

Pažangaus Gerovės normatyvinio modelio paieškos Europos ir Lietuvos kontekste

ARVYDAS GUOGIS

Mykolo Romerio universitetas, Valakupių g. 5, LT-10101 Vilnius

El. paštas: vak@mruni.eu, arvydasg@mruni.eu

Straipsnyje pateikiamos Gerovės valstybių modelių tipologizacijos problemos Europos ir Lietuvos kontekste. Autoriaus nuomone, apie bendrą Europos socialinį modelį galima kalbėti tik ideologiniu-vertybiniu pagrindu, nes Europoje realiai egzistuoja keli gąnėtinai skirtingi Gerovės modeliai. Vieninteliu Europą realiai vienijančiu instrumentu autorius laiko socialiniame administravime naudojamą „atviro koordinavimo“ metodą, kuriuo remiantis galima mokytis iš toliau pažengusių šalių. Pažangiausias socialinis modelis, autoriaus manymu, Šiaurės šalių institucinis perskirstomasis modelis. Kaip ir ankstesniuose savo darbuose, autorius tebesilaiko nuomonės, kad Lietuvos socialinės politikos modelis iš lėto „dreifuoja“ liberalaus ir marginalinio modelio kryptimi, tačiau pastarųjų metų Sodros reforma, dosnios išmokos motinystei (tėvystei) ir padidėjęs stacionarių paslaugų poreikis (sumažėjus nestacionarioms paslaugoms) liudija, kad judėjimas liberalaus modelio kryptimi vyks ne taip greitai. Sistema išlaikys mišrius bruožus, kai kuriose jos vietose šie bruožai „persidengs“.

Raktažodžiai: Gerovės valstybė, Gerovės modelis, socialinė politika, socialinė apsauga, Europa, Lietuva

ĮVADAS

Per pastaruosius 20–30 metų kapitalistinė Gerovės sistema patyrė daug metodologinių ir praktinių išbandymų. Tradicinę Vakarų ir Rytų priešpriešą, kurią simbolizavo Berlyno siena, 1990 m. pakeitė globalizacijos ir neoliberalizmo banga, palietusi tiek Vakarų, tiek ir Rytų valstybes. „Auksinį“ socialinės politikos amžių, vyravusį Vakarų šalyse iki 1990-ųjų, pakeitė „sidabrinis amžius“, kuriame jau atsirado stipri viešojo sektoriaus kritika ir socialinės apsaugos kaip „naštos ekonomikai“ vertinimas. Socialdemokratinės partijos, profsąjungos ir kitos kairiosios jėgos nepakankamai pasipriešino iš Tarptautinio valiutos fondo, Pasaulio banko, Pasaulio prekybos organizacijos, transnacionalinių korporacijų, bankų ir kitų „liberalizmo bastionų“ ateinančiai ekonomizacijos bangai, todėl buvo priverstos taikstyti su jau įvykusiais pokyčiais (Ritzer 2007: 15), apėmusiais vadybą, politiką, kultūrą ir socialinę sritį. Taigi Naujoji viešoji vadyba, kaip privataus verslo metodus viešajame administravime taikanti praktika, palietė socialinės apsaugos organizavimą ir teikimą pirmiausia savivaldybių lygmeniu. Kai kurios šalys, net ir turėdamos gerai veikiančias socialinio administravimo sistemas, keitė savo kursą į Naująją viešąją vadybą. Ekonomizacija, rezultatų siekimas, kiekybinių rezultatų viršenybė prieš kokybinius, „klientų pasitenkinimas“ tapo socialinio administravimo „alfa ir omega“ ir siektinos socialinės politikos orientyru (Guogis 2010). Tačiau 2008–2010 m. krizė, kuri kai kuriose šalyse tęsiasi ir dabar, skatina pasidomėti tokios politikos validumu ir perspektyvumu. Kokia tradicinių Vakarų Gerovės modelių padėtis po šių sukrėtimų ir ką jie žada Rytų Europai bei Lietuvai? Ar šiais laikais dar įmanoma siekti bendresnio Europos socialinio

modelio ir apskritai turėti prieš save „pažangios socialinės politikos orientyrus“, t. y. normatyvinį socialinės politikos modelį? Į šiuos straipsnyje keliamus klausimus autorius pasistengs pateikti pagrįstus atsakymus.

GEROVĖS VALSTYBIŲ TIPOLOGIZACIJOS PROBLEMOS

Akivaizdu, kad Europoje egzistuojant keliems Gerovės valstybių modeliams ir nesant sutarimo, kaip siekti bendresnio socialinio modelio, labai sunku prognozuoti Rytų Europos šalių, tarp jų ir Lietuvos, socialines orientacijas. Kurį modelį pasirinkti, kuriuo modeliu sekti? Pastaruosius 20 metų daugelis Rytų Europos šalių vystė korporatyvinį-bismarkinį modelį su didelėmis klientelizmo priemonėmis. Tik ar jis buvo efektyvus ilgalaikių ekonominių krizių atvejais? Lietuva, kaip ir kitos Rytų Europos šalys, prie ekonominės pasaulio ir Europos erdvės prisijungė prieš 20 metų, tai yra tada, kai baigėsi socialinės politikos „auksinis amžius“ ir nuo universalesnių socialinės politikos priemonių buvo pasukta liberalios, „marginalinės“ politikos kryptimi, kuri, nors ir siekė efektyvios socialinės apsaugos, kartu norėjo mažinti jos finansavimą, argumentuodama, kad socialinė apsauga yra „našta ekonomikai“. Universalios socialdemokratinės perskirstomojo pobūdžio priemonės buvo vis mažiau populiaros priekšant socialinei politikai jos menką efektyvumą ir „pasyvumą“. Lenkija, Latvija, Estija, Lietuva ir daugelis kitų Rytų Europos šalių pasirinko lėtą „dreifavimą“ iš korporatyvinio į liberalų marginalinį modelį. Tą rodo privačių pensijų fondų reformos ir Naujosios viešosios vadybos kaip privataus verslo priemonių taikymas savivaldybėse organizuojant ir teikiant socialines paslaugas. Naujoji viešoji vadyba yra organiškai susijusi su liberaliu marginaliniu Gerovės modeliu. Tokia vadybinė ir socialinė samplaika buvo būdinga anglosaksų šalims, o Europoje – Jungtinei Karalystei ir Airijai. Šią naują liberalizmo ir libertarizmo madą kopijavo ir kitos šalys. Netgi Skandinavijos šalys, turėdamos visai efektyvų hierarchinį valdymo modelį, bandė perimti Naujosios viešosios vadybos vertybes ir diegti jos priemones. Jau nekalbant apie Vokietiją ir Olandiją, kurios savo savivaldybių lygmeniu masiškai diegė Naująją viešąją vadybą. Akivaizdus posūkis nuo labiau socialinio modelio į liberalesnę ekonomikos ir Naujosios viešosios vadybos modelį pasireiškė net ne Europos Sąjungos šalyje Šveicarijoje, kurioje, atrodo, nebuvo būtinybės reformuoti savosios ir taip gerai veikusios sistemos. Ypač didelės pasekmės dėl naujojo liberalizmo kurso patyrė Rytų Europos šalys, kurios, skirtingai nuo Vakarų Europos, neturėjo išplėtos socialinės apsaugos ir socialiniu požiūriu joms paprasčiausiai nebuvo kur trauktis. Vakarų Europa buvo pasiekusi tokį socialinės apsaugos ir perskirstymo lygį, kad dalinis jos atsitraukimas vis tik išsaugojo Gerovės valstybių karkasą ir nepalietė sistemų pagrindų. Dar ir dabar Šiaurės šalys laikomos universalus perskirstomojo modelio valstybėmis, nors daugelyje jų jau seniai prie valdžios vairo stovi ne socialdemokratų partijos. Tokios Šiaurės šalių universalus modelio išlikimo priežastys yra aukštas socialinio kapitalo, socialinio pasitikėjimo ir socialinio solidarumo lygis, kuris neleidžia suirti tiek bendruomeninėms, tiek ir „valstybinėms“ vertybėms. Visam pasauliui akivaizdu, kad Šiaurės šalyse gyvena labiausiai „veiklios“ visuomenės, kurios tebesiekia suderinti ekonominio ir socialinio efektyvumo klausimus. Šiaurės Europos šalys tebeprimauja pasaulyje ne tik pagal tokius socialinius rodiklius, kaip socialinė lygybė, socialinė raida, socialinė reintegracija, bet ir ekonominius rodiklius – šalių konkurencingumą, „žinių ekonomikos“ lygį, inovatyvumą ir pan. Pasaulyje nebuvo sukurta geresnio socialinio modelio negu Šiaurės šalių, nors daugybė jo priešininkų teigia, kad ekonominis efektyvumas šiose šalyse yra aukojamas dėl socialinio efektyvumo. Labai svarbi Šiaurės šalių modelio pusė yra jose akcentuojamas socialinis teisingumas; šioje srityje Rytų Europa ir Lietuva labai atsilieka. Socialiai teisingai nebuvo įvykdyta beveik nė viena didesnė reforma Lietuvoje. Pvz., privačių pensijų fondų sukūrimo atveju socialinio teisin-

gumo požiūriu nukentėjo tiek Sodros pensininkai, nes dalis Sodros lėšų buvo tiesiog „padovana“ privatiems fondams, tiek ir privačių fondų klientai, kurių įmokų dalis į privačius pensijų fondus pradžioje buvo sumažinta nuo 5,5 % iki 2 %, o 2011 m. reforma ją dar labiau apribojo. Privatizacija panaudojant čekius pirmajame nepriklausomybės dešimtmetyje Lietuvoje irgi kertasi su socialiniu teisingumu. Ypač neteisingas yra specialių papildomų socialinių išmokų egzistavimas Lietuvoje, kurių kiekvienais metais dėl klientelizmo ir protekcionizmo įtakos vis daugėja. Šios protekcionistinės išmokos egzistuoja likusių gyventojų sąskaita, todėl vis labiau pažeidžiamos didžiosios gyventojų dalies socialinės teisės.

PAŽANGAUS NORMATYVINIO SOCIALINĖS POLITIKOS MODELIO PAIEŠKOS

Norėdami įvertinti, kokios socialinės politikos reikia Lietuvai, pirmiausia turėtume apibrėžti tuos socialinės politikos principus, kurie daro ją pažangią. Nesutarus dėl pažangos kriterijų, kalbos apie tolesnio vystymosi kryptis neturės pagrindo. Autoriaus nuomone, egzistuoja dešimt susisiejiančių ir „persidengiančių“ principų, pažyminčių pažangų požiūrį į socialinę politiką.

1. **Bendruomenės gerovė.** Pažangi socialinė politika siekia sustiprinti sveiką bendruomenės funkcionavimą. Nors individuali gerovė yra svarbi, svarbiausias šios politikos tikslas – sudaryti sąlygas kuo harmoniškesnei integracijai bendruomenėje. Pripažįstama, kad individumai kartu turi siekti laisvės ir bendruomenės paramos.

2. **Socialinė įterptis.** Harmoningai ir sveikai integracijai bendruomenėje reikalinga socialinė įterptis. Visi bendruomenės nariai turi turėti pakankamai resursų, kad galėtų dalyvauti normaliaame bendruomenės gyvenime. Ekonominiai resursai būtini normaliam gyvenimo lygiui palaikyti, o politiniai – priimant demokratinius sprendimus. Socialines programas reikia plėtoti arba stiprinti tam, kad visi piliečiai, ne tik tie, kuriems sekasi, turėtų pakankamai resursų ir galėtų dalyvauti normaliaame gyvenime (Russell 2006: 158).

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

4. **Anomijos prevencija.** Greiti šiuolaikiniai ekonominiai ir socialiniai pokyčiai destabilizuoja daugelio gyventojų gyvenimo sąlygas, įskaitant staigų nedarbo ir skurdo padidėjimą. Jie disorientuoja ir sustabdo nusistovėjusią gyvenimo rutiną bei pažangą ir pažeidžia socialinį stabilumą.

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

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

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

6. **Dekomodifikacija.** Gyvybiškai svarbių prekių ir paslaugų, tokių kaip sveikatos apsauga, aprūpinimas maistu, švietimo paslaugos ir parama būsto išlaikymui, paskirstymas pagal poreikį

(o ne kaip prekes) dėl nelygios perkamosios galios yra žmonijos vystymosi pažangos rodiklis. Juo visuomenės sąmoningiau dekomodifikuoja svarbiausių prekių ir paslaugų paskirstymą, tuo jos gali labiau pagerinti individualų ir visuomeninį gerbūvį (Esping-Andersen 1990: chapters 2, 3, 4). Dekomodifikacijai reikia adekvataus produktyvumo ekonominės bazės. Juo didesnis produktyvumas, tuo didesnę ekonominę vertę galima paskirstyti ir tiems gyventojams, kurie ekonomiškai negali būti produktyvūs, t. y. išlaikyti vidutinį vartojimą, pvz., vaikų, neįgaliųjų ir pagyvenusių asmenų. Kartu reikalingi sąmoningumo pokyčiai, įskaitant socialinio solidarumo etikos stiprinimą, kad ekonomiškai produktyvūs ir sėkmingi asmenys nesiektų „privilegiuoto vartojimo“ kaip atlygio arba teisių įtvirtinimo. Būtinai ir prekių vartojimo pokyčiai – nuo išlaisvinto vartotojiškumo iki labiausiai reikalingų prekių gamybos ir teikiamų paslaugų.

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

8. „Aktyvi“, o ne „pasyvi“ socialinė politika. Turi būti siekiama „aktyvios“, o ne „pasyvios“ socialinės politikos, nes „pasyvioji“ politika stigmatizuoja socialinių išmokų gavėjus, dezintegrudama ir atitraukdama juos nuo aktyvios darbo paieškos. Socialinės reintegracijos laipsnis turi būti lemiamas įvertinant socialinio administravimo ir viešųjų institucijų efektyvumą bei veiksmingumą, jam turi būti suteiktas centrinės ir vietinės valdžios prioritetas ir kontrolė. Tam tinka tiek efektyvios Naujosios viešosios vadybos priemonės, kurios yra nukreiptos į rezultatą, tiek ir Naujojo viešojo valdymo priemonės, kurios sudaro postūmį galiai demokratijos, pliuralizmo, atvirumo ir skaidrumo sąlygomis (Guogis, Bitinas 2009: 102–106).

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

10. Demokratinė valstybė kaip institucija. Viešoji valstybės valdžia yra logiška institucija, stiprinanti bendruomenės ryšius. Ją sudaro tokios institucijos, kurios apskritai priklauso žmonėms arba bendruomenei. Daliniai interesai motyvuoja visas kitas institucijas, įskaitant privataus verslo, privačios labdaros ir nevyriausybinės organizacijas. Tik valstybė turi potencialą, kurio motyvu gali būti visos visuomenės interesai. Tai yra teisinga net ir propaguojant laisvąją rinką, kai menkinamas valstybinių institucijų, kurios sprendžia socialines problemas, pasitelkdamos tinkamas socialines programas, vaidmuo. Iš tiesų valstybė dažnai remia dalinius interesus ir neatstovauja visiems žmonėms. Kad valstybė galėtų išplėtoti savo potencialą, ji turi būti iš esmės demokratizuota. Ji turi iš esmės, ne tik savo forma, atstovauti visos visuomenės interesui (Russell 2006: 160).

Visi išvardyti „teigiamos“ socialinės politikos principai tarsi lemia normatyvinį modelį, kurio reikėtų siekti, jei norime efektyvios socialinės politikos. Europoje, kaip niekur kitur pasaulyje, būtina turėti siektiną bendresnį Gerovės modelį, kuris būtų paremtas aiškiais socialinėmis ir kultūrinėmis vertybėmis. Tą įpareigoja ir daugelis Europos Sąjungos dokumentų bei strategijų. Tačiau tikrovėje kyla grėsmė labai reliatyviai vertinti atskirų šalių arba regionų būklę ir pasiduoti „nuogam“ ideologiniam arba vertybiniam traktavimui. Tokia grėsmė egzis-

tuoja, ypač vertinant Europos ir Europos Sąjungos socialinę politiką. Jau kelis dešimtmečius Europoje kalbama apie Europos socialinį modelį (ESM), priiminėjami įvairūs socialinę politiką vienodinantys dokumentai, pvz., 2000 m. Lisabonos strategija, tačiau, rezultatų beveik nėra, nes socialinė politika Europos Sąjungoje faktiškai atiduota nacionalinei jurisdikcijai ir kompetencijai, o akivaizdūs atskirų šalių modelių skirtumai neleidžia tų modelių vienodinti. Viena, ką Europa pasiekė vienodindama savo Gerovės modelius, yra susitarimas vykdyti „atviro koordinavimo metodą“, kuris faktiškai reiškia mokymąsi iš atskirų šalių geresnės praktikos socialinės politikos srityje. Šis metodas tėra kūrybiškai pritaikytas „sugretinimo“ (*benchmarking*) metodas, kai lyginant siekiama kopijuoti arba kūrybiškai perimti geriausią socialinę praktiką. Savaiame suprantama, kad tam tikri socialinės politikos momentai, pvz., socialinio darbo technika ar savivaldybių socialinių paslaugų administravimas, gali būti lengviau perimami iš kitų negu dideli struktūriniai pertvarkymai, kurie nulemia vienokį ar kitokį Gerovės modelio tipą šalyje. Nors Europa tarp kitų regionų išsiskiria labiau išplėtotą socialine politika ir socialine apsauga, kalbėti apie „bendrą Europos socialinį modelį“ (ESM) galima tik ideologiniu-vertybiniu pagrindu, nes Europoje realiai egzistuoja keli Gerovės modeliai: anglosaksų liberalus marginalinis Jungtinėje Karalystėje ir Airijoje, žemyninės Europos korporatyvinis konservatyvus Prancūzijoje, Vokietijoje, Beneliukso šalyse, Austrijoje, Šiaurės Europos universalus socialdemokratinis Skandinavijoje ir Suomijoje, Pietų Europos korporatyvinis-klientelistinis Viduržemio jūros šalyse ir Rytų Europos korporatyvinis-klientelistinis buvusiose Sovietų bloko šalyse (išskyrus Baltarusiją). Europos socialinis modelis nėra unitarinė koncepcija, tai – vertybių, požiūrių ir aspiracijų samplaika, besiskirianti tarp Europos valstybių. Antonis Gidensas išskiria šias Europos socialinio modelio savybes:

1) išplėtotą ir intervencinę valstybę, kuriai galima pritaikyti mokesčių dalies rodiklius nuo BVP;

2) laisvas ir privalomas švietimas, kuris užtikrina vidurinės mokyklos baigimą;

3) stipri gerovės sistema, kuri užtikrina efektyvią socialinę apsaugą ne tik visiems piliečiams, bet pirmiausia tiems, kuriems jos labiausiai reikia;

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

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

1) valstybės sumažintų socialinę riziką ir kovotų su jos pasekmėmis;

2) valstybės „investuotų į žmones“, žmogiškąjį ir socialinį kapitalą, palaikydamos jo vystymąsi ir švietimo nuo gimimo galimybes (Sipila, Anttonen, Kroger 2009: 184);

3) valstybės stiprintų socialinį solidarumą, užkirsdamos kelią marginalizacijai ir diskriminacijai.

Esminį vaidmenį palaikant tokią sistemą turi vaidinti socialiniai partneriai, profsąjungos ir kitos organizacijos, kurios rūpinasi darbininkų teisėmis. Kiekvienas paminėtas bruožas turi būti suderintas su bendru ekonominiu gerbūviu ir darbo vietų kūrimu. Europos socialinis modelis yra apibendrinantis vertybių „tinklas“: plačiai dalijamasi rizika visuomenėje, apribojama socialiniam solidarumui galinti grėsti nelygybė socialinės intervencijos metu, kuriama labiausiai pažeidžiamųjų apsauga, konsultavimosi, o ne konfrontacijos skatinimas pramonėje, taip pat plačių socialinės ir ekonominės pilietybės teisių „tinklo“ sukūrimas.

SUNKUMAI ORGANIZUOJANT GEROVĖS MODELĮ

Europos socialinis modelis nėra tik europinis, tik socialinis ir griežtas. Jeigu jis reiškia efektyvių gerovės institucijų egzistavimą ir nelygybės ribojimą, tai kai kurios pramoninės šalys yra labiau europietiškos už kai kurias Europos šalis, pvz., Australija ir Kanada lenkia Portugaliją

ir Graikiją, jau neminint daugelio šalių, priimtų į Europos Sąjungą per paskutinį plėtros etapą. Europos socialinis modelis nėra griežtai socialinis, nes jis priklauso nuo ekonominės gerovės ir persikirstymo. Tai nėra bendras modelis – egzistuoja didžiuliai skirtumai tarp Europos šalių socialinės gerovės sistemų, pagal nelygybės laipsnį ir pan.

Europos Sąjungos modelis egzistuoja labiau kaip ekonominis modelis. Tiesa, 2011 m. šis ekonominis modelis susvyravo Pietų Europos eurozonos šalyse: tapo nebesuvaldomi Graikijos ir Portugalijos viešieji finansai, dėl valstybių skolų kritiška ir Ispanijos bei Italijos padėtis. Kurį laiką šioms šalims gali padėti išorinis skolinimas, bet neilgai. Būtinai šių šalių ekonominiai ir socialiniai pertvarkymai, biudžetų karpymas, mokesčių kėlimas, viešojo sektoriaus efektyvinimas. G. Esping-Anderseno manymu, sunkiausia Europoje spręsti paslaugų ekonomikos trilemą (Giddens 2006: 20), nes šiuolaikinėje paslaugų ekonomikoje neįmanoma vienu metu turėti subalansuotą biudžetą, neaukštą pajamų nelygybės lygį ir mažą nedarbo lygį. Vienu metu vyriausybės gali sėkmingai įgyvendinti du, tačiau ne visus tris tikslus iš karto. Antai Šiaurės šalyse Gerovės valstybė atlieka „darbdavio funkciją“, sukurdamą daugybę darbo vietų viešajame sektoriuje. Dideli mokesčiai kuria įtampą skolinimosi galimybėms. Anglosaksų šalys, pvz., Jungtinė Karalystė, sukūrė daugybę darbo vietų privačiame sektoriuje, tačiau pasižymi dideliais skurdo mastais. Žemyninės Europos atveju, pvz., Vokietijoje ir Prancūzijoje, atvirkščiai, linkstama mažinti nelygybę ir riboti biudžetus, tačiau čia mažas darbo vietų augimas. Lietuvoje 2011 m. kylant BVP ir mažėjant nedarbo lygiui, skurdas nemažėja, o nelygybė netgi didėja. Tačiau ar ši trilema yra teisinga visais atvejais? Pastarųjų metų Skandinavijos istorija rodo, kad galima sutvarkyti viešuosius finansus, turėti mažą nelygybės lygį ir mažą nedarbą. Pagal šią trilemą tarp savęs skiriasi tiek Skandinavijos šalys, tiek Prancūzija nuo Vokietijos, tiek Baltijos šalys tarpusavyje. Jungtinė Karalystė yra laikoma „likutinio marginalinio“ modelio valstybe, bet jos apmokestinimo lygis yra beveik toks pat kaip Vokietijos, kuri laikoma korporatyvaus-konservatyvaus modelio valstybe. Dar daugiau – Jungtinė Karalystė turi labiausiai socializuotą ir „suvalstybintą“ sveikatos apsaugos sistemą Europoje. Estija, turėdama iš esmės liberaliausią socialinę-ekonominę santvarką Baltijos regione, geriau sprendžia socialinės apsaugos uždavinius, čia didesnės pensijos, geresnis socialinių paslaugų teikimas negu Latvijoje ir Lietuvoje. Lietuvoje 2011 m. padaugėjo stacionarių paslaugų suteikimo vietų ir mažėjo nestacionarių paslaugų reikšmė (Lietuvoje padaugėjo senelių globos namų 2011 06 30), o tai liudija vis dar išliekančią įvairių socialinių modelių samplaiką. Valstybinės sistemos išsaugojimo kryptimi, priešingai prieš taiėjusių metų praktikai, modeliuojama ir naujoji Sodros reforma. Lietuvos gerovės modelis formuojasi prieštaringoje aplinkoje, o paskutiniai Sodros reformos žingsniai ir dosnių motinystės (tėvystės) išmokų patvirtinimas liudija, kad Lietuva negreitai pasuks liberalaus marginalinio modelio kūrimo kryptimi, kaip autorius teigė prieš kelerius metus, kurį laiką išliks mišri, „persidengianti“ sistema, nors globalizacijos ir liberalizacijos tendencijos išlieka stiprios. Taigi pirmiausia reikėtų kalbėti apie hibridinius, „persidengiančius“ modelius.

Europos Sąjungoje matomos akivaizdžios įtampos tarp Bendrosios rinkos ir Europos socialinio modelio siekinių. Bendroji rinka buvo plėtojama gerokai anksčiau iki 2000 m. Lisabonos strategijos. Nepaisant paskutinės Pietų Europos krizės, su Bendrosios rinkos siekiniais sutinka daugelis apžvalgininkų. Akivaizdu, kad Bendroji rinka: a) turi suteikti dinamiškumą, b) padidinti investicijas „žinių ekonomikoje“, c) pagerinti Europos Sąjungos makroekonominę politiką, d) reformuoti politiką konvergencijos ir restruktūrizacijos kryptimi, e) pasiekti efektyvesnę reguliavimą, f) reformuoti Europos Sąjungos biudžetą, sumažinant išlaidas žemės ūkiui ir perkeliant lėšas į kitas sritis (Giddens 2006: 21). Akivaizdu, kad Bendroji rinka per savo egzistavimo lakotarpi pagerino Europos ekonominę padėtį. Apskaičiuota, kad Europos

Sąjungos BVP 2002 m. buvo 1,8 % didesnis tik todėl, kad Europa ėmėsi tam tikrų priemonių. Kur kas sunkiau pasirodė įgyvendinama Lisabonos strategija, kuria buvo siekiama paversti Europą konkurencinga, žiniomis paremta ekonomika. 2010 m. paaiškėjo, kad šios strategijos įgyvendinta labai nedaug. Ypač akivaizdu, kad Europoje liko neįgyvendinti socialiniai tikslai: tikslas turėti 70 % dirbančiųjų šalyse liko nepasiektas – yra šalių, kuriose tėra 50–60 % dirbančiųjų. Paslaugų direktyvos įgyvendinimas irgi signalizuoja apie ekonominės Europos triumfą prieš socialinę. Kas gi atsitiko europietiškomis lygybės ir solidarumo vertybėms? Kaip pastarųjų dviejų dešimtmečių politiką vertinti socialinio teisingumo požiūriu? Ir ką daryti su Pietų Europa, kuri gali pakirsti bet kokias atsigavimo, konkurencingumo ir efektyvumo sąlygas Europoje, o kartu pabloginti jau ir taip nelabai gerėjančią socialinę padėtį Europoje?

IŠVADOS

1. Europos šalių Gerovės modeliavimas susiduria su daugybe metodologinio ir praktinio pobūdžio problemų, todėl vienareikšmių atsakymų nėra.

2. Vis dėlto pasaulio istorijoje nebuvo sukurta pažangesnio socialinio modelio už Šiaurės šalių institucinių persikirstomąjį modelį.

3. Pastarųjų 20 metų liberalizmo tendencijos pasaulyje ir Europoje apribojo socialinės apsaugos išmokas ir paslaugas, tačiau nepakeitė Gerovės valstybių sistemų pagrindų.

4. Kalbėti apie bendresnį Europos socialinį modelį galima tik vertybiniu-ideologiniu aspektu, nes realiai Europoje egzistuoja keli ganėtinai skirtingi Gerovės modeliai.

5. Vieninteliu socialinę politiką Europoje vienijančiu įrankiu galima laikyti „atviro koordinavimo“ metodą, kuris skatina mokytis iš gerosios praktikos pavyzdžių.

6. Lietuvos gerovės modelis formuojasi prieštaringoje aplinkoje, o paskutiniai Sodros reformos žingsniai ir dosnios motinystės (tėvystės) išmokos liudija, kad Lietuva negreitai pasuks liberalaus marginalinio modelio kūrime kryptimi, kaip prieš kelerius metus teigė autorius. Kurį laiką išliks mišri, „persidengianti“ sistema, nors globalizacijos ir liberalizacijos tendencijos išlieka stiprios. Mažėjančių liberalizacijos tempą patvirtina ir sustiprėjęs stacionarių socialinių paslaugų poreikis, o nestacionarių paslaugų sumažėjimas 2011 metais.

7. Išskiriamos šios pažangaus normatyvinio socialinės politikos modelio, kurio reikėtų siekti Europos šalims, dalys: a) bendruomenės gerovė, b) socialinė įterptis, c) socialinis solidarumas, d) anomijos prevencija, e) socialinė lygybė ir skurdo mažinimas, f) dekomodifikacija, g) progresyvus apmokestinimas, h) „aktyvi“, o ne „pasyvi“ socialinė politika, i) socialinis įgalinimas, k) demokratinė valstybė kaip institucija.

8. Pastarojo laikotarpio ekonominiai sunkumai ir bloga viešųjų finansų padėtis Pietų Europos šalyse iškėlė daug klausimų dėl Europos ekonominės ir socialinės politikos bei privertė suabejoti kai kuriais ankstesniais sprendimais.

Gauta 2011 07 16

Priimta 2011 11 15

Literatūra

1. Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
2. Giddens, A. 2006. „A Social Model for Europe?“, in *Global Europe, Social Europe*, eds. A. Giddens, P. Diamond and R. Liddle. Cambridge: Polity Press.
3. Guogis, A. 2010. „New governance versus new public management: contradictions or supplements – the Lithuanian case“, *Forum Bosnae* 51.
4. Guogis, A.; Bitinas, A. 2009. „The Lithuanian social policy model- on the direction of development and guarantees of the model“, *Central European Political Science Review* 10(36–37).
5. Lietuvoje padaugėjo senelių globos namų. Prieiga per internetą: www.bernardina.lt (žiūrėta 2011 07 02).

6. Ritzer, G. 2007. *The Globalization of Nothing*. London: Pine Forge Press.
7. Russell, J. 2006. *Double Standard. Social Policy in Europe and the United States*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
8. Sipila, J.; Anttonen, A.; Kroger, T. 2009. "A Nordic welfare state in post-industrial society", in *The Welfare State in Post-industrial Society. A Global Perspective*, eds. J. Powell, J. Hendricks. Heidelberg: Springer.

ARVYDAS GUOGIS

The search for a progressive welfare normative model in the context of the European and Lithuanian situation

Summary

In the article, problems of the typology of the Welfare States are presented in the context of the European and Lithuanian situation. The more uniform European social model is questionable as, in the opinion of the author, it is possible to talk about a more unified European social model only on the basis of ideological values, because in the European reality there exist several, rather different, welfare models. The open coordination method in social administration is regarded by the author as the only one really unifying instrument in Europe, according to which it is possible to study the best practice of the leading countries. However, it is easier to study narrow-profile spheres, for instance, social work techniques or social services organization in municipalities, but not the structural adjustments. The institutional-redistributive model of the Nordic countries is considered by the author as the most progressive social model, although its critics maintain that the Nordic countries sacrifice economic efficiency for social efficiency. Much attention has been recently drawn by the problems of South-European countries, as some of them experience tremendous solvency and even bankruptcy threats. The author refers to his earlier works where he argues that the Lithuanian social policy model is slowly drifting to the liberal-marginal direction, but the latest State Social Insurance reform, generous maternity benefits and the increased demand for stationary social services (on the background of reduced non-stationary services) indicate that the movement towards a liberal model will occur not so rapidly as predicted earlier by the author. The system will maintain mixed features, and in some places they will be overlapping.

The absence of a clear European social model makes the situation of the Eastern European and Lithuanian social system architects and reformers rather complicated. It is necessary to be guided by at least the most general normative model according to which it is possible to distinguish progressive and non-progressive social policies. The author suggests a normative model consisting of ten parts: a) community welfare, b) social inclusion, c) social solidarity, d) anomie prevention, e) social equality and diminishing poverty, f) decommmodification, g) progressive taxation, h) "active", but not "passive", social policy, i) social empowerment, k) the democratic state as an institution. Such are the author's conclusions concerning the search for a more unified progressive European Welfare model.

Key words: welfare state, welfare model, social policy, social security, Europe, Lithuania