

„Gerovės valstybės“ ir socialinės viešosios politikos krypčių teoriniai aspektai**Vainius Smalskys***Kauno technologijos universitetas
K.Donelaičio g. 20, LT-44239 Kaunas*

Straipsnyje analizuojami „gerovės valstybės“ modeliai bei šiuolaikinės socialinės politikos tendencijos. Akcentuojama, kad dabartiniu laikotarpiu daugiausia kritikos susilaukia redistribucinis socialinės politikos modelis. Parodyta, kad šalyse, kur stipri vokiškosios kultūros įtaka ar krikščioniškosios tradicijos, bandoma kurti socialinę rinkos ekonomiką, grįstą socialinio subsidiarumo principu. Analizuojant viešojo sektoriaus reformų nuostatas ir „gerovės valstybės“ modelius, daroma išvada, kad „naujosios viešosios vadybos“ varianto, vadinamo „naująja viešąja tarnyba“, nuostatos yra identiškos su daugeliu motyvacinio-korporacinio „gerovės valstybės“ modelio nuostatomis ir kad šių modelių konvergencija socialinės politikos ir socialinio administravimo srityje galėtų išspręsti daugelį socialinių problemų. Pagrindžiama, kad ir Centrinės ir Rytų Europos valstybėms, įgyvendinant reformas pagrindinėse socialinės politikos srityse, tikslinga būtų taikyti motyvacinę-korporacinę „gerovės valstybės“ modelį, atitinkantį tiek modernias, tiek tradicines socialinės politikos tendencijas.

Raktažodžiai: gerovės valstybė, socialinė politika, Katalikų Bažnyčios socialinis mokymas, socialinė rinkos ekonomika, viešasis administravimas.

Keywords: welfare state, social policy, social studies of Catholic Church, social market economy, public administration.

Įvadas

XX a. amžiaus pabaiga ir šio amžiaus pradžia yra siejami su viešojo administravimo bei „gerovės valstybės“ (angl. *welfare state*) reformomis, siekiant užtikrinti administracinės ir socialinės piliečių veiklos efektyvumą. Pokomunistinėse valstybėse buvo atmestas sovietinis socialinės politikos modelis ir iki šiol ieškoma optimalaus socialinės globos modelio, atitinkančio pereinamojo laikotarpio (transformacijų) realijas. Vakarų valstybėse taip pat stengiamasi reformuoti socialines viešosios politikos kryptis, suteikiant joms daugiau dinamizmo, vis labiau įtraukiant piliečius į socialinių problemų sprendimą. Tuo pačiu keliu bando žengti ir Centrinės ir Rytų Europos šalys, kurių reformos socialinės politikos srityje daugiausia ir analizuojamos šiame straipsnyje.

„Gerovės valstybės“ kontekste nagrinėjamos socialinės viešosios politikos kryptys, suvokiamos

kaip socialinė politiką plačiąja prasme, kurią sudaro šie posistemiai: darbo užimtumo ir socialinės rūpybos politika, pensijų politika ir šeimos politika. Toks platesnis socialinės politikos analizavimas būdingas Europos kontinentinei tradicijai [1], laikant, kad šių politikos krypčių įgyvendinimas ir sudaro „gerovės valstybės“ esmę. „Gerovės valstybė“ po Antrojo pasaulinio karo tapo vienu svarbiausiu viešosios politikos komponentu, išgyvenusiu įvairias ūkines ir politines reformas. Tačiau reformos socialinės globos srityje kontinentinėje Europoje greitai neįgyvendinamos: stabilios demokratijos sąlygomis reformos būna evoliucinės, bet ne revoliucinės. Globalizacijos procesai vis labiau verčia įgyvendinti reformas socialinės globos srityje, tarptautinės konkurencijos paaštrėjimas privers mažinti mokesčius, reformuoti bedarbių pašalpų sistemą bei socialinės saugos sistemas.

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti „gerovės valstybės“ modelius bei šiuolaikines reformų tendencijas, kritiškai pažvelgti į „gerovės valstybės“ problemas ir apibrėžti priimtinausius socialinės politikos posistemių reformų būdus bei šios politikos įgyvendinimo sprendimus transformacijų laikotarpiu (ypač pokomunistinėse šalyse), atitinkančius kontinentinę tradiciją.

Vainius Smalskys – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros asistentas.

El. paštas: vainius.smalskys@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2005 m. sausio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2005 m. kovo mėn.

„Gerovės valstybės“ modeliai

Yra žinomi keletas bandymų klasifikuoti „gerovės valstybės“ modelius, tačiau daugelis tyrinėtojų remiasi R.M.Titmuss [2] ir G.Esping-Andersen [3] sukurtais klasifikavimo modeliais. Pagal šių mokslininkų siūlomą klasifikavimą identifikuojami trys Vakarų „gerovės valstybių“ modeliai: *liberalusis*, *motyvacinis*, arba *konservatyvusis-korporacinis* ir *redistribucinis*. Ideologiniame kontekste pastarasis modelis vadinamas *socialdemokratinis*.

Liberaliojo modelio valstybėse valstybės institucijos minimaliai kišasi į socialinę sferą. Valstybė globoja tik tuos socialinius gyventojų sluoksnius, kurie patys negali savimi pasirūpinti. Tokia socialinė pagalba yra minimali, skirstoma konkrečioms adresatams ir griežtai kontroliuojama. Ši socialinės globos sistema būdinga anglosaksų valstybėms: ji istoriškai kilusi iš Didžiosios Britanijos ir ją taiko daugelis buvusių britų kolonijų ir dominijų.

Motyvaciniame modelyje laikomasi nuostatos, kad socialinė politika yra esminis ekonominės ir politinės tvarkos elementas, padedantis kelti darbo našumą, skatinti darbuotojus kelti kvalifikaciją, siekti socialinio stabilumo ir pusiausvyros tarp darbo ir kapitalo. Tokia socialinė politika orientuota į motyvacinius ir lygiaverčius visuomeninius santykius, švelninant destruktines socialines nuotaikas tarp visuomenės narių. Šis „gerovės valstybės“ modelis įgyvendinamas padedant savivaldos bei nevyriausybinėms organizacijoms, socialinės rūpybos srityje suteikiant svarbų vaidmenį Bažnyčiai. Valstybė taip pat skatina privačius verslininkus prisidėti prie įvairių socialinių projektų įgyvendinimo. Tai kontinentinis vokiškas socialinės globos modelis, už kurį dažnai pasisako krikščionių demokratų partijos.

Redistribucinio (perskirstymo) modelio valstybės išsikelia labai ambicingus tikslus socialinės politikos srityje, siekiant išlyginti gyventojų galimybes gerovei pasiekti, taikant platų pajamų perskirstymą. Šis modelis daugiausia taikomas Skandinavijos valstybėse, o geriausiu jo įgyvendinimo pavyzdžiu laikytina Švedija. Nors XX a. paskutinį dešimtmetį Švedija išgyveno didelę ekonominę recesiją ir kai kurios socialinės garantijos gyventojams ir šeimoms buvo apribotos, tai beveik nepalietė viešųjų paslaugų, kurios visą laiką buvo švediškosios gerovės pavyzdys [4].

Tik iš dalies galima sutikti su G. Esping-Andersen [3], kad pastaraisiais dešimtmečiais yra kritikuojami visi trys „gerovės valstybės“ modeliai. Šiuolaikiniame pasaulyje vykstantys viešojo sektoriaus pertvarkymai daugiausia nukreipti prieš

redistribucinį (perskirstymo) socialinės globos modelį; kiek mažiau kritikuojami motyvacinis ir liberalusis modeliai.

Redistribucinio (perskirstymo) „globos valstybės“ modelio kritika vyksta trimis kryptimis. Pirmą – kritika siejama su trukdymu plėtotis laisvai rinkai ir ūkio augimo problemomis. Teigiama, kad per daug išsiplėtusi socialinės saugos sistema trukdo žmonių ekonominei iniciatyvai plėtotis, sudaro neigiamą investicinį klimatą. Antra – laikoma, kad socialinės globos sistema, apėmusi praktiškai visas žmogaus gyvenimo sritis ir sukurianti gerovę buityje ligų ir senatvės atvejais, mažina šeimos kaip pagrindinės globos institucijos vaidmenį. Be to, manoma, kad tokia situacija silpnina motyvaciją kurti šeimą ir gimdyti vaikus ir taip prisideda prie visuomenės senėjimo proceso. Trečia – laikoma, kad ir labai didelės viešosios socialinės išlaidos vis tiek negali išspręsti visų socialinių problemų, ypač nedarbo mažinimo srityje. Šio modelio valstybėse įvairios interesų grupės paprastai nenori keisti situacijos mokesčių, bedarbių pašalpų, socialinių garantijų ir kitose srityse, o tai neigiamai atsiliepia gaminių konkurencingumui (aukšti gamybos kaštai ir t.t.) bei, esant dideliems mokesčiams, „verčia kapitalą bėgti“ iš redistribucinio „gerovės valstybės“ modelio šalių [1]. Antra vertus, daugelis teoretikų tvirtina, kad socialinės globos (ypač redistribucinio) modelių demontavimas yra didelė viešosios politikos problema ir yra pavojinga demokratinei kontinentinės Europos šalių sistemai.

Naujosios viešosios vadybos reformos, siekiančios su efektyvinti viešojo sektoriaus darbą, tiesiogiai veikia ir socialinės globos institucijas. Kontinentinės Europos šalys prie šių reformų sunkiai prisitaiko. Inicijuotos šioje sferoje reformos nėra itin radikalias, jos ribotos ir yra kosmetinio pobūdžio. Šias reformas kontinentinėje Europoje sunku įgyvendinti dėl politinės valios stokos, istorinių valstybės valdymo tradicijų ir t.t. Daugelis šalių radikalias socialinės sferos reformas vis atidėlioja ateičiai. Anglosaksų valstybės, turėdamos skirtingą istorinę socialinės globos sistemos kūrimo patirtį, daug geriau prisitaiko prie socialinių valstybės globos funkcijų apribojimo *naujosios viešosios vadybos* reformų kontekste. JAV, D.Britanijoje ir kitose anglosaksų šalyse nereikėjo įdėti daug pastangų reformuojant socialinės saugos sistemą, kadangi jos iš anksčiau puoselėjo liberalųjį valstybinės globos modelį [5, p.35-37].

Apibendrinant galima teigti, kad „gerovės valstybės“ kritika didesnę įtaką daro išlaidų racionalizavimui, nei jų apkarpymui. Kontinentinės Europos valstybės labiau ieško kelių, kaip savo biudžetuose

teisingiau išdėstyti socialinėms reikmėms skirtas viešąsias išlaidas nei siekia socialinės politikos modernizavimo.

Daugelis autorių tvirtina, kad, vykstant viešojo sektoriaus reformoms, vis labiau įsigalint *naujosios viešosios vadybos* nuostatoms, galima pastebėti dvi „gerovės valstybės“ reformų kryptis. Viena yra siejama su privatizavimo procesu, kita – su decentralizavimu. Skandinavijos ir kitose kontinentinės Europos valstybėse reformos labiau orientuotos į decentralizavimo procesus. Pagrindinė šių reformų nuostata - *mažiau valstybės, daugiau pilietinės visuomenės*, o ne *mažiau valstybės, daugiau rinkos*. Pastaroji nuostata būdinga anglosaksiškoms (JAV, D.Britanija, Australija, N.Zelandija ir kt.) bei šių valstybių socialinės politikos vertybes perimančioms (pvz., Olandija) liberalaus globos valstybės modelio šalims.

G.Esping-Andersen, klasifikuodamas „gerovės valstybės“ ir socialinės politikos modelius, dar labiau suskaldo liberalųjų modelį, išskirdamas jame tvadinamąjį antipodinį (N.Zelandijos ir Australijos) radikaliai liberalizuotą socialinės gerovės modelį [6]. Šios dvi šalys įgyvendina radikaliausias *naujosios viešosios vadybos* reformas ir daugelį socialinių valstybės funkcijų privatizavo, tuo tarpu kontinentinės Europos valstybės šių funkcijų decentralizavimo procese žengia pirmuosius žingsnius. Decentralizacijos procesas labiau priimtinas kontinentinei socialinio administravimo tradicijai dėl istoriškai susiklosčiusio valstybės socialinio gyvenimo sričių reguliavimo ir redistribucinio (perskirstymo) gerovės modelio įsigalėjimo daugelyje Europos šalių.

Centrinės ir Rytų Europos valstybėse permainos socialinės politikos srityje yra labiau radikaliai negu kontinentinėje Vakarų Europoje. Tačiau šis radikalizmas nėra sietinas su specifinio pokomunistinio „gerovės valstybės“ modelio sukūrimu. Radikaliai socialinės sferos reformos verčia daryti valstybės biudžeto deficitą. Baltijos valstybės bando kurti tarpinius „globos valstybės“ modelius, taikydamos liberalaus modelio elementus švietimo srityje, motyvacinio-korporacinio modelio elementus darbo užimtumo politikoje, redistribucinio (perskirstymo) modelio elementus socialinės rūpybos srityje ir t.t. Tačiau, pasak A.Guogio [7, p.17-21] daugelis paskutinių metų socialinių rodiklių ir vertybinės orientacijos Baltijos valstybėse rodo liberalias plėtros tendencijas, kurių pasekmės yra didelė socialinė gyventojų diferenciacija. Tam, kad vis labiau atsisakoma motyvacinio-korporacinio modelio ir nėra pakankamai plėtojamas redistribucinis (perskirstymo) „gerovės valstybės“ modelis,

didelės įtakos turi tarptautinės finansinės organizacijos bei verslo sluoksnių interesų grupės.

Labiau išsivysčiusiose pokomunistinėse valstybėse, pavyzdžiui, Čekijoje, kur transformacinė krizė buvo švelnesnė, vyko nežymios socialinės politikos reformos. Svarbiausia socialinė reforma Čekijoje buvo atlikta sveikatos apsaugos srityje. Tačiau ji padidino išlaidas sveikatos apsaugai, o ne jas optimizavo. Daugiausia finansinių apribojimų ir liberalių įtakų patyrė šeimos bei vaikų ir jaunimo politikos posistemiai, t.y. tos sritys, kur nebuvo stiprių jas palaikančių interesų grupių [1].

Tose Centrinės ir Rytų Europos valstybėse, kur stipri vokiškos (ypač Centrinės ir Pietų Vokietijos) kultūros įtaka (pvz., Čekijoje ir Vengrijoje) ar stiprios Katalikų Bažnyčios tradicijos ir pozicijos socialiniame gyvenime bei karitatyvinėje veikloje, bandoma perimti socialinės rinkos ekonomikos elementus, labiau orientuotus į motyvacinį korporacinį „gerovės valstybės“ modelį. Lenkija iš visų pokomunistinių valstybių turi geriausias galimybes sukurti motyvacinį socialinės globos modelį, nes šioje šalyje yra gerai išplėtotas nevyriausybinė organizacijų tinklas bei Katalikų Bažnyčios parapijų bendruomenių sistema. Lenkijos Konstitucijoje buvo įrašyta nuostata „socialinė rinkos ekonomika“ [1]. Lietuvoje atkurtos nepriklausomybės pradžioje irgi buvo bandoma pasirinkti motyvacinį-korporacinį socialinės globos modelį [8, p.74-82].

Socialinė rinkos ekonomika ir socialinio administravimo modernizavimas

Daug kam atrodo, kad socialinės rinkos ekonomikos modelis yra liberalaus kapitalizmo ir redistribucinio (perskirstymo) socialinės globos modelio junginys, paremtas socialiniu darbo ir kapitalo solidarumu. Tačiau šio modelio ištakų reikia ieškoti vokiškoje ordoliberalizmo ideologijoje, derinančioje socialinę tvarką ir liberalias vertybes. Ordoliberalai siekė paremti tas verslo grupes, kurios kūrė gerovę ne tik sau, bet ir visai visuomenei. Socialinė rinkos ekonomika, kurios programą po Antrojo pasaulinio karo Vokietijoje kūrė katalikiškos pakraipos ekonomistai A.Mueller-Armack, W.Roepke ir kt., o po to įgyvendino L.Erhard, sujungė ordoliberalizmo tradiciją su Katalikų Bažnyčios socialiniu mokymu, paremtu popiežiaus Pijaus XI enciklika *Quadragesimo Anno*, išleista 1931 m. [9, 12-14]. Į socialinės rinkos ekonomikos programą buvo įvestas socialinio subsidarumo (pagalbos, solidarumo) principas. D.Eidukienė, analizuodama L. Erhard ekonomines reformas, mano manymu, nepakankamai akcentavo

šio principo svarbą socialinės taikos išsaugojimui [10, p.35-41], kuris buvo kaip kompromisas tarp individualistinės ir kolektyvistinės socialinės filosofijos. Laikytasi nuostatos, kad valstybė, kuri privalo sudaryti sąlygas verslui paremti įvairius socialinius projektus, gali įsikišti ir padėti įvairioms socialinėms grupėms tik tada, kai nepadeda privati iniciatyva, ir kad turi būti sudarytos tokios sąlygos, jog verslo grupėms būtų naudinga remti įvairius socialinius projektus. Buvo teigiama, kad socialinės rinkos koncepcija sudaro socialinės taikos sąlygas, ir siūloma, kad, siekiant nenuskurdinti darbininkų ir nepadaryti juos demagoginio populizmo įkaitais, samdomus darbuotojus padaryti įmonių bendrasavininkiais ir taip vystyti darbuotojų dalyvavimą įmonės sprendimų priėmimo. Ši nuostata perimta iš enciklikos *Quadragesimo Anno*, kur nurodyta, kad darbininkų įtraukimas į savininkų gretas turėjo būti kaip „vaistas nuo laukinio kapitalizmo ligos“. Šie socialinio subsidarumo bei socialinės taikos principai ir dabartiniu laikotarpiu atsispindi Vokietijos krikščionių demokratų partijos (CDU) programoje [1].

Pokomunistinėse valstybėse irgi buvo bandoma įgyvendinti pramonės privatizavimą, remiantis pokarine vokiečių patirtimi, tačiau sovietinio totalitarizmo sąlygomis sunaikintas savininkiškumo jausmas bei įvairūs čekinės privatizacijos trūkumai iškreipė šią gerą idėją. Tai dar kartą įrodo, kad negalima aklaik kopijuoti puikiai kitose šalyse veikiančių socialinės ir ekonominės veiklos modelių, nes svetimoje kultūrinėje veiklos terpėje tokie modeliai gali duoti priešingą rezultatą ir diskredituoti gerą idėją.

Socialinė rinkos ekonomika pripažįsta reguliacines valstybės funkcijas, ką nepakankamai vertina liberalizmo tradicija. Valstybė turi garantuoti sąžiningą konkurenciją ir negali būti priklausoma nuo interesų grupių įtakos. Ši reguliacinė funkcija turi būti paremta tvirta įstatymine baze, kaip tai būdinga vokiškajai valdymo tradicijai. Pagal šias nuostatas, stipri valstybė nėra suvokiama kaip kontroliuojanti visas žmogaus socialinio gyvenimo sritis. Kaip įprasta kontinentinėje Europoje, jos stiprybė paremta viešojo bei socialinio saugumo ir viešosios tvarkos garantijomis. Šiuolaikinėse popiežiškose enciklikose socialinės politikos klausimais taip pat išpėjama dėl per didelio valstybės kišimosi į viešuosius reikalus, kritikuojama socialdemokratinė (redistribucinė) gerovės valstybė, teigiama, kad valstybė turi tarnauti piliečiams, kai jiems to reikia, bei užtikrinti esmines jų teises į laisvę, nuosavybę ir makroekonominę pusiausvyrą [11]. Ten taip pat nurodoma, kad valstybė taip irgi

turi inicijuoti pilietines bei bendruomenines iniciatyvas ten, kur laisva rinka negali to padaryti, pavyzdžiui, sprendžiant aplinkosaugines, žmonių gyvenimo ir daugiau kitų problemų.

Valstybė neturi išlaisvinti piliečių nuo jų pareigos dirbti ir kurti. Socialinė rinkos ekonomika sudaro sąlygas remti šeimas, kitas bendruomenes, kad žmonės padėtų vieni kitiems ir daugeliu atvejų apsieitų be valstybės globos. Priešingu atveju žmonių santykiai dar labiau susvetimėtų ir visuomeninio gyvenimo dehumanizavimas įgautų pavojingus mastus.

Apibendrinant socialinės rinkos ekonomikos pagrindines nuostatas, galima pastebėti, kad jos atitinka motyvacinį-korporacinį „gerovės valstybės“ modelį, dažnai sietiną su katalikišku socialiniu mokymu (pvz., Vokietijos krikščionių demokratų partijos ir Austrijos liaudies partijos patirtis valstybės valdyme). Šios nuostatos daug kur sutampa su švelnesnio *naujosios viešosios vadybos* varianto, akcentuojančio piliečių dalyvavimo prioritetą sprendžiant įvairias problemas nuostatomis. Kai kurie tyrinėtojai [12, p.7-15; 13; 14, p.7-20] naujas tendencijas viešojo sektoriaus reformose vadina *naujosios viešosios tarnybos* ar *valdymo dalyvaujant* pavadinimais. Kaip ir motyvaciniame-korporaciniame, „gerovės valstybės“ modelyje, paremtame katalikiškuoju socialiniu mokymu, *naujoji viešoji tarnyba* orientuojasi į pilietiškumą, tarnystę visuomenei, piliečių įtraukimą į viešąjį valdymą. Iš dalies atmetamos vartotojiškosios nuostatos, pasisakoma už valdymą, kuriame dominuotų demokratija ir pilietis, o ne rinka ir vartotojas. Socialinis Bažnyčios mokymas, integruotas į motyvacinį-korporacinį „gerovės valstybės“ modelį, padėtų lengviau amortizuoti neigiamas globalizacijos tendencijas: vidurinės visuomenės klasės nykimą ir to pasekmę - didelę gyventojų marginalizaciją bei nežymiai apribotą vis labiau plintančias vartotojiškas tendencijas.

Europos kontinente toks modernus, bet kartu ir socialiai orientuotas, viešojo valdymo variantas, perimantis viską, kas geriausia iš katalikiškojo socialinio mokymo, *naujosios viešosios vadybos* ir socialdemokratinės gerovės sistemos, ir galėtų tapti atsvara liberaliam „gerovės valstybės“ modeliui, būdingam anglosaksų kraštams, kur vyksta radikalios, daugeliu atvejų tik *naujoji viešoji vadyba* grįstos viešojo (taip pat ir socialinių viešųjų paslaugų) sektoriaus reformos. Toks modelis, akumuliavęs geriausias socialinės politikos ir administravimo vertybes, galėtų prisidėti stabdant dehumanizacijos procesus Europos kontinente, pavyzdžiui, šeimos politikos srityje. Galima būtų

visiškai apriboti valstybės intervenciją, sprendžiant socialinės rūpybos, pagyvenusių žmonių globos klausimus, perduodant šias funkcijas bendruomenėms ir šeimoms. Tačiau šeima kaip socialinė realybė ne visada turės reikiamų priemonių savo tikslams pasiekti, todėl valstybės intervencija būtina vaikų mokymo ir ugdymo, nedarbo mažinimo, motinystės atostogų ir kt. srityse [15]. Taip galima iš dalies atkurti šeimos institucijos vertę, pristabdyti gimstamumo mažėjimą ir t.t.

Vienas esminių elementų, skatinančių permainas „globos valstybės“ modeliuose, yra permainos personalo valdyme, akcentuojant švietimo ir lavinimo svarbą. Globalios permainos tiesiogiai veikia darbo rinką, daro ją mažiau socialiai apsaugotą. Stabilumo stoka darbo rinkoje iškelia *besimokančios organizacijos* svarbą. *Besimokančios organizacijos* svarbą suponuoja ir konkurenciniai procesai. Tam reikalingos efektyvios perkvalifikavimo programos, priderintos prie šiandienos realijų.

Centrinėje ir Rytų Europoje dėl nepakankamo viešųjų socialinių įstaigų finansavimo formuojasi ir nebūdingi Vakarų šalims socialinės paramos elementai. Tai ypač pastebima ikimokyklinių ugdymo įstaigų ir mokyklų finansavimo srityje. Nepakankamas socialinių įstaigų finansavimas šių įstaigų paslaugų vartotojus (pvz., mokinių tėvus) verčia rinkti lėšas ir ieškoti papildomų finansavimo šaltinių. Tokia situacija gali suformuoti naują „gerovės valstybės“ modelį, kurį žymi lenkų socialinės politikos tyrinėtoja S.Golinowska vadina „trečio kelio“ modeliu [1]. Toks modelis sujungtų valstybės atsakomybę už teikiamų viešųjų paslaugų kokybę su individualia ar grupine piliečių atsakomybe šioms paslaugoms paremti. Tokiam modeliui susiformuoti dar yra nemažai kliūčių, nes ši valstybės ir piliečių bendro viešųjų paslaugų (pvz., švietimo srityje) finansavimo sistema susikūrė „ne iš gero gyvenimo“. Didelė dalis pokomunistinių šalių piliečių tikisi, kad valstybė, ateityje pagerėjus viešųjų įstaigų finansavimui, prisiims visą socialinių įstaigų finansavimo našą.

Socialinės politikos įgyvendinimo ir socialinių problemų sprendimo pokomunistinėse šalyse teoriniai aspektai

Nepaisant kai kurių nesėkmių, keliolika pastarųjų metų daugeliui naujųjų demokratinių valstybių buvo palyginti intensyvių socialinių reformų laikotarpis. Laisvos rinkos reformų laikotarpiu buvo bandoma įgyvendinti ir socialinius pertvarkymus. Pasitaikiusios nesėkmės sietinos su socialinės

sistemos krize transformacijų laikotarpiu, taip pat su visuomeninio vystymosi netolygumais.

Šios reformos dažniausiai buvo nepopuliarios: gyventojai tikėjosi socialinių garantijų išplėtimo, o ne radikalių šios srities reformų. Viena nepopuliarumo priežasčių buvo ir ta, kad daugelyje pokomunistinių valstybių nebuvo atvirų diskusijų, įtraukiačių piliečius, kokios turėtų būti naujos socialinės politikos paradigmos. Kaip žinia, diskusijose gimstantys pasiūlymai yra žymiai objektyvesni už voliuntaristinius, ir pasiūlymai viešojoje politikoje gali būti naudingi tik gerai juos išdiskutavus ir išstudijavus, suformulavus sprendimo hipotezę bei pasitelkus socialinius tyrimus [16].

Permainos socialinėje politikoje vyko dviem kryptimis: derinant prie ūkio reformų ir „gesinant gaisrus“ socialinėje sferoje.

Ekonominių transformacijų laikotarpiu viena aktualiausių problemų tampa nedarbas. *Darbo užimtumo politikos* koregavimas viešosios politikos formuotojams buvo ir yra vienas iš pagrindinių ir neatidėliotinių uždavinių ir pokomunistinėse šalyse. Dažnai buvo bandoma sekti turtingų Vakarų valstybių pavyzdžiu. Tose šalyse socialinės saugos įstaigų tinklas taip gerai išvystytas, kad bedarbiai ilgą laiką gali ieškoti darbo, mažai nukenčia jų ir jų šeimų finansinę padėtį. Pavyzdžiui, Švedijoje ir Danijoje bedarbis gali pasirinkti ar jam naudotis draudimo nuo nedarbo išmokomis, ar socialine pašalpa. Draudimo nuo nedarbo kriterijus labiausiai atitinka vidurinės klasės piliečiai [17].

Pereinamosios ekonomikos šalyse, esant viešųjų finansų deficitui, bedarbių pašalpos yra nedidelės ir trumpalaikės. Tokia situacija verčia bedarbį greičiau ieškoti darbo, kad nenukentėtų jo finansinė padėtis. Mažos nedarbo pašalpos verčia kai kuriuos bedarbius uždarbiauti prie padienių arba sezoninių darbų. Tokios papildomos pajamos kartu su bedarbio pašalpa daugeliu atvejų padeda iš dalies išvengti skurdo. Tačiau ši praktika turi ir atvirkštinę pusę. Ji gali neskatinti darbo paieškos, o tai reiškia, kad dalis bedarbių ir toliau bandys subalansuoti savo pajamas valstybės sąskaita.

S.Golinowska tvirtina, kad kitų šalių patirtis bei teorinės koncepcijos tiksliai neatsako į klausimą, kaip efektyviai padėti bedarbiams [1]. Ten, kur vyrauja struktūrinis nedarbas, dideli skirtumai tarp atskirų regionų ekonominio išsivystymo, nepakankamas darbuotojų pasirengimas dirbti su naujomis technologijomis, nedidelės nedarbo pašalpos reikiamo socialinio efekto nesukuria. Efektyvi darbo užimtumo politika struktūrinio nedarbo sąlygomis gali būti realizuojama vystant atsilikusius regionus ir skatinant geografinį mobilumą (persikėlimą ten, kur

galima gauti darbą). Nedarbo pašalpos tada atliktų tik pagalbinę funkciją.

Reiktų įgyvendinti tarpinį nedarbo mažinimo modelį, kuriame vyrėtų motyvacinė nuostatų prioritetas (sudaromos palankios verslo ir investicijų ir socialinius projektus sąlygos atsilikusiuose regionuose, efektyvi perkvalifikavimo sistema ir t.t.). Tai žymiai efektyvesnė sistema nei daugelyje Vakarų Europos valstybių, kur brangi socialinė (redistribucinė) funkcija darbo užimtumo srityje pirmąją prieš motyvacinę ir didelės socialinės išlaidos (ypač mokesčiai) mažina šių šalių įmonių konkurencingumą tarptautinėje rinkoje.

Formuojant ir įgyvendinant socialinės saugos politiką, labai svarbus valstybinių ir nevyriausybinių organizacijų bendradarbiavimas. Daugelis nevyriausybinių organizacijų, dirbančių socialinės pagalbos srityje, norėtų didesnių teisių ir sprendimų šioje srityje. Šių organizacijų vaidmuo socialinės politikos įgyvendinime palengva didėja. Vykstant viešojo administravimo reformoms ir palaipsniui dekoncentruojant ir decentralizuojant valdymą, daugelyje Rytų ir Centrinės Europos šalių socialinė pagalba taip pat decentralizuojama, dalį funkcijų perduodant nevyriausybiniams organizacijoms. Labai svarbus tampa krikščioniškųjų organizacijų vaidmuo, ir tai prisideda prie motyvacinio-korporacinio „gerovės valstybės“ modelio išsigalėjimo. Vakarų valstybėse krikščioniškosios nevyriausybinių organizacijos taip pat vis labiau orientuojasi į socialinės pagalbos teikimą. Vakaruose šiam procesui kyla dar ir kita problema: visuomenė tampa vis labiau pasaulietinė, todėl socialinės veiklos terpė šioms organizacijoms tampa jų išgyvenimo šaltiniu.

Valstybinės socialinės apsaugos institucijos dėl viešojo sektoriaus reformų irgi keičia pavidumą bei funkcijas. Centrinės valdžios bei apskričių administracijų lygmenyje lieka strateginio planavimo ir priežiūros funkcijos, o socialinės saugos įgyvendinimas – savivaldybių lygmenyje. Bendradarbiaujant savivaldos institucijoms ir nevyriausybiniams organizacijoms, vargingai visuomenės daliai teikiama ne tik materialinė ar medžiaginė socialinė pagalba, bet ir steigiamos perkvalifikavimo ir mokymo institucijos. Vakaruose jau įsitikinta, kad vien socialinė parama skurdai pokomunistinėse šalyse įveikti yra neefektyvi daugiausia dėl žmonių mentaliteto problemų [18]. Įvairios socialinės pagalbos organizacijos, vykdydamos socialinės paramos programas Centrinėje ir Rytų Europoje, pastaraisiais metais ima griežčiau kontroliuoti visą paramos paskirstymo sistemą.

Atsižvelgiant į rinkos reformas bei gyventojų senėjimo tendencijas, daugelyje Centrinės ir Rytų

Europos šalių buvo keičiama *pensijų politika* ir vykdomos pensijų sistemos reformos. Kaimyninėje Lenkijoje 1999 m. sausio 1 d. prasidėjo permainos viešajame pensijų fonde ZUS (lenkiškas „Sodros“ analogas) ir buvo duotas leidimas steigti privatiems pensijų fondams. Ši reforma skirta jauniems žmonėms (iki 30 m. amžiaus). Dirbantiesiems nuo 30 iki 50 m. amžiaus buvo palikta pasirinkimo teisė: pasirinkti viešąją reformuotą pensijų kaupimo sistemą, arba mišrią (viešąją ir privačią). Vyresnio kaip penkiasdešimties metų amžiaus asmenys šioje reformoje nedalyvavo. Lenkijoje atlikta pensijų reforma labai panaši į Argentinos pensijų sistemos pertvarkymus, įgyvendintus 1994 metais [1].

Panašią į Lenkijos pensijų sistemos reformą metais anksčiau (1998 m.) įgyvendino Vengrija. Skirtumas tas, kad vengrai prieš šią reformą jau buvo įsivedę savanoriškas pensijų kaupimo sistemas, būdingas kontinentinės Europos pensijų politikos tradicijai. Vengrijoje šalia privačių pensijų fondų ir toliau veikia viešoji (valstybinė) ir savanoriškos pensijų kaupimo sistemos (savanoriškose pensijų kaupimo sistemose dalyvauja per milijoną piliečių). Tuo tarpu privačiuose pensijų fonduose, kurie yra privalomi ateinantiems į darbo rinką jauniems žmonėms, prieš šešerius metus jau dalyvavo 40 proc. profesiskai aktyvios Vengrijos visuomenės. Modernios pensijų sistemos Vengrijoje privalumas tas, kad privačiuose pensijų fonduose dirba daug personalo, įgijusio darbo patirties savanoriškoje pensijų kaupimo sistemoje [19].

Palyginus Lenkijos ir Vengrijos pensijų sistemos reformas, matyti, kad Vengrijoje kyla daug mažiau sunkumų, įgyvendinant naująją pensijų politiką, negu Lenkijoje, kadangi Vengrija jau 1993 m. sukūrė savanoriško pensijų kaupimo sistemą ir rengėsi tolimesniems reformų žingsniams. Tokios patirties neturėjusi Lenkija susidūrė su kai kuriais sunkumais: reforma tapo brangesnė negu buvo planuota, nėra alternatyvių savanoriško pensijų kaupimo fondų ir t.t. Vengrijos pasirinktas naujasis pensijų politikos įgyvendinimo kelias yra ganėtinai lankstus. Jis orientuotas į visas pensijų kaupimo formas ir labiau atitinka motyvacinio-korporacinio „gerovės valstybės“ modelio nuostatas. Paradoksalu tai, kad Lenkija, visą laiką deklaravusi socialiai orientuotos rinkos ekonomikos sukūrimą, pasirinko liberalų pensijų sistemos reformų įgyvendinimo būdą. Iš dalies galima sutikti su P.Gyliu [20, p.78-84], tvirtinančiu, kad nei Lenkijos, nei Vengrijos bei Argentinos pavyzdžiai nėra įkvepiantys ir propaguoja Čekijos pensijų sistemos reformų modelį, kur pagal kontinentinės Europos socialinės

politikos tradiciją prioritetas teikiamas savanoriško pensijų kaupimo sistemoms. Lietuva savo pensijų reformą įgyvendina pasirinkdama tarpinį lenkiškai čekišką reformų variantą. Ar jis išsivertins, ar ne – parodys ateitis, nes nuo reformos pradžios (2003 m.) praėjo dar mažai laiko, kad būtų galima daryti platesnius apibendrinimus.

Nagrinęjant *šeimos socialinę politiką*, būtina pripažinti, kad tradicinė šeimos politika turi atlikti dvi esmines funkcijas: remti demografinę plėtrą ir paremti neturtingas šeimas, visa tai siejant su pagrindinių jaunosios kartos poreikių tenkinimu. Šiuolaikinė šeimos politika labiau akcentuoja kokybinius šeimos vystymo aspektus ir tai, kad esminės demokratinės vertybės turi vyrėti šeimoje.

Šiuolaikiniame Vakarų pasaulyje vaikų išlaidų, ugdymo ir mokymo kaštai tapo labai dideli (redistribucinio „gerovės valstybės“ modelio įtaka). Todėl čia formuojasi alternatyvūs gyvenimo stiliai: bevaikė šeima arba šeima, auginanti vieną vaiką. Tai labai patogus gyvenimo stilius. Vakaruose jau imta suvokti, kad tokia situacija veda prie demografinės krizės. Prancūzija pirmoji ėmėsi reformų šioje srityje. Šios šalies šeimos politika yra gana įvairi. Reprodukacijos (gimstamumo ir jo skatinimo) reikalams taikomos įvairios mokestinės lengvatos, kuriamas globos ir ugdymo namų tinklas. Švedijoje taikoma kita šeimos politikos kryptis. Ten stengiamasi sulygtinti įvairių šeimų vaikų galimybes, o labiausiai apleistus vaikus materialiai šelpia ir globoja valdžia. Švedijoje taip pat suteikiamos lygios teisės tėvų galimybėms ugdymo procese pasireikšti, skatinama partnerystė šeimoje, sudaromos sąlygos vaikus augintine tik motinoms, bet ir tėvams, kad nenukentėtų profesinė moters karjera [21].

Nepaisant visų šių priemonių įgyvendinimo, pagrindinė šeimos politikos problema Vakaruose ir toliau išlieka nuolatinis gimstamumo mažėjimas. Su šia problema susidūrė net ir tokios konservatyvios šalys kaip Italija ir Ispanija [21]. Todėl šiose valstybėse taip pat prasidėjo diskusijos dėl šeimos politikos koregavimo. Tose valstybėse iki šiol valdžia labai mažai tepresidėdavo prie šeimos politikos įgyvendinimo, palikdama iniciatyvą šioje srityje Katalikų Bažnyčiai.

Demokratiname, postindustriniame, šiuolaikiniame pasaulyje išsivystė nemažai naujų ar išryškėjo kai kurios anksčiau mažiau paplitusios žmonių gyvenimo formos: gyvenimas išsiskyrus, nuolatinis partnerių keitimas, gyvenimas su tos pačios lyties partneriu ir t.t. Didelė dalis vaikų yra ugdomi vieno iš tėvų arba su besikeičiančiais tėvų partneriais. Nemažai šeimų išvis nenori turėti vaikų. G.Esping-Andersen [6] tokią situaciją šeimos

politikos srityje vadina postindustrinio Vakarų pasaulio „Trojos arkliu“. Kaip spręsti šią problemą, mokslininkai neranda atsakymo. Tradiciniai konservatyvūs šeimos politikos modeliai negali daug padėti. Koreguojant šeimos politiką, reikia atsižvelgti į moterų išsimokslinimą, aukštą profesinį aktyvumą. Tai faktai, kurie verčia taikyti tokią šeimos politiką, kurioje būtų galima derinti asmeninį, šeimyninį gyvenimą ir karjerą, lankstesnes samdos formas darbo rinkoje ir t.t.

Transformacijų laikotarpiu Centrinės ir Rytų Europos šalys įgyvendina šeimos politiką, ją priderindamos prie išvardytųjų šiuolaikinių vakarietišku tendencijų. Palyginti su Vakarų valstybėmis, pokomunistinėse šalyse vidutinis žmonių gyvenimo amžius yra trumpesnis. Gimstamumo ir skyrybų skaičius jau artėja prie europietiško vidurkio. Šių šalių piliečiai nėra taip veikiami jau minėto šiuolaikinio vakarietiško pasaulietiško. Pokomunistinių šalių šeimos politikos posistemyje galėtų būti taikomas motyvacinis-korporacinis „gerovės valstybės“ modelis, paremtas krikščioniškuoju socialiniu mokymu.

Parama šeimai pokomunistinėse šalyse orientuojama į pagalbą skurdžioms (dažnai amoralioms) šeimoms. Neretai tokios šeimos vaikus gimdo ne šeimai, o kartu ir demografinėms problemoms spręsti, bet tam, kad už juos gautų pašalpas. Kriterijų, kaip, teikiant pašalpą, atskirti, normalią daugiavaikę šeimą nuo asocialios, nėra. Pagalba šeimoms, esant nuolatiniam viešųjų finansų deficitui, yra labai ribota.

Socialinės politikos įgyvendinimas dažnai sietinas su *regionine politika*, nes regioninė politika labiausiai apima smulkaus ir vidutinio verslo plėtros bei darbo vietų kūrimo politiką, o darbo vietų kūrimas yra socialinės politikos pagrindas. Siekiant, kad decentralizavimo ir verslo plėtros politikos naudą pajustų dauguma žmonių, iš politikos sprendimų būtina eliminuoti klientelizmą. Klientelizmo pagrindas yra glaudus suinteresuotos grupės ir vyriausybinių institucijų ryšys. Klientela santykiečiai tarp spaudimo grupių ir biurokratijos suponuoja tiesioginius saitus ir galimus šių politikos veikėjų ryšius. Tai yra garantija, kad suinteresuoti klientai gaus ką nors vertinga iš vyriausybės [22]. Dalis regionų ar savivaldos lyderių (ypač priklausantys tai pačiai partijai kaip ir vyriausybės nariai) gali gauti daugiau lėšų socialinės infrastruktūros vystymui nei kiti lokalinės valdžios padaliniai. Suinteresuotų klientų ar politinių veikėjų valdomi regionai ar savivaldybės taip gali padidinti socialinę įtampą tarp regionų. Tą rodo Lotynų Amerikos valstybių patirtis XX a. 8-ajame ir 9-ajame dešimtmėčiuose, kur socialinių funkcijų

decentralizacija sukūrė sąlyginę gerovę vieniems regionams, o kiti ir toliau skurdo [23]. Centrinės ir Rytų Europos šalys daug kur kartoja Lotynų Amerikos valstybių klaidas. Įstojimas į Europos Sąjungą dar nėra garantija, kad šie neigiami procesai bus įveikti. Tos klaidos neatsitiktinės: neturint savivaldos tradicijų ir pilietinio angažavimo socialiniam darbui, sukurti daugiau mažiau vienodas socialinės gerovės sąlygas visuose valstybės regionuose yra sunku. Tam gali prireikti ne vieno dešimtmečio.

Išvados ir rekomendacijos

1. Pastaraisiais dešimtmečiais vykstant intensyvioms socialinės politikos ir administravimo reformoms, daugiausia kritikuojamas redistribucinis (persikirstymo) „gerovės valstybės“ modelis. Tačiau reformos, turinčios su efektyvinti socialinę politiką kontinentinės Europos valstybėse, dar žengia tik pirmuosius žingsnius; tuo tarpu anglosaksų valstybėse socialinė politika yra modernesnė.

2. Redistribucinio „gerovės valstybės“ modelio kritika vyksta trimis kryptimis: pirma - kritika siejama su trukdymais plėtoti laisvai rinkai; antra - su tuo, kad dėl per didelio socialinės globos sistemos išplėtimo sukelta šeimos politikos krizė; trečia - su tuo, kad didelės išlaidos socialinės politikos srityje negali išspręsti visų socialinių problemų ir neigiamai veikia valstybių ekonomikos konkurencingumą.

3. Tose Centrinės ir Rytų Europos šalyse, kur stipri vokiškosios socialinių problemų sprendimo kultūros įtaka ar stiprios Katalikų Bažnyčios tradicijos, yra didesnės galimybės sukurti motyvacinę socialinės globos modelį ir socialinę rinkos ekonomiką, paremtą socialinio subsidiarumo bei socialinės taikos principu.

4. Socialinės rinkos, atitinkančios motyvacinio-korporacinio „gerovės valstybės“ modelio ir katalikiško socialinio mokymo pagrindines nuostatas, bruožai daug kur sutampa su švelnesniu *naujosios viešosios vadybos* variantu - *naująją viešąją tarnybą*, kur labiau akcentuojamas piliečių dalyvavimo prioritetas sprendžiant įvairias socialines ir administracines problemas. Įgyvendinant šiuos modelius, būtų galima lengviau amortizuoti kai kurias neigiamas socialinės raidos tendencijas, tokias kaip gyventojų marginalizacija.

5. Centrinės ir Rytų Europos valstybėse užimtumo politikos posistemyje tikslinga būtų sukurti tarpinį nedarbo mažinimo modelį, kuriame vyrautų motyvacinių nuostatų prioritetas. Socialinės saugos srityje labai svarbu ir toliau palaikyti vyriausybinių ir nevyriausybinių organizacijų bendradarbiavimą,

teikiant socialinę pagalbą, steigiant profesinio perkvalifikavimo institucijas ir t.t. Pensijų politikos įgyvendinimo pavyzdžiu galima laikyti Vengrijos pensijų reformą, kaip pakankamai lanksčią sistemą, orientuotą į visas pensijų kaupimo formas ir labiau atitinkančią motyvacinio-korporacinio „gerovės valstybės“ modelio nuostatas.

6. Motyvacinio-korporacinio socialinio gerovės modelio įgyvendinimas daugiau prisidėtų prie šeimos instituto stiprinimo. Atsižvelgiant į moterų išsimokslinimą ir aukštą profesinį aktyvumą, reiktų įgyvendinti tokią šeimos politiką kurioje būtų galima derinti asmeninį, šeimyninį gyvenimą ir karjerą, lankstesnes samdos formas darbo rinkoje ir t.t.

7. Norint sukurti sąlyginę socialinę gerovę visiems valstybės regionams, reikia iš dalies apriboti klientelizmą, kad būtų sudaromos vienodos galimybės visų regionų socialinei infrastruktūrai gerinti.

Literatūra

1. Gołinowska, S. *Polityka społeczna*. Warszawa: Poltext, 2000.
2. Titmuss, R.M. *Essays on Social Policy An Introduction*. London, 1974.
3. Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
4. Björneberg, U. *Families and Division of Labour*. National Report. Goeteborg, 1998.
5. O' Higgins, M., and Ruggles, P. *Retrenchment and New Right: A Comparative Analysis of the Impact of the Thatcher and Reagan Administration*. New York: ME Sharpe, 1985, 35-39.
6. Esping-Andersen, G. *Social Foundation of Postindustrial Economies*. New York, Oxford: Oxford University Press, 1999.
7. Guogis A. Apie kai kurias socialinės nelygybės formavimosi sąlygas Baltijos valstybėse. *Filosofija. Sociologija*, 2004, Nr. 2, 17-21.
8. Guogis A. ir Liudvinovičienė A. Lietuvos ir Švedijos socialinės politikos lyginamoji analizė. *Viešojo politika ir administravimas*, 2004, Nr.8, 74-82.
9. Dylus, A. Między wolnością i sprawiedliwością. *Polityka społeczna*, 1992, Nr. 3, 12-14.
10. Eidukienė D. Liudwigo Erhardo socialaus ūkio doktrina. *Viešojo politika ir administravimas*, 2003, Nr. 4, 35-41.
11. Zięba, M. *Papieża i kapitalizm*. Krakow: Znak, 1998.
12. Domarkas V. Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai. *Viešojo politika ir administravimas*, 2004, Nr.7, 7-15.
13. Denhardt, J.V., and Denhardt, R. B. *The New Public Service: Serving not Steering*. New York, London: M. E. Sharpe, 2003.
14. Peters Guy, B. The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Viešojo politika ir administravimas*, 2003, Nr. 5, 7-20.

15. Popiežiaus Jono Pauliaus II laiškas šeimoms. Vilnius: Katalikų pasaulio leidykla, 1994.
16. Anderson, J. *Public Policymaking*. Boston: Princeton Press, 1994.
17. Hansen, H. *Transition from Unemployment Benefits to Social Assistance in Seven European OECD Countries*. Empirical Economics: Springer Verlag, 1998.
18. Barr, N. *Reforming Welfare State in Post-Communist Countries*. Warszawa: Konferencja CASE, 1999.
19. Parniczky, T. *Regulation of Private Pensions and the Hungarian Case*. Warszawa: Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych, 1999.
20. Gylys P. Pensijų sistema Lietuvoje: dilemos ir kontroversijos. *Viešojo politika ir administravimas*, 2002, Nr.2, 78 – 84.
21. Włodarczyk, W. C. *Institucje opieki zdrowotnej*. Warszawa: IPS, 1999.
22. Peters Guy, B. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002.
23. Peterson, G. E. Decentralization Experience in Latin America: An Overview of Lessons and Issues. LACTD Dissemination Note. The World Bank, 1994.

Vainius Smalskys

Theoretical Aspects of Welfare State and Social Trends of Public Policy

Summary

The article presents one of social research method - content analysis which is still scarcely known to Lithuanian research community. Discursive nature of public policy and vast amounts of communications expressed in different symbolic (textual, sound and visual) forms in the processes of public policy are the key factors implying the potential fruitful use of quantitative content analysis in the research projects. Therefore, the attempts are made to chart the framework of when and how this method might be most efficient in the public policy analysis. The emphasis is placed on the advantages of this method. When scientist needs to conduct extensive, comprehensive, longitudinal, unobtrusive and/or repeated analysis of the contents of huge amount of social communications or social meanings method of content analysis is rather useful.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.11.27141