linkę remti socialinės apsaugos liberalizacijos tendencijas, profesinių sąjungų atstovai, keli socialinės paramos centrų specialistai ir nevyriausybinių organizacijų atstovai akcentuoja kai kuriuos konservatyviam-korporatyviam modeliui būdingus aspektus: dalyvavimo socialinio draudimo sistemoje svarbą, didesnių garantijų dirbantiesiems užtikrinimą, pabrėžiant skirtumą tarp išmokų bei paslaugų dirbantiesiems ir bedarbiams. Taip pat būtina pastebėti, kad kairiosios krypties grupės ekspertai kai kurių vertybių, tradiciškai priskiriamų liberaliai doktrinai, nepriešpriešina gerovės valstybės vertybėms. Jie palaiko asmeninės atsakomybės reikšmę ir neneigia ekonominio aktyvumo svarbos. Kita vertus, liberalių pažiūrų grupės atstovai teigiamai vertina kai kurias vertybes, tradiciškai priskiriamas socialdemokratinėi ideologijai: socialinis interesas, visuomenės gerovė. Didžiausi skirtumai tarp priešingų ideologinių grupių pasireiškia interpretuojant priemones ir būdus, kaip turėtų būti pasiekta gerovė.

2.2. 1990–2004 m. laikotarpis nuo valstybės atkūrimo iki įstojimo į ES

Pirmasis socialinės apsaugos formavimo laikotarpis, visų grupių ekspertų vertinimu, yra labai svarbus, netgi lemiamas. Mat jo metu buvo nubrėžta pagrindinė šalies politinio, ekonominio ir socialinio gyvenimo kryptis, padėti socialinės apsaugos sistemos pamatai, sukurta jos struktūra. Vėliau, įstojus į ES, socialinėje apsaugoje esminių pokyčių nevyko, tobulinta tik tai, kas buvo sukurta iki įstojimo.

Ekspertų, ypač mokslininkų, kurių veikla yra susijusi su socialine politika, vertinimai rodo, jog nepriklausomybės atkūrimo pradžioje socialinės apsaugos sistemos kūrimui buvo skiriamas ribotas dėmesys. Ekonominės erdvės, paremtos laisvos rinkos dėsniais

kūrimas buvo pasirinktas prioritetine valstybės sritimi. Viltasi, kad naujausi pokyčiai, susiję su perėjimu nuo planinės prie rinkos ekonomikos, savaime skatins visapusišką progresą – ir ekonominį, ir socialinį. Tačiau socialinės apsaugos sistema nebuvo visiškai ignoruojama, juolab kad sovietmečiu egzistavo gana universali socialinės apsaugos sistema, garantuojanti plačias teises ir apimanti beveik visus piliečius. Garantijos buvo aukštos, o žmonės nesusidurdavo su socialinės rizikos ir atskirties problemomis, atsiradusiomis nepriklausomoje Lietuvoje dėl laisvos rinkos poveikio. Skirtingų grupių ekspertai buvo linkę pabrėžti, jog nuo sovietinių laikų liko perdėtai dideli žmonių lūkesčiai valstybės socialiniam aprūpinimui.

Pagrindinis uždavinys formuojant nepriklausomos Lietuvos socialinės apsaugos sistemą buvo apibrėžti, kuo ji turėtų skirtis nuo sovietinės ir kaip ją padaryti panašią į išsivysčiusių Vakarų Europos šalių socialinės apsaugos sistemas. Politiko, socialdemokrato Algirdo Syso žodžiais, tuo metu buvo svarbu sukurti tokią socialinės apsaugos sistemą, kurią paskui būtų paprasta integruoti į ES erdvę. Finansų analitikai sutinka, jog pagrindinis motyvas formuojant socialinę apsaugą buvo orientacija į Vakarų Europos erdvę, noras ir pasiryžimas įstoti į ES, atitikti europietiškus standartus. Todėl socialinė apsauga buvo kuriama pagal tam tikrus išsivysčiusių Europos šalių analogus. Socialinės apsaugos sistema turėjo orientuotis į žmonių poreikius, skurdo ir nedarbo mažinimą – tai buvo suvokiama kaip progresyvi, provakarietiška idėja. Bendra socialinės apsaugos europeizacijos kryptis rėmėsi kontinentinio-vokiškojo ir skandinaviškojo modelių pavyzdžiais.

Kita vertus, ekspertai nesutaria, kokia ideologine doktrina vadovavosi valdantieji reformuojant socialinę apsaugą pagal ES modelius. Vokietijos ir Skandinavijos šalių pavyzdžiai tarsi rodo aiškia ideologinę kryptį, tačiau susidaro įspūdis, jog pagrindinis ideologinis to meto valdančiųjų nusistatymas buvo tiesiog poreikis iškelti sovietinei ideologijai priešingas vertybes. Dalis ekspertų mano, jog atkūrus nepriklausomybę, Lietuvos konservatorių partija są-

moningai iš karto pasirinko liberalią socialinės apsaugos formavimo kryptį, ir buvęs modelis nuo pat pradžių natūraliai pajudėjo link likutinio: „*Lietuvoje nekuriami visuotinės gerovės valstybė. Tokio tikslo mes neturim. Konstitucijos 46 straipsnį aš interpretuoju taip – tokio tikslas nekliamas. <...> Atvirkščiai, išsaugotas tam tikras liberalus valstybės pobūdis.*“ (politologas Rimgaudas Geleževičius). Sąjūdžio laikais stipriai reiškėsi konservatyvios doktrinos idėjos, artimos liberalioms vertybėms. R. Geleževičius nuomone, šios vertybės sutapo su tautiniu charakteriu. Todėl tuo metu buvo ypač akcentuojamos individualios pastangos, kuriančios, mobilizuojančios gamybai, sparčiai plėtrai. Pagrindinis argumentas, kurį pateikia ekspertai, besilaikantys nuostatos, jog buvo akcentuojamos liberalios vertybės, yra plačių valstybinių garantijų, visa apimančios socialinės apsaugos tapatinimas viešojoje erdvėje su *sovietiniu palikimu*. Todėl natūralu, jog garantijos buvo mažinamos, akcentuojama individuali iniciatyva ir vertinami tie žmonės, kurie patys sugeba pasirūpinti savimi. Kiti – „Sodros“, socialinės paramos centrų ekspertai ir kai kurie mokslininkai – akcentavo, jog liberali nuostata socialinėje politikoje buvo pasirinkta ne iš karto. Pirmuoju nepriklausomybės laikotarpiu – maždaug nuo 1990 m. iki 1994–1995 m. – pagrindinė socialinės apsaugos kryptis visgi liko buvusių universalių socialinių garantijų išsaugojimas, valstybės vaidmens stiprinimas ir įsipareigojimų rūpintis piliečių gerove prišiemimas. Mokslininko Romo Lazutkos manymu, pirminė idėja tokia ir buvo – įtraukti į socialinės apsaugos sistemą kuo daugiau gyventojų ir remti juos net nesant socialinio draudimo. Kita vertus, išmokų dydžiai buvo nustatyti labai maži ir neadekvatūs realiam gyvenimo lygiui. Tokiu būdu, tarsi buvo skatinama patiems rūpintis savimi, dirbti ir stengtis užsidirbti daug. Tačiau struktūriškai, esant liberaliai ideologijai, buvo palaipsniui konstruojamas korporatyvinis-bismarkinis socialinės apsaugos modelis, kuris, iš vienos pusės, neleido galutinai įsivyrėti liberalioms nuostatomis, iš kitos pusės, skyrėsi nuo sovietinio.

Aktyvesnė socialinių paslaugų sistemos reforma prasidėjo apie 1997–1998 m., kai ją buvo pradėta formuoti pagal socialdemokratinę skandinavišką socialinių paslaugų koncepciją ir struktūrą, akcentuojančią žmonių poreikius, o ne resursus, ir plačią, dosnią paslaugų sistemą.

Visiškai kitą nuomonę apie tai, kokia ideologija grindė socialinės apsaugos reformą, turi verslo ir žiniasklaidos atstovai. Šių grupių ekspertai nebuvo pakankamai kompetentingi apibrėžti gryną socialinės apsaugos sistemos ideologinį pamatą. Tačiau jų nuomonės yra labai svarbios, nes leidžia vertinti tam tikrus to laikotarpio vertybinius valdančiųjų pasirinkimus. Remiantis šių ekspertų grupių nuomone, ideologinį to meto valdančiųjų nusistatymą galima apibūdinti kaip sovietinį, socialdemokratinį-sovietinį, skandinavišką-sovietinį arba kaip iškreiptą socialdemokratinį. Tuo laikotarpiu *tikrų* liberalizacijos tendencijų nepastebima. Socialinių garantijų išsaugojimą ekspertai verslininkai ir žurnalistai vertina kaip sovietinį paveldą ir esminę ideologinę klaidą, padėjusią pamatą būsimoms finansinėms problemoms. Socialines garantijas, verslininkų ir žurnalistų nuomone, reikėjo mažinti dėl dviejų pagrindinių priežasčių: 1) dėl silpnos jaunos valstybės ekonomikos, kuri negalėjo paremti dosnių socialinių išmokų, 2) dėl poreikio keisti sovietinį mentalitetą, kuris neskatina individualios atsakomybės, kūrybingumo, progreso, kuria *valstybės išlaikytinių* poziciją. Jų manymu, reformos tikslai turėjo būti didesnė socialinės srities liberalizacija ir privatizacija. Tačiau nepriklausomos Lietuvos socialinės apsaugos samprata ir tikslai nuo sovietmečio iki finansinės krizės 2008 m. liko beveik nepakitę. Tai reiškia, jog vakarietiško tipo gerovės valstybė iš esmės negalėjo būti sukurta. Liberalių grupės atstovų pagrindinis argumentas – neteisingai interpretuota Europos šalių gerovės samprata. Jų manymu, klaida ta, jog Lietuvos žmonių sąmonėje gerovė ir klestėjimas klaidingai siejosi su plačiomis socialinėmis garantijomis ir dosniu valstybiniu aprūpinimu. Tačiau Europa gali sau leisti turtingą socialinę apsaugą tik dėl didelės ekonominės pažangos ir finansinių pajėgumų. Todėl ir Lie-

tuvoje, atkūrus nepriklausomybę, pirmiausia reikėjo skatinti ekonominę plėtrą, akcentuoti asmeninę atsakomybę, skatinti žmones pačius mąstyti apie galimas rizikas, draustis nuo jų individualiai ir taip kurti bendrą visos šalies gerovę. Verslininkų nuomone, dėl nesuvokimo, kas yra socialinė apsauga, buvo plėtojamas į švedišką panašus modelis. Tačiau nemąstoma apie jo finansavimo šaltinį – individualią ekonomikos ir asmeninės gerovės iniciatyvą. Tad dėl visiškai savitos socialinės, ekonominės ir politinės Lietuvos raidos, jai netiko nei švediškasis, nei kuris kitas išsivysčiusios ES šalies modelis. Kai kurių verslo ir žiniasklaidos grupių atstovų nuomone, Lietuvoje nebuvo pakankamai gerai sukonstruota ir socialinio draudimo sistema. Faktiškai tai rodo, jog socialinės apsaugos reforma Lietuvoje neįvyko – t. y. nebuvo pasirinkta sistemos liberalizacija. *„Sisteminės reformos ir nebuvo niekada – nei iki stojimo į ES, nei po to <...> ta pati visa sistema, ji yra užsikonservavusi, niekad, niekad nebuvo reformuota. <...> Visa „Sodra“ yra ta pati sovietinė sistema.“* (žurnalistas anonimas).

Siekiant išsiaiškinti ekonominių ir ideologinių veiksnių santykį, buvo tiriama ekspertų nuomonė apie ekonomikos poveikį reformai. Ekspertai yra beveik vieningi, jog ekonominis veiksnys yra labai svarbus, tačiau priklauso nuo ideologinio. Teisingiau būtų teigti, jog vienu metu dominavo vienas veiksnys, kitu – kitas. Atkuriant nepriklausomybę, politiniai-ideologiniai veiksniai buvo ypatingai svarbūs, pirmavo idėjos, ne rinka: noras turėti nepriklausomą valstybę, integracija į Europą ir į NATO, kultūrinio artumo su Vakarais jausmas. Praktiškai, tuo laikotarpiu buvo galima rinktis ir įgyvendinti patraukliausią ideologinę socialinės apsaugos koncepciją. Ekspertai analitikai pabrėžia, jog finansinis veiksnys tapo lemiamas tik susidūrus su ekonominėmis krizėmis. Kairiųjų pažiūrų atstovai pabrėžia, kad perėjimas nuo planinės prie rinkos ekonomikos su jos svyravimais ir nedarbu negalėjo nedaryti įtakos idealioms socialinės gerovės kūrimo vizijoms. Dešiniųjų pažiūrų atstovai pritaria, jog ekonominės 1991–1995 m. ir 1997–1998 m. krizės, biudžeto deficitas, didėjantis nedarbas ir skurdas vertė sumažinti bedarbių ir

skurstančiųjų paramą ir konstruoti socialinės apsaugos ideologinę koncepciją pagal finansines išgales. Tada 1994 m. priimtas politinis sprendimas atidėti pensijų mokėjimą vienu mėnesiu, vėliau, 1998 m., nemokėti pensijų dirbantiems pensininkams, tokiu būdu mėginant stabilizuoti socialinio draudimo fondo deficitą, 1999 m. sumažinti išmokas dirbantiems neįgaliesiems. Taip pat šiuo laikotarpiu buvo priimtas sprendimas ilginti pensinį amžių. Tuo metu valstybės plėtros prioritetu buvo pasirinkta ekonomika, prasidėjo spartesni liberalizacijos ir marketizacijos procesai.

Kyla klausimas, koku mastu ekonominis veiksnys yra objektivus ir nepriklausomas, kokį svorį jam suteikia ekspertai, aiškinant socialinės apsaugos sistemos pokyčius? Svarstymai apie tai atskleidė dvi skirtingas ekspertų nuostatas: 1) finansinis veiksnys priklauso nuo ideologinio, nes ideologija turi galią formuoti tam tikrą rinkos ekonomikos kryptį – daugiau ar mažiau prosocialią, 2) pagrindinis veiksnys yra finansinis, o ekonomika – savotiškas ideologijų arbitras.

Iš esmės, tik mažuma ekspertų – kai kurie mokslininkai, keletas žurnalistų ir dalis „Sodros“ darbuotojų – laikosi pirmosios nuostatos. Rinkos ekonomika buvo ir, be abejo, yra vienas lemiamų faktorių, pagal kurį konstruojama jį atitinkanti socialinės apsaugos sistema. Kita vertus, politinė valdžia visada turi laisvę rinktis įvairias strategijas ir nustatyti prioritetus bet kokiam ekonominiame fone. Aišku, per ekonominį pakilimą ta laisvė yra ypač akivaizdi, tuo tarpu ekonominio nuosmukio metu valdžia dažnai linksta „pasiduoti“ ir suteikti pirmenybę rinkai. Tačiau koks socialinės apsaugos modelis bus konstruojamas ir per nuosmukį, priklauso tik nuo politinio sprendimo, vyraujančių vertybių ir ideologijų. Ekspertų interviu analizė leidžia teigti, jog ideologiniai veiksniai pirmuoju socialinės apsaugos formavimo laikotarpiu iš dalies sutapo su ekonominiais. Liberalios (ir iš dalies konservatyvios) idėjos, akcentuojančios individualias pastangas, ypač lengvai skleidėsi ekonominės krizės pradžioje. Natūralu buvo pabrėžti darbo ir ekonominio aktyvumo svarbą, kadangi tuo metu valstybei gyvybiškai svarbu buvo

plėtoti savo nacionalinį ūkį, nuo kurio pajėgumo priklausė ir įmokos į socialinio draudimo biudžetą. Svarbiausia, jog šios idėjos irgi buvo progresyvios ir atitiko provakarietiškus gerovės modelius, nes labai skyrėsi nuo buvusios sovietinės ideologijos. Kitos nuomonės laikosi verslininkai, dalis žurnalistų, kai kurie profsąjungų, politinių partijų ir nevyriausybinių organizacijų atstovai. Jie linkę pirmenybę teikti ekonomikai. Ekonominiai pokyčiai darė įtaką viskam – ir socialinės apsaugos dizainui, ir žmonių pažiūroms, ir politinei kaitai. Iš esmės, smunkantys ekonominiai rodikliai ir lėmė požiūrį į paramos sistemos būtinumą – jeigu viskas būtų buvę gerai ekonomikoje, nereikėtų ir išmokų, nes rinka viską reguliuoja. Vienas iš žurnalistų pastebi, jog ekonominis faktorius yra indikatorius, kuris parodo, ką keisti ir, svarbiausia, kokiomis vertybėmis grįšti pasirinkimą. Socialinės apsaugos prigimtis yra apolitinė, tačiau ekonomika pamatuoja galimybes turėti ją atitinkantį socialinį modelį. Tiek, kiek valstybė turėjo finansų pirmuoju laikotarpiu, tokia ir galėjo būti Lietuvos socialinė apsauga. Verslo elito nuomone, Lietuvos socialinės apsaugos problema buvo ta, kad jos vizijos neatitiko realybės, t. y. ekonomikos. Verslininkai mano, jog tuo laikotarpiu ekonomika nebuvo aktyviai skatinama, užtat neatsakingai kurtos „skandinaviškos“ socialinės gerovės vizijos. Dėl šios priežasties idėjas reikėjo keisti ir grįsti jas objektyviais ekonominiais rodikliais.

Siekiant išsamesnio vaizdo apie įtakingų veikėjų ideologinių nuostatų poveikį socialinei apsaugai, ekspertų prašyta nusakyti Lietuvos politinio, ekonominio, mokslinio ir administracinio elito vaidmenį priimant sprendimus socialinės apsaugos sferoje. Svarbu iškart pastebėti, jog ne visi ekspertai vienodai traktuoja elito sąvoką. Dalis ekspertų elitu vadina tik inteligentijos atstovus, mokslininkus, visuomenės veikėjus. Anot jų, kriterijai, pagal kuriuos žmonės turėtų būti priskiriami elitui, yra išsilavinimas, žinios, visuomeninė veikla ir nuopelnai visuomenei, taip pat tam tikros moralinės charakteristikos, aukštas kultūros lygis. Procesai, dėl kurių elitu buvo imta vadinti politikus ir verslininkus, lėmė tam tikrą etinių, moralinių vertybių niveliavimą ir santykinį reikalavimų pačiam elitui ma-

žėjimą. Elitu tapo tie, kurie turėjo galimybę daryti politinę įtaką. Iš dalies, šie procesai atspindėjo ideologijų kaitą Lietuvoje.

Interviu atskleidė, jog pirmuoju laikotarpiui didžiausią įtaką darė politinis, mokslinis, kiek vėliau, susiformavus lietuviškajam kapitalui, ekonominis elitas. Visų ekspertų grupių nuomonė sutapo vertinant dominuojantį politinio elito (politinių partijų) vaidmenį priimant sprendimus. Ekspertai pabrėžė, jog visus pokyčius lėmė politinio elito valia, visus sprendimus priimdavo ir tebepriima tik politikai, kadangi nevyriausybinės organizacijos dar nebuvo susiformavusios arba neturėjo tiek įtakos ir suvokimo apie savo veiklos tikslą. Profsąjungos, greičiausiai, buvo vienintelė politinės valios atsvara. Tačiau tuo metu jos buvo dezorganizuotos, jų vaidmuo stipriai mažėjo. Kartu su jomis politiniame diskurse sumažėjo prosocialių vertybių. Visi ekspertai smarkiai kritikavo politikus dėl populizmo ir visiškos nekompetencijos formuojant socialinę apsaugą. Ekspertai pastebi, jog politinės partijos buvo linkusios pabrėžti valstybės įsipareigojimus rūpintis piliečių gerove. Tačiau jų noras išlaikyti išplėtotą, daug aprėpiančią socialinę sistemą nedidinant persikirstymo, t. y. išlaikant mažus mokesčius, tik įrodo politikų sprendimų neadekvatumą. Apie tokios politikos ydingumą ne kartą kalbėjo ir dešiniųjų, ir kairiųjų pažiūrų ekspertai. Apklaustieji nerado objektyvių kriterijų, kuriais vadovavosi politinis elitas priimdamas socialinės apsaugos sprendimus. Lietuvos profesinių sąjungų konfederacijos pirmininko Artūro Černiausko žodžiais, „*Seime žmonės labiau vadovaujasi emocijomis, o ne protin-gumo kriterijais, jie prabalsuoja, ką kam ką kolegos siūlo – partinis principas suvaidina, gerai.*“ Lietuvos žurnalistų sąjungos pirmininkas Dainius Radzevičius ironiškai pastebi, jog daugelį sprendimų politikai priimdavo vadovaudamiesi ne racionaliais skaičiavimais, o *politine logika*. Ji šiuo atveju suprantama kaip neatsakingas populizmas, siekis užtikrinti sau tam tikrą politinį kapitalą, laimėti rinkėjų simpatijas. Ekspertai vieningai sutaria, jog rinkimai buvo ir tebėra vienintelė politikų paskata atkreipti dėmesį į socialines problemas. Tendencija žadėti prieš rinkimus, išryškėjusi jau pirmuoju

laikotarpiu, labai aiškiai buvo pastebima ir vėliau, per ekonominio klestėjimo tarpsnį, kai buvo lengva kalbėti apie didesnes garantijas.

Ekspertai mokslininkai, profsąjungų ir kitų nevyriausybinių organizacijų atstovai, kai kurie politikai atkreipė dėmesį į prieštaringą socialdemokratų partijos poziciją didesnės liberalizacijos ir marketizacijos atžvilgiu. Nepriklausomybės atkūrimo pradžioje socialdemokratų partija 1992–1996 m. ir vėliau po 2000 m. laikėsi liberalesnės valstybės krypties ir ją atitinkančio socialinės apsaugos modelio sumanymo. R. Geleževičius pastebė: „*Socialdemokratinės partijos nedaro nieko tokio socialistinio. Nėra nei progresinio, nei nekilnojamojo turto mokesčio. Gana nuosaiki politika*“.²⁵ Matyt, liberali socialdemokratų politikos kryptis buvo pasirinkta sąmoningai, nes socialdemokratinis modelis tuo metu aiškiai asocijavosi su tarybinium, ir noras pabėgti nuo sovietinės praeities veikė stipriau nei ideologinės doktrinos nuostatos. Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugijos vadovas Romualdas Konstantinas Dobrovolskis stebėsi, esą „*kartais partija pasivadina grynai dešiniaisiais, tačiau jų programos atitinka kairiųjų reikalavimus, o kairiųjų atitinka dešiniųjų. Būta, kai kairieji dažnai kovodavo už oligarchus, pataikavo turtingiesiems, tačiau nežiūrėjo socialinių reikmių, kurios jiems, atrodo, turėtų būti pagrindinis dalykas*“.²⁶ Paradoksalu, tačiau pirmuoju laikotarpiu konservatyvi dešinioji Tėvynės Sąjunga labiau rūpinosi socialiniais klausimais nei socialdemokratų; apie progresinius mokesčius pirmuoju laikotarpiu užsiminė būtent konservatoriai.

Ekspertų vertinimu, politinių partijų ideologinio nenuoseklumo priežastimi galėjo būti jų kompetencijos socialiniais klausimais stoka. Politikas, socialliberalas Artūras Paulauskas pastebė, jog tuo metu politikų supratimas apie socialinę apsaugą apsiribojo tradiciniu XVIII–XIX amžių labdaringos veiklos, nukreiptos į kraštutinio skurdo kontrolę, traktavimu. Lietuvos Carito vadovas, kunigas Robertas Grigas sako, jog politinis elitas, nesuprasdamas socialinės apsaugos prasmės ir mechanizmų, bent neignoruodavo socialinių

²⁵ Pradedant 2012 metais, Lietuvoje įvestas nekilnojamojo turto mokestis (turtui viršijančiam 1 mln. litų)

klausimų – jau vien tai yra labai gerai. Neturėdamos aiškesnių ideologinių vizijų, partijos nuo pat pradžių nebuvo apibrėžusios savo socialinių programų. Dėl šios priežasties nebuvo suformuluota visuminė socialinės apsaugos koncepcija. Abi intelektualaus elito grupės – mokslininkai ir žurnalistai – vienu pagrindinių minusų išskiria nesutarimą dėl socialinės apsaugos sistemos filosofinio pagrindo. Jis liko nekonceptualizuotas, nors tam tuo metu buvo galimybės. Viešojoje erdvėje nebuvo diskutuojama, kokią kryptį ir kokį modelį verta rinktis Lietuvai: dosnios, socialiai orientuotos valstybės su dideliais (arba progresiniais) mokesčiais, ar liberalų, kai viskas privatizuojama ir už savo gerovę atsakingas pats žmogus. Dėl socialinės apsaugos koncepcijos nebuvimo sistema buvo formuojama fragmentiškai, neatsakingai, nepamatuotai, didėjo jos priklausomybė nuo ekonomikos. Vyravo *geri norai*, vidutinio lygmens sprendimai, daugiau ar mažiau tenkinantys tiek kairiuosius, tiek dešiniuosius, bet ne aiškios ideologinės pozicijos. Tačiau tai nenuostabu, kadangi prioritetinga Lietuvos sritis buvo ekonomika. Ekspertai mokslininkai teigia, jog politinės partijos Lietuvoje atstovauja tik ekonominio elito interesams: „... yra tendencija, kad politinės partijos vis dar atstovauja tik ekonominio elito interesams. Tad, galbūt, galima manyti, jog šiandieninė socialinės apsaugos sistema buvo apspręsta šių interesų kontekste.“ (mokslininkė Daiva Skučienė). Kairiųjų partijų atstovai pastebi, kad tuo metu liberalių idėjų įtaka buvo didžiulė visoms partijoms, nors liberalios partijos tuo metu nevaldė. Laikui bėgant, nebeliko kai kurių požiūrių skirtumo arba aiškios takoskyros tarp partijų. Partijų ideologijos pradėjo panašėti – jos visos turėjo liberalios pasaulėžiūros elementų.

Ekonominio elito vaidmuo ir interesai, anot mokslininko Boguslavo Gruževskio, pradėjo reikštis apie 1995–1997 m., susiformavus lietuviškajam kapitalui. Jiems esant, padidėjo priešara tarp ekonominio ir socialinio intereso, tarp ekonominės ir visuomeninės naudos. Verslo ir finansinių struktūrų interesai ypatingai išryškėjo rengiant privačių fondų įstatymą. Valstybinio socialinio draudimo sistema buvo reformuota iš dalies ją privatizavus. Dauguma

ekspertų, ypač tie, kurie akcentavo per mažą socialinės srities liberalizavimą, pabrėžia, jog privačių pensinių fondų įteisinimas 1999 ir 2003 m. yra, ko gero, pagrindinis ir teigiamas perėjimo nuo sovietinės sistemos prie rinkos ekonomikos, grįstos individualizuota sistema, rodiklis. Iš kitos pusės, visų ekspertų grupių atstovai sutinka, jog reformos procesas vyko neskaidriai ir nebuvo conceptualiai pagrįstas. Kairiųjų grupės ekspertai pensinio aprūpinimo reformoje mato finansinių grupių protegavimo motyvus ir teigia, jog negalima buvo nesuprasti, kad tokia reforma žymiai blogins būsimą „Sodros“ padėtį. Nebuvo užtikrinta nei privačių fondų atsakomybė, nei vykdomas jų veiklos monitoringas. Antrosios pensijų pakopos reformą galima vertinti kaip didžiulę ekonominio elito įtaką politiniam elitui.

Labiausiai ekonominio ir finansinio elito interesus propaguoja LLRI. Jo įtaka politinių partijų sprendimams buvo ir tebėra svari. Didelį vaidmenį formuojant mokesstinę politiką suvaidino finansinis elitas – Lietuvos bankų ekspertai ir finansų analitikai. Kai kurių ekspertų mokslininkų nuomone, politinis elitas yra stipriai priklausomas nuo ekonominio elito visų pirma dėl politinių partijų finansavimo praktikos. Dėl šios priklausomybės vyrauja ekonomikos skatinimo prioritetas. Todėl socialinė apsauga ir buvo nukreipta liberalizacijos ir privatizacijos kryptimi, garantuojančia tik socialinį stabilumą, bet ne daugiau. Vienas pagrindinių ekonominio elito įtakos politikams ir, atitinkamai, socialinės apsaugos vizijai veiksmų yra mokesstinės sistemos liberalizavimas, neleidęs formuoti dosnios socialinės apsaugos politikos: „*Mokesčių sistema buvo pasirinkta liberali, kai ir turtingi, ir neturtingi mokėjo tuos pačius mokesčius. Tai neleido normaliai sutvarkyti socialinės apsaugos aukštame lygyje <...> čia mes pasidavėm būtent toms liberalioms nuostatomis...*“ (socialdemokratas A. Sysas). Ekonominio ir finansinio elito žinios, idėjos ir įtaka buvo įvertinti teigiamai tik kelių žiniasklaidos atstovų, išsiskiriančių savo liberaliomis nuostatomis.

Mokslininkų dalyvavimas kuriant socialinės apsaugos sistemą vertinamas prieštarinčiai. Iš vienos pusės, ekspertai pabrėžia, jog

pirmuoju laikotarpiu iki įstojimo į ES mokslininkų įtaka socialinės apsaugos formavimui buvo žymi. Tai reikia laikyti šio laikotarpio ypatybe, nes įstojus į ES ir vėliau, politinės partijos mažiau įtraukdavo mokslininkus į procesą. „*Buvo daug darbo grupių, kur pirmu numeriu buvo pastatyti mokslininkai, kurie bandė analizuoti žinias, pritaikyti kažkokius konstruktus, pagrįsti, paremt skaičiavimais. Jų sprendimų, kaip padaryta, taip dvidešimt metų praktiškai ir egzistuoja.*“ (mokslininkas B. Gruževskis). Žiniasklaidos atstovų nuomone, mokslinio elito dalyvavimas pirmuoju socialinės apsaugos kūrimo laikotarpiu buvo aktyvus, jų indėlis padėjo atsverti politikų kompetencijos stoką ir verslo interesų protegavimą. Tai gali būti vertinama tik teigiamai. „Verslo žinių“ apžvalgininko, žurnalisto Ryto Staselio žodžiais, dėl mokslininkų praktinių ir teorinių darbų socialinės politikos srityje *nėra vakuumo*. Iš kitos pusės, svarbu suprasti, jog tuo metu mokslininkų, kurie siūlė savo idėjas ir sulaukė atgarsio, buvo labai mažai, vos vienas kitas. Tai taip pat yra svarbus ankstyvojo nepriklausomybės laikotarpio bruožas, kuris leidžia suprasti, jog socialinės apsaugos politikos sistemos formavimui įtaką darė tik kelios asmenybės. Kitų mokslininkų vaidmuo apsiribojo darbu valstybinėse administracinėse struktūrose ir jų įtaka reikšėsi daugiau netiesiogiai, atstovaujant administracinio aparato interesus. Dėl Lietuvos aukštojo mokslo devalvavimo ir mokslininkų autoriteto smukimo daugiau mokslininkų pritraukta nebuvo. Į mokslinio elito siūlymus nebūdavo atsižvelgiama ir dėl menko mokslo autoriteto, ir dėl pagrindinės orientacijos į laisvąją rinką. Dauguma mokslininkų orientuodavo socialinės sistemos formavimą į socialdemokratinį-institucinį dosnios gerovės valstybės variantą. Todėl esant bendram ekonominio intereso fonui, mokslininkų pasiūlymai, įgyvendinami politiniu lygmeniu, dažnai netekdavo konceptualumo ir racionalaus elemento. Praktiškai visų grupių ekspertai sutinka, kad mokslininkų darbai ir idėjos buvo ir pasilieka uždarame rate, jais pasinaudojama tik labai ribotai. Mokslininkai sąmoningai buvo nušalinami nuo sprendimų priėmimo. Lietuvos liaudies partijos pirmininkės Kazimieros Prunskienės nuomonė

yra dar radikalesnė: siūlant švedišką socialinį modelį ar apskritai kritikuojant valdančiųjų sprendimus, Lietuvos mokslinis elitas bijojo būti apkaltintas *socializmo nostalgija ar patriotizmo stoka*. Iš dalies su tuo sutinka ir politikas Alvydas Medalinskas, teigdamas, jog nepriklausoma mokslinio elito pozicija Lietuvoje visada buvo slopinama ir ribojama dėl jų prosocialių pažiūrų, kurios prieštarauja politinio ir ekonominio elito pažiūroms.

Administracinio elito vaidmens analizė atskleidė, kad jo įtaka reiškėsi tik pirmuoju socialinės apsaugos formavimo laikotarpiu iki įstojimo į ES. Administracinio elito vaidmuo ypač ryškus prieš pat stojimą į ES, kadangi būtent administracijos aparatas – ministerijos ir socialinės apsaugos įstaigų funkcionieriai – turėjo iki galo suderinti visus stojimui būtinus dokumentus, programas ir koncepcijas.

Pilietinių nevyriausybinų organizacijų atstovai nebuvo minimi kaip elitas. Daugelio ekspertų įsitikinimu, tuo laikotarpiu jie neturėjo įtakos priimamiems sprendimams. Visų grupių ekspertai šį faktą vertina neigiamai. Šiuo laikotarpiu, priešingai nei buvo tikėtasi, nebuvo padėti pilietinės visuomenės pamatai, nebuvo skatinamas „paprastų“ piliečių interesų atstovavimas ir gynimas politinių sprendimų priėmimo lygmeniu. Kai kurie mokslininkai per pilietinės visuomenės prizmę vertino elito požiūrio į socialinę politiką ir demokratiją sąsajas. Jie pastebi, jog pilietinės visuomenės plėtra, kaip ir socialinės apsaugos sistemos, buvo labai ribojama dėl tos pačios priežasties – tai nelaikyta prioritetu. Dosni ir adekvati socialinė politika stiprintų visuomenę ir didintų visų piliečių interesų paisymą politinių sprendimų priėmimo lygiu. Ir atvirkščiai, stipri pilietinė ir demokratinė visuomenė neignoruotų socialinės apsaugos prioriteto politiniame–visuomeniniame diskurse. Tačiau Sąjūdžio laikų solidarumo, sutelktumo ir socialumo prioritetas apie 1995–1997 m. persiorientavo į ekonomikos pusę. Formaliai ir, galbūt, ne visai atsitiktinai tai sutapo su lietuviško kapitalo atsiradimu. Ekonominė nauda vis labiau buvo tapatinama su asmenine, o tai,

mokslininko B. Gruževskio žodžiais – silpnos demokratijos požymis. Demokratija tokiomis sąlygomis sunkiai funkcionuoja, visuomenėje mažėja solidarumo ir *socialinio jautrumo* apraiškos. Tokia situacija neskatino pilietinės visuomenės stiprėjimo, visų sluoksnių gyventojų būrimosi į interesų grupes, savo interesų atstovavimo ir lygaus dalyvavimo darant įtaką politiniams sprendimams. Išryškėjo vienintelė įtaką darančiųjų grupė – liberaliai nusiteikusių verslininkų ir bankininkų. Viešajame diskurse buvo vystoma individualios gerovės idėja, ekonominis klestėjimas buvo tapatinamas su asmeniniu, o ne socialiniu. Ekspertai mokslininkai pastebi, jog savo prigimtimi rinkos ekonomika yra indiferentiška socialinės apsaugos atžvilgiu. Todėl, jų manymu, prosocialios rinkos ekonomikos krypties formavimas ir socialinės politikos prioritetų stiprinimas turėjo būti vienu iš politinės darbotvarkės uždavinių. Juolab, tuo laikotarpiu Lietuva siekė ES narystės, kur socialinis modelis asocijuojamas iš dalies su socialdemokratinio ir korporatyviniu dosnios gerovės valstybės modeliais. Tačiau Lietuvoje šiuo laikotarpiu vyko ekonomikos liberalizavimas. Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcijos vadovo Artūro Drungilo nuomone, esminio socialiai orientuoto modelio principo, pagal kurį ekonomika tarnauja socialinei gerovei, nebuvo paisoma: *„Jei važiuojam su socialinėm reformom, su socialistiniu modeliu, tai ir ekonomikoje reikėjo prilaikyti, nepaleisti. Mes klaidą padarėm, kad ekonomikos liberalizavimas visiškai prasilenkė su tam tikrom suaukštintom socialinėm garantijom.“* Socialinė politika buvo laikoma ekonomikos šešėlyje, priklausoma nuo ekonomikos ir, svarbiausia, laikoma ekonomikos našta. Svarbu pastebėti, jog tokia elito atstovų ir, iš dalies, viešojo diskurso nuostata išsilaiškė iki 2008 m. finansų krizės ir net sustiprėjo jos metu. O socialinė verslo atsakomybė visiškai neakcentuota. Taip buvo pažeista ekonomikos ir socialinės sferos pusiausvyra: ekonomika pradėjo dominuoti socialinio gyvenimo atžvilgiu – be atsakomybės ir įsipareigojimų.

2.3. 2004–2008 m. narystės ES ir ekonominio pakilimo laikotarpis

Lietuvai įstojus į ES 2004 m., šalies ūkyje sparčiau pradėjo vykti konvergencijos ir reguliacijos procesai, atitinkantys europinių lygmenį. Pagrindiniai įvykiai socialinės apsaugos srityje buvo esamos sistemos tobulinimas taikant ES standartus ir socialinių paslaugų infrastruktūros plėtimas ir pritaikymas prie Lietuvos sąlygų. Mokslininkės Laimutės Žalimienės žodžiais, *„kai esi ne šalia sistemos, o jos viduje, neabejotinai tas poveikis yra didesnis.“* Pradėjo stipriau reikštis prosocialios ES vertybės, socialinė apsauga pasidarė dosnesnė, didėjo išmokos atskiroms gyventojų grupėms ir motinystės apsauga. Šiuo laikotarpiu socialinę apsaugą buvo bandoma konceptualizuoti.

Interviu atskleidė, kaip prieštaringai šį laikotarpį vertina ekspertai. Dauguma socialdemokratinės krypties grupės atstovų besąlygiškai pritaria socialinės apsaugos sistemos plėtojimui remiantis ES standartais, o išmokų didinimo praktiką vertina kur kas palankiau nei liberalios krypties grupės ekspertai. Mokslininkai, socialinės paramos centrų ir nevyriausybinių organizacijų specialistai, iš dalies ir profsąjungų atstovai sutinka, jog didinti išmokas buvo gyvybiškai svarbu, kadangi jų dydis nuolat būdavo nepakankamas. Pagrindinis teigiamas šio laikotarpio akcentas, mokslo ir viešojo administravimo atstovų nuomone, yra prosocialių europietišku vertybių įtaka, didesnis noras turėti pažangią, vakarietišką socialinės apsaugos sistemą, pasiryžimas pakelti socialinių garantijų lygį. Socialinės paramos srityje pirmą kartą Lietuvoje buvo įvestos kategorinėmis vadinamos išmokos – visoms šeimoms, auginančioms vaikus ir nepriklausomai nuo jų finansinės padėties: *„Tai jau rodė, kad Lietuvos valstybė artėja prie tokio gerovės valstybių modelio, nes įveda kategorinę išmoką. <...> mėgina lygiuotis į tam tikrą gerovę.“* (Vilniaus miesto Socialinės paramos skyriaus vedėja Rasa Laiconienė). Keli žiniasklaidos ir verslo atstovai teigiamai vertina šiuo laikotarpiu rimčiau pradėtas spręsti kai kurių pažeidžiamiausių gy-

ventojų grupių socialinės atskirties problemas: neįgaliųjų, vienišų senų žmonių ir vaikų. Jų manymu, tai vyko dėl prosocialių ES idėjų ir standartų įtakos, taip pat dėl finansinės paramos šioms idėjoms įgyvendinti.

Kita vertus, abiejų ideologinių grupių ekspertai sutinka, jog teigiamiems pokyčiams socialinėje apsaugoje didesnės įtakos turėjo padidėjusios finansinės galimybės, o ne orientacija į ES standartus ar prosocialių europietišκών idėjų įtaka. Finansų analitikai pabrėžia, jog socialinės išmokos didėjo ir garantijos plėtėsi tik dėl bendros ekonominės aplinkos gerėjimo, ūkio stiprėjimo ir šešėlinės ekonomikos mastų mažėjimo. Lietuva natūraliai pasiekė ekonominio pakilimo laikotarpį. Tai buvo pagrindinė progreso socialinės apsaugos srityje priežastis. Atitinkamai, valstybės ir „Sodros“ biudžetai surinkdavo daugiau įmokų. Analitikų nuomonei pritaria mokslininkai, žurnalistai ir verslininkai. Verslo atstovai pastebi, jog įstojus į bendrą ekonominę ES erdvę, atsivėrė didesnės galimybės verslui. Tai neabejotinai darė teigiamą įtaką šalies plėtrai ir, tuo pačiu, socialinės apsaugos formavimui dosnesnio modelio link. Žurnalistai sutinka, kad socialinės apsaugos plėtra nebuvo politinės valios, racionalių ilgalaikių planų ar moksliskai grįstų skaičiavimų rezultatas. Dėl geopolitinės padėties Lietuva pateko į ekonominio pakilimo srovę, todėl socialinėje apsaugoje viskas vyko savaime – natūraliai mažėjo nedarbas, natūraliai didėjo išmokos, natūraliai buvo akcentuojamos prosocialios vertybės. Europietiškas idėjas Lietuva galėjo įgyvendinti ne dėl požiūrio ir įsitikinimų kaitos, o dėl to, kad paprasčiausiai atsirado finansinių galimybių. Politinius sprendimus socialinę apsaugą plėtoti pagal europietiškus standartus lėmė tik kylantys ekonominiai rodikliai.

Liberalios ekspertų grupės atstovai ir keli atstovai iš priešingos krypties grupės neigiamai vertina socialinės apsaugos sistemos plėtrą, ypač piniginių išmokų didinimą. Kai kurių verslininkų nuomone, per ekonominį pakilimą Lietuvos ūkis taip ir nepasiekė laukiamo lygio, neišnaudojo savo potencialo. Dėl šios priežasties socialinės apsaugos plėtros galimybės buvo pervertintos. Ekonominio

pakilimo laikotarpiu socialinė parama, paslaugos negali ir neturi būti prioritetas, nes iš tikrųjų neskatina individualios motyvacijos dirbti. Prioritetu turėjo būti galimybė turėti darbą. Lietuvoje reikėjo pradėti nuo verslo skatinimo. Tačiau socialinės paramos ir paslaugų sistema buvo plėtojama neadekvačiai. Valstybinės įmonės vadovo A. Drungilo žodžiais, jei nepakanka darbo vietų, ekonomika nėra pajėgi dosniai socialinei apsaugai. Socialinė politika nebuvo paremta moksliniais realių ekonominių galimybių skaičiavimais, todėl socialinės apsaugos plėtojimas tebuvo ekstensyvus lėšų eikvojimas be jokių garantijų gauti grąžos. Sukurta nepamatuotų ir ekonomiškai nepagrįstų socialinių garantijų sistema, vėliau, per krizę, lėmusi „Sodros“ biudžeto deficitą. Antra, socialinės apsaugos sistemos plėtojimas dosnesnio modelio link buvo vertybiniu požiūriu abejotinas sprendimas. Liberalių pažiūrų grupės ekspertų nuomone, prosocialių Europos vertybių ir standartų plėtojimas Lietuvoje neturėjo moralinio pagrindo, nes Lietuva vis dar nebuvo pasirengusi socialdemokratinės dosnios gerovės valstybės vertybių perėmimui į savo socialinę erdvę. Problema, kuri ryškėjo ekonominio pakilimo laikotarpiu – neadekvati ir nekorektiška socialinės gerovės interpretacija – buvo paveldėta iš pirmojo. Vertindami šio laikotarpio klaidas socialinės apsaugos formavimo politikoje, liberalių pažiūrų ekspertai kartuoja, jog europeizacija turėtų asocijuotis su idėjomis, kurios savo prigimtimi yra liberalios: individualia atsakomybe, savarankiškumu ir ekonominiu aktyvumu. Tik tokios vertybės gali formuoti brandžią visuomenę, kurioje galima taikyti dosnias socialinės apsaugos priemones. Socialinės apsaugos plėtojimo tendencijos prieštaravo Lietuvos gyventojų asmeninės ir socialinės brandos lygiui, nes atsakomybė, darbas, individualios pastangos nebuvo akcentuojami. Laikotarpis nuo įstojimo į ES parodė, kokią žalą visos šalies ūkiui gali padaryti neatsakingai interpretuojamos europietiškos vertybės. Lietuvos pramonininkų konfederacijos viceprezidentas Gediminas Rainys mano, kad akylai kopijuojamos europietiško lygio išmokos ir įvairios pasyvios paramos formos didino žmonių lūkesčius gerovės valstybei, tačiau

neskatino atsakomybės už savo asmeninę gerovę. Ekspertų verslininkų nuomone, šiuo laikotarpiu buvo padaryta viskas, kad per krizę europietiškos socialinės idėjos bankrutuotų.

Visų grupių ekspertai, nepriklausomai nuo jų ideologinių pozicijų, daugiau ar mažiau sutinka, jog klestėjimo laikotarpiu socialinės apsaugos politika buvo vienakryptė – didintos išmokos. Tačiau individualios atsakomybės akcentavimas liko tik strategijose ir dokumentuose. Iš tiesų, egzistuojanti išmokų sistema nebuvo nukreipta į jų gavėjus, skatinant ieškoti visų galimybių patiems išsilaikyti. Minėdami šį trūkumą, mokslininkai, nevyriausybinų organizacijų ir viešojo administravimo atstovai daugiausia kalbėjo apie menką asmeninę motyvaciją, dėl kurios didėja biudžeto našta. O verslininkai akcentavo tautos kūrybingumo, inovatyvumo ir pažangos stoką. Ekspertai sutinka, jog viena didesnių šio laikotarpio problemų, atsiradusių dėl neapgalvotų socialinės politikos priemonių, yra darbo vengimas. Iš dalies, dėl santykinai dosnių socialinės apsaugos išmokų žmonės net buvo skatinami sukčiauti: „*Vertėjo tiesiog būti bedarbiu, gauti nelegalių, neapmokestinamų pajamų. Ir šito dabar labai daug.*“ (UAB „Ekspla“ generalinis direktorius Kęstutis Jasiūnas).

Kita vertus, kai kurie kairiosios krypties grupės ekspertai darbo vengimo fenomeną vertina kaip didesnio masto mažų atlyginimų problemos dalį, kuri, savo ruožtu, susidarė dėl socialiai neatsakingo verslo toleravimo. Ne tik santykinai dosnios socialinės išmokos, bet ir maži atlyginimai lėmė šį neigiamą psichologinį efektą. Viešojo administravimo ekspertų nuomone, tokia padėtis Lietuvos darbo rinkoje pradėjo formuoti neigiamą požiūrį ir į darbą, ir į socialinių išmokų gavėjus. Lietuvos visuomenėje susiformavo įsitikinimas, jog Lietuvoje nėra vertinamos dirbančio žmogaus pastangos, jo darbo rezultatas jį žemina, neskatina tobulėti, o išmokų gavėjai apgaulinėja valstybę ir bendrapiliečius, piktnaudžiauja ir nesiruošia dirbti. Ekspertai pabrėžia, kad toks įsitikinimas yra visiškai teisingas ir objektyvus. Atlyginimų didinimas, o ne nedarbo pašalpos mažinimas galėtų išspręsti daugelį socialinių problemų ir įtampų.

Profesinių sąjungų atstovai teigia, kad iki įstojimo į ES daugiausia buvo svarstoma orumo nežeminančių socialinių išmokų problema, o po įstojimo Lietuvoje iškilo orumo nežeminančio darbo užmokesčio klausimas. Maži atlyginimai buvo viena esminių šio laikotarpio problemų, kuri paradoksaliai lėmė virtinės socialinių problemų atsiradimą per ekonominio klestėjimo tarpinį: didėjo skurdas, emigracija ir mirtingumas, taip pat socialinės paramos poreikis. Versle tuo metu pagrindinis interesas buvo nukreiptas ne į atlyginimo kėlimą ar darbo santykių tobulinimą, o į asmeninės verslininkų naudos didinimą darbuotojų sąskaita. Tačiau ekspertai verslininkai laikosi kitos nuomonės. Jie nesutinka, jog mažų atlyginimų problema egzistuoja dėl socialiai neatsakingo verslo. Jų nuomone, Lietuvoje buvo skirta per mažai dėmesio verslo sąlygų gerinimui, dėl to verslininkai negalėjo steigti naujų darbo vietų, plėtoti veiklos ir mokėti darbuotojams didesnių atlyginimų.

Visų grupių ekspertai sutaria, jog šiuo laikotarpiu, deja, socialinės apsaugos reformos nevyko, socialinė apsauga liko nekonceptualizuota, nors galimybių tai atlikti buvo. Interviu rodo, jog kalbėdami apie šį laikotarpį, kaip ir apie pirmąjį, skirtingų grupių ekspertai reformos sąvokai suteikia nevienodą reikšmę. Dalis mokslininkų, nevyriausybinių organizacijų ir viešojo sektoriaus atstovų reforma vadintų didesnę socialinės apsaugos judėjimą socialdemokratinio gerovės valstybės modelio link. Verslo ir žiniasklaidos atstovai, dešiniųjų partijų ir kai kurie kairiųjų partijų politikai, profsąjungų ir dalis nevyriausybinių organizacijų atstovų reforma laikytų individualios atsakomybės svorio didėjimą socialinės apsaugos sistemoje. Bet kokiu atveju, formuojant socialinę apsaugą šiuo laikotarpiu, buvo daugiau pasikliaujama ekonominiais veiksniais. Todėl, mokslininkų nuomone, svarbiausias šio laikotarpio ideologinis bruožas – liberalizacijos ir marketizacijos tendencijos. Šie procesai pradėjo kryptingai reikštis nuo nepriklausomybės atkūrimo ir nuosekliai tęsėsi po įstojimo į ES. Jų išraiška – nepakankami socialinės apsaugos mastai ir plėtojimo greitis. Formaliai visų socialinių problemų sprendimas buvo paliekamas rinkos galiai. Visų piliečių socialinės

gerovės kilimas ir esminių socialinių problemų sprendimas buvo traktuojamas kaip rinkos ekonomikos poveikio, kuris viešajame diskurse buvo laikomas tik teigiamu, rezultatas. Palyginti su kitomis ES šalimis, socialinė parama Lietuvoje liko žemo lygio. Pagrindinės problemos, kaip ir pirmuoju laikotarpiu, liko mažo dydžio išmokos ir pensijos, negausios socialinės paslaugos ir ribotas priėjimas prie jų. Pensijų sistema liko neefektyvi. Ankstesniu laikotarpiu pradėta valstybinio socialinio draudimo fondo privatizacijos reforma jos nepagerino, o atvirkščiai, abiejų ideologinių krypčių ekspertų vertinimu, antros pakopos pensijų sistema buvo neefektyvi. Kategorinė išmoka šeimoms su vaikais taip pat buvo labai mažo dydžio. Todėl toms šeimoms, kurioms ji būtų buvusi reikalinga kaip finansinė parama, ji buvo nepakankama, o kitoms, finansiškai apsirūpinusioms šeimoms, ji mažai ką reiškė. Tai svarbus socialinės apsaugos ideologijos vertinimo faktas, kadangi šios rūšies išmokos funkcija galėjo būti solidarumo ir socialinio teisingumo didinimas šalyje. Tačiau vargu ar ji būtų pasiekusi tikslą, kadangi tuo metu Lietuvoje nebuvo juntamos ar viešojoje erdvėje plačiai diskutuojamos solidarumo ir teisingumo idėjos. Per visą augimo laikotarpį Lietuva buvo ES šalis, kur didėjo skurdas ir gyventojų mirtingumas. Daug žmonių gaudavo tik minimalų atlyginimą, todėl dalis jų buvo priversti prašyti valstybės paramos. O kita dalis pasirinko emigraciją. Mokslo atstovai teigia, jog Lietuva nepasinaudojo galimybe sukurti labiau *civilizuotą* socialinę politiką – apimti daugiau visuomenės sluoksnių, mokėti didesnes išmokas ir pamažu artėti prie europinių gyvenimo standartų. Ekonominis pakilimas prie europinių standartų leido priartinti tik tam tikrus parametrus, tačiau Lietuvos socialinė apsauga, palyginti su kitomis ES šalimis, vis tiek buvo atsilikusi – dominuoja toks ekspertų mokslininkų, viešojo administravimo ir nevyriausybinių organizacijų atstovų vertinimas. „Kai mes kalbame apie gerovę, visur prie Lietuvos labai norėčiau dėti dideles kabutes, nes ta gerovė daugiau eina per teisės aktus. <...> teisės aktai tikrai yra gerovės šaliai parašyti, o galimybes tą patenkinti... Kiekvienas žmogus galėtų į Administracinę teisimą kreiptis, kad jūs man

neužtikrinat žmogaus orumą nežeminančių sąlygų savo paslaugomis. <...> turim teisės aktus gerovės valstybės ir realybę dar taip tolokai nuo gerovės valstybės.“ (viešojo administravimo atstovė R. Laiconienė). Viena pagrindinių ES priemonių socialinėje srityje – darbo rinkos ir darbo santykių reguliavimas – Lietuvoje į atsakingų institucijų darbotvarkę buvo įtraukta tik formaliai. Iš tikrųjų, jai skirta per mažai dėmesio. Todėl visiško užimtumo politika, kuriant naujas darbo vietas, buvo vykdoma atsainiai. Tuo pačiu neužtikrintas ir dosnios socialinės apsaugos finansavimas. Šis pavyzdys atskleidžia, jog socialinės apsaugos koncepcija praktikoje liko neišbaigta, nors teoriniame strategijų ir programų lygmenyje ji buvo formuluojama kaip atitinkanti pagrindines ES kryptis.

Politikos baruose šiuo laikotarpiu dominavo kairiųjų pažiūrų politikai, tačiau socialinės vertybės nebuvo aktyviai diskutuojamos. O jei ir būdavo, visos jos virsdavo išmokų didinimo klausimu, tačiau konceptualių problemų prevencijos būdų nieieškota. Politinių partijų pasyvumas socialinių klausimų atžvilgiu atskleidė ekonominių klausimų pirmenybę. Visas politikų dėmesys, kaip ir per pirmąjį laikotarpį, buvo sutelktas ties ekonomikos interesais. Ekspertai mokslininkai pastebi, jog įstojus į ES, politinių partijų dokumentai tapo labiau argumentuoti ir artikuliuoti, išryškėjo ideologiniai skirtumai, tačiau politikų vykdoma praktika parodė, kad ideologiniai skirtumai nėra svarbūs. Pripažįstamas faktas, jog socialdemokratų partijos vadovavimo laikotarpiu, vieno iš ekspertų mokslininkų žodžiais, „*buvo marginalizuota visa socialinės gerovės sistema*“. Tai rodo, kad Lietuvoje nebuvo ir nėra kairiųjų ir dešiniųjų partijų balanso, jos visos atstovauja proliberaliems stambaus kapitalo ir finansinių grupių interesams. Vienas pagrindinių įrodymų galėtų būti neįvykusi mokesstinės politikos reforma. Kairiųjų politinių partijų atstovai pripažįsta, kad jų valdymo metais Lietuvos mokesstinė politika neatitiko aukštų ES socialinės apsaugos standartų. Iš vienos pusės, didintos išmokos, iš kitos pusės, Lietuvoje liko neužtikrintas jų šaltinis, kuris, priešingai nei interpretuoja verslo atstovai, yra ne ekonomikos liberalizacija, o progresiniai mokes-

čiai. „Turėjom vienas iš mažiausių pensijų Europoje, mažiausių darbo užmokestį, kad būtent valstybė nuėjo labai liberaliu keliu <...> šitam laikotarpy vėl gi liberalios idėjos paėmė viršų per mokesčių, pirmiausia, sistemą, ir perskirstymas per bendrą vidaus produktą buvo vienas žemiausių.“ (socialdemokratas A. Sysas). Socialliberalo A. Paulausko žodžiais, dėl vengimo priimti progresinę mokesčių sistemą, socialinio teisingumo ir „porcingumo“ šalyje taip ir nepadaugėjo, nors ekonomika augo. Socialdemokratų partijos valdymo metu dominavo orientacija į ekonomiką, joje ir socialinėje apsaugoje buvo išlaikytos tam tikros liberalumo ir konservatyvumo nuostatos.

Keli ekspertai mokslininkai mano, jog Lietuvos socialdemokratų iš dalies pateisina globalūs liberalizacijos ir marketizacijos procesai, matomi visame pasaulyje. Politologas R. Geleževičius teigia, kad šie procesai yra natūralūs ir atskleidžia pagrindines visų išsivysčiusių valstybių tendencijas socialinės apsaugos srityje. Taip vyksta ir Lietuvoje idealizuojamose Skandinavijos šalyse, ir Vokietijoje. Socialinei politikai būdinga unifikuotis, dėl to nyksta skirtumai tarp kairiųjų ir dešiniųjų: „Gryno dešinumo šiais laikais nėra, visi stengiasi subalansuoti.“ (politologas R. Geleževičius). Politologo Alvido Lukošaičio žodžiais, visos išsivysčiusios šalys stengiasi surasti „ideologines nišas“ socialinėje politikoje. Šiuolaikinės socialinės apsaugos samprata kinta globaliu lygmeniu, ideologinis svoris mažėja, didėja ekonomikos ir demografinių procesų įtaka, daugiau akcentuojama individuali atsakomybė ir privačių fondų vaidmuo. „Nepriklausomai nuo politinių jėgų pasikeitimo, nepriklausomai nuo to, kas buvo valdžioje, vis tiek judėjom maždaug ta linkme, kad susikurtų šiuolaikinė socialinės apsaugos sistema, kuri veikia pagal, savaime suprantama, šalies ekonomines galimybes, išgales, biudžeto galimybes. <...> Šiais laikais, adekvačiai vertinant visuomenės raidos tendencijas, tą patį senėjimą, emigraciją, nedarbo rodiklius ir ekonomines galimybes, partijos ar kitos politinės jėgos neišvengiamai turi tą tokį liberalizmo kodą diegti didesni ryžtingiau socialinės apsaugos sistemoj. O tai reiškia, kad socialinių saugiklių, konstruojamų ir prižiūrimų valstybės, mažės, o visą šitą sistemą labiau veiks rinkos instrumentai.“

(politologas A. Lukošaitis). Dėl šiuolaikinių tendencijų, mažinančių ideologijos svorį politiniame diskurse, ES socialinių vertybių ir pačių politinių partijų įtaka formuojant socialinę politiką gali būti tik simbolinė.

Kita vertus, net ir santykinai mažėjant ideologiniams skirtumams, dauguma ekspertų sutinka, kad politinių partijų įtaka socialinės apsaugos formavimui Lietuvoje buvo ir yra lemiamą. Šio laikotarpio politikų vaidmenį formuojant socialinę apsaugą beveik visi ekspertai įvertino labai neigiamai. Daugelis pabrėžia, jog politikų dėmesys socialiniams klausimams, kaip ir iki įstojimo į ES, yra nesistemiškas, neprofesionalus, manipuliatyvus pobūdžio. Buvo manipuluojama europietiškomis idėjomis apie marginalinių grupių integraciją, įtraukimą į darbo rinką ir darbo santykių gerinimą. Šiuo laikotarpiu dominuojantis politikų interesas – populiarumo tarp rinkėjų siekimas – buvo juntamas dar stipriau nei ankstesniu periodu. Socialiniai klausimai būdavo keliami ir svarstomi tik prieš rinkimus, siekiant rinkėjų simpatijų, juolab kad ekonominio pakilimo metu tam atsirado ir finansinės galimybės. Socialdemokratų sąjungos pirmininko Arvydo Akstinavičiaus nuomone, politikai, manipuliuodami aktualiais išmokų didinimo klausimais, gerokai prisidėjo prie šiuo laikotarpiu išryškėjusio darbo vengimo fenomeno. Iš esmės, *valstybės išlaikytinių* mąstymo formavimas yra politikų kaltė ir atsakomybė: „*Buvo žmonių pratinimas prie pašalpų mokėjimo. <...> Labai patogiu politišku manipuluoti, kai prieš rinkimus padidini socialines išmokas. Matome rezultata, žmonės jau vengia kai kurių darbų, stengiasi gyventi iš pašalpų. <...> Šiandieną iš tiesų tokią žmonių masę Lietuvoje mes turim pakankamai nemažą, kuri tiktai nori gyventi iš pašalpų, nieko nedaryt, nieko nedirbt, o turėt bent kažkokias pajamas, garantijas, kad nereikėtų mokesčių mokėt. <...> Politikų įkaltas, suformuotas mąstymas. Lietuvoje jis yra tipiškas.*“ (Socialdemokratų sąjungos pirmininkas A. Akstinavičius). Nuoširdaus susidomėjimo socialine sritimi, siekio iš esmės ją pagerinti nebuvo. Kadangi nebuvo susidomėjimo, nebuvo ir noro gilinti savo žinias socialinėje srityje. Tad politinių partijų profesionalumas ir kom-

petencija socialinės apsaugos klausimais, palyginti su ankstesniu periodu, neišaugo. Daugelis ekspertų pastebi, jog dėl politikų populizmo ir kompetencijos stokos socialinės apsaugos srityje trūko ir tebetrūksta konceptualumo, sistemingumo, ilgalaikio planavimo, strategavimo ir visai visuomenei naudingos krypties. Viešoje erdvėje atsiradusi frazė „trūksta politinės valios“ tapo pagrindinė vertinant šio laikotarpio politinio elito elgesį. Svarbiausia, jog net ir šiuo laikotarpiu nebuvo suprasta, kad ekonominis pakilimas savaime neužtikrina socialinės gerovės. Reikia skatinti verslo visuomeninį interesą ir socialinę atsakomybę.

Mokslinio elito vaidmuo šiuo laikotarpiu buvo ribojamas. Įstojus į ES, politinių partijų vaidmuo ir svoris socialinės apsaugos politikos formavime dominavo mokslininkų ir visuomeninių organizacijų atžvilgiu. Tai pripažįsta ir tyrime dalyvavę politikai. Mažai vadovautasi moksliniais skaičiavimais ir argumentais, nors strateginiai dokumentai atrodė „moksliški“. Dėl menko mokslininkų dalyvavimo kuriant socialinės apsaugos sistemą, palyginti su ankstesniu laikotarpiu, ji tebeliko mažai konceptualizuota. Nebuvo įgyvendintas sisteminis problemų prevencijos požiūris, nesukurti efektyvūs socialinės apsaugos mechanizmai. Daugiausia dirbta pasekmių taisymo principu, reaguojant į susidariusią situaciją. Nors mokslo statusas Lietuvoje jau buvo išaugęs, daugelis socialinės apsaugos srityje kompetentingų mokslininkų buvo ignoruojami, nes jie kritikavo liberalizacijos tendencijas. Pavyzdžiui, mokslininkai oponavo dėl socialinio draudimo sistemos privatizavimo reformos trūkumų jos šalininkams. Jų požiūriai konfrontavo su vyraujančių politinių partijų tendencija ginti tik verslo ir finansinių grupių interesus. „Socialinė pusė nebuvo išreikšta <...> viešajam diskurse nebuvo kalbama. Tie mokslininkai, kurie galėjo tą pasakyti, jie nebuvo niekur prileidžiami, kaip ideologizuoti. O iš tikrųjų kita ideologija visur persmelkė visą viešąją erdvę.“ (socialdemokratė Giedrė Purvaneckienė). Polinkį nušalinti mokslininkus nuo socialinės apsaugos sistemos formavimo pastebi ir verslo elito atstovai. Tik, jų manymu, mokslininkai liko neišgirsti ne dėl savo prosocialių vertybių, o

dėl to, kad valstybės išde buvo užtekinai lėšų formuoti socialinę apsaugą pagal pačių politikų supratimą. Mat „Sodros“ biudžete pirmąkart nuo nepriklausomybės atkūrimo nebuvo deficito, todėl moksliskai grįstų sprendimų – nereikėjo. Dėl mokslu paremtos sistemos plėtotės ignoravimo politikai skubotai priėmė neapdairių sprendimų perkelti ekonomiškai stabilų europinį gerovės modelį į ekonomiškai ir moraliai neparengtą Lietuvos erdvę. Todėl socialdemokratų partijos, pagrindinio to meto politinio elito, vaidmuo šiuo laikotarpiu yra visiškai neigiamas. *„Tokie sprendimai [didinti išmokas], aš manau, yra visiškai nusikaltimas, todėl kad jie yra grynai politiniai, grynai siekiant populizmo ir gauti balsų. <...> O mamų interesai, reikalai, gimstamumas ir visa kita čia niekam nerūpi.“* (UAB „Narbutas ir Ko“ vadovas Petras Narbutas). Vienas iš verslininkų minėjo, jog kai kurių socialdemokratų partijos narių vardai Lietuvos verslininkams siejasi su mokesčių mokėtojų pinigų švaistymu, populizmu, socialinės politikos diskreditavimu, žmonių priklausomybės nuo išmokų formavimu.

Administracinis elitas šiuo laikotarpiu tenkinosi tik politinių sprendimų vykdymu. „Sodros“ ekspertų interviu leidžia daryti išvadą, kad jie tik pasyviai nesutiko su neapgalvotais politikų sprendimais. Kita vertus, kaip teigia vienas iš „Sodros“ ekspertų, buvęs „Sodros“ vadovas Mindaugas Mikaila aktyviai prieštaravo socialdemokratų išmokų didinimo politikai, dėl to ir buvo priverstas atsistatydinti.

Ekspertai pastebėjo, jog šiuo laikotarpiu, kaip ir ankstesniu, per mažai bendradarbiauta su pilietinių organizacijų atstovais. Po įstojimo į ES Lietuvoje didėjo nevyriausybių pilietinių organizacijų skaičius, todėl jų vaidmuo socialinės politikos formavime turėjo būti didesnis nei pirmuoju laikotarpiu. Tačiau iš tikrųjų, jų vaidmuo apsiribojo, kaip ir anksčiau, tik socialinių paslaugų teikimu, o ne dalyvavimu priimančiais sprendimais. Ekspertų manymu, tokia praktika įrodo, jog Lietuvoje valdantieji nesugeba atstovauti visiems visuomenės sluoksniams. Vykdoma vienakryptė politika, yra tik vienas prioritetas ir, atitinkamai, atstovaujama tik viena interesų

grupė. Seimo Socialinių reikalų ir darbo komiteto pirmininkas Rimantas Dagys teigia, jog periodas nuo įstojimo į ES iki finansinės krizės buvo stambaus verslo ir finansinių grupių atstovavimo, o ne ideologinių politinių partijų kovų, tarpsnis. Todėl finansiškai silpnos gyventojų grupės, įmonių darbuotojai ir profesinės sąjungos taip ir nerado savo atstovų valdžios struktūrose. Politologas A. Lukošaitis pritaria: „*Pas mus kažkodėl politikoje arba viešumoje vyrauja tam tikros prokapitalo arba darbdavių idėjos ir ruporai. Tuo tarpu prodarbo arba samdomųjų idėjos, ruporai arba intelektai yra visą laiką antrame plane, jų balsas yra antraeilis. Ir tai ilgą laiką diktuoja tam tikras madas kalbant apie balansą darbo, kapitalo, socialinių reikalų ir kokios nors privačios iniciatyvos reikalų, tas balansas kažkodėl visą laiką yra liberaliai nusiteikusių institucijų veikėjų naudai.*“ Ekspertų nuostata, jog Lietuvoje atstovaujami tik stambaus verslo interesai, leidžia patvirtinti A. Paulausko teiginys, esą vidutinis ir smulkus (šeimos) verslas buvo skatinamas labai nedosniai, užtat dėl politikų protegavimo susikūrė stambūs prekybos centrai, su kuriais smulkus šeimos verslas konkuruoti nepajėgia. Smulkaus verslo interesai ir teisės nebuvo ginamos taip aktyviai kaip stambaus arba neginamos visai. Įdomu, kad Lietuvoje vidutinio ir smulkaus (šeimos) verslo skatinimas nėra interpretuojamas nei kaip visuomeninis interesas, nei kaip socialinės politikos priemonė.

Ekspertai minėjo tokias šiuo laikotarpiu įtakingas liberalią ideologiją atstovaujančias organizacijos: Lietuvos pramonininkų konfederaciją, Lietuvos darbdavių federaciją, LLRI. Vieno mokslininko anonimo žodžiais, LLRI vaidmuo yra itin neigiamas, nes jo specialistai už stambaus verslo pinigus propaguoja menko vertybės kišimosi į verslo ir finansų sferą idėjas. Liūdniausia, jog jų balsai viešojoje erdvėje girdimi vis garsiau ir dažniau, o tai nedera šiuolaikinei demokratinei valstybei. „Sodros“ ekspertai labai neigiamai vertina LLRI įtaką, kuri pasireiškia „Sodros“ modelio kritika ir siūlymu reformuoti ją dar labiau privatizuojant – iš esmės atsisakant valstybinio socialinio draudimo. Keli ekspertai pastebėjo, jog įstojus į ES, keistai didėjo ideologinė Pasaulio banko bei TVF įtaka, nors praktinės pagalbos šiuo laikotarpiu jie nebeteikė.

Kai kurių liberalių pažiūrų grupės ekspertų nuomonė apie LLRI ir finansinių interesų grupių įtaką valdančiųjų sprendimams radikaliai skiriasi nuo priešingos grupės vertinimo. Keli žiniasklaidos ir verslo atstovai nemano, jog kapitalo pozicijoms atstovaujančių specialistų siūlymai yra vien tik neigiami ir nukreipti prieš socialinę sritį. Atvirksčiai, jų siūlymai ir perspėjimai buvo prosocialūs, t. y. primygtinai kvietė politikus racionaliau skirstyti biudžeto lėšas ir mąstyti apie ilgalaikius ir prevencinius socialinių problemų sprendimus. *„Jei buvo balsų, kaip kad LLRI, tai dažniausiai jie sulaukdavo įvertinimo, kad jie atstovauja siaurai kapitalo grupuotei, kuriai nerūpi socialinė apsauga. Ir šis neatitikimas tarp politikų džiugėsio, kad mes gyvename geriau ir mes galime duoti daugiau žmonėms, nuskandino ir elito balsą, ir mokslininkų, ir ekonomistų.“* (Klaipėdos rajono laikraščio „Banga“ redaktorė Vilija Butkuvienė). Šiuo atveju, LLRI specialistų ir kitų liberalia ideologija besiremiančių organizacijų atstovų pozicija beveik sutampa su ideologiškai priešinga mokslininkų pozicija, kadangi tiesiog kritikuoja populistinius politikų sprendimus. Visgi dauguma skirtingų grupių ekspertų pastebėjo, jog įstojus į ES, Lietuvoje taip ir neatsirado įvairių gyventojų grupių interesų balanso. Tai keista, kadangi vienas ES prioritetų yra į politines diskusijas dėl socialinės apsaugos ir į sprendimų priėmimo procesą įtraukti kuo daugiau gyventojų interesų grupių, nevyriausybinių organizacijų. Ekspertų vertinimu, dėl ekonominio intereso dominavimo viešojoje erdvėje, daugelyje Lietuvos socialinio, ekonominio ir politinio gyvenimo sričių prosocialių vertybių įtaka buvo ribota.

2.4. 2008–2010 m. finansinės krizės laikotarpis

Pagrindiniai pokyčiai, įvykę socialinės apsaugos sistemoje per krizę, yra susiję su šalies finansinių išteklių mažėjimu ir socialinės apsaugos sistemos orientacijos pakeitimu nuo žmonių poreikių į turimus valstybės išteklius tuos poreikius tenkinti. Socialinės apsaugos sistemos dizainas per krizę nepasikeitė, sumažėjo tik išmo-

kų dydis. Pagal besiformuojančią socialinės apsaugos koncepciją, turi būti akcentuojamas paramos sistemos racionalumas, turimi ištekliai turi būti naudojami tik svarbiausiems poreikiams tenkinti. Todėl siauriamos socialinių problemų ir poreikių sampratos, mažinamas paramos gavėjų ratas, griežtinami teisių į išmokas reikalavimai. Nauja socialinės paramos koncepcija apima mažesnius valstybės išpareigojimus – minimalią paramą patiems silpniausiems gyventojams taikant pajamų testavimą. Pabrėžiamas esamos situacijos – skurdo, atskirties ir nedarbo mažinimas, švelninimas, bet ne santykinai didesnės gerovės užtikrinimas. Ekspertų vertinimu, socialinės apsaugos sistema grįžo į pradinį kūrimosi etapą, kai buvo mąstoma kaip užtikrinti pagrindines draudimo rūšis: pensijas, nedarbo ir kitas išmokas. Tokiu laikotarpiu sistemos plėtojimas net nesvarstomas, tik ieškoma būdų, kaip ją išlaikyti nuo visiško žlugimo.

Dešiniųjų ir kairiųjų ekspertų grupių nuomone, peržiūrėti socialinės apsaugos sampratą, tikslus ir atitinkamai mažinti socialines išmokas privertė tik pasaulinė finansinė krizė ir biudžeto sunkumai. Daugumą nepopuliarių ir skaudžių politinių sprendimų buvo nulemta sparčiai blogėjančios ekonominės situacijos ir būtinybės išsaugoti valstybės finansinį stabilumą. Svarbiausia, jog tai ne konceptualūs ar ideologiniai, o tik ekonominiai veiksniai. Socialinė apsauga Lietuvoje buvo ir tebėra stipriai priklausoma nuo ekonomikos svyravimų. Tai ir išaiškėjo per krizę. Pokyčiai darbo rinkoje – nedarbas ir migracija – iš karto atsiliepia „Sodros“ biudžetui. Ekspertai sutaria, jog socialinė politika Lietuvoje iš esmės paremta biudžeto formavimu, socialinės išmokos buvo ir tebėra planuojamos atsižvelgiant į tai, kiek valstybės išde yra pinigų. Mokslininkų ir profesinių sąjungų atstovų nuomone, turėtų būti atvirkščiai – biudžetas turi būti formuojamas atsižvelgiant į prioritetines socialinio gyvenimo sritis. Lietuvos banko Ekonomikos departamento direktoriaus Raimondo Kuodžio manymu, socialinę politiką Lietuvoje grindžia tik ekonominiai, o ne ideologiniai rodikliai, dėl to ja labai lengva manipuliuoti: per ekonominį pakilimą populistiskai didinti išmokas, per ekonominį nuosmukį – drastiškai jas mažinti.

Kairiųjų politinių partijų atstovai mano, jog krizės metu valdžioje esančiam politiniam elitui naudinga vadovautis tik ekonominiais rodikliais ir nematyti prasmės išgryninti savo ideologines pažiūras. Kol egzistuoja tiesioginė ir stipri priklausomybė nuo finansinių išteklių, tol socialinės apsaugos galimybės bus ribotos ir pagrindinė konceptualizavimo kryptis bus tik liberalizacija ir rinkos ekonomikos vaidmens didinimas. Mokslininko R. Lazutkos nuomone, per krizę ideologiniais veiksniais siekiama pateisinti ir paaiškinti padėtį, o vėliau jie tampa nauja liberalia socialinės apsaugos koncepcija. Per krizę paaiškėjo, jog Lietuvoje niekada nebuvo formuojama ir įgyvendinama dosnios gerovės valstybės koncepcija, o per ekonominį pakilimą propaguotos prosocialios idėjos tebuvo tik formalumas ir politinių partijų populizmas. Finansinės krizės metu įsivyravo nuostata, jog Lietuva nėra tokia turtinga, kad galėtų dosniai finansuoti socialinę sferą, kaip daroma Vakarų Europoje.

Kairiųjų partijų atstovai, mokslininkai, finansų analitikai ir netgi dalis verslininkų mano, jog išmokų mažinimo politika atspindėjo valdančiųjų nekompetenciją socialiniais klausimais. Sunkmečiu paaiškėjo, kad valdymo struktūrose įsivyravo savotiškas chaosas, sumišimas, nesupratimas, ką daryti. Todėl buvo priimta daug nepamąstytų, nepamatuotų, realiai nepasvertų politinių sprendimų. Krizės sąlygomis ypatingai išryškėjo problema, kuri siekia nepriklausomybės atgavimo laikus – nesukurta bendra ilgalaikė viso šalies ūkio raidos strategija. Ekspertai yra įsitikinę, kad svarbus niuansas, aiškinantis politinių sprendimų logiką, yra jų įgyvendinimo ir koncepcijos konstravimo seka: pirmiausia buvo sumažintos išmokos ir tik po to ieškota naujos socialinės apsaugos koncepcijos, leidžiančios pateisinti priimtus sprendimus. Ekspertai priekaištauja per ankstesnįjį laikotarpį valdžiusiems politikams dėl nepamatuotų populistinių sprendimų ir neūkiško socialinės apsaugos sistemos tvarkymo: ekonominio augimo laikotarpiu nebuvo sukurta jokių finansinių apsaugos mechanizmų, kurie leistų išsaugoti garantijas į atitinkamo dydžio išmokas per finansinę krizę. Mokslininkas B. Gruževskis pastebi, kad šis faktas nieko bendro neturi su ekonomika – tai politinio ir administracinio aplaidumo rezultatas.

Lietuvos elitas krizės laikotarpiu, panašiai kaip ir ankstesniaisiais, žurnalo „Valstybė“ ekonomikos skyriaus redaktorius Eduardo Eigirdo žodžiais, *susiveda į politikus*. Politinis elitas vėl dominuoja, svarbiausius sprendimus priima tik politikai, nors, kaip teigia kiti žiniasklaidos atstovai, Lietuvoje visais laikotarpiais kildavo klausimas dėl politikų kompetencijos stygiaus. Politinio elito gretose atsiradusios nuostatos kuo daugiau liberalizuoti ir privatizuoti yra ganėtinai stiprios. Ekspertų nuomone, ekonomikos smukimo metu šios idėjos yra itin patrauklios. Šiuo laikotarpiu dar kartą paaiškėjo, kad politinės partijos neturi bent kiek svaresnių ideologinių skirtumų. Socialdemokratų programos ir jų vadovo pasisakymai Seime ideologiškai beveik nesudaro jokios atsvaros valdančiajai konservatorių daugumai. Iš kitos pusės, konservatorių partija yra priversta peržiūrėti savo vertybes ir mažinti išlaidas motinystės apsaugai, o tai prieštarauja konservatorių ideologijai. Ideologinio politikų sumišimo pavyzdžiu galėtų būti sprendimai mokesstinės politikos srityje. Krizės pradžioje kai kurie politinio elito sprendimai buvo nukreipti didesnio solidarumo ir teisingumo linkme: vienu metu buvo padidintas pelno mokestis ir dividendų apmokestinimas. Tiesa, buvo sumažintas pajamų mokestis ir tai šiek tiek niveliavo sprendimą imti iš turtingųjų gyventojų sluoksnių neturtingų naudai. Tačiau vėliau pelno mokestis ir dividendų apmokestinimas buvo sumažinti iki buvusių dydžių. Tokie sprendimai, socialdemokratų sąjungos pirmininko A. Akstinavičiaus nuomone, pakirto žmonių pasitikėjimą valstybe.

Kairiųjų pažiūrų ekspertai pastebi, jog formuojant liberalios krypties socialinę apsaugą, viešojoje erdvėje daug kalbama, kad išmokų gavėjai praranda motyvaciją dirbti, yra inertiški ekonomine prasme, netenka atsakomybės už savo gyvenimą. Tad remiamasi keista logika – išmokų gavėjai tarsi tampa kalti dėl to, kad jiems yra numatyta parama ir jie ją gauna. Ryškiausias pavyzdys – Vyriausybės ir liberalių Seimo partijų narių sprendimas dėl nedarbo išmokos mokėjimo trukmės mažinimo ir išmokos dydžio ribojimo. Mokslininkų ir finansų analitikų ekspertų grupių nuomone, toks sprendimas ignoruoja esminius draudimo principus – priklausos-

mybę nuo atlyginimo ir draudiminį stažą. Iš esmės, nedarbo išmoka Lietuvoje tapo panaši į pašalpą, kuri mokama tik nustatytą laiką ir pagal nustatytą dydį. Kartu su išmokos mažinimu keitėsi požiūris į bedarbius ir diskusijų nedarbo klausimais retorika. Bedarbiai ir kitų išmokų gavėjai yra kaltinami atsakomybės ir noro dirbti neturėjimu. Svarbu pastebėti, jog skirtingų ideologinių pažiūrų ekspertai vienbalsiai sutaria, kad prieš bedarbius buvo imtasi *re-presinių priemonių*. Krizės metu nedarbas yra ilgalaikis, tad bedarbiams primetamas nenoras dirbti yra visiškai nepagrįsta priežastis kaltinti juos dėl nedarbo. Tai žmogaus įžeidimas ir nuvertinimas. R. Lazutka šiuos pokyčius sieja su naujuoju Darbo biržos vadovu, kurio darbo tikslas „*mažiau bedarbių suregistruoti ir įrodyti, kad tie, kurie registruojasi, nenori dirbti. Tai čia matyt parinktas žmogus, kuris išreiškia politinės valdžios supratimą, kad žmonės patys kalti, kad neturi darbo, kad skursta ir reikia griežtesnės socialinės politikos laikytis, daugiau kontrolės.*“. Tokiu būdu, išmokų mažinimas ir teisių į jas ribojimas pateisinamas ir ideologiškai, ir morališkai. Sumažinus išmokas, tarsi skatinamas didesnis žmonių sąmoningumas, individuali atsakomybė ir pilietiškumas. Įdomu, kad krizės akivaizdoje išmokų mažinimas buvo aiškinamas kaip visuomenės solidarumo išraiška.

Kita per krizę išryškėjusi tendencija yra ES kritika viešojoje erdvėje. Lietuvos valdantieji pasigedo efektyvių krizės įveikimo mechanizmų siūlymų ir kitos pagalbos iš ES. Tai vertė manyti, jog pati Europa sunkiai įsivaizduoja, kaip galima efektyviai kovoti su krize, ir kokia galėtų būti jos tolimesnė raida. Europa stokoja strateginio planavimo ir efektyvių instrumentų pritaikymo. Ekspertai negalėjo nepastebėti, jog ES elgiasi dvejopai – iš vienos pusės, kalba apie prosocialios politikos išsaugojimą, iš kitos, sveikina Lietuvos vyriausybės sprendimą mažinti socialines išlaidas ir skatina tai daryti dar ryžtingiau. Dešiniųjų pažiūrų ekspertams šis faktas leidžia manyti, kad krizė, ko gero, padarė poveikį pačiam Europos socialiniam modeliui. Jų nuomone, jis keisis liberalia kryptimi kaip ir Lietuvoje. Kairiųjų grupės ekspertai įsitikinę, jog Europa neatsakė prosocialių vertybių. Jie minėjo argumentą, esą ES valstybėse

politika buvo nukreipta į socialinių garantijų, darbo ir perkamosios galios išsaugojimą. „Tik Lietuva sumažino pensijas. Nei viena šalis per tą laikotarpį nemažino, nes tai yra būtent ta grupė, kuri ir suvartoja tą visą pensiją. Nei viena valstybė neliberalizavo darbo santykių bloginant į darbuotojų pusę, o kaip tik stiprino...“ (Lietuvos socialdemokratų sąjungos pirmininkas A. Akstinavičius)²⁶. Europos kontekste Lietuva itin išsiskiria antisocialinėmis krizės įveikimo priemonėmis. DNB Nord finansų analitikės Jekaterinos Rojacos žodžiais, socialinės apsaugos mastų mažinimas yra visiškai nepriimtinas sprendimas Lietuvai kaip gerovės valstybei ir ES narei. Kai nėra užtikrinta aukšto lygio socialinių ir teisinių normų, aukšto lygio verslo ir darbo santykių kultūros, tolimesnės liberalizacijos ir marketizacijos tendencijos Lietuvoje galėtų reikšti visų europinių gyvenimo standartų mažėjimą.

Interviu atskleidė, jog per ekonominį sunkmetį verslo ir finansinio elito grupės lengvai darė įtaką politinėms partijoms. Kairiųjų pažiūrų ekspertai yra įsitikinę, kad daugelis politinių ir ekonominių sprendimų priimama tik ekonominio elito naudai ir mažinant visuomenės solidarumą. Viena iš aktyvios įtakos sferų yra valstybinio socialinio draudimo biudžetas. Mokslininkų ir ypač valstybinio socialinio draudimo specialistų nuomone, silpnėjančios „Sodros“ pozicijos dėl nesurenkamų įmokų tapo LLRI pretekstu siūlyti radikalią socialinio draudimo sistemos reformą, didesnę jos privatizaciją ar net panaikinimą. Esą „Sodra“ nesugeba įveikti problemų. Kitas faktas, įrodantis ekonominio elito interesų protegavimą, yra krizės metu toleruojamas šešėlinės ekonomikos ir nelegalaus darbo didėjimas, nepagrįstas darbo užmokesčio mažinimas. Profsąjungų atstovai teigia, kad krizės metu išryškėjo verslininkų solidarumo su visuomene stygius, sukčiavimas, nesąžiningas ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimas. Dėl ekonominių interesų lobizmo biudžeto problemos buvo sprendžiamos pačių pažeidžiamiausių grupių sąskaita. Tarp ekspertų vyrauja sutarimas, kad galima buvo *daugiau paimti iš verslo*. Lietuvos verslas, ypač stambus, dėl krizės nukentė-

²⁶ Nuo 2012 m. sausio 1 d. Lietuvoje atkurtos Prieškrizinio lygio senatvės pensijos.

jo mažiau nei socialinė sfera. Iš kitos pusės, valdančiųjų sprendimas neliesti verslo buvo *iškreiptai išmintingas*, nes bet kokie darbdavių laisvės apribojimai Lietuvoje kažkodėl neišvengiamai didina nedarbą. Todėl visais atvejais krizės našta gula ant darbuotojų pečių. Tai parodo, kad Lietuvos verslas darbo jėgos atžvilgiu buvo ir tebėra privilegijuotoje padėtyje. Ekspertų verslininkų nuomonė šiuo klausimu yra priešinga. Interviu rodo, kad jie yra linkę pateisinti nesąžiningą ekonominio elito elgesį ir teigia, kad darbo santykių pokyčius darbuotojų nenaudai lemia nelankstus Darbo kodeksas, o vengimas mokėti mokesčius ekonominio nuosmukio metu yra suprantamas ir natūralus. Valstybinės įmonės vadovas A. Drungilas pastebi, kad per krizę valstybė iš tikrųjų apsunkina verslą, kadangi yra linkusi išlaikyti daugumą socialinių garantijų ir vengia labiau liberalizuoti darbo santykius.

Mokslinio elito siūlomi sprendimai krizės metu tarp politikų nebuvo populiarūs. Kaip ir ankstesniuoju laikotarpiu, mokslininkai yra ignoruojami, o dėl socialinių vertybių net įvardijami kaip tam tikras *pavojingas elementas*. Ekspertai sutinka, kad mokslininkai yra aktyvūs ir pilietiški, tačiau neturi galimybių ir svorio užtikrinti teigiamus socialinius pokyčius. Viską sprendžia politinis elitas, pasitaręs su mokslininkais tiek, kiek nori. Kartais apsieinama ir be jokių mokslinių skaičiavimų, nes vyrauja politikų įsitikinimas, kad *socialinė politika nėra mokslas*. Todėl mokslinis elitas nedaro įtakos Lietuvai, jo potencialas lieka nerealizuotas. Dėl šios priežasties, vieno žiniasklaidos atstovo manymu, nėra daug galimybių, kad socialinės apsaugos reformos bus esminės ir įgyvendintos iki galo, rimtai ir racionaliai. Kitas elitas – administracinis – per krizę neparodė susidomėjimo socialinės apsaugos formavimo tendencijomis ir neatliko aktyvaus vaidmens, todėl buvo smarkiai kritikuojamas žiniasklaidos ir verslo atstovų. Šių grupių ekspertų manymu, viešojo sektoriaus atstovai, kaip ir mokslininkai, turi tam tikrą potencialą: žinias, vertybes ir patirtį, tad puikiai galėtų atstovauti toms visuomenės grupėms, kurių neatstovauja kitos įtakingos organizacijos. Kaip ir ankstesniu periodu, per krizę administracinis elitas pasyviai vykdė nurodymus. Kitų grupių ekspertai administracinio

elito vaidmens ir įtakos krizės metu nevertino. Pilietinių nevyriausybinių organizacijų vaidmuo krizės laikotarpiu liko labai menkas, jų galimybės daryti įtaką priimamiems sprendimams ekspertų vertintos kaip minimalios. Pavyzdžiui, tyrime dalyvavę profsąjungų atstovai teigia, jog siekdami per krizę palengvinti darbuotojų padėtį, mėgino derėtis su Vyriausybe ir verslo organizacijų atstovais dėl darbo sąlygų švelninimo, tačiau pralaimėjo. Kitas argumentas, kalbantis nevyriausybinių organizacijų nenaudai – iki šiol dauguma nevyriausybinių organizacijų Lietuvoje tėra tik paslaugų teikėjai. Krizės metu jų finansavimas buvo stipriai sumažintas.

Interviu atskleidė ne tik neigiamus socialinės apsaugos pokyčius krizės metu. Abiejų ideologinių grupių ekspertai minėjo, jog krizė privertė peržiūrėti, kurios socialinės apsaugos priemonės yra pagrįstos ir efektyvios, skatino pažvelgti į socialinę apsaugą pragmatiškai. Viena didžiausių praeito laikotarpio socialinės paramos sistemos klaidų buvo mažas skirtumas tarp darbo pajamų ir pašalpų dydžio. Dešiniųjų politinių partijų ir kai kurių verslo atstovų manymu, toks faktas rodo, kad socialinės paramos sistema ankstesniu laikotarpiu buvo kuriama iškreiptai, pažeidžiant socialinio teisingumo principą, neskatino paramos gavėjų poreikio dirbti. Todėl per krizę atsirado gera proga skatinti pašalpų gavėjų motyvaciją ieškoti darbo ir patiems rūpintis asmenine gerove. Savo vertinimus šie ekspertai grindžia šiais argumentais: 1) sumažinus išlaidas, socialinės apsaugos sistema vis tiek buvo išlaikyta, ji nesugriuvo, o visos išmokos buvo sukoncentruotos, kur labiausiai reikia – patiems pažeidžiamiausiems sluoksniams, 2) išmokų dydžio mažinimas panaikino ankstesnio laikotarpio populistinių politinių sprendimų trūkumus, kai išmokos buvo didinamos labai neobjektyviai. Kitas įvykis, teigiamai vertinamas visų ekspertų – krizės laikotarpiu buvo praplėsta socialinio draudimo įmokų bazė, įtraukius į ją gyventojų grupes, kurios nebuvo įtrauktos į „Sodros“ apskaitą nuo pat sistemos sukūrimo pradžios. Krizės metu socialinio draudimo bazė yra plačiausia nuo nepriklausomybės atkūrimo. Tačiau ekspertai pabrėžia, kad tai nėra jokia reforma. Tai esą tik klaidos, padarytos kuriant sistemą 1990–1995 m., ištaisymas.

Visgi dauguma ekspertų mano, kad teigiami pokyčiai negali atsverti neigiamos socialinės apsaugos mastų mažinimo įtakos gyventojų gerovei. Buvo pastebėta, kad ne visi ekspertai, neigiamai vertinę socialinių išmokų didinimo tendencijas ankstesniuose laikotarpiu, besąlygiškai sutinka su jų mažinimu per krizę. Pavyzdžiui, žiniasklaidos atstovai ir verslininkai supranta, jog krizės metu taikytos biudžeto stabilizavimo priemonės – objektyviai teisingos ir adekvačios – iš tikrųjų yra labai skausmingos ir net negailestingos; kad mažėjant socialinės apsaugos mastams, didės skurdas ir socialinė atskirtis. Abiejų ideologinių grupių ekspertai kalba apie tai, jog dėl nepopuliarių valdančiųjų sprendimų visuomenėje įsivyravo susvetimėjimas ir dominuoja neigiamos nuotaikos: pyktis, neviltis, pesimizmas. Trūksta socialinio dialogo, mažėja pasitikėjimas valstybe ir didėja nesaugumo jausmas. Socialinės paramos centrų specialistai teigia: jei socialinės garantijos ir toliau bus mažinamos, nesaugumo jausmas tik didės. Kiti ekspertai pritaria, kad jeigu mažės galimybės užtikrinti sklandų socialinės apsaugos sistemos darbą, poreikis paramai augs; lėtės socialinės, ekonominės ir kultūrinės raidos procesai, nes mažės galimybės biudžeto lėšomis išlaikyti švietimo, ugdymo, sveikatos apsaugos ir socialinių paslaugų sistemas. Dėl tokių neigiamų visuomeninių tendencijų kai kurie ekspertai linkę kalbėti apie valstybingumo krizę. Kita problema, kuri mažai minima viešojoje erdvėje (tačiau, kelių ekspertų vertinimu, yra kur kas didesnė nei sumažėjusios socialinės išmokos), yra viduriniojo sluoksnio gyventojų, kurie anksčiau nebuvo socialinės paramos gavėjai, beviltiški įsiskolinimai bankams už būsto kreditus: „Girdėjau, kad Lietuvoje yra 800 tūkstančių skolingų žmonių antstolių sąraše. Tai visos šeimos būtų praktiškai. Tai yra didesnė problema negu pensijos. <...> Čia yra problema socialinė, kurios nenori matyt. <...> Tai aš daugiau nieko nenoriu kalbėti, visos kitos bėdos menkniekis palyginus su tuo.“ (mokslininkas Algis Dobravolskas). Ši problema, be abejo, prisideda prie visos socialinės apsaugos sistemos spragų ir atskleidžia didelį socialinių garantijų poreikį.

Pagrindine socialinės apsaugos ateities kryptimi ekspertai buvo linkę įvardyti judėjimą didesnės racionalizacijos ir optimizacijos

link, išryškinant tik pačias būtiniausias išlaidas. Supratimas, kad ne visas socialines problemas galima išspręsti išmokomis, nuo seno pripažintas praktikos lygmenyje, krizės metu pagaliau atėjo ir į politinį lygmenį, nors patys ekspertai politikai pripažįsta, jog nėra aišku, ar šis supratimas yra konceptualus ir gilus. Socialinės paramos ir paslaugų sistemoje bus ieškoma balanso tarp rėmimo, asmeninės atsakomybės ir iniciatyvos skatinimo. Socialinio draudimo sistemoje bus atsižvelgta į mokėtų įmokų dydžio ir pensijos dydžio ryšį. Didesnė atsakomybė už socialinių paslaugų teikimą bus suteikta vietos savivaldai. Toks sprendimas, matyt, buvo priimtas vadovaujantis tarpukario socialinio aprūpinimo ir paramos sistemos patirtimi. Tikriausiai, bus sustiprinti ir konservatyvaus-krikščioniško modelio principai, akcentuojantys ne valstybės, o tarpusavio paramą ir tradicinę pilietinę iniciatyvą padedant patiems silpniausiems visuomenės nariams. Svarbiausia, kad nebūtų kartojamos ankstesnio periodo klaidos ir grįžtama prie paramos formų ir dydžių, kurių laikytasi iki krizės. Tokios principinės nuostatos laikosi ekspertai žurnalistai ir verslininkai. Jų manymu, svarbu ir tai, kad pačioje Europoje šiuo metu vyksta intensyvios optimalaus modelio paieškos. Tai leidžia Lietuvos socialinės politikos formuotojams laisviau priimti liberalius sprendimus.

Kai kurie mokslininkai racionalumo sąvoką aiškina kaip sistemos liberalizacijos ir antisocialumo sinonimą. *„Apsitvarkėm, daug kur apsivalėm, susidėliojom taip, kad būtų racionaliau, taupiau ir panašiai. Tai yra viena. O kita... Tas apsitvarkymas ir tas racionalumas vis tiek jįsai man labai asocijuojasi su liberalios, nesocialios rinkos instrumentarijum...“* (mokslininkas A. Lukošaitis). Iš kitos pusės, kaip pastebi mokslininkė L. Žalimienė, pačioje visuomenėje didėja pro-liberalios nuotaikos, keičiasi žmonių požiūris į socialinę apsaugą ir formuojasi supratimas, kad nereikia dosnios socialinės apsaugos sistemos. Argumentas, diskutuojamas viešojoje erdvėje, yra tas pats skausmingas ilgalaikio nedarbo klausimas: *„Yra daug ilgalaikių bedarbių, o tai galbūt yra dėl to, kad žmonės žino, kad jie lengvai gaus paramą, tada nėra motyvacijos dirbti.“* (mokslininkė L. Žalimienė).

Todėl socialinės apsaugos sistemos racionalizacijos procesui Lietuvos visuomenė pritartų lengvai.

Nuostata, kad žmogus turi pats rūpintis savo senatve, atrodo galutinai įsigaliojo viešajame ir politiniame diskurse ir pagrindiniu dabartinių diskusijų objektu tapo klausimas apie kaupiamųjų fondų svorį socialinio draudimo sistemoje. Daugumos ekspertų nuomone, turėtų būti užtikrinta kombinuoto draudimo modelio sistemos plėtotė. Mišri draudimo schema yra *atsargesnė*, kadangi pokyčiai, vykstantys pasaulio mastu, neleidžia aiškiai prognozuoti, kas bus ateityje, kur link judės ES. Dalį draudimo turėtų užtikrinti valstybinė socialinio draudimo sistema, kitą dalį pats žmogus perves į pensinius fondus. Vieno iš „Sodros“ specialistų nuomone, mišri sistema bus sėkminga tik vienu atveju – jeigu taps didesnės užsienio valstybės pensijų draudimo sistemos dalimi, pavyzdžiui, vienos iš Skandinavijos šalių pensinės sistemos. Lietuvoje be kitų didesnių šalių sistemų pagalbos mažai ką galima pasiekti, kadangi mastai ir dydžiai visiškai nepakankami. Todėl tik liberalizacijos sparta nieko savaime neišspręs. O valstybė, skatindama piliečius aktyviai investuoti į savo ateitį, privalo užtikrinti privačių pakopų saugumą ir garantuoti, kad jose dalyvaujantis žmogus nepraras pajamų. Didelis minusas, kad iki šiol valstybė nesuteikia jokių garantijų ir niekaip nesikiša į privačių fondų veiklą. Esą tai yra privati sfera. Kita vertus, kairiųjų grupės ekspertai perspėja, kad privačių fondų veiklos griežtesnis reglamentavimas nepaspartins gyventojų dalyvavimo juose, kadangi kol kas žmonių galimybės investuoti yra labai ribotos. Žmonės dalyvauja rezervuotai, nes paprasčiausiai negali atitraukti savo lėšų iš kasdienio vartojimo. Tad privačių pensinių fondų plėtojimo klausimą, kaip mažų atlyginimų problemą, galima peradresuoti verslo sektoriui. Kol kas darbo užmokesčio srityje nėra jokių teigiamų poslinkių, todėl, mokslininkų manymu, kombinuoto draudimo sistema ateityje nepasiteisins.

Vertinant idealųjį socialinės apsaugos ateities variantą, įvairių grupių ekspertai demonstruoja nuosaikias ideologines nuostatas. O dėl tolimesnės perspektyvos visos ekspertų grupės sutaria, jog geopolitine, vertybine orientacija ir savo tapatybe Lietuva turi būti

europietiška valstybė. Lietuva turi atsižvelgti į ES ir *laikytis šalia*. Tai reiškia, kad socialinė gerovė turi būti viena prioritetinių sričių, kadangi tai yra progresyvi ir šiuolaikiška idėja. Tačiau europietiškos socialinės idėjos neturi būti traktuojamos, verslininko Gedimino Rainio žodžiais, kaip *gulėjimas ant sofos*. Dešiniųjų pažiūrų ekspertai siūlo svarstyti socialinių sprendimų ir priemonių pagrįstumą, objektyvumą ir efektyvumą. Jų nuomone, pirmiausia reikia skatinti asmeninę iniciatyvą. Tai vienintelė priemonė, kuria remiantis galima konstruoti socialinės apsaugos sistemą. Dešiniųjų ekspertų grupėje yra kraštutinių liberalių požiūrių ir siūlymų *viską paleisti*, bet vis dėlto vyrauja vidutinio lygmens tendencija nesupriešinti asmeninės atsakomybės ir europietiškos gerovės valstybės vertybių. Reikia pastebėti, kad ekspertai liberalai asmeninę iniciatyvą laiko pilietinės visuomenės pagrindu ir nėra linkę priskirti jai vien tik siauro egoistinio ekonominio intereso reikšmės.

Kita vertus, nuomonė apie priemones ir būdus, kaip turi būti konstruojama progresyvi socialinė valstybė, išreiškė didžiausius dviejų ideologinių polių ekspertų grupių prieštaravimus. Nėra vieningos nuomonės dėl valstybinių socialinių garantijų masto ir reikšmės. Socialdemokratinių pažiūrų ekspertai mano, jog valstybė turi priimti progresyvius mokesčius ir teikti aukštesnio nei iki šiol lygio socialinę saugumą perskirstant didesnę BVP dalį, užtikrinti universalias išmokas, didinti solidarumą ir lygybę, kontroliuoti privačius fondus, teikti garantijas bankroto atveju. Liberalių ir iš dalies konservatyvių pažiūrų ekspertų grupėje pasireiškė kita tendencija – atitolinti valstybę nuo socialinės ir ekonominės sferų reguliavimo. Lietuvos socialinės apsaugos sistema, liberalios ekspertų grupės nuomone, turėtų būti konstruojama skatinant asmens motyvaciją pačiam rūpintis savo gerove, didinant galimybes dirbti ir daug užsidirbti. Rūpinimasis verslu yra gyvybiškai svarbus. Svarbiausia liberalių ekspertų nuostata – valstybė neturi reguliuoti darbo rinkos ir darbo santykių. Jos dėmesio centre turi būti tik tie, kurie nesugeba patys pasirūpinti savimi: pensininkai, neįgalieji, našlaičiai. *„Norėjau akcentuoti, kad valstybei prioritetas turėtų būti ekonominės veiklos plėtra. O tik po to turėti socialines garantijas, socialinę politiką.*

<...> *Būtų geriausia palikti pačiam ekonominiam elitui reguliuoti santykius tarp darbdavio ir darbuotojo. Jie yra tiesioginiame kontakte, žino, ko žmogui reikia ir jų interesus yra išlaikyti žmones savo darbovietėse.*“ (valstybinės įmonės vadovas A. Drungilas). Situaciją, kurioje atsидūrė šalis krizės ir pokriziniu laikotarpiu, galima apibūdinti kaip verslo ir socialinės politikos ribojimą. Liberalios ekspertų grupės nuomone, Lietuvos verslas pats, be valstybinių garantijų, galėtų sukurti tinkamas sąlygas socialinei gerovei. Siekiant išvengti chaoso ir „laukinio kapitalizmo“, liberalių nuostatų ekspertai siūlo užtikrinti aiškias aukšto lygio teisinės-institucines sąlygas, garantuojančias stabilumą ir ribojančias bet kokio piktnaudžiavimo valdžia, įtaka ar parama tikimybę.

Apibendrinant ekspertų visų laikotarpių vertinimus, ryškėja tendencijų prieštara. Kairiųjų pažiūrų ekspertai ir iš dalies konservatyvių vertybių besilaikantys kai kurių nevyriausybinų organizacijų atstovai teigia, kad nuo nepriklausomybės atkūrimo Lietuvoje stipriai veikia tik proliberalios jėgos. Politinių partijų ideologijų niveliavimas turi ryškų liberalų atspalvį. Lietuvoje ginamas verslo ir finansinių grupių interesus, propaguojama individualaus intereso pirmenybė, trūksta prosocialių jėgų veikimo. Pirmiausia, Lietuvoje turi būti užtikrinta harmoninga socialinė raida ir plėtojama verslo socialinė atsakomybė. Šiuo atveju, individualus interesus yra priešpriešinamas socialiniam, išryškinami jų skirtumai. Dešiniųjų pažiūrų ekspertai mano priešingai – Lietuvoje nuolat trūko ir tebetrūksta dėmesio verslo interesams ir verslumo skatinimui. Labai svarbu pabrėžti, jog liberalių pažiūrų ekspertai visiškai kitaip traktuoja individualaus intereso sąvokas. Individualus interesus tuo pačiu yra ir visuomeninis, didelio skirtumo tarp jų nėra. Skiriasi galbūt tik jų pasireiškimo lygmenys, todėl visuomenė, kurioje dominuoja individualūs ekonominiai interesai, nėra nesociali. Todėl liberalų socialumas turi kiek kitokią reikšmę nei socialdemokratų. Dešinėsios ekspertų grupės nuomone, pirmiausia reikia kurti efektyvų ir stabilų ekonominį pamatą, kuriuo remiantis galima statyti gerovės valstybę. Problema ta, kad Lietuvos politinės jėgos, dominuojančios sprendimų priėmimo lauke, dėl žinių ir kompetenci-

jos stokos propaguoja prosocialias idėjas, prieš tai neužtikrinusios ekonominių ir moralinių saugiklių. Dėl šios priežasties supriešinami įvairių grupių interesai, visuomenėje kyla vertybių konfliktas ir skirtingai interpretuojama gerovės sąvoka.

Interviu atskleidžia, kad ideologiškai priešingų ekspertų grupės vienodą reikšmę teikia asmeninei atsakomybei. Ekspertai sutaria dėl poreikio didinti asmeninę atsakomybę. Jų manymu, tai vienintelė galimybė spręsti finansines paramos problemas ir išsaugoti socialinę teisingumą. Socialdemokratinių pažiūrų ekspertai nėra linkę supriešinti asmeninės atsakomybės ir dosnaus socialinio modelio. Tik jie to neakcentuoja taip stipriai kaip liberalių pažiūrų ekspertai. Liberalių pažiūrų ekspertai asmeninę atsakomybę traktuoja kaip vienintelę galimybę judėti gerovės valstybės link. Abiejų ideologinių krypčių ekspertai akcentuoja su asmenine atsakomybe susijusias sąvokas: aktyvumą, iniciatyvumą. Liberaliai nusiteikę ekspertai šias vertybes yra linkę traktuoti kaip priklausančias liberaliai ideologijai. Tuo tarpu socialdemokratinių idėjų šalininkai laiko jas savaime suprantamomis šiuolaikinės demokratinės visuomenės vertybėmis.

2.5. Išvados:

1. Iki 1995 m. pagrindinė socialinės apsaugos sistemos kryptis buvo valstybės vaidmens ir garantijų plėtimas, siekiant apimti kuo daugiau gyventojų. Ekonominės 1991–1995 ir 1997–1998 m. krizės privertė rinktis liberalesnę kryptį ir socialinės apsaugos ideologinį pamatą konstruoti remiantis kukliomis biudžeto galimybėmis. Liberalizacijos tendencijos toliau stiprėjo, sprendžiant socialines problemas buvo ir tebėra pasikliaujama laisva rinka.
2. Vieni ekspertai mano, jog ekonominiai veiksniai yra objektyvus rodiklis, leidžiantis konstruoti jį atitinkančią socialinę apsaugą. Todėl socialinės politikos ideologinės

krypties pasirinkimas priklauso tik nuo finansinių šalies išgalių. Kiti ekspertai įsitikinę, kad ideologinį socialinės apsaugos pagrindą galima rinktis santykinai laisvai ir nepriklausomai nuo ekonomikos būklės ir konstruoti daugiau ar mažiau prosocialią ekonomikos kryptį remiantis socialiniais prioritetais.

3. Socialinės apsaugos sistema nebuvo conceptualizuota nei jos kūrimo pradžioje, nei įstojus į ES. Todėl jos ideologinis pagrindas liko prieštaringas – korporatyvinio-bismarkinio modelio garantijos buvo derinamos su likutinio modelio išmokų dydžiais ir ekonominio intereso prioritetais. Socialinė apsauga dėl koncepcijos trūkumo yra stipriai priklausoma nuo ekonomikos, todėl ją lengva manipuliuoti.
4. Lietuvoje nėra esminio skirtumo tarp kairiųjų ir dešiniųjų partijų, kadangi jos visos atstovauja proliberaliems stambaus kapitalo ir finansinių grupių interesams. Socialdemokratų partijos valdymo metu socialinėje apsaugoje buvo išsaugotas tam tikras liberalumo laipsnis.
5. Dominuojantį vaidmenį priimant pagrindinius sprendimus per visus tris laikotarpius turi politinis elitas. Tačiau dėl politikų nekompetencijos socialiniais klausimais, populistinių sprendimų siekiant pergalės per rinkimus ir ideologiškai prieštaringų bei nepamatuotų sprendimų, ekspertai jų vertina neigiamai.
6. Politinio elito sprendimai atskleidžia tik ekonominio elito interesus, kuris, palyginti su kitomis interesų grupėmis, daro didžiausią įtaką politinėms partijoms kitų visuomenės grupių interesų sąskaita. Šios tendencijos lemia katastrofišką bendros, visai visuomenei naudingos krypties nebuvimą.
7. Mokslo elito vaidmuo Lietuvos socialinės apsaugos kūrimo metu visada buvo ribotas, objektyviais skaičiavimais ir modeliavimu remtasi tik epizodiškai.
8. Administracinio elito vaidmuo apsiriboja sprendimų vykdymu. Didesnės įtakos viešojo administravimo atstovai nedarė, nors turi potencialą.

9. Nevyriausybinų organizacijų vaidmuo Lietuvoje yra minimalus. Politiniu lygmeniu jos neatstovauja platesnių gyventojų grupių interesams, kadangi Lietuvoje pilietinės visuomenės veikla ir gyventojų atstovavimo, jų teisių gynimo praktika nėra aktyviai plėtojama. Tai trūkumas, kuris prieštarauja šiuolaikinės demokratijos vertybėms.
10. Dešiniųjų pažiūrų ekspertų nuomone, socialinės apsaugos reforma neįvyko, liko tik modifikuota sovietinė sistema, neskatinanti privačios atsakomybės ir ekonominio aktyvumo. Dėl to socialinės gerovės kūrimas Lietuvoje iš esmės neturėjo jokio pagrindo. Apskritai, dosni socialinė apsauga, jų nuomone, yra grėsminga šalies plėtojimuisi ir pažangai. Tik liberalizavus gyvybiškai svarbias sritis ir aktyviai skatinant ekonominį interesą galima išspręsti daugelį valstybės socialinių ir finansinių problemų.
11. Kairiųjų grupės ekspertai teigia, kad nuo pat pradžių atsiskleidžia tik proliberalios krypties tendencijos, didėja rinkos ekonomikos vaidmuo ir priklausomybė nuo jos, o valstybės vaidmuo mažėja. Jų nuomone, socialinių problemų sprendimą reikia pradėti nuo verslo socialinės atsakomybės plėtojimo, nukreipti pagrindinį valstybės interesą nuo ekonomikos į visuomeninio intereso sritį.
12. Abiejų grupių ekspertus vienija nuomonė dėl asmeninės atsakomybės socialinėje sferoje didinimo. Visi ekspertai sutaria, kad tai yra individuali ir visuomeninė vertybė ir ją būtina ugdyti, norint išspręsti ir socialinio teisingumo, ir finansines problemas. Tačiau dešinėsios grupės ekspertai šią vertybę priskiria liberaliai ideologijai, o kairiosios grupės ekspertai teigia, jog tai yra savaime suprantama šiuolaikinės, progresyvios ir demokratinės valstybės vertybė.

3. LIETUVOS EKSPERTŲ SOCIALINĖS POLITIKOS MODELIO SAMPRATA

Šiame skyriuje tiriamos ekspertų nuomonės apie socialinės politikos modelio formavimąsi Lietuvoje. Skyriuje siekiama atsakyti į klausimą, koks gerovės valstybės modelis plėtojamas Lietuvoje. Nors didelės ekspertų dalies atsakymai patvirtina Lietuvos socialinės politikos tyrėjų nuostatas ir socialinės politikos modelio apibrėžimus, ekspertų apklausa parodė, kad atskirų ekspertų grupių samprata apie atitinkamo modelio susiformavimą labai skiriasi, nevienodai suprantamos šio modelio susiformavimo priežastys ir veiksniai, skirtingai traktuojama socialinės apsaugos reikšmė.

3.1. Įvadas

Klausimui, kaip ekspertai, atstovaujantys Lietuvos elitui, suvokia Lietuvos socialinės politikos modelį nepriklausomybės metais buvo skiriamas nepakankamas dėmesys. Dažnai nesuprantame, kaip priimami tokie ar anokie sprendimai dėl pensijų reformos ar mokesčių sistemos tarifų. Pavyzdžiui, nors privačių pensijų fondų įkūrimui buvo rengtasi ilgai, tačiau tokius sprendimus priėmusių ekspertų ir politikų motyvacija, argumentai išaiškėdavo tik po sprendimų priėmimo. Iš esmės rimtos diskusijos daugeliu socialinių klausimų, taip pat dėl socialinės politikos modelio pasirinkimo krypties Lietuvos visuomenėje nevykdavo. Arvydo Guogio, Dainiaus Bernoto ir Domo Ūselio 2000 metais atliktas „Lietuvos politinių partijų sampratos apie socialinę apsaugą“ tyrimas (Guogis, Bernotas, Ūselis, 2000) padėjo šiek tiek praskleisti paslapties skraistę virš pensijų reformos krypties, taip pat įvertinti politikų sampratą apie Lietuvos socialinės politikos modelį, kurį siekiama reformuoti pagal liberalų-marginalinį modelį. Tai liudijo politikų atsakymai apie siekį sumažinti „Sodros“ sistemos vaidmenį ir greičiau privatizuoti atskiras socialinės apsaugos sistemos dalis. Pačių ekspertų nuomonės apie Lietuvos socialinės politikos modelį išty-

rimas dabar (praėjus 12 metų po A. Guogio, D. Bernoto ir D. Ūselio surengtos apklausos) leidžia įvertinti jų poziciją dėl Lietuvos modelio plėtojimosi krypties, parodo jų teorines ir praktines žinias apie Lietuvos socialinėje apsaugoje vykstančius procesus ir pokyčius. Iš gautų atsakymų galima susidaryti nuomonę apie kai kurių ekspertų didesnę kompetenciją, tuo pačiu įvertinti jų ideologines pozicijas, principus. Galime aiškiau prognozuoti, kas mus valdo ir ko iš šių veikėjų galima tikėtis. Ekspertų apklausa svarbi siekiant nustatyti jo supratimą apie socialinės politikos funkcijas, reikalingumą ir perspektyvas, supratimą apie socialinės politikos ir socialinės apsaugos modelio formavimąsi Lietuvoje, kur link jis „dreifuoja“ ir ko apskritai iš jo galima tikėtis. Apklausa parodė, jog ekspertų grupės skirtingai suvokia atitinkamo modelio formavimąsi, jo priežastis ir veiksnius, nevienodai traktuoja socialinės apsaugos reikšmę. Didžiausia ekspertų grupė, beveik trečdalis respondentų, Lietuvos socialinės politikos modelį įvertino kaip korporatyvinį-bismarkinį, besiplėtojančių liberalaus modelio kryptimi. Matome, jog šie atsakymai iš esmės atitinka Lietuvos socialinės politikos tyrėjų (Jolantos Aidukaitės, Arvydo Guogio, Teodoro Medaiskio, Romo Lazutkos, Audriaus Bitino, Letos Dromantienės) socialinės politikos modelio apibrėžimą. Apklausoje dalyvavusių politikų atsakymai iš esmės atitiko partijų teorines-ideologines platformas, nors daugelis ekspertų pripažino, jog praktiškai šios partijos dažnai nesiremdavo jokia ideologine platforma ir niekuo nesiskyrė tarpusavyje.

3.2. Lietuvos ekspertų nuomonės

Lietuvos ekspertų, kurių dauguma buvo tiesiogiai susijusi su socialine politika ir socialine apsauga, atsakymai parodė, jog tik dalis jų aiškiau suvokia, koks socialinės politikos ir socialinės apsaugos modelis yra susiformavęs Lietuvoje ir kur link jis juda. Daugiau ar mažiau moksline kalba ir terminologija socialinės politikos modelį apibūdino du trečdaliai ekspertų. Tačiau tik mažuma galėjo šį tą

pasakyti apie Europos socialinį modelį, kurį tyrėjai įvardijo kaip idealų ir tikrovėje neegzistuojantį. O kalbančiųjų apie susiformavusį Lietuvos socialinės politikos modelį pozicijos aiškiai skyrėsi. Dvi dešimtys ekspertų Lietuvos socialinės politikos modelį priskyre antrajam, Esping-Anderseno metodologija paremtam modeliui – konservatyviam-korporatyviniam-bismarkiniui (vokiškam) (Esping-Andersen, 1990). Vienas ekspertas papildė apibrėžimą, susiedamas šį modelį su katalikišku socialiniu mokymu (Smalskys, 2005: 86–94). Šie respondentai iš esmės sutiko su tokio modelio supratimu kaip veikiančiu einamųjų įmokų–išmokų principu ir priklausančiu nuo darbo rinkos apimčių ir kartų solidarumo. Didesnioji šių ekspertų dalis pažymėjo bismarkinio modelio „drei-favimą“ liberalaus modelio kryptimi. Buvo ir tokių elito atstovų, kurie dabartinį Lietuvos modelį įvardijo kaip jau susiformavusį liberalųjį. Radikaliausią apibūdinimą šiuo atveju pateikė Lietuvos socialdemokratų sąjungos pirmininkas A. Akstinavičius, Lietuvos modelį įvardijęs liberaliu Lotynų Amerikos tipo modeliu.

Vienas pirmųjų Lietuvos socialinės apsaugos ministrų T. Medaiskis, pats prisidėjęs prie lietuviškojo modelio formavimo, priduria, jog be bismarkinės dalies, prieš kurią laiką „pajudėjusios“ liberalaus modelio kryptimi, o dabar truputį grįžusios atgal, Lietuvoje svarbūs ir klientelizmo elementai, kurių galima pastebėti Pietų Europoje (fragmentiškumas, specialios išmokos). Klientelizmą, kaip papildantį Lietuvos modelį, išskiria ir dar du Lietuvos socialinių mokslų atstovai. Gera dešimtis ekspertų Lietuvos modelį įvardija kaip tarpinį tarp institucinio-socialdemokratinio (skandinaviškojo) ir korporatyvinio-bismarkinio (vokiškojo) modelio. Egzistuoja kelios nuomonės ir apie tai, jog Lietuvos modelis visiškai atitinka socialdemokratinį skandinavišką modelį. Čia reikia pastebėti skirtumą tarp socialinį draudimą ir socialinę paramą (socialines paslaugas) apibūdinančių ekspertų. Iš esmės visi, kurie dirbo socialinių paslaugų srityje ir užėmė vadovaujančias pareigas, pastebi, jog Lietuva socialinių paslaugų srityje daugiausia išmoko iš Šiaurės šalių ir Nyderlandų. Šiuo požiūriu ypač minėtinos Danija ir Švedija, taip

pat nemažai tarptautinių organizacijų projektų (pvz. ES PHARE programos, Pasaulio banko ir pan.), kurie vienaip ar kitaip padėjo plėtoti socialinių paslaugų sritį. Atsakymai rodo, jog visa socialinių paslaugų sistema tiek struktūriniu, tiek socialinio darbo technikos, tiek vertybių požiūriu buvo kopijuojama nuo Šiaurės šalių. Tai leidžia šiems ekspertams teigti, jog Lietuvos socialinės politikos modelis (bent jau socialinių paslaugų srityje) yra skandinaviško tipo. Vilniaus savivaldybės Socialinės paramos skyriaus vedėja Rasa Laiconienė teigė, jog Lietuvos modelis negali būti toks universalus kaip Skandinavijoje, kadangi Lietuvoje mokesčiai maži. Tačiau ir ji pripažino, kad socialinių paslaugų sričiai daugiausia patirties semtasi iš Šiaurės šalių. Skandinavų įtaką Lietuvoje mato ir profsąjungų vadovas Artūras Černiauskas, teigiantis, jog nuo skandinavų daug nukopijuota Lietuvos darbo biržos veikloje.

Iš kitų pozicijų vertina, tačiau panašių rezultatų pasiekia verslininkų atstovai. Beveik visi Lietuvos socialinės politikos tipą vadina socialistiniu, laiko švediškojo socializmo variantu arba „iškreiptos sovietinės sistemos tąsa“. Europos socialinio modelio idėja, pagal vieną iš atsakingas pareigas verslininkų organizacijoje užimančių atstovų, yra visiška apgavystė arba – *modelis gudručiams*: „tiems, kurie savo veikla nekuria ekonominio produkto, bet nori gyventi kitų sąskaita“. Verslininkų atstovai yra labai kritiški Lietuvos socialinio draudimo modelio atžvilgiu, konkrečiai – „Sodros“ atveju. Verslininkai pasižymi ir negatyvia nuostata į visą socialinės apsaugos sistemą, kartais netgi pažangių užsienio šalių atveju, laiko ją Lietuvoje brangiai kainuojančia, neefektyviai eikvojančia resursus, skatinančią išlaikytinius ir, kaip teigė vienas respondentas, „remiančią gulėjimą ant sofos“. Dėl „Sodros“ sistemos skolų, mažėjančio dirbančiųjų skaičiaus, emigracijos jie nemato šio tipo sistemos perspektyvų ir nenori jos remti, nors kol kas yra priversti tai daryti. „Eksplo“ generalinis direktorius Kęstutis Jasiūnas teigė, jog „socialinę sistemą Lietuvoje buvo mėginta kurti su skandinaviškais įsipareigojimais, sukeliančiais didelius žmonių lūkesčius. Lietuva neuždirba pakankamai pinigų, kad išlaikytų tokią sis-

temą“. Toliau jis paminėjo korėjiečius investuotojus, kurie europiečius laiko tingiais žmonėmis. O ir visoje Europoje egzistuoja socialistinis socialinės lygybės modelis – Graikijoje, Prancūzijoje, Švedijoje ir kitur. Lietuva mėginusi perimti tokį modelį. Kaip teigė „Investors Forum“ vykdomoji direktorė Rūta Skyrienė, „antikūrybiniai“ ir „antiverslininkiški“ solidarumo, socialinės atskirties mažinimo ir socialinio teisingumo reikalavimai, o ne darbo ir asmeninės atsakomybės akcentavimas yra tos kliūtys, kurios trukdo visuomenei žengti į priekį. Tačiau reikia pažymėti, kad asmeninės atsakomybės reikšmės padidinimą ir socialinės apsaugos sistemos sutvarkymą remia ir kitų profesinių grupių, taip pat ir kauresnių pažiūrų politikai, interesų grupių ir nevyriausybinių organizacijų, mokslo atstovai. Taigi bent jau šiuo klausimu ekspertai sutaria. Vis dėlto verslininkai šiuo požiūriu užima visiškai bekompromisę poziciją. Vienas iš jų pareiškė, jog kairiųjų pažiūrų piliečiams trūksta išsilavinimo, jie nesuprantą, iš kur atsiranda pinigai. Tik dešiniųjų, liberalių pažiūrų žmonės gali suprasti, pasak jo, kaip organizuoti visuomenę. Atvirai liberaliomis pažiūromis į socialinės apsaugos sistemą išsiskyrė ir nemaža dalis apklausoje dalyvavusių žurnalistų, kurie irgi negatyviai vertino „Sodros“ vaidmenį. Vienas iš žurnalistų aiškina, jog Vakarų socialdemokratijos deklaruoti modeliai Portugalijoje, Ispanijoje, Italijoje, Prancūzijoje žlunga, todėl negali būti pavyzdžiu mums. Net ir pripažįstant socialdemokratų partijų įtaką šioms šalims, negalima sutikti, jog jos reprezentuoja socialdemokratinį modelį. Pasaulinėje gerovės valstybių modelių klasifikacijoje šios šalys patenka arba tarp korporatyvinio-konservatyvaus-bismarkinio modelio šalių arba, kaip Pietų Europos šalys – tarp Pietų Europos korporatyvinio-klientelistinio modelio šalių. Tik Šiaurės šalys ir iš dalies Nyderlandai yra socialdemokratinio modelio šalys. Žurnalistė V. Butkuvienė, priešingai, pabrėžia, jog Lietuvoje formuojasi liberalus socialinis modelis. Tačiau kartu teigia, kad „Lietuva prisidėjo prie Europos idealaus modelio kūrimo, kuris nebuvo pagrįstas realumu ir realiais ekonominiais aspektais“.

Šiek tiek siauresniu nei norėtuši supratimu apie socialinę apsaugą rėmėsi kai kurie „Sodros“, interesų grupių ir nevyriausybinų organizacijų ekspertai. Nors tai, matyt, lemia jų darbo specifika, kuri pasižymi praktiškesniais išmokų organizavimo, socialinės partnerystės ir socialinių paslaugų teikimo įgūdžiais. Tarp apklaustų politikų buvo viso politinio ideologinio spektro atstovai – konservatoriai, liberalai, socialdemokratai iš abiejų socialdemokratinių partijų, marginalinių partijų vadovai. Iš esmės jų atsakymai atitiko tas ideologines schemas, kurioms jie turėtų priklausyti. Tačiau taip ir liko neaišku, koku būdu tokie Lietuvos socialdemokratų partijos atstovai kaip Algirdas Sysas ar Giedrė Purvaneckienė darė tokią menką įtaką Lietuvos modelio formavimuisi. Nors patys pastebi, jog Lietuvos modelis pamažu plėtojosi liberaliojo modelio kryptimi. Tai tiesiogiai su socialine apsauga dirbę socialdemokratų atstovai, kurie turėjo daryti įtaką valstybės sprendimams. Tačiau kaip pareiškė G. Purvaneckienė, ne jie, o LLRI įtikino A. Brazauską. Dėl objektyvumo reikia pastebėti, jog šie socialdemokratai pamini ir aktyvų neigiamą kai kurių tarptautinių organizacijų, pvz., Pasaulio banko ir TVF vaidmenį. Jie darė įtaką Lietuvos modelio plėtojimuisi liberaliojo modelio kryptimi. Aktyvų neigiamą LLRI vaidmenį formuojant Lietuvos socialinę politiką pastebi dar keli formaliai su socialdemokratais nesusiję ekspertai. Neoliberalią įtaką Lietuvos valstybei pažymi Kazimiera Prunskienė, Artūras Paulauskas ir kiti. Vienas iš profsąjungų veikėjų Jurijus Zaranka Lietuvos modelį įvardijo kaip „juodo kapitalizmo modelį“, o „Europos socialinis modelis tėra graži pasaka“. TDO, kuri yra daug labiau socialiai orientuota nei Pasaulio bankas ar TVF, vaidmenį pastebimos keli ekspertai. Dažniausiai tai profsąjungų vadovai, kurie turėjo ryšių su TDO darbo santykių srityje. ES įtaką socialiniams sprendimams vėlgi pastebi tik keli ekspertai, paminėdami vienintelį realų įtakos svertą – atviro koordinavimo metodą, kai atskiros šalys mokosi iš toliau pažengusių šalių patirties. Daug ekspertų pažymi, jog apie Europos socialinį modelį Lietuvoje nėra žinoma, diskusijų nebuvo (apie tai taip pat skaitykite trečios dalies pirmame skyriui-

je). Tik vienas ekspertas prisiminė Mykolo Romerio universiteto Socialinės politikos fakulteto dekanės L. Dromantienės knygą apie Europos socialinį modelį. Seimo Socialinių reikalų komiteto pirmininkas R. Dagys atviravo, jog Lisabonos strategiją „sėkmingai palaidojo Europos parlamentas“. Kompetentingesniais atsakymais per apklausą pasižymėjo daugelis mokslininkų ir bankų analitikai R. Kuodis, Raimundas Rudzkis ir J. Rojaka. Tarp mokslininkų dominavo socialdemokratinio tipo pažiūros, pagal tai atitinkamai ir vertintas Lietuvos modelis. Atskiros paminėjimo verti tie mokslininkai, kurie, respondentų vertinimu, prisidėjo prie atitinkamo Lietuvos modelio kūrimo arba atvirksčiai – buvo kritiški jo atžvilgiu. Tai Ipolitas Nekrošius, R. Lazutka, B. Gruževskis ir Povilas Gylys. Iš socialinio administravimo ir politikų tarpo išskiriami pirmieji Lietuvos socialinės apsaugos ministrai Algis Dobrovolskas ir T. Medaiskis, kurie darbuojasi universitetuose, taip pat pirmasis „Sodros“ vadovas Evaldas Kliučinskas. Tarp politikų, padariusių didelę įtaką Lietuvos socialinei politikai, minima ir buvusi ministrė Vilija Blinkevičiūtė, taip pat jos pavaduotoja Audronė Morkūnienė, atėjusi dirbti iš LLRI. Socialinių paslaugų srityje atskirų ekspertų nuomone didžiausi autoritetai šalyje yra Laimutė Žalimienė, taip pat nevyriausybinių organizacijų vadovai (pvz. „Vilties“ vadovė Dana Migaliova).

Buvo ir labai originalių Lietuvos modelio vertinimų. Viena iš Savivaldybių asociacijos vadovių ir Vilniaus universiteto dėstytoja Audronė Vareikytė Lietuvos modelį įvardijo kaip socialdemokratinį-institucinį. Tačiau ne skandinavišką, o katalikišką. Mokslininkė Daiva Skučienė Lietuvos modelį apibrėžė kaip postkomunistinį-liberalų, o mokslininkas B. Gruževskis jį iki 2006 m. apibrėžė kaip minimalios gerovės valstybės modelį, o nuo 2006 m. – kaip deklaruojamą „aktyvios socialinės apsaugos“ modelį. Tačiau – tik deklaruojamą. K. Prunskienė teigė, kad Lietuvos modelis yra „kombinuotas draudiminis modelis (privalomas ir kaupiamasis), kuris yra derinamas su pašalpų ir kompensacijų įvairove, jų svarba lopant „karštas vietas“. Dar pora ekspertų pažymėjo Lietuvos modelio pa-

našumą į Lenkijos modelį. Nemažai atsakiusiųjų teigė, jog Lietuvoje nesiformuoja joks socialinis modelis. Geriausiu atveju jis yra mišrusis. Tik vienas kitas apklaustasis pastebėjo Lietuvos modelio perimamumo elementus iš tarpukario laikotarpio, pirmiausia – socialinių paslaugų ir karitatyvinėje labdaringoje srityje.

Atskiro aptarimo reikalauja privačių pensijų fondų vertinimai. Dauguma ekspertų kritiškai vertino privačių pensijų fondų atsiradimą ir veiklą, laikė ją atvira „dotacija verslui“, pažymėdami, jog privačių fondų idėjos atėjo iš Čilės ar Brazilijos, nors ten jos ir neprigijo. Vienas iš socialinio administravimo atstovų pažymėjo, kad Europa „tikrai neliepė kurti privačių fondų „Sodros“ sąskaita“. B. Gruževskis tą patį tvirtina apie TVF poziciją.

Tačiau verslininkų atstovai, kaip ir buvo galima tikėtis, taip pat atskiri žurnalistai privačius fondus vertino teigiamai ir socialinės apsaugos organizavimą matė tik tokį. Tarp įvairių ekspertams pateiktų klausimų privačių fondų vertinimą būtina išskirti, nes jų susikūrimas žymėjo Lietuvos modelio transformaciją iš korporatyvinio-bismarkinio į liberalųjį-marginalinį. Aišku, pastarųjų metų atskaitymų nuo „Sodros“ tarifo į privačius sumažinimas iki 1,5 proc. leidžia kalbėti apie šio klausimo „stabilizaciją“, tačiau akivaizdu, kad pagerėjus ekonominei situacijai ir likvidavus „Sodros“ biudžeto deficitą prie šio klausimo (t. y. privačių pensijų fondų sustiprinimo), galima spėti, būtų vėl grįžta. Abejonių dėl šio argumento gali kilti tik tuo atveju, jei mes rimtai vertintume Lietuvos elito norą dabar, po ekonominės krizės, sukurti didesnę „Sodros“ rezervą. „Sodros“ biudžeto rezervo klausimą minėjo daugelis apklausoje dalyvavusių ekspertų.

Daugelis ekspertų, kurie Lietuvoje matė institucinį-universalų-socialdemokratinį modelį, pažymėjo ne tik atitinkamą socialinių paslaugų organizavimo tipą, bet pirmiausia – šeimos ir motinystės politiką. Jei dauguma ekspertų nesutiko su pensijų mažinimu senatvės pensininkams, tai tokių beveik nebuvo vertinant ilgus motinystės pašalpų teikimo periodus ir, svarbiausia, jų dydžius. Išimtį sudaro gal tik Seimo Socialinių reikalų komiteto pirmininkas Ri-

mantas Dagys, kuris norėtų šeimos politikos sustiprinimo visais įmanomais būdais. Netgi socialdemokratiškos pažiūros ekspertai labai kritiškai vertino dideles ir ilgalaikes motinystės pašalpas, kurioms, pasak jų, valstybė neturėjo lėšų ir negalėjo tiek skirti. Taip pat dauguma ekspertų, tarp jų ir socialdemokratiškos pažiūros, nepitarė prieškriziniam 2008 m. senatvės pensijų didinimui, kuris, jų nuomone, pagilino krizę ir neleido „Sodrai“ sukaupti lėšų rezervo. Nors daugelis ekspertų išskyrė „Sodros“ biudžeto deficito, pensinio amžiaus didinimo, dirbančių pensininkų pensijų ir kitas problemas, vis dėlto nematė geresnės alternatyvos veikiančiai „Sodros“ sistemai.

Buvęs Sveikatos apsaugos ministras, dabar nevyriausybininkas Romualdas Dobrovolskis modelio formavimosi problemą išvelgia jo kitime. „Nėra rimto tikro modelio, pagal kurį galėtume ramiai dirbti 10 metų. O dirbt vis kas pusmetį keičiant, tai čia nieko gero nebus“, – sakė jis. Verslininkas P. Narbutas teigė, jog įstatymai Lietuvoje priiminėjami remiantis ne „Sodros“, socialiniais interesais, o kažkokiais kitais. Žurnalistas Rytas Staselis teigia, kad Lietuvos socialinė politika nebuvo artikuliuota ir suformuluota, o modelis – „neaiškus“. Aiškumo iš socialinės politikos formuotojų reikalauja ir „Veido“ žurnalo redaktorius Gintaras Sarafinas. Jis labiausiai pasigenda gerosios užsieniečių praktikos perėmimo iš toliau pažengusių šalių; reikalauja nuodugnaus šalių palyginimo su kruopščiais matematiniais skaičiavimais. Vienas iš mokslininkų, nenorėjęs skelbti pavardės, siūlo Lietuvai mokytis iš Estijos, kuri suderina skandinavišką ir anglosaksų modelį. Tačiau norisi paklausti, kur jis Estijoje mato skandinaviško modelio bruožų? Kaip žinoma, Estija, nors ir deklaruodama savo ir Šiaurės šalių tapatybę, socialinėje apsaugoje neturi jokių skandinaviškų elementų – tai korporatyvinis modelis su stipriais liberalaus modelio elementais. Šiokios tokios painiavos dėl skandinaviško modelio bruožų įneša atskirų respondentų, ypač susijusių su profsąjunginiu judėjimu Lietuvoje, trišalio bendradarbiavimo priskyrimas skandinaviškiems elementams. Galima sutikti, jog tai skandinaviško modelio ypatybė, tačiau daugiau

išorinio institucinio bendradarbiavimo, o ne realiai gyvenime egzistuojančių joms priklausančių įstaigų struktūros formavimo ir jų funkcijų požiūriu. Nei „Sodra“, nei privatūs pensijų fondai, dėl kurių savo nuomonę reikšdavo Trišalė taryba, nėra skandinavų išradimas, nors skandinavai irgi turi panašias socialinio draudimo pakopas. Dar prieškariu Švedijoje buvo sukurta universali pensijų sistema, ir tik 1958 m. ją papildė valstybinio socialinio draudimo pakopa (Guogis 2000; 49). Tik dešimtajame dešimtmetyje Švedijoje atsirado privatūs pensijų fondai. Švedijos sistemos esmę sudaro visų socialinės apsaugos pakopų egzistavimas, tačiau lemiamą reikšmę skandinaviškam modeliui turėjo universalių išmokų sistema, kuri ten buvo sukurta pirmiausiai, ir dėl kurios sukūrimo tartasi trišaliu principu (Bernotas, Guogis, 2006: 201). Čia reikia prisiminti 1938 m. Saltsjöbadeno kolektyvinių sutarčių susitarimą tarp socialinių partnerių. Ypač didelį Lietuvos ir Skandinavijos šalių skirtumą mato Lietuvos banko analitikas R. Kuodis, kuris tvirtina pirmasis Lietuvoje pradėjęs akcentuoti viešojo sektoriaus išlaidų persikirstymo nuo BVP procentą, kuris yra ypač mažas Lietuvoje (siekia apie 30 proc.).

Atskiro aptarimo reikalauja Vilniaus universiteto profesoriaus ir vieno iš Socialinių tyrimų instituto vadovų B. Gruževskio vertinimai. Pagrindinė jo mintis, kodėl susiduriame su tokiomis didelėmis socialinėmis problemomis, yra ta, jog Lietuvos mokytasi iš galutinių Skandinavijos, Vokietijos ir Jungtinės Karalystės modelių ir nesuprasta, kaip jie susiformavo, kaip iki jų buvo prieita. Nepavyko atsekti socialinio susitarimo, kuris formuojantis modeliui yra pats svarbiausias. Nebuvo pirminio akto, kurį Vakarai praėjo 1950–1960 m., kai tie susitarimai buvo pasirašyti. B. Gruževskis teigia, kad „mes mokomės iš aštuoniasdešimtųjų – devyniasdešimtųjų metų pavyzdžių, kurie jau buvo susiformavę. Juk pirmiau reikia suvokti valdomą objektą, o po to taikyti jam priemones, o ne suvokti kitur taikomas priemones, jei tavo aplinka visada bus kitokia. Tada jų efektyvumas žymiai mažesnis, kadangi nėra atliktas pirmas žingsnis, tai yra suvokimas savo valdomos visumos ir to

socialinio susitarimo įforminimas pagal visus teisės principus, pvz. kam priklauso lėšos, ar tai nuosavybė, ar ne nuosavybė, ar mokam už draudiminį įvykį, ar paprasčiausiai už sumokėtus įnašus ir t.t. To nebuvo padaryta pradžioje. Tada niekas neskyrė dėmesio tokiems fundamentaliems dalykams, nebuvo kam tai daryti. Užsieniečiai irgi nemastė, jog reikia šitą suvokti. Jie turi sprendimus, jie jiems geri. Mums belieka suvokti ir pritaikyti. Nesuvokta, kad ne tai yra svarbiausia. Kiekvieną objektą reikia pirmiausia pažinti ir nustatyti ligą, nustatyti jo funkcionalumo galimybes“.

B. Gruževskis teigia, jog domėjimasis socialiniais reikalais Lietuvoje pastaruoju metu išaugo. Tačiau jis yra fragmentinis, nepagrįstas, atsitiktinis, neprofesionalus ir nesisteminis. Ypač padaugėjo liberalumo. 2003–2008 m. BVP augo, o žmonių, susiduriančių su dideliais nepritekliais, skaičius išaugo nuo 17 iki 27 procentų. Kai 200 tūkst. žmonių Lietuvoje nenori pradėti dirbti – nenormalu. Pasak mokslininko, jei nebus atsigręžta į integraciją, užimtumą, solidarumą silpnesniųjų naudai, investicijas į savarankiškumą ir reintegracijos laipsnio skaičiavimą, mes niekada netapsime socialiai orientuota visuomene, o tapatinsimės tik su privačiais interesais.

Vertinant ekspertų pasisakymus apie Lietuvos socialinės politikos modelį, reikia pažymėti, kad dauguma šių modelių įvardijo kaip korporatyvinį-bismarkinį, „dreifuojantį“ liberalumo linkme arba kaip jau susiformavusį liberalųjį modelį. Tai ekspertai specialistai, kurių pareigos ir interesai tiesiogiai siejasi su socialine apsauga ar socialine politika. Toliau nuo šių sričių esantys verslininkai ir žurnalistai, atvirkščiai, Lietuvos modelį mato kaip socialistinį skandinavišką arba iškreiptą socialistinio sovietinio tąšą. Dar viena grupė ekspertų, kurie Lietuvos modelį vertino kaip socialdemokratinį, buvo dirbantys socialinių paslaugų srityje. Jie pažymėjo, kad dauguma mokymų buvo organizuoti padedant Šiaurės šalims, iš jų perimti ir socialinio darbo organizavimo principai bei metodai. Dauguma ekspertų iš šalių, kurių įtaka Lietuvos socialinės politikos ir socialinės apsaugos raidai buvo didžiausia, išskyrė Vokietiją, Švediją ir Daniją. Taip pat buvo paminėtos Norvegija, Suomija,

Jungtinė Karalystė, Nyderlandai, Airija, Lenkija, Čilė ir Brazilija. Daug „Sodroje“ pirmaisiais metais dirbusių ekspertų geru žodžiu minėjo Airijos atstovų mokymus per PHARE programą. Įvairiose srityse gerai vertinta Nyderlandų parama. Be jau minėtų tarptautinių organizacijų kaip Pasaulio bankas, TVF ir TDO, geru žodžiu prisiminta Jungtinių Tautų Vystymo programa (UNDP), kuri padėjo nevyriausybinei kvaziorganizacijai „Socialinės politikos grupė“ ir jos vadovui T. Medaiskiui atlikti įvairius mokslinius ir taikomojus tyrimus bei patarti SADM. Taip pat geru žodžiu keli ekspertai įvertino Lietuvos Socialinių tyrimų centro mokslininkų veiklą. Tačiau Pasaulio banką ir TVF ne visi ekspertai minėjo geru žodžiu. Šios organizacijos, kaip ir LLRI, susilaukė daug kritikos už antisocialią veiklą ir liberalizmo išsigalėjimo skatinimą Lietuvoje (apie tai plačiau skaitykite trečios dalies pirmame skyriuje).

Iš esmės daugelio ekspertų ir kitų veikėjų vertinimai patvirtino išsigalėjusias koncepcijas Lietuvos socialiniuose moksluose dėl atitinkamo Lietuvos socialinės politikos modelio apibrėžimo ir jo elementų. Dalis ekspertų, nors ir turėjo priešingą nuomonę, tačiau, akivaizdu, buvo veikiami savo padėties darbo rinkoje: verslininkai, kaip didžiausi mokesčių mokėtojai, išlaikantys, jų žodžiais tariant, socialinės apsaugos sistemą, arba dalis žurnalistų, kaip nepriklausomos profesijos atstovai, kurie ilgą laiką socialinių mokesčių Lietuvoje nemokėjo, o pradėję, nebuvo tikri dėl „Sodros“ sistemos perspektyvų. Valstybinio samdomojo darbo atstovai iš socialinio administravimo ir mokslo sferų, taip pat vienas valstybinės įmonės atstovas pasižymėjo kur kas kairesniais socialinės politikos vertinimais ir nematė „Sodros“ sistemai alternatyvų. Nors ir pripažino valstybinio socialinio draudimo problemas. Dėl visų aukščiau minėtų priežasčių galima teigti, kad Lietuvos mokslininkams nereikia peržiūrėti savo susiformavusių koncepcijų Lietuvos socialinės politikos modelio atžvilgiu. Jas galima įvertinti kaip teisingas, pasitvirtinančias ir jau „įėjusias į vartoseną“. Tačiau Lietuvos mokslininkai turi atkreipti didesnę dėmesį į atskirų ekspertų pasisakymus, pvz., A. Akstinavičiaus ar B. Gruževskio. Pirmasis siūlo vertinti Lietuvos

modelį kaip Lotynų Amerikos liberalų modelį, o antrasis pagrindžia modelio formavimosi pradžios, t. y. išeitinių pozicijų, svarbą. Jeigu A. Akstinavičiaus požiūris nėra naujas Lietuvos moksle (juo šiek tiek kitu atveju rėmėsi A. Guogis), tai B. Gruževskio pozicija yra iš esmės naujoviška, padedanti įvertinti ne tik Lietuvos modelio kūrimosi istoriją, bet ir dabartinius socialinius-ekonominius valstybės sunkumus. Taip pat galima pripažinti, kad geriausiai piliečių „įgalinimo“ ir integracijos problemas visuomenėje supranta ekspertai B. Gruževskis ir R. Lazutka. Jų tyrimus šia tema reikėtų remti ir skatinti ne tik dėl originalių išvadų, bet ir dėl taikomojo pobūdžio, galinčio daryti reikšmingą įtaką Lietuvos socialinės politikos formavimo sričiai.

3.3. Išvados

1. Tik dalis, maždaug du trečdaliai, ekspertų ir kitų veikėjų įsivaizduoja, koks socialinės politikos modelis buvo sukurtas Lietuvoje ir kur link jis juda.
2. Trečdalis ekspertų teisingai įvertino Lietuvos modelį kaip korporatyvinį-bismarkinį, „dreifuojantį“ liberalaus modelio kryptimi.
3. Keli ekspertai įvertino Lietuvos socialinį modelį kaip jau susiformavusį liberalų modelį.
4. Tik du ekspertai išskyrė klientelizmą kaip labai svarbų Lietuvos socialinės politikos modelį papildantį elementą.
5. Ne socialinio draudimo srityje dirbantys arba mažiau su socialinio draudimo problematika susiję respondentai pažymėjo universalaus socialdemokratinio (skandinaviško) modelio elementus socialinių paslaugų, Darbo biržos organizavimo ir trišalio bendradarbiavimo atvejais.
6. Dauguma ekspertų, nors ir pripažino „Sodros“ biudžeto deficito, pensinio amžiaus didinimo, dirbančių pensininkų pensijų, didelių motinystės pašalpų ir kitas socialinio draudimo problemas, vis dėlto nematė alternatyvos „Sodros“ sistemai.

7. Iš esmės visi septyni apklausoje dalyvavę verslininkai ir pusė žurnalistų buvo negatyviai nusiteikę „Sodros“ atžvilgiu ir nematė jos perspektyvų.
8. Atskiri ekspertai Lietuvos socialinės politikos modelį apibrėžė kaip Lotynų Amerikos liberalų, turintį panašumų į lenkišką modelį sr socialdemokratinį skandinavišką, taip pat iškreiptą sovietinės sistemos tąsą.
9. Galima spėti, jog atitinkamus Lietuvos ekspertų vertinimus dėl Lietuvos socialinės politikos modelio tipo lėmė jų padėtis darbo rinkoje ir interesų kryptis. Priešingu atveju, sunku paaiškinti, kodėl valstybinio samdomojo darbo ir verslininkų bei žurnalistų pozicijos taip išsiskyrė.
10. Tačiau būtina pripažinti, jog Lietuvos mokslininkų (J. Aidukaitės, D. Bernoto, A. Bitino, L. Dromantienės, Guogio, R. Lazutkos, T. Medaiskio) pozicijos Lietuvos modelio atžvilgiu pasitvirtino ir peržiūrėti jų iš esmės nereikia. Būtina tik atkreipti dėmesį į atskirų ekspertų – A. Akstinavičiaus ir B. Gruževskio – vertinimus. Jei A. Akstinavičiaus įžvalga dėl Lietuvos modelio apibrėžimo pagal Lotynų Amerikos liberalų modelį nėra nauja, tai B. Gruževskio aiškinimas dėl Lietuvos modelio išeitinių pozicijų tyrimo svarbos yra ypač aktualus ateities tyrinėjimams. Taip pat verta dėmesio T. Medaiskio pozicija dėl Lietuvos socialinės politikos modelio fragmentiškumo ir klientelizmo bruožų bei panašumo į Pietų Europos modelį. Tačiau šis vertinimas irgi nėra naujoviškas (nes apie tai yra rašę A. Guogis ir D. Bernotas savo monografijoje „Globalizacija, socialinė apsauga ir Baltijos šalys“).

APIBENDRINIMAS. LIETUVOS GEROVĖS VALSTYBĖS RAIDA: IŠTAKOS, BŪDINGIAUSI BRUOŽAI IR PAGRINDINIAI VEIKSNIAI

1. Įvadas

Knygoje buvo nagrinėta Lietuvos gerovės valstybės raida nuo pirmųjų užuomazgų iki šiuolaikinių problemų. Ji analizuota kitų Europos ir pasaulio valstybių kontekste, taip pat išsamiai apžvelgiant teorinius bei empirinius debatus, vykstančius tarp užsienio mokslininkų ir atspindinčius jų darbuose. Lietuvos gerovės valstybės raida buvo tiriama pasitelkiant daugiamačių/multidimensinį jos raidą aiškinantį teorinį modelį, išsamiai aptartą šios knygos pirmajame skyriuje. Pagal šį modelį gerovės valstybės raidą lemia virtuali tokių veiksnių kaip istorinis inertiškumas (prieš tai buvusios socialinės politikos struktūros), šalies politinė aplinka, ekonominis išsivystymas, globalizacijos ir europeizacijos įtaka bei administracinio, politinio ir ekonominio elito nuostatos socialinės politikos atžvilgiu. Šie veiksniai ne konkuruoja tarpusavyje, bet sudaro priežasčių kompleksą, kuris ir nulemia socialinės politikos raidą.²⁷ Knyga bent iš dalies aptarė visus minėtus veiksnius. Ypatingas dėmesys buvo skiriamas anksčiau buvusių bei esamų socialinės apsaugos struktūrų analizei bei administracinio, politinio ir ekonominio elito žinių, patirties bei nuostatų socialinės politikos atžvilgiu tyrimui. Taip pat smulkiai aptarta tarptautinių organizacijų bei Europos integracijos įtaka. Baigiamojoje dalyje apibendrinis pagrindines knygos išvadas ir nubrėšime kontūrus būsimiems tyrimams gerovės valstybės dalyko srityje.

2. Istorinis inertiškumas

Kaip jau aptarėme šios knygos pirmoje dalyje, viena iš gerovės valstybės plėtotės teorinių prielaidų (istorinis inertiškumas, angl.

²⁷ Šis teiginys remiasi Ragin (1994, 1997) kokybinių palyginamųjų metodų postulatais bei Granovetter (1992) „įtvirtinimo“ (ang. Embeddedness) teorija.

path-dependency) teigia, kad socialinė politika yra inertiškas fenomenas ir anksčiau egzistavusios jos struktūros lemia, kokią socialinę politiką turime dabar ir turėsime ateityje. Kartą reformavus socialinę apsaugą, vėliau gali būti sunku ką nors pakeisti (žr. Pierson, 1994). Išsami istorinė buvusių socialinės apsaugos struktūrų analizė ne tik padeda suprasti, kodėl ir kokias socialinės apsaugos sistemas mes turime šiandien, bet ir leidžia prognozuoti socialinio draudimo institutų tvarumą ateityje. Todėl svarbu tirti socialinės apsaugos ištakas, išryškinti jai būdingiausius bruožus bei atskleisti veiksnius, lemiančius socialinės politikos raidą. Trumpai apžvelkime pagrindinius Lietuvos gerovės valstybės raidos etapus, išsamiai aprašytus šios knygos skyriuose, ir pabandykime išryškinti kiekvienam etapui būdingus bruožus bei veiksnius, kurie turėjo didžiausią įtaką socialinės politikos raidai tuo laikotarpiu.

2.1. Gerovės valstybės užuomazgos: 1919–1940 metai

Šis laikotarpis jau sulaukė Lietuvos mokslininkų dėmesio, tačiau kartais jis romantizuojamas, todėl jį reikia kritiškai ir objektyviai įvertinti. Epocha svarbi, nes būtent tuo metu susiformavo nepriklausomos Lietuvos gerovės valstybės pirmieji daigai. Tačiau aplinkybės, sudariusios sąlygas formuoti socialinei apsaugai, siejamos su ankstesniais laikais – XIX a. pabaiga ir XX a. pradžia, kai Lietuva dar priklausė Rusijos imperijai. Būtent anais laikais buvo pradėta institucionalizuoti privati ir valstybinė socialinė globa bei parama labiausiai skurstantiems šalies gyventojams, suprantama kaip „vargšų globa“, ir sukurtos pirmosios dvi pramonės darbininkų socialinio draudimo schemas, taikomos tik stambiajai pramonei. Šios pačią mažiausią apsaugą ir pagalbą teikusios sistemos gali būti tarpukario Lietuvos socialinės apsaugos pagrindu arba jos plėtros ir modernizavimo atspirties tašku (pagal Pivorienę ir Mikalauskaitę, 2005). Kitas veiksnys, pagreitinęs socialinės apsaugos sistemos kūrimą, buvo Pirmojo pasaulinio karo padariniai. Po karo senos socialinės problemos paaštrėjo, šalyje kilo masinis skurdas.

Pirmosios socialinės apsaugos institucijos buvo skirtos būtent karo nuostoliams likviduoti: netekę namų gyventojai ir grįžę pabėgėliai buvo aprūpinti pastoge, maistu ir drabužiais, jiems suteikta medicininė priežiūra, apgyvendinti ir neįgalieji bei be tėvų likę vaikai. Vėliau, atsikračius pačių sunkiausių karo sukeltų socialinių problemų, buvo steigiamos naujos arba pertvarkomos senos institucijos, kad būtų galima vykdyti tolimesnę socialinės apsaugos sistemos tinklo plėtrą.

Atgavus nepriklausomybę, valstybės politinis elitas paskelbė, kad vienas svarbiausių uždavinių yra rūpintis piliečių socialiniu saugumu ir kurti šiuolaikinę, į pramonines Vakarų valstybes orientuotą socialinę apsaugą. Svarbiu veiksmu aiškinant tarpukario socialinės apsaugos sistemos raidą gali būti laikoma tai, kad valstybė pripažino ir prisiėmė pagrindinį vaidmenį, teikiant socialinę apsaugą. Buvo suvokta, kad norint užtikrinti socialinį stabilumą bei tam tikro laipsnio ekonominę-socialinę raidą būtina organizuoti ir reguliuoti socialinės apsaugos sistemą valstybiniu lygmeniu. Tačiau, ko gero, tokį supratimą galėtų paaiškinti ne tik orientacija į išsivysčiusių Vakarų Europos valstybių ir JAV pavyzdžius bei kultūrinio artumo jausmas su jomis, bet iš dalies ir pramonės darbininkų streikai ir reikalavimai keisti darbo sąlygas bei Lietuvos komunistų partijos veikla, telkusi darbininkus.

Tačiau darbininkų klasė, nors ir buvo aktyvi, vargiai galėjo būti vienintelė socialinės apsaugos sistemos plėtos varomoji jėga, nes buvo labai negausi: 1924 m. ji sudarė 6,4 proc. darbuotojų. Jos skaičius nepakito ir praėjus daugiau nei dešimt metų. Tarpukario Lietuva buvo žemės ūkio kraštas su silpnai išplėta pramone ir prekyba, žemės ūkyje dirbo beveik 77 proc. gyventojų, vyravo archajinė gyvenimo sankloda. Socialinis draudimas, laikomas industrializacijos pasekme, negalėjo apimti žemės ūkyje dirbančių gyventojų, todėl Lietuvos socialinis draudimas buvo santykinai atsilikęs nuo išsivysčiusių pramoninių Vakarų valstybių, apdrausta buvo maža dalis gyventojų, o visą tai lėmė neišvystyta pramonė ir lėtos industrializacijos apsukos.

Valstybė į biudžetą nesurinkdavo pakankamai lėšų, nes ekonomika buvo nestabili, tęsėsi krizės. Lėšų trūkumas yra dar vienas būdingas veiksnys, turėjęs neigiamos įtakos socialinės apsaugos raidai ir neleidęs formuoti visa apimančio socialinio draudimo ir socialinės paramos modelio. Nemažai pažangių idėjų ir iniciatyvų socialinės apsaugos srityje negalėjo būti priimtos, nes nuolat stigo finansinių investicijų. Socialinė apsauga, nors pripažįstama prioritetine sritimi, iš tiesų nesulaukė būtinos finansinės paramos savo plėtrai.

Kadangi socialinės apsaugos projektai ir institucijos buvo menkai finansuojamos, išskirtinę vietą tarpukario socialinės apsaugos sistemoje užima privati labdaringa veikla, kuria aktyviai užsiėmė įvairios piliečių arba Bažnyčios įsteigtos organizacijos, bendruomenės, komitetai bei pavieniai asmenys. Labdaringos organizacijos turi būti vertinamos kaip esminis tarpukario socialinės apsaugos sistemos papildymas, svarbi jos dalis. Jos rūpinosi visomis skurstančiųjų grupėmis: vienos orientavosi į universalią pagalbą visiems kraštutiniame varge atsidūrusiems žmonėms, kitos specializavosi konkrečiose globos srityje atskiromis gyventojų grupėmis – našlaičiams, vienišiams seneliams, neįgaliesiems. Valstybė ypač rėmė ir skatino labdaringų organizacijų veiklą, suteikė joms lengvatų ir rėmė finansiškai. Artėjant nepriklausomybės dvidešimtmečiui, įvairių labdaringų organizacijų įsteigtų globos įstaigų skaičius viršijo valstybinių socialinės globos įstaigų skaičių. Privati labdaringa iniciatyva tarpukario Lietuvoje turi būti vertinama kaip vienas veiksmų, padėjusių kurti socialinės apsaugos struktūrą ir spręsti socialines problemas. Kita vertus, labdaringų organizacijų finansinės galimybės, nepaisant valstybės skiriamo finansavimo, buvo labai ribotos, todėl jų veikla galėjo apsiriboti tik menka pagalba labiausiai skurstantiems gyventojams.

Labdaringos veiklos vaidmuo atskleidžia tradicionalistinio požiūrio dominavimą socialinės globos srityje šalia pastangų modernizuoti socialinio draudimo sistemą, kurti ją remiantis progresyviomis idėjomis. Tačiau kai kuriais atvejais socialinio draudimo

raida taip pat priklausė nuo politinio elito ir visuomenėje vyravusių pažiūrų. Galima teigti, kad dėl konservatyvių valdančiųjų nuostatų nedarbo draudimas buvo atmestas kaip svetima idėja, o skurdas, viena aktualiausių to meto problemų, nebuvo pripažintas socialine rizika. Dėl tradicionalistinių pažiūrų tiek skurdas, tiek klasinis visuomenės susiskirstymas buvo priimami kaip norma. Toks požiūris galėjo lemti santykinę socialinės apsaugos neišsivystymą, o jį stiprino biudžeto deficitas, autoritarinio valdančiojo režimo nusistatymas prieš darbininkų klasės socialinių teisių ir garantijų plėtojimą (dažnai priimamą kaip svetimą komunistinę ideologiją) ir traktavimas, kad socialinės apsaugos tikslas – tik minimali pačių pažeidžiamiausių gyventojų sluoksnio apsauga. Socialinės apsaugos mastai, garantijų kiekis ir kokybė nesiekė optimalaus lygio, kad visi šalies gyventojai galėjo būti pakankamai aprūpinti įvairiais nedarbingumo atvejais.

Ko gero, daugiausiai neigiamos įtakos socialinės apsaugos plėtrai turėjo politinio elito tarpusavio konkurencija, nesibaigiantys partijų nesutarimai, kova dėl valdžios, dažnai keičiamos vyriausybės. Dėl to buvo sunkiai pasiekiamas politinis sutarimas ir stabilumas, kurio reikėjo plėtojant socialinės apsaugos sistemą. Valstybinis perversmas 1926 m. įteisino autoritarinę prezidento valdymą, o tai gali būti vertinama kaip veiksnys, lėtinantis visavertę socialinę raidą.

Tarpukario socialinės apsaugos raidos analizė atskleidžia, kad Lietuvoje nebuvo objektyvių prielaidų formuotis visapusiškai, universaliai socialinės apsaugos sistemai. Tai lėmė tiek ekonominiai veiksniai (Pirmojo pasaulinio karo padariniai, lėta modernizacijos, industrializacijos bei urbanizacijos sparta, nuolatinis biudžeto deficitas), bet ir politinis nestabilumas (nuolatinė vyriausybių kaita, politinio elito tarpusavio konkurencija) bei vyraujančios valdančiųjų konservatyvios nuostatos socialinės apsaugos atžvilgiu, kai skurdas buvo priimamas kaip norma, o solidarumui skiriamas menkas dėmesys. Be to, Lietuvos geopolitinė padėtis neleido dėti visų pastangų socialinės apsaugos modernizavimui. Žinia, gresiant

išorinių jėgų intervencijai valstybės prioritetai neišvengiamai buvo kreipiami į krašto apsaugą.

Socialinės politikos tyrėjai, analizuodami bei prognozuodami socialinės gerovės raidą Lietuvoje, turėtų atsižvelgti į tarpukario socialinio draudimo struktūrų fragmentiškumą, nes tai gali paaiškinti esamų socialinės apsaugos struktūrų bei ideologijų tęstinumo priežastis.

2.2. Sovietinis socialinės politikos modelis: 1940–1990 metai

Svarbiausi sovietinės sistemos susidarymo veiksniai buvo jos totalitarinis pobūdis, represinis valstybės valdymo aparatas, absoliutus komunistų partijos vaidmuo, griežta centralizacija, planinė ekonomika, neegzistuojančios demokratijos ir žodžio laisvės. Dėl jų socialinės apsaugos sistemoje valstybė piešiama kaip vienintelė gyventojų aprūpintoja, praradus ar sumažėjus pajamoms bei draudžiant turėti kitokių nei iš darbo gaunamų pajamų. Iš filosofinės pusės valstybės vaidmuo žmogaus gyvenime buvo įgavęs visa apimančią, totalinę pobūdį. Išvardyti veiksniai didesnę reikšmę turėjo ankstyvuosiu sovietinės valstybės raidos laikotarpiu, o aštuntajame–devintajame dešimtmėčiuose jų reikšmė šiek tiek sumažėjo. Atsirado įvairesnės socializmo teorijos interpretacijos, tačiau buvo tebesilaikoma nuomonės, kad „sovietinis socializmas“ yra pats „tikriausias socializmas“ be nukrypimų. Paskutiniajam raidos laikotarpiui buvo suteiktas „išvystyto socializmo“ pavadinimas. Tačiau teorinėse diskusijose imta kalbėti apie socializmo prieštaravimus, todėl atsirado erdvės jo laisvesnei interpretacijai, sumažėjo komunistų partijos bei valstybės saugumo komiteto, kaip svarbiausio represinio įrankio, įtaka. Tačiau visais istoriniais laikotarpiais sovietinei sistemai buvo aukštinami jos „socialiniai laimėjimai“, priešpastatomi „išnaudotojiškai“ kapitalistinei santvarkai Vakarų šalyse. Revizionistiniai socializmo variantai „į kairę“ Kinijoje ir „į dešinę“ Jugoslavijoje taip pat buvo smerkiami. Jau nekalbant apie

Skandinavijos šalis, kurios buvo laikomos to paties „supuvusio Vakarų pasaulio“ dalimi, nors ir „humaniškesnės“ socialinėje sferoje.

Sovietinė valstybė teisę į socialinį ekonominį saugumą paskelbė vienu svarbiausiu revoliucijos iškovojimu ir sovietinio piliečio fundamentalia teise. Socialinio saugumo programos tapo valdančiosios partijos įrankiu stiprinant dirbančiųjų kontrolę. Nė viena kita šalis pasaulyje nenaudojo savo socialinės saugumo sistemos kaip propagandos priemonės taip akivaizdžiai. Nepaisant to, Sovietų Sąjunga ir Lietuvos SSR neliko nuošalyje nuo socialinio saugumo sistemos reformų judėjimo pasaulyje. 1940 m. po Sovietų Sąjungos okupacijos Lietuvai teko derintis prie suformuotos socialinio draudimo ir socialinio aprūpinimo sistemos. Svarbiausią vaidmenį Lietuvos SSR socialinės apsaugos sistemoje suvaidino valstybinis socialinis draudimas, jam patys gyventojai įmokų nemokėjo, už juos tai darė įmonės ir organizacijos, o administracinį darbą atliko valstybė ir profsąjungos.

Sovietinė socialinės apsaugos sistema išsiskyrė tuo, kad nebuvo automatiško išmokų indeksavimo. Šis faktorius atskleidžia stiprią ideologinę sovietinės sistemos orientaciją, skelbiančią, kad Sovietų Sąjungoje nėra ir negali būti jokios infliacijos. Tačiau realiai augant kainoms ir ideologiškai tai neigiant, socialinių išmokų vertė pamažu sumažėdavo, daug socialines išmokas gaunančių žmonių susidurdavo su finansiniais sunkumais, netgi nepriteklumi. Iš to plaukia kita ypatybė – Sovietų Sąjungoje nebuvo pripažinta skurdo rizika, nes tai prieštaravo ir kėlė grėsmę oficialiai ideologijai, nors tikrovėje skurdas egzistavo.

Socialinę apsaugą sovietinėje Lietuvoje reikia apibrėžti kaip valstybės nustatytų socialinių ekonominių alimentinio pobūdžio priemonių sistemą, teikiančią pragyvenimui reikalingas lėšas ir paslaugas piliečiams, dėl įstatymuose numatytų priežasčių negalintiems pragyventi iš darbo ar kitų pajamų. Socialinis draudimas ir socialinis aprūpinimas Lietuvoje buvo finansuojamas iš valstybės biudžeto lėšų, pervedamų iš Maskvos, ir centralizuoto kolūkiečių socialinio aprūpinimo fondo. Teisė gauti kai kurių rūšių draudimą

senatvėje ir netekus darbingumo priklausė nuo darbo stažo. Egzistavo ir privilegijuotos išmokos komunistų partijos, vyriausybės bei tam tikrų pramonės šakų atstovams, kurių indėlis į šalies ekonomiką buvo labai svarbus. Socialinis aprūpinimas Lietuvoje buvo teikiamas ir nepriklausomai nuo darbinės veiklos praeityje, pvz., pašalpos I ir II grupių invalidams (ir invalidams nuo vaikystės), išlaikymui senelių ir invalidų namuose. Lietuvoje, palyginti su kitomis sovietinėmis respublikomis, socialinio aprūpinimo sistema buvo savarankiškesnė negu socialinis draudimas, o Lietuvos valdžia tuo sumaniai naudojosi, statydamą senelių namus ir gerindama jų priežiūrą, remdama mažai aprūpintų šeimų vaikus ir pan. Tačiau tam tikros socialinės ekonominės sąlygos Lietuvoje turėjo įtakos ir socialiniam draudimui, pvz., Lietuvoje buvo didesnė dalis dirbančių senatvės pensininkų, o socialinis draudimas buvo administruojamas efektyviau negu kitose Sovietų Sąjungos respublikose. Atkreiptinas dėmesys, kad socialinės apsaugos specialistai iš kitų SSRS respublikų važiavo mokytis į Lietuvą.

Būtina pažymėti, kad tai buvo universalus modelis, apimantis visus gyventojus. Paternalistinė sovietinė sistema rūpinosi savo piliečiais visais socialinės rizikos atvejais. Sveikatos apsauga, švietimas buvo nemokami ir visiems prieinami. Aprūpinimas būstu taip pat buvo valstybės rankose ir paskirstomas per darbovietę. Akiivaizdu, kad nepaisant neigiamų sovietinės sistemos bruožų bei jos primetimo „iš viršaus“, socialinė apsauga Lietuvoje įgijo universalumo bei visuotinumą savybių.

2.3. Gerovės valstybės raida nuo 1990 m. iki dabar

Visą antros nepriklausomybės dvidešimtmetį konstruojama nauja socialinės apsaugos sistema, pradedant įstatymais dėl pamatinių teisių į socialinį draudimą ir socialinę paramą ir baigiant visa apimančiomis socialinėmis programomis.

Lietuvos socialinės apsaugos raidos etapus galima suskirstyti taip: 1) valstybinio socialinio draudimo sistemos kūrimas pagal se-

nuosius sovietinius socialinio draudimo principus 1990–1995 m., 2) „tikrų“ valstybinio socialinio draudimo principų įgyvendinimas, remiantis 1995 m. socialinio draudimo įstatymais, 1995–2011 m., 3) privačių pensijų fondų, papildančių „Sodros“ sistemą, sukūrimas ir veikla 2003–2011 metais. Socialinės paramos sistema, kurią sudarė nedraudiminių išmokų ir stacionarių bei nestacionarių paslaugų sistema, pasižymėjo mažesne kaita, tačiau metams bėgant ji pasipildė kur kas didesniu nestacionarių socialinių paslaugų kiekiu (pvz., paslaugos į namus).

Atkūrus nepriklausomybę 1990 m. pagrindinis socialinės teisėkūros tikslas buvo saugiai ir greitai atsiskirti nuo sovietinės vi-sasąjunginės konjunktūros, pertvarkant socialinio draudimo ir socialinio aprūpinimo teisinį pagrindą ir sukuriant naują socialinį draudimą vykdančią instituciją. Visa tai padaryti reikėjo pakankamai operatyviai. Todėl pirmuoju nepriklausomybės laikotarpiu socialinės apsaugos reforma vyko priimant įstatymus, apibrėžiančius socialinio draudimo ir socialinės paramos kompetencijas, tikslus, principus ir struktūras, finansavimo šaltinius bei administravimą. Buvo sukurtos pagrindinės socialinės apsaugos sudedamosios dalys ir numatyta jų plėtra. Tačiau Lietuvos socialinės apsaugos teisė pakeista ne iš karto. Kai kurie sovietinės socialinės apsaugos principai bei struktūros elementai socialinio draudimo sistemoje liko galioti iki 1995–1997 m., kol buvo priimtas naujas valstybinio socialinio draudimo įstatymų paketas. Socialinių paslaugų paramos teikimo principai, tvarka ir struktūra keičiami dar lėčiau, kai kurie tobulinimo darbai tebevyksta iki šiol. Užtat dar 1990 m. numatyta, kad piniginė socialinė parama bus tik minimali valstybės pagalba, negalinti užtikrinti ilgalaikio ekonominio ir socialinio saugumo, teikiama tik ekstremaliois gyvenimo situacijomis, skirta tik būtiniausiems poreikiams tenkinti ir siekiant išvengti dar didesnių sukrėtimų.

1990–1995/7 m. sukurta teisinė socialinės apsaugos bazė bei struktūros elementai vėliau buvo tobulinami eurointegracijos kryptimi. Iki narystės ES Lietuva sparčiai derinosi prie europinių stan-

dartų. Socialinės politikos darbotvarkėje atsirado nauji uždaviniai, skirti integruoti pažeidžiamas gyventojų grupes, naikinti socialinę atskirtį ir visiems užtikrinti lygias teises ir galimybes.

Kartu su socialinės apsaugos europeizacijos procesu, vyko individualizacijos plėtra socialinių rizikų draudimo srityje. Atsirado privatūs pensiniai fondai, o dalyvavimas juose buvo siejamas su geresniu aprūpinimu senatvėje. Individuali atsakomybė atsirado ir socialinių paslaugų srityje, jas gaunantis asmuo skatintas labiau domėtis pagalbos procesu, prisiimti atsakomybę. Pagal nauja koncepciją akcentuotas probleminių ir disfunkcinių sričių rėmimas ir normalizacija, siekiant gyventojų savarankiškumo bei autonomijos. Pagrindinė tokios politikos priemonė tapo darbo rinkos ir užimtumo politika. Ši daugelio socialinių ir ekonominių problemų sprendimo panacėja buvo nukreipta ne tik į skurdo ir socialinės atskirties mažinimą, bet ir į socialinės aprėpties didinimą bei visos šalies ūkio plėtros skatinimą. Socialinės apsaugos samprata prasiplėtė nuo skurdžiai gyvenančių žmonių rėmimo iki visų gyventojų padėties gerinimo ir socialinės raidos skatinimo.

Per krizę ir pokriziniu laikotarpiu išryškėjo kai kurios socialinės apsaugos spragos. Valstybėje didėja skurdas, spartėja neigiami demografiniai procesai, vyksta intensyvi emigracija. Vėl atsirado sistemos reformos poreikis. Kaip ir iki krizės, akcentuojami užimtumas, integracijos ir sanglaudos procesai. Pagrindinėmis socialinės politikos reformavimo priemonėmis lieka didesnės socialinių rizikų individualizacijos skatinimas, valstybinės paramos vaidmens mažinimas, didesnę socialinės apsaugos sistemos racionalizacija, paslaugų ir išmokų gavėjų užimtumo skatinimas (nors mažai užsimenama, kaip tam sudaryti sąlygas), sistemos administravimo kaštų mažinimas. Iš kitos pusės, pokriziniu metu socialinėje politikoje matosi ne tik ekonominės, bet ir politinės suirutės bei stagnacijos pasekmės, kai delsiama priimti sprendimus, skirtus ilgalaikei socialinės apsaugos reformai.

3. Ekspertų balsas

Kaip jau aptarėme pirmame skyriuje, vienoje iš gerovės valstybės teorijų – Valstybės centristinėje – teigiama, kad socialinės politikos administratoriai, ekonominis, politinis bei mokslinis elitas – svarbūs veikėjai, formuojantys socialinės politikos raidą. 67 interviu analizė atskleidžia vyraujančius požiūrius tarp pačių ekspertų ir išgrynina jų nuomonę apie valdančiųjų ideologines nuostatas, ekonominių ir ideologinių veiksnių tarpusavio ryšį reformuojant Lietuvos socialinę politiką. Atsižvelgiant į ekspertų žinias, patirtį, nuomones, galima prognozuoti socialinės politikos raidą bei atskleisti esminius veiksnius, turinčius jai įtaką.

Tyrimas atskleidė, kad Lietuvos socialinės politikos ekspertai yra santykinai susiskirstę į tris grupes pagal ideologines nuostatas. Dauguma mokslininkų, kairiųjų partijų politikai, kai kurių nevyriausybinų organizacijų, didžioji dalis viešojo administravimo ir profesinių sąjungų atstovai sudaro vieną grupę, kurioje dominuoja socialdemokratams artimos pažiūros. Šie ekspertai remia dosnios, visa apimančios gerovės valstybės modelį, grindžiamą universalumo, solidarumo ir lygybės principais. Jų nuomone, valstybė turi priimti didžiausią vaidmenį užtikrinant gyventojams didesnę gerovę. Verslo, žiniasklaidos ir dešiniųjų partijų atstovai yra kitame ideologinio poliaus gale ir formuoja kitą grupę, besilaikančią liberalių – nuo pakankamai nuosaikių iki labai kraštutinių – pažiūrų. Šios grupės ekspertai yra įsitikinę, kad kiekvienas gyventojas pats privalo užsitikrinti savo gerovę dalyvaudamas darbo rinkoje. Socialinė apsauga, jų nuomone, turi apimti tik tuos gyventojus, kurie patys savimi pasirūpinti negali, o valstybės tikslas yra garantuoti tik minimalią gerovę pagal teisinio reguliavimo normas. Finansų analitikų ideologinius požiūrius galima vadinti nuosaikiausiais. Šios grupės nariai niveliuoja kraštutines ideologines pozicijas ir ieško savotiško viduriniojo kelio, derindami plačias valstybines garantijas ir individualią atsakomybę.

Tačiau vis tik yra vienas, visas grupės vienijantis aspektas. Visų grupių ekspertus sieja nuomonė apie asmeninės atsakomybės socialinėje sferoje didinimo reikšmę. Ekspertai sutaria, kad tai yra individuali ir visuomeninė vertybė, ją būtina ugdyti, norint išspręsti ir socialinio teisingumo, ir finansines problemas. Dešinėsios grupės ekspertai šią vertybę priskiria liberaliajai ideologijai, kairiosios grupės ekspertai sutaria, kad tai yra savaime suprantama šiuolaikinės demokratinės valstybės vertybė.

Akivaizdu, kad Lietuvos politinėje arenoje pirmosios grupės pozicija yra mažai girdima, antrosios grupės nuostatos – garsiai artikuliuojamos. Labiausiai ekonominio ir finansinio elito interesus propaguoja LLRI. Daugumos ekspertų nuomone, instituto įtaka politinių partijų sprendimams buvo ir tebėra akivaizdi. Vienas ryškesnių Lietuvai būdingų ypatumų, atskleidžiančių ir socialinės, ir ekonominės politikos formavimo kontekstą, yra politinio elito priklausomybė nuo ekonominio elito ir pastarojo interesų dominavimas priimant visai visuomenei svarbius sprendimus. Jis pasireiškė per ekonominės raidos tikslų viršenybę ir pirmenybę, mokestinės sistemos liberalizaciją, socialinio draudimo privatizaciją, socialinės apsaugos marginalizaciją, spartėjančios komodifikacijos procesus.

Ekspertų interviu analizė atskleidė, kad Lietuvos socialinės politikos raidai įtaką darė daug veiksnių. Akivaizdu, kad domino ekonominis veiksnys, bet atmetus buvusią sovietinio modelio struktūrą bei ideologiją ir ieškant alternatyvos, reikėjo naujos krypties, kuri kuo mažiau primintų sovietinę. Pripažįstama ir išskirtinė politinių partijų įtaka socialinės politikos reformai, tačiau ji pasireiškė ne per konkretaus modelio, atitinkančio partijos ideologiją, propagavimą, bet per kompetencijos socialinės politikos klausimais stoką, populizmą, neaiškią viziją, liberalios ideologijos protegavimą bei ypatingą verslo interesų gynimą. Lietuvoje sunkiai įžvelgiamas skirtumas tarp kairiųjų ir dešiniųjų partijų. Abi ideologiškai priešingos pusės yra linkusios atstovauti daugiau stambaus kapitalo ir finansinių grupių negu kitų gyventojų interesams.

Administracinio elito pasyvus vaidmuo reformuojant socialinę politiką yra kitas išskirtinis veiksnys. Elitas atliko tik pasyvių vyk-

dytojų vaidmenį, jų balsas buvo menkai girdimas. Tą patį galima pasakyti ir apie nevyriausybinių organizacijų funkciją bei menką profsąjungų įtaką, ypač per pirmąjį nepriklausomybės dešimtmetį. Socialinės politikos raidą, reformų įgyvendinimą lėmė ir neišnaudotas mokslinis potencialas (net tam tikrais laikotarpiais nušalinimas). Iš 67 tyrimo dalyvių matosi, kad dauguma Lietuvos socialinių mokslų atstovų išskirtinai (solidariai) palaiko prosocialias idėjas, remia dosnios ir visapusiškos gerovės valstybės kūrimą – tokios ideologinės pažiūros reikšmingai skiriasi nuo daugumos valdančiojo politinio bei ekonominio elito nuostatų ir pažiūrų. Akivaizdu, kad kad mokslinio potencialo dalinis nušalinimas nuo socialinės politikos reformos neleido iki šiol suformuoti ir konceptualizuoti kryptingos gerovės valstybės kūrimo vizijos. Ekspertai sutaria, kad vienas pagrindinių minusų yra nesutarimas dėl socialinės apsaugos sistemos filosofinio pagrindo. Jis liko nekonceptualizuotas, nors galimybių tą padaryti buvo. Viešoje erdvėje nediskutuota, kokią kryptį ir kokį gerovės valstybės modelį verta rinktis Lietuvai: ar dosnios, socialiai orientuotos valstybės su dideliais (arba progresiniais) mokesčiais, ar liberalųjį modelį, kai už savo gerovę tampa atsakingas pats žmogus. Trūkstant gerovės valstybės koncepcijai, socialinė politika buvo formuojama fragmentiškai, neatsakingai, nepamatuoti, didėjo jos priklausomybė nuo ekonomikos.

Daugumos ekspertų nuomone, Lietuvoje vyrauja proliberalios idėjos. ES įtaka socialinės politikos raidai yra minimali. O pastarųjų metų krizė tik parodė, kad ES neturi tinkamų svertų spręsti socialines problemas. Tuo metu TVF ir ypač Pasaulio banko įtaka yra pakankamai didelė. Lietuvos viešajame diskurse dvidešimt metų buvo plėtojama individualios gerovės idėja, ekonominis klestėjimas tapatintas su asmeniniu, o ne socialiniu. O pastarosios krizės laikotarpiu, ekspertų vertinimu, socialinės apsaugos sistema grįžo į pradinį sistemos kūrimosi etapą, kai mąstyta, kaip apskritai užtikrinti pagrindines draudimo rūšis: pensijas, nedarbo ir kitas išmokas. Tokiu metu net nesvarstoma, kaip plėtoti sistemą, tik ieškoma būdų, kaip ją apsaugoti nuo visiško žlugimo.

4. Koks gerovės valstybės modelis?

Peržvelgus Lietuvos gerovės valstybės raidą nuo jos pirmųjų užuomazgų iki dabar akivaizdu, kad Lietuvoje niekada nebuvo sudarytos sąlygos universaliai, dosniai socialinei politikai, kuri gyvuoja socialdemokratinės gerovės valstybėse. Tai nereiškia, kad mes negalime tokio modelio siekti. Tai rodo, kad niekada nebuvo palankių, objektyvių raidos sąlygų. Lietuvos gerovės valstybė plėtojosi sudėtingoje aplinkoje. Dažna, pasikartojanti okupacija, per kurią būdavo primetami kitos valstybės įstatymai, daug šimtmečių formavo nepasitikėjimą valstybe ir jos institucijomis. Nuolat baiminantis išorinių jėgų intervencijos į šalies teritoriją, prioritetine sritimi visada buvo krašto apsauga (tarpukario laikotarpis), ekonomika, integracija į NATO bei ES (antrasis nepriklausomybės laikotarpis), bet ne socialinė politika. Nedidelė demokratijos patirtis bei aukšta politinių partijų fragmentacija, nuolatinė jų kaita – visa tai vargiai asocijuojasi su socialdemokratinės gerovės valstybe ar tiesiog dosnia, visapusiška gerove.

Taip pat svarbu paminėti, kad Lietuvos socialinės politikos reformuotojai per pastaruosius dešimtmečius privalėjo ne tik keisti, pritaikyti sovietinės sistemos socialinės apsaugos struktūras pagal rinkos ekonomiką, bet ir turėjo spręsti tuo pat metu paaštrėjusias XX a. pabaigos ir XXI a. pradžios globalias problemas: gyventojų senėjimą, šeimos deinstitutionalizaciją, augančią migraciją (Stankūnienė, 2001, 2006).

Plačiąja prasme šiandien Lietuvą galime priskirti idealiam pokomunistiniam modeliui, kuris išsamiai aprašytas knygos pirmoje dalyje. Pagal šį modelį, būdingą daugeliui pokomunistinių šalių, valstybė prisiima atsakomybę už savo piliečių gerovę, tačiau jos teikiama pagalba ne visada garantuoja orų pragyvenimo lygį piliečiams, patekusiems į socialinę riziką (susirgus, sulaukus senatvės, darbo netekties atveju ar atsidūrus skurdo spąstuose).

Pagal smulkiai knygoje aprašytas vakarietiškas tipologijas, Lietuva priskiriama hibridiniam korporatyviniam-(bismarkiniam)-klientelistiniam modeliui. Klientelizmas gali būti aiškinamas

nebūtinai kaip sovietinės sistemos tąsa, nes daugelyje Pietų šalių egzistuoja klientelistinės, specialios papildomos išmokos, o viešojo administravimo sprendimai neįmanomi be korupcijos ir patronažo santykių (plačiau apie tai trečios dalies trečiame skyriuje). Korporatyvinio-(bismarkinio)-klientelistinio modelio svarbiausią dalį sudaro valstybinis socialinis draudimas, taip pat socialinė parama ir papildomos specialiosios išmokos. Be to, reikia pažymėti, kad šis modelis iš lėto slenka liberalaus-marginalinio modelio kryptimi, nors tas judėjimas yra nevienareikšmis ir nevienakryptis, o atskirais istoriniais laikotarpiais gali būti ir pristabdytas ar „persidengiantis“. Kaip atskleidė ekspertų tyrimas, liberalaus modelio elementai ypač išryškėjo per pastarųjų metų (2008–2009 m.) krizę. Tačiau socialinės apsaugos analizė rodo, kad sistema iki šiol išlieka pakankamai įvairi. Pavyzdžiui, didelės, dvejus metus mokamos motinystės (tėvystės) pašalpos Lietuvą išskiria iš kitų pasaulio šalių, tai pats ryškiausias Lietuvos specifinis bruožas. Net ir 2011 m. motinystės pašalpą pirmaisiais metais sumažinus iki 70 proc., o antraisiais metais – iki 40 proc. buvusio uždarbio dydžio, ji išliko pakankamai dosni ir smarkiai lenkė kitų valstybių motinystės pašalpų dydžius.

Tolimesnė socialinės politikos ir gerovės valstybės raida priklausys nuo to, ką pasirinks socialinės politikos reformuotojai. Ar tai bus Pasaulio banko ir LLRI proteguojamas likutinis/liberalus modelis? Ar Europos socialinis modelis? Kitas svarbus klausimas: kaip suderinti valstybės, nevyriausybių organizacijų, savivaldybių, pačių piliečių iniciatyvas bei atsakomybes socialinės politikos srityje taip, kad būtų veiksmingai sprendžiamos socialinės problemos?

Nepaisant gerovės valstybės kritikų, kurie teigia, kad visa Europa ritasi liberalesnio gerovės valstybės modelio link, tose šalyse, kur dominuoja valstybės atsakomybė už piliečių gerovę, socialinių problemų iki šiol yra mažiausiai. Gerovės valstybė ir dabar išlieka svarbus gerovės, stabilumo, solidarumo bei demokratijos garantas. Kaip teigia H. Wilensky'is (1975), tai socialinio konsensuso ir socialinės tvarkos šaltinis. Gerovės valstybė pergyveno pasaulinius karus, krizes, jos institutai giliai įsišakniję visame pasaulyje. Euro-

pos piliečiai vertina per 100 metų sukurtas bei išsikovotas socialines teises ir garantijas, nepaisant nusiskundimų ir nepasitenkinimo biurokratija, neefektyvumo ar kitų socialinės politikos trūkumų (Kuhnle, 2000).

5. Būsimų gerovės valstybės tyrimų kontūrai

Pagal knygos pirmame skyriuje pateiktą teorinį gerovės valstybės modelį, gerovės valstybė – tai nevienalytis/multidimensinis fenomenas, kuriam įtaką daro daugybė veiksnių, o jis tuo pat metu irgi formuoja tuos veiksnius. Šioje knygoje tyrėme veiksnius, kurie lėmė Lietuvos gerovės valstybės raidą. Būsiami tyrimai turėtų analizuoti esamų Lietuvos gerovės valstybės struktūrų įtaką šalies ekonomikai, gyventojų požiūriui, demokratijos bei pilietinės visuomenės raidai, politiniams prioritetams bei šalies valdančiojo elito nuostatoms. Toks tyrimas galėtų atsakyti į visiems rūpimus teorinius klausimus: kaip gerovės valstybė veikia šalies ekonominę plėtrą? Kokios gerovės valstybės ir kodėl reikia Lietuvai, Europai? Jis taip pat pateiktų atsakymus į svarbius empirinius klausimus: ar skurdą galima sumažinti vien tik mokant socialines pašalpas? Ar skurdą reikia spręsti kompleksiskai, pasitelkus universalias priemones, didinant pajamų perskirstymą?

Knygoje palietėme tokius svarbius veiksnius kaip istorinis inertiškumas ir administracinio, politinio, ekonominio, mokslinio elito žinios bei nuostatos. Iš dalies aptarėme politinių partijų bei ekonominio veiksnio įtaką bei globalizacijos ir Europos integracijos poveikį. Tačiau neanalizavome gyventojų nuomonių bei pilietinės visuomenės įtakos gerovės valstybės raidai. Aiškinant gerovės valstybės kilmę bei jos raidą, pastarieji yra labai svarbios veikiančios jėgos (tai byloja ir knygos multidimensinis teorinis modelis). Daugybė tyrimų rodo, kad gyventojų lūkesčiai ir požiūriai į socialinį teisingumą dažnai sutampa su šalyje vyraujančiu gerovės valstybės modeliu (Kohl, Wendt, 2003; Taylor-Gooby, 2004). Tose valstybėse, kur socialinė politika yra dosnesnė, gyventojai labiau linkę

remti perskirstomąją lygybę ir sutinka mokėti didesnius mokesčius. Liberalios gerovės valstybės šalyse gyventojai mažiau palaiko valstybės didesnę atsakomybę už piliečių gerovę. Kiti tyrimai turėtų atskleisti, kokios nuostatos socialinės politikos atžvilgiu vyrauja tarp Lietuvos gyventojų. Ar tikrai Lietuvos piliečiai nori dosnios, visapusiškos gerovės valstybės?

6. Gerovės valstybės kūrimas Lietuvoje: mitas ar realybė?

Knygoje atlikta mokslinės literatūros, anksčiau vykdytų tyrimų, įvairių dokumentų, archyvinės medžiagos bei 67 ekspertų interviu analizė leidžia teigti, kad Lietuvoje gerovės valstybė buvo kuriama panašiai kaip ir kitose Europos šalyse. Tačiau Lietuvos atvejis išsiskiria tuo, kad procesas buvo nenuoseklus, atskirais istorinės raidos etapais vyko drastiški pokyčiai, gerovės valstybės koncepcija buvo neišplėtotą arba apskritai neegzistavo, nebuvo ir palankios ideologinės terpės gerovės valstybės kūrimui. Lietuvoje nuo 1918 m. iki dabar išskirtinai vyravo konservatyvių bei liberalių pažiūrų ideologijos (išskyrus primetą sovietinės okupacijos laikotarpį), kurios skatino individualią ar šeimos atsakomybę už savo gerovę. Pagrindinė gerovės valstybės kūrimo prielaida – pasitikėjimas bei dialogas tarp valstybės ir jos piliečių – neturėjo palankių sąlygų plėtotis bei stiprėti. Įžengusi į XXI a. Lietuva pagaliau turi visas sąlygas kurti šiuolaikinę vakarietišką gerovės valstybę. Tačiau šiuo lemiamu laikotarpiu Lietuvos gerovės valstybės kūrimą įtakoja ne tik vidiniai veiksniai, bet ir globalūs pokyčiai. Visas pasaulis iš naujo vertina dosnios gerovės valstybės kriterijus, jos teikiamą naudą. Todėl, kaip niekada anksčiau, Lietuvai šiandien reikia aiškios, pamatuotos bei pagrįstos gerovės valstybės kūrimo koncepcijos. Pastarojo dvidešimtmečio reformos gerovės valstybės kūrimo idėją pavertė labiau mitu nei realybe. Ar tolimesnis gerovės valstybės kūrimas Lietuvoje taps tikrove, priklausys nuo bendrų valdančiojo, ekonominio, politinio elito bei Lietuvos gyventojų norų, prioritetų bei pastangų.

Literatūra

1. Adomavičiūtė, I. (sud.). 2008. *Tarpukario Lietuva*. Kaunas: Šviesa.
2. Aidukaitė, J. 2004. *The Emergence of the Post-Socialist Welfare State – The Case of the Baltic States: Lithuania, Latvia and Estonia*. Södertörn University College. Doctoral Dissertation No. 1. Stockholm: Elanders Gotab.
3. Aidukaite, J. 2006. „The Formation of Social Insurance Institutions of the Baltic States in the Post-Socialist Era“, *Journal of European Social Policy*, 16 (3): 259–70.
4. Aidukaitė, J. 2009a. „Old Welfare State Theories and New welfare regimes in Eastern Europe: Challenges or Implications“, *Journal of Communist and Post-communist studies*, 42 (1): 23–39.
5. Aidukaitė, J. (ed.). 2009b. *Poverty, Urbanity and Social Policy: Central and Eastern Europe Compared*. New York: Nova Science Publishers, Inc.
6. Akelaitis, V. 1990 (2 leid.). „Socialinė apsauga Lietuvoje“. V. Kemežys (red.). *Lietuva 1918–1938: Leidinys 20 metų Lietuvos nepriklausomybės sukakčiai paminėti*. Kaunas: Šviesa.
7. Andre Massono paskaita: *Kartų santykiai ir socialinės gerovės vertybės ateitis: laisvė, lygybė ar brolybė?* 2011-06-22. Vilnius: VU.
8. Arts, W. and Gelissen, J. 2002. „Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-Art Report“, *Journal of European Social Policy*, 12(2): 137–158.
9. Barkauskaitė, M. 1998. „Globa, rūpyba ir labdara tarpukario Lietuvoje 1918–1940 metais“, *Ugdymo problemos*, Nr. 3 (30): 88–111.
10. Bazant, U. and Schubert, K. 2009. „European Welfare Systems: Diversity Beyond Existing Categories“, in Klaus Schubert, Simon Hegelich and Ursula Bazant (eds.). *The Handbook of European Welfare Systems*. London and New York: Routledge, 513–535.
11. BBC news 2009. „1942: Beveridge lays welfare foundations“. Priėiga per internetą: http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/1/newsid_4696000/4696207.stm [Žiūrėta: 2010.02.04]

12. *Bedarbių rėmimo įstatymas*. 1996. Valstybės žinios, Nr. 18–457.
13. *Bendrasis aprėpties memorandumas, Lietuva*, 2003. Prieiga per internetą: www.skurdas.lt/files/main/document1.doc, [žiūrėta 2011.03.04].
14. Berg-Schlosser, D. and DeMeur, G. 1994. “Conditions of Democracy in Interwar Europe: A Boolean Test of Major Hypotheses”, *Comparative Politics*, 26 (3): 253–279.
15. Berghman, J. 1991. “Basic Concepts of Social Security”, in Danny Pieters (ed.). *Social Security in Europe: Miscellanea of the Erasmus-Programme Social Security in the European Communities*. Brussel, Bruylant, Antwerpen: Maklu, 8–22.
16. Bernotas, D., Guogis, A. 2003. *Socialinės politikos modeliai: dekomodifikacijos ir savarankiskai dirbančiųjų problemos*. Vilnius: LTU leidybos centras.
17. Bernotas, D., Guogis, A. 2006. *Globalizacija, socialinė apsauga ir Baltijos šalys*. Vilnius: MRU leidybos centras.
18. Bohle, D. 2007. „The New Great Transformation: Liberalization and Social Protection in Central Eastern Europe“, in Second ESRC Seminar: *(Re) distribution of Uncertainty*. Coventry: University of Warwick, Warwick Business School, 2007.11.02.
19. Bogner, A. and Menz, W. 2009. „The Theory-Generating Expert Interview: Epistemological Interest, Forms of Knowledge, Interaction“, in Alexander Bogner, Beate Littig and Wolfgang Menz (eds.). *Interviewing Experts*. London: Palgrave Macmillan, 43–81.
20. Bonoli, G., 1997. „Classifying Welfare States: A Two-dimensional Approach“, *Journal of Social Policy*, 26 (3): 351–372.
21. Brazienė, R., Guščinskienė J. 2004. „Socialinės atskirties modeliai Lietuvoje“, *Filosofija. Sociologija*, Nr. 4: 50–56.
22. Cameron, D. R. 1984. “Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalism”, in John H. Goldthorpe (ed.). *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*. Conference Papers. Oxford: Clarendon, 143–178.

23. Carroll, E. 1999. *Emergence and Structuring of Social Insurance Institutions*, Doctoral dissertation series, No. 38. Thesis. Stockholm: Stockholm University, Swedish Institute for Social Research.
24. Casey, B. H. 2004. „Pension Reform in the Baltic States: Convergence with “Europe” or with “the World”?“, *International Social Security Review*, 57 (1): 19–45.
25. Cerami, A. 2006. *Social Policy in Central and Eastern Europe: The Emergence of a New Welfare Regime*. Berlin: LIT Verlag.
26. Cerami, A., Vanhuysse, P. 2009 (eds.). *Post-Communist Welfare Pathways. Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
27. Cochrane, A., Clarke, J., Gewirtz, S. 2001. *Comparing Welfare States*. London: Sage Publications.
28. Cook, L. J. 2010. „Eastern Europe and Russia“ in Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obingen and Christopher Pierson (eds.). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: University Press, 671–689.
29. Cousins, M. 2005. *European Welfare States: Comparative Perspectives*. London: Sage Publications.
30. Čepėnas, P. 1992a. *Naujųjų laikų Lietuvos istorija*. I tomas. Vilnius: Lituanius.
31. Čepėnas, P. 1992b. *Naujųjų laikų Lietuvos istorija*. II tomas. Vilnius: Lituanius.
32. *Darbo biržų įstatymas*. 1919. Laikinosios vyriausybės žinios, Nr. 7–81.
33. *Darbo dienos ilgumo įstatymas*. 1919. Laikinosios vyriausybės žinios, Nr. 17–214.
34. *Darbo inspekcijos įstatymas*. 1919. Laikinosios vyriausybės žinios, Nr. 8–94.
35. Davies, N. 2002. *Dievo žaistas. Lenkijos istorija*. II tomas. Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla.
36. Davies, N. 2002. *Europa. Istorija*. Vilnius: Vaga.

37. Deacon, B. 1992. „East European Welfare: Past, Present and Future in Comparative Context“, in Bob Deacon (ed.) *The New Eastern Europe: Social Policy Past, Present and Future*. London: Sage Publications, 1–31.
38. Deacon, B. 1997. “International Organizations and the Making of Post-Communist Social Policy”, in Bob Deacon, Michelle Hulse and Paul Stubbs (eds.). *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*. London: Sage Publications, 91–153.
39. Deacon, B. 2000. “Eastern European Welfare States: The Impact of the Politics of Globalisation”, *Journal of European Social Policy*, 10 (2): 146–61.
40. Deacon, B. 2002. *Contracting Companies and Consultants: the EU and Social Policy of Accession Countries*. In GASPP Occasional Paper No 9/2002. Helsinki: STAKES.
41. Deacon, B. 2008. „Global and Regional Social Governance“, in Nicola Yeates (ed.). *Understanding Global Social Policy*. Bristol: The Policy Press, 25–49.
42. De La Porte, C. and Deacon, B. 2002. *Contracting Companies and Consultants: the EU and Social Policy of Accession Countries*. GASPP Occasional Paper No 9/2002. Helsinki: STAKES.
43. De La Porte, C., Deacon, B. 2004. „The EU and Social Policy of Accession Countries: the Case of Lithuania“, *Policy Studies*, 25 (1): 121–137.
44. Dekker, A. H. 2003. The Role of Informal Social Security in an Intergenerational Society. Paper Submitted for International Social Security Association 4th International Research Conference on Social Security “*Social Security in a Long Life Society*”, Antwerpen, 5–7 May 2003.
45. Dijk, L. and Lippe, T. 1998. “Macro Changes in Public Child-Care Provision, Parental Leave and Women’s Employment: An International Comparison”, in B. Nieuwbeerta and H.B.G. Ganzeboom (eds.). *Conference Transformation Processes in Eastern Europe: Part 2, Social Stratification*. The Hague: ESR, 155–172.

46. Dirksen, E. 1981. „The Control of Inflation? Errors in the Interpretation of CPE Data“, *Economica, New Series*, 48 (191): 309–11.
47. *Draudimo nuo nelaimingų atsitikimų įstatymas*. 1936. Vyriausybės žinios, Nr. 531–3684.
48. *Draugijų įstatymas*. 1919. Laikinosios vyriausybės žinios, Nr. 15–185.
49. Eitheim, P. and Kuhnle, S. 2000. “Nordic Welfare States in the 1990s: Institutional Stability, Signs of Divergence”, in Stein Kuhnle (ed.). *Survival of the European Welfare State*. London: Routledge, 39–58.
50. Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
51. Esping-Andersen, G. 1996. “After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy”, in Gösta Esping-Andersen (ed.) *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: Sage Publications.
52. *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EFILWC)*. 2004. *Health and Care in an Enlarged Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
53. *Eurostat. 2009. Living Conditions and Welfare*. Prieiga per internetą: www.epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-09-001-06/EN/KS-CD-09-001-06-EN. PDF [žiūrėta 2010.09.05].
54. *Eurostat's database. 2010*. Prieiga per internetą: www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home [žiūrėta 2010.09.07].
55. Evans, P. B., Rueschemeyer, D. and Skocpol, T. 1985. “On the Road towards a More Adequate Understanding of the State”, in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 347–367.
56. Fajth, G. 1999. “Social Security in a Rapidly Changing Environment: The Case of the Post-Communist Transformation”, *Social Policy and Administration*, 33 (4): 416–36.

57. Falkner, G. 2010. "European Union", in Francis G. Castles, Stephan Liebfried, Jane Lewis, Herbert Obinger and Christopher Pierson (eds.). *The Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 292–306.
58. Featherstone, K. and Radaelli, C. M. (eds.). 2003. *The Politics of Europeanization*. Oxford, New York: Oxford University Press.
59. Fenger, H. J. 2007. „Welfare Regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating Post-communist Countries in a Welfare Regime Typology“, *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences*, 3 (2): 1–30.
60. Ferge, Z. 1992. „Social Policy Regimes and Social Structure Hypotheses about the Prospect of Social Policy in Central and Eastern Europe“, in Zsuzsa Ferge and Jon Eivind Kolberg (eds.). *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag: 201–223.
61. Ferge, Z. 1997. "The Changed Welfare Paradigm: The Individualization of the Social", *Social Policy and Administration*, 31 (1): 20–44.
62. Ferge, Z. 2001. „Welfare and “Ill-Fare” Systems in Central-Eastern Europe“, in Robert Sykes, Bruno Palier and Pauline M. Prior (eds.) and J. Campling (consultant editor), *Globalization and European Welfare States: Challenges and Changes*. New York: Palgrave Macmillan: 127–153.
63. Flora, P. and Heidenheimer, A. 1982. *The Development of Welfare States in Europe and America*. London: Transaction Books.
64. Fraser, D. 2003. *The Evolution of the British Welfare State*. London: Palgrave Macmillan.
65. *GDP per capita in PPS*. 2009. Prieiga per internetą: www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do [žiūrėta 2010.10.10].
66. Gelissen, J. 2002. *Worlds of Welfare, Worlds of Consent? Public opinion on the Welfare State*. Leiden, Boston, Köln: Brill.
67. George, V. 1991. „Social Security in the USSR“, *International Social Security Review*, 44 (4): 47–64.

68. Giddens, A. 2006. „A Social Model for Europe?“, in A. Giddens, P. Diamond and R. Liddle (eds.) *Global Europe, Social Europe*, Cambridge: Polity Press.
69. Gillion, C. 2000. „The Development and Reform of Social Security Pensions: the Approach of the International Labour Organization“, *International Social Security Review*, 53 (1): 35–63.
70. Gylys, P. 2002. „Pensijų sistema Lietuvoje: dilemos ir kontroversijos“, *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 2:78–84.
71. Ginsburg, N. 1995. *Divisions of Welfare*. London: Sage Publications.
72. *Gyventojų pajamų garantijų įstatymas*. 1990. Valstybės žinios, Nr. 30–711.
73. *Gyventojų užimtumo įstatymas*. 1991. Valstybės žinios, Nr. 2–25.
74. Golinowska, S., Hengstenberg, P. and Żukowski, M. 2008. *Diversity and Commonality in European Social Policies: The Forging of a European Social Model*. Warsaw: Friedrich Ebert Stiftung.
75. Golinowska, S. and Żukowski, M. 2008. „The European Social Model: National Versus European Social Policy Strategies. Changes and Conditions for Internationalization“, in Stanislava Golinowska, Peter Hengstenberg and Maciej Żukowski (eds.). *The European Social Model*. Warsaw: Friedrich Ebert Stiftung, 13–23.
76. Gonchar, K. 1994. „Military Spending in the USSR: A Reconsideration“, *Journal of Peace Research*, 31(2): 219–228.
77. Gornick, J., Meyers, M. K. and Ross, K. E. 1997. “Supporting the Employment of Mothers: Policy Variation across Fourteen Welfare State”, *Journal of European Social Policy*, 7 (1): 45–70.
78. Gough, I., Meadowcroft, J., Dryzek, J., Gerhards, J., Lengfeld, H., Markandya, A., Ortiz, R., 2008. „Climate Change and Social Policy: a Symposium“, *Journal of European Social Policy*, 18 (4): 325–344.
79. Granovetter, M. 1992. „Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness“, in Mark Granovetter and Richard Swedberg (eds.). *The Sociology of Economic Life*. Boulder: Westview Press, 29–53.

80. Gruževskis, B., Bartkus, A. 2010. „Senatvės pensijos draudimo Lietuvoje netobulumai ir jų sprendimo galimybės“, *Socialinis darbas*, Nr. 9 (1): 12–17.
81. Guio, A-C. 2005. “Material Deprivation in the EU”, in *Statistics in Focus. Population and Social Conditions* 21/2005. European Commission.
82. Guio, A-C. 2009. *What can be Learned from Deprivation Indicators in Europe?* Eurostat. Methodologies and Working Papers. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
83. Gudaitis, T. 2010. *Pensijų sistemos reformos rezultatų vertinimas (Lietuvos atvejis)*. Daktaro disertacija. Vilnius: Vilniaus universitetas.
84. Guogis, A. 2010. „New Governance Versus New Public Management: Contradictions or Supplements – the Lithuanian Case“, *Forum Bosnae*, No 51: 28–39.
85. Guogis, A. 2000. *Švedijos socialdemokratų ideologija 1932–1994 metais*. Vilnius: Eugrimas.
86. Guogis, A., Bernotas, D., Ūselis, D. 2000. *Lietuvos politinių partijų samprata apie socialinę apsaugą*. Vilnius: Eugrimas.
87. Guogis, A., Bitinas A. 2009. „The Lithuanian Social Policy Model- On the Direction of Development and Guarantees of the Model“, *Central European Political Science Review*, Vol. 10: 36–37.
88. Guogis, A., Koht, H. 2009. „Why Not the Nordic Model of Welfare State in Lithuania? Trends in Lithuanian and Norwegian Social Policies“, in Jolanta Aidukaite (ed.). *Poverty, Urbanity and Social Policy. Central and Eastern Europe in a Broader Context*. New York: Nova Science Publishers, Inc., 250–277.
89. Haggard, S. and Kaufman, R. R. 2008. „The Legacy of the Socialist Welfare State, 1990–2005“, in S. Haggard and R. R. Kaufman (eds.) *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 305–45.

90. Hajighasemi, A. 2002. *The Transformation of the Swedish Welfare System: Fact or Fiction? Globalization, Institutions and Welfare State Changes in a Social Democratic Regime*. Doktoro disertacija. University of Durham: Department of Sociology and Social Policy.
91. Halvorsen, K. 1998. "Symbolic Purposes of Factual Consequences of the Concepts "Self-Reliance" and "Dependency" in Contemporary Discourses on Welfare", *International Journal of Social Welfare*, 7: 56–64.
92. Hamilton, F. E. I. 2005. „The External Forces: Towards Globalization and European Integration“, in F. E. Ian Hamilton, Kalio-pa Dimitrovska Andrews, and Natasa Pichler-Milanovic (eds.). *Transformation of Cities in Central and Eastern Europe Towards Globalization*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 79–116.
93. Hartl, J. and Vecernik, J. 1992. "Economy, Policy and Welfare in Transition", in Zsuzsa Ferge and Jon Eivind Kolberg (eds.). *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 161–77.
94. Hega, G. M. and Hokenmaier, K. G. 2002. „The Welfare State and Education: a Comparison of Social and Educational Policy in Advanced Industrial Societies“, *German Policy Studies*, 2(1).
95. Hemerijck, A. 2002. "The Self-Transformation of the European Social Model(s)", in Gösta Esping-Andersen (ed.) *Why We Need a New Welfare State?* Oxford: Oxford University Press.
96. Hicks, A., Misra, J. and Nah, Ng. T. 1995. "The Programmatic Emergence of the Social Security State“, *American Sociological Review*, 60 (3): 329–349.
97. Hobson, B. 1997. *Recognition and Redistribution: The Interplay Between Identities and Institutions: Swedish Women's Mobilization in Welfare State Expansion and Retrenchment*. Working Paper. Stockholm: Stockholm University.
98. Hobson, B. 2003. "The Individualised Worker, the Gender Participation and the Gender Equity Models in Sweden", *Social Policy and Society*, 3 (1): 75–83.

99. Hort, S. 1994. "Welfare Policy in Sweden", in Thomas P. Boje and Sven E. Olsson Hort (eds.). *Scandinavia in a New Europe*. Norway: Scandinavian University Press, 71–87.
100. Hort, S. E. O. 2004. „Western Experience – Eastern Experiment? Welfare State Models and Theories before and after the “*Decennium Horribile*”, in I. Grigoryeva, N. Kildal, S. Kuhnle and V. Minina (eds.). *Welfare State Development in Nordic Countries and Russia: A Comparative Perspective*. St. Petersburg: Resource Center of St. Petersburg State University, 44–66.
101. Huberman, M. A. and Miles, M. B. 1997. "Data Management and Analysis Methods", in Jaber F. Gubrium and James A. Holstein (eds.). *The New Language of Qualitative Method*. Oxford: Oxford University Press, 428–443.
102. Huber, E. and Stephens, J. D. 2003. "Globalization and Social Policy". *Paper Prepared for the Conference on Globalization, the State and Society*. Washington University in St. Louis: School of Law, November 13–14, 2003.
103. Huber, E. and Stephens, J. D. 1996a. "Reconsidering the Welfare State", *Paper Presented at the Conference on "The New Europe"*. Cambridge, MA, September 20–21, 1996.
104. Huber, E. and Stephens, J. D. 1996b. „Internationalisation and the Social Democratic Model: Crisis and Future Prospects“, Paper Delivered at the Third Peder Sarher Symposium: *Challenges to Labour: Integration, Employment, and Bargaining in Scandinavia and United States*, Berkeley, CA, March 21–22, 1996.
105. Hudson, J. and Kühner, S. 2009. "Towards Productive Welfare? A Comparative Analysis of 23 Countries", *Journal of European Social Policy*, 19 (1): 34–46.
106. Hutchings, R. 1967. „The Ending of Unemployment in the USSR“, *Soviet Studies*, 19 (1): 29–52.
107. Inglot, T. 2008. *Welfare States in East Central Europe, 1919–2004*. Cambridge: Cambridge University Press.
108. *International Human Development Indicators*. 2009–2010. Prieiga per internetą: www.hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/LTU.htm [žiūrėta 2011.08.15].

109. *International Monetary Fund, World Economic Outlook, Database October 2010*. Prieiga per internetą: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/index.aspx [žiūrėta 2011.03.02].
110. *Invalidų socialinės integracijos įstatymas*. 1991. Valstybės žinios, Nr. 36–969.
111. *Įstatymas dėl paramos mirties atveju*. 1993. Valstybės žinios, Nr. 73–1371.
112. *Įstatymas „Dėl socialinės paramos asmenims, sužalotiems atliekant būtinąją karinę tarnybą sovietinėje armijoje, ir šioje armijoje žuvusiųjų šeimoms“ (1945.07.22–1991.12.31)*. 1994. Valstybės žinios, Nr. 59–1162, pakeista 2005, Valstybės žinios, Nr. 85–3139.
113. *Išmokų vaikams įstatymas*, pakeista 2004, Valstybės žinios, Nr. 88–3208.
114. Yeates, N. 2001. *Globalisation and Social Policy*. London: Sage Publications.
115. Yeates, N. (ed.) 2008. *Understanding Global Social Policy*. Bristol: The Policy Press.
116. Jepsen, M. and Pascual, A. S. 2005. „The European Social Model: an Exercise in Deconstruction“, *Journal of European Social Policy*, 15 (3): 231–245.
117. Juodytė, A. (sud.) 2005. „Sodrai“ – 15 metų. Vilnius: Sodra.
118. Kangas, O. 1999. *Social Policy in Settled and Transitional Countries: A Comparison of Institutions and Their Consequences*. Ministry of Social Affairs and Health of Finland, 8 July 1999. Prieiga per internetą: <http://pre20031103.stm.fi/english/tao/publicat/tandem/kangas/olli.htm> [žiūrėta 2003.05.03].
119. *Karių pensijų įstatymas*. 1925. Vyriausybės žinios, Nr. 201–1352.
120. Katkus, V., Martinaitytė, E. 2002. *Pensijų reforma: pensijų fondų sistemos Lietuvoje kūrimo problemos*. Vilnius: Lietuvos Bankininkystės, draudimo ir finansų institutas.
121. Kaziev, M. 1971. *Social Insurance in the USSR*. Moscow: Novosti Press Agency.

122. Keune, M. 2008. *EU Enlargement and Social Standards: Exporting the European Social Model?* Brussels: ETUI-REHS Printshop.
123. Kitchel, H. 1995. "European Social Democracy between Political Economy and Electoral Competition", in Herbert Kitschelt (ed.). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–37.
124. Klass, G. 1985. „Explaining America and the Welfare State: An Alternative Theory“, *British Journal of Political Science*, vol.15, issue 4: 427–450.
125. *Klausimai. Lietuvos Statistikos Departamentas*. Prieiga per internetą: www.stat.gov.lt/lt/faq.view/?id=888 [žiūrėta 2011.04.05].
126. Kleinman, M. 2002. *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*. Houndmills: Palgrave.
127. Kohl, J. 2002. „European Public Opinion On Pension Policies. An Overview of the Recent Eurobarometer Survey“, *Paper Presented at the Meeting of the Social Protection Committee (SPC)*, Brussels, March 14, 2002.
128. Kohl, J. and Wendt, C. 2003. „Satisfaction with Health Care Systems. A Comparison of EU Countries“, Paper Presented at the Fifth Conference of the International Society for Quality-of-Life Studies “*Challenges for Quality of Life in Contemporary Societies*”, Frankfurt, July 20–24, 2003.
129. *Kompensacijų nepriklausomybės gynybams, nukentėjusiems 1991 m. sausio 11–13 d. ir po to vykdytos SSRS agresijos, bei jų šeimų įstatymas asmenų teisinio statuso*. 1991. Valstybės žinios, Nr. 3–78, pakeista 2005, Valstybės žinios, Nr. 85–3139.
130. Kornai, J. 1992. „The Post-Socialist Transition and the State: Reflections in the Light of Hungarian Fiscal Problems“, *American Economic Review*, 82 (2): 1–21.
131. Korpi, W. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge, Kegan Poul.
132. Korpi, W. 1989. „Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship“, *American Sociological Review*, 54 (3): 309–329.

133. Korpi, W. 2000. „Faces of Inequality: Gender, Class, and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States“, *Social Politics. International Studies in Gender, State and Society*, 7 (2): 127–192.
134. Korpi, W. 2003. „New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975–95“, *American Political Sciences Review*, 97 (3): 425–446.
135. Korpi, W. And Palme, J. 1998. „The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries“, *American Sociological Review*, 63 (5): 661 – 687.
136. Kozlov, A. 1989. „The Pension System in the USSR and Social Justice“, *International Social Security Review*, No. 42: 62–69.
137. *Krizė Ispanijoje*. Prieiga per internetą: www.atn.lt [žiūrėta 2011.12.29]
138. Kuhnle, S. (ed.) 2000. *Survival of the European Welfare State*. London and New York: Routledge.
139. Kvapilova, E. 1995. „Recent Development and the Future of the Welfare State in Slovakia“. Working Paper. Stockholm: Stockholm University, Swedish Institute of Social Research.
140. Kvist, J. 2004. “Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction among EU Member States in Social Policy”, *Journal of European Social Policy*, 14 (3): 301–318.
141. Kvist, J. and Saari, J. (eds.) 2007. *The Europeanization of Social Protection*. London: The Policy Press.
142. Lakis, J. 2004. „Socialinis konfliktas Lietuvoje: ištakos ir apraiškos“, *Filosofija. Sociologija*, Nr. 4: 37–45.
143. Lazutka, R. 2004. “Poverty Reduction Action Plan and Joint Inclusion Memorandum in Lithuania” in *EMERGO. Journal of Transforming Economies and Societies*, 11 (2): 68–84.
144. Lazutka, R. Kostelnickiene, V. 1995. „Social Security in Lithuania“, in Jussi Simpura (ed.) *Social Policy in Transitional Societies. Experience from the Baltic Countries and Russia*. Helsinki: The Finnish ICSW Committee. The Finnish Federation for Social Welfare, 60–76.

145. Lazutka, R. 2007a. „Gerovės kapitalizmo raidos problemos Lietuvoje“, *Lietuvos ekonominė padėtis Europoje ir globalioje erdvyje*. Vilnius: Ekonomikos tyrimų centras, 61–82.
146. Lazutka, R. 2007b. „Pensijų sistemų raida Lietuvoje“, *Filosofija. Sociologija*, 18 (2): 64–80.
147. Lazutka, R. 1997c. “Restructuring Social Security”, in Antanas Buracas (ed.). *Lithuanian Economic Reforms: Practice and Perspectives*. Vilnius: Margi Rastai, 215–243.
148. Lazutka, R. 2008. „Lietuvos socialinio draudimo pensijų dalinio privatizavimo tikslai ir rezultatai“, *Ekonomika*, T. 82: 104–126.
149. Lazutka, R., Žalimienė, L., Skučienė, D., Ivaškaitė-Tamošiūnė, V., Šumskaitė, L. 2008. *Socialinė parama Lietuvoje: remiamųjų padėtis ir paramos rezultatai*. Vilnius: UAB „Lodvila“.
150. Lauristin, M. 2003. *Social Contradictions Shadowing Estonia's "Success Story"*. *Demokratizatsiya*. Fall 2003. Prieiga per internetą. http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3996/is_200310/ai_n9310188. [žiūrėta: 2007.03.09].
151. Lehtonen, P. 1996. “The Social Security System in the Baltic Countries”, in Raimo Blom (ed.). *Regulation and Institutionalisation in the Baltic States*. Tampere: Tampere University.
152. Lehmbuch, G. 1984. “Concentration and the Structure of Corporatist Networks”, in John H. Goldthorpe (ed.). *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press, 60–80.
153. Leibfried, S. and Pierson, P. (eds.). 1995. *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington: The Brookings Institution.
154. Lelkes, O. 2006. “Social Exclusion in Central-Eastern Europe: Concepts, Measurements and Policy Interventions”. Working Paper. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research, STEP Portugal, International Labour Office.
155. Lendvai, N. 2008. “Incongruities, Paradoxes, and Varieties: Europeanization of Welfare in the New Member States”. Paper Presented at the ESPANet Conference. Helsinki, September 18–20, 2008.

156. Leppik, L. 2005. „Impact of the EU Social Policy in a New Member State – Reflections on the Estonian Case“, in Elina Palola and Annikki Savio (eds.). *Refining the Social Dimension in an Enlarged EU*. Saarijarvi: Gumerus printing, 103–108.
157. Lewis, J. 1993. “Introduction: Women, Work, Family and Social Policies in Europe”, in Jane Lewis (ed.). *Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State*. Aldershot: Edward Elgar, 1–24.
158. Lieberson, S. 1991. “Small N’s and Big Conclusions: An Examination of Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases”, *Social Forces*, 70 (2): 307–320.
159. *Lietuviai įtakingiausia laiko prezidentę* (2011). Prieiga per internetą: http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/lietuviai-itakingiausia-laiko-prezidente.d?id=412_06671 [žiūrėta 2011.01.30].
160. *Lietuvoje padaugėjo senelių globos namų*. Prieiga per internetą: www.bernardinai.lt [žiūrėta 2011.07.02].
161. *Lietuvos centrinis valstybinis archyvas*, f. R-12, fondo aprašymas.
162. *Lietuvos centrinis valstybinis archyvas*, f. R-42, fondo aprašymas.
163. *Lietuvos centrinis valstybinis archyvas*, f. R-543, fondo aprašymas.
164. *Lietuvos centrinis valstybinis archyvas*, f. R-770, fondo aprašymas.
165. *Lietuvos centrinis valstybinis archyvas*, fondas 1063, fondo aprašymas.
166. *Lietuvos centrinis valstybinis archyvas*, fondas 1131, fondo aprašymas.
167. *Lietuvos centrinis valstybinis archyvas*, fondas 1286, fondo aprašymas.
168. *Lietuvos centrinis valstybinis archyvas*, fondas 1411, fondo aprašymas.
169. *Lietuvos centrinis valstybinis archyvas*, fondas 1672, fondo aprašymas.
170. *Lietuvos centrinis valstybinis archyvas*, fondas 1687, fondo aprašymas.

171. *Lietuvos centrinis valstybinis archyvas*, fondas 1700, fondo aprašymas.
172. *Lietuvos centrinis valstybinis archyvas*, fondas 1727, fondo aprašymas.
173. *Lietuvos centrinis valstybinis archyvas*, fondas 1740, fondo aprašymas.
174. *Lietuvos centrinis valstybinis archyvas*, fondas 377, apyrašas 2, bylos: 6, 13, 37, 130, 157, 198.6.
175. *Lietuvos centrinis valstybinis archyvas*, fondas 377, apyrašas 5, bylos: 1, 2, 10, 40, 56, 70, 112.
176. *Lietuvos centrinis valstybinis archyvas*, fondas 643, fondo aprašymas.
177. *Lietuvos centrinis valstybinis archyvas*, fondas 714, fondo aprašymas.
178. *Lietuvos centrinis valstybinis archyvas*, fondas 822, fondo aprašymas.
179. *Lietuvos centrinis valstybinis archyvas*, fondas 923, apyrašas 1, byla 1059.
180. *Lietuvos centrinis valstybinis archyvas*, fondas 928, apyrašas 1, byla 1.
181. *Lietuvos centrinis valstybinis archyvas*, fondas 947, fondo aprašymas.
182. *Lietuvos centrinio valstybinio archyvo trumpas fondų žinynas. 14 sąsiuvinis. Draugijos, sąjungos ir kitos visuomeninės organizacijos*. 1989. Vilnius: LCVA
183. *Lietuva Europos Sąjungoje*. Prieiga per internetą: www.euro.lt/lt/naujienos [žiūrėta 2007.07.05].
184. *Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Socialinė statistika*. Prieiga per internetą: www.socmin.lt/index.php?1713385148 [žiūrėta 2011.11.15].
185. *Lietuvos darbo biržos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatai*. 2006. Valstybės žinios, Nr. 125–4774.

186. *Lietuvos gyventojai*. Statistikos rinkinys. 1990. Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. Vilnius: Mintis.
187. *Lietuvos Raudonojo Kryžiaus įstatymas*. 1932. Vyriausybės žinios, Nr. 381–2622.
188. *Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Socialinė statistika (2011)*. Prieiga per internetą: www.socmin.lt/index.php?17133385148
189. *Seimas sumažino „Sodros“ įmokų pervedimą į pensijų fondus*. 2011. Lietuvos rytas, 2011-12-21. Prieiga per internetą: www.Lrytas.lt [žiūrėta 2012. 01.01].
190. *Lietuvos statistikos departamentas. Statistika (teminės lentelės). 2010. Gyventojai ir socialinė statistika*. Prieiga per internetą: www.stat.gov.lt/lt/faq.view/?id=888 [žiūrėta 2010. 03.07].
191. *Lietuvos statistikos metraštis 1924–1926 m.* 1927. Kaunas: Valstybės spaustuvė.
192. *Lietuvos statistikos metraštis 1937 m.* 1938. Kaunas: Valstybės spaustuvė.
193. *Lietuvos TSR liaudies ūkis 1965 metais*. Statistinių duomenų rinkinys. Lietuvos TSR Valstybinis statistikos komitetas. Vilnius: Mintis.
194. *Lietuvos TSR liaudies ūkis 1978 metais*. Statistinių duomenų rinkinys. 1979. Lietuvos TSR Valstybinis statistikos komitetas. Vilnius: Mintis.
195. Lietuvos TSR Ministrų tarybos nutarimas Nr. 64 “*Dėl Lietuvos TSR Valstybinio socialinio draudimo sistemos pertvarkymo*”, 1990. Valstybės žinios, 1991, Nr. 16 –442
196. *Lietuvos TSR statistikos metraštis, 1988 metai*. 1989. Lietuvos TSR Valstybinis statistikos komitetas. Vilnius: Mintis.
197. *Lietuvos valstybės Konstitucija*. 1922. Vyriausybės žinios, Nr. 100–799.
198. *Lietuvos valstybės laikinosios Konstitucijos pamatiniai dėsniai*. 1919. Laikinosios vyriausybės žinios, Nr. 6–24.

199. *Ligonų kasų įstatymas*. 1926. Vyriausybės žinios, Nr. 227–1476.
200. *Ligonų kasų įstatymo pakeitimas*. 1926. Vyriausybės žinios, Nr. 237–1537.
201. *Ligonų kasų įstatymo pakeitimas*. 1934. Vyriausybės žinios, Nr. 434.
202. Lipsmeyer, C. S. 2000. “Reading between the Lines: Politics and Policy Structure in Post-Communist Europe”, *Europe-Asia Studies*, 52 (7): 1191–1211.
203. LLRI tyrimas *Migracija: pagrindinės priežastys ir gairės pokyčiams*. 2006. Prieiga per internetą: http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai_darbai/tyrimas_migracija_pagrindines_priezastys_ir_gaires_pokyciams/3324 [žiūrėta 2011.01.12].
204. Lokshin, M. and Yemtsov, R. 2001. *Household Strategies of Coping with Poverty and Social Exclusion in the Post-crisis Russia*. Washington: The World Bank, Policy Research Working Paper Series, 2556.
205. LRS nutarimas Nr. X–1569 „Dėl Valstybinės šeimos politikos koncepcijos patvirtinimo“, 2008. Valstybės žinios, 2008, Nr.: 69–2624.
206. LRV nutarimas Nr. 1000 „Dėl socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros 2007–2009 metų programos patvirtinimo“, 2006. Valstybės žinios, 2006, Nr. 111–4213.
207. LRV nutarimas Nr. 1047 „Dėl Nacionalinė Lisabonos strategijos įgyvendinimo 2008–2010 metų programos patvirtinimo“, 2008. Valstybės žinios, 2008, Nr. 124–4718.
208. LRV nutarimas Nr. 1132 „Dėl socialinių paslaugų planavimo metodikos patvirtinimo“, 2006. Valstybės žinios, 2006, Nr. 124–4705.
209. LRV Nutarimas Nr. 1270 “Dėl Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos“, 2005. Valstybės žinios, 2005, Nr. 139–5019.
210. LRV nutarimas Nr. 1350 „Dėl Nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategijos patvirtinimo“, 2004. Valstybės žinios, 2004, Nr. 159–5795.

211. LRV nutarimas Nr. 171 „Dėl socialinių paslaugų teikimo reformos koncepcijos patvirtinimo“, 2002. Valstybės žinios, 2002, Nr. 15–564.
212. LRV nutarimas Nr. 1753 „Dėl skurdo mažinimo strategijos“, 2002. Valstybės žinios, 2002, Nr. 109–4825.
213. LRV nutarimas Nr. 226 „Dėl nevyriausybinių institucijų, dalyvaujančių įgyvendinant Vyriausybės socialinės reformos programą, skatinimo“, 1992. Valstybės žinios, 1992, Nr. 17–474.
214. LRV nutarimas Nr. 416 „Dėl Ekonominės migracijos reguliavimo strategijos ir jos įgyvendinimo priemonių 2007–2008 metų plano patvirtinimo“, 2007. Valstybės žinios, 2007, Nr. 49–1897.
215. LRV nutarimas Nr. 850 „Dėl Nacionalinės žmonių su negalia socialinės integracijos 2003–2012 metų programos patvirtinimo“, 2002. Valstybės žinios, 2002, Nr. 57–2335.
216. LRV nutarimas Nr. 853 „Dėl Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikės strategijos“, 2002. Valstybės žinios, 2002, Nr. 60–2424.
217. LRV nutarimas Nr. 465 „Dėl pensijų sistemos reformos koncepcijos“, 2000. Valstybės žinios, 2000, Nr. 36–998.
218. *Luxembourg Income Study Working Paper Series*. 1993–2010. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
219. Mangen, S. 2001. *Spanish Society after Franco*. New York: Palgrave.
220. Mančinskas, Č. 1971. *Socialinis draudimas Lietuvoje ir kova dėl jo 1919–1940 metais*. Vilnius: Mintis.
221. Manning, N. 2004. „Diversity and Change in Pre-Accession Central and Eastern Europe since 1989“, *Journal of European Social Policy*, 14 (3): 211–33.
222. Manning, N. and Shaw, I. 1998. “The Transferability of Welfare Models: A Comparison of the Scandinavian and State Socialist Models in Relation to Finland and Estonia”, *Social Policy and Administration*, 32 (5): 572–590.

223. Marx, K. 1988. *The Communist Manifesto*, Prefaces by Marx and Engels annotated text, Frederic Bender (ed.). New York: W. W. Norton.
224. Matkovic, T., Sucur, Z. and Zrinscak, S. 2007. „Inequality, Poverty, and Material Deprivation in New and Old Members of European Union“, *Croatian Medical Journal*, 48 (5): 636–52.
225. Medaiskis, T. 2007. “The Right to Social Security in Lithuania”, in Jef van Langendonck (ed.). *The Right to Social Security*. Antwerpen-Oxford: Intersentia.
226. Medaiskis, T. (et al.). 2004. “The Development of Private Pensions in Lithuania (co-authored)”, in *Pension reform in the Baltic Countries. OECD Private Pensions Series*, No.5. Paris: OECD.
227. Merton, R., K. 1968. *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.
228. Meuser, M. and Nagel, U. 2009. „The Expert Interview and Changes in Knowledge Production“, in Alexander Bogner, Beate Littig and Wolfgang Menz (eds.). *Interviewing Experts*. London: Palgrave Macmillan, 17–43.
229. Miller, S. M. 1999. “Tolerable Equality”, Paper Presented at the RC 19 Meeting on Poverty, Social Welfare and Social Policy of the International Sociological Association “*Societal Changes and Social Policy Responses*”. Prague, 9–12 September 1999.
230. Ministry of Social Security and Labour of Lithuania (MSSLL) 2001. *Social Report 2000*. Vilnius.
231. Ministry of Social Security and Labour of Lithuania (MSSLL) 2004. *Social Report 2003*. Vilnius.
232. Ministry of Social Security and Labour of Lithuania (MSSLL) 2005. *Social Report 2004*. Vilnius.
233. Ministry of Social Security and Labour of Lithuania (MSSLL) 2006. *Social Report 2005–2006*. Vilnius.
234. Ministry of Social Security and Labour of Lithuania (MSSLL) 2008. *Social Report 2007–2008*. Vilnius.

235. Ministry of Social Security and Labour of Lithuania (MSSLL) 2009. *Social Report 2008–2009*. Vilnius.
236. Ministry of Social Security and Labour of Lithuania (MSSLL) 2010. *Social Report 2009–2010*. Vilnius.
237. Moskvina, J., Skučienė, D. 2009. „Saugumas lanksčioje darbo rinkoje“, *Socialinis darbas*, 8 (2): 25–32.
238. Muller, K. 2001. „The Political Economy of Pension Reform in Eastern Europe“, *International Social Security Review*, 54 (2–3): 57–79.
239. Muller, K. 2002. „Old-Age Security in the Baltics: Legacy, Early Reform and Recent Trends“, *Europe-Asia Studies*, 54 (4): 725–748.
240. *Nacionalinė Bendroji Strategija: Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategija konvergencijos tikslui įgyvendinti*. 2007. Prieiga per internetą: www.ukmin.lt/lt/veikla/veiklos_sritys/es.../2007-2013/Strategija.pdf [žiūrėta 2011.02.04].
241. *Nacionalinis kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veiksmų planas* (2005). Prieiga per internetą: <http://www.socmin.lt/index.php?550951355> [žiūrėta 2011.02.05].
242. *Nacionalinis pranešimas apie Lietuvos socialinės apsaugos ir socialinės aprėpties strategijas 2008–2010 metams* (2008). Prieiga per internetą: <http://www.socmin.lt/index.php?550951355> [žiūrėta 2011.02.05].
243. *Nacionalinis pranešimas apie Lietuvos socialinės apsaugos ir socialinės aprėpties strategijas 2006–2008 metams* (2006). Prieiga per internetą: <http://www.socmin.lt/index.php?550951355> [žiūrėta 2011.02.05].
244. *Nacionalinis susitarimas dėl šeimai palankios aplinkos kūrimo* (2010). Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=5931&cp_d=104280&cp_k=1 [žiūrėta 2011.01.28].
245. *Namų ūkių biudžetų tyrimų ir gyventojų užimtumo tyrimų duomenys* (2009). Statistikos departamentas. Prieiga per internetą: www.stat.gov.lt/lt/pages/view?id=1126 [žiūrėta 2010. 08.11].

246. Navikas, P. 2009. *Kodėl vieni pertekliuje, kiti - varge?* Prieiga per internetą: www.anarchija.lt/index.php/politika/1545-petras-navikas-kodl-vieni-pertekliuje-kiti-varge.html [žiūrėta 2010.07.10].
247. *Nedarbo draudimo įstatymas*. 2004. Valstybės žinios, Nr. 4–26.
248. *Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymas*. 2004. Valstybės žinios, Nr. 83–2983.
249. *Netekusiems sveikatos kariams, jų šeimoms, taip pat žuvusiųjų karių šeimoms pensijų įstatymas*. 1922. Vyriausybės žinios, Nr. 104–819.
250. Noelke, C. 2008. „Social Protection, Inequality and Labour Market Risks in Central and Eastern Europe“, in Irena Kogan, Michael Cebel and Clemens Noelke (eds.). *Europe Enlarged: A Handbook of Education, Labour and Welfare Regimes in Central and Eastern Europe*. Bristol: The Policy Press, 63–97.
251. Norkus, Z. 2008. *Kokia demokratija, koks kapitalizmas?* Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
252. *Nukentėjusių nuo nelaimingų atsitikimų dirbančiųjų žemės ūkiuose aprūpinimo įstatymas*. 1938. Vyriausybės žinios, Nr. 626–4476.
253. O'Connor, J. and Prym, R. 1988. “Public Welfare Expenditure in OECD Countries: Towards a Reconciliation of Inconsistent Findings”, *British Journal of Sociology*, 39 (1): 47–69.
254. O'Connor, J. 1996. „From Welfare State to Gendering Welfare State Regimes“, *Current Sociology*, 44 (2): 1–124.
255. Orenstein, M. A. 2009. „Transnational Actors in Central and East European Pension Reforms“, in A. Cerami, A. and P. Vanhuyse (eds.). *Post-Communist Welfare Pathways. Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 129–148.
256. Orloff, A. 1993 "Gender and Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States", *American Sociological Review*, 58 (3): 303–328.
257. Ostner, I. and Lewis, J. 1994. “Gender and the Evolution of European Social Policies”, in Stephans Leibfried and Paul Pierson (eds.). *European Social Policy between Fragmentation and Integration*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 153–193.

258. Palier, B. 2003. "Analysing the Relationships Between Globalization, European Integration and Welfare State Changes, About COST A15 Activity", *Global Social Policy*, 3(2): 146–151.
259. Palier, B. and Guillen, A. M. 2004. „Introduction: Does Europe Matter? Accession to EU and Social Policy Developments in Recent and New Member States“, *Journal of European Social Policy*, 14 (3): 203–211.
260. Palme, J. 1990. „*Pension Rights in Welfare Capitalism*“, Doctoral Dissertation Series No. 14. Stockholm: Stockholm University, Swedish Institute for Social Research.
261. Paltarokas, K. 1920. *Labdarybės tvarkymas kitur ir Lietuvoje*. Kaunas: Šviesa.
262. *Papildomo savanoriško pensijų kaupimo įstatymas*. 2003. Valstybės žinios, Nr. 75–3473.
263. Parry, T. R. 1997. "Decentralization and Privatization: Education Policy in Chile", *Journal of Public Policy*, 17(1): 107–133.
264. Pascall, G. and Manning, N. 2002. „Social Europe East and West“, in H. Ingham and M. Ingham (eds.). *EU Expansion to the East: Prospects and Problems*. Aldershot: Edward Elgar, 134–161.
265. *Pasižymėjusiems asmenims ar jų šeimoms pensijų įstatymo pakeitimas*. 1935. Vyriausybės žinios, Nr. 213–1408.
266. *Pasižymėjusiems visuomenės veikėjams pensijų įstatymas*. 1925. Vyriausybės žinios, Nr. 196–1329.
267. *Pensijų fondų įstatymas*. 1999. Valstybės žinios, Nr. 55–1765.
268. *Pensijų kaupimo įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas*. 2004. Valstybės žinios, Nr. 96–3521.
269. *Pensijų sistemos reformos įstatymas*. 2002. Valstybės žinios, Nr. 123–5511, pakeista Valstybės žinios, 2010, Nr. 82–4308.
270. Petkevicius, A. 2005. „Lithuania“, in Ronald Van Kempen, Marcel Vermeulen and Ad Baan (eds.). *Urban Issues and Urban Policies in the New EU Countries*. London: Ashgate, 183–205.

271. Pierson, P. 1994. *Dismantling the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
272. Pieters, D. 1998. *Įvadas į pagrindinius socialinės apsaugos principus*. Vilnius: Eugrimas.
273. *Piniginės socialinės paramos mažas pajamas gaunantioms šeimoms (vieniems gyvenantiems asmenims) įstatymas*. 2003. Valstybės žinios, Nr. 73–3352.
274. *Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymas*. 2003. Valstybės žinios, Nr. 73–3352, pakeista 2006, Valstybės žinios, Nr. 130–4889.
275. Pivorienė, J., Mikalaukaitė, D. 2005. „Tarpukario Lietuvos socialinės apsaugos sistemos formavimosi prielaidos“, *Socialinis darbas*, Nr. 4 (1): 87–94.
276. Poldma, A. 1999. „Ageing Policies in Estonia“, *Revue Baltique*, 13: 213–23.
277. *Pramonės darbininkų samdos įstatymas*. 1933. Vyriausybės žinios, Nr. 429–2966.
278. *Profesinio mokymo įstatymas*. 1997. Valstybės žinios, Nr. 98–2478.
279. Quadagno, J. 1987. „Theories of the Welfare state“, *Annual Review of Sociology*, Vol. 13: 109–128.
280. Ragin, Ch. 1994. „Introduction to Qualitative Comparative Analysis“, in Thomas Janoski and Alexander M. Hicks (eds.) *The Comparative Political Economy of the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press, 299–319.
281. Ragin, Ch. 1997. „Case-Oriented Research and the Study of Social Action“, in Hans-Peter Blossfeld and Gerald Prein (eds.). *Rational Choice Theory and Large-Scale Data Analysis*. Boulder: Westview Press, 158–168.
282. Rergnard, P. 2008. *Minimum Wages 2008. Statistics in focus. Eurostat. 105/2008*. Prieiga per internetą: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-105/EN/KS-SF-08-105-EN.PDF [žiūrėta 2010.11.12].

283. Rieschemeyer, D. and Evans, P. B. 1985. "The State and Economic Transformation: Towards an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention", in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 44–78.
284. Rimlinger, G. 1971. *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York: John Wiley and Sons Inc.
285. Rindzevičiūtė, E. 2008. „Constructing Soviet Cultural Policy. Cybernetics and Governance in Lithuania after World War II“, in *Linköping Studies in Arts and Science No. 437*.
286. Ritzer, G. 2007. *The Globalization of Nothing*. London: Pine Forge Press.
287. Ryan, M. 1980. „Questions of Sickness Certification“, *British Medical Journal*, september 20, Vol. 281: 791–793.
288. Rys, V. 2001a. „Introduction“, *International Social Security Review*, 54 (2–3): 3–6.
289. Rys, V. 2001b. „Transition Countries of Central Europe Entering the European Union: Some Social Protection Issues“, *International Social Security Review*, 54 (2–3): 177–189.
290. Roebroek, J.M. 1992. *The Imprisoned State*. Tilburg: Tilburg University.
291. Roubini, N. 2009a. *Will The Economic Crisis Split East And West In Europe?* FORBES. 02.26.09. Article online. Prieiga per internetą: http://www.forbes.com/2009/02/25/eastern-europe-eu-banks-euro-opinions-columnists_nouriel_roubini.html [žiūrėta 2011.02.02].
292. Roubini, N. 2009b. *Eastern Europe's Economy*. FORBES 10.22.09. Article online. Prieiga per internetą: <http://www.forbes.com/2009/10/21/poland-hungary-latvia-economy-imf-opinions-columnists-nouriel-roubini.html> [žiūrėta 2011.02.04].
293. Russell, J. 2006. *Double Standard. Social Policy in Europe and the United States*. Lanham: Rowman, Littlefield Publishers, Inc.

294. Sainsbury, D. 1994. „Women’s and Men’s Social Rights: Gendering Dimensions of Welfare States“, in Diana Sainsbury (ed.) *Gendering Welfare States*. London: Sage Publications, 150–169.
295. Sainsbury, D. 1996. *Gendered Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
296. Sandu, A. 2009. „Rules from Above, Views from Below: Accessing and Using Child Health Services in Post-Communist Rural Romania“, in Jolanta Aidukaite (ed.) *Poverty, Urbanity and Social Policy: Central and Eastern Europe Compared*. New York: Nova Science Publishers, Inc., 59–79.
297. *Savivaldybių įstatymas*. 1919. Vyriausybės žinios, Nr. 14–175.
298. *Savivaldybių tarnautojų pensijų įstatymas*. 1939. Vyriausybės žinios, Nr. 643–4685.
299. Schimmelfenning, F. and Sedelmeier, U. (eds.) 2005. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press.
300. Schneider, F. 2007. “Shadow Economies and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries”, *Economics*, No. 9.
301. Schulte-Mimberg, U., Angele, S., Heine, W. 1998. *Socialinė apsauga. Tikslas, reikšmė, įtaka ir organizacinė struktūra*. Kielnas: GVG.
302. Simai, M. 2006. *Poverty and Inequality in Eastern Europe and the CIS Transition Economies*. DESA Working Paper No. 17. ST/ESA/2006/DWP/17. Prieiga per internetą: <http://www.un.org/esa/desa/papers/2006/wp172006.pdf> [žiūrėta 2011.09.25].
303. Sipavičienė, A., Jeršovas, M. 2010. *Darbo jėgos migracija: poreikis ir politika Lietuvoje*. Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų centras.
304. Sipavičienė, A., Gaidys, V., Dobrynina, M. 2009. *Grįžtamoji migracija: teorinės išvalgos ir situacija Lietuvoje*. Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų centras.
305. Sipilä, J., Anttonen, A., Kröger, T. 2009. „A Nordic Welfare State in Post-industrial Society“, in J. Powell, J. Hendricks (eds.). *The Welfare State in Post-industrial Society. A Global Perspective*. Heidelberg: Springer.

306. Sirovatka, T. and Mares, P. 2006. „Poverty, Social Exclusion and Social Policy in the Czech Republic“, *Social Policy and Administration*, 40 (3): 288–303.
307. Skipitis, R. 1961. *Nepriklausomą Lietuvą statant: atsiminimai*. Chicago: Terra.
308. Skocpol, T. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origin of Social Policy in the United States*. Cambridge, Massachusetts, London: The Belknap Press of Harvard University Press.
309. Skocpol, T. 1985. “Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research”, in Peter B. Evans, Dietrich Rueschmeyer and Thede Skocpol (eds.). *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 3–44.
310. Skocpol, T. and Amenta, E. 1986. “States and Social Policies”, *Annual Review of Sociology*, 12: 131–157.
311. Skuodis, M. 2009. „Naujųjų Europos Sąjungos valstybių narių gerovės režimų vieta tradicinių Europos socialinių modelių tipologijoje“, *Filosofija. Sociologija*, 20 (2): 130–143.
312. Skučienė, D. 2006. „Individualizacijos plėtra socialinių rizikų draudimo srityje“, *Filosofija. Sociologija*, Nr. 2: 44–52.
313. Skučienė, D. 2008. „Pajamų nelygė Lietuvoje“, *Filosofija. Sociologija*, 19 (4): 22–33.
314. Smalskys, V. 2005. „Gerovės valstybės ir socialinės viešosios politikos krypčių teoriniai aspektai“, *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 11: 86–94.
315. Smelser, N.L. 1994. *Sociology*. Cambridge, Mass.: Blackwell.
316. Smith, T. 2004. *France in Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
317. *Socialinė apsauga – besotė BVP rajūnė*. Prieiga per internetą: www.veidas.lt [žiūrėta 2011.01.15].
318. Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas Nr. A1–44 „Dėl Nacionalinio demografinės (gyventojų) politikos strategijos šeimos gerovės įgyvendinimo 2011–2013 m. priemonių plano patvirtinimo“.

- 2011.01.27. Prieiga per internetą: <http://www.socmin.lt/index.php?876673372> [žiūrėta 2011.03.15].
319. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (2011a) *ES struktūrinė parama 2007–2013 m. laikotarpiui Lietuvoje*. Prieiga per internetą: <http://esf.socmin.lt/index.php?-462122221> [žiūrėta 2011.05.12].
320. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (2011b) *Pensijų kaupimo sistema*. Prieiga per internetą: <http://www.socmin.lt> [žiūrėta 2011.06.01].
321. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (2011c) *Parama šeimai*. Prieiga per internetą: : <http://www.socmin.lt> [žiūrėta 2011.06.01].
322. *Socialinio draudimo ir pensijų sistemos reformos koncepcija*. 2009. Prieiga per internetą: <http://www.socmin.lt/index.php?-515321384> [žiūrėta 2011.01.09].
323. *Socialinio Draudimo statistikos metraštis 1935–1937*. 1938. Kaunas: Sveikata ir Darbas.
324. *Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas*. 2009. Valstybės žinios, Nr. 152–6820.
325. *Socialinės paramos mokiniams įstatymas*. 2006. Valstybės žinios, Nr. 73–2755.
326. *Socialinių paslaugų įstatymas*. 1996. Valstybės žinios, Nr. 104–2367, pakeista 2006, Valstybės žinios, Nr. 17–589.
327. *Socialinių paslaugų katalogas*. 2006. Valstybės žinios, Nr. 43–1570.
328. „*Socialinis pranešimas*“, 1998. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos leidinys, 1999.
329. „*Socialinis pranešimas*“ 1999. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos leidinys, 2000.
330. „*Socialinis pranešimas*“ 2000. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos leidinys, 2001.
331. „*Socialinis pranešimas*“ 2003. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos leidinys, 2004.
332. „*Socialinis pranešimas*“ 2004. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos leidinys, 2005.
333. „*Socialinis pranešimas*“ 2007–2008. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos leidinys, 2008.

334. „*Socialinis pranešimas*“ 2009–2010. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos leidinys, 2010.
335. *Social Security Online. 2009. Brief History*. Prieiga per internetą: <http://www.ssa.gov/history/ottob.html> [žiūrėta: 2009.12.03]
336. *Sodra. Istorija*. Prieiga per internetą <http://www.sodra.lt/index.php?cid=2303> [žiūrėta 2011.01.07].
337. *Sodrai – 15 metų*. 2005. Vilnius: Arx Baltica.
338. Standing, G. 1996. „Social Protection in Central and Eastern Europe: A Tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets“, in Gösta Esping-Andersen (ed.) *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage Publications, 225–56.
339. Stankūnienė, V., Jasilionienė, A., Jančaitytė, R. 2006. *Šeima, vaikai, šeimos politika. Modernėjimo prieštaros*. Vilnius: Socialinių tyrimų institutas, Demografinių tyrimų centras.
340. Stankūnienė, V., Eidukienė, V., Gruževskis, B., Jančaitytė, R., Mikalauskaitė, A., Paluckienė, J. 2001. *Paramos šeimai politika: samprata ir patyrimas*. Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų centras.
341. Stankūnienė, V., Jonkarytė, A., Mikulionienė, S., Mitrikas, A.A., Maslauskaitė, A. 2003. *Šeimos revoliucija? Išsūkiai šeimos politikai*. Vilnius: Socialinių tyrimų institutas.
342. Stankūnienė, V., Jasilionis, D. 2009. *The Baltic Countries: Population, Family and Family Policy*. Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų centras.
343. Steering Committee on Social Policy. 1998. *Co-ordinated Research Programme in the Social Field 1996/1997*. Final Report (provisional version). Strasbourg, 5 August.
344. Svallfors, S. 1994. „Policy Regimes and Attitudes to Inequality: A Comparison of Three European Nations“, in Thomas P. Boje and Sven E. Olsson Hort (eds.). *Scandinavia in a New Europe*. Oslo: Scandinavian University Press, 87–137.
345. Svallfors, S. 1997. „Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution: A Comparison of Eight Western Nations“, *European Sociological Review*, 13(3): 283–304.

346. Šalpos (*socialinių*) pensijų įstatymas. 1994. Valstybės žinios, Nr. 96–1873.
347. Šileika, A., Zabarauskaitė, R. 2009. „Skurdas: metodologijos klausimai ir lygis Lietuvoje“, *Socialinis darbas*, Nr. 8 (1): 17–26.
348. Taylor-Gooby, P. 2004. „Open Markets and Welfare Values: Welfare Values, Inequality and Social Change in the Silver Age of the Welfare State“, *European Societies*, 6 (1): 29–48.
349. Tamošaitis, I. 1990 2 leid. „Tautos vienybės kelias“. V. Kemežys (red.). *Lietuva 1918–1938: Leidinys 20 metų Lietuvos nepriklausomybės sukakčiai paminėti*. Kaunas: Šviesa.
350. Titmuss, R. M. 1974. *Social Policy: An Introduction*. London: George Allen and Unwin.
351. Tyrimas „Beveik visos valstybės institucijos praranda piliečių pasitikėjimą“. Prieiga per internetą: www.alfa.lt [žiūrėta 2010.12.10].
352. Tsukada, H. 2001. *“Economic Globalization and the Citizens” Welfare State* (Aldershot: Ashgate). UNDP (2007) 2007/2008 Human Development Index rankings. Prieiga per internetą: <http://hdr.undp.org/en/statistics/> [žiūrėta 2008.03.15].
353. United Nations Development Programme (UNDP). 2008. *Human Development Report 2007/2008: Inequality in Income or Expenditure*. Prieiga per internetą: <http://hdrstats.undp.org/indicators/> [žiūrėta: 2009.09.25].
354. Užimtumo rėmimo įstatymas. 2006. Valstybės žinios, Nr. 73–2762.
355. Vaikų išlaikymo fondo įstatymas. 2006. Valstybės žinios, Nr. 144–5464.
356. Valstybės paramos ginkluoto pasipriešinimo (rezistencijos) dalyviams įstatymas. 1997. Valstybės žinios, Nr. 114–2868, pakeista 2005, Valstybės žinios, Nr. 85–3139.
357. Valstybės paramos žuvusių 1940–1990 metų okupacijoms dalyvių šeimoms įstatymas. 1998. Valstybės žinios, Nr. 92–2543
358. Valstybės pažangos strategija. *Lietuva 2030*. Prieiga per internetą: www.lietuva2030.lt
359. Valstybės tarnautojų pensijų ir pašalpų įstatymas. Vyriausybės žinios, 1926, Nr. 221–1443

360. *Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas*. 1990. Valstybės žinios, Nr. 32–761.
361. *Valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos pertvarkos gairės*. 2011. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6701&p_d=105843&p_k=1 [žiūrėta 2011.01.09].
362. *Valstybinio socialinio draudimo įstatymas*. 1991. Valstybės žinios, Nr. 17–447.
363. *Valstybinių pašalpų šeimoms, auginančioms vaikus, įstatymas*. 1994. Valstybės žinios, Nr. 89–1706.
364. *Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymas*. 1994. Valstybės žinios, Nr. 59–1153.
365. *Valstybinių šalpos išmokų įstatymas*. 2004. Valstybės žinios, Nr. 21–619.
366. Vanhuyse, P. 2009. „Power, Order and the Politics of Social Policy in Central and Eastern Europe”, in A. Cerami and P. Vanhuyse (eds.) *Post-Communist Welfare Pathways. Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 53–73.
367. *Viešųjų darbų fondo įstatymas*. 1933. Vyriausybės žinios, Nr. 431–2982.
368. Wallace, C. and Latcheva, R. 2006. “Economic Transformation Outside the Law: Corruption, Trust in Public Institutions and the Informal Economy in Transition Countries of Central and Eastern Europe”, *Europe-Asia Studies*, 58 (1): 81 – 102.
369. Weaver, C. 1982. *The Crisis in Social Security: Economic and Political Origins*. Durham: Duke University Press.
370. Wehner, C., Abrahamson, P., Murphy, F., Clark, R., Hahighase-mi, A., Hort, S. O. 2004. „*The Role of the Different Actors in the Development of Social Policy*“, Paper Presented at the EU-Special Conference, Ghent, May 13–16.
371. Wennemo, I. 1994. *Sharing the Cost of Children: Study on the Development of Family Support in the OECD Countries*, Doctoral Dissertation Series, No. 25, Stockholm: Stockholm University, Swedish Institute for Social Research.

372. Wier, M. and Skocpol, T. 1985. "State Structures and the Possibilities for "Keynesian" Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States", in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.). *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 107–169.
373. Wilensky, H. 1975. *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley CA: University of California Press.
374. Wilensky, H. 2002. "The Welfare State Convergence and Divergence", in Harold I. Wilensky (ed.). *Rich Democracies Political Economy, Public Policy and Performance*: 211–251. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
375. Woolfson, C. 2010. „The Race Equality Directive: „Differentiated“ or „Differential“ Europeanisation in the New EU Member States?“, *European Societies*, 12: 1–24.
376. Woolfson, C. 2008. „European Briefing: Social Dialogue and Life-long Learning in the New EU Member States: EU „Reform Fit“ in Latvia“, *Journal of European Social Policy*, 18 (1): 79–87.
377. World Bank. 2005. *Growth, Poverty, and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington: World Bank.
378. *World Economic Outlook Database–October 2010*. International Monetary Fund. Prieiga per internetą: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/index.aspx [žiūrėta 2011.05.11].
379. Žalimienė, L. 1991. „Socialinių paslaugų tinklo plėtojimas Lietuvoje“, *Aktualūs socialinės politikos klausimai*, Nr. 1: 46–65.
380. Žalimienė, L. 2006. "Socialinių paslaugų vadyba: balansavimas tarp socialinio teisingumo ir ekonominio racionalumo", *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, Nr.1 (6): 183–189.
381. Žalimienė, L., Rimšaitė, E. 2007. „Nevyriausybinių organizacijų metamorfozės – nuo labdaringos pagalbos vargšams VIII amžiuje iki socialinių paslaugų rinkos dalyvio šiuolaikinėje visuomenėje“, *Socialinis darbas*, Nr. 6 (1): 83–95.

382. Žalimienė, L., Lazutka, R., Skučienė, D., Aidukaitė, J., Kazakevičiūtė, J., Navickė, J., Ivaškaitė-Tamošiūnė, V. 2011. *Socialinis teisingumas švietime: teorinė samprata ir praktinis vertinimas*. Vilnius: LR Švietimo ir mokslo ministerija.
383. *Žemės ūkio darbininkų samdos įstatymas*. 1929. Vyriausybės žinios, Nr. 306–2057.
384. *Žemės ūkio darbininkų samdos įstatymo pakeitimas*. 1932. Vyriausybės žinios, Nr. 377–2582.
385. Ашмарина, С. В. 2006. Очерк эволюции страхования рабочих в первое десятилетие Советской власти. *Экономическая история. Обзорение*. Исторический факультет МГУ, выпуск 12, р. 26-35. Prieiga per internetą: <<http://www.hist.msu.ru/Labs/Ecohist/OB12/ashmarina.pdf>> [žiūrėta 2012.04.15].
386. Заичкин И., Почкаев И. 1994. *Русская история. От Екатерины Великой до Александра II*. Москва: МЫСЛЬ.
387. Захаров, М., Л., Тучкова, Э., Г. 2005. *Право социального обеспечения России*. Москва: Волтерс Клувер, 4 изд.
388. Злыгостев, А. С. 1990. *Россия под скипетром Романовых. 1613-1913*. Сборник. Москва: Интербук. Prieiga per internetą: <<http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000010/>> [žiūrėta 2012.02.15].
389. *История Всесоюзной Коммунистической Партии (большевиков). Краткий Курс*. 1945. Ред. комиссии ЦК ВКП(б). Prieiga per internetą: <<http://communist-party.narod.ru/>> [žiūrėta 2011.10.17].
390. *Конституция (основной закон) союза советских социалистических республик*. (1997) Москва: ВС СССР. Prieiga per internetą: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/ [žiūrėta 2010.05.15].
391. Ленин, В. И. 1968. *Полное собрание сочинений*. Том 21. Москва: Издательство политической литературы, 5 изд. Prieiga per internetą: <<http://politazbuka.ru/biblioteka/118-mnogotimnieizdania/605-lenin-vladimir-polnoe-sobranie-sochineniy-5-izdanie-tom-21.html>> [žiūrėta 2011.10.18].

392. Мельников, В. П., Холостов, Е. И. 2004. *История социальной работы в России*. Москва: Дашков и К.
393. *Народное хозяйство СССР в 1960 г.* Статистический ежегодник. 1961. Центральное статистическое управление при Совете Министров СССР. Москва: Госстатиздат ЦСУ СССР.
394. *Народное хозяйство СССР в 1990 г.* Статистический ежегодник. 1991. Государственный комитет СССР по статистике. Москва: Финансы и статистика.
395. *Правила о вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семейств, в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности, 2.6.1903 г.* Полное Собрание Законов Российской Империи. Собрание III (1881 - 1913). Т. 23. № 23060. Prieiga per internetą: <http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php> [žiūrėta 2012.04.20].
396. Правовые акты СССР. *Закон СССР от 14.07.1956 "О государственных пенсиях"*. Prieiga per internetą: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1827> [žiūrėta 2010.05.15].
397. Правовые акты СССР. *Закон СССР от 15.07.1964 "О пенсиях и пособиях членам колхозов"*. Prieiga per internetą: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1800> [žiūrėta 2010.05.15].
398. Правовые акты СССР. *Постановление от 12.11.1984 "Положение о порядке обеспечения пособиями по государственному социальному страхованию"*. Prieiga per internetą: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=6990&page=2> [žiūrėta 2010.05.10].
399. Правовые акты СССР. *Постановление от 14.11.1956 "Об утверждении положения о персональных пенсиях"*. Prieiga per internetą: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1925&page=1> [žiūrėta 2010.05.15]
400. *Профессиональные союзы и профсоюзное движение. Научный коммунизм: словарь*. 1983. Под редакцией академика А. М. Румянцева. Москва: Издательство политической литературы, 4 изд. Prieiga per internetą: <<http://tapemark.narod.ru/kommunizm/>> [žiūrėta 2011.06.30]

401. *Социальная политика. Научный коммунизм: словарь.* 1983. Под редакцией академика А. М. Румянцева. Москва: Издательство политической литературы, 4 изд. Prieiga per internetą: <<http://tapemark.narod.ru/kommunizm/>> [žiūrėta 2011.06.30].
402. *Социальное развитие СССР, 1989 г.* Статистический сборник. 1990. Государственный комитет СССР по статистике. Москва: Финансы и статистика.
403. *Социальное страхование в царской России начала XX века.* 2011. Портал о страховании в России. Prieiga per internetą: <<http://www.insurn.ru/pg-id-432.htm>> [žiūrėta 2012.04.15].
404. Томашевский, К. Л. 2009. *Очерки трудового права. История, философия, проблемы систем и источников.* Минск: Издательский центр БГУ. Prieiga per internetą: <www.law.bsu.by/pub/28/4135.pdf> [žiūrėta 2012.04.22].
405. *Фабричное законодательство. Важнейшие фабричные законы Российской империи.* 2011. Prieiga per internetą: <<http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia:0134420>> [žiūrėta 2012.04.16].
406. Фельдман, М. А. 2006. Стимулы к труду рабочих промышленности Урала в первые десятилетия XX в. *Экономическая история. Обзорение.* Исторический факультет МГУ, выпуск 12, р. 36-55. Prieiga per internetą: <<http://www.hist.msu.ru/Labs/Ecohist/OB12/feldman.pdf>> [žiūrėta 2012.04.15].

CREATION OF THE WELFARE STATE IN LITHUANIA: MYTH OR REALITY?

Jolanta Aidukaitė, Natalija Bogdanova, Arvydas Guogis
Lithuanian Social Research Centre, Institute of Sociology

Summary

Since Lithuania's integration into the European Union, social issues have increasingly become the subject of political debate. This is pursuant to the EU social action programmes. At the same time, the increasing social problems, especially during the global crisis of recent years of 2008–2009, have been forcing scientists, politicians and bureaucrats to put social issues on the priority of the political agenda. Obviously, there is a need for a long-term vision of welfare state development in Lithuania, which could guarantee the social security for its citizens, while also ensuring sustainable economic development. However, the long-term welfare state vision is unattainable without the comprehensive and systematic analyses of the historical roots of the social policy in Lithuania, its special features and causal forces affecting its transformation.

The aim of the book is to examine the factors that have influenced the transformation of social policy in Lithuania, to explore the historical origins of the Lithuanian welfare state and to highlight its special features. The book also seeks to contribute to national and international debates on the role and importance of the welfare state in the modern society. The Lithuanian welfare state is analyzed in the context of globalization and Europeanization. The welfare state is perceived as a multidimensional / heterogeneous phenomenon, influenced by a number of factors and thereby also forming these factors. The book focuses on major factors in shaping social policy: path-dependency (previous social policy choices), the views of the social policy experts, the impact of globalization and Europeanization as well as the impact from the economy and the role of political parties in shaping social policy.

This issue is unique in that, for the first time, welfare state development in Lithuania is studied comprehensively (experts' views, historical and investigation of global influences) and systematically (including all major types of social insurance, tracking changes over time and identify their causes).

The findings of the book are based not only on the analysis of previous research, theories and typologies, but also based on authentic qualitative data. The 67 semi-structured interviews were conducted with policy-makers, academics and the political, economic and bureaucratic elite in Lithuania in 2011 (January–July). The interviews were conducted as part of the project “The transformation of the welfare state in Lithuania: the origin, specific features and main causal forces behind its development” (2010–2011), financed by the Research Council of Lithuania. The interviewees were carefully selected to represent five groups of the Lithuanian elite (who are/were, directly or indirectly, involved in social policy reform and development): the political elite (politicians, government representatives, members of the major political parties); academics (leading scholars in the field of social policy); journalists (representatives from the leading newspapers); senior civil servants (working in social policy fields); interest group representatives (trade unions, employer confederations and NGO leaders); and the economic elite (senior representatives of industry, business and financial institutions). Together the 67 interviews provide a very broad picture of expert knowledge, experiences, attitudes and opinions concerning social policy development in Lithuania.

The analysis of 67 expert interviews has passed through all stages of the qualitative analytical process as described by Meuser and Nagel (2009: 35–36): transcription, paraphrase, coding, thematic comparison, sociological conceptualization, and theoretical generalization. The book displays two final stages of the analysis. The specific characteristics of commonly shared knowledge of the expert interviews are condensed, categorized and the findings are empirically generalized displaying the most illustrative quotes. The

empirically generalized findings are linked with the major theoretical assumptions.

In addition to expert interviews, the book broadly analyzes the social security legislation, the publications of the Lithuanian Ministry of Social Security and Labour, national and international statistics, and the archival materials, revealing how the Lithuanian social security system evolved since 1918 until now.

The book is divided into three parts and a concluding chapter. Part One “Welfare State – Multidimensional Phenomenon” includes three chapters: “Welfare State Theories, Typologies and Challenges in the Globalized World”, “Problems of Welfare State Modelling, Public Administration and the Search for a Progressive Welfare State Model”, “Welfare Reforms and Socio-economic Trends in the Ten New EU Member States of Central and Eastern Europe”.

The first chapter of Part One discusses major welfare state theories, typologies and challenges to the welfare state in the twenty-first century. It has several objectives: to delineate the welfare state definition and to present a theoretical model to study the welfare state in transitional societies. The chapter argues that the welfare state is a multidimensional phenomenon, so it must be examined in the light of the country’s historical, economic, and political context. The attitudes and views of the administrative, political and economic elites, who are directly or indirectly involved in the social policy reform, towards the welfare state are also an important factor in shaping welfare state development as well as the impact of globalization and Europeanization, which has gained considerable attention in the scholarly literature on social policy in recent decades. The chapter concludes in distinguishing four basic dilemmas that scientists, social policy reformers and policy makers must solve entering the twenty-first century in order to have more sustainable European welfare state systems: universalism or income testing?; to encourage private initiative or to increase public commitment and responsibility?; a productive or protective welfare

state?; European Social Model or neoliberal model?; globalization or de-globalization?

The Second chapter of Part One suggests to compare welfare models according to policy comparison, „input“ and „output“ results, operational comparison and the comparison of results. Welfare models typology is related to social administration typology and some important conclusions in this respect are made, for example, that the liberal-marginal model generates New Public Management and vice-versa. At the same time, the relation of welfare typology to the New Governance model is still not clear enough, as, for example, all welfare models promote empowerment (the main element of New Governance) as the vital societal development tool and aim. The chapter discusses problems of the typology of the welfare state in the context of the European and Lithuanian situation. The more uniform European social model is questionable as it is possible to talk about a more unified European social model only on the basis of ideological values, because in the European reality there exist several, rather different, welfare models. The absence of a clear European social model makes the situation of the Eastern European and Lithuanian social system architects and reformers rather complicated. It is necessary to be guided by at least the most general normative model according to which it is possible to distinguish progressive and non-progressive social policies. The normative model consisting of ten parts: a) community welfare, b) social inclusion, c) social solidarity, d) anomie prevention, e) diminishing of social inequality and poverty, f) decommodification, g) progressive taxation, h) „active“, but not „passive“, social policy, i) social empowerment, and k) happiness index calculation, l) the democratic state as an institution.

The third chapter of Part One reviews recent socio-economic changes in the ten new EU member states of Central and Eastern Europe and the earlier and latest debates on the emergence of the post-communist welfare state regime. It asks two questions: Are the new EU member states more similar to each other in their

social problems encountered than to the rest of the EU world? Do they exhibit enough common socio-economic and institutional features to group them into the distinct/unified post-communist welfare regime that deviates from any well-known welfare state typology? The findings of the chapter indicate that despite some slight variation within, the new EU countries exhibit lower indicators compared to the EU-15 as it comes to the minimum wage and social protection expenditure. The degree of material deprivation and the shadow economy is on average also higher if compared to the EU-15 or the EU-27. However, then it comes to at-risk-of-poverty rate after social transfers or Gini index, some Eastern European outliers especially the Czech Republic, but also Slovenia, Slovakia and Hungary perform the same or even better than the old capitalist democracies. Latvia, Lithuania, Estonia, Romania, Bulgaria, Poland, however, show many similarities in their social indicators and performances and this group of countries never perform better than the EU-15 or the EU-27 averages. Nevertheless, the literature reviews on welfare state development in the CEE region reveal a number of important institutional features in support of identifying the distinct/unified post-communist welfare regime. Most resilient are: insurance-based schemes play a major part in the social protection system; high take up of social security; relatively low social security benefits; increasing signs of liberalization of social policy; and the experience of the Soviet/Communist type of welfare state, which implies still deeply embedded signs of solidarity and universalism.

Part Two discusses social policy development in Lithuania, how it evolved since 1917 up to the present. It consists of three chapters: “The Development of Social Protection in Lithuania from 1918 till 1940”, “Soviet model of social protection, its origins, development, and Lithuania”, “The development of the Lithuanian social protection system after the post-socialist era (1990–2011): facts and estimates”.

The first chapter of Part Two aims to describe in detail the development of the social security system in Lithuania of the inter-war period (1918–1940). It concentrates on major features of social insurance as well as social care institutions and the legislative context. The focus is on the analysis of sickness, pensions, and accidents at work. The chapter is based on a careful examination and interpretation of authentic documents and legislation of the inter-war period on social insurance. The findings show that the persistent budget deficit, the government's volatility, the slow pace of economic modernization and industrialization, and the constant fear of external military intervention did not constitute a stable and supportive environment for the expansion and development of Lithuanian social insurance institutions. Sickness insurance, which was initiated almost immediately after independence in 1919, came into force only seven years later. Old age pension insurance was available only to soldiers, civil servants and state officials. Some special pensions were granted to scientists, culture workers and important public figures. Unemployment insurance was never recognized in inter-war Lithuania, although the demand for it was high, given the increasing unemployment and the economic crisis which was felt in the country. Despite some good intentions of reformers, the inter-war Lithuanian social security system remained incomplete.

The second chapter of Part Two analyzes the structure and ideology of the Soviet social insurance system. In the whole territory of the USSR, the same principles and laws of social insurance were applied. However, in several Soviet republics, for example Lithuania, some specific elements were observed which influenced the administrative methods in social security, social insurance and social support. The chapter explains the nature of social insurance expenditure. We define and explain the branches of social insurance in the USSR: old age and disability pensions, illness, maternity, funeral and unemployment benefits (the latter were paid in the early Soviet period only). The chapter deals with official USSR

and Lithuanian SSR statistics, mainly from the last Soviet period (beginning 1975), when Soviet social insurance reached its limits and showed its potential. Although Soviet social insurance was related to the principles of the Bismarckian work record and former earnings, it was however financed from Moscow's centrally organised budget and was not related to meaningful contributions of employers and employees. The one-party communist system had a big role in the functioning of social insurance in the USSR and the Lithuanian SSR. The chapter shows that the Lithuanian social protection system because of the occupation of Russia (1795–1914) and the Soviet Union (1940–1990) was closely related to the system of pre-revolution Russian and Soviet Unions, with some insignificant regional differences. The social security programs were used as instruments to strengthen workers' control. No other country in the world but USSR has used its social security system as a tool for propaganda. Despite that, the Soviet Union and the Lithuanian SSR did not stay aloof from social security system reforms in the world. When Lithuania was occupied by the Soviet Union in 1940, it had to comply with the formed system of social insurance and social care. The main role in Lithuanian SSR was given to the social insurance scheme, which did not involve contributions of the residents (instead, it was done by work organizations, and administered by the state and trade unions). In comparison with other soviet republics, Lithuania featured a higher level of independence in the social care field than in the field of social insurance, and the Lithuanian authorities used it wisely to build nursing homes for elderly and improving their administration, supporting children of poor families, etc. However, certain economic-social conditions in Lithuania also had an effect on the social insurance, e.g. there were more working old-age pensioners in Lithuania, and social insurance was administered more effectively than in the rest of the USSR republics. Notably, social security specialists from other USSR republics were coming to Lithuania to gather good practice.

The third chapter of Part Two reviews social policy development in Lithuania since 1990, after restoration of independence in Lithuania, up to the present. In 1990, the country had a possibility to choose between three paths of welfare state: liberal-marginal, corporative – “Bismarckian” or universal “social-democratic” model. In 1990 Lithuania laid fundamentals for corporative – “Bismarckian” model, consisting mainly of state pay-as-you-go social insurance system and social assistance and additional special benefits parts as well. Although in Lithuania economic growth years (especially from 2001 to 2008) were observed, social inequality, poverty and emigration level as well as distrust of state institutions were gradually growing. These facts were especially visible during the economic decline years (1991–1993, 1999, 2009). The trends of defective social development were observed in Lithuania in the beginning of the 21-st century, when the corporative model of social welfare began to drift to the liberal-marginal model. The establishment of private pension funds and implementation of New Public Management in the social services administration, were those elements which clearly showed the drift to the liberal-marginal model. The 3E efficiency scheme in Lithuanian social administration (economy, efficiency and effectiveness) were only partially implemented while the 4-th E – social justice, 5-th E – equality and 6-th E – ethics had little importance for the Lithuanian social model. A clientelistic additional special benefits scheme was criticized by Western and Lithuanian specialists, but there was no acting government in Lithuania which could show political will for the abandonment of the special benefits system.

Part Three of this book includes three chapters: “Globalization, Europeanization and Welfare State Development in Lithuania: the Views of the Experts”, “Experts’ Views on Ideological Factors Influencing the Development of a Social Protection System in Lithuania”, “Experts Views on the Social Policy Model in Lithuania”.

This first chapter of Part Three assesses the impact of globalization and Europeanization on social policy development in Lithuania. It surveys with regard to globalization, the activities of such supranational agencies as the World Bank and the International Monetary Fund. With regard to Europeanization, it surveys the impact of European integration, the use of European Structural Funds, and compliance with the European Social Model. Scrutinizing the impact of the EU and other global actors on social policy change in Lithuania, this paper will highlight the important questions to which welfare state research is striving to respond: Do globalization and Europeanization make any significant impact on social policy change in the “new” EU countries? What is the impact of the EU, the World Bank and the International Monetary Fund on social policy change in Lithuania? Does the European Social Model have any future in Lithuania? The chapter employs qualitative methodology to study the impact of globalization and Europeanization. Sixty seven semi-structured interviews conducted with policy-makers, academics, political, economic and bureaucratic elites in Lithuania in 2011 (January – July) are analyzed in this chapter. The chapter demonstrates that globalization, through the activities of the transnational organisations, does shape social policy in the new member states, but only if the necessary conditions for that are present. One important condition is that the elite’s preferences and attitudes should coincide with the ideas, support and advice propagated by the transnational organisations. As it is shown by the Lithuanian case, the ideas and advice provided by the Bank and the IMF were easy to implement since the political, economic and administrative elites were (and are) in favour of neo-liberal ideas on social policy. Another important condition is monetary inputs attached to advice from global organisations. The case of Lithuania demonstrates that projects that are tied to loans, European Structural Funds (or indeed any kind of funding) are much easier to implement in practice. Whereas advice provided from the EU which has no monetary incentives, or compliance with the ESM, does not give visible results in so-

cial policy. “Cognitive Europeanization”, which has taken place in Lithuania for two decades already, is not providing visible results at the level of policy implementation. The exchange of ideas and best practices through the OMC among the EU member states, and active participation of the representatives from the Ministry of Social Security and Labour of Lithuania in the meetings organised by the EU, does not counter-balance the ideas coming from the transnational organisations in Lithuania.

The second chapter of Part Three explores the influence of ideologies over the development of the contemporary Lithuanian social security system in the period of 1990–2010. The chapter is based on qualitative research data drawn from the 67 experts’ interviews. The chapter seeks to respond to two questions: what was the ideological framework of social policy reforms in Lithuania? What kind of social policy ideologies have prevailed among the political and economic elite in Lithuania? Yet, this chapter also explores the views and ideological preferences of the 67 experts interviewed and their own evaluation of processes in social security system. The analysis is carried according to three periods of social policy development in Lithuania. The period before Lithuania’s accession to the EU (1990–2004), which was marked by major economic, political and societal reforms; the period after accession (2004–2008), which was characterised by high economic growth and recovery; and the current crisis period (from 2009), which has been marked by a dramatic decrease in the GDP, decline in people’s well being and harsh austerity measures taken by the government of Lithuania. As expert interviews reveal, the first period (1990–2004) is highly significant for social security development because the main direction ideologically was chosen as liberal, but structurally social security from 1990 was formed as corporative-“Bismarckian” one. Gradually, the corporative model in Lithuania was shifting to a liberal one, especially after private pension funds reform of 2003–2004 and the implementation of some of New Public Management methods in social services. It was assumed, that the main reason of liberalization from the very beginning of

independence has to be addressed to several economic crises that affected Lithuania after separation from the Soviet Union. It was assumed that the economy determined the capacity of social policy and therefore the economic development was prioritized as a major goal for Lithuanian society. The ideological differences between “left” and “right” political groups were minor. Even the social-democratic parties were in favour of social policy liberalization and marketization and trusted the market to regulate social development. This belief is especially reinforced during the time of crisis. These attitudes undermined the conceptualization of social policy development in Lithuania and made social policy to be dependent on the economic and financial circles that makes it very easy to manipulate. This dependence was especially apparent in the period of economic growth (until 2008). During economic growth, some benefits were raised. During the economic crisis of 2008–2009, the benefits which were expanded during the economic growth period were cutback and some even retrenched. However, the ideological preferences of the political elite have not changed over time and remain oriented toward liberalization and marketizations of social policy. Needless to say, that liberal ideology of social security has been intensified during the crisis and in the post-crisis period. Experts and other actors of research have evaluated the role of different kinds of Lithuanian elite in the development of social security. The dominant role in decision making belongs to the political elite. However, the decisions of the political elite reflect the interest of influential economic groups. The involvement of scientists in the development of social security was limited due to their pro-socialist values and attitudes towards social policy which deviated from the values of the ruling political and economic elite. The impact of the bureaucratic elite was important during the period of 1990–1996/7. After 1996/7 the bureaucratic elite remains passive and submissive to the decisions of the ruling elite.

The third chapter of Part Three further analyzes the 67 experts’ interviews and explores their understanding of the social policy model which has been developed in Lithuania since 1990. Elite

interviews showed that there are significant differences of the notion of a social policy model between various respondents groups. Especially visible were the differences between social administration, scientists, interest organizations and NGO's leaders groups from one side and businessmen and media representatives from the other side. The first group of representatives showed a more „socialdemocratic“ approach while the second group of experts showed more pro-liberal and even liberataristic views about social policy formation in Lithuania, its causes and perspectives. The largest group of respondents (the third of all experts) defined the Lithuanian social policy model as corporatist – “Bismarckian” model which is drifting to a liberal model. These answers in fact correspond to the Lithuanian social policy researchers' notion of Lithuanian social policy model (for instance, J. Aidukaitė, A. Guogis, T. Medaiskis, R. Lazutka, A. Bitinas, L. Dromantienė). The answers of politicians showed their theoretical belonging to the ideological platforms of their parties, but it was also stated that in practice there were not often visible the ideological differences between these parties. Many experts presented their answers showing great competence in the social sphere, but there were also observed the answers of some experts who showed a very limited approach to social policy understanding.

The concluding chapter summarizes the findings of the book and suggests avenues for further research. The overview of how the social protection system evolved in Lithuania from 1917 up to the present reveals unfavourable conditions for welfare state development. Due to the frequent occupation, the Lithuanian social protection system was submissive to Czarist Russia (1795–1914) and USSR (1940–1990) social policy legislation. The history of occupation shaped the mistrust in the state and its institutions. During the interwar period of the independent state (1918–1940), slow economic development and urbanization, persistent budget deficit, government's volatility as well as the constant fear of external military intervention did not constitute a stable and supportive environment for the expansion and development of Lithuanian social

insurance institutions. The period of independence since 1990 up to the present is marked by ruling elites' preferences for more liberalization and marketization. The political priorities were economic restructuring and market economy, but social issues were put aside. A brief experience of democracy and high fragmentation of political parties and their high volatility – all these factors have not supported the formation of the comprehensive, universal welfare state during period of 1990–2011 in Lithuania.

It is also important to note that the Lithuanian social policy reformers over the past decades, not only had to adopt the Soviet system of social security to the market economy demands, but also to deal with the challenges of the twenty-first century. The present-day Lithuanian social protection system is under pressure to adjust its institutions to meet the challenges of the 21st century besides the internal challenges steaming from transition. These challenges include increased migration, deinstitutionalization of the family, ageing of the population and increasing global trade competition.

Today the welfare systems of Lithuania can be referred to as the post-communist welfare regime broadly described in Part One of this book. Even if the state assumes responsibility for the welfare of its citizens, the assistance it provides does not always guarantee a decent standard of living for its citizens and therefore the market and the family are still two of the most important agents for guaranteeing an adequate standard of living for the population.

Using Western typologies, which were widely described in the book, the Lithuanian welfare state can be assigned as to a hybrid corporatist – “Bismarckian” – clientelistic model slowly drifting towards a liberal-marginal model. As the expert' interviews analysis has shown, the liberal elements in the Lithuanian welfare model have become especially visible in recent years (2008–2009), during the crisis. However, the social security analysis shows that the system still remains quite diverse. For example, the two-year paid maternity (paternity) leave distinguishes Lithuania among the rest of the world.

The findings of this book show that the welfare state in Lithuania has evolved like in many other European countries. However, Lithuanian development is marked by inconsistency and drastic changes over time. The clear concept of the welfare state development has been absent from the political discourse through the centuries. Yet, in Lithuania since 1918 till now have been always dominated by the conservative and liberal ideologies (the only exception is the soviet period that was imposed by soviet occupation for 50 years), which are based on the understanding that the individual or family has to take major responsibility for its welfare. Entering twenty-first century Lithuania finally has all the conditions for the creation of modern Western welfare state.

The future of social development in Lithuania will depend on the common efforts of European, global and domestic forces. The social policy-makers in Lithuania have to solve the major dilemmas of the current world: which path of social policy development to follow? Is it the one that is propagated by the World Bank, the World Trade Organization and the International Monetary Fund, which promotes a liberal approach to social policy? Or the one that is suggested by the European Union, which promotes generous and universal rights for all through the idea of the rights of a European social model?

Yet, on a domestic level, the Baltic policy-makers have to answer one question: how to divide social responsibilities between the state, municipalities, private providers (profit and non-profit), families and individuals to make the social protection system more flexible, economical and sustainable in order to make the social protection in the Baltic States more flexible to adapt to the major challenges of the 21st century: the ageing of population, deinstitutionalization of the family, increasing migration and global trade competition.

APIE AUTORIUS

Doc. dr. Jolanta Aidukaitė 2004 metais apsigynė sociologijos mokslų daktaro laipsnį Stokholmo universitete, Švedijoje. Disertacija buvo rengiama ir finansuojama Södertörno universiteto (Švedija), Baltijos ir Rytų Europos studijų mokyklos (Baltic and East European Graduate School). Iki 2009 metų Jolanta Aidukaitė dirbo Södertörno universitete, Švedijoje. Jos interesų sritys: palyginamoji socialinė politika; skurdas ir socialinė atskirtis; šeimos politika; būsto politika; migracija ir jos poveikis socialinei politikai. Jolanta Aidukaitė išleido daugiau nei 30 straipsnių skirtų recenzuojamies bei vienkartiniais leidiniams, mokslo studijoms bei straipsnių rinkiniams. Jos straipsniai yra spausdinti tokiuose tarptautiniuose recenzuojamuose žurnaluose kaip *Communitis and Post-communist Studies*, *Journal of European Social Policy*. Ji yra parašiusi eilę skyrių knygoms, kurios išleistos *Routledge*, *Palgrave Macmillan*, *VS Verlag für Sozialwissenschaften*, *Friedrich Ebert Stiftung* leidyklų. Jolanta Aidukaitė dirba Lietuvos socialinių tyrimų centre, Sociologijos institute. Ji taip pat dėsto Mykolo Romerio universitete, Viešojo administravimo katedroje.

Dokt. Natalija Bogdanova turi Socialinio darbo magistro diplomą, šiuo metu studijuoja VU sociologijos mokslo krypties doktorantūroje Filosofijos fakultete, rašo disertaciją Lietuvos socialinių darbuotojų profesinio identiteto tema. Mokslinių interesų sritys: profesinė tapatybė socialiniame darbe, socialinio darbo kasdienybė ir problemos, gerovės valstybės pokyčių poveikis socialiniam darbui.

Prof. dr. Arvydas Guogis 1993 metais apsigynė politologijos mokslų daktaro laipsnį Vilniaus universitete, o 2006 metais Mykolo Romerio universitete praėjo habilitacijos procedūrą vadybos ir administravimo srityje. Yra dirbęs įvairiose valstybinėse, privačiose ir nevyriausybinėse organizacijose Lietuvoje ir užsienyje polito-

logo, sociologo, projektų vadovo ir tyrėjo, viešųjų ryšių specialisto bei žurnalisto pareigose. Nuo 2001 metų ėjo docento, o nuo 2012 metų profesoriaus pareigas Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo katedroje. Jo interesų sritys – socialinė apsauga, socialinė politika ir globalizacija, viešojo administravimo tyrimų metodologija. A. Guogis išleido daugiau nei 60 mokslinių straipsnių, yra 6 monografijų autorius bei bendraautorius, aktyviai reiškiasi populiarioje periodikoje. Jo straipsniai yra spausdinti tokiuose tarptautiniuose recenzuojamuose žurnaluose kaip *Journal of Baltic Studies* ir *International Review on Public and Non-profit Marketing*. A. Guogio išleistų straipsnių ir knygų geografija siekia JAV, Kanadą, Suomiją, Daniją, Norvegiją, Vokietiją, Graikiją, Serbiją, Bosniją ir Hercegoviną, Vengriją, Rumuniją, Latviją, Ukrainą, Kazachstaną. Jis yra parašęs eilę skyrių knygoms, kurios išleistos *Nova Science Publishers*, *Mykolo Romerio universiteto* ir *Eugrimo* leidyklose.

Ča61 Gerovės valstybės raida Lietuvoje: mitas ar realybė? / Monografija /
Autoriai: Jolanta Aidukaitė, Natalija Bogdanova, Arvydas Guogis /
Lietuvos socialinių tyrimų centras / Vilnius, 2012, 412 p.

ISBN 978-609-95257-6-1

Knygoje analizuojami veiksniai, kurie daro įtaką gerovės valstybės formavimuisi ir raidai Lietuvoje, tiriamos esamos gerovės valstybės ištakas ir išryškinami jai būdingi bruožai. Lietuvos gerovės valstybės raida analizuojama kitų Europos ir pasaulio valstybių kontekste. Ypačingas dėmesys skiriamas detaliai prieš tai buvusių bei esamų socialinės apsaugos struktūrų analizei bei administracinio, mokslinio, politinio ir ekonominio elito žinių, patirties bei nuostatų socialinės politikos atžvilgiu tyrimui. Pirmą kartą gerovės valstybės raida Lietuvoje ištiriama sistemškai (sekant pokyčius laike ir identifikuojant jų priežastis) ir visapusiškai (tiriami tiek ekspertų požiūriai, tiek ir istorinių bei globalių veiksnių įtaka), atskleidžiami ją formuojantys veiksniai bei jai būdingi bruožai, ištiriamos jos ištakas.

*Gerovės valstybės raida Lietuvoje: mitas ar realybė?
Creation of the welfare state in Lithuania: myth or reality?*

*Leidėjas: Lietuvos socialinių tyrimų centras,
Goštauto 11, 01108 Vilnius.*

*Spausdino leidykla UAB „Spaudmeta“,
Saltoniškių g. 29/3, 08105 Vilnius
www.spaudmeta.lt*