

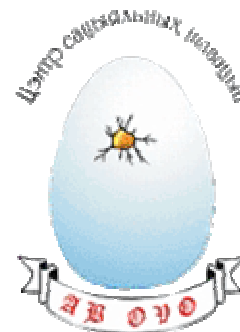
Lietuvos ir Baltarusijos lyginamoji analizė

**SKURDO MAŽINIMO PRIEMONĖS IR
PILIETINĖS VIUSOMENĖS VAIDMUO**

2011, Vilnius

Lyginamosios analizės autoriai:

1. Prof. Boguslavas Gruževskis
2. Rūta Svarinskaitė
3. Martinas Žaltauskas
4. Svetlana Mackevič
5. Vladimir Mackevič



Analizė parengta įgyvendinant Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centro projektą „NVO įgalinimas ir bendradarbiavimas plėtojant subalansuotą socialinę politiką Baltarusijoje“, kurį iš dalies finansuoja Europos Komisijos *EuropeAid* programa ir LR užsienio reikalų ministerijos Vystomojo bendradarbiavimo ir paramos demokratijai departamentas.



EUROPOS KOMISIJA



Leidinyje pateikta informacija yra Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centro bei autorių nuomonė ir jokiais atvejais negali būti traktuojama kaip oficiali Europos Komisijos nuomonė.

TURINYS

I. Tarptautiniai kovos su skurdu įsipareigojimai ir jų stebėseną	4
1. Tūkstantmečio vystymosi tikslai.....	4
2. Skurdo vertinimo rodikliai	7
3. Nacionalinių skurdo stebėsenos ir vertimo sistemų svarba	8
4. Pilietinės visuomenės vaidmuo įgyvendinant TVT darbotvarkę.....	9
II. Europos Sąjungos socialinė politika ir jos raida.....	12
1. ES socialinės politikos ištakos	12
2. ES socialinės politikos tikslai ir uždaviniai	14
3. ES socialinės politikos vystymosi kryptys.....	15
III. Lietuvos socialinės apsaugos politika ir skurdo mažinimo veiksniai	20
1. Lietuvos socialinės apsaugos politikos strategija	20
2. Socialinės paramos subjektai	22
3. Skurdo ir atskirties mažinimo politikos formavimas Lietuvoje.....	28
4. Skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politikos įgyvendinimas Lietuvoje	34
IV. Socialinė politika Baltarusijos Respublikoje	40
1. Socialinės politikos Baltarusijos Respublikoje tikslai ir uždaviniai	40
2. Baltarusijos Respublikos socialinės politikos subjektai	42
3. Socialinės politikos srities reformavimas atgavus nepriklausomybę; jos koordinavimas su Europos praktika ir suderinimo laipsnis	45
4. Kovos su skurdu programos Baltarusijos Respublikoje	46
5. Baltarusijos socialinio aprūpinimo praktikos ir socialinės apsaugos problemos.....	49
Literatūra	55

I. Tarptautiniai kovos su skurdu įsipareigojimai ir jų stebėseną

1. Tūkstantmečio vystymosi tikslai

Nuo septintojo dešimtmečio įvairių šalių vyriausybės, dažnai pasitelkdamos Jungtinių Tautų pagalbą, padarė reikšmingą pažangą mažinant skurdą visame pasaulyje. Tačiau nepaisant pasiektų laimėjimų, nuo didelio skurdo vis dar kenčia daugiau kaip vienas milijardas pasaulio gyventojų (1990 metais 1,8 milijardo žmonių pajamos sudarė mažiau kaip 1,25 JAV dol. per dieną, o 2005 metais tokias pajamas gavo 1,4 milijardas skurstančiųjų), kuriems trūksta maisto, švaraus vandens ir būtinausių sveikatos priežiūros bei socialinių paslaugų. Daugelio skurdžiausių šalių gyventojų gyvenimo trukmė yra per pus trumpesnė nei gyvenančiųjų turtingose valstybėse – skurstantieji išgyvena 40 metų trumpiau nei pakankamas pajamas gaunantys gyventojai, sulaukiantys 80 metų. Dėl skurdo ir nelygybės dažnai kyla ginkluoti konfliktai, pilietiniai karai ir valstybinės krizės.

Tūkstantmečio deklaracija. Skurdo mažinimas yra Jungtinių Tautų sistemos prioritetas. 2000 m. rugsėjo mėnesį pasaulio šalių lyderiai, susirinkę Jungtinių Tautų būstinėje Niujorke, patvirtino *Jungtinių Tautų Tūkstantmečio deklaraciją*, remdamiesi nutarimais, priimtais per pastarąjį dešimtmetį surengtose Jungtinių Tautų konferencijose ir viršūnių susitikimuose. Šiame susitikime aptariant pasaulinio vystymosi darbotvarkę¹, daugiausia dėmesio buvo skirta *Tūkstantmečio vystymosi tikslams* (TVT) – sąrašui išmatuojamų siekių ir tikslų, kurie padėtų įveikti skurdą, badą, neraštingumą, ligas, aplinkos niokojimą bei moterų diskriminaciją, ir kurių įgyvendinimui numatyti aiškūs terminai. Šie tikslai yra tarsi gairės, kuriomis vadovaujasi visa tarptautinė bendruomenė, siekdama bendro tikslo – užtikrinti, kad žmogiškasis vystymasis vyktų visur ir pasiektų visus. Tūkstantmečio tikslai remiasi pagrindinėmis žmogaus teisėmis į sveikatos priežiūrą, išsilavinimą, būstą ir saugumą. Iškelti šie svarbiausi tikslai:

- Panaikinti ypač didelį skurdą ir badą;
- Užtikrinti visuotinį pradinį išsilavinimą;
- Skatinti lyčių lygybę ir daugiau teisių suteikti moterims;
- Sumažinti vaikų mirtingumą;
- Stiprinti gimdyvių sveikatą;
- Kovoti su ŽIV/AIDS, maliarija ir kitomis ligomis;
- Užtikrinti darnią aplinkos apsaugą;
- Suburti pasaulio visuomenę tolesnei žmonijos raidai užtikrinti.

Aštuoni TVT tikslai yra suskirstyti į 21 *išmatuojamus siekius*, kurie vertinami pagal 60 *rodiklių*. Aštuoni tikslai, aštuoniolika siekių ir 48 rodikliai – toks buvo pradinis sumanymas, patvirtintas pasaulinės bendruomenės 2001 metais. Vėliau sąrašas buvo papildytas trimis tikslais ir 12 rodiklių, kurie siejosi su skurdo mažinimu, gimdyvių sveikatos stiprinimu, kova su ŽIV ir AIDS bei darnia aplinkos apsauga. Išsamesnės informacijos apie TVT rodiklius galima gauti apsilankius oficialioje TVT rodiklius publikuojančioje internetinėje svetainėje (<http://unstats.un.org/unsd/mdg/default.aspx>). Šioje svetainėje yra pateikiami oficialūs duomenys, apibrėžimai, metodikos ir šaltiniai, susiję su daugiau kaip 60 rodiklių, padedančių įvertinti, kaip yra įgyvendinami Tūkstantmečio vystymosi tikslai.

¹ Beyond the Midpoint: Achieving the Millennium Development Goals. UNDP, 2010 m. sausis

Nuo to laiko, kai buvo patvirtinta TVT darbotvarkė, įvairių šalių vyriausybės, tarptautinės ir nacionalinės paramos agentūros bei pilietinės visuomenės organizacijos (PVO), remdamosi iškeltais tikslais, pakoregavo savo veiklos strategijas. Daugelis PVO jau ilgą laiką įgyvendina Tūkstantmečio vystymosi tiksluose įtvirtintus siekius, tokius, kaip lyčių lygybės skatinimas, kova su skurdu, užkrečiamomis ligomis, aplinkos niokojimu ir neraštingumu. Pilietinės visuomenės pastarųjų dešimtmečių veikla buvo labai reikšminga, siekiant bendro tarptautinio susitarimo dėl skurdo mažino tikslų².

Įpusėjus Tūkstantmečio tikslų įgyvendinimo laikotarpiui (2010 m.), jau galima matyti padarytą nemažą pažangą. Tikimasi, jog pasaulyje bus per pusę sumažintas skurstančiųjų skaičius. Visuose besivystančių šalių regionuose, pradinę mokyklą lanko mažiausiai 90 procentų vaikų; 80 procentų besivystančių šalių vaikų yra paskiepijami nuo tymų. Nuo 1990 m. 1,6 milijardui žmonių buvo parūpintas švaraus geriamojo vandens šaltinis. Tačiau nepaisant reikšmingų pasiekimų įgyvendinant kai kuriuos tikslus, didžiausi darbai dar priešakyje. Jei nebus imtasi papildomų veiksmų ir efektyvesnių priemonių, gali taip ir nepavykti įgyvendinti kai kurių tikslų bei siekių³.

TVT tikslų įgyvendinimas dabar tapo dar sudėtingesne užduotimi, nes šiuo laikotarpiu vystymosi srityje iškyla kaip niekada daug iššūkių. Pasaulinis ekonomikos nuosmukis, maisto saugos krizė, apie kurios mastą ir trukmę dar sunku spręsti, klimato kaita – visa tai daro tiesioginę įtaką pastangoms sumažinti skurdą ir įgyvendinti TVT kuo platesniu mastu.

2010-ųjų TVT susitikimas, kuriuo siekta dar kartą atkreipti visuomenės dėmesį į Tūkstantmečio vystymosi tikslus, įrodė, jog valstybės narės, spėsdamos pasaulinės svarbos klausimus, yra pajėgios pasiekti bendrą susitarimą. Tai yra labai svarbu dabartiniame globalizacijos etape, kai pasaulis pagaliau pradeda suvokti, jog dvišalė sistema dabar kaip niekada reikalinga. Šiame susitikime buvo įtvirtintas vyriausybių, verslo atstovų, nevyriausybinų organizacijų (NVO), JT agentūrų ir donorų įsipareigojimas pagreitinti TVT įgyvendinimą likus penkeriems metams iki šių tikslų įgyvendinimo pabaigos.

JTVP vaidmuo įgyvendinant TVT darbotvarkę. Jungtinių Tautų vystymo programa (JTVP) – tai pasaulinis vystymo tinklas, jungiantis 166 valstybės. Ši organizacija, vaidinanti svarbų vaidmenį kovoje su skurdu, buvo įgaliota JT Generalinio Sekretoriaus valdyti ir prižiūrėti TVT įgyvendinimą Jungtinių Tautų sistemoje (daugiau informacijos galite rasti internetinėje svetainėje: <http://www.undp.org/mdg/>). JTVP bendradarbiauja su daugybe partnerių, skatindama pokyčiams pritarančių sąjungų kūrimąsi, kad jos paremtų tikslų įgyvendinimą pasauliniu, regioniniu ir nacionaliniu lygiu, įvertintų pasiektus rezultatus ir padėtų šalims kurti reikiamus institucinius pajėgumus, politikos strategijas ir programas, leidžiančias įgyvendinti Tūkstantmečio tikslus. Nacionaliniu lygiu, JTVP glaudžiai bendradarbiauja su JT organizacijomis, siekdama:

- Informuoti šalių visuomenę apie Tūkstantmečio vystymosi tikslus ir raginti šalis arba regionus juos priimti ir adaptuoti;
- Padėti šalims vystyti pajėgumus, kurie leistų įvertinti reikiamas priemones Tūkstantmečio tikslams pasiekti, kurti politiką, strategijas ir planus. Šiam tikslui JTVP organizuoja konsultacijas ir mokymus, atlieka tyrimus, kuria planavimo ir informacijos valdymo priemones;

² <http://www.unmillenniumproject.org/documents/MainReportChapter8-lowres.pdf>

³ http://www.undp.org/poverty/focus_mdg_strategies.shtml

- Teikti šalims praktinę pagalbą, kad būtų užtikrintas aktyvesnis iniciatyvų įgyvendinimas siekiant Tūkstantmečio vystymosi tikslų tokiose srityse, kaip pirkimai, žmogiškieji išteklių ir finansų valdymas;
- Padėti šalims pateikti pasiektų rezultatų ataskaitas.

Nuo tarptautinių įsipareigojimų iki nacionalinės atsakomybės. Tūkstantmečio vystymosi tikslai, kuriuos šalys įsipareigojo pasiekti iki 2015 metų, – tai ne tik pasauliniai, bet ir vietiniai tikslai, kuriuos kiekviena šalis pritaiko pagal savo specifinius vystymosi poreikius. Tarptautiniai įsipareigojimai atspindi daugelio besivystančių šalių nacionalinėse vystymosi darbotvarkėse. Nuo pat 2001 metų, kai šie tikslai buvo priimti, jie buvo tarsi katalizatorius, skatinęs nacionalines skurdo mažinimo ir vystymosi pastangas⁴. TVT siekių ir rodiklių pritaikymas atsižvelgiant į šalies prioritetus, sąlygas ir iššūkius, yra pirmasis šalies žingsnis, prisiimant atsakomybę už šią vystymosi darbotvarkę. Be to, TVT lokalizavimas – nacionalinių tikslų adaptavimas, kad jie būtų aktualūs, tinkami ir pasiekiami vietiniu lygiu – yra būtina sąlyga, siekiant sustiprinti vietinių bendruomenių atsakomybę už jų vystymosi planus ir padedant joms įsitraukti į šių tikslų įgyvendinimą vietiniu lygiu. TVT lokalizavimas sudaro sąlygas vietinei valdžiai informuoti nacionalinę valdžią apie specifinius regiono poreikius. Vidutinių pajamų šalyse TVT lokalizavimas padeda atkreipti dėmesį į labiau skurdo paveiktus regionus ir juos identifikuoti, didinti pagrindinių paslaugų efektyvumą (pvz. Tūkstantmečio vystymosi tikslų ataskaita Lietuvai⁵). Vidutinių pajamų šalys, kurios jau pasiekė pasaulinius tikslus, gali užsibrėžti dar ambicingesnius uždavinius, kad kokybiškai pagerintų pasiektus rezultatus tose pačiose srityse arba pasiektų tokios pat sėkmės kitose srityse⁶.

Kuriant ir įgyvendinant TVT darbotvarkę, svarbus vaidmuo tenka pilietinės visuomenės organizacijoms, kurios skatina priimti nacionaliniu lygiu aktualius TVT siekius ir atkreipia dėmesį, jog įgyvendinant tikslus nacionaliniu lygiu dažnai aplenkiami pažeidžiamiausi regionai ir grupės (etninės mažumos, skurstantys regionai, socialiai atskirtos grupės). Taip pat PVO dažnai prisideda ruošiant „šešėlines“ TVT ataskaitas, kuriose gali būti nurodytos TVT įgyvendinimo spragos, siekiant paraginti politikos kūrėjus vystymosi darbotvarkėje ypatingą vietą skirti labiausiai nuskriaustiems regionams ir bendruomenėms. JTVP atliktoje TVT įgyvendinimui įtaką darančių veiksnių apžvalgoje⁷ pabrėžiama, jog pilietinės visuomenės organizacijos, susiedamos atitinkamus tikslus su nacionaline ir vietine politine darbotvarka ir skatindamos gilesnį dialogą bei didesnę piliečių įsitraukimą, vaidina svarbų vaidmenį pritaikant Tūkstantmečio tikslus šalies specifinei situacijai ir kontekstui.

TVT darbotvarkės finansavimas. Svarbus Tūkstantmečio vystymosi tikslų įgyvendinimo aspektas yra pakankamų finansinių išteklių mobilizavimas. Būtent todėl 2000-aisiais įvykusį *Tūkstantmečio susitikimą* lydėjo 2002 m. Monterėje surengta tarptautinė konferencija vystymosi finansavimui aptarti. Monterėjaus susitarimas įtvirtino naują įsipareigojimą – iki 2006 m. padidinti *oficialią paramą vystymuisi* (OPV) maždaug 16 milijardu JAV dolerių. 2003 m. Jungtinių Tautų vystymosi programos Žmogiškojo vystymosi ataskaitoje teigiama, jog Tūkstantmečio vystymosi tikslai gali būti pasiekti iki 2015 tik tuo atveju, jei skurstančios šalys įgyvendins įvairių sričių reformas, o turtingos valstybės joms padės sudarydamos palankesnes sąlygas prekybai ir padidindamos teikiamą paramą⁸.

⁵ http://www.undp.lt/index.php?page=national-mdgs-reports&hl=en_US

⁶ Social Exclusion and Integration in Poland. Ministry of Labour and Social Policy, 2006 m. Varšuva

⁷ Beyond the Midpoint: Achieving the Millennium Development Goals. UNDP, 2010 m. sausis

⁸ Human Development Report 2003, UNDP, 2003 m.

2005 m. įvykusiame Gleneagles Didžiojo aštuoneto (G8) viršūnių susitikime ir JT pasaulio viršūnių susitikime donoriai įsipareigojo padidinti paramą skurstančioms šalims, skiriant joms tam tikrą procentą bendrųjų nacionalinių pajamų (BNP). Deja, 2008 m. sulėtėjęs ekonomikos augimas lėmė mažesnę, nei anksčiau tikėtasi, išsivysčiusių šalių BNP lygį, todėl piniginiai įsipareigojimai 2010 metams sumažėjo iki maždaug 126 mlrd. JAV dol. (pagal pastovias 2004 m. kainas). Be to, ekonominis nuosmukis stipriai smogė išsivysčiusių šalių biudžetui. Nors daugelis pradinių įsipareigojimų tebegalioja, kai kurie stambūs donoriai sumažino arba atidėjo įsipareigojimus, kuriuos jie prisiėmė 2010 metams⁹. Daugumos donorų teikiama parama vis dar nesiekia Jungtinių Tautų numatyto 0,7 procento bendrųjų nacionalinių pajamų. 2009 metais 0,7 procentus arba net didesnę BNP dalį skyrė tik Danija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Norvegija ir Švedija.

2. Skurdo vertinimo rodikliai

Šeštajame dešimtmetyje Jungtinių Tautų išleistose ataskaitose pirmą kartą buvo įtvirtinti socialinės statistikos standartai. Šiuose dokumentuose buvo akcentuojama būtinybė mokslininkams, politikos kūrėjams ir ypač tarptautinei bendruomenei vadovautis tarptautiniais socialiniais ir ekonominiais rodikliais.

Jungtinių Tautų ir JTVP veiklos specifika reikalauja sudėtinių rodiklių, skirtų įvertinti įvairius sudėtingų ir daugialypių socialinių reiškinių aspektus. Vienas iš dažniausiai naudojamų tokių rodiklių yra JTVP pasiūlytas *Žmogiškojo vystymosi indeksas* (ŽVI). Šis indeksas, pristatytas 1990 metų Žmogiškojo vystymosi ataskaitoje, į vieną sudėtinį matą sujungia tris pagrindinius aspektus:

- Ilgaamžiškumą (matuojamas pagal gyvenimo trukmę),
- Išsilavinimą (matuojamas pagal suaugusiųjų raštingumo svertinę sumą),
- Pajamas (BVP vienam gyventojui, išreikštas PGP (perkamosios galios paritetais))

Šis indeksas jokiu būdu nėra visapusiškas žmogiškojo vystymosi matas (sąvoka „žmogiškasis vystymasis“ yra priimta vystymosi ekonomikos literatūroje ir reiškia žmogiškųjų galimybių vystymą, pasirinkimų didinimą, laisvių stiprinimą ir žmogaus teisių įgyvendinimą). Šis rodiklis, paremtas aukščiau įvardytais sudėtiniais komponentais, nėra vien tik susietas su ekonominiu turtingumu, kaip kad BNP. Skaičiuojant šį indeksą, siekiama įvertinti ne tik pajamas, bet ir atsižvelgti į du svarbius gyvenimo aspektus: gyvenimo trukmę ir pagrindinį išsilavinimą. Gerovė ir laisvė yra veikiami daugybės faktorių – politinių, ekonominių, socialinių, teisinių ir kitų tarpusavyje susijusių veiksnių. ŽVI remiasi keletu specialiai atrinktų faktorių, ir skaičiuojant šį indeksą vieniems faktoriams teikiama daugiau reikšmės nei kitiems. Jei į šį indeksą būtų įtraukta daugiau faktorių, jie sumažintų jau įtrauktų kintamųjų svarbą¹⁰.

Tačiau ŽVI privalumas yra tas, kad jis leidžia per platesnę prizmę pamatyti žmonių progresą ir sudėtingą santykį tarp žmonių pajamų ir gerovės¹¹. ŽVI atspindi teigiamą ryšį tarp pajamų iš vienos pusės ir sveikatos bei išsilavinimo iš kitos pusės, ir parodo, jog turtingesnių šalių gyventojai paprastai yra sveikesni ir turi daugiau galimybių mokytis. Šis indeksas taip pat atskleidžia, kad kai kurios šalys geriau už kitas sugeba savo turtą paversti galimybėmis gauti sveikatos apsaugą ir išsilavinimą¹².

Remiantis ŽVI principu, buvo pasiūlyta dar keletas rodiklių, padedančių įvertinti lyčių lygybę ir teises: *su lytimi susietas vystymosi indeksas* (SLSVI), skirtas nustatyti moterų ir vyrų

⁹ The Millennium Development Goals Report, UN, 2010 m.

¹⁰ Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm. UNDP 2003

¹¹ Human Development Report 2006 m., UNDP

pasiekimų nelygybę, *lyčių teisių rodiklis (LTR)*, kuriuo įvertinamos moterų galimybės ir dalyvavimas priimant politinius ir ekonominius sprendimus bei turimą galią ekonominių išteklių atžvilgiu, ir *žmogiškojo skurdo indeksas (HSI)*, kuriuo matuojamas nepriteklus trijose svarbiausiose žmogiškojo vystymosi dimensijose, pristatytose 1995 m. Žmogiškojo vystymosi ataskaitoje. 2010-ųjų metų Žmogiškojo vystymosi ataskaitoje¹³ buvo pristatyti trys nauji rodikliai, į kuriuos įtraukti svarbūs gerovės pasiskirstymo aspektai vertinant nelygybę, lyčių lygybę ir skurdą:

Pagal nelygybę pakoreguotas žmogiškojo vystymosi indeksas (PNPŽVI) (angl. The Inequality-adjusted Human Development Index) pakoreguoja Žmogiškojo vystymosi indeksą (ŽVI) pagal kiekvienos dimensijos pasiskirstymo nelygybę tarp šalies gyventojų. Naudojant šį rodiklį, nelygybė ŽVI dimensijose įvertinama „išskaičiuojant“ kiekvienos dimensijos vidutinę vertę pagal jos nelygybės lygį. PNPŽVI yra lygus ŽVI, kai tarp gyventojų nėra nelygybės, o didėjant nelygybei, šis rodiklis tampa mažesnis už ŽVI.

Lyčių nelygybės indeksas (LNI) atspindi nepalankią moterų padėtį trijose dimensijose – reprodukcinės sveikatos, teisių ir darbo rinkos. Šiuo indeksu galima vertinti bet kokių šalių, jei tik šiam tikslui turima kokybiškų duomenų. LNI parodo žmogiškojo vystymosi atsilikimą dėl moterų ir vyrų pasiekimų nelygybės šiose dimensijose. Indekso vertė kinta nuo 0, kas reiškia, jog moterims ir vyrams sekasi vienodai, iki 1, reiškiančio, jog moterų pasiekimai tiriamose dimensijoje yra tokie prasti, kokie tik gali būti.

Daugiadimensis skurdo indeksas (DSI) padeda nustatyti asmens patiriamą daugybinių nepriteklių, kuris daro poveikį sveikatai, išsilavinimui ir gyvenimo lygiui. Skaičiuojant šį indeksą, naudojami mikro duomenys, surinkti tiriant namų ūkius. Visi rodikliai, reikalingi DSI apskaičiavimui, turi būti gauti iš to paties tyrimo. Kiekvienas namų ūkio gyventojas yra klasifikuojamas kaip skurstantis arba neskurstantis, priklausomai nuo nepriteklių, kuriuos jo namų ūkis patiria. Tada šie duomenys yra panaudojami skaičiuojant nacionalinį skurdo indeksą. Apskaičiuota, kad daugiadimensį skurdą patiria maždaug 1,7 milijardas žmonių (trečdalis gyventojų 104 valstybėse, kuriose skaičiuojamas DSI). Tokiame skurde gyvenančiųjų skaičius yra 0,4 milijardo didesnis nei gaunančiųjų 1,25 ar mažiau JAV dol. per dieną.

3. Nacionalinių skurdo stebėsenos ir vertimo sistemų svarba

Sprendžiant skurdo problemas ir siekiant TVT įgyvendinimo, labai svarbu turėti efektyvią politiką, kuri skatintų įtrauktimi grindžiamą vystymąsi. Socialinės įtraukties politikos strategijų kūrimas ir efektyvus įgyvendinimas turi būti paremtas veiksminga informacine sistema, leidžiančia analizuoti ir suprasti įvairius skurdo ir socialinės atskirties aspektus, jų raidą, o taip pat sužinoti, kokią įtaką skurdui daro vystymo politika ir programos. Nacionalinės skurdo stebėsenos ir vertinimo sistemos įdiegimas yra labai svarbus, kuriant efektyvias skurdo mažinimo strategijas ir padedant vyriausybėms bei tarptautinei bendruomenei geriau prižiūrėti Tūkstantmečio vystymosi tikslų įgyvendinimą¹⁴.

JTVP padeda besivystančioms šalims sukurti visapusišką skurdo stebėsenos sistemą ir skatinti įrodymais grindžiamą skurdo mažinimo politikos kūrimą (paremtą turima informacija ir duomenimis).

¹³ <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/>

¹⁴ http://www.undp.org/poverty/focus_poverty_assessment.shtml

4. Pilietinės visuomenės vaidmuo įgyvendinant TVT darbotvarkę

Labai svarbu, kad Tūkstantmečio vystymosi tikslams įgyvendinti skirtos nacionalinės strategijos būtų remiamos pilietinės visuomenės organizacijų, kurių vaidmuo vystymosi srityje gerokai skiriasi nuo kitų suinteresuotųjų šalių. Šios organizacijos atstovauja svarbius gyventojų segmentus ir reaguoja į įvairių bendruomenių poreikius.

JT(VP) mandatas bendradarbiavimui su pilietine visuomene. JT(VP) bendradarbiavimo su pilietine visuomene svarba yra akcentuojama Jungtinių Tautų Chartijoje, o taip pat pabrėžiama keletoje JT rezoliucijų, kuriose pilietinei visuomenei skiriamas ypatingas dėmesys. Būtinybė įtraukti pilietinės visuomenės narius taip pat pabrėžiama *Tūkstantmečio deklaracijoje*.

JTVP mandatas bendradarbiauti su pilietine visuomene yra patvirtintas JTVP strateginiame plane (2008-2011m.), kuriame akcentuojamas pilietinės visuomenės dalyvavimas skatinant įtrauktimi grįstą vystymąsi, gerą valdymą, integracinį augimą ir nacionalinę atsakomybę.

Galiausiai, pats svarbiausias pagrindas pilietinės visuomenės dalyvavimui didinant paramos efektyvumą buvo padėtas priėmus Paryžiaus deklaraciją ir Akros veiksmų planą¹⁵. Abu šie dokumentai pabrėžia bendradarbiavimo su pilietine visuomene svarbą ir ragina sudaryti palankias sąlygas jos veiklai.

*Tūkstantmečio projektą*¹⁶ 2002 metais iniciavo Jungtinių Tautų Generalinis Sekretorius su tikslu sukurti konkretų pasaulinį veiksmų planą Tūkstantmečio vystymosi tikslams pasiekti ir įveikti ypač didelį skurdą, badą ir ligas, kankinančias milijardus žmonių visame pasaulyje. 2005 m. nepriklausomas patariamasis organas Generaliniam Sekretoriui pristatė užbaigtas rekomendacijas, išdėstytas knygoje „*Investavimas į vystymąsi: Praktinis planas pasiekti Tūkstantmečio vystymosi tikslus*“¹⁷. Viso pasaulio ekspertai – tyrėjai ir mokslininkai, politikos kūrėjai, NVO atstovai, JT agentūros, Pasaulio bankas, TVF ir privataus sektoriaus atstovai dirbo specialios paskirties tematinėse grupėse, siekdami paruošti konkrečias rekomendacijas. Ekspertų pateiktose rekomendacijose (kurių santrauka pateikiama žemiau) nurodoma, kaip pilietinės visuomenės organizacijos galėtų pakoreguoti savo veiklą, kad prisidėtų prie TVT įgyvendinimo. Tačiau ekspertai pabrėžia, kad tą padaryti jos gali tik turėdamos politinę laisvę, aiškias institucines funkcijas, bendradarbiavimo metodus programų įgyvendinimui ir, kai kuriais atvejais, finansinius ir mokymo išteklius.

Nacionaliniu lygiu pilietinės visuomenės organizacijos gali mažiausiai keturiais būdais prisidėti prie TVT paremtų skurdo mažinimo strategijų:

- 1) viešai raginant spręsti opiausias vystymosi problemas;
- 2) padedant kurti strategijas kiekvieno siekio įgyvendinimui;
- 3) bendradarbiaujant su vyriausybėmis vykdant efektyvesnes investicijų programas;
- 4) Stebint ir vertinant Tūkstantmečio vystymosi tikslų įgyvendinimą.

Tarptautiniu mastu pilietinės visuomenės organizacijos gali šviesti pasaulio visuomenę apie Tūkstantmečio tikslus, dalytis gerąją praktika bei techninėmis žiniomis su vyriausybėmis ir tiesiogiai teikti paslaugas.

¹⁵ http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

¹⁶ <http://www.unmillenniumproject.org/index.htm>

¹⁷ <http://www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport.htm>

- 1) **Visuomenės informavimas.** Kiekvienoje šalyje pilietinės visuomenės organizacijos gali stengtis atkreipti visuomenės dėmesį į Tūkstantmečio vystymosi tikslus ir planuojamas įgyvendinti arba galimas priemonės jiems pasiekti. PVO gali suburti žmones ir paskatinti juos pareikalauti sprendimų priėmėjų atskaitomybės, tokiu būdu juos paraginant į nacionalinę darbotvarkę įtraukti Tūkstantmečio vystymosi tikslus. PVO strateginiai aljansai/nacionalinės platformos, bendradarbiaudamos su nacionalinėmis vyriausybėmis, vietinėmis valdžios institucijomis ir tarptautine bendruomene, gali informuoti visuomenę apie vyriausybės išsipareigojimus įgyvendinti Tūkstantmečio tikslus ir šalies viduje stiprinti šių Tikslų įgyvendinimo paramą, akcentuoti prioritetinius vystymosi klausimus, kuriuos vyriausybė nedelsiant turėtų spręsti, ir užtikrinti, kad būtų atsižvelgta į įvairių grupių, ypač labiausiai pažeidžiamų (etninės mažumos, socialiai atskirti asmenys, skurstančių regionų gyventojai ir kt.) poreikius. Visuomenės informavimas išsivysčiusiose šalyse taip pat yra labai svarbus – tokiu būdu galima sustiprinti visuomenės narių paramą siekiant 8-ojo tikslo – „Suburti pasaulio visuomenę tolesnei žmonijos raidai užtikrinti“. Šį tikslą galima pasiekti raginant vyriausybę skurstančiosioms šalims teikti didesnę ir kokybiškesnę paramą vystymuisi.
- 2) **Pagalba kuriant politiką.** Pilietinės visuomenės organizacijos vaidina labai svarbų vaidmenį politikos kūrime. Šioms organizacijoms turėtų būti oficialiai suteikta galimybė dalyvauti kuriant TVT paremtas skurdo mažinimo strategijas. Įvairių šalių patirtis rodo, jog atvirumo laipsnis kuriant politiką gali turėti tiesioginę įtaką politikos kokybei ir politikos įgyvendinimo efektyvumui. PVO gali prisidėti nurodydamos prioritetines investavimo sritis, prioritetinius regionus ir bendruomenes, padėdamos kurti efektyvias įgyvendinimo strategijas bei apibrėžti nacionalinio ir vietinio finansavimo prioritetus, įtraukdamos moteris į šių strategijų kūrimą ir įgyvendinimą ir užtikrindamos, kad skurstančios ir marginalizuotos grupės būtų pagrindiniai pagalbos gavėjai. PVO taip pat gali teikti informaciją apie kliūtis, kilusias siekiant Tikslų, ir padėti identifikuoti įvairius išteklius, kurių reikia organizuojant intervencijas. Jei politikos debatuose nebus atsižvelgta į socialiai atskirtų ir marginalizuotų grupių problemas, nacionalinės TVT paremtos skurdo mažinimo strategijos paliks „už borto“ pažeidžiamiausias grupes, kurių poreikiams patenkinti šios strategijos ir yra skirtos.
- 3) **Paslaugų teikimo efektyvumo ir masto didinimas.** Vadovaujantis Tūkstantmečio projekto ekspertų rekomendacijomis, pilietinė visuomenė turėtų bendradarbiauti su vyriausybe, kad padėtų jai didinti investavimo efektyvumą ir mastą šiais būdais: 1) įtraukiant vietines bendruomenes, kas praktiškai reikštų tiesioginių paramos gavėjų ir nepakankamai atstovaujamų grupių (ypač moterų) įtraukimą į sprendimus, susijusius su paslaugų teikimu; 2) didinant žmogiškuosius pajėgumus: mokytojų, bendruomenės darbuotojų ir sveikatos priežiūros darbuotojų apmokymas; 3) stiprinant vietinį valdymą: vietinės bendruomenės ir valdžios glaudus bendradarbiavimas kuriant mechanizmus, kurie padėtų vietinei bendruomenei efektyviau naudoti esamas institucijas; 4) praminant naują kelią paslaugų teikimo srityje, t. y. kai kurios pilietinės visuomenės organizacijos gali išrasti naujus efektyvius paslaugų teikimo modelius, kuriuos vyriausybė galėtų panaudoti platesniu mastu, pasimokiusi iš šių organizacijų, kaip pasiekti sunkiai prieinamas vietas ir regionus, kuriuose vyksta konfliktai.
- 4) **Stebėjimas ir vertinimas.** Pilietinės visuomenės organizacijos taip pat gali stebėti ir vertinti pažangą – tai yra labai svarbu didinant atskaitomybę. Šios organizacijos gali

nurodyti, kuriuose regionuose progresas vyksta lėtai ir kur reikėtų imtis papildomų priemonių. PVO galėtų dalyvauti skaidriame vyriausybės išlaidų ataskaitų rengime. Taip pat šios organizacijos galėtų informuoti plačiąją visuomenę apie tai, kokia pažanga jau yra padaryta. Siekiant geresnės progreso stebėsenos, PVO turėtų būti suteikta prieiga prie biudžeto dokumentų, kuriuos šios organizacijos galėtų paskelbti viešai. Pilietinės visuomenės organizacijoms, kurios prisideda prie TVT įgyvendinimo stebėsenos ir vertinimo, turėtų būti suteikta galimybė įsitraukti į vyriausybės veiklos vertinimą dalyvaujant nacionalinėse TVT apžvalgose, atliekant biudžeto priežiūrą ir auditą.

Tarptautinės pilietinės visuomenės organizacijos taip pat vaidina svarbų vaidmenį siekiant Tūkstantmečio tikslų, nes jos mobilizuoja tarpvalstybinę pagalbą, dalijasi gera patirtimi bei žiniomis ir prisideda prie tiesioginių paslaugų teikimo. Tarptautinės pilietinės organizacijos, vykdydamos rėmimo ir informacijos sklaidos veiklą, taip pat gali padėti atkreipti dėmesį į šalis, kurios susiduria su iššūkiais vystymosi srityje, ir daryti įtaką vyriausybėms ir donorų bendruomenei. Tarptautinės PVO besivystančioms šalims gali suteikti techninę ir politinę pagalbą ir tarnauti kaip techninės informacijos centrai.

Jos taip pat organizuoja paslaugų teikimą sveikatos, mokymo ir infrastruktūros srityje keliose pavojingiausiose pasaulio regionuose, dažnai bendradarbiaudamos su daugiašalės pagalbos teikėjais. Dažnai pilietinės organizacijos pirmosios pasiekia konfliktų arba stichinių nelaimių nuniokotus regionus, greičiau reaguodamos net už vyriausybes.

II. Europos Sąjungos socialinė politika ir jos raida

1. ES socialinės politikos ištakos

Viena iš Europos Sąjungos vykdomų politikų, kuri nėra visiškai Sąjungos kompetencijoje, yra socialinė politika. Šioje srityje Europos Sąjunga negali kategoriškai diktuoti valstybėms, kaip tvarkyti savo socialinius reikalus, tačiau tam tikras gaires Sąjunga nustato. Europos Sąjunga buvo įkurta tam, kad šalys narės turėtų bendrus interesus, o socialinė politika yra vienas iš jų, nors ir daugelyje klausimų priklausoma išimtinai nuo valstybės nacionalinio požiūrio. Nepaisant menkų įgaliojimų, kuriuos turi Europos Sąjungos institucijos veikti socialinės politikos srityje, vis dėlto bendra socialinė politika palyginti sėkmingai plėtojasi. Socialinis reguliavimas tų sričių, kurios yra susijusios su bendrosios rinkos veikimu, t.y. darbo teisė, darbo saugos reikalavimai, socialinės darbuotojų migrantų teisės, lyčių lygiateisiškumas, beveik nuo pat Sąjungos įkūrimo buvo laikomi vienais svarbiausių valstybių socialinio progreso faktorių. Europos Sąjungos institucijos tai pažymi ir valstybėms narėms savo direktyvose.

Nors socialinė politika niekada nebuvo visiškai ES kompetencijoje, ES institucijos padėjo ES šalims pasiekti kompromisų ir kurti vieningą socialinę politiką.

Socialinei politikai skirtos nuostatos įrašytos **Europos anglių ir plieno bendrijos sutartyse** 1951 metais. Sutartis dėl Europos bendrijos (toliau EB) steigimo taip pat kaip vieną iš integracijos tikslų numatė gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimą. Teisinis socialinės politikos pagrindas užfiksuotas jau 1957 m. kovo 25 d. Romoje pasirašytoje **EB steigimo sutartyje**: preambulėje teigiama, kad EB nutarė įsteigti „*nusprendę bendrais veiksmais, kuriais šalinamos Europą skaldančios kliūtys, užtikrinti savo šalių ekonominę ir socialinę pažangą*“. Sutarties 2 straipsnis teigia, kad Bendrija „*kelia sau uždavinį visoje Bendrijoje skatinti darnią, subalansuotą ir tolygią ekonominės veiklos plėtrą, aukšto lygio užimtumą ir socialinę apsaugą, moterų ir vyrų lygybę <...> valstybių narių ekonominę ir socialinę sanglaudą bei solidarumą*“.

Bendrijos veiklos sritys:

- a. skatinimas derinti valstybių narių užimtumo politiką, kad sukūrus suderintą užimtumo strategiją ji taptų veiksmingesnė;
- b. Europos socialinį fondą apimanti politika socialinėje srityje;
- c. Ekonominės ir socialinės sanglaudos stiprinimas;
- d. Įnašas siekiant aukšto lygio sveikatos apsaugos.

Konkrečiai šių tikslų ketinta pasiekti per **Europos socialinį fondą** (toliau ESF) ir valstybėms narėms derinant savo veiksmus bei bendradarbiaujant. Fondo įkūrimas buvo sekantis žingsnis socialinės politikos kūrimo link. 1960 metais įkurto fondo pagrindinis vaidmuo - gerinti darbininkų įsidarbinimo galimybes. Tik įkurtas fondas pradžioje finansavo persikėlimo bei persikvalifikavimo priemones ir visų pirma buvo naudingas turtingesnėms valstybėms narėms, labiau įgudusioms rengti paraiškas paramai gauti: iki 1972 metų pusė fondo finansavimo teko Vokietijos Federacinei Respublikai. Nuo 1972 metų galioja griežtos nacionalinės kvotos, užtikrinančios, kad didelė fondo resursų dalis būtų skirta neturtingesnėms valstybėms narėms. Vėliau, devintajame dešimtmetyje, dauguma resursų buvo skirta padėti susirasti darbą jauniems žmonėms.

1961 m. Turine, atsižvelgdama į Europos valstybių aukštesnį išsivystymo lygį ir siekdama garantuoti didesnes ir konkretesnes žmogaus socialines teises bei jų apsaugos efektyvumą, Europos Taryba (toliau ET) inicijavo **Europos socialinės chartijos** pasirašymą. Tai buvo socialinių darbuotojų teisių ir darbo sąlygų deklaracija. Chartija įnešė svarų indėlį vystant ir humanizuojant Europos valstybių ekonominius ir socialinius santykius.

Aštunto dešimtmečio pradžioje ES institucijos ėmė siekti, kad Europoje išsivyratų socialinis dialogas. Ši sąvoka, pirmą kartą pateikta **Suvestiniame Europos akte** (118b straipsnyje ir vėliau tikslinama Maastrichto sutarties socialinio protokolo 3 straipsnyje) reiškia, kad socialinio dialogo šalys turėtų bendradarbiauti kuriant bendrą rinką ir socialinę politiką. Socialinį dialogą galime vadinti ir socialine partneryste Europos mastu. Nuo aštunto dešimtmečio pradžios socialinis dialogas tapo esmine socialinės politikos dalimi.

Iki 1974 metų, kai buvo priimta pirmoji „socialinių veiksmų programa“, pradėjo veikti tikroji ES socialinė politika, kuri iki tol apsiribojo vien ESF veikla. Buvo įgyvendinta sistema, užtikrinanti socialines išmokas asmenims, dirbantiems kitoje valstybėje narėje. Tai buvo padaryta praktikoje įgyvendinant vieną iš svarbiausių bendrosios rinkos tikslų - laisvą darbininkų judėjimą. Nuo aštunto dešimtmečio vidurio socialinė politika daugiausiai dėmesio skyrė konkrečioms veiksmų programoms, tokioms kaip darbininkų sveikata ir sauga darbe bei lygių galimybių moterims užtikrinimas, remtinių grupių integravimas į darbo santykius. Tik nedaugelis šių socialinės politikos veiklos sričių turėjo konkretų teisinį pagrindą. Socialinės politikos programos rėmėsi bendrosios kompetencijos nuostatomis ir reikalavo vienbalsio ET pritarimo.

Vieningos socialinės politikos plėtojimas aštuntajame dešimtmetyje plėtojosi vangiai dėl vienos priežasties: kai kurios valstybės narės nenorėjo EB suteikti plačių įgaliojimų priimant teisės aktus socialinės politikos srityje. Tik devintojo dešimtmečio pabaigoje valstybės narės, išskyrus D. Britaniją, susitarė dėl naujo socialinės chartijos protokolo. 1989 m. buvo pasirašytas 1961 metų chartijos papildomas protokolai, kuriuo Chartija papildyta naujomis teisėmis: samdomų darbuotojų teise turėti vienodas galimybes į darbą ir profesiją be diskriminacijos pagal lytį, teisę į informaciją ir konsultaciją įmonėse, teise darbuotojų atstovams dalyvauti nustatant ir gerinant darbo sąlygas bei senyvo amžiaus žmogaus teise į socialinę paramą. 1991 metais šiuo privalomu protokolu dėl socialinės politikos buvo papildyta **Maastrichto sutartis**. Ir nors susitarime išdėstomi socialinės politikos tikslai, verta pastebėti, kad jame nėra išdėstytų plačių darbo teisių, be to, išlieka nuostata, kad sprendimai, susiję su darbininkų teisėmis ir socialine apsauga turi būti priimami vienbalsiai. Pirmą kartą Bendrijos istorijoje socialinio protokolo taikymas leido atsirasti EB antrinei teisei, kuri taikoma tik kai kurioms valstybės narėms.

1993 metais Komisija pateikė konsultacinio pobūdžio dokumentą, 1994 metais liepą Žaliosios knygos pagrindu paskelbė **baltąją knygą** Europos socialinės politikos klausimais, augimo, konkurencingumo ir užimtumo klausimais. Tačiau svarbiausia dešimtojo dešimtmečio data ir reiškinys tapo 1997 metų **Amsterdamo sutartis**: Europos Tarybos Antrajame viršūnių susitikime socialinė sanglauda buvo įvardinta kaip vienas iš svarbiausių ateities prioritetų. Nutarta, kad už socialinės sanglaudos strategijos formavimą atsako Europos socialinės sanglaudos komitetas. Be to, šioje sutartyje iš naujo buvo įtrauktas socialinis protokolai, kadangi D. Britanijoje pasikeitus vyriausybei, šalis pagaliau sutiko prisijunti prie socialinio protokolo politikos. 2001 m. Ministrų Komitetas patvirtino komiteto parengtą socialinės sanglaudos strategiją. Joje išdėstyta Europos Tarybos tiksliai veiklos programa ateinantiems metams. 2004 metais visų sutarčių pagrindu suformuota **ES Konstitucija**.

2. ES socialinės politikos tikslai ir uždaviniai

Pokyčių tempo palaikymas. Šiuolaikinė ekonomika paremta ne tiek žaliavomis ar fiziniu darbu, kiek žiniomis. Norėdama sėkmingai konkuruoti su naujomis augančios ekonomikos šalimis Europa turi kurti dinamiškas, žinių visuomenei reikalingas darbo vietas. Todėl reikia investuoti į švietimą, mokslą bei į pokyčių tempą atitinkančią užimtumo politiką ir žvelgti į ES per pasaulinės ekonomikos krizės prizmę. ES valstybės šį uždavinį sprendžia glaudžiai bendradarbiaudamos, siekdamos bendrų tikslų ir vykdydamos tarpusavyje susijusių kryptių politiką.

Ekonomikos augimo skatinimas ir darbo vietų kūrimas.

Lisabonos strategija – ES tvaraus ekonomikos augimo skatinimo ir darbo vietų kūrimo strategija – skatinama diegti naujoves įmonėse ir investuoti į žmones, siekiant kurti žiniomis grindžiamą visuomenę. Ypatingas dėmesys skiriamas mokymuisi visą gyvenimą bei mokslinių tyrimų ir vystymosi skatinimui.

Strategija taip pat siekiama užtikrinti, kad daugiau žmonių turėtų darbą, kad ilgėjant gyvenimo trukmei būtų ilgiau tęsiama profesinė veikla. Be to, reikia gerinti darbuotojų ir įmonių gebėjimą prisitaikyti, švietimo ir įgūdžių lavinimo kokybę, taip pat pritaikyti socialinės apsaugos sistemas, kad būtų atsižvelgta į naujovių, globalizacijos ir judumo uždavinius. Būtinai naujas požiūris: lankstumas ir judumas darbo rinkose turėtų būti suderintas su tvirtomis socialinės apsaugos garantijomis, t. y. užtikrinta darbo rinkos lankstumo ir užimtumo garantijų pusiausvyra.

Lisabonos strategijos svarba dar labiau išaugo 2008 m. Europą ištikus ekonominei krizei. Ji padės atgaivinti ekonomiką nes ją įgyvendinant būtų skatinama paklausa ir atkurtas pasitikėjimas Europos ekonomika. ES taip pat stengiasi, kad artimiausiu laiku ekonomikos krizė kuo mažiau paveiktų užimtumą, ir rūpinasi geresnėmis ilgalaikėmis ES darbuotojų perspektyvomis. Tai daroma geriau derinant darbo pasiūlą su paklausa ir numatant darbo rinkos poreikius. Pavyzdžiui, jei šiuo metu tekstilės pramonėje dirba per daug žmonių, bet turizmo srityje darbuotojų gali trūkti, tekstilės pramonės darbuotojus būtų galima perkvalifikuoti.

Darbuotojų teisė ir socialinė apsauga. Daugiau ir geresnių darbo vietų neturi būti siekiama bet kokia kaina. Europos Sąjunga sėkmingai tęsia savo ilgalaikę tradiciją – užtikrina, kad visoje ES būtų sudaromos deramos darbo sąlygos ir ginamos darbuotojų teisės. Nustatytos bendros būtinausios darbo sąlygų, kolektyvinio atleidimo iš darbo, darbo ne visą darbo dieną, laikino darbo, darbuotojų sveikatos ir saugos, motinystės ir vaiko priežiūros atostogų, vienodo darbo užmokesčio už vienodą darbą ir apsaugos nuo seksualinio priekabiavimo taisyklės.

Darbuotojų ir darbdavių atstovų socialinis dialogas taip pat yra ES politikos kertinis akmuo. Dėl patikimų darbuotojų ir darbdavių ryšių stiprėja darbuotojų apsauga ir didėja konkurencingumas. Be to, Europos Komisija ragina įmones prisiimti socialinę atsakomybę ir užsiimant verslu atsižvelgti į socialinius bei aplinkos klausimus.

ES sukūrė pažangias socialinės apsaugos sistemas, kurių jokių būdu negalima atsisakyti, bet socialinės apsaugos garantijomis neturėtų būti skatinama nedirbti. ES vadovai taip pat sutaria, kad pagrindinės teisės – gauti pensiją ir kokybišką sveikatos priežiūrą, tačiau jų kaina turi būti racionali.

Lygios galimybės. Pagrindinis ES politikos principas – lygios galimybės visiems. ES bendrais teisės aktais draudžiamas diskriminavimas dėl lyties, rasinės ar etninės kilmės, negalios, seksualinės orientacijos, amžiaus ir religijos ar tikėjimo. ES taiko konkrečias strategijas, skirtas kovoti su diskriminavimu bei ksenofobija ir skatinti socialinę įtrauktį.

Investavimas į žmones. Darbo vietų kūrimo ir augimo skatinimo strategijos pagrindas – investavimas į žmones. Pagrindinė šio principo įgyvendinimo priemonė yra Europos socialinis fondas, 2007–2013 m. išleisiantis 77 mlrd. eurų piliečių įsidarbinimo galimybėms didinti, darbuotojų ir įmonių gebėjimui prisitaikyti gerinti ir instituciniams pajėgumams vystyti palankių sąlygų neturinčiuose regionuose. Iš Europos prisitaikymo prie globalizacijos fondo kasmet numatyta skirti 500 mln. eurų, už kuriuos būtų teikiama parama, pritaikyta prie asmeninių darbuotojų, praradusių darbą dėl prekybos liberalizavimo ir padidėjusios konkurencijos, poreikių. Šis Fondas taip pat padės dėl finansinės krizės praradusiems darbą asmenims persikvalifikuoti ir rasti naują darbą.

Teisė į judumą. Vienas iš Europos Sąjungos svarbiausių laimėjimų – suteikta galimybė piliečiams pasinaudoti savo teise gyventi ir dirbti bet kurioje valstybėje narėje užtikrinant, kad jie gaus socialines išmokas, įskaitant sveikatos priežiūrą. ES skatina darbuotojų judumą, dėl kurio darbuotojai skatinami tobulėti asmeniniu atžvilgiu, didėja jų karjeros galimybės ir dėl kurio lengviau suderinti įgūdžius su paklausa. Siekdamas, kad darbuotojų judumas būtų paprastesnis, visų ES šalių viešosios įdarbinimo tarnybos pranešimus apie laisvas darbo vietas skelbia EURES – centrinėje darbo paieškos svetainėje, kurioje pateikta per 1 mln. laisvų darbo vietų skelbimų.

3. ES socialinės politikos vystymosi kryptys

1) Judėjimo laisvė

ES socialinės politikos bei su ja susijusios darbo rinkos politikos kūrimą reiktų pradėti nagrinėti nuo Europos integracijos pradžios, paliečiant 1958 – 1973 metus, kuomet darbo rinkos politika buvo tik kuriama. Vykstant kapitalo restruktūrizacijai bei svarbiems pokyčiams darbo rinkoje, t.y. kuriantis bendrai darbo rinkai, vienas iš ES tikslų buvo maksimaliai išnaudoti šiuos pranašumus. Vadinasi, Romos sutartis reiškė ne tik tai, kad ES piliečiai turėjo teisę bet kur įsidarbinti, bet ir tai, kad kitos valstybės piliečiai neturėjo būti diskriminuojami mokant jiems atlyginimus ir sudarant darbo sąlygas.

1968 m. spalio 15 d. direktyva – priemonių pagrindas. Darbininkas, atvykęs į kitą Bendrijos šalį, gali užsiimti bet kokia ekonomine ar socialine veikla, už kurią jam bus atlyginama, nepriklausomai nuo to, iš kurios valstybės-narės jis atvyko. Šioje direktyvoje išskirtinos žemiau išvardintos priemonės laisvo darbininkų judėjimo įgyvendinimui:

- teisė į vienodą atlyginimą (teisė dirbti pasirinktinai);
- teisė atvykti į valstybę-narę (asmens dokumentų, paso galiojimas);
- teisė nuolatos būti valstybėje-narėje (mažiausiai penkis metus galiojanti viza);
- teisė likti valstybėje-narėje.

Europos Teisingumo Teismas laisvą dirbančiųjų judėjimą pripažino kaip vieną iš svarbiausių žmogaus teisių, atspindinčių šioje sąvokoje jos socialinę arba “žmogiškąją” reikšmę. Dėl to Teismas smarkiai išplėtojo šios teisės socialinius padarinius.

2) Lygios vyrų ir moterų teisės

Europos Sąjunga pastaruoju metu deda daug pastangų, kad sulygintų vyrų ir moterų galimybes. Dabar Sąjungos narės stengiasi, kad sunkiai iškovoti laimėjimai dėl moterų teisių būtų taikomi ir asocijuotose šalyse.

Pamatinis lygybės principas, integruotas į sutartį, siekiant neleisti nesąžiningos konkurencijos, pripažįstamas ir EB Sutartyje. Jis nustato, kad vyrai ir moterys už vienodą darbą gauna vienodą atlyginimą. Vienodas atlyginimas be lyčių diskriminacijos reiškia, kad:

- atlyginimas už vienodą darbą, esant vienetiniam atlygiui, turi būti apskaičiuotas pagal vienodą matavimo vienetą;
- atlyginimas už vienodą darbą, esant valandiniam atlygiui, turi būti vienodas.

Be to, reikia neužmiršti, kad Europos Teismas lygių galimybių principą Bendrijos teisėje paskelbė pamatine teise. Todėl direktyvos, kuriomis įgyvendinamas lygių galimybių principas, vidaus rinkos teisės aktų sistemoje laikomos ypač svarbiomis.

Pagrindinės ES “lygybės” ir nediskriminavimo direktyvos akcentuoja tokias problemas:

- Vienodas darbo užmokestis. Maastrichto sutarties 119 str. įpareigoja ES valstybes mokėti vienodą atlyginimą – lyčių diskriminacija draudžiama visur, kur tik kalbama apie užmokestį bei darbo sąlygas: įstatymuose, darbo sutartyse, individualiuose kontraktuose.
- Vienodos įsidarbinimo galimybės. Jos reiškia tolygų požiūrį į moteris ir vyrus, priimant juos į darbą, rengiant mokymus, skiriant paaukštinimą, sudarant darbo sąlygas.
- Vienodas požiūris į individualią darbinę veiklą užsiimančius asmenis. Siekiama panaikinti lyčių diskriminaciją, kai reikalaujama nurodyti šeimyninę padėtį.
- Motinystės atostogos ir nėščios darbuotojos. 1992 m. priimta Direktyva numato keturiolikos savaitių motinystės atostogų. Direktyva taip pat įpareigoja darbdavius atkreipti dėmesį į nėščiosioms pavojingas darbo sąlygas, jas pakoreguoti, perkelti moterį į kitą darbo vietą arba suteikti jai atostogas. Nėščios ir mažus vaikus auginančios moterys dirbti naktimis neprivalo.
- Vienodos socialinės garantijos. Direktyva, įsigaliojusi 1979 m., siekia panaikinti tiesioginę ir netiesioginę lyčių diskriminaciją, teikiant paramą ligos, senatvės, profesinių ligų ir nedarbo atvejais. Direktyva taip pat leidžia Sąjungos valstybėms kol kas numatyti skirtingą vyrų ir moterų pensinio amžiaus ribą.
- Lytinė diskriminacija. Europos Komisija siūlo keisti įstatymus dėl įrodymų lytinės diskriminacijos bylose. Dabartiniai įstatymai reikalauja, kad darbuotoja/-s įrodytų, jog jis (ji) buvo diskriminuojami. Tačiau europinės profsąjungos nori, kad darbdavys proceso metu įrodytų, jog tai netiesa. EK siūlo kompromisą: savo teisėtumą turėtų įrodinėti ir darbuotojas, ir darbdavys.

3) Socialinė apsauga

Socialinė integracija – tai žmogaus teisė į visas bendrąsias buvimo konkrečioje ES priklausančioje šalyje privilegijas. Kitaip sakant, dirbantiems asmenims iš kitų valstybių-narių kaip ir vietos gyventojams galioja tos pačios taisyklės ir privilegijos dėl jų apgyvendinimo, dalyvavimo profesinių sąjungų veikloje bei teikiamų socialinių garantijų. Jiems ir jų šeimų nariams taip pat priklauso socialinės pašalpos, studentų stipendijos, garantijos mažus vaikus auginančioms motinoms ar nuolaidos įvairiems visuomeninams poreikiams.

Socialinio aprūpinimo sistemos tarnautojams bei privatiems verslininkams, taip pat jų šeimoms garantuojamos ne tik šeimos išlaikymo išlaidos, bet ir atitinkamos kompensacijos ligos, invalidumo, nelaimingo atsitikimo darbe, nedarbo ir kt. atvejais. Svarbiausia – siekiama garantuoti, kad niekas neprarastų teisių ir teikiamas socialines garantijas ir neliktų nuskriaustas vien dėl to, kad gali laisvai judėti ES priklausančiose šalyse.

ES valstybėms-narėms paliekama visiška laisvė, plėtojant socialinės apsaugos sistemas. Nė vienoje socialinės apsaugos srityje teisės aktų derinimas nenumatytas. Yra vykdomas tik jų koordinavimas, norint garantuoti, kad migruojantys darbuotojai neprarastų kai kurių socialinių teisių, įgytų vienoje iš valstybių-narių, persikėlus gyventi į kitą valstybę-narę. Teisės aktai yra koordinuojami visose svarbiausiose socialinės apsaugos srityse: ligos ir motinystės išmokų, invalidumo, senatvės ir maitintojo netekimo pensijų, nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų, bedarbystės pašalpų bei išmokų šeimai.

ES socialinės apsaugos nuostatos yra pagrįstos keturiais svarbiausiais principais:

- a. Galima taikyti tik vienos šalies teisės aktus. Tai apsaugo darbuotojus nuo dvigubo socialinių įnašų mokėjimo ir garantuoja jų apdraudimą tose valstybėse, kuriose jie dirba.
- b. Vienodas požiūris. ES valstybės visiems jų šalyje dirbantiems darbuotojams garantuoja vienodas teises ir pareigas.
- c. Išsaugomos įgytos teisės. Valstybėje – narėje paskirta pensija yra išmokama žmogui ir tada, kai jis gyvena kitoje valstybėje.
- d. Sumuojami visi draudimo ir gyvenimo laikotarpiai, nes visose socialinės apsaugos srityse teisė į išmokas priklauso nuo kvalifikacinių laikotarpių.

4) Sveikatos apsauga ir darbo sauga

Sveikatos apsauga ir darbo sauga ES valstybėse-narėse buvo tobulinama ir plėtojama jau nuo praėjusio šimtmečio. Atskirose valstybėse tokie pokyčiai vyko nevienodu tempu, labai skyrėsi saugos ir sveikatos apsaugos gerinimo priemonės, taikytos darbuotojams, o įvykiai, susiję su didžiulėmis ekonominėmis išlaidomis ir žmonių netektimi dėl darbuotojų saugos ir sveikatos apsaugos darbe nepaisymo, ES politikus privertė derinti ir tobulinti šios srities teisės aktus.

Reikalavimai sveikatos srityje yra viena sudėtinių kitų bendrijos politikų dalių. Šalys-narės koordinuoja savas politikas ir programas. Bendrija skatina kooperacijos plėtojimą su trečiosiomis šalimis ir tarptautinėmis organizacijomis.

Suprantama, kad, norint tarp valstybių suderinti teisės aktus, reikia suderinti efektyvią taikymo infrastruktūrą, kuri apimtų efektyvų įmonių valdymą, tinkamą darbuotojų kvalifikacijos kėlimą ir kvalifikuotą darbo inspektavimą. Todėl sukurtos darbo inspekcijos, turinčios garantuoti teisės aktų ir reikiamų administracinių procedūrų taikymą saugos ir sveikatos apsaugos darbe srityje, tikrina, ar:

- įmonėje darbas organizuojamas taip, kad būtų iš anksto pastebėti ir pašalinti trūkumai, galintys kelti darbuotojams pavojų darbe;
- darbdavys stengiasi užkirsti kelią nelaimingiems atsitikimams ir ligoms;
- darbuotojai ar jų atstovai skatinami prisidėti prie saugios ir nepavojingos jų sveikatai darbo aplinkos kūrimo;
- darbdaviui ir darbuotojams suteikiama informacija padeda geriau vykdyti įstatymų, reglamentų ir administracinių procedūrų reikalavimus;
- apie reikalavimų nepaisymą pranešama įstaigoms, kurios atsako už administracinius reikalavimus, keliamus saugos ir sveikatos apsaugos darbe inspekcijoms.

5) Užimtumas

Kova su nedarbu – pagrindinė ES problema, kelianti nerimą ir reikalaujanti nuolatinių pastangų. Dėl didelio bedarbių, ypač jaunimo skaičiaus, socialinė politika vis dažniau traktuojama kaip kertinis integracijos akmuo. Maždaug pusę su nedarbu susijusių problemų tenka spręsti pačioms ES šalių vyriausybėms. Kitą pusę šių problemų mėginama spręsti ES mastu. Vieningos rinkos sukūrimas žymi proceso, kuris paskatins darbo vietų kūrimą visoje ES, pradžia.

Būtina atkreipti dėmesį į tai, kad Bendrijoje kol kas nėra vienodų darbo taisyklių. Nacionalinės vyriausybės ir atskirose šalyse galiojantys darbo įstatymai reguliuoja minimalų pajamų lygį, darbo užmokestį, pensijas. Skiriasi ir įstatymai, reguliuojantys darbo savaitės trukmę. Kai kuriose šalyse jų iš viso nėra. Vienose šalyse darbo savaitės trukmę reguliuoja priimti specialūs įstatymai, kitose – kolektyvinės sutartys. Skiriasi ir atostogų trukmė bei jų apmokėjimo sąlygos. Pagrindinės problemos dažniausiai kyla dėl nacionalinių tradicijų, kurias sunku suderinti su bendra politika, nevienodu šalių ekonominiu išsivystymu, realios perkamosios galios skirtumais. Šiandien išsivysčiusioms ES valstybėms iškilo “socialinio dempingo” grėsmė: pigių produktų importas, pigios darbo jėgos antplūdis, nacionalinių įmonių persikėlimas į šalis, kuriose darbo jėga pigesnė.

Dėl didelio bedarbių, ypač jaunimo skaičiaus socialinė politika vis dažniau traktuojama kaip kertinis integracijos akmuo. Šiais laikais struktūrinio nedarbo lygio vien tik numatomas ekonominis augimas negali sumažinti, todėl socialinę politiką reikia plėtoti lygiai taip pat kaip ekonominę, valiutų ar pramonės politiką. Atsižvelgiant į tai, buvo priimtas ES veiksmų planas, kurio pagrindiniai elementai:

- Bendros rinkos kūrimo užbaigimas, kuris paskatintų visoje ES steigti darbo vietas, gerinti darbo ir buitines sąlygas, garantuotų būtiną socialinę apsaugą bei puoselėtų darbdavių, darbuotojų ir profesinių sąjungų socialinį dialogą.
- Mažų ir vidutinių įmonių padėties gerinimas, priimant joms palankius įstatymus.
- Ekonominė ir Monetarinė Sąjunga, kuri gali užbaigti Bendros rinkos formavimą, įnešti didesnę kainų stabilumą ir bendrą naudą tiek gamintojams, tiek vartotojams.
- Europos Įdarbinimo Veiklos Planas, siekiant padėti žmonėms susirasti darbą, jų apmokymams, konsultacijoms bei kitoms bedarbystės mažinimo priemonėms.

6) Švietimas ir mokymas

Viena iš ES funkcijų – koordinuoti ir papildyti tuos veiksmus, kuriuos atlieka atskirų šalių vyriausybės švietimo srityje. Europos Bendrijos Sutartyje numatoma, kad “Bendrija prie švietimo lygio kėlimo prisideda skatindama valstybių-narių bendradarbiavimą ir prireikus paremdama jų veiksmus bei imdamasi papildomų veiksmų, kartu visiškai pripažindama valstybių-narių atsakomybę už mokymo turinį ir švietimo sistemų organizavimą, gerbdama jų kultūrų bei kalbų įvairovę”.

Bendrija savo veiksmams siekia:

- Didinti Europos vaidmenį švietimo srityje, ypač mokant valstybių-narių kalbų ir jas platinant.
- Skatinti studentų ir dėstytojų judėjimą, pripažinti akademinis diplomus ir studijų trukmę.
- Plėtoti keitimąsi informacija ir patirtimi, susijusia su valstybių-narių švietimo sistemoms bendrais dalykais.
- Skatinti plačiau keistis jaunimu ir socialinės pedagogikos specialistais.
- Skatinti, plėtoti neakivaizdinį švietimą.

Europos Bendrija ir valstybės-narės švietimo srityje rūpinasi bendradarbiavimu su trečiosiomis šalimis ir kompetentingomis tarptautinėmis organizacijomis, ypač su Europos Taryba. Švietimas ir jaunimo reikalai yra tie klausimai, kuriuos sprendžiant, Europos komisija negali apsieiti be Europos Parlamento pritarimo. Kadangi Europos Sąjunga neturi teisės kištis į nacionalinių švietimo sistemų planus, ji imasi stambesnių planų – t.y. apmąstyti atsaką į visuotinius laiko iššūkius: technologinė revoliucija, prekybos globalizacija, užgimstanti informacinė visuomenė. Būtent jie kelia naujus reikalavimus kiekvieno piliečio žinioms, įgūdžiams ir kompetencijai. Todėl pagrindinis šių dienų uždavinys – sukurti besimokančiųjų visuomenę. Kadangi švietimas yra glaudžiai susijęs su užimtumu, todėl ir ryšys tarp išsilavinimo ir galimybės rasti darbą išlieka tiesioginis.

III. Lietuvos socialinės apsaugos politika ir skurdo mažinimo veiksniai

Kiekvienos valstybės kaip sistemos funkcionavimo pagrindą sudaro visuomenė, t.y. tam tikros valstybės teritorijoje gyvenantys žmonės. Todėl valstybė, siekdama įgyvendinti savo politinius, ekonominius, demografinius, kultūrinius ar kitus tikslus, negali atsiriboti nuo visuomenės ir neatsižvelgti į joje gyvenančių žmonių poreikius. Siekiant užtikrinti bet kurios šalies bei jos piliečių gerovę, susiduriama su socialinėmis problemomis. Šioms problemoms spręsti valstybė turi surasti būdus, labiausiai atitinkančius susidariusią situaciją bei numatyti veiksmingiausias priemones atsiradusioms problemoms pašalinti. Tuo tikslu formuojama valstybės socialinė politika.

Socialinės politikos negalima pavadinti savarankiška, nes ją sąlygojantis nacionalinių pajamų dydis priklauso nuo visuomenės ekonominės veiklos rezultatų. Tačiau iš kitos pusės, socialinės politikos įgyvendinimas daro grįžtamąjį poveikį šalies ūkiui bei kitų visuomenės gyvenimo sferų raidai.

1. Lietuvos socialinės apsaugos politikos strategija

Lietuvoje socialinės apsaugos politikos strategija, susijusi su tikslu grąžinti žmogaus gebėjimą pasirūpinti savimi ir integruotis visuomenėje, sudarant žmogaus orumą nežeminančių gyvenimo sąlygų, ir rūpintis juo, kai pats žmogus to nepajėgia padaryti. Tai visuma priemonių (priimti įstatymai bei juos papildantys teisiniai aktai), sukuriantys solidarumą tarp žmonių, kuriems gresia (arba grės) nuo jų pačių nepriklausomas darbo ir uždarbio netekimas ar turėjimas pinigų ypatingoms išlaidoms (pvz. senatvė, invalidumas, ligos atvejais, motinystė ir kt.).

Po nepriklausomybės atkūrimo Lietuvos Respublikos socialinė politika vykdoma dviem pagrindinėmis kryptimis: socialinės apsaugos ir darbo politikos formavimo ir įgyvendinimo. Socialinė parama - socialinės apsaugos dalis, kuri teikia šalies gyventojams piniginę ir ne piniginę paramą, įskaitant šias socialines paslaugas:

- piniginė socialinė parama;
- šalpos (socialinė) pensija;
- šeimos pašalpos;
- socialinė pašalpa, šildymo išlaidų ir kitos kompensacijos;
- socialinės paslaugos;
- socialinės globos įstaigų paslaugos;
- senelių, invalidų, našlaičių ir vaikų, netekusių globos, namai;
- dienos centrai ir nakvynės namai;
- pagalba namuose;
- slauga namuose.

Socialinės paslaugos - Valstybės parama mažas pajamas turintiems gyventojams. Socialinis darbas - tai pagalba individams, grupėms, bendruomenėms. Ši pagalba teikiama nepiniginėmis formomis bei globos pinigais, siekiant grąžinti asmenybės sugebėjimą socialiai funkcionuoti, integruotis į visuomenę bei pasirūpinti savimi.

Socialinės paslaugos gali būti teikiamos šiais atvejais, kai:

- neužtenka pajamų pagal kitus įstatymus;
- netekusių tėvų globos vaikams ir našlaičiams;
- benamystės;

- bedarbystės;
- invalidumo;
- laikinai dėl ligos netekus darbingumo;
- esant tik vienam iš tėvų ar daugiavaikėms šeimoms;
- alkoholizmo ir narkomanijos;
- grįžus iš įkalinimo įstaigos, kardomojo įkalinimo, socialinės bei psichologinės reabilitacijos įvykus nelaimei;
- vienišiams asmenims;
- kitais įstatymais ar kitų teisės aktų numatytais atvejais, kai būtina valstybės parama.

Socialinės paslaugos skiriamos asmenims, nepriklausomai nuo jų amžiaus ar socialinių grupių:

- iš dalies ar visiškai savarankiškumą praradę seni žmonės ar suaugusieji su negalia;
- žmonės atsidūrę įvairiose krizinėse situacijose;
- vaikai su negalia;
- vaikai netekę tėvų globos ar patekę į įvairaus išnaudojimo (fizinio, seksualinio) situacijas;
- šeimos, auginančios vaikus su negalia;
- daugiavaikės šeimos;
- rizikos grupės asmenys (grįžę iš laisvės atėmimo vietų, piktnaudžiaujantys narkotikais ar alkoholiu, infekuoti ŽIV, benamiai, įvairaus pobūdžio išnaudojimo aukos);
- prieglobsčio Lietuvos Respublikoje prašantys užsieniečiai, pabėgėliai ir jų šeimų nariai;
- kiti asmenys, kuriems pagal socialinių darbuotojų įvertinimą reikalingos socialinės paslaugos.

Socialines paslaugas teikia valstybinės savivaldybių institucijos, nevyriausybinės organizacijos, religinės bendruomenės, fiziniai bei juridiniai asmenys. Socialiniai darbuotojai, išnagrinėję kiekvieną konkretų atvejį, nusprendžia, kokia paramos forma klientui bus efektyviausia. Tai galėtų būti:

- socialinė pašalpa;
- kompensacija būsto šildymui bei karštam vandeniui;
- nemokamas maitinimas;
- apgyvendinimas pensionatuose, nakvynės namuose;
- šelpimas drabužiais, daiktais ir pan.;
- socialinių paslaugų teikimas į namus.

Lietuvoje, kaip ir visame pasaulyje, pastebimas demografinis pasikeitimas – gyventojų senėjimas. Tai įtakoja medicininio aptarnavimo augimas, ankstyvas išėjimas į pensiją, gyvenimo trukmės ilgėjimas. Esanti gyventojų amžiaus struktūra ir numatomi jos pokyčiai nulemia naujų socialinių ir ekonominių problemų atsiradimą; didėja ekonominis krūvis darbingiems gyventojams, auga poreikis senų žmonių sveikatos apsaugai, socialinėms paslaugoms, didėja globos ir paramos reikšmė. Socialinės paramos sistema buvo pradėta reformuoti 1990 metais. Pradėti steigti socialinės paramos (globos ir rūpybos skyriai) savivaldybėse. Taip atsirado daugiau paslaugų tiekėjų, ėmė didėti teikiamų paslaugų įvairovė.

Neįgaliųjų socialinė integracija

Pastaraisiais metais daug dėmesio buvo skiriama naujo neįgaliųjų kompleksinės reabilitacijos modelio rengimui. Taigi siekiama lygių galimybių žmonėms su negalia, formuojama ilgalaikė neįgaliųjų integracijos įgyvendinimo strategija. 2001 metais pradėta rengti Nacionalinė žmonių

su negalia socialinės integracijos 2003 – 2012 metų programa, kurios pagrindiniai prioritetai yra šie:

- 1) Sukurti kompleksinę asmens įvertinimo sistemą (objektyviai vertinant taikytos ir taikytinos kompleksinės reabilitacijos priemonės, atsižvelgiant į asmens negalios sąlygojamą būklę ir gebėjimus dalyvauti visose gyvenimo srityse);
- 2) Sukurti kompleksinės reabilitacijos sistemą (tobulinant tęstines medicinines, profesines, socialines, psichologines reabilitacijos, savarankiškų gyvenimo įgūdžių ugdymo ir lavinimo grandis);
- 3) Sukurti dėl negalios atsiradusių specialių poreikių tenkinimo sistemą (kompleksinės reabilitacijos eigoje garantuojant nuoseklų perėjimą iš vienos dalies į kitą bei užtikrinant lygiagretų specialiųjų poreikių tenkinimą); Sudaryti lygias galimybes žmonėms su negalia aktyviai dalyvauti visose visuomenės gyvenimo srityse (tobulinant ugdymo ir užimtumo sistemas, užtikrinant lygias galimybes dalyvauti įvairiose gyvenimo veiklose).

Siekiant efektyviau taikyti socialinės apsaugos priemones neįgaliesiems, siekiant stiprinti jų darbingumą, savarankiškumą bei integraciją į visuomenę, taip pat vykdoma Invalidumo nustatymo ir socialinės apsaugos priemonių reforma, kurios pagrindinės kryptys yra šios:

- Darbingumo netekimo laipsnio ir specialių poreikių nustatymas – reformuojant numatoma atskirti specialių poreikių ir jų tenkinimo laipsnio bei darbingumo laipsnio nustatymą;
- Pensijų skyrimas neįgaliesiems – sprendžiant pensijų skyrimo klausimus numatoma susieti socialinio draudimo pensijų ir draudimo nuo nelaimingų atsitikimų darbe kompensacijų skyrimą su darbingumo netekimo laipsniu bei darbo užmokesčio praradimo veiksniais;
- Užimtumo problemų sprendimas – sprendžiant užimtumo problemas bus stengiamasi plėtoti įvairias užimtumo formas: įdarbinimą, darbo terapiją ir bendrąjį užimtumą;
- Lengvatų keitimas specialios pagalbos priemonėmis - numatoma daugelį egzistuojančių lengvatų pakeisti specialiais poreikiais tenkinti skirtomis įvairiomis socialinės apsaugos priemonėmis, kurios padės efektyviau užtikrinti neįgaliųjų socialinę apsaugą bei visaverčio integravimosi į visuomenę galimybes.

2. Socialinės paramos subjektai

Viena skaudžiausių problemų mūsų visuomenėje tai skurstančios šeimos ir jose augantys vaikai. Vienas pagrindinių socialinės paramos tikslų - tai padėti tenkinti būtiniausius poreikius tiems žmonėms, kurių gaunamos pajamos yra nepakankamos, o gebėjimas pasirūpinti savimi dėl objektyvių, nuo jų nepriklausančių priežasčių yra ribotas. Todėl ir šeimoms bei vaikams yra mokamos socialinės išmokos ir teikiamos socialinės garantijos bei lengvatos.

Valstybinę šeimų ir vaikų rėmimo sistemą sudaro dvi pagrindinės dalys: nepriklausomai nuo šeimos turto ir pajamų mokamos pašalpos bei mažas pajamas turinčioms šeimoms teikiama parama įvertinus jų pajamas.

Gerinant socialinės paramos šeimoms ir vaikams sistemą įgyvendinamos svarbios kryptys: ekonominės socialinės aplinkos kūrimas mažinant nedarbą; profesinio aktyvumo skatinimas; paramos šeimoms ir vaikams sistemos tobulinimas; šeimų atsakomybės už šeimos gerovę didinimas; palankių sąlygų šeimoms kūrimas sprendžiant būsto problemas; pašalpų šeimoms derinimas su kitomis paramos formomis bei kitos priemonės, skatinančios žmones aktyviau integruotis į darbo rinką, įgyjant išsilavinimą.

Socialinė parama nukentėjusiems asmenims ir socialinės rizikos grupėms

Jeigu žmogui atsitinka nelaimė, jis turėtų būti užtikrintas, kad valstybė nepaliks savo nario nelaimėje, pasistengs pagal išgales pasirūpinti juo. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija socialinės paramą nukentėjusiems asmenims ir socialinės rizikos grupėms plėtojo dviem kryptimis: rengiant tobulinant teisės aktus bei įgyvendinant socialines programas, skirtas nukentėjusių asmenų grupėms – politiniams kaliniams ir tremtiniams, ginkluoto pasipriešinimo (rezistencijos) dalyviams, kariams savanoriams, asmenims, nukentėjusiems likviduojant Černobylio atominės elektrinės avarijos padarinius, asmenims, tarnavusiems sovietinėje armijoje ir patyrusiems sužalojimus arba žuvusiems, taip pat socialinės rizikos grupėms – asmenims, sergantiems priklausomybe nuo psichoaktyvių medžiagų, asmenims, grįžusiems iš įkalinimo vietų, priverstinės prostitucijos ir prekybos žmonėmis aukoms.

Pagyvenusių žmonių problemų sprendimas. Pagyvenę žmonės susiduria su daugeliu įvairių problemų. Jie jaučiasi tapę našta savo artimiesiems. Kamuojami ligų, tokių kaip širdies ligos, Parkinsono, padidėjęs kraujospūdis, senatvinė demencija, o taip pat likę našliais. Jie be moralinės traumos patiria dar ir materialinį nepriteklių. Priėmus socialinių paslaugų įstatymą buvo sudaryta galimybė socialines paslaugas seniems žmonėms gauti namuose. Tokių paslaugų dažniausiai prašo seni žmonės, turintys negalią, negalintys savimi pasirūpinti.

Siekti globos formų įvairovės skatina ir tai, kad nestacionarinė globa yra 10 kartų pigesnė. Ją naudojant su tais pačiais ribotais ištekliais galima padėti didesniai senų žmonių skaičiui.

Socialinis draudimas. Socialinis draudimas - socialinės sistemos apsaugos dalis, finansuojama specialiomis įmokomis ir mokant su tomis įmokomis susietas išmokas:

- pensijų draudimas,
- ligos ir motinystės draudimas,
- sveikatos draudimas,
- draudimas nuo nelaimingų atsitikimų darbe, nedarbo draudimas.

Valstybinis socialinis draudimas sudaro svarbiausią socialinės apsaugos sistemos dalį. Jis apima beveik visus Lietuvos gyventojus, o daugiau nei trečdalis jų gauna socialinio draudimo išmokas, kurios garantuoja pajamas apdraustiesiems, netekus darbingumo dėl ligos, motinystės, invalidumo, senatvės ar kitais atvejais.

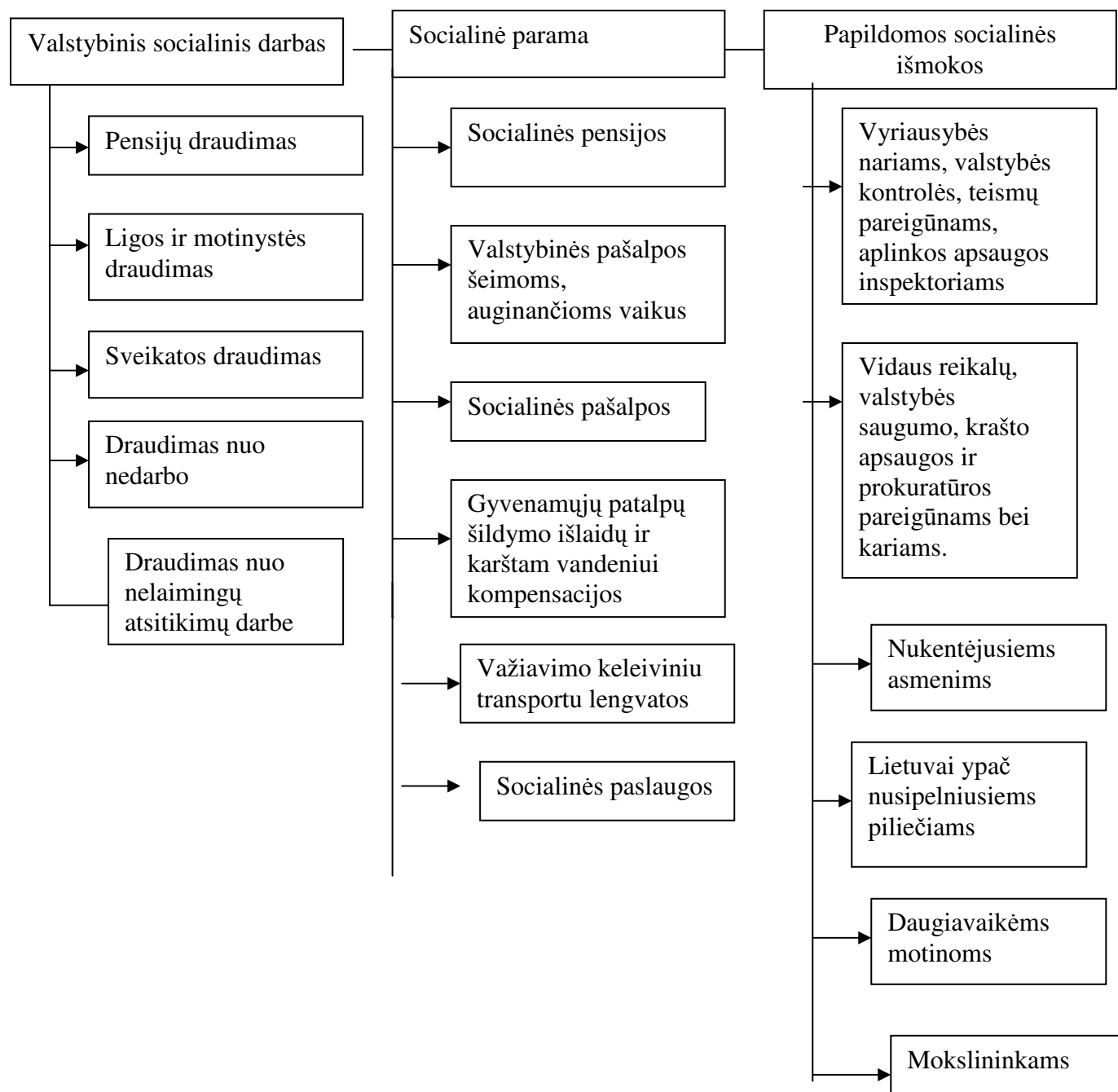
Socialinei apsaugai taikomomis priemonėmis sukuriamas solidarumas tarp žmonių, netekusių darbo pajamų arba susidūrusių su ypatingomis išlaidomis. Solidarumas galimas vienos kartos mastu (tarp sveikų ir ligotų arba tarp dirbančiųjų ir bedarbių).¹⁸

Didžioji Lietuvos socialinės apsaugos dalis yra pagrįsta socialinio draudimo principu. Apie 80% visų socialinės apsaugos išlaidų skiriama socialiniam draudimui. Socialinis draudimas apima apie 1,3 mln. dirbančių Lietuvos gyventojų, nuo kurių darbo pajamų mokamos socialinio draudimo įmokos.

Lietuvos socialinės apsaugos sistema pradėta reformuoti atkūrus nepriklausomybę. 1990 – 1991 m. padėti pagrindai socialinio draudimo ir socialinės paramos sistemos.

¹⁸ Lazutka R. Socialinė apsauga // Žmogaus socialinė raida 2001. P. 131 – 147.

Lietuvos socialinės apsaugos sistemos¹⁹



¹⁹ Lazutka R. Socialinė apsauga // Žmogaus socialinė raida 2001. P. 131 – 147

Lietuvoje socialinė apsauga taikoma visiems asmenims. Pagrindinės teisės į socialinę apsaugą garantuojamos Lietuvos Respublikos Konstitucijoje. 52 straipsnis numato piliečių teisę gauti senatvės ir invalidumo pensijas, socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo ir kitais atvejais. 48 straipsnis garantuoja teisę gauti socialinę apsaugą nedarbo atveju. 39 straipsnis numato socialinę paramą šeimoms: „Valstybė globoja šeimas, auginančias ir auklėjančias vaikus namuose, įstatymo nustatyta tvarka teikia joms paramą“. Taip pat numatoma dirbančioms motinoms suteikti mokamas atostogas iki gimdymo ir po jo, palankias darbo sąlygas ir kitas lengvatas.

Pagrindiniai Lietuvos socialinės apsaugos įstatymai, kurie detalizuoja konstitucines nuostatas, yra Valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas, Gyventojų pajamų garantijų įstatymas, Valstybinio socialinio draudimo įstatymas, Valstybinių socialinio draudimo pensijų, Šalpos (socialinių) pensijų įstatymai, Valstybinių pašalpų šeimoms, auginančioms vaikus, įstatymas, Socialinių paslaugų pagrindų įstatymas ir kt.

1990 metais priimtas Valstybinio socialinio aprūpinimo įstatymas numato, kad socialinė apsauga yra taikoma įstatymų numatytais atvejais:

asmenims, sulaukusiems pensinio amžiaus arba jaunesniems, jeigu jie dėl amžiaus negali dirbti pagal savo profesiją;

- invalidams ir asmenims, laikinai netekusiems darbingumo;
- maitintojo netekusioms šeimoms;
- asmenims kuriems reikalingas gydymas, medicininė profilaktika ir rehabilitacija;
- šeimoms turinčioms vaikų;
- asmenims, laikinai netekusiems darbo;
- asmenims, kuriems būtina valstybės parama.

Socialinės apsaugos sistema susideda iš socialinio draudimo ir socialinės paramos. Lietuvos gyventojai, visiškai arba iš dalies netekę pajamų susijusių su darbu, jeigu jie dirba ar turi įstatymų numatytą draudimo (darbo) stažą bei kitais įstatymuose numatytais atvejais, aprūpinami valstybinio socialinio draudimo lėšomis. Tais atvejais, kai yra būtina garantuoti arba pagerinti kai kurių gyventojų grupių aprūpinimą, yra taikoma socialinė parama (teikiama iš Valstybės ar savivaldybių biudžetų lėšų).

Privalomai valstybiniu socialiniu draudimu draudžiami dirbantys pagal darbo sutartis, narystės pagrindais renkamos institucijose, ūkinėse bendrijose, žemės ūkio bendrovėse ar kooperatyvinėse organizacijose, individualių įmonių savininkai bei jiems prilyginti savarankiškai dirbantys asmenys, ūkininkai ir pilnamečiai jų šeimos nariai. Motinas (tėvus), kurios turi vaiko nuo 1 – 3 metų priežiūros atostogas, taip pat motinas (tėvus), kurios nedirba ir neturi atostogų, bet augina vaikus iki 3 metų, privalomai pensijų draudimu draudžia valstybė savo lėšomis (kaip ir būtiniosios tarnybos karius bei dvasininkus).

Nuo 1995 m. sausio 1 d. Įsigaliojo naujas Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymas, reformuojantis pensijų sistemą. Įstatymas nustatė šias pensijų rūšis:

- Senatvės pensija;
- Našlių ir našlaičių pensija;
- Šalpos (socialinė) pensija;
- Invalidumo pensija;
- Valstybinės ir karių pareigūnų pensijos;
- Valstybinės pensijos nukentėjusiems asmenims;
- Nukentėjusiųjų asmenų valstybinės pensijos;

Pašalpos. Nuolatiniai Lietuvos gyventojai, dirbantys pagal darbo ar kitokias sutartis ir gaunantys atlyginimą už darbą, privalomai draudžiami ligos ir motinystės draudimu. Savarankiškai dirbantys bei kiti asmenys gali draustis šia draudimo rūšimi savanoriškai.

Motinystės (tėvystės pašalpa). Nors motinystė pirmiausia asocijuojasi su moterimis, tačiau pašalpos gali būti mokamos motinai ar tėvui, apdraustam valstybiniu socialiniu ligos ar motinystės draudimu. Motinos, kurios pagimdė suėjus 28 nėštumo savaitėms ir vėliau, apmokama už 70 kalendorinių dienų iki gimdymo ir 56 dienas po gimdymo 100% kompensuojamojo uždarbio. Pasibaigus nurodytam laikotarpiui, vienam iš tėvų, pagal Atostogų įstatymą išleistam vaiko priežiūros atostogų, pašalpa mokama iki vaikai sueis dveji metai. Pašalpa lygi 90% kompensuojamojo darbo užmokesčio pirmaisiais išmokos gavimo metais ir 75% antraisiais metais, bet negali būti mažesnė už patvirtintą minimalų darbo užmokestį. Jei gaunantis šią pašalpą asmuo atleidžiamas iš darbo dėl įmonės ar organizacijos likvidavimo, motinystės pašalpa vis tiek mokama, jei tuo metu nemokama išėtinė pašalpa.

Motinystės pašalpa besimokančioms moterims. Šeimos, auginančios vaikus, gali gauti įvairias pašalpas iš valstybės ar savivaldybės lėšų. Nėščios moterys, besimokančios mokymo įstaigų dieniniuose skyriuose, neturinčios teisės gauti valstybinio socialinio draudimo motinystės pašalpos, turi teisę į motinystės pašalpą besimokančioms moterims, kuri mokama už 70 dienų iki gimdymo ir gimdymo.

Pašalpa gimus kūdikiui. Kiekviena motina gimus kūdikiui (išskyrus atvejus, kai ji atsisako kūdikio) gali gauti vienkartinę pašalpą, lygią 6 MGL. Jei motina mirė ar iš jos atimtos motinystės teisės, pašalpa mokama kūdikio tėvui ar kitam jį pasiėmusiam asmeniui.

Šeimos pašalpa. Šeimai, neturinčiai teisės gauti motinystės pašalpos, nuo vaiko gimimo iki 3 metų mokama šeimos pašalpa, lygi 0,75 MGL per mėnesį. Turinčios teisę į motinystės pašalpą šeimos irgi gauna šią pašalpą tokio pat dydžio, tik šiuo atveju ji mokama nuo vaiko vienerių iki trijų metų.

Vaiko globos pašalpa. Asmenims, šeimynoms arba nevalstybinėms globos institucijoms už kiekvieną globojamą našlaitį ar likusį be tėvų globos vaiką, negaunantį kitokio valstybės išlaikymo, mokama 4 MGL dydžio vaiko globos pašalpa.

Pašalpa šeimoms, auginančioms tris ir daugiau vaikų. Moterys – motinos už tris ar daugiau vaikų iki 16 metų (ir vyresniems, jei mokosi) gauna 1 MGL dydžio pašalpą per mėnesį, jei šeimos pajamos mažesnės už trigubo dydžio Vyriausybės tvirtinamas pajamas. Už ketvirtą ir kiekvieną paskesnę vaiką pašalpa didinama 0,3 MGL ir mokama nepriklausomai nuo pajamų. Ši pašalpa gali būti mokama ir tėvui, jei motinos nėra, atsisako vaikų, negali prižiūrėti vaikų dėl ligos ar atimtos motinystės teisės. Šeimos, turinčios mažas pajamas, gali gauti socialinę pašalpą bei patalpų šildymo kompensaciją. Šiuo atveju yra atliekamas pajamų testavimas.

Socialinė pašalpa. Skiriama šeimoms, kuriose darbingi asmenys dirba ir nepakankamai uždirba arba nedirba dėl pateisinamų priežasčių. Tačiau pašalpa neskiriama šeimoms ir asmenims, kurie darbingi ir gali dirbti, bet nedirba ir darbo neieško.

Laidojimo pašalpa. Vienkartinė 6 MGL dydžio pašalpa skiriama šeimos nariui ar kitam faktiškai mirusįjį laidojančiam asmeniui, kai miręs:

Lietuvos Respublikos pilietis, kurio nuolatinė gyvenamoji vieta yra Lietuvos Respublikoje;
Lietuvoje – užsienietis (užsienio valstybės pilietybę turintis asmuo arba asmuo be pilietybės), turintis leidimą nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje;

Lietuvoje – asmuo, įstatymų nustatyta tvarka Lietuvos Respublikoje turintis pabėgėlio statusą.
Pašalpa taip pat mokama, kai Lietuvos Respublikos piliečio, kurio nuolatinė gyvenamoji vieta yra Lietuvos Respublikoje, turinčio leidimą nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje užsieniečio, įstatymų nustatyta tvarka Lietuvos Respublikoje turinčio pabėgėlio statusą asmens vaikas gimsta negyvas (ne mažiau kaip 22 nėštumo savaičių kūdikis). Pašalpa nemokama, kai laidojama valstybės ar savivaldybės biudžeto lėšomis.

Ligos (laikinojo nedarbingumo) pašalpa. Ši pašalpa mokama asmeniui, apdraustam socialiniu ligos ir motinystės draudimu. Už dvi nedarbingumo dienas ligos pašalpą moka darbdavys, o nuo trečios nedarbingumo dienos mokama iš Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto. Ligos pašalpa skiriama:

Atsiradus laikinajam nedarbingumui dėl ligos ar suluošinimo (traumos) bei po sunkios ligos, baigiant gydymą sanatorijoje;

Epidemijų atvejais;

Susirgus šeimos nariui, kurį būtina slaugyti;

Gydantis proteziniame – ortopediniame stacionare;

Laikinais perkėlus į kitą darbą dėl suluošinimo (traumos) darbe, susirgimo profesine liga, tuberkulioze arba dėl užkrečiamųjų ligų sukėlėjų nešiojimo.

Socialinę apsaugą galima suprasti, kaip visapusišką žmogaus apsaugą nuo pajamų praradimo. Ši apsauga pasireiškia pinigėmis išmokomis socialinių rizikų atvejais. Teikiama ir nepiniginė parama žmonėms, kuriems gresia pavojus susidurti su socialine rizika arba jau susidūrusiems su ja (perkvalifikavimo kursai bedarbiams, medicinos pagalbos priemonės ir pan.).

Visą socialinę apsaugą galima suskirstyti į tris pagrindines dalis: įmokines išmokas ir paslaugas – *socialinį draudimą, neįmokinę socialinę paramą*, teikiamą patikrinus pragyvenimo šaltinius, ir *neįmokines kategorines išmokas*, teikiamas netikrinant pretendento pajamų ar pragyvenimo šaltinių.

Trys socialinės apsaugos dalys skiriasi dviem savybėmis – įmokų nebuvimu ar jų buvimu ir pragyvenimo šaltinių tikrinimu ar jų netikrinimu.

Lietuvos socialinė politika susideda iš dviejų dalių: privalomas valstybinis socialinis draudimas ir socialinė parama. I funkcija yra skirta aprūpinti žmones netekus pajamų dėl apibrėžto įvykio (nedarbo, senatvės, ligos ir pan.). II funkcija turėtų būti išsigelbėjimas tiems, kurie neapdrausti socialiniu draudimu arba uždirba labai mažai (pajamos, tenkančios vienam nariui nesiekia minimumo), tuomet iki to minimumo primokama iš biudžeto.

Privalomas valstybinis socialinis draudimas nėra draudimas tikraja ta žodžio prasme, nes dalis nemokėjusių įmokas, išmokas vis dėlto gauna (vadinamasis draudimas valstybės lėšomis), be to sistemoje yra didžiulis perskirstymas: mažas įmokas mokantys gauna santykinai daug, o didelės įmokas mokantys – mažai. Valstybinės pensijos skiriamos žmonėms už nuopelnus (taigi, atrodytų neturi nieko bendra su socialine rūpyba) ir tam tikrų profesijų atstovams: VR sistemos, prokuratūros, krašto apsaugos, saugumo darbuotojams, mokslininkams.

Socialinė parama, kurios pagrindinis tikslas yra skurdo prevencija, taip pat nenuosekli, kadangi ne visiems piliečiams numato teisę pretenduoti į paramą, o tik išvardintoms kategorijoms. Socialinė parama teikiama ir paslaugomis (pvz., autobusų parkai, šilumos tiekimo įmonės vaistinės). Būtent, šioms įmonėms nustatoma prievolė teikti paslaugas socialiai remtiniams asmenims nemokamai arba už mažesnę kainą, o skirtumą pažadama kompensuoti iš biudžeto.

3. Skurdo ir atskirties mažinimo politikos formavimas Lietuvoje

3.1. Skurdo ir socialinės atskirties politikos esmė, jos atsiradimas politinėje darbotvarkėje

Kalbant apie skurdą kaip platų savo prasme socialinį reiškinį yra svarbu pažvelgti į tai ne tik iš konkrečių kovos su skurdu priemonių taikymo ar politikos proceso pusių, tačiau ir iš globalinės pusės. 1995 metais kovo mėnesį Jungtinių Pasaulinio Viršūnių susitikimo metu Lietuva kartu su kitomis 116 šalių priėmė Kopenhagos deklaraciją ir Socialinės raidos veiksmų programą. Deklaracija paskelbė tris pagrindinius, bendrus visoms šalims uždavinius: skurdo sumažinimas ir panaikinimas; užimtumo išplėtimas; socialinė integracija (ypatingai nelaimingiausių ir vargingiausių gyventojų grupių).

Kopenhagos deklaracijoje pabrėžiama, kad skurdo prevencija ir jo įveikimas yra aukščiausias visuomenės raidos prioritetas ir kad skurdo išvengimas pirmiausia yra politinė problema. Taigi derėtų atsižvelgti į tai, jog valstybinėse įstaigose ieškant pagalbos labiausiai skurstantiems ir pažeidžiamiems visuomenės nariams, susiduriama jau nebe su socialine, tačiau su politine problema. Pats skurdo mažinimas be kita ko yra ir Europos integracijos projekto dalis. 2000 metų gruodžio mėnesį Europos Sąjungos Taryba nutarė, kad Europos Sąjungos šalys turėtų parengti skurdo ir socialinės atskirties mažinimo veiksmų planus 2001 -2003 metams. Tokie veiksmų planai turėtų būti rengiami dviejų metų laikotarpiui, įvertinant jų pasiekimus bei rezultatus siekiamų tikslų ir užsibrėžtų uždavinių atžvilgiu.

Taigi po Lietuvos 1995 metais pasirašytos Kopenhagos deklaracijos, LR Prezidentas Valdas Adamkus 1999 metais įsteigė Socialinį komitetą prie LR Prezidento institucijos. Šio komiteto tikslas – parengti ataskaitą apie pastangas įgyvendinant Kopenhagos deklaraciją, taip pat parengti ir skurdo mažinimo Lietuvoje strategiją. Socialinį komitetą, kuriam vadovavo tuometinė LR Socialinės apsaugos ir darbo ministrė Irena Degutienė, sudarė įvairių institucijų ir organizacijų atstovai, pradedant įvairių ministerijų, žinybų specialistus, baigiant nevyriausybinų organizacijų atstovais bei išorinėmis ekspertų grupėmis.²⁰

Vertinant visas šias iniciatyvas, 1999 metus Lietuvoje galima būtų pavadinti skurdo analizės, vertinimo ir skurdo mažinimo strategijos kūrimo metais, kuomet aukščiausio lygio valstybinės institucijos buvo išipareigojusios parengti Kopenhagos deklaracijos įgyvendinimo ataskaitą bei skurdo mažinimo Lietuvoje strategiją. Tai ne tik analizės ir strategijos kūrimo metai, tačiau ir vis dar šalyje populiariosios viešosios politikos „iš viršaus į apačią“ formavimo pavyzdys, kuomet hierarchinio modelio principu yra bandoma sukurti veiksmingą, visų veikėjų įtraukties principu kuriamą politiką.

Parengta ataskaita apima strategijas, politikas ir konkrečias priemones, kurios buvo priimtos mažinant skurdą Lietuvoje. Kiekvienoje iš išskirtų sričių parodomi priimti sprendimai ir jais pasiekti kai kurie rezultatai, taip pat atkreipiamas dėmesys į dar likusias neišspręstas problemas. Didžiausias dėmesys šioje ataskaitoje skiriamas ne statistiniams duomenims apie skurdą, o skurdo mažinimo politikai ir priimtiems sprendimams.

2000 metais buvo sudaryti Skurdo mažinimo Lietuvoje strategijos metmenys. Strategijoje yra apibrėžtos dvi pagrindinės veiklos sritys: skurdo lygio mažinimas ir parama labiausiai pažeidžiamoms visuomenės grupėms.

²⁰ Jungtinių Tautų Vystymo Programa, „JT biuletenis. Lietuva“. Nr. 19, 1999.
<http://www.un.lt/images/biuleteniai/lt/1999_nr19.pdf>

Taip pat yra pabrėžiama, kad skurdo mažinimo politika turi būti įgyvendinama, remiantis subsidiarumo ir solidarumo principais. Subsidiarumo principas skatina, sprendžiant socialines problemas, į veiklą įtraukti visus pavaldžius padalinius; solidarumas reiškia įvairių socialinių grupių tarpusavio paramą²¹.

Vėliau, kai 2000 metais buvo priimta strategija, ją 2001 metais LR Vyriausybė patvirtino savo 2001 – 2004 metų programoje kaip vieną iš socialinės politikos sričių. Tuo metu LR Vyriausybė buvo atsakinga už strategijos veiksmų koordinavimą, o LR Vyriausybės įgaliota Socialinės apsaugos ir darbo ministerija už veiksmų parengimą ir įgyvendinimą.

Skurdo mažinimo politikos procesas Lietuvos politinėje darbotvarkėje atsirado per beveik 2 metus nuo Lietuvos socialinio komiteto įkūrimo ir per 7 metus nuo Kopenhagos socialinės raidos deklaracijos pasirašymo.

3.2. Skurdo ir socialinės atskirties politikos formavimas

Vienas pagrindinių elementų, lėmusių skurdo mažinimo politikos proceso atsiradimą yra Jungtinių Tautų 8 Tūkstantmečio plėtros tikslų iškėlimas 2000 metais Niujorke vykusiame Tūkstantmečio viršūnių susitikime, kuriame dalyvavo 189 pasaulio valstybių vadovai. Vienas iš šių tikslų yra panaikinti ypač didelį skurdą ir badą²².

Tais pačiais metais Europos Taryba 2000 metų Lisabonos susitikime pasirinko tolesniais Europos Sąjungos vystymosi tikslais iki 2010 metų tapti „konkurencingiausia ir dinamiška, žiniomis paremta pasaulio ekonomika, išlaikanti pastovų ekonomikos augimą, kuriančia daug kokybiškų darbo vietų būdinga didesne socialine sanglauda“. Skurdo ir socialinės atskirties esminis sumažinimas šiame susitikime yra parinktas vienu iš svarbiausių uždavinių.

Lisabonos strategija įtvirtino santykinai naują ES politikos įgyvendinimo priemonę – atviro koordinavimo metodą. Šio metodo taikymas ES nėra naujas – jis 1990-aisiais pradėtas naudoti socialinės ir užimtumo politikos koordinavimo srityse, kaip pavyzdžiui informacinė visuomenė, įmonių politika, tyrimai ir plėtra, švietimas ir mokymas, kova su socialine atskirtimi ir socialinės apsaugos modernizavimas. Tačiau tik Lisabonos strategijoje jam pirmą kartą buvo suteikta pagrindinė vieta. Tokią situaciją sąlygojo tai, jog didžioji dalis Lisabonos strategijos klausimų priklauso valstybių narių kompetencijai ir todėl čia Europos Komisija negali naudotis įprastomis ES teisinėmis priemonėmis – direktyvomis ar reglamentais. Atviro koordinavimo metodas grindžiamas rekomendacinio pobūdžio priemonėmis; jį sudaro šie elementai: lyginamųjų gairių ir kiekybinių ekonominės politikos tikslų nustatymas, apsiskeitimas geriausia praktika siekiant iškeltų tikslų ir reguliarius įgyvendinamos politikos rezultatų įvertinimas²³.

Dar prieš Lietuvai integruojantis į Europos Sąjungą buvo pradėta kova su skurdu, kai 1999 metais LR Prezidento įkurtas Lietuvos socialinis komitetas 2000 metais parengė Skurdo mažinimo Lietuvoje strategiją, kur suformuluoti šiandieninei Lietuvai pritaikyta skurdo samprata, apibrėžiami skurdo matai, apžvelgiamas skurdo paplitimas bei jo ypatybės Lietuvoje, apibūdinamos skurstančių gyventojų grupės. Remiantis šia informacija pateikiami du skurdo mažinimo taikiniai – skurdo sumažinimo lygis ir parama silpniausioms šiuo atžvilgiu

²¹ Skurdo mažinimo Lietuvoje strategija. Vilnius, 2000, 4.

²² Jungtinės Tautos, „Tūkstantmečio plėtros tikslų nacionalinė analizė: Bendra Lietuvos vertinimo apžvalga“. Vilnius, 2002, 6.

²³ Lisabonos strategija. 2000. <<http://www.lsa.lt/ryusiai/tnaujienos/lisabona.htm>>

gyventojų grupėms. Strategijoje išskirtos dešimt svarbiausių viešosios politikos sričių, kuriose numatyti skurdo sumažinimui ir skurstančiųjų padėties palengvinimo sprendimai. Šie sprendimai konkretinami priemonėmis, pateiktomis Strategijos prieduose. Strategijoje pabrėžiamas nevyriausybinių organizacijų ir socialinių partnerių vaidmuo sprendžiant skurdo problemą²⁴.

2000 metais Lietuvos socialinio komiteto parengtą Skurdo ir socialinės atskirties mažinimo strategiją LR Vyriausybė patvirtino savo 2001 – 2004 metų programoje, kurioje pabrėžė skurdo ir socialinės atskirties mažinimą kaip plačios visuomenės dalies socialinių problemų sprendimą. Savo programoje skurdo mažinimo srityje LR Vyriausybė įsipareigojo įgyvendinti parengtą strategiją ir parengė strategijos įgyvendinimo veiksmų planą 2002 – 2004 metams.

Skurdo mažinimo Lietuvoje strategijos pagrindu LR Vyriausybės įgaliota Socialinės apsaugos ir darbo ministerija parengė Nacionalinį kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veiksmų planą (toliau - NVP). Šiame plane nustatomos pagrindinės kryptys ir tikslai, kurių Lietuva įsipareigojo siekti ilgalaikėje ir trumpalaikėje perspektyvoje. Pagal šį dokumentą Lietuva įsipareigoja imtis priemonių, kurios padėtų koordinuoti politiką ir veiksmus, skirtus kovai su skurdu ir socialinės atskirties mažinimui. Tuo tikslu buvo numatoma įgyvendinant valstybės politiką atitinkamose srityse, atsižvelgti į socialinės aprėpties tikslus ir siekti, kad valstybės lėšos bei ES struktūriniai fondai būtų efektyviai naudojami paremiant šių tikslų siekimą. Be to, kaip teigiama dokumente, siekiama plačiau į šiuos procesus įtraukti visą pilietinę visuomenę, o ypatingą dėmesį skirti bendradarbiavimui su socialiniais partneriais ir nevyriausybėmis organizacijomis visuose veiklos etapuose: ruošiant, tobulinant NVP, ypatingai derinant veiksmus jo įgyvendinimo stadijoje. Taigi dokumentas nustato pagrindinius principus suvienyti valstybės, savivaldybių institucijų, taip pat nevyriausybinių organizacijų, piliečių bendras pastangas ir veiklą mažinant skurdą Lietuvoje²⁵.

Remdamasi stojimo partnerystės nuostatomis, LR Vyriausybė kartu su Europos komisijos Užimtumo ir socialinių reikalų direktoratu 2003 metais parengė Bendrajį aprėpties memorandumą. Memorandumo tikslas – parengti šalį nuo įstojimo į Europos Sąjungą dienos dalyvauti socialinės aprėpties procese naudojantis atvirojo koordinavimo metodu. Memorandumas nusako pagrindinius kovos su skurdu ir socialine atskirtimi iššūkius; supažindina su pagrindinėmis politikos priemonėmis, kurių imasi Lietuva laikydamosi sutartyje numatyto įsipareigojimo pradėti perkelti Europos Sąjungos bendruosius tikslus į šalies politiką, apibrėžia pagrindines politikos sritis, kurios ateityje turėtų būti stebimos ir peržiūrimos. Pažanga įgyvendinant šią politiką vertinama socialinės aprėpties Europos Sąjungoje procese, kurio tikslas – turėti svarbią įtaką siekiant iki 2010 metų panaikinti skurdą Europoje²⁶. Be to, LR Vyriausybė pasirašiusi šį memorandumą įsipareigojo sukurti Nacionalinį kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veiksmų planą kitam 2004-2006 metų laikotarpiui.

Vadovaudamasi Europos Tarybos susitikimo (Barselona, 2002) rekomendacijomis ir Pasaulio valstybių ir vyriausybių vadovų susitikimo Johanesburge (2002), LR Vyriausybė 2003 metų rugsėjo mėnesį patvirtino Nacionalinę darnaus vystymosi strategiją (NDVS), už kurios įgyvendinimo koordinavimą paskirta LR Aplinkos ministerija.

²⁴ Skurdo mažinimo Lietuvoje strategija, 4.

²⁵ LR 2004 – 2006 m. Nacionalinis kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veiksmų planas. Vilnius, 2004, 2.

²⁶ Bendrasis aprėpties memorandumas. Briuselis, 2003, 1.

Darnaus vystymosi koncepcijos pagrindą sudaro 3 lygiaverčiai komponentai – aplinkosauga, ekonominis ir socialinis vystymasis. Strategijoje darnus vystymasis suprantamas kaip kompromisas tarp aplinkosauginių, ekonominių ir socialinių visuomenės tikslų, sudarantis galimybes pasiekti visuotinę gerovę dabartinei ir ateinančioms kartoms, neperžengiant leistinų poveikio aplinkai ribų. Šis dokumentas skirtas įgyvendinti NDVS tikslus iki 2020 metų.

Lietuvos darnaus vystymosi strateginiai prioritetai ir principai išdėstyti atsižvelgiant į nacionalinius Lietuvos interesus, savitumą, ES darnaus vystymosi strategijos, kitų programinių dokumentų nuostatas. ES darnaus vystymosi strategijoje nagrinėjamos kelios svarbiausios problemos, tarp Europos Sąjungos šešių nustatytų darnaus vystymosi prioritetų, o Lietuvos patvirtintų vienuolikos, yra pavojaus žmonių sveikatai mažinimas bei skurdo ir socialinės atskirties mažinimas. Šiame dokumente taip pat kaip ir anksčiau apžvelgtuose yra išskeltas vienas pagrindinių strategijos įgyvendinimo principų – tai dalyvavimo (partnerystės) principas. NDVS teigiama, jog sėkmingai įgyvendinta ji gali būti tik dalyvaujant ir bendradarbiaujant kaip lygiaverčiams partneriams įvairioms visuomenės socialinėms grupėms, tarpvalstybinėms, valstybės, savivaldybės ir nevyriausybiniams institucijoms bei asmenims²⁷.

Be apžvelgtų dokumentų, kurie yra pasaulinio, Europos Sąjungos bei Lietuvos nacionalinio lygmens, galima paminėti ir dar vieną labai svarbų dokumentą, kuris yra labiau susijęs su politinės Lietuvos bendruomenės atsakomybe bei siekiais užtikrinti tinkamą socialinės politikos raidą šalyje. Minimas politinių partinių grupių susitarimas – tai 2002 metais pasirašytas Nacionalinis susitarimas, siekiant ekonominės ir socialinės pažangos, kuriame numatytas svarbiausias artimiausių penkiolikos metų tikslas – pasiekti ženklią ekonomikos ir socialinės gerovės augimą sparčiai didėjant ūkio produktyvumui bei gebėjimui konkuruoti rinkose, kuriantis naujoms darbo vietoms ir taip įveikiant skurdą bei socialinę atskirtį. Siekiant skurdo ir socialinės atskirties įveikimo, jėgos turi būti koncentruotos šiose pagrindinėse kryptyse: žmogiškųjų resursų ugdymas, siekiant išvengti arba sumažinti skurdą bei socialinę atskirtį; socialinės ekonomikos principų, decentralizuojant valstybės socialinę politiką, įgyvendinimas; specialiųjų regioninės plėtros instrumentų, skatinančių investicijų pritraukimą bei naujų darbo vietų kūrimą regionuose, panaudojimas²⁸.

3.3 Skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politikos proceso veikėjai

Skurdo ir socialinės atskirties politikos procesą įtakoja daugelis veiksnių, vertint ne tik šios politikos formavimą, bet ir įgyvendinimą. Skurdo mažinimo Lietuvoje strategijoje teigiama, jog „visa skurdo mažinimo politika turėtų remtis subsidarumo ir solidarumo principais, kur subsidarumo principas numato platesnį žemutinių grandžių įtraukimą sprendžiant socialines problemas, o solidarumas reiškia skirtingų socialinių grupių savitarpio paramą“²⁹. Tai iš tiesų labai svarbūs strategijos įgyvendinimo principai, be kurių būtų neįmanoma nei pati politikos formavimo idėja, o tuo labiau jos įgyvendinimas, kuris pagrindinai yra susijęs būtent su tais veikėjais, kurie dirba pačiame žemiausiame lygmenyje – teikia socialines ar kitas paslaugas gyventojams.

²⁷ Nacionalinė darnaus vystymosi strategija. Patvirtinta LRV 2003 09 11 nutarimu Nr. 1160, 3-5.

²⁸ Nacionalinis susitarimas siekiant ekonominės ir socialinės pažangos. 2002 12 03.

²⁹ http://www3.lrs.lt/pls/inter/dba_intra.W3_VIEWER.ViewDoc?p_int_tekst_id=20855&p_int_tv_id=1960&p_org=0

²⁹ Skurdo mažinimo Lietuvoje strategija, 4.

Klausimas kodėl skurdo politikos procese turėtų arba neturėtų dalyvauti platus ratas suinteresuotų veikėjų iš principo nekliamas net ir Europos Sąjungos sutartyse bei dokumentuose. Vienas jų, skirtas skurdo mažinimo politiką įgyvendinti visų veikėjų tarpusavio bendradarbiavimo ir koordinavimo būdu, - tai LR Socialinės apsaugos ir darbo ministrės Vilijos Blinkevičiūtės ir Europos užimtumo ir socialinių reikalų komisarės Anna Diamantopoulou pasirašytas Bendrasis aprėpties memorandumas. Šiame dokumente vienas iš 8 keliamų svarbiausių iššūkių yra visų veikėjų mobilizavimas. „Institucinio aparato ir visų veikėjų gebėjimų kovoti su skurdu ir socialine atskirtimi stiprinimas. Šioje srityje išskiriami tokie iššūkiai: [...] plėtoti institucinius mechanizmus, skirtus koordinuoti ir derinti visų susijusių sričių veikėjų (mainstreaming) į kovą su skurdu ir socialine atskirtimi nukreiptą politiką; padidinti visų, tiek centrinio, tiek vietinio lygmenų veikėjų (actors) gebėjimus kovoti su skurdu ir socialine atskirtimi bei skatinant socialinę aprėptį plėtoti vietos partnerystę; stiprinti nevyriausybinių organizacijų vaidmenį bei skurdą ir socialinę atskirtį išgyvenančiųjų dalyvavimą socialinės aprėpties (įtraukties) procese.“³⁰

Taigi įvairių valstybinių institucijų, akademinės visuomenės, nevyriausybinių organizacijų ir socialinių partnerių atstovų ir galiausiai pačių skurdą ir socialinę atskirtį išgyvenančių asmenų įtraukties politika yra viena iš kertinių ir pamatinių skurdo strategijos formavimo ir įgyvendinimo procese.

Kuriant Lietuvos socialinį komitetą šių principų dėl veikėjų įtraukties taip pat buvo laikomasi griežtai, vertinant deklaruojamą komiteto sudėties formavimo bei rekomendacijų iš institucijų, nebuvousių komiteto sudėtyje, skaičių. Nagrinėjant LR Prezidento 1999 metais įsteigto Lietuvos socialinio komiteto sudėtį, kuri sudarė valdžios institucijų ir nevyriausybinių organizacijų atstovai, mokslininkai, galima tik teoriškai suvokti bei retoriškai pamąstyti, koks galimas būsimosios skurdo mažinimo Lietuvoje strategijos turinys gali „gimti“, kai šio komiteto nariai yra aštuoni ministrai. Taip pat Statistikos departamento direktorius, Vilniaus arkivyskupas – metropolitas, Prezidento patarėja, du Vilniaus universiteto dėstytojai bei Raudonojo Kryžiaus draugijos generalinis direktorius³¹. Žinoma tokio komiteto įkūrimas yra labai svarbus uždavinys Lietuvos skurdo mažinimo politikos formavimui, tačiau Lietuvoje vis tik pasigendama konstruktyvesnio dialogo su socialiniais partneriais ir to paties *veikėjų įtraukties principo* ne tik deklaratyvaus, tačiau ir praktinio taikymo pavyzdžių.

Vėlesniu laikotarpiu, kai 2001 – 2004 metų Lietuvos Socialdemokratų partija pagal savo patvirtintą Vyriausybės programą įtraukė ir skurdo bei socialinės atskirties mažinimo strategiją kaip vieną iš socialinės politikos įgyvendinimo tikslų, pradėjo šios strategijos įgyvendinimui būtinų veiksmų ir priemonių kūrimo procesą. Skurdo mažinimo Lietuvoje strategijoje teigiama, jog „Prezidentas, pasirašęs Kopenhagos viršūnių pasitarimo Socialinės raidos deklaraciją ir įkūręs Socialinį komitetą parengti skurdo mažinimo strategiją, imasi atsakomybės ir už šios strategijos įgyvendinimo priežiūrą. Tuo tikslu Prezidentas steigia jam atskaitingą Skurdo mažinimo strategijos įgyvendinimo komisiją, į kurią įtraukiami ne tik valstybės institucijų ir savivaldybių atstovai, bet ir socialinių partnerių, tradicinių religinių bendruomenių, nevyriausybinių organizacijų atstovai, mokslininkai ir kiti nepriklausomi ekspertai“³². Tokia komisija turėtų stebėti skurdo padėtį ir analizuoti kovos su skurdu priemonių efektyvumą. Be to, tame pačiame dokumente teigiama, jog „pagrindinė kovos su skurdu priemonių iniciatorė ir veiksmų koordinatorė yra LR Vyriausybė“ ir galiausiai „atsižvelgiant į bendrą socialinę politiką ir kitų ministerijų įgyvendinamas skurdo ir socialinės

³⁰ Bendrasis aprėpties memorandumas, 12-14.

³¹ Skurdo mažinimo Lietuvoje strategija, 5.

³² Ten pat, 25.

atskirties priemonės, tiesiogiai už skurdo ir socialinės atskirties mažinimo koordinavimą yra atsakinga Socialinės apsaugos ir darbo ministrė/-as³³. Vertinant tokias atskirų valstybinių institucijų funkcijų pasiskirstymo tendencijas nenuostabu, jog įvairiose strategijose numatytos principinės nuostatos nėra įgyvendinamos tinkamai, kadangi jau pats politikos proceso koordinavimas tarp valstybinių institucijų yra nekonkretus, jau nekalbant apie socialinių partnerių, nevyriausybinių organizacijų, o tuo labiau visuomenės atstovų įtraukimo galimybes.

Tokias tendencijas galima pagrįsti ir 2002 metais SIC rinkos tyrimų atlikto reprezentacinio tyrimo „NVO ir skurdo mažinimo politika“ išvadomis. Tyrimo rezultatai nurodo, jog beveik pusė apklaustųjų respondentų į klausimą „Ar esate girdėję apie Skurdo mažinimo strategiją“ atsakė „Taip, tačiau nežinome kas joje rašoma“. Tačiau labiau gilinantis į NVO suinteresuotumą šios politikos procesu, galima būtų paminėti ir tai, jog net 70% apklaustųjų NVO atstovų į klausimą „Ar ketinate prisidėti prie skurdą mažinančių priemonių įgyvendinimo“ atsakė „Taip, būtume suinteresuoti“³⁴.

Tad šioje darbo dalyje vėlgi galime teigti, jog skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politikos procesas remiasi hierarchiniu „iš viršaus į apačią“ modeliu, be jokių aiškių veikėjų dalyvavimo ir atsakomybių pasiskirstymo funkcijų. Analizuojant P. A. Sabatier politikos įgyvendinimo supratimą galima sutikti, jog analizė, skaidanti politiką į atskirus etapus, nepadedą suprasti politinio proceso, kadangi bendrą politikos procesą ji suskaldo į dirbtinius ir nerealistinius fragmentus. Todėl šiuo atveju politikos įgyvendinimas ir politikos formavimas yra vienas ir tas pats procesas³⁵. Būtent procesas, o ne atskiri politikos fragmentai turėtų būti pagrindinis skurdo ir socialinės atskirties mažinimo Lietuvoje pagrindas.

Analizuojant įvairius dokumentus, kurie susiję su skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politika Lietuvoje, beveik visuose iš jų yra aptinkamos tokios sąvokos kaip *socialinių partnerių įtraukimas*, *nevyriausybinių organizacijų dalyvavimas*, *visuomenės atstovų įgalinimas* ir pan., tačiau nagrinėjant kaip tai yra taikoma praktikoje, rezultatais galima tik nusivilti, kadangi deklaratyvi valstybinių institucijų pozicija ne tik kad nepadedą įgyvendinti socialinės politikos, bet ir jos formuoti, nuo ko ir priklauso efektyvus šios politikos priemonių įgyvendinimas. Socialiniai partneriai, nevyriausybinių organizacijos, visuomenė šiuo atžvilgiu yra tik galutinio, tačiau neaiškaus ir galbūt net neproduktyvaus rezultato gavėjai, nesuvokiantys jų principų ir galimybių sukurtų priemonių taikymo praktikoje.

Kalbant apie skurdo ir socialinės atskirties politikos proceso veikėjų įtraukties ir jų dalyvavimo principus, juos bendrai galima būtų vertinti tik tiek, kiek tai yra susiję su šios politikos priežiūra ir stebėseną (apie tai plačiau bus analizuojama vėlesniame skyriuje), tačiau apie suinteresuotų veikėjų dalyvavimą politikos įgyvendinimo procese, nedaug ką būtų galima analizuoti, kadangi šis politikos proceso etapas įgyvendinimo atžvilgiu nepaisant formalių ataskaitų, yra mažiausiai analizuojamas. Būtent tik maža dalimi aktyvios (dalyvaujant darbo grupėse ir komisijose) ir didžiąja dalimi pasyvios (susipažįstant su viešomis ataskaitomis ar pranešimais) stebėsenos pagrindu, fragmentišku dalyvavimu skurdo priemonių ir veiksmų įgyvendinimo procese, įvairūs veikėjai yra įtraukti į skurdo ir socialinės atskirties politikos procesą. Viena iš esminių problemų, lemiančių tokios politikos procesą yra dar ir tai, jog Lietuvoje vis dar nėra tinklinių modelių ir struktūrų, kurios įtakotų šios viešosios politikos bei jos posistemių formavimo ir įgyvendinimo procesus, konkrečiai kalbant apie skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politikos procesą.

³³ Ten pat, 25.

³⁴ SIC rinkos tyrimai, tyrimas „NVO ir skurdo mažinimo politika“. Vilnius, 2002, 10-11.

³⁵ Wayne Parsons, *Viešoji politika: Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001, 433.

4 Skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politikos įgyvendinimas Lietuvoje

4.1. Skurdo ir socialinės atskirties strategijos įgyvendinimo priemonės ir veiksmai

Skurdo mažinimo Lietuvoje strategijoje yra apibrėžta skurdo sąvoka, arba „skurstančiaisiais apibūdinami tie žmonės, kurių pajamos ir kiti ištekčiai (materialiniai, kultūriniai ir socialiniai) yra tokie menki, kad neužtikrina Lietuvos visuomenei įprastų gyvenimo standartų. Dėl menkų pajamų ir kitų išteklių tie žmonės negali dalyvauti veiklos srityse, kurios laikomos įprastomis kitiems visuomenės nariams“³⁶. Pagal šį apibrėžimą arba skurstančiųjų žmonių apibūdinimą iš tiesų yra sunku konstatuoti vis tik kas yra skurdas ir ką reiktų Lietuvai užsibrėžti, siekiant jog *žmonės galėtų dalyvauti tose veiklos srityse, kurios laikomos įprastomis kitiems visuomenės veikėjams*. Šis apibrėžimas iš principo nenusako ir kokiose viešosios politikos srityse yra būtina daryti pirmuosius žingsnius, mažinant skurdą ir socialinę atskirtį, tačiau viešosios politikos priemonės minimoje strategijoje yra numatytos.

Ūkio plėtra, regioninės politikos ir kaimo gyventojų rėmimas, fiskalinė politika, gyventojų pajamų politika, darbo rinkos politika, socialinė parama, socialinės paslaugos ir socialinės integracija, teisinė parama, švietimas ir profesinis mokymas, sveikatos priežiūra – tai dešimt pagrindinių skurdo mažinimo Lietuvoje strategijos viešosios politikos priemonių. Be jokios abejonės tai vienos svarbiausių viešosios politikos sričių, siekiant sumažinti skurdą šalyje, tačiau Bendrajame aprėpties memorandume, be minėtų priemonių viena pagrindinių šios politikos proceso sąlygų, yra visų svarbių veikėjų mobilizavimas ir jų politikos bei programų derinimas ir koordinavimas tarp jų. Pagal Bendrąjį aprėpties memorandumą Lietuva sutiko dalyvauti socialinės aprėpties procese naudojantis Atviro koordinavimo metodu bei įsipareigojo, jog „[...] iki 2010 metų bendromis ir vis geriau koordinuotomis valstybės, nevyriausybinų organizacijų, socialinių partnerių bei plačių atskirtųjų pastangomis ryški pažanga šiame procese bus pasiekta“³⁷.

2002 metais LR Seimo partinių grupių priimtas Nacionalinis susitarimas, siekiant ekonominės ir socialinės pažangos išskiria vieną iš kelių prioritetų – įveikti skurdą ir socialinę atskirtį. Nors šis susitarimas yra daugiau politinio pobūdžio, tačiau jis vis tik remiasi valstybės valdymo institucijų bendrų pastangų, siekiant sumažinti skurdą ir socialinę atskirtį, pagrindu. Šiame tarpusavio supratimo memorandume teigiama, jog „siekdami skurdo ir socialinės atskirties įveikimo, jėgas turime koncentruoti šiose srityse: žmoniškųjų resursų ugdymas (informacinės infrastruktūros plėtra, mokymosi visą gyvenimą sistemos sukūrimas, profesinio mokymo sistemos tobulinimas); socialinės ekonomikos principų, decentralizuojant valstybės socialinę politiką, įgyvendinimas (socialinių įmonių kūrimo skatinimas, socialinių paslaugų teikimo decentralizavimas, valstybės socialinės paramos ir paslaugų teikimo perdavimas privačiam ir nevyriausybinų organizacijų sektoriui) ir regioninės plėtros instrumentų, skatinančių investicijas ir naujų darbo vietų kūrimą regionuose, panaudojimas.“³⁸

Taigi, vertinant tiek šio nacionalinio susitarimo tikslus, skurdo mažinimo Lietuvoje strategijoje išskeltus tikslus, tiek ir Bendrojo aprėpties memorandumo nuostatas, nacionalinės kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veiksmų planą bei išanalizavus šių tikslų siekimo uždavinius ir numatytas priemones, galima daryti išvadą, jog pagrindinės skurdo ir socialinės atskirties

³⁶ Skurdo mažinimo Lietuvoje strategija, 6.

³⁷ LR 2004 – 2006 Nacionalinis kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veiksmų planas, 2.

³⁸ Nacionalinis susitarimas siekiant ekonominės ir socialinės pažangos. 2002 12 03.

http://www3.lrs.lt/pls/inter/dba_intra.W3_VIEWER.ViewDoc?p_int_tekst_id=20855&p_int_tv_id=1960&p_org=0

mažinimo nuostatos rengiant ir vykdant numatytus strategijos veiksmų planus, nebuvo tinkamai įgyvendintos. Be to, ne tik pagrindinės nuostatos nebuvo įgyvendintos (socialinių partnerių, nevyriausybinių organizacijų bei socialinę atskirtį išgyvenančių asmenų įtraukties, bendradarbiavimo ir koordinavimo principai), bet ir pati skurdo mažinimo politika nebuvo pasiekama tų asmenų, kuriems ji ir buvo skirta.

Tai patvirtina 2003 metais Socialinių tyrimų instituto atliktas kokybinis tyrimas, kurio metu buvo apklausta 111 didžiųjų miestų ir 122 miestelių ir kaimų varguoliai, dėl bedarbystės praradę socialinį statusą ir materialinį aprūpinimą, dažniausia ir būstą. Šis tyrimas parodė, kad valstybės socialinė parama nepasiekia net trečdaliao varguolių, taip pat jog miestų varguomenė susiduria su didesnėmis problemomis nei kaimo, nes net 66 % mieste gyvenančių vargetų „nieko gero neturi“, 41 % miesto vargetų gyvena kur papuola, kai tuo tarpu kaime tai sudaro tik 3 %³⁹.

Minėti faktai liudija, kad šios socialinės grupės žmonės dėl įvairių priežasčių patys nesugeba integruotis į aktyvų visuomenės gyvenimą, darbo rinką. Šie ir dauguma kitų veiksmų rodo, kad vargstantieji išgyvena socialinę atskirtį, o valstybės socialinės bei ekonominės politikos veiksmai jų nepasiekia.

Pastarųjų rodiklių aptarimas tampa ypač aktualus, kalbant apie skurdo mažinimo priemones. LR skurdo mažinimo strategijoje užsibrėžta bent 13 % sumažinti santykinį skurdą (pagal santykinę skurdo ribą – 274,6 lt)⁴⁰. Ši tikslą pasiekti pavyko, tačiau vis tik dalinai, ir tik mieste. Tuo tarpu kaime gyvenančiųjų ir šeimų, auginančių vaikus, esančių santykiname skurde skaičiai padidėjo⁴¹.

Tokia situacija akivaizdžiai liudija, kad LR skurdo mažinimo strategijos įgyvendinimo programa 2002-2004 metams nebuvo visapusiškai veiksminga. Daugelis klausimų dėl santykinio skurdo sumažinimo procento, kuris beveik artimas minimaliam darbo užmokesčiui, ekonominio augimo ir minimalios mėnesinės algos didinimo suderinamumo, socialinių išmokų didinimo proporcingai nekeliant minimalios mėnesio algos bei kiti, verčia susimąstyti, ar tik reali skurdo situacija liks nepakitusi, o tuo tarpu skurdo spąstų efektas tik suintensyvės⁴².

Seimo partinių grupių pasirašytas Nacionalinis susitarimas suvaidino iš tiesų pozityvų politinį veiksma, tačiau šis politinis gestas iš principo lieka tik geros valios ir žmogiškojo supratimo išraiška, kadangi beveik nė vienas iš memorandumė iškeltų aprėpties tikslų šiuo metu Lietuvoje nėra pasiektas, ypatingai atkreipiant dėmesį į tarpministerinių institucijų koordinavimą, socialinių įmonių bei nevyriausybinių organizacijų veiklos plėtrą, jų gebėjimų stiprinimą bei skurdą išgyvenančių asmenų įtraukties galimybes. Ir galiausiai, analizuojant skurdo mažinimo Lietuvos strategijos įgyvendinimo 2002 – 2004 metų programos priemonių įgyvendinimo rezultatus, galima tik dar labiau įsitikinti, jog šioje ataskaitoje įvardyti pasiekti konkretūs rezultatai yra pakankamai nutolę nuo iškeltų tikslų anksčiau minėtose strategijose, dokumentuose bei susitarimuose.

³⁹ Socialinės ekonomikos institutas, „Skurdo mažinimo politikos Lietuvoje įgyvendinimas“. Kaunas, 2004, 10.

⁴⁰ Skurdo mažinimo Lietuvoje strategija, 7.

⁴¹ Jungtinės Tautos, „Tūkstantmečio plėtros tikslai: Lietuvos regionų vystymosi analizė“. Vilnius, 2004.

⁴² Socialinės ekonomikos institutas, 11.

4.2. Skurdo ir socialinės atskirties mažinimo Nacionalinio veiksmų plano įgyvendinimas

Vykdamas Skurdo mažinimo programą bei įgyvendinant Nacionalinį kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veiksmų planą, 2004 metais buvo įgyvendinamos 94 skurdo mažinimo priemonės, kurios numatytos pagrindinėse skurdo mažinimo politikos kryptyse: gyventojų aktyvinimo ir dalyvavimo stiprinimo; palankios skurdui mažinti ūkio plėtros užtikrinimo; socialinių paslaugų plėtros, jų prieinamumo didinimo ir kokybės gerinimo; pajamų garantijų tobulinimo⁴³. Detaliau analizuojant šią ataskaitą pastebima, jog pagrindinė institucija atsakinga už priemonių įgyvendinimą praktiškai yra Socialinės apsaugos ir darbo ministerija bei jai atskaitingos institucijos (pvz. Lietuvos darbo birža), o už keletą kitų priemonių yra atsakingos Švietimo ir mokslo ministerija, vos už kelias Ūkio ir Žemės ūkio ministerijos, ir tik už vieną priemonę yra atsakinga Sveikatos ministerija.

Be to, nežiūrint į tai, jog jei tam tikras skaičius socialinių partnerių ar nevyriausybinų organizacijų ir įgyvendino atskiras priemonių veiklas, pateiktoje ataskaitoje tokių nevyriausybinų organizacijų ar profesinių sąjungų dalyvavimo įgyvendinant projektus pagal priemones rezultatai neminimi arba trumpai pristatomi kaip valstybinių institucijų priemonės įgyvendinimo *partneriai*. Tokia situacija suponuoja prielaidas bei sudaro sąlygas teigti, jog visos šios veiksmų plano priemonės yra skirtos valstybinių įstaigų instituciniam stiprinimui bei jų veiklos plėtrai. Tačiau žinoma šios problemos ištakų matyt reikėtų ieškoti platesniame skurdo mažinimo politikos proceso kontekste, vertinant hierarchinės politikos modelį bei analizuojant skurdo mažinimo politikos proceso tinklų modelio taikymo galimybes.

Tai, jog skurdo mažinimo Lietuvoje strategija buvo rengiama LR Prezidento iniciatyva sudaryto Socialinio komiteto narių (ministrų, ekspertų ir kt.), vėliau patvirtinta LR Vyriausybės, kuri yra pagrindinė kovos su skurdu priemonių iniciatorė ir veiksmų koordinatorė⁴⁴, programoje, įrodo jos svarbą ir reikšmę visuomenei. Tačiau LR Vyriausybės įgaliota Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, tiesiogiai atsakinga už skurdo mažinimo koordinavimą ir įgyvendinamas priemones, praktiškai „sulieja“ šią konceptualią įvairioms institucijoms (ypatingai ministerijoms) skirtą strategiją su bendrąja ministerijos misija: „Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos misija yra sukurti ir įgyvendinti efektyvią darbo ir socialinės apsaugos politiką, siekiant sukurti kokybiško užimtumo galimybes ir užtikrinti visuomenės socialinį saugumą ir socialinę sanglaudą.

Ministerijos strateginiai tikslai: pritraukti daugiau žmonių į darbo rinką, užtikrinti teisingus darbo santykius ir tinkamas darbo sąlygas, efektyviau investuoti į žmogiškuosius išteklius; siekti efektyvios socialinės paramos bei užtikrinti socialiai pažeidžiamų gyventojų grupių socialinę integraciją; užtikrinti socialinio draudimo išmokų gavėjų aprėptį bei jų pajamų didėjimą, išlaikyti socialinio draudimo sistemos finansinį subalansuotumą ir tvarumą“.⁴⁵ Visos kitos svarbios viešosios politikos sritys, kurios nėra tiesiogiai susijusios su Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos misija, tačiau įvardintos strategijoje kaip pagrindinės priemonės siekiant sumažinti ar panaikinti skurdą, galima teigti yra tik papildomos strategijos įgyvendinimo priemonės. Ši išvada daroma remiantis 2003 metų Nacionalinio kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veiksmų plano įgyvendinimo ataskaita.

⁴³ LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, „Metinė ataskaita apie skurdo mažinimo strategijos įgyvendinimo 2002 – 2004 metais programos vykdymą 2004 metais“. Vilnius, 2005.

⁴⁴ Skurdo mažinimo Lietuvoje strategija, 25.

⁴⁵ Socialinės apsaugos ir darbo ministerija. <<http://www.socmin.lt/index.php?-470668361>>

Skurdo mažinimo Lietuvoje strategijoje konstatuojama, jog LR Prezidentas imasi atsakomybės ir už šios strategijos įgyvendinimo priežiūrą, o tam tikslui kuria jam atskaitingą Skurdo mažinimo strategijos įgyvendinimo komisiją, kurios tikslas yra stebėti skurdo padėtį, analizuoti kovos su juo priemonių efektyvumą ir skelbti metines ataskaitas⁴⁶. Tačiau detaliau nagrinėjant skurdo mažinimo Lietuvoje politikos procesą, nacionalinio veiksmų plano įgyvendinimo kontrolės, priežiūros ir stebėsenos principus, vis tik lieka neaišku kokia institucija yra už tai atsakinga. 2005 metais LR Socialinės apsaugos ir darbo ministrės įsakymu patvirtinta nauja Nacionalinio kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veiksmų plano ir jo įgyvendinimo 2005-2006 metais priemonių stebėsenos grupė, kurią sudaro 19 atstovų iš ministerijų bei departamentų, 4 nevyriausybinių organizacijų atstovai, 6 socialinių partnerių ir profesinių sąjungų atstovai bei 1 Prezidentūros atstovas.

Stebėsenos grupei yra pavedama stebėti Nacionalinį veiksmų planą kovai su skurdu ir socialine atskirtimi bei jo įgyvendinimo priemonių vykdymo eigą, teikti veiklos pasiūlymus suinteresuotoms institucijoms ir kelti iniciatyvą, kad patvirtintuose dokumentuose numatytos priemonės būtų laiku ir veiksmingai įgyvendintos. Taip pat stebėsenos grupei pavesta skleisti pažangią patirtį įvairiais skurdo ir socialinės atskirties mažinimo aspektais, organizuoti kuo platesnį visų suinteresuotų asmenų ir socialinių grupių įtraukimą į skurdo ir socialinės atskirties mažinimo procesą bei pagal institucijos kompetencijoje esančias priemones parengti Nacionalinio veiksmų plano priemonių įgyvendinimo ataskaitą⁴⁷.

4.3. Socialinių partnerių ir nevyriausybinių organizacijų galimybės dalyvauti skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politikos procese

Nevyriausybinių organizacijų ir socialinių partnerių vaidmuo didinant socialinę aprėptį yra vienas pagrindinių veiksnių, lemiančių skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politikos formavimą ir jos įgyvendinimą. Tokie principai yra įtvirtinti visuose su skurdu ir socialinės atskirties mažinimu susijusiuose dokumentuose bei strategijose pasaulio, Europos Sąjungos bei Lietuvos nacionaliniu lygiu. Analizuojant nevyriausybinių organizacijų įtraukties principą bei jų galimybes dalyvauti šios politikos procese, reikėtų pastebėti, jog nevyriausybinių organizacijų Lietuvoje yra ganėtinai gausios ir įvairios. Jos labai skiriasi savo kvalifikacija, veiklos efektyvumu, piliečių įtraukimo mastu. Dauguma, net 63% Lietuvos NVO vienaip ar kitaip prisideda prie skurdo mažinimo⁴⁸.

Nevyriausybinių organizacijų Lietuvoje vykdo su švietimo ir profesinio mokymo veikla susijusius projektus, padeda neįgaliesiems ir jaunimui dalyvauti darbo rinkoje ir kita. Visose išsivysčiusiose pasaulio šalyse, tame tarpe ir Lietuvoje, NVO vaidmuo yra suvokiamas kaip esminis demokratijos ir pilietinės visuomenės plėtros užtikrinimo ir stabilumo garantas, tačiau šiuo atveju Lietuvos NVO per 15 nepriklausomybės metų vis dar susiduria su esminėmis veiklos problemomis, kurios nesuteikia galimybių aktyviai dalyvauti valstybės strategijų įgyvendinime, šiuo atžvilgiu ir skurdo bei socialinės atskirties politikos procese. Bendrajame aprėpties memorandume yra pasakyta, jog nuolatinė lėšų paieška, tęstinio finansavimo nebuvimas, sudėtinga apskaita (NVO atsiskaito ir pagal įmonėms taikomus įstatymus ir fondams pagal projektus) apsunkina organizacijų darbą, atima daug laiko ir slopina net

⁴⁶ Skurdo mažinimo Lietuvoje strategija, 25.

⁴⁷ 2005 11 30 Nr. A1-306 LR Socialinės apsaugos ir darbo ministrės įsakymas, kuriuo patvirtinta Nacionalinio kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veiksmų plano ir jo įgyvendinimo 2005-2006 metais priemonių stebėsenos grupė.

⁴⁸ SIC rinkos tyrimai, 29.

geriausias iniciatyvas, todėl vienas iš esminių uždavinių yra labiau įtraukti NVO į socialinių problemų svarstymą ir sprendimą, socialinių paslaugų teikimą bei NVO stiprinimą⁴⁹.

Siekdamos išgyventi NVO veiklą dažnai renkasi pagal fondų skelbiamus prioritetus, o ne pagal valstybės strategijas ar veiksmų planus, kadangi juose nenumatomi aiškūs NVO dalyvavimo jų įgyvendinime būdai. Dėl to, nevyriausybinis sektorius per silpnai dalyvauja valstybės mastu svarbių klausimų sprendime. Iki šiol yra tik pavieniai efektyvaus bendradarbiavimo tarp valdžios institucijų ir NVO pavyzdžiai, kurių patirtis deja neskleidžiama plačiau.

Be to nėra ir visiems priimtino bendradarbiavimo modelio, kuris apibrėžtų NVO atliekamų darbų kokybę, tęstinumą, įvardintų atsakomybę ir užtikrintų finansų panaudojimo skaidrumą. Būtent šios bei dar dauguma kitų problemų ir sukelia tokias pasekmes, jog nevyriausybės organizacijos bei socialiniai partneriai neturi pakankamai gebėjimų dalyvauti skurdo mažinimo politikos formavimo ir įgyvendinimo procese, o tuo pačiu tai nesudaro galimybių įgyvendinti ir principines Bendrojo aprėpties memorandumo ir kitų dokumentų nuostatas.

Kalbant apie sunkumus, išskylančius organizacijoms vykdyti veiklą skurdo ir socialinės atskirties srityje, galima būtų pažvelgti ir į pačių NVO įvertinimus bei nuomones apie kliūtis, trukdančias efektyviai kovoti su skurdu. Net 75% NVO akcentuoja finansinius sunkumus, skiriamų lėšų, priemonių stygių, o 52.9% sutinka, kad nepalanki Vyriausybės politika bei teisinės kliūtys joms trukdo sėkmingai įgyvendinti skurdo mažinimo priemones Lietuvoje, 46.2% teigia, kad valdžia nepakankamai įvertina jų galimybes⁵⁰.

Didelį vaidmenį stiprinant nevyriausybinių organizacijų ir socialinių partnerių gebėjimus Lietuvoje suvaidino Jungtinių Tautų Vystymo Programa, kuri ne tik skyrė finansinę paramą LR Prezidento įkurto socialinio komiteto ekspertų grupei parengti strategiją, tačiau skyrė finansinę bei metodinę paramą ir Lietuvos NVO, kovojančioms su skurdu. Be to Lietuvoje 2004-2006 metų laikotarpiui veikia ir ES EQUAL iniciatyva, kuri yra Europos užimtumo ir Europos su diskriminacija bei atskirtimi strategijų dalis.

Taip pat galima paminėti ir Lietuvoje veikiančių bendruomeninių organizacijų iniciatyvas ir joms finansinę paramą skiriančią LEADER+ programą, kurie taip pat prisideda prie skurdo ir socialinės atskirties mažinimo šalyje. Tačiau be šių iniciatyvų siekiant struktūriškai efektyvaus socialinio dialogo tarp valstybinių institucijų, ypač Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, ir nevyriausybinių organizacijų, šalyje turėtų atsirasti nevyriausybinių organizacijų ir socialinių partnerių, kovojančių su skurdu, tinklas.

Tokia organizuota tinklinė struktūra turėtų organizuoti NVO tinklo narių susitikimus ir diskusijas su visuomene, skatinti bendruomenės iniciatyvas bei atlikti tarpininko tarp valstybės, vietinės valdžios institucijų ir visuomenės vaidmenį. Toks NVO tinklas ir Socialinės apsaugos ministerija turėtų veikti kaip socialiniai partneriai tarpusavio informacijos apsikeitimo, geros patirties sklaidos, bendradarbiavimo atliekant nepriklausomą ir tikslią analizę apie esamą padėtį Lietuvoje, efektyvesnio socialinio dialogo tarp valstybės, savivaldybių institucijų ir nevyriausybinių organizacijų formavimo srityse⁵¹.

⁴⁹ Nacionalinis kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veiksmų planas. Vilnius, 2002, 17.

⁵⁰ SIC rinkos tyrimai, 57.

⁵¹ Bendrasis aprėpties memorandumas, 33-34.

Kaip vieną iš išorinių veikėjų galima būtų paminėti dar ir Europos kovos su skurdu tinklą (European Anti-Poverty Network – EAPN). Tai 1990 metais įkurtas ES valstybių bei Europos mastu veikiančių asociacijų, dirbančių su žmonėmis, patiriančiais skurdą bei socialinę nelygybę, tinklas. EAPN pagrindiniai uždaviniai yra kovą prieš skurdą ir socialinę nelygybę padaryti Europos Sąjungos politikos prioritetu; skatinti ir užtikrinti kovos prieš skurdą ir socialinę nelygybę veiksmų efektyvumą; sudaryti palaikymo grupę, dirbančią su tais ir tiems, kurie patiria skurdą ir socialinę nelygybę⁵².

Šį tinklą sudaro nacionaliniai, regioniniai ir vietiniai tinklai, vienijantys asociacijas bei aktyvias grupes kovai prieš skurdą visose šalyse – ES narėse. Lietuva iki šiol nėra tokio tinklo narė, tačiau dalyvavimas jame iš esmės prisidėtų prie efektyvesnio Lietuvos skurdo mažinimo strategijos įgyvendinimo bei stabilesnio koordinavimosi tarp valstybinių institucijų ir nevyriausybinių organizacijų. Dalyvavimas tokioje Europos Sąjungos lygiu veikiančioje struktūroje užtikrintų ir galimybę įgyvendinti pagrindines Bendrojo aprėpties memorandumo bei kitų dokumentų principines įtraukties nuostatas.

⁵² European Anti-Poverty Network, „EAPN National Networks: Who they are and how they operate“. Brussels, 2005, 4

IV. Socialinė politika Baltarusijos Respublikoje

1. Socialinės politikos Baltarusijos Respublikoje tikslai ir uždaviniai

Socialinei politikai Baltarusijos Respublikos valstybės politikos sistemoje tenka pagrindinis vaidmuo, ji laikoma prioritetine socialinės bei ekonominės šalies plėtros, kuri vykdomas pagal ypatingą Baltarusijos modelį, sritimi. Oficialiuose dokumentuose teigiama, kad „**Baltarusijos modelis** (...) *garantuoja aukštą sąžiningai dirbančių visuomenės narių aprūpinimo lygį, deramą nedarbingų, pagyvenusių asmenų ir neįgaliųjų socialinį aprūpinimą. Šis modelis remiasi Konstitucijoje numatytų piliečių teisių ir laisvių, verslo laisvės ir sąžiningos konkurencijos, profesijos ir darbo vietos pasirinkimo, nuosavybės formų lygybės, jos neliečiamumo ir naudojimosi asmens ir visuomenės interesais, darbuotojo gerovės ir jo darbo rezultatų sąsajos, socialinės partnerystės tarp valstybės, profsąjungų ir verslininkų sąjungų garantijų principais.*

*Greta šių savybių ir principų, būdingų išsivysčiusioms rinkos ekonomikos šalims, jau pradiniam kūrimo etape Baltarusijos modelis pasižymėjo savitais bruožais, atspindinčiais šalies istoriją, tautos tradicijas, jos mentalitetą su tokiomis būdingomis savybėmis kaip kolektyviškumas ir tarpusavio pagalba bei socialinis teisingumas. Modelyje atmetami tokie dalykai kaip egocentrizmas, svetimo darbo išnaudojimas, visuotinis nedarbas, didelis socialinis gyventojų pasiskirstymas pagal pajamas*⁵³.

Socialinės politikos principai formuluojami itin trumpai ir lakoniškai.

- *Socialinio teisingumo principas* pasireiškia tikslinėje socialinėje politikoje, kurią vykdo Baltarusijos Respublikos vadovai, o taip pat socialinėse garantijose, ypač teikiamose jaunimui, pagyvenusiems žmonėms ir teritorijų, nukentėjusių nuo Černobylio katastrofos padarinių, gyventojams.
- *Tęstinumo principas*, kurio laikomasi įgyvendinant socialinę politiką apskritai, o ypač – švietimo politiką, leido ne tik išsaugoti itin išvystytą ugdymo sistemą, paveldėtą po SSSR griuvimo, bet ir ant jos pagrindų sukurti naują, pasaulinius standartus atitinkančią ugdymo sistemą⁵⁴.

Būtina turėti omenyje, kad tai greičiau trokštamas, „tobulas“, o ne realus Baltarusijos modelio vaizdas. Tačiau būtent tokia idealioji nuostata ir lemia visus argumentus bei procesų, vykstančių Baltarusijos socialinėje srityje, supratimą. Būtent iš šio modelio kyla pagrindiniai Baltarusijos Respublikos socialinės politikos tikslai: „*suteikti galimybę kiekvienam darbingam žmogui darbu ir verslumu kurti savo šeimos gerovę, o nedarbingiems ir stokojantiems piliečiams garantuoti patikimą socialinę apsaugą. To siekiant, socialinė apsauga turi būti išimtinai tikslinė ir nukreipta į konkrečias, mažiausiai apsaugotas gyventojų grupes ir sluoksnius*“⁵⁵.

Pagrindiniai valstybės socialinės politikos uždaviniai yra žmonių gyvenimo lygio ir gyvenimo kokybės kėlimas ir sąlygų, reikalingų žmogaus galimybėms vystytis, sudarymas, didinant sveikatos apsaugos, švietimo, kultūros ir kitų veiklos rūšių, priklausančių paslaugų sričiai, funkcionavimo veiksmingumą.

⁵³ Nacionalinė tvarios socialinės ir ekonominės Baltarusijos Respublikos plėtros strategija laikotarpiui iki 2020 m

⁵⁴ Oficialus Baltarusijos Respublikos Prezidento internetinis portalas. Prieiga internete:

<http://president.gov.by/press10663.html>

⁵⁵ Ten pat

Nacionalinėje tvarios socialinės ir ekonominės Baltarusijos Respublikos plėtros strategijoje iki 2020 metų nurodoma, kad *valstybė turi suteikti* kiekvienam darbingam žmogui sąlygas, leidžiančias jam savo darbu ir verslumu užtikrinti savo ir savo šeimos gerovę, ir visiškai įvykdyti savo socialinius įsipareigojimus neįgaliesiems, daugiavaikėms šeimoms, nedarbingiems ir stokojantiems gyventojų sluoksniams ir kt.

Šiame dokumente tikslinamos ir konkretinamos socialinės politikos kryptys:

- sąlygų ir galimybių visiems darbingiems piliečiams užsidirbti lėšas, reikalingas savo poreikiams patenkinti, sudarymas;
- gyventojų aprūpinimas racionalia veikla išsaugant darbo vietas gyvybiškai svarbiose ir perspektyviose įmonėse, kuriant naujas darbo vietas, tame tarpe privačiame ekonomikos sektoriuje;
- lanksčios darbuotojų rengimo ir perkvalifikavimo sistemos sukūrimas;
- gyventojų realiųjų piniginių pajamų augimo užtikrinimas;
- nuoseklus darbo užmokesčio – pagrindinio gyventojų pajamų šaltinio ir svarbiausio samdomų darbuotojų darbinės veiklos stimulo – kėlimas;
- vidurinės klasės, kuri yra visuomenės stabilizavimo veiksnys, kūrimas reikšmingai didinant gyventojų pajamas ir mažinant skurdo lygį;
- pensinio aprūpinimo lygio didinimas;
- mažas pajamas gaunančių gyventojų lygio mažinimas;
- socialinės apsaugos stokojantiems gyventojams stiprinimas, didinant tikslinės pagalbos teikimą, racionalizuojant lengvatų sistemą, gerinant socialinį aptarnavimą ir kt.

Greta deklaruojamo socialinio *teisingumo* ir *tęstinumo* principų oficialiuose dokumentuose iškeliami ir pagrindžiama „*socialinio stabilumo*“ sąvoka. Socialinis stabilumas nagrinėjamas tvaraus visuomenės vystymosi bei teisių ir garantijų piliečiams užtikrinimo kontekste ir apibrėžiamas kaip:

- socialinės politikos, kaip vienos svarbiausių tvarios visuomenės plėtros sąlygų, prioritetų įgyvendinimas;
- teisių į žmogaus laisvę ir laisvą darbinio ir intelektualio potencialo panaudojimą, kad darbingas pilietis sau ir savo šeimai galėtų užtikrinti materialinę gerovę, garantijos;
- diferencijuota socialinė politika skirtingų gyventojų sluoksnių atžvilgiu; tikslinė socialinė stokojančių gyventojų apsauga;
- bendra solidari visų subjektų (valstybės, verslo įmonių, profesinių sąjungų, gyventojų) atsakomybė už socialinės plėtros rezultatus;
- teisės ir garantijos, nukreiptos į šeimos – pagrindinės visuomenės ląstelės – stiprinimą; į dvasinį, kultūrinį, dorovinį piliečių ir, visų pirma, jaunimo ugdymą; į protėvių istorinio paveldo tausojimą ir kartų tęstinumą, tautinių tradicijų savitumo išsaugojimą⁵⁶.

Prioritetine Baltarusijos Respublikos socialinės politikos forma skelbiama **socialinė stokojančių gyventojų apsauga ir tikslinė pagalba**. „*Veiksmingos tikslinės socialinės apsaugos esmė yra tai, kad riboti ištekliai būtų sutelkti socialiai neapsaugotų gyventojų poreikiams patenkinti*“⁵⁷.

⁵⁶ Nacionalinė tvarios socialinės ir ekonominės Baltarusijos Respublikos plėtros strategija laikotarpiui iki 2020 m.

⁵⁷ Oficialus Baltarusijos Respublikos Prezidento internetinis portalas. Prieiga internete: <http://president.gov.by>.

Kaip teigiama oficialiuose dokumentuose, socialinės politikos svorio centras perkeliamas į vietinį lygį. Numatomas perėjimas nuo bendrųjų socialinių programų prie tikslinių programų, kuriose atsižvelgiama į konkrečių gyventojų grupių ir sluoksnių, o taip pat ir tam tikrų regionų poreikius. Tam reikalingos griežtai diferencijuotos programos, t. y. skirtos:

- neįgaliesiems, vienišioms pensininkams – įvairios socialinės paslaugos, aptarnavimas namuose;
- daugiavaikėms šeimoms, vienišioms tėvams – pirmenybė gauti visų rūšių tikslią materialinę paramą, teikiamą mažas pajamas gaunančioms šeimoms.

2. Baltarusijos Respublikos socialinės politikos subjektai

Pagal Baltarusijos Konstitucijos 14-ąjį straipsnį *„valstybė reguliuoja socialinių, tautinių ir kitokių bendrijų santykius, remdamasi lygybės prieš įstatymą, pagarbos jų teisėms bei interesams principu. Santykiai socialinėje ir darbo srityje tarp valstybinės valdžios institucijų, darbdavių susivienijimų ir profesinių sąjungų paremti socialinės partnerystės irusių tarpusavio bendradarbiavimo principais.“*

Pagrindiniai subjektai, pretenduojantys į socialinių santykių srities strategijos formavimą Baltarusijoje, yra valstybinės struktūros, verslo, politikos atstovai, tarptautinės ir nevyriausybinės organizacijos (daugiausia profsajungos, bažnyčia ir ekspertų bendrijos). Visgi socialinė partnerystė, sudarant socialinės politikos Baltarusijoje strategiją, turi savas ypatybes, kurios išvardytos žemiau:

1. Akivaizdu, kad vyraujantis ir pagrindinis vaidmuo, nustatant pagrindines strategijos kryptis, tenka vyriausybės ir valdžios struktūroms.
2. Valstybinės ir privačios įmonės nesiima strateginio planavimo funkcijų šalies mastu ir stengiasi apsiriboti organizacinių vidaus problemų sprendimu.
3. Opozicinės politinės partijos ir atskiri politikai neturi teisėkūros iniciatyvos teisės ir realių mechanizmų, kuriuos pasitelkę galėtų daryti įtaką socialinės politikos formavimui.
4. Tarptautinės organizacijos (JTO, JTVP ir t.t.) veikia, vadovaudamosi tarptautiniais ir nacionaliniais teisės aktais, o sprendamos joms keliamus uždavimus veda derybas su valstybinėmis struktūromis. Tarptautinių organizacijų, o taip pat organizacijų-rėmėjų pastangomis pavyksta suformuoti aktualias temas ir darbotvarkę socialinių problemų srityje. Šiuo metu pagrindinės temos yra „skurdo šalinimas“, „demografija ir migracija“, „lyčių problemos“, „standartizacija darbo sityje“ ir t. t. Visgi tai, kad tarptautinės organizacijos išskiria aktualias problemas, negarantuoja jų perkėlimo į sistemine ir programine šalies vidaus politiką.
5. Nevyriausybinės organizacijos, atstovaujamos oficialiųjų profsajungų ir visuomeninių organizacijų, nėra visiškai nepriklausomos nuo valstybės ir faktiškai įgyvendina valstybės politiką.
6. Religinės institucijos ir bendruomenės (t. y. stačiatikių, katalikų, protestantų bažnyčios bei kitos konfesijos) Baltarusijoje organizuoja ir vykdo aktyvią socialinę veiklą (pradedant nedidelėmis paramos akcijomis ir baigiant gailestingumo namų įkūrimu ir pan.). Tačiau imdamosi didesnių priemonių, jos turi vienaip ar kitaip savo veiksmus suderinti su vietinėmis valdžios institucijomis.
7. Ekspertų ir mokslinės bendrijos, atlikdamos tyrimus pagal užsakymą ir neturėdamos aiškiai apibrėžtų politinių tikslų, faktiškai atlieka aptarnavimo funkciją, turi nedidelę įtaką visuomenės nuomonei, ir negali būti vertinamos kaip subjektai, lemiantys socialinės politikos strategiją.

Tokiu būdu, Konstitucijoje skelbiamas socialinės partnerystės principas nėra įgyvendinamas. Pagrindinė institucija, nustatanti ir vykdanči socialinę politiką Baltarusijoje, yra valstybė. Kitų socialinių institucijų, tokių kaip verslo atstovai, nevyriausybinės organizacijos ir bažnyčia, svarba socialinės politikos nustatyme yra nedidelė. Valstybė, kuriai šioje srityje tenka monopolija, apibrėžia santykių su kitais dalyviais tipą, renka ir nustato, su kuo ir kaip užmegzti tokius santykius.

Valdymas socialinės politikos srityje

Baltarusija turi išvystytą kultūros, švietimo, medicinos, gyvenamųjų bei komunalinių paslaugų ir socialinių įstaigų tinklą. Visgi esant tokiam išvystytam įstaigų, betarpiškai suteikiančių įvairias paslaugas gyventojams, tinklui, šių įstaigų valdymo struktūra lieka archajiška, daugeliu atvejų jos paveldėjo sovietines administravimo schemas.

Valstybės valdymo institucijų struktūra socialinės politikos srityje yra *šakinio pobūdžio*. Pagrindinės ministerijos yra Darbo ir socialinės apsaugos ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija, Švietimo ministerija, Gyvenamojo ir komunalinio ūkio ministerija ir kitos ministerijos. Vietinės valdžios institucijos – apskričių ir miestų vykdomieji komitetai – įgyvendina centralizuotą respublikinės valdžios institucijų politiką per atitinkamus komitetus, kurie sudaro jų struktūrą.

Pavyzdžiui, „*Darbo, užimtumo ir socialinės apsaugos komitetas yra valstybės valdymo institucija, užtikrinanti pagrindinių valstybės politikos kryptių kompleksinio socialinėje ir darbo srityje sprendimų vykdymą, įskaitant darbo užmokesčio klausimus, saugių darbo sąlygų ir apsaugos užtikrinimą, gyventojų užimtumo rėmimo, socialinės partnerystės vystymo, demografinio saugumo, valstybinio pensinio aprūpinimo, valstybinio socialinio aptarnavimo ir socialinės pagalbos klausimus. Komitetų sistemą sudaro vietinių vykdomųjų ir tvarkomųjų institucijų poskyriai ir socialinio aptarnavimo komunalinės nuosavybės organizacijos (teritoriniai socialinio gyventojų aprūpinimo centrai, namai-internatai skirti psichoneurologiniams ligoniams, senyvo amžiaus asmenims ir invalidams)*“⁵⁸. Analogiška valdymo struktūra susidarė ir Švietimo bei Sveikatos apsaugos ministerijose.

Teisinius santykius socialinės politikos srityje reguliuoja Baltarusijos Konstitucija, Prezidento įsakai ir kiti atskiras ūkio šakas reguliuojantys įstatymai (Darbo kodeksas, Užimtumo įstatymas, Socialinio aptarnavimo įstatymas, įstatymas „Dėl valstybinio socialinio draudimo pagrindų“, įstatymas „Dėl pragyvenimo minimumo Baltarusijoje“ (1999 m.), įstatymas „Dėl pensinio aprūpinimo“, įstatymas „Dėl mažiausių valstybinių socialinių standartų“, Švietimo įstatymas, Sveikatos apsaugos įstatymas ir kt.).

Valdymo struktūrą šioje srityje sudaro aiškius vertikalus pavaldumas. Pagal Baltarusijos Respublikos Konstitucijos 84 straipsnį, Prezidentas skiria respublikinių valstybės valdymo institucijų vadovus ir nustato jų statusą, jis skiria Prezidento atstovus Parlamente ir kitus pareigūnus bei pasirašo įstatymus. Prezidentas turi teisę gražinti įstatymą ar atskiras jo nuostatas Atstovų rūmams nurodydamas prieštaravimus, turi teisę atšaukti Vyriausybės nutarimus ir pan. Jis turi teisę stabdyti vietinių Deputatų tarybų sprendimus ir atšaukti vietinės vykdomosios ir administracinės valdžios institucijos sprendimus, jeigu šie neatitinka įstatymų.

⁵⁸ http://mintrud.gov.by/ru/new_url_160002710/new_url_83753867.

Vietinės Deputatų tarybos, vykdomosios ir administracinės valdžios institucijos savo ruožtu sprendžia vietinės svarbos klausimus, vykdydamos aukštesniųjų valstybinių institucijų sprendimus. Išskirtinei vietinių Deputatų tarybų kompetencijai priskiriamas ekonominės ir socialinės plėtros programų, vietinių biudžetų ir jų vykdymo ataskaitų tvirtinimas; komunalinės nuosavybės valdymo ir disponavimo ja tvarkos nustatymas ir t. t. Bet vietinės tarybos neturi išteklių savoms užduotims ir tikslams įgyvendinti, įskaitant ir socialinės srities uždavinius. Visi nors kiek svarbesni sprendimai privalo būti suderinti su aukštesniosiomis struktūromis.

Įstatymai periodiškai keičiami ir papildomi. Taip 2003 metų sausio 30 d. Prezidento įsaku teritorinės valstybinės užimtumo tarnybos institucijos – pagrindinės socialinės apsaugos įgyvendinimo struktūros (apskričių gyventojų užimtumo tarnybų valdybos, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos regioniniai, miestų, rajonų gyventojų užimtumo centrai) tapo pavaldžios vietinėms vykdomosios ir administracinės valdžios institucijoms. Atlikus minėtą reorganizavimą, apskričių užimtumo tarnybų valdybų darbuotojų skaičius sumažėjo 20 proc. Centrinis užimtumo tarnybos aparatas buvo pertvarkytas į Darbo ir socialinės apsaugos ministerijos departamentą⁵⁹.

2006 metais buvo atlikti Užimtumo įstatymo pakeitimai. Galima paminėti tokius svarbiausius iš šių pakeitimų: bedarbio statuso išsaugojimo valstybinės gyventojų užimtumo tarnybos institucijose terminas apribotas trejais metais; numatytas tėvų, privalančių atlyginti valstybės išlaidas išlaikant jų vaikus, esančius valstybės priežiūroje, ir teismo sprendimu siunčiamų į valstybinės užimtumo tarnybos institucijas įdarbinimas; į darbuotojų atleidimo iš darbo priežasčių, dėl kurių jiems nėra skiriama pašalpa registruojant juos kaip bedarbius, sąrašą papildomai įtrauktas darbo sutarties nutraukimas abipusiu šalių susitarimu.

2010 metų kovo 31 d. Baltarusijos Respublikos Prezidento įsaku buvo pakeista darbo sutarčių sudarymo tvarka. Nuo 2000 metų šioje srityje veikė normos, kuriomis darbdaviams buvo suteikta teisė pervesti visus darbuotojus į darbą pagal terminuotą sutartį – tai itin nepalankiai veikė darbuotojų socialinę apsaugą. 2010 metų kovo 31 d. įsaku patvirtinta darbdavio teisė esant tam tikroms sąlygoms (jeigu nėra darbo ir elgesio drausmės pažeidimų, o darbuotojo darbo stažas pas šį darbdavį ne trumpesnis negu penkeri metai ir kt.) sudaryti darbo sutartį neapibrėžtam laikotarpiui.

2006 metais įsigaliojo Baltarusijos Respublikos Prezidento dekretas „Dėl nepalankiose šeimose augančių vaikų papildomų valstybinės apsaugos priemonių“, įpareigojantis tėvus, iš kurių atimti vaikai, atlyginti jų auklėjimui valstybinėse įstaigose skiriamas išlaidas ir t. t.

2010 metais šalies Parlamente buvo priimtas *Švietimo kodeksas*, kuris tapo mechaniškai sujungta visų galiojančių švietimo įstatymų versija. Faktiškai Švietimo kodeksas yra žinybinis nurodomasis dokumentas, skirtas įtvirtinti valstybės padėčiai švietimo valdyme ir visiškai kontroliuoti visų rūšių bei lygių mokymo įstaigų veiklą.

Net ir atsižvelgtus į visus palankiai ir nepalankiai vertintinus teisės aktų bazės pakeitimus ir papildymus, netenka kalbėti apie esminius pasikeitimus socialinės srities valdyme ir apie rinkos ūkininkavimo principų pritaikymo šioje srityje.

⁵⁹ Baltarusijos Respublikos įstatymas. 2006-06- 15. Nr. 125-3. Prieiga internete: http://mintrud.gov.by/ru/activity/new_url_1289468183/new_url_203696684

3. Socialinės politikos srities reformavimas atgavus nepriklausomybę; jos koordinavimas su Europos praktika ir suderinimo laipsnis

Atgavusi nepriklausomybę Baltarusija deklaravo, jog išsaugos esminius sovietinių laikų socialinės politikos principus. Pirmiausia išliko valstybės pirmenybė nustatant socialinę politiką ir esminis dalykinis požiūris piliečių atžvilgiu, kuris trumpai apibūdinamas žodžiais „**pagalba ir apsauga**“. Valstybė prisiima biudžeto lėšų perskirstymo, tikslinio socialinių programų finansavimo funkciją ir šiuos veiksmus viešai vadina ypatingu rūpinimusi piliečiais.

Socialinės politikos naujumas ir kaita valstybės tarnautojų pristatoma kaip principo „tikslinė socialinė pagalba“ diegimas ir plėtra bei asmenų, kuriems reikalinga tokia parama, kategorijų išplėtimas. Iš tiesų šis principas buvo sėkmingai įgyvendinamas ir sovietiniu laikotarpiu. Pasikeitė tik kriterijai, pagal kuriuos nustatomos stokojančių asmenų grupės, ir kiekybiniai teikiamos paramos rodikliai. Per visą nepriklausomybės laikotarpį socialinės srities reformavimo klausimai apskritai nebuvo svarstomi. Kalbos apie socialinės srities reformas ir modernizavimą Baltarusijoje vyriausybės nėra skatinamos (greičiausiai dėl baimės ir nežinojimo, kaip tai įgyvendinti). Todėl šios srities reformavimo klausimus daugiausiai aptaria opozicija kaip alternatyvą vykdomai valstybės politikai. Tokios diskusijos savo turiniu dažniausiai yra populistinės, problemos nėra nagrinėjamos išsamiai ir iš esmės, nes opozicinės jėgos neturi galimybės reikšti savo nuomonę ir daryti įtaką šalyje vykdomai politikai.

Iš pirmo žvilgsnio socialinės politikos praktika Baltarusijoje labai primena europietišką, ypač dėl betarpiško socialinio darbo su piliečiais, atsidūrusiais sunkioje gyvenimo situacijoje, ir su piliečių grupėmis, kurioms reikalinga parama. Tačiau iš tiesų tarp Baltarusijos ir Europos socialinės praktikos yra esminiai skirtumai. „Skiriamoji linija“ matoma ne darbe su klientais ar piliečiais, o daug giliau – nustatytuose ir plėtojamuose socialiniuose ir politiniuose santykiuose, socialinės politikos strateginiuose tiksluose ir uždaviniuose.

Kitai negu europietiškojoje tradicijoje, kurioje socialinė politika gvildinama *socialinės partnerystės* kontekste, t. y. formuojant visuomeninius santykius aktyviai dalyvauja pilietinė visuomenė ir visi subjektai, Baltarusijoje gyvuoja *autoritarinės valstybės* nuostata. Valstybė padeda piliečiams, valstybė jiems garantuoja tam tikrą mažiausią socialinį aprūpinimą, valstybė juos gina, aprūpina ir t.t. Tokia nuostata tampa svarbiu ideologiniu veiksmu ir aktyviai naudojama socialinėje reklamoje ir propagandoje. Tokios rūšies socialinės politikos strateginė tendencija, statoma ant ankstesnių sovietinių tradicijų, gimdo mitus apie gerovę ir stabilumą šalyje, tarp piliečių žadina išlaikytinių nuotaikas, iškreipia supratimą apie rinkos santykius ir socialinį bendradarbiavimą. Galiausiai tai lemia visišką socialinį piliečių neveiknumą, sudarant vietines bendrijas ir tvarkant savo gyvenimą mieste ar kaime. Visi šie humanitariniai veiksniai sukuria milžiniškas kliūtis ne tiek vykdant reformas, kiek jas pradėdant – tai yra tuose etapuose, kuriuose reikia rodyti iniciatyvą, priimti savarankiškus sprendimus ir užtikrinti vidinį organizuotumą.

Kita socialinės politikos Baltarusijoje Respublikos ypatybė, kuri skiriasi nuo Europos politikos, yra tai, kad *griežtai orientuojamasi tik į nepasiturinčius piliečius ir į piliečius, esančius sunkioje gyvenimiškoje padėtyje*. Kryptingai nevykdomas socialinis darbas su aktyviais darbingais gyventojais. Socialinis darbas su jaunuimu visiškai perduotas mokymo įstaigoms, o jo turinys apribojamas tik patriotinio auklėjimo aspektais. Nekeliami socialinių procesų valdymo uždaviniai pasauliniu ir šalies lygiu, o tai labai sumenkina socialinės politikos mastą ir paverčia ją tik socialine politika kovai su skurdu.

4. Kovos su skurdu programos Baltarusijos Respublikoje

Baltarusijos Respublikos socialinę politiką sudaro daugybė veiklos krypčių ir bendrai paėmus ji pirmiausia nukreipta į nepasiturinčius visuomenės sluoksnius. Tikslinė valstybės parama gyventojams, socialinio draudimo mechanizmų kūrimas, užimtumo politika, ekonominiai darbo užmokesčio reguliavimo metodai, gyventojų pajamų suvienodinimas, sąlygų savarankiškai išbristi iš neturto, įtraukiant darbingus žmones į verslą, kūrimas ir t. t. – visos šios kryptys gali būti priskirtos valstybinei kovos su skurdu programai.

Toliau pateikiamas pagrindinių valstybinių programų, kurios buvo patvirtintos ir pradėtos vykdyti Baltarusijos Respublikoje pastaraisiais metais, sąrašas⁶⁰.

1. Valstybinė Baltarusijos Respublikos gyventojų užimtumo rėmimo programa (ruošiama ir tvirtinama kasmet nuo 2005 metų).
2. Nacionalinė Baltarusijos Respublikos demografinio saugumo programa.
3. Nacionalinis lyčių lygybės užtikrinimo veiksmų planas 2011 – 2015 metams.
4. Kompleksinė socialinio aptarnavimo plėtros programa 2011 – 2015 metams.
5. Valstybinė programa dėl fiziškai neįgalių žmonių gyvenamosios aplinkos be kliūčių sudarymo 2011 – 2015 metams.
6. Valstybinė paramos smulkiam ir vidutiniam verslui Baltarusijos Respublikoje programa 2010 – 2012 metams.
7. Sveikatos apsaugos ministerijos parengtos valstybinės programos: valstybinė programa „Tuberkuliozė“; valstybinė kompleksinė onkologinių susirgimų profilaktikos, diagnostikos ir gydymo programa 2010 – 2014 metams; valstybinė nacionalinių veiksmų, skirtų girtuoklystės ir alkoholizmo profilaktikai ir įveikimui programa; valstybinė ŽIV profilaktikos programa, valstybinė programa „Kardiologija“ ir t. t.
8. Valstybinė Černobylio AE katastrofos padarinių likvidavimo programa 2011 – 2015 metams ir laikotarpiui iki 2020 metų.
9. Prezidentinė programa „Baltarusijos vaikai“ (vykdoma nuo 2001 metų).

Greta valstybinių kovos su skurdu programų reikšmingą tiriamąją ir organizacinę veiklą ta kryptimi vykdo JTVP programos atstovybė Baltarusijoje. Tokiu būdu nuo 2002 m. iki 2010 m. buvo įgyvendinami projektai „Pagalba ruošiant pagrindines nacionalinės strategijos skurdui Baltarusijoje pašalinti kryptis“, „Viešas dialogas ir partnerystė, siekiant sumažinti skurdo ir bedarbystės, kilusios dėl įmonių restruktūrizavimo, lygį“, „Kompleksinės regioninės socialinės skurdo Baltarusijoje mažinimo politikos modelio kūrimas“, „Valstybinės programos „Tuberkuliozė“ Baltarusijoje palaikymas“. Šių projektų ribose buvo vykdomi tyrimai ir skurdo lygio Baltarusijos Respublikoje vertinimas.

⁶⁰ Valstybinė Baltarusijos Respublikos gyventojų užimtumo rėmimo programa. http://www.mintrud.gov.by/ru/activity/populbusy/new_url_801035031.

Nacionalinė Baltarusijos Respublikos demografinio saugumo programa. http://www.mintrud.gov.by/ru/new_url_1751033009/new_url_1383761826/new_url_1312348330.

Nacionalinis lyčių lygybės užtikrinimo veiksmų planas 2011 – 2015 metams. http://www.mintrud.gov.by/ru/new_url_512042508/new_url_1836281482.

Kompleksinė socialinio aptarnavimo plėtros programa 2011 – 2015 metams. http://www.mintrud.gov.by/ru/min_progs/new_url_650464657; <http://www.mintrud.gov.by/ru/gsp/gsp>.

Valstybinė programa dėl fiziškai neįgalių žmonių gyvenamosios aplinkos be kliūčių sudarymo 2011 – 2015 metams. Prieiga internete: http://www.mintrud.gov.by/ru/min_progs/new_url_2100462357.

Valstybinė paramos smulkiam ir vidutiniam verslui Baltarusijos Respublikoje programa 2010 – 2012 metams.

http://www.economy.gov.by/ru/small_business/state-support-for-small-business.

Prezidentinė programa „Baltarusijos vaikai“. <http://president.gov.by/press28083.html>

Buvo nustatyti prioritetai ir parengtos rekomendacijos dėl pagrindinių kovos su skurdu strategijos krypčių; buvo inicijuojama atvira visuomeninė diskusija apie skurdo problemas, plėtojamas dialogas ir partnerystė su nevyriausybinėmis organizacijomis ir pilietinės visuomenės struktūromis⁶¹.

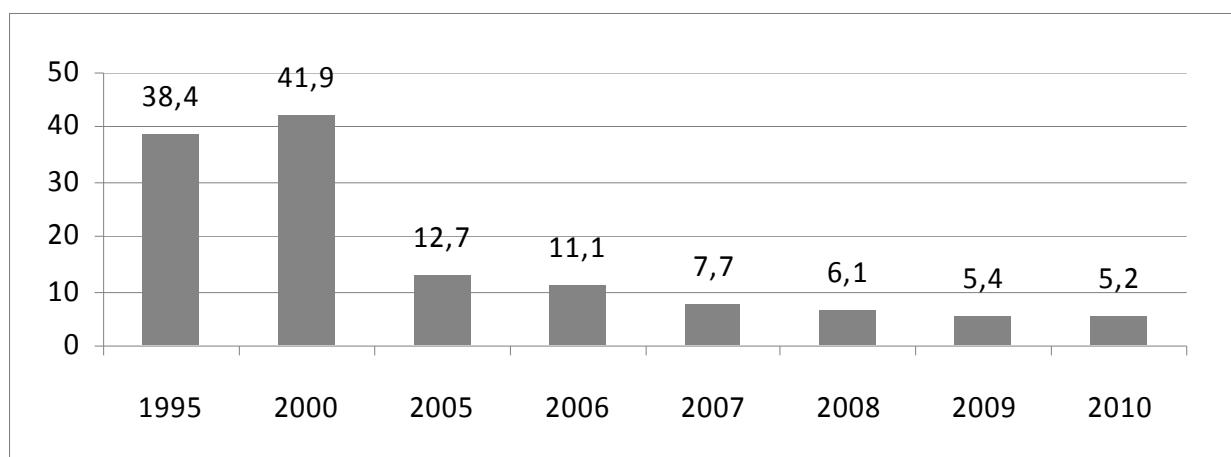
Baltarusijoje užregistruota apie 650 visuomeninių organizacijų ir susivienijimų, kurios teikia socialines paslaugas ir humanitarinę pagalbą [8]. Socialinių visuomeninių organizacijų veikla nukreipta į įvairias gyventojų kategorijas: neįgaliuosius, našlaičius, šeimas, pensininkus ir t. t. Nežiūrint į tokį didelį socialinių visuomeninių organizacijų skaičių, jų veikla negali visiškai pakeisti tos socialinės paramos, kurią teikia valstybė. Kitaip negu visuomeninės-politinės organizacijos, socialinės organizacijos yra itin lojalios esamai valdžiai, glaudžiai bendradarbiauja su vietinėmis valstybinėmis struktūromis ir iš jų gauna leidimą veiklai (faktiškai valstybė visuomenines organizacijas skirsto į „savas“ ir „svetimas“).

Visgi, netgi esant minėtam lojalumui, tikra partnerystė nepasiekiamą ir negali būti pasiekta. Faktiškai tik valstybė nustato veiklos prioritetus. Naujos bendradarbiavimo idėjos „socialinio užsakymo“ kategorijoje iš tiesų nepanaikina valstybinių struktūrų viršenybės socialinėje partnerystėje ir netgi sustiprina finansinę ir administracinę visuomeninių organizacijų priklausomybę nuo valstybės biurokratų valios.

Skurdo panaikinimo Baltarusijos Respublikoje programų įgyvendinimo rezultatai

Nepriklausomybės metais Baltarusijos vyriausybei pavyko užtikrinti žymų piliečių gyvenimo lygio augimą ir esminį skurdo lygio sumažėjimą. 2010 metų kovo 31 d. duomenimis, gyventojų, esančių žemiau skurdo ribos, dalis nuo 38,4 proc. (1995 m.) sumažėjo iki 7,7 proc. (2007 m.) (1 pav.). Baltarusijos Respublikos nacionalinio Statistikos komiteto duomenimis gyventojų su vienu asmeniui tenkančiais mažesniais ištekliais nei pragyvenimo minimumas 2008 m. dalis vidutiniškai sudarė 6,1 proc., o 2010 m. - 5,2 proc.

1 pav. Gyventojų, kurių valdomi ištekliai mažesni už mažiausias pragyvenimo pajamas (1995 m., 2000-2010 m., proc.).



Šaltinis: Nacionalinis statistikos komitetas, atrankinio namų ūkių tyrimo duomenys, 2010 m.

⁶¹ JTVP projektai Baltarusijoje. Prieiga internete: <http://un.by/ru/undp/db/00011744.html>

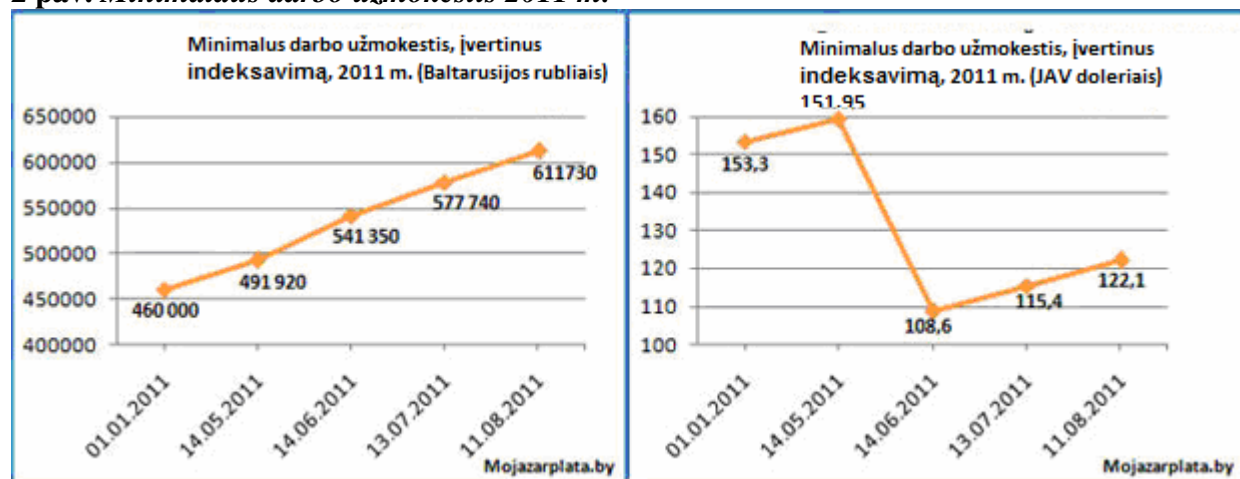
Nemažai ekspertų mano, kad ekonominę augimą Baltarusijoje galima pavadinti „augimu vargšų naudai“. Dėl perskirstymo poveikio (bendrai paėmus) išaugo vidutinio pajamų lygio namų ūkių dalis (labiau išaugo), o taip pat – žemo pajamų lygio namų ūkių dalis (mažiau išaugo)⁶².

Ekonominė nelygybė Baltarusijoje nedidelė. Džini indekso pokytis per pastaruosius dešimt metų buvo nežymus: 2007 m. indeksas buvo lygus 0,274 (plg. 1995 m. - 0,261), 2010 m. - 0,265. Dėl pajamų perskirstymo „vidutinių“ namų ūkių naudai, gyventojų pajamos bendrai paėmus pradėjo pasiskirstyti tolygiau.

Darbo užmokesčio reguliavimas yra viena iš socialiai orientuotos Baltarusijos valstybės politikos ir gyventojų pajamų suvienodinimo priemonių. Tam naudojamas platus priemonių spektras: tikslinių darbo užmokesčio lygio rodiklių šalyje nustatymas, minimalaus darbo užmokesčio patvirtinimas, darbo užmokesčio perskirstymas tarp ūkio sektorių. Tai įmanoma dėl to, kad dauguma vidutinių ir stambių įmonių yra valdomos šakinių ministerijų ir žinybų, kurios griežtai kontroliuoja tam tikrų normatyvų laikymąsi, o taip pat – dėl biudžeto lėšų perskirstymo (daugiau negu pusė BVP paskirstoma per biudžetą) ir ne taip našiai dirbančių įmonių subsidijavimo.

Ekonominė 2011 m. krizė Baltarusijoje pakeitė „palankų“ kovos su skurdu vaizdą. Oficialiais duomenimis gyventojų su mažesniais nei pragyvenimo minimumas vieno gyventojo ištekliais dalis antrame 2011 m. ketvirtyje jau sudarė 6,7 proc. nuo bendro gyventojų skaičiaus. Kai kuriuose regionuose (Bresto, Vitebsko ir Gomelio apskrityse) šis rodiklis siekia 8,5–8,9 proc.⁶³. Numatomas ir tolesnis skurdo lygio bei ekonominės nelygybės didėjimas. 2011m. balandį Baltarusijos Respublikos Ministrų taryba priėmė nutarimą dėl valstybės programų optimizavimo⁶⁴. Labai tikėtina, kad ekonominės krizės sąlygomis valstybės programų, skirtų skurdo mažinimui, finansavimas bus mažinamas.

2 pav. Minimalaus darbo užmokestis 2011 m.



Šaltinis: Moja зарплата.BY

⁶² Гайдук К., Чубрик А. (2007). Рост в пользу бедных? Факторы, определяющие динамику благосостояния населения Беларуси. Tyrimų centro TPM darbinė medžiaga WP/07/02

⁶³ Gyventojų pasiskirstymas pagal vienam gyventojui tenkančius išteklius visoje respublikoje ir apskrityse 2011 metų II ketvirtyje. // Atrankinis namų ūkių tyrimas. <http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/house.php>

⁶⁴ Baltarusijos Ministrų Taryba optimizavo valstybines programas. // Dienraštis. 2011-04-19. Prieiga internete: http://www.ej.by/news/economy/2011/04/19/soviet_ministrov_belarusi_optimiziroval_gosudarstvennye_programmy_.html

Duomenys apie piliečių gyvenimo lygį kasmet skelbiami Baltarusijos Respublikos nacionalinio statistikos komiteto statistiniuose rinkiniuose⁶⁵. Metiniai ir einamieji (ketvirčių) duomenys talpinami Nacionalinio statistikos komiteto ir ūkio šakų ministerijų tinklalapiuose.

Nuo 1995 m. iki 2005 m. įgyvendinant JTO projektus, kasmet buvo ruošiamos nacionalinės ataskaitos apie žmonių raidą⁶⁶. Pateiktose ataskaitose pirmiausia būdavo atskleidžiami skurdo lygio šalyje aspektai ir socialinės bei ekonominės plėtros aspektai. Apskritai pateikiami palankūs daugelio kovos su skurdu ir socialine atskirtimi rodiklių vertinimai. Tačiau šiose ataskaitose yra nemažai esminių trūkumų, trukdančių realiai vertinti kovą su skurdu ir socialine atskirtimi:

- nepriklausomi ekspertai negali gauti statistinių duomenų apie šalies būklę ir valstybės programų įvykdymą. Duomenų neprieinamumas nepriklausomai ekspertizei verčia abejoti rodiklių ir vertinimų, pateikiamų ataskaitose, tinkamumu ir teisingumu;
- pagrindiniai duomenys, kuriais remiantis yra vertinama, - tai demografiniai ir ekonominiai rodikliai. Skurdo kategoriją jie atskleidžia tik iš dalies ir beveik neleidžia vertinti socialinės atskirties, kuri daugiausia susijusi su humanitariniais veiksniais;
- atsižvelgiant į anksčiau minėtą valstybės paternalizmą socialinės politikos srityje, nėra daugiau priežasčių, pagrindžiančių socialinio saugumo pastovumą. Socialinės partnerystės ir diferencinio požiūrio į socialinę veiklą nebuvimas lemia visišką šios srities priklausomybę nuo valstybinių struktūrų veiksnio. Tačiau oficialiose ataskaitose ir vertinimuose šis pastovumo veiksnys neatspindimas.

Oficialius statistinius duomenis apie socialinės ir ekonominės plėtros lygį logiškai gali papildyti nepriklausomų ekspertų (tyrimų centro TPM, centro „Strategija“, Humanitarinių technologijų agentūros, Nepriklausomo socialinių-ekonominių ir politinių tyrimų instituto ir kt.) tyrimų rezultatai. Deja, nepriklausomų tyrimų rezultatų aiškiai nepakanka rimtiems ir radikaliems Baltarusijos Respublikos socialinės politikos pokyčiams ir jų įtraukimui į viešas diskusijas ir debatus. Valstybinėse organizacijose ir įstaigose galioja viešai neįvardytas draudimas naudotis nepriklausomų institutų tyrimų rezultatais.

5. Baltarusijos socialinio aprūpinimo praktikos ir socialinės apsaugos problemos

Socialinė rūpyba ir apsauga – tai šalies politinio ir ekonominio gyvenimo dalis, kurią visi be išimties – ir politikai, ir ekspertai, ir paprasti gyventojai – geriausiai supranta, mato ir tiesiogiai jaučia. Socialinės politikos rezultatai tiesiogiai atsispindi kiekvieno žmogaus gyvenime, ir todėl atrodo, kad praktiškai kiekvienas gali ją vertinti, kritikuoti ir teikti pasiūlymus šioje srityje. Šis tariamas paprastumas ir prieinamumas socialinio aprūpinimo sritį daro populiariausiu politinių derybų ir spekuliacijų objektu. Ji pabrėžiama rinkimų pažaduose, už ją kritikuojami konkurentai. O, svarbiausia, socialinė rūpyba ir apsauga – tai dažniausiai naudojami įvairių šalies gyvavimo laikotarpių, vyriausybių bei vadovų veiksmų ir programų vertinimo kriterijai.

Bet nepaisant tokio akivaizdaus šios politikos išraiškos suprantamumo ir konkretumo net ekspertai, atlikdami analizę, dažniausiai nagrinėja tik vieną ar kelis tarpusavyje susijusius šios srities segmentus. Galima atsekti ir analizuoti pensinio aprūpinimo, vaikų ar neįgaliųjų socialinės apsaugos padėtį ir dinamiką, konstatuoti atskirų grupių padėties pagerėjimą ar

⁶⁵ Nacionalinio statistikos komiteto leidiniai. Prieiga internete: <http://belstat.gov.by/homep/en/main.html>.

⁶⁶ Nacionalinės ataskaitos apie žmonių raidą. Prieiga internete: <http://un.by/ru/undp/nhdr/>

pablogėjimą, pašalpų ir lengvatų skaičiaus bei dydžio dinamiškumą ir t. t. Bet dėl to, kad apdorojama ir gilinamasi į konkrečius atskirus klausimus, prarandamas visos socialinės srities organizavimo vientisumas ir sistemiškumas.

Nagrinddami socialinio aprūpinimo, kaip sisteminio visuomenės struktūros elemento, principus ir kryptis, mes turime aiškiai įvardyti tai, kaip suprantame poreikius, atsakomybę ir žmogaus teises. Nuo mūsų mąstymo būdo priklauso konkrečių socialinio aprūpinimo išraiškų vertinimo rakursas bei tikrų sistemos problemų ir laikinų sunkumų ir nesklandumų išskyrimas. Žmogaus, jo teisių ir laisvės bei atsakomybės ribų supratimas kuria socialinės politikos ir socialinių standartų formavimo principus. Ir nesvarbu, ar jie bus vaizduojami ir projektuojami ekonominėse ir daiktinėse – kvadratinų metrų, lovų, kelių, lempučių ir t. t. – kategorijose, ar teisinėse ir humanitarinėse – pasiekiamumo, informuotumo ir t. t. – kategorijose. Socialinės apsaugos mechanizmai taip pat skirtingi: tai gali būti aprūpinimas būtiniaisiais dalykais pagal nustatytą sąrašą arba poreikių patenkinimo garantavimas esamų teisių ribose.

Šiuo metu Baltarusijai būdinga pirmoji strategija – teikiama pirmenybė ekonominiams rodikliams, numatytas pastovus poreikių, kurie turi būti atsakyti, rinkinys ir t.t. Humanitarinė ir teisinės paramos problemos – psichologinė integracija, paribio padėties įveikimas, teisinė lygybė ir t. t. – nėra prioritetingos ir laikomos tik „privalomosios“ socialinio paketo programos papildymu. Tačiau tam, kad pamatytume visą situaciją, socialinio aprūpinimo srities problemas reikia aptarti, atsižvelgiant į visos sistemos organizavimą.

Socialinio aprūpinimo diferencijavimo principai. Visų pirma, analizės tikslais būtina išskirti gyventojų kategorijas, kuriose socialinių gėrybių prieinamumo laipsnis skiriasi. 1) Žmonės, kurie gali patys apsirūpinti būtinu socialinių paslaugų kompleksu, tai yra turi galimybę uždirbti pakankamai pinigų ir apmokėti už teikiamas paslaugas. 2) Žmonės, kurie negali patys apsirūpinti standartiniu ir įprastiniu socialinių paslaugų paketu. Visų pirma, tai žmonės, kurių fizinėmis ar psichinėmis galimybės yra ribotos (neįgalieji). Antra, tai žmonės, kurių galimybės ribojamos dėl amžiaus (vaikai ir senyvo amžiaus žmonės). Trečia, tai žmonės, kurie atstovauja marginalizuotoms socialinėms mažumoms, t. y. neturintys visų politinių ir socialinių teisių – migrantai, netradicinės seksualinės orientacijos asmenys ir t. t., žmonės su laikinai apribotomis socialinėmis galimybėmis – nėščiosios ir maitinančios motinos, bedarbiai, studentai, jauni specialistai, žmonės, išėję iš įkalinimo įstaigų, baigę specializuotus internatus, atsargos karininkai be civilinės specialybės ir t.t.

Tokiu būdu, socialinis aprūpinimas apima visus piliečius. Be to, socialinis paketas turi būti skirstomas į bendrąjį (visiems be išimties piliečiams prieinamos paslaugos ir socialiniai įsipareigojimai) ir specializuotąjį arba specializuotas paslaugas (tokia tikslinė pagalba, kuri negali būti gaunama savarankiškai ir bendrais pagrindais dėl vienokių ar kitokių apribojimų).

Suskirstymas į tokias grupes ir atitinkamus socialinius paketus kelia tam tikrus reikalavimus socialinio darbo organizavimui, t. y. reikalavimus informacijos apie įvairias antrosios grupės gyventojų kategorijas rinkimui, reikalavimus tinkamumo ir tikslingumo garantavimui ir t.t. Bet, svarbiausia, pirmosios grupės išskyrimas reiškia, kad socialinio aprūpinimo pagrindą sudaro socialinių paslaugų pasirinkimo savarankiškam poreikių sprendimui infrastruktūros kūrimas. Ir tik tokiu atveju, jeigu yra ribotos galimybės, šie ribojimai turi ir gali būti įveikiami socialinių priemonių pagalba.

Apžvelgsime, kokios problemos Baltarusijoje trukdo įgyvendinti tokį požiūrį į socialinės apsaugos ir aprūpinimo sritį.

Statistikos problema. Baltarusijoje iki šiol nesutvarkyta tinkama grupių, kurioms reikalinga tikslinė pagalba, išaiškinimo ir apskaitos sistema. Statistinės informacijos rinkimo uždavinys keliamas socialinio aprūpinimo skyriams, o jie gali veikti tik pagal jau turimas informacijos rinkimo schemas. Šios problemos slypi bendroje organizacinėje struktūroje ir principuose.

- Netinkamai sudaryta gyventojų kategorijų, kuriems reikalinga tikslinė pagalba, nomenklatūra (sąrašas). Ji liko praktiškai nepakitusi nuo tarybinių laikų. To rezultatas – didelis dėmesys skiriamas „lengvatinkams“ pagal ideologinį principą (darbo ir įvairių karų veteranai, vidaus reikalų sistemos, specialiųjų tarnybų darbuotojai ir t. t.), be to, pakankamai gerai sudaryta nomenklatūra asmenų su ribotomis fizinėmis ir psichinėmis galimybėmis. Bet žmonių, kurių socialinės galimybės apribotos laikinai, ir socialiai izoliuotų (bedarbiai, migrantai, asmenys be pastovios gyvenamos vietos) asmenų atžvilgiu nėra sudaryta netinkama klasifikacija. Pagal sovietinę statistiką tokios asmenų grupės, kaip, pavyzdžiui, romai, gyvenantys apleistuose kaimuose, paprasčiausiai neapskaitomos. Jiems nėra numatyta atitinkamų statistinių kategorijų.
- Esama statistinė informacija renkama įvairių žinybų, kurių kiekviena sukuria savas kategorijas ir kriterijus, vadovaudamasi siaurais jai iškeltais uždaviniais. Nėra tarpžinybinio susitarimo dėl statistinės informacijos palyginimo. Todėl labai sunku ne tik bendrai naudoti informaciją, bet netgi ją perduoti, jau nekalbant apie veiksmų ir priemonių derinimą.
- Profesinis valdininkų, užsiimančių statistika, parengimas dažniausiai apsiriboja elementariais skaičių valdymo ir vienu statistikos formų bei lentelių perkėlimo į kitas įgūdžiais. Mažas darbo užmokestis atitinka žemą specialistų kvalifikaciją.
- Praktiškai nevyksta bendradarbiavimas tarp valstybinių struktūrų, renkančių ir analizuojančių statistinę informaciją, ir atitinkamų trečiojo sektoriaus struktūrų. Nėra nei tokio bendradarbiavimo organizavimo formų, kurios padėtų atsižvelgti trečiojo sektoriaus informaciją ir palyginti ją su valstybine atskaitomybe, nei sprendimo bei noro pradėti tokį bendradarbiavimą.
- Menkai išvystytą ir blogai diferencijuotą statistinių rodiklių sistemą papildo turimų skaičių „priderinimas“ prie ideologinių nuostatų ir lobistine veikla užsiimančių žinybų poreikiai. Būtinybė konjunktūrinius sprendimus pagrįsti tautos poreikiais reikalauja „objektyvaus vaizdo“ suderinimo su priimamais sprendimais.
- Jau pačioje būtinos informacijos rinkimo procedūroje egzistuoja teritoriniai, infrastruktūriniai ir socialiniai ribojimai ir sunkumai. Į kai kurias kaimo vietas paprasčiausiai sunku nuvykti, todėl apie jas renkami „apytikriai“ duomenys. Dar sunkiau gauti tikslią informaciją apie socialiai izoliuotas grupes.

Socialinio aprūpinimo skyriai negali išspręsti čia išvardytų problemų ir, naudodamiesi turimomis darbo schemomis ir būdais, nesusitvarko su būtinos informacijos surinkimo užduotimi.

Tų asmenų, kurie gali pretenduoti į socialinę paramą, **informuotumo problema.** Nepaisant socialinio aprūpinimo temų aktualumo ir populiarumo įvairaus lygio vadovų retorikoje, iš tiesų nagrinėjamų klausimų ratas itin siauras. Dažniausiai kalbama apie socialinės politikos vertinimą, o paprastam informavimui apie teises į socialinį aprūpinimą skiriama mažai dėmesio. Tiesa, yra nedidelė dalis klausimų, susijusių su socialiniu aprūpinimu, kurie, nors apžvelgiami ir nepakankamai, bet nors reguliariai – tai, visų pirma, pensijos ir pašalpos vaikams.

Visgi didžiulis spektras klausimų, ypač susijusių su standartiniu socialinio aprūpinimo paketu, lieka praktiškai neprieinamas tiems, kurie turi juo naudotis. Tai susiję su įvairiais aprūpinimo ir apsaugos aspektais, susijusiais su nemokama medicinos pagalba ir paciento teisėmis (gydytojo pasirinkimas, galimybė apskusti gydytojų sprendimus, teisė kreiptis į teismą ir t.t.) arba nemokama teisine pagalba.

Viena vertus, kalbant apie šią problemą, dažnai informacija apie teises, garantuotas valstybiniu lygiu, ir lieka tose tarnybose, kurios turi jas ginti. Kita vertus, akivaizdus socialinių tarnybų gyventojų informavimo klausimais techninio ir profesionalaus aprūpinimo, informacijos sklaidos apie save ir atliekamas paslaugas trūkumas. Šiose tarnybose paprasčiausiai trūksta kvalifikacijos ir galimybių skleisti informaciją, nes toks darbas reikalauja specialaus pasiruošimo reklamos, viešųjų ryšių srityje ir specialaus tokių priemonių organizavimo. Bet tai neįeina į socialinių tarnybų bendradarbių kompetenciją ir nėra reikiamu būdu įtraukta į organizacijos struktūrą. Taigi išeina, kad asmenys, kurie nori apginti savo teises į socialinę apsaugą arba gauti priklausančią tikslinę socialinę pagalbą, turi parodyti iniciatyvą ir aktyvumą (dažnai palydimą užsispyrimo ir atkaklumo) ieškodami informacijos apie savo garantuotas teises ir galimybes.

Socialinių paslaugų ir lengvatų **prieinamumo problema**. Netgi esamos garantuotos teisės į socialinę apsaugą toli gražu ne visada gali būti įgyvendintos. Socialinio aprūpinimo prieinamumą riboja toliau išvardyti sunkumai.

- Socialinės tarnybos nuolat jaučia darbuotojų, kurių reikia socialinės apsaugos poreikiams patenkinti, stygių. Mažas socialinių darbuotojų darbo užmokestis ir gana įtemptas darbas lemia tai, kad kvalifikuoti darbuotojai išeina iš valstybinių įstaigų. Ten lieka žemos kvalifikacijos asmenys, dažnai darbo vietą vertinantys kaip laikiną. Socialinių tarnybų darbuotojų sudėtis neatitinka gyventojų poreikių nei skaičiumi, nei kvalifikacija – tai taip pat riboja socialinės apsaugos prieinamumą.
- Teisės aktų, kuriais reguliuojamas socialinių paslaugų teikimas, bazė tokia sudėtinga ir supainiota, kad joje susivokti negali ne tik asmenys, kuriems reikalinga socialinė parama, bet ir patys socialiniai darbuotojai. Jie ne visada tinkamai suvokia savo pačių pareigas ir galimybes.
- Darbo pasidalijimas ir paslaugų paskirstymas socialinių paslaugų teikimo ribose vyksta remiantis valdymo patogumo garantija ir atskaitomybe prieš aukštesnę valdžią, o ne tuo, kad klientui būtų patogiu gauti paslaugas. Toks pareigų ir įgaliojimų paskirstymas tarp valdininkų ir socialinių tarnybų darbuotojų lemia tai, kai neįmanomą rasti konkretaus žmogaus, atsakingo už visą paramos ar paslaugos gavimo procesą. „Vieno langelio“ principas, turėjęs sureguliuoti šį klausimą, problemos neišsprendė. Reorganizavimas turėjo įtakos ne pačiam paslaugų teikimui, o tik išorinei „bendravimo su klientu“ pusei. Ir nors žmogus bendrauja tik su vienu valdininku, tačiau problemos sprendimas kaip ir anksčiau išskaidytas, ir konkretus valdininkas nėra asmeniškai atsakingas.
- Socialinio aprūpinimo sritis taip pat kaip ir anksčiau vertinama kaip skirstomoji, kur valstybė piliečius „apdovanoja“ savo apsauga. Ir būtent valstybė ir nusprendžia, ir suteikia socialinių problemų sprendimų būdų spektrą (dažniausiai labai siaurą). Visiškai nėra socialinių tarnybų darbo technologijų ir būdų, nukreiptų į klientą. Jų klientai – numatyto paslaugų paketo gavėjai, o ne tie asmenys, kuriems turėtų būti kuriama infrastruktūra ir galimybės savarankiškai išspręsti problemas. Tuo pačiu palaikomi paternalistiniai santykiai su valstybe ir išlieka priklausomybė nuo jos. Tie asmenys, kurie ieško individualių būdų, kaip pasinaudoti turimomis teisėmis ir galimybėmis, valstybės tarnautojų vertinami beveik kaip sukčiai. Pavyzdžiui, valstybės institucijos nepasitiki ir neobjektyviai vertina nevalstybines neįgalųjų organizacijas, kurios apsirūpina pačios.

- Visiškai nesuderinti ir nekoordinuojami veiksmai tarp valstybinių socialinių tarnybų ir trečiojo sektoriaus struktūrų (nevalstybinių organizacijų, socialinių įmonių). Nepaisant ribotų nuosavų išteklių socialinio aprūpinimo srityje, neatsižvelgiama į nevalstybinių struktūrų galimybes. Dar daugiau, joms dažnai patiria spaudimą. Lengvatos susivienijimams ir įmonėms, kuriose dirba neįgalieji, skiriamos pagal uždara organizacijų sąrašą (žr., pavyzdžiui, išlaidų kompensavimą darbdaviams, išsigyjantiems specializuotą įrangą, skirtą darbo vietų neįgaliesiems kūrimui ir jų įdarbinimui, numatytą valstybinėje programoje dėl Baltarusijos gyventojų užimtumo rėmimo 2008 metais). Į šį sąrašą pirmiausiai patenka tie susivienijimai, kurie įkurti ir gyvuoja remiami valstybės. Saviorganizacija šiuo klausimu nepalaikoma. Be to, šis sąrašas įtvirtintas įstatymu, tai yra, praktiškai nekeičiamas. Todėl socialiai orientuotų susivienijimų veikla ne tik nėra įtraukta į nacionalines socialinio aprūpinimo programas, bet netgi stabdoma įvairių bylinėjimusi, o kartais jie turi už savo būvį kovoti su valstybe.

Socialinių paslaugų atitikimo poreikiams problema. Čia pirmiausiai iškyla klausimas apie galimybę siūlomas natūrinės lengvatos pakeisti pinigine pagalbos išraiškos forma. Esama socialinio aprūpinimo sistema nenumato žmogaus nuosavybės į gaunamą lengvatą, t. y. jis negali laisvai pasirinkti jos rūšies. Pavyzdžiui, valstybės biudžetas ir Konstitucija kiekvienam vaikui garantuoja tam tikrą sumą, skiriamą išsilavinimui. Analogiška suma Europoje priskiriama vaiko asmeniui ir pervedama į mokyklą, kurioje vaikas mokosi. Jeigu siūloma valstybinė mokykla netenkina tėvų, ir vaikas mokosi privačioje mokykloje, suma pervedama į jos sąskaitą. Baltarusijoje šie pinigai pervedami tik į valstybines ugdymo įstaigas, taigi vaiko tėvai už mokymąsi privačioje mokykloje moka visą kainą, o ne skirtumą. Tokio mokymosi kaina labai aukšta. Faktiškai tai reiškia vaiko teisių suvaržymą, nes jau iš pat pradžių nustatomas jo poreikių lygis. Jeigu poreikiai neatitinka siūlomų jų patenkinimo formų, nėra teisių į socialinį aprūpinimą.

- Tos pačios problemos egzistuoja ir nemokamos medicinos srityje bei aprūpinant vaistais ir neįgaliųjų vežimėliais, automobiliais žmones su ribotomis fizinėmis galimybėmis. Arba teikiama standartinė lengvata, arba neteikiama jokia. Nenumatytas joks poreikių patenkinimo variantų pasirinkimas.
- Kitas atitikimo problemos aspektas susijęs su galimybe pasinaudoti siūlomomis lengvatomis. Tai akivaizdžiai galima stebėti kalbant apie nemokamą neįgaliųjų važiavimą viešuoju transportu. Visa infrastruktūra nepritaikyta neįgaliųjų judėjimui, todėl ir nemokamas važiavimas viešuoju transportu tampa virtualia lengvata, kuria negalima pasinaudoti. Be to, neegzistuoja tokios lengvatos pakeitimas kita forma.

Korupcijos problema. Kadangi nėra išvystytos žmonių informavimo apie socialines paslaugas sistemos ir neaukštas žmonių funkcinis raštingumas, skirstant socialines paslaugas susidaro gera terpė korupcijai. Labiausiai korupcijos pažeista lengvatinių kreditų būstui įsigyti (statyti ir pirkti) sritis, todėl šios paslaugos tampa neprieinamos tai gyventojų daliai, kuriai jos skirtos. Kita vertus, šiomis paslaugomis naudojasi tie, kurie gali dokumentais imituoti savo teisę į lengvatinius kreditus. Tas pats vyksta skirstant žemės sklypus, sklypus vasarnamiams ir pan.

Pastaraisiais metais buvo aktuali korupcijos stojant į aukštąsias mokyklas problema. Stojant į aukštąsias mokyklas korupciją skatina bendras mokamo ir nemokamo mokslo egzistavimas. Valstybės institucijos sukūrė ir įgyvendino specialias programas, skirtas šiam neigiamam reiškiniui panaikinti. Pavyzdžiui, testų įvedimas padėjo iki minimumo sumažinti dėstytojų subjektyvumą. Tuo pat metu išliko galimybė manipuliuoti nemokamų vietų skaičiumi, kuris paliktas aukštųjų mokyklų nuožiūrai, ir mažiausiu stojamuoju balu.

Aukštosios mokyklos komisija atskiriems studentams gali suteikti galimybę studijuoti nemokamai, jeigu yra laisvų vietų nemokamose grupėse. Šios vietos ir tampa korupcijos objektu. Dėl to teisė į išsilavinimą kaip ir anksčiau negali būti visiškai įgyvendinta.

Visos socialinių paslaugų srities suvalstybinimo problema. Nepaisant to, kad valstybinėse struktūrose trūksta lėšų, kvalifikacijos ir kitų išteklių, valstybė ne tik nesiekia, kad į socialinių aprūpinimą įsitrauktų visuomeniniai susivienijimai, bet visais įmanomais būdais stengiasi juos išstumti. Visos socialinės programos, įgyvendinamos visuomeninių susivienijimų, nepatenka į statistiką, į juos neatsižvelgiama, planuojant būsimus veiksmus. Vienintelis sąveikos mechanizmas – iniciatyvų ir rezultatų perėmimas ir nevalstybinių susivienijimų išstūmimas. Tas pats vyksta ir įgyvendinant tarptautines socialinės apsaugos programas. Valstybinių susivienijimų vietą užima arba valstybinės tarnybos, arba taip vadinami valstybiniai visuomeniniai susivienijimai.

Aukščiau aptartų problemų sprendimui būtinas esminis socialinių paslaugų bei socialinės apsaugos būdų ir formų peržiūrėjimas. Kaip bebūtų keista, tokių pokyčių galimybė priklauso ne tiek nuo ekonominių ir materialinių sąlygų, kiek nuo mūsų supratimo apie žmogų ir jo poreikius. Paternalistinio socialinių paslaugų teikimo principo pakeitimas į atitinkamos savarankiško poreikių patenkinimo infrastruktūros sukūrimo principą galimas tik apgėžus esamus santykius „žmogus-valstybė“. Ir čia visų pirma iškyla uždavinys – sukurti ir perduoti naują supratimą apie socialinius standartus, kokybę ir žmonių gyvenimo būdą. Tai – darbas mokslininkams, filosofams plačiąja prasme – t. y. intelektualams. Ir ne paskutinę vietą užima naujų socialinės apsaugos ir aptarnavimo sistemos darbuotojų rengimas, be kurių jos reformavimo uždavinys vargu ar gali būti išsprendžiamas.

Konstitucijoje Baltarusijos Respublika vadinama socialine valstybe. Tam tikra prasme tai atitinka tikrovę. Didelė Baltarusijos gyventojų dalis tik todėl gali naudotis socialinėmis paslaugomis ir įgyvendinti savo poreikius, kad visas šių paslaugų paketas siūlomas išskirtinai valstybės, ir visos socialinės galimybės valdomos valstybės. Bet šių dienų Baltarusijos valstybė neveiksminga. Ji negali įgyvendinti visų socialinių programų, kurias deklaruoja, ir nekuria sąlygų piliečiams savarankiškai spręsti socialines problemas. Todėl Baltarusijoje nustatyti kur kas žemesni socialiniai standartai.

LITERATŪRA

1. Lazutka R. Socialinė apsauga // Žmogaus socialinė raida 2001.
2. Jungtinių Tautų Vystymo Programa, „JT biuletenis. Lietuva“. Nr. 19, 1999.
3. Skurdo mažinimo Lietuvoje strategija. Vilnius, 2000.
4. Jungtinės Tautos, „Tūkstantmečio plėtros tikslų nacionalinė analizė: Bendra Lietuvos vertinimo apžvalga“. Vilnius, 2002.
5. Lisabonos strategija. 2000.
6. Skurdo mažinimo Lietuvoje strategija.
7. LR 2004 – 2006 m. Nacionalinis kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veiksmų planas. Vilnius, 2004.
8. Bendrasis aprėpties memorandumas. Briuselis, 2003.
9. Nacionalinė darnaus vystymosi strategija. Patvirtinta LRV 2003 09 11 nutarimu Nr. 1160, 3-5.
10. Nacionalinis susitarimas siekiant ekonominės ir socialinės pažangos. 2002 12 03.
11. SIC rinkos tyrimai, tyrimas „NVO ir skurdo mažinimo politika“. Vilnius, 2002, 10-11.
12. Wayne Parsons, *Viešojo politika: Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001.
13. Socialinės ekonomikos institutas, „Skurdo mažinimo politikos Lietuvoje įgyvendinimas“. Kaunas, 2004.
14. Jungtinės Tautos, „Tūkstantmečio plėtros tikslai: Lietuvos regionų vystymosi analizė“. Vilnius, 2004.
15. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, „Metinė ataskaita apie skurdo mažinimo strategijos įgyvendinimo 2002 – 2004 metais programos vykdymą 2004 metais“. Vilnius, 2005.
16. 2005 11 30 Nr. A1-306 LR Socialinės apsaugos ir darbo ministrės įsakymas, kuriuo patvirtinta Nacionalinio kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veiksmų plano ir jo įgyvendinimo 2005-2006 metais priemonių stebėsenos grupė.
17. European Anti-Poverty Network, „EAPN National Networks: Who they are and how they operate“. Brussels, 2005, 4
18. Beyond the Midpoint: Achieving the Millennium Development Goals. UNDP, 2010 m. sausis
19. Social Exclusion and Integration in Poland. Ministry of Labour and Social Policy, 2006 m. Varšuva
20. Human Development Report 2003, UNDP, 2003 m.
21. The Millennium Development Goals Report, UN, 2010 m.
22. Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm. UNDP 2003
23. Human Development Report 2006 m., UNDP
24. <http://www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport.htm>
25. http://www3.lrs.lt/pls/inter/dba_intra.W3_VIEWER.ViewDoc?p_int_tekst_id=20855&p_int_tv_id=1960&p_org=0
26. http://www.un.lt/images/biuletiniai/lt/1999_nr19.pdf
27. <http://www.lsa.lt/ryusiai/tnaujienos/lisabona.htm>
28. <http://www.socmin.lt/index.php?-470668361>
29. <http://www.unmillenniumproject.org/documents/MainReportChapter8-lowres.pdf>
30. http://www.undp.org/poverty/focus_mdg_strategies.shtml
31. http://www.undp.lt/index.php?page=national-mdgs-reports&hl=en_US
32. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/>
33. http://www.undp.org/poverty/focus_poverty_assessment.shtml
34. http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html
35. <http://www.unmillenniumproject.org/index.htm>

36. Nacionalinė tvarios socialinės ir ekonominės Baltarusijos Respublikos plėtros strategija laikotarpiui iki 2020 m.
37. Oficialus Baltarusijos Respublikos Prezidento internetinis portalas. Prieiga internete: <http://president.gov.by/press10663.html>
38. Oficialus Baltarusijos Respublikos Prezidento internetinis portalas. Prieiga internete: <http://president.gov.by>.
39. http://mintrud.gov.by/ru/new_url_160002710/new_url_83753867.
40. Baltarusijos Respublikos įstatymas. 2006-06-15. Nr. 125-3. http://mintrud.gov.by/ru/activity/new_url_1289468183/new_url_203696684.
41. Valstybinė Baltarusijos Respublikos gyventojų užimtumo rėmimo programa. http://www.mintrud.gov.by/ru/activity/populbusy/new_url_801035031. Nacionalinė Baltarusijos Respublikos demografinio saugumo programa. http://www.mintrud.gov.by/ru/new_url_1751033009/new_url_1383761826/new_url_131234833
0. Nacionalinis lyčių lygybės užtikrinimo veiksmų planas 2011 – 2015 metams. http://www.mintrud.gov.by/ru/new_url_512042508/new_url_1836281482. Kompleksinė socialinio aptarnavimo plėtros programa 2011 – 2015 metams. http://www.mintrud.gov.by/ru/min_progs/new_url_650464657;
- <http://www.mintrud.gov.by/ru/gsp/gsp>. Valstybinė programa dėl fiziškai neįgalių žmonių gyvenamosios aplinkos be kliūčių sudarymo 2011 – 2015 metams. http://www.mintrud.gov.by/ru/min_progs/new_url_2100462357. Valstybinė paramos smulkiam ir vidutiniam verslui Baltarusijos Respublikoje programa 2010 – 2012 metams. http://www.economy.gov.by/ru/small_business/state-support-for-small-business.
- Prezidentinė programa „Baltarusijos vaikai“. <http://president.gov.by/press28083.html>.
42. JTVP projektai Baltarusijoje. <http://un.by/ru/undp/db/00011744.html>. Baltarusijos visuomeninių susivienijimų portalas. www.ngo.by.
43. Гайдук К., Чубрик А. (2007). *Рост в пользу бедных? Факторы, определяющие динамику благосостояния населения Беларуси*. Tyrimų centro TPM darbinė medžiaga WP/07/02.
44. Gyventojų pasiskirstymas pagal vienam gyventojui tenkančius išteklius visoje respublikoje ir apskrityse 2011 metų II ketvirtyje. // Atrankinis namų ūkių tyrimas. Prieiga internete: <http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/house.php>.
45. Baltarusijos Ministrų Taryba optimizavo valstybines programas. // Dienraštis. 2011-04-19. http://www.ej.by/news/economy/2011/04/19/sovet_ministrov_bearusi_optimiziroval_gosudarstvennye_programmy.html.
46. Nacionalinio statistikos komiteto leidiniai. <http://belstat.gov.by/homep/en/main.html>.
47. Nacionalinės ataskaitos apie žmonių raidą. <http://un.by/ru/undp/nhdr/>.