

## EUROPOS SAJUNGOS SOCIALINĖ NEĮGALIŪJŲ POLITIKA: ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ DISKURSAS

**Doc. dr. Leta Dromantienė**

Mykolo Romerio universiteto Socialinio darbo fakultetas Socialinės politikos katedra  
Valakupių g. 5, LT–10101 Vilnius  
Telefonas 274 06 02  
Elektroninis paštas dromante@mruni.lt

*Pateikta 2005 m. balandžio 21 d.*

*Parengta spausdinti 2005 m. gegužės 18 d.*

*Pagrindinės sąvokos: neįgalieji, lygios teisės, nediskriminavimo politika, socialinė integracija.*

### S a n t r a u k a

Straipsnio tikslas – atskleisti Europos Sąjungos (ES) vykdomą socialinę neįgaliųjų politiką kuri, tapusi savarankiška ES politikos sritimi, apėmė ne tik naujus aspektus, bet ir naujas socialines kategorijas – pagyvenusiuosius, neįgaliuosius, jaunimą, ilgalaikius bedarbius, išanalizuoti ES neįgaliųjų socialinės politikos raidą sutartyse, kituose ES teisiniuose aktuose ir socialinėse programose.

Straipsnyje akcentuojamas ES dominuojantis požiūris į neįgaliuosius kaip turinčius individualių poreikių asmenis. Šio požiūrio svarba ta, kad juo grįsta ES socialinė politika yra labiau socialiai integruojanti ir reiškia esminį posūkį nuo specialių programų neįgaliesiems į lygių galimybių jiems sudarymą. ES pripažįstama, kad neįgalieji yra reikšmingas žmogiškasis išteklius įgyvendinant Lisabonos strategiją, kurios siekis – kurti aktyvią gerovės valstybę, t. y. siekti kuo didesnio užimtumo ir lygių galimybių visiems įgyvendinimo. Straipsnyje atskleidžiami valstybių narių socialinių neįgaliųjų politikų skirtumai, priklausantys nuo jose vyraujančio gerovės modelio, aptariama, ar Lietuvos socialinė politika atitinka ES politiką.

### I v a d a s

Įstojimas į ES 2004 m. gegužės 1 d. ne tik atvėrė naujas Lietuvos ekonominės ir socialinės raidos galimybes, bet ir tapo didžiuliu jos socialinės politikos, siekiančios realizuoti ES principus ir vertybes, paskelbtas ES Pagrindinių teisių chartijoje (2000 m., Nica), įgyvendinti uždavinius, iškeltus Sutartyje dėl Konstitucijos Europai (2004 m. spalio 29 d.), kurią pasirašiusios 25 ES valstybės narės socialinės politikos srityje susitarė didinti užimtumą, kurti geresnes gyvenimo ir darbo sąlygas, siekti deramos socialinės apsaugos, socialinių partnerių dialogo, žmogiškųjų išteklių plėtotės ir kovoti su socialine atskirtimi, iššūkiu [1, p. 296].

ES socialinė politika, tapusi savarankiška ES politikos sritimi, apėmė ne tik naujus politikos aspektus, bet ir naujas socialines kategorijas [31, p. 178]. Pagyvenę asmenys, neįgalieji, jaunimas ir moterys visada buvo ES socialinės grupės, patiriančios sunkumų, įsitraukdamos į darbo rinką, tačiau tik nuo 8-ojo dešimtmečio jie buvo pripažinti teisėtais ES socialinės politikos recipientais. Atsiliepiant į Europos Komisijos siekius išplėtoti socialinės politikos priemones valstybėse narėse, ES politika šių socialinių grupių atžvilgiu 9-ajame dešimtmetyje priimtuose įstatymuose ir vykdomose programose pasiekė tam tikros pažangos. Šios socialinės grupės buvo tam tikra prasme paminėtos Maastrichte (1992 m.) ir Amsterdamo (1997 m.) sutartyse. Jos paremtos daugelio Europos masto grupių interesais. Nepaisant tam tikrų socialinės politikos sričių panašumo, jų ateities plėtos priemonės skyrėsi.

Viena Lisabonos strategijos sričių yra socialinės apsaugos modernizavimas kuriant aktyvią socialinės gerovės valstybę, kurioje būtų įgyvendinti du pagrindiniai uždaviniai – užimtumas ir lygios galimybės visiems. Tačiau tikrovė kelia iššūkius įgyvendinant šiuos tikslus – tai regionų išsivystymo

skirtumai, senstantys gyventojai, labiausiai pažeidžiamos gyventojų grupės, kurioms priklauso ir neįgalieji, neretai patiriantys socialinę atskirtį. 2001 m. ES gyventojų surašymo duomenys byloja, kad ES 15 valstybių narių 14,5 proc. darbingo amžiaus gyventojų (nuo 16 iki 64) turi tam tikrą negalios formą, o naujose valstybėse narėse darbingo amžiaus neįgalieji sudaro 25 proc. [17]. Be to, pastebėta koreliacija tarp amžiaus ir negalios: senėjant visuomenei, neįgaliųjų skaičius ES auga ir toliau augs. Todėl reikšmingas yra ES požiūris į negalią: neskiriamos atskiros žmonių kategorijos, bet pripažįstama, kad neįgalieji turi individualių poreikių. Toks požiūris yra labiau socialiai integruojantis ir reiškia esminį socialinės politikos posūkį nuo specialių programų neįgaliesiems į lygių galimybių jiems sudarymą. Kaip pažymėjo Europos Komisija, socialinę ir ekonominę neįgaliųjų žmonių integraciją lemia dvi priežastys: humanitarinis požiūris ir tai, kad jų nuolatiniai užimtumo siekiai yra vertinami kaip ES turtas: neįgaliųjų atskirtis darbo rinkoje ir socialiniame gyvenime reiškia neįgyvendintas viltis ir nepanaudotus talentus, prarastus žmogiškuosius išteklius [16].

## Neįgaliųjų dimensijos raida EB (ES) institucijų dokumentuose

Neįgalieji kaip socialinė kategorija ES socialinės politikos atsiradimui ir raidai didesnės reikšmės neturėjo. Europos Bendrijos (EB) neįgaliųjų politika virtualiai neegzistavo 6 ir 7 dešimtmečiuose. Paryžiaus (1951 m.) Anglies ir plieno bei Romos Euratomo (1957 m.) sutartyse apie neįgaliuosius neužsiminta. Buvo manoma, kad kaip ir kitos socialinės grupės, dirbantys neįgalieji turėjo būti pajėgūs pasinaudoti bendros rinkos teikiamais pranašumais. Romos (1957 m.) sutartis, įsteigusi Europos ekonominę bendriją (EEB), nubrėžusi uždavinius ekonominei integracijai ir tuo tikslu iškėlusį laisvo asmenų judėjimo užtikrinimo būtinumą, nurodė, kad socialinės apsaugos sistemų skirtumai neturėtų būti kliūtis asmenų judėjimo laisvei. 117 ir 118 straipsniai socialinės politikos klausimais rėmėsi nuostata, kad valstybės narės turėtų glaudžiai bendradarbiauti, siekdamos suderinti socialinės apsaugos sistemas, nors jokios specialios nuorodos į negalią nebuvo padaryta [3].

Kita priežastis, kodėl neįgalūs žmonės buvo tik netiesioginio EEB steigėjų narių objektu, buvo ta, kad sveikatos apsaugos finansavimo skirtumai galėjo paveikti prekių, paslaugų ir darbo jėgos konkurencingumą valstybėse, kuriose socialinio draudimo schemos griežtai paremtos darbdavio ir darbuotojo įmokomis. Todėl kai kurios valstybės narės baiminosi patirti konkurencinių nuostolių dėl palyginti didelės darbo jėgos kainos ir gana didelių išmokų. Gerovės turizmo baimė, kai vietiniai gyventojai iš vienos valstybės narės galėjo persikelti į kurią nors kitą Bendrijos šalį dėl didesnių socialinių išmokų, taip pat buvo susijusi ir su neįgaliais žmonėmis. Sudarydama sąlygas laisvam neįgaliųjų darbuotojų judėjimui, Komisija Reglamentu (EEC) No. 1408/71 sumažino neišvežamų iš vienos valstybės narės į kitą išmokų sąrašą [23].

Kaip dauguma EB socialinės politikos kryptių, neįgaliųjų politika buvo atnaujinta Bendrijos Darbininkų pagrindinių socialinių teisių chartijoje (1989 m.), kuri formaliai pripažino neįgaliųjų siekius savarankiškai gyventi [6]. Ypač svarbu tai, kad Chartijoje numatyti būdai, kaip neįgalūs žmonės galėtų būti naudingi visuomenės nariai – 26 straipsnyje akcentuojamas būtinumas imtis konkrečių papildomų priemonių, kurios padėtų užtikrinti jų socialinę ir profesinę integraciją, apimančią profesinį mokymą, ergonomiką, prieinamumą, mobilumą, transportą ir būstą [8, p. 19]. Socialinės neįgaliųjų teisės deklaruotos ir 2000 m. gruodžio mėn. priimtoje ES Pagrindinių teisių chartijoje.

Mastrichto sutartis (1992 m.) nuvyllė neįgaliųjų politikos kūrėjus: Susitarimas dėl socialinės politikos, pridėtas kaip protokolai prie Europos Sąjungos sutarties, neišskyrė neįgaliųjų kaip specifinės kategorijos. Be to, jis buvo neprivalomas Jungtinei Karalystei. Protokolo 2 straipsnis buvo vienintelė susitarimo dalis, netiesiogiai kelianti tam tikrus klausimus, susijusius su neįgaliųjų politika: ragino ES vykdyti politiką, skatinančią asmenų, išstumtų iš darbo rinkos, integraciją, o tai buvo ypač aktualu ir neįgaliesiems. Neįgaliųjų poreikiai buvo integruoti į pasiūlymus didesnėms grupėms, paminėtoms Socialiniame protokole, tokioms kaip „asmenys, išstumti iš darbo rinkos“ [4].

Neįgaliųjų lygių galimybių užtikrinimu grįstas požiūris tapo esminiu interesų grupių nuomonių sueities tašku paremiant socialinę neįgaliųjų politiką Amsterdamo sutarties derybose. 1997 m. Amsterdamo sutarties galutiniame variante [5] neįgaliųjų interesai buvo integruoti į naują, 13, nediskriminavimo straipsnį (ankstesnis – 6a), kuris davė Tarybai teisę (veikiant vienbalsiai) imtis „atitinkamų kovos su diskriminacija dėl lyties, rasės, etninės kilmės, religijos ar tikėjimo, *negalios*, amžiaus ar seksualinės orientacijos veiksnių“ [2, p. 47]. Tačiau šis straipsnis pats savaime dar neturėjo tiesioginio poveikio ir nesukūrė nediskriminavimo politikos bei patvirtino, kad kovos su diskriminacija veiksnių planas gali būti priimtas Europos Taryboje vienbalsiai. Tokia balsavimo procedūra sunkino plano pri-

ėmimą. 129 straipsnis įpareigojo Tarybą skatinti pasikeitimą informacija ir gerą patirtimi įgyvendinant užimtumo politiką, o 137 straipsnis įgaliojo ją veikti plėtojant išstumtų iš darbo rinkos asmenų integraciją. Nors neįgalieji ir buvo įtraukti į išstumtų iš darbo rinkos grupių apibrėžimą, tačiau nebuvo įvardyti kaip reikalingi didesnio dėmesio nei kuri nors kita atskirties grupė. Amsterdamo sutartis davė stipresnį neįgaliųjų socialinės politikos pagrindą sutartyse, bet jam reikėjo tolesnių įstatymų įtvirtinant lygiomis galimybėmis ir teisėmis grįstą požiūrį [33, p. 193]. Taigi XX a. pabaigoje valstybės narės priėmė atsakomybę už veiksmų planą remiant neįgalius žmones.

Įgyvendinant Lisabonos (2000 m.) užimtumo ir lygių galimybių įgyvendinimo strategiją, kurios uždavinys įtvirtinti ir plėtoti Europos socialinį modelį ir skatinti socialinę sanglaudą, didelę reikšmę turi ES socialinių veiksmų planas 2004–2010 m., kuriuo siekiama užtikrinti lygias galimybes neįgaliesiems [17]:

- įgyvendinti Direktyvą dėl vienodo traktavimo įsidarbinant ir dirbant;
- sustiprinti neįgaliųjų lygių galimybių užtikrinimo aspektus tiesiogiai susijusiose Bendrijos politikos srityse;
- pagerinti visiems prieinamumą.

Svarbu tai, kad ES įsipareigojimai neįgaliesiems piliečiams įgyvendinami vadovaujantis požiūriu į negalia, grįstu ne pasyvios pagalbos koncepcija, bet integracijos idėja ir aktyviu dalyvavimu ekonominiame ir socialiniame gyvenime. Pagrindinis veiksmų plano tikslas – pripažinti ir ginti žmonių su negalia teises. Toks požiūris išplėtotas naujausiame ES socialinės politikos dokumente „Socialinė darbotvarkė“ (Social Agenda) 2005–2010 m. Jame siekiama dviejų pagrindinių tikslų: visiško užimtumo ir didesnės visuomenės sanglaudos, t. y. lygių galimybių visiems užtikrinimo. Pripažindama įvairovę ir nediskriminavimą, Europos Komisija numatė įgyvendinti daug priemonių užtikrinant tautinių mažumų, vyrų ir moterų, neįgaliųjų lygias galimybes ir 2007 m. paskelbti Europos lygių galimybių metais. Plane numatytų veiksmų įgyvendinimas gerokai pagerintų neįgaliųjų užimtumą ir jų socialinę integraciją [18]. Pastangos kovoti su neįgaliųjų žmonių marginalizacija (ar ją likviduoti) skatina Europos socialinės įterpties procesą valstybių narių nacionaliniuose veiksmų planuose.

### **Neįgaliųjų socialinė dimensija ES programose: dalinis lygių galimybių užtikrinimas**

Svarbų vaidmenį užtikrinant neįgaliųjų lygias galimybes jiems įsitraukiant į darbo rinką vaidina ES programos, kuriose skiriama daug dėmesio neįgaliųjų specifiniams poreikiams. Pirmosios nuorodos į neįgaliųjų mokymą ir užimtumą atsirado 7-ojo dešimtmečio pradžioje. 1961 m. Komisijos pateiktame profesinio mokymo politikos pasiūlyme neįgalieji buvo aiškiai įvardyti kaip viena iš grupių, kuriai turi būti skiriama ypač daug dėmesio [32, p. 55–56]. Šio laikotarpio studijos bylojo, kad fiziškai neįgalūs kalnakasiai patiria daug daugiau sunkumų, siekdami įsidarbinti arba keisdami darbo vietą [32, p. 50–51]. 1963 m. gegužę Europos Taryba priėmė naują reglamentą (47/63/EEC), kuris praplėtė bedarbio sąvokos apibrėžimą – į jį buvo įtraukti asmenys, praradę darbą dėl fizinės ar psichinės negalios. Šis platesnis apibrėžimas leido neįgaliesiems darbininkams pasinaudoti profesinio mokymo fondų teikiama parama. Jau 1965 m. 21 proc. perkvalifikavimui numatytų išlaidų buvo skirta neįgaliesiems perkvalifikuoti. 1967 m. neįgalūs darbininkai gavo beveik 42 proc. perkvalifikavimui skirtos paramos, nors jie tesudarė 12 proc. visų darbininkų, siekiančių persikvalifikuoti. Neįgaliesiems daug dėmesio skirta ir 1971 m. Europos socialinio fondo reformoje (ESF) – vienas pagrindinių jos prioritetų buvo parama asmenų su negalia reabilitacijai [15, p. 14].

Reikėtų pabrėžti, kad nors Bendrijos ir Sąjungos sutartyse atskiros sunkumų patiriančios socialinės grupės nebuvo paminėtos, taip pat nebuvo su jų problemomis susijusių įstatymų, programos neįgaliesiems pasirodė anksčiau nei Bendrijos Chartija. 1974 m. Socialinių veiksmų programoje Komisija teigė, kad „neįgalieji sudaro grupę, kuriai būtinas neatidėliotinas Bendrijos dėmesys“ [7, p. 16]. 1974 m. Socialinių veiksmų programa numatė priemones, skatinančias profesinę ir socialinę neįgaliųjų reabilitaciją. Kartu su bendrais tikslais pagerinti visų Europos piliečių gyvenimo kokybę, Komisija nubrėžė ir įgyvendino ne vieną veiksmų programą, skatinančią socialinę ir ekonominę integraciją maždaug 10 proc. Bendrijos gyventojų, turinčių fizinę, protinę ar sensorinę negalia. Iš Komisijos Tarybai pateiktų septynių neatidėliotinių pasiūlymų du buvo tiesiogiai susiję su neįgaliaisiais. Tai reikalavimas didesnės ESF paramos neįgaliesiems darbininkams ir veiksmų programos neįgaliesiems darbininkams sukūrimas atviros rinkos ekonomikoje. Komisija netgi užsibrėžė uždavinį sukurti ilgalaikę neįgaliųjų reintegracijos programą, kuri apimtų:

- profesinio mokymo ir specialių užimtumo sąlygų sudarymą;
- specialią programą, skirtą neįgaliųjų aprūpinimo būstu poreikiams tenkinti;
- tolesnes studijas ir seminarus, kuriuose būtų skiriama ypač daug dėmesio sunkaus neįgalumo laipsnio asmenis integruojant į bendruomenės gyvenimą.

Daugelis skubių pasiūlymų ir akivaizdus būtinumas sukurti ilgalaikę strategiją bylojo, kad neįgalieji įgyvendinant EB socialinę politiką jau sulaukia daugiau dėmesio nei kitos labiausiai pažeidžiamos socialinės grupės.

Nors 1974 m. Socialinių veiksmų programoje ir buvo atkreipta daugiau dėmesio į neįgaliuosius, visa socialinė politika patyrė stagnaciją 8-ojo dešimtmečio pabaigoje ir 9-ojo dešimtmečio pradžioje. 1981 m. buvo priimta pirmoji veiksmų programa neįgaliesiems [43]. Ši maža veiksmų programa (1983–1987 m.) rėmė nacionalines pastangas keisti patirtimi švietimo, mokymo, užimtumo, socialinės apsaugos ir rūpybos sistemų, komunikacijos, mobilumo ir būsto srityse, skatino vietinę valstybių narių veiklą, o neplėtojo Europos lygio neįgaliųjų aprūpinimo būstu, mokymo, užimtumo politikos.

Kitas svarbus neįgaliųjų politikos teisės aktas pasirodė tik 1986 m., kai, remdamasi Komisijos memorandumu, Taryba priėmė neįpareigojančią Europos Bendrijos neįgaliųjų žmonių užimtumo rekomendaciją ir gaires (86/379/EEC). Rekomendacija ragino valstybes nares imtis visų įmanomų priemonių didinant neįgaliųjų galimybes, skatinant juos įtraukti į profesinį mokymą, numatyti realius užimtumo uždavinius neįgaliesiems ir būtinų veiksmų planą didinant neįgaliųjų mokymosi ir įsidarbinimo galimybes. Svarbiausia buvo tai, kad rekomendacijos preambulėje tvirtinama, kad neįgalieji turi tokias pačias teises, lygias mokymosi ir užimtumo galimybes, kaip ir kiti dirbantieji. Nors veiksmų programa buvo nedidelė ir rekomendacijos neįpareigojančios, tačiau kiekvienas socialinės politikos faktas šiuo laikotarpiu buvo reikšmingas laimėjimas ir akivaizdi socialinės politikos neįgaliesiems svarbos išraiška.

1988–1989 m. buvo EB neįgaliųjų politikos proveržio metai. Pasibaigus pirmajai veiksmų rūpinantis neįgaliaisiais programai 1987 m., Komisijos pageidavimu ir Tarybos pritarimu 1988 m. balandžio mėn. programa buvo pratęsta (88/231/EEC). 1988 m. Taryba priėmė antrąją Bendrijos programą 1988–1991 m. laikotarpiui, pavadintą „Europos Bendrijos neįgaliųjų žmonių savarankiškas gyvenimas atviroje visuomenėje“ (HELIOS), nukreiptą skatinti žmonių su negalia socialinę integraciją ir savarankišką gyvenimo būdą [19]. HELIOS uždaviniai ir sprendimai buvo panašūs į pirmosios programos. Siekdama skatinti žmonių su negalia socialinę integraciją ir savarankišką gyvenimo būdą, ji ragino puoselėti ir skleisti gerąją praktiką darbe su neįgaliaisiais, numatė įdiegti naujas naudojimosi informacinėmis technologijomis strategijas, įpareigojo EB parengti programas neįgaliesiems moterims ir integruoti neįgalius mokinius. 1988 m. reorganizuotam Socialiniam fondui buvo suteikta teisė finansuoti projektus neįgaliesiems vykdant programą HORIZON. Nuo 1989 m. iki 1993 m. HORIZON skyrė per 300 mln. ECU programoms, skirtoms gerinti darbo perspektyvas žmonėms su negalia arba kurie gali būti išstumti iš darbo rinkos dėl kitų priežasčių [14].

Dešimtajame dešimtmetyje pasirodė daug mažesnių programų ir teisinių aktų, numatančių spręsti neįgaliųjų problemas. 1990 m. gegužės mėn. Taryba priėmė rezoliuciją, kurioje ragino valstybes nares skatinti mokinių ir studentų su negalia integraciją į įprastą švietimo sistemą [24]. Nors šiai rezoliucijai įgyvendinti nebuvo skirta lėšų, tačiau valstybių narių pažangos šioje srityje 1992 m. ataskaita buvo įtraukta į darbotvarkę. Vykdydama savo įsipareigojimus, išskeltus 1989 m. Socialinių veiksmų programoje, 1991 m. Komisija pasiūlė Tarybai priimti direktyvą dėl mobilumo ir transporto paslaugų neįgaliesiems gerinimo [10], pabrėždama, kad valstybės narės turi užtikrinti, kad transportas neįgaliesiems būtų prieinamas, jo kaina būtų kaip ir kitų viešojo transporto formų, nes palankios susisiekimo sąlygos yra viena esminių sėkmingo profesinio mokymo ir užimtumo sąlygų.

Tačiau pagrindiniai politikos dariniai pasirodė jau veikiančioje veiksmų programoje (HELIOS) ir struktūrinių fondų veikloje. Kaip buvo žadama 1989 m. SAP, Komisija 1992 m. parėmė pasiūlymą pratęsti ir praplėsti HELIOS programą. 1993 m. Taryba sutiko remti HELIOS II programą 1993–1996 m. [20], kurioje akcentuojama bendradarbiavimo ir informacijos keitimosi tarp šalių narių svarba. Be to, sutarta, kad sprendžiant žmonių su negalia problemas turi būti ypač stiprinamos nevyriausybinų organizacijų politinės galios ir kompetencija.

HELIOS II buvo skirti 37 mln. ECU ir išskirtos keturios pagrindinės sritys:

- išplėtoti ir pagerinti informacinę veiklą valstybėse narėse ir NVO;
- koordinuoti veikiančias programas ir didinti jų efektyvumą;
- skatinti valstybių narių kooperacijos politiką ir gerąją praktiką;
- kooperuotis ir skatinti Europos lygio NVO veiklą.

Įgyvendinant programą, Europoje neįgaliems žmonėms buvo sukurtas kompiuterizuotos informacinės sistemos tinklas HANDYNET, apimantis techninės pagalbos informaciją ir specialistų kompanijų ir organizacijų adresus, TIDE programa, kuriai buvo skirtas 35 mln. ECU biudžetas Europos neįgaliųjų rehabilitacijos technologijų rinkai sukurti, Europos neįgaliųjų forumui įsteigti (*European Disability Forum*). Forumas buvo įsteigtas iš HELIOS programos lėšų kaip skėtinė ES veikiančių NVO institucija [36, p. 532]. Europos neįgaliųjų forumo tikslas – informacijos sklaida tarp ES institucijų, nacionalinių vyriausybių ir nevyriausybinių organizacijų. Reikšmingas socialinės politikos neįgaliesiems raidos etapas – 1993 m. struktūrinių fondų – Europos lygio finansinio instrumento įvairioms iniciatyvoms remti – veiklos peržiūra. Struktūriniams fondams finansuojant, ankstesnė HORIZON programa buvo pertvarkyta į EMPLOYMENT-HORIZON. Jai 1994–1999 m. neįgaliųjų ir kitų sunkumus patiriančių grupių užimtumui pagerinti skirta 730 mln. [13, p. 60]. Iš viso 1993–1999 m. laikotarpiu neįgaliesiems ir kitoms remtinoms socialinėms grupėms buvo skirta 800 mln. ECU. Tuo laikotarpiu ypač svarbus ES dokumentas, skirtas neįgaliųjų lygių galimybių užtikrinimui, buvo trejų metų programa, patvirtinta 1993 m. Ji buvo skirta jaunų žmonių su negalia integracijai į bendrą švietimo sistemą bei neįgaliųjų žmonių savarankiško gyvenimo skatinimui. Programa skelbė ekonominę ir socialinę sanglaudą Europos Sąjungoje [25].

Svarbu pažymėti, kad tam tikrų laimėjimų kuriant ekonominės paramos mechanizmus neįgaliesiems pasiekta kuriant įstatymus 10-ajame dešimtmetyje. 1993 m. Žaliajame socialinės politikos dokumente teigiama, kad siekiant paskatinti neįgaliųjų socialinę integraciją, būtinos specialios sąlygos, institucijos ir teisės, tačiau jos neturi būti kliūtis ar alternatyva lygių galimybių užtikrinimo principui, t. y. žmonių su negalia laikymui visaverčiais visuomenės nariais [11, p. 48]. Tačiau šis dokumentas nepateikė jokių naujų pasiūlymų, tik patvirtino savo įsipareigojimus HELIOS programai. Valstybės narės atsiliepė į šį dokumentą: Vokietija, įgyvendindama lygias galimybes mokytis ir dirbti, padarė šiek tiek daugiau nei siekė jos įsipareigojimai veikiančiose programose. Ispanija, Prancūzija, Italija ir net Jungtinė Karalystė, vykdydamos 1995–1997 m. Vidutinio laikotarpio socialinių veiksmų programą, atsiliepdamos į Žaliąjį dokumentą, išreiškė savo tvirtą paramą HELIOS ir HORIZON programoms. Tačiau jos nesusidomėjo tolesniu įstatymų priėmimu. Tik Prancūzija parėmė neįgyvendintą Neįgaliųjų transporto direktyvą. 1994 m. Baltajame dokumente taip pat daugiausia dėmesio skirta integracijos klausimams pabrėžiant, kad neįgalieji turi tokias pačias teises, kaip ir kiti. Pasibaigus HELIOS II programai 1996 m., Komisija, ją įvertinusi, pritarė jos pratęsimui, t. y. neįgaliųjų užimtumo klausimo įtraukimui į 1997 m. Užimtumo strategiją. Tuo tikslu buvo skatinama propaguoti gerąją praktiką įdarbinant neįgaliuosius, pateikti bendravimo panaikinant diskriminacinius trukdžius pavyzdžius ir įgyvendinti rekomendaciją sukurti neįgaliųjų automobilių stovėjimo aikštelių ženklus [12].

Nauji neįgaliųjų socialinės politikos uždaviniai iškelti 1996 m. pranešime apie lygias žmonių su negalia galimybes (COM (96) 406 final), kuriame apžvelgiamos kliūtys įgyvendinant lygias galimybes ir pateikiamas naujas požiūris į socialinės ir ekonominės kompensacijos neįgaliesiems sampratą, orientuotas į lygių teisių neįgaliesiems įgyvendinimą, pabrėžiantis neįgaliųjų lygių galimybių užtikrinimą visose su tuo susijusiose politikos dokumentuose. Valstybės narės buvo skatinamos formuoti visuomenės požiūrį į neįgaliuosius, paremti neįgaliųjų lygias galimybes, sudarant sąlygas neįgaliesiems dalyvauti visuomenės gyvenime, pašalinti jų dalyvavimo trukdžius, atverti jiems įvairias visuomenės gyvenimo sritis, svarbiausia užimtumą. 1997 m. Rezoliucija (OJ C 12, 13.1.1997) propagavo naują požiūrį į neįgaliuosius, tačiau neskyrė jiems jokio papildomo finansavimo ir nereikalavo priimti įstatymų. Nors ji ir buvo svarbi kaip Komisijos bandymas pabrėžti ir propaguoti lygiomis teisėmis ir galimybių realizavimu grįstą požiūrį į neįgaliuosius, iš tiesų praktikoje ir įstatymiškai ji buvo ribota. Paskatintas šios Rezoliucijos tais pačiais metais (1997 m.) Europos neįgaliųjų forumas paskelbė Europos neįgaliųjų moterų manifestą ir projektą PROMISE. Tai programa neįgaliesiems „Gyvenimas ir darbas informacinėje visuomenėje“. Jos tikslas buvo parengti studiją, bylojančią apie informacinės visuomenės pranašumus, kuriais gali naudotis neįgalieji ir pagyvenę asmenys.

1998 m. pradžioje buvo patvirtinta Socialinių veiksmų programa 1998–2000 metams ir neįgalieji įtraukti į užimtumo gaires. Skyriaus „Lygių galimybių politikos stiprinimas“ 79 punktą prasideda teiginiu, kad valstybių narių siekis skirti specialų dėmesį žmonių su negalia problemoms dera su dalyvavimu darbo rinkoje. Šis reikalavimas nebuvo griežtas ir tik vienas iš daugelio, bet tai buvo didžiulė ES neįgaliųjų politikos kūrėjų pergalė [14]. Reikšminga, kad pagrindiniai programos tikslai buvo skatinti integruotos visuomenės kūrimąsi, parengti asmenis gyvenimui besikeičiančioje darbo rinkoje visuotinės globalizacijos ir spartaus technologijų tobulėjimo laikais. Programa patvirtino Komisijos paramą naujai „Europos neįgalumo strategijai“, numatytai 1996 m. Tarybos rekomendacijoje, ir nereikalavo tolesnių įstatymų. Vienintelė dalis, reikalaujanti įstatymų neįgaliesiems, buvo 1998–2000 m.

Socialinių veikslių programoje paminėtas 1990 m. direktyvos dėl transporto neįgaliesiems pasiūlymas. Tačiau reikia pripažinti Europos Tarybos nuopelną šioje srityje priimant 1998 m. rekomendaciją dėl standartizuoto leidimo naudotis neįgaliųjų mašinų stovėjimo aikštele įvedimo iki 2000 m. sausio 1 d. Tai palengvino neįgaliųjų keliones Europos Sąjungoje [22].

Reikšminga, kad 1999 m. ES sutelkė visų fondų lėšas, skirtas labiausiai pažeidžiamoms socialinėms grupėms, į vieną pagrindinę programą, pavadintą EQUAL. Neįgaliųjų užimtumo politika tapo 1999 m. užimtumo gairių prioritetu ir pirmuoju šios politikos ramsčiu. Šia prasme ypač svarbi 2000 m. lapkričio mėn. Europos Tarybos direktyva dėl vienodo traktavimo įsidarbinant ir dirbant [21]. ES dirba tik 42 proc. neįgaliųjų (lyginant su 65 proc. sveikųjų) ir 52 proc. žmonių, turinčių negalia, yra ekonomiškai neaktyvūs, lyginant su 28 proc. jos neturinčiais [17]. ES siekiama, kad žmonės su negalia turėtų tokias pačias, kaip ir kiti, žmogaus teises, naikinami trukdžiai ir stengiamasi įveikti su negalia susijusią diskriminaciją. Vis dėlto nepaisant daugelio pagalbos neįgaliesiems programų, europinio lygio atstovaujančių institucijų veiklos, vis dar nėra konkrečių įstatymų, įtvirtinančių neįgaliųjų teises ES [33, p. 195]. Lyginant su kitomis problemiškomis socialinėmis grupėmis, neįgalieji gavo kur kas didesnę ekonominę paramą savo programoms vykdyti ir įtvirtinti neįgalumo aspektus ES įstatymuose. Tačiau ES neįgaliųjų politika netapo pagrindine socialinės politikos sritimi ir išliko tik tokių reikšmingų politikos krypčių kaip mokymas ir užimtumas priedėliu, nors ir labai svarbiu.

### **Neįgaliųjų socialinė apsauga ES valstybėse narėse**

Socialinė neįgaliųjų politika skirtingose ES valstybėse narėse yra skirtinga. Šiuos skirtumus iš esmės lemia šalyse įgyvendinamas socialinės gerovės modelis.

Pasak L. Hantrais, konservatyvaus korporatyvinio tipo gerovės valstybėse (Vokietijoje, Austrijoje, Prancūzijoje, Italijoje) invalidumo pensijų mokėjimas yra neatsiejamas nuo privalomojo socialinio draudimo įmokų. Tad pensijų dydis neįgaliesiems yra tiesiogiai susijęs su jų pajamomis. Pastaruoju metu vis labiau pripažįstami tokios sistemos trūkumai, kadangi neįgalūs asmenys paprastai negali įgyti būtinojo darbo stažo ir gauti didesnes darbo pajamas. Socialdemokratinio tipo gerovės valstybėse (Danijoje, Švedijoje, Suomijoje) neįgaliesiems yra skiriamos valstybinės pensijos, kurių dydis nepriklauso nuo asmens dalyvavimo darbo rinkoje ir gaunamų pajamų. Šios išmokos yra finansuojamos apmokestinant visus šalies gyventojus, o teisė į socialinę apsaugą yra grįsta pilietybės principu bei universalių paslaugų teikimu. Vis dėlto šiose šalyse papildomai veikia socialinio draudimo įmokomis grįstos privalomoji ir privati pensijų sistemos. Didžiojoje Britanijoje, t. y. liberalaus tipo gerovės valstybėje, siekiama padėti tik labiausiai skurstantiems gyventojams, tarp jų ir neįgaliesiems. Čia vyrauja privatūs pensijų fondai, o valstybės parama, lyginant su kitomis ES šalimis narėmis, yra minimali. L. Hantrais teigimu, valstybinės pensijos Didžiojoje Britanijoje paskutiniame XX a. dešimtmetyje buvo gana mažos. Graikijoje, Portugalijoje bei Ispanijoje, prisijungusiose prie ES vėliau nei anksčiau paminėtos šalys, yra taikomi konservatyvaus socialinės gerovės modelio principai. Vis dėlto statistikos duomenys rodo, kad valstybinių pensijų neįgaliesiems lygis šiose valstybėse amžių sandūroje buvo žemesnis nei kitose žemyno šalyse. Tai aiškinama blogesne Pietų Europos šalių ekonomine padėtimi [35, p. 153–155].

Nepaisant aptartų neįgaliųjų politikos skirtumų skirtingose ES šalyse, visas jas vienija bendros pagalbos neįgaliesiems aktualijos. Viena jų – siekis suvienodinti invalidumo pensijų sistemas. Svarbu pažymėti, kad daugumoje šalių narių šiuo metu veikia socialiniu draudimu grįstos ir su pajamomis susietos pensijų schemas. Tačiau kartu ES propaguojami ir steigiami privatūs pensijų fondai.

Kita aktuali problema Europoje – neįgaliųjų globos užtikrinimas, jos kokybė ir finansavimas. Pagrindiniai veiksniai, lėmę šios problemos išskėlimą, yra spartus žmonių su negalia gausėjimas ir neformalios pagalbos tinklo silpnėjimas. Šiuo atžvilgiu dauguma šalių narių orientuojasi į globos deinstitucionalizavimą ir bendruomeninių paslaugų žmonėms su negalia plėtojimą. Tačiau XXI a. pradžioje vis dar pastebima prieštaravimų ES neįgaliųjų globos srityje. Pavyzdžiui, Šiaurės Europos valstybėse globos paslaugos yra priskiriamos vietinės valdžios institucijų kompetencijai, o pietinėse Viduržemio jūros šalyse už neįgaliųjų globą yra atsakingi artimi giminaičiai [35, p. 158–159].

Didelį postūmį neįgaliųjų politikos plėtrai davė tai, kad Jungtinės Tautos 2003-uosius paskelbė neįgaliųjų metais. Tai suteikė žmonėms su negalia unikalią galimybę nacionaliniu, regioniniu ir vietiniu lygiu iškelti savo problemas, apibrėžti politikos prioritetus ir paskatinti įgyvendinti specifines priemones. Buvo organizuota tūkstančiai diskusijų, konferencijų, propaguojančių neįgaliųjų lygias teises ir siekias tapti visaverčiais ekonominio ir socialinio gyvenimo dalyviais ir analizuojančių, su kokiomis

kliūtimis jie susiduria kasdieniame gyvenime. Šios problemos buvo sprendžiamos valstybėse narėse kartu įgyvendinant Bendrijos direktyvą dėl vienodo neįgaliųjų traktavimo įsidarbinant ir dirbant. Pavyzdžiui, Danija įsipareigojo per dvejus metus įrengti 800–1200 būstų neįgaliesiems, o Vokietijoje ši direktyva buvo įgyvendinama kartu su ankstesniais įstatymais [17]. Tačiau svarbu tai, kad ir valstybių narių, ir Europos Sąjungos lygiu Europos neįgaliųjų metai paskatino naujas neįgaliųjų socialinės integracijos iniciatyvas.

Svarbu pažymėti, kad socialinė neįgaliųjų politika skiriasi valstybėse senbuvėse ir naujai įstojuosiose 2004 m. gegužės 1 d. Lygių galimybių neįgaliesiems užtikrinimo tendencijos gajos ES valstybėse senbuvėse, nors tebėra keletas kliūčių, kur reikalingos didesnės pastangos, – tai fiziniai, administraciniai ir teisiniai trukdžiai, naujo požiūrio į neįgaliuosius įgyvendinimo problemos, naujų technologijų neįgaliųjų užimtumui diegimo sunkumai. Daugelyje naujų valstybių narių neįgaliųjų socialinė politika orientuota į segregaciją, o ne į lygių galimybių užtikrinimą visose politikos srityse. Be to, posūkis nuo socialistinio garantuoto užimtumo iš pradžių sukėlė didesnę žmonių su negalia nedarbą ir tai nebuvo kompensuota būtiniausios socialinės paramos sistema ir lygių galimybių sudarymu neįgaliesiems įsidarbinti ir konkuruoti darbo rinkoje. Be to, Užimtumo lygių galimybių direktyvos reikalavimai nėra iki galo įgyvendinti naujų valstybių politikoje, nes tam nepritaikyta darbo ir gyvenamoji aplinka [42, p. 24]. Kalbant apie neįgalaus jaunimo profesines perspektyvas Europoje, kaip labiausiai pažengusios suteikdamos paramą įsidarbinant ir darbo vietose, išskiriama Anglija ir Vokietija. Lietuvoje ir Latvijoje neįgaliųjų įsidarbinimas dažniausiai grindžiamas asmenine iniciatyva, o parama darbo vietoje jiems nepakankama [30, p. 9–18].

### **Lietuvos socialinės neįgaliųjų politikos aspektai**

Svarbu pažymėti, kad siekiant narystės ES dar 1992 m. Lietuvoje įsigaliojo JT Vaiko teisių konvencija, 1995 m. – Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, 1999 m. – Europos laikinieji susitarimai dėl senatvės, invalidumo, maitintojo netekimo bei kitų socialinės rizikos atvejų, socialinės apsaugos sistemų. Remiantis šiais susitarimais socialinės apsaugos srityje susitariančių valstybių piliečių teisės yra traktuojamos vienodai ir todėl yra pašalinama diskriminacija dėl pilietybės. Europos socialinės chartijos ratifikavimas (2001 m.) yra svarbus žingsnis siekiant garantuoti stabilumą, plėtojant bei užtikrinant svarbiausias ekonomines, socialines ir kultūrinės žmogaus teises [38, p. 105, 113].

Kalbant apie socialinės neįgaliųjų politikos pokyčius Lietuvoje, būtina pažymėti, kad Lietuvos socialinė politika, o kartu ir neįgaliųjų politika, atkūrus nepriklausomybę 1990 m. buvo plėtojama dviem kryptimis: socialinė apsauga ir užimtumas. Tačiau atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, valstybės socialinė politika vos ne visą dešimtmetį buvo labiau orientuota į paramą ir socialinę apsaugą negu į aktyvią užimtumo politiką. Nors buvo deklaruojami nedarbo prevencijos, užimtumo rėmimo, darbo rinkos profesinio mobilumo didinimo prioritetai, tačiau darbo rinkos politika buvo įgyvendinama pasyviomis priemonėmis, pavyzdžiui, mokama bedarbio pašalpa [39]. Nors 1999 m. kaip aktyvios darbo rinkos politikos priemonės buvo įvardytos: darbo rinkos profesinis mokymas, nedarbo prevencija ir darbo pasiūlos bei paklausos derinimas, užimtumo rėmimas [40, p. 23–49], tačiau šios strategijos daugiausia buvo įgyvendinamos neperžengiant Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos kompetencijos ribų (pvz., kalbant apie profesinį mokymą, analizuojama padėtis tik darbo rinkos profesinio mokymo sistemoje, net neužsimenant apie Švietimo ir mokslo ministerijai pavaldžių institucijų veiklą). Neakcentuojama kitų socialinių partnerių (Švietimo ir mokslo, Ūkio, Finansų ministerijų, profesinių sąjungų, darbdavių ir kitų visuomeninių organizacijų) vieta ir bendradarbiavimo galimybės darbo rinkoje, trūko vieno požiūrio ir vienos strategijos [31, p. 24].

Įstojimas į ES sukėlė naujus iššūkius Lietuvos socialinei politikai ir paskatino pakeisti požiūrį į neįgaliuosius. Šiuos pokyčius didele dalimi lėmė akivaizdus neįgaliųjų skaičiaus didėjimas Lietuvoje: 1990–2001 m. laikotarpiu šių žmonių padaugėjo daugiau kaip 1,5 karto. Ypač smarkiai auga darbingo amžiaus žmonių, pirmą kartą pripažintų neįgaliaisiais, skaičius. Tai nulemia ne tik gyventojų sveikatos sutrikimai, bet ir ekonominės, socialinės problemos: nedarbas, neišplėtotą profesinės reabilitacijos sistema, valstybės vykdoma socialinių lengvatų politika.

Socialinės ir darbo ministerijos duomenimis, 2003 m. šalyje gyveno 229 230 asmenys, gaurantys invalidumo pensijas ir sudarantys apie 6,5 proc. visų šalies gyventojų [41, p. 126]. Neįgalūs asmenys, kuriems nustatyta invalidumo grupė, įgyja teisę gauti invalidumo pensiją, kuri valstybiniu socialiniu draudimu draustiems asmenims mokama iš Valstybinio socialinio draudimo fondo

(SODRA) lėšų, nedraustiems valstybiniu socialiniu draudimu – iš valstybės biudžeto lėšų (šalpos pensijos). Tyrimų analizė byloja, kad šalpos invalidumo pensijas gaunančių asmenų skaičius mažai kinta ir, palyginti su 2001 m., šių asmenų skaičius šiek tiek sumažėjo ir yra 31 381, o asmenų, gaunančių SODROS invalidumo pensijas, skaičius kasmet po truputį auga ir, palyginti su 2001 m. duomenimis, 2003 m. tokių asmenų buvo 9 proc. daugiau, arba 197 849 [41, p. 128].

Igyvendinant Lisabonos strategiją, Lietuvoje, kaip ir kitose ES šalyse, pamažu vyksta perėjimas nuo globėjiškos bei deklaratyvos pagalbos neįgaliesiems prie šių asmenų savarankiškumo ugdymo metodų, jų reabilitacijos bei integracijos į visuomenę. Siekiama įgyvendinti globalinės filosofijos idėjas, kurios remiasi socialine sanglauda bei įterptimi, į visuomenę įtraukiant visus žmones, tarp jų ir neįgaliuosius [38, p. 79]. Šalyje vis labiau įsitvirtina žmonių, turinčių tam tikrą negalią, socialinės integracijos modelis, suprantant jį kaip optimalių ryšių tarp socialinių grupių, socialinių institutų bei valdžios struktūrų nustatymo procesą [37, p. 16].

Pozityvius neįgaliųjų užimtumo gerinimo pokyčius paskatino 2002 m. Vyriausybės patvirtinta Nacionalinė žmonių su negalia socialinės integracijos 2003–2012 metų programa [27], Lietuvos prisijungimas prie Europos šalių iniciatyvos ir 2003 m. paskelbimas Neįgaliųjų metais Lietuvoje bei Vyriausybės patvirtintas Neįgaliųjų teisių stiprinimo ir lygių galimybių užtikrinimo planas. Tai paskatino neįgaliuosius aktyviau ieškoti darbo vietų, o tai turi svarbią įtaką jų socialinei integracijai. 2003 m. Lietuvos darbo biržos duomenimis, darbo biržoje buvo įsiregistravę ir aktyviai ieškojo darbo 7897 žmonės su negalia, daugumai jų (87 proc.) buvo pripažinta trečia invalidumo grupė. Žmonės su sunkesne negalia darbo ieškojo ne taip aktyviai [41, p. 128]. Užimtumo srityje siekiama įtraukti neįgaliuosius į darbo rinką padedant įsidarbinti, plėtojant namudinį, patentinį darbą, naujų informacinių technologijų panaudojimą, taikant bendras bei individualias programas ir užtikrinant bei plėtojant alternatyvias užimtumo formas – darbo terapiją, bendrąjį užimtumą. Tyrimai patvirtina, kad Lietuvoje neįgaliesiems teikiamos profesinės reabilitacijos paslaugos apima 68,6 proc., neįgaliųjų profesinis konsultavimas – 22,9 proc., profesinis mokymas – 5,7 proc. bei, esant galimybei, įsidarbinimas po profesinės reabilitacijos – 11,4 proc. neįgaliųjų [34, p. 69]. Vykdamas įvairias programas buvo įdarbinta, užimta darbo terapija ir kitomis užimtumo formomis 10 270 neįgaliųjų, įsteigtos 159 naujos darbo vietos, paremtos 285 darbo vietos neįgaliesiems, savo verslą pradėjo 30 regėjimo neįgaliųjų [41, p. 130].

Neįgaliųjų socialinei integracijai stiprinti ir jų lygioms galimybėms įsidarbinant ir dirbant užtikrinti didžiulę įtaką turi LR lygių galimybių įstatymas (2003 m. lapkričio 18 d. Nr. IX–1826) [26], LR socialinių įmonių įstatymas (2004 m. birželio 1 d. Nr. IX–2251) [28], LR neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymas (2004 m. gegužės 11 d. Nr. IX–2228, pakoregavęs 1991 m. LR invalidų socialinės integracijos įstatymą) [27]. Jie užtikrina neįgaliųjų lygias galimybes ir teises visuomenėje, apibrėžė neįgaliųjų socialinės integracijos pagrindus, palengvino sąlygas neįgaliesiems įsidarbinti. Svarbu pažymėti, kad pastaruoju teisiniu aktu atsakyta diskriminuojančios sąvokos „invalidas“, vartojamos naujos sąvokos: „neįgalusis“, „neįgalumas“, „nepalankūs aplinkos veiksniai“, „darbingumo laipsnis“, „specialusis poreikis“; numatyti pagrindiniai neįgaliųjų socialinės integracijos principai ir apibrėžta neįgaliųjų socialinės integracijos sistema ir prielaidos, numatyta, kad asmenims iki 18 m. būtų nustatomas neįgalumo faktas, kuris pagal pasireiškimą gali būti trijų laipsnių: sunkus, vidutinis ir lengvas; darbingumo laipsnis nustatomas asmenims nuo 18 m. iki senatvės pensijos amžiaus įvertinus asmens sveikatos būklę ir galimybes atlikti turimos profesijos darbus, įgyti naują profesiją ar dirbti darbus, nereikalaujančius profesinės kvalifikacijos po to, kai panaudotos visos galimos medicinos ir profesinės reabilitacijos bei specialiosios pagalbos priemonės; numatyta poreikio profesinės reabilitacijos paslaugos tenkinimo tvarka bei reabilitacijos pašalpos ir kita. Taigi galima teigti, kad Lietuvos ir ES neįgaliųjų integracijos strategijos yra suderintos.

Nūdienos socialinės politikos rūpestis – skatinti ES lygių galimybių neįgaliesiems įgyvendinimą tokiu mastu, kad būtų pasiekta visiška jų integracija į visuomenę. Tuo tikslu įgyvendinant socialinių veiksmų planą žmonėms su negalia (2004–2010 m.) pirmajame etape numatyti šie strateginiai uždaviniai: 1) įsitraukimas į darbo rinką ir pasilikimas joje, 2) tęstinis mokymasis (priemonių mokymuisi visą gyvenimą parengimas), neįgaliųjų įsitraukimas į Socrates, Leonardo ir kitas programas, 3) naujų technologijų panaudojimas padedant neįgaliesiems įveikti funkcinės kliūtis ir neatsidurti atskirtyje (elektroninių paslaugų teikimas, verslo aplinkos prieinamumas ir kt.), 4) visuomeninės aplinkos prieinamumo užtikrinimas (visų pirma pastatų pritaikymas neįgaliesiems, kultūros ir laisvalaikio, turizmo sąlygų sudarymas ir kt.) [17]. Tai didžiuliai uždaviniai, kuriems spręsti reikalingos integruotos ES institucijų, valstybių narių, socialinių partnerių pastangos.



## Išvados

1. ES socialinei politikai, arba socialiniam modeliui, būdingas ir fragmentiškumas, atsižvelgiant į skirtingas nacionalinių valstybių socialinės apsaugos sistemas, ir vientisumas, pasireiškiantis per bendrą vertybinių nuostatų bei strategijų laikymąsi. Socialinė politika ES valstybėse narėse yra skirtinga – skirtumus iš esmės lemia šalyse įgyvendinamas socialinės gerovės modelis.

2. ES vyraujančiam požiūriui į negalią būdinga tai, kad neišskiriamos atskiros žmonių kategorijos, bet pripažįstama, kad neįgalieji turi individualių poreikių. Toks požiūris yra labiau socialiai integruojantis ir reiškia esminį posūkį socialinėje politikoje nuo specialių programų neįgaliesiems į lygių galimybių jiems sudarymą. Svarbu tai, kad ES įsipareigojimai neįgaliesiems piliečiams įgyvendinami vadovaujantis požiūriu, grįstu ne pasyvios pagalbos konceptu, bet integracijos idėja ir aktyviu jų dalyvavimu ekonominiame ir socialiniame gyvenime.

3. ES socialinėje neįgaliųjų politikoje daugiausia dėmesio skiriama šiems dalykams: skatinti neįgaliųjų nepriklausomumą ir savarankiškumą, plėtoti neįgaliųjų profesinę reabilitaciją bei užimtumą, panaikinti neįgaliųjų diskriminaciją teikiant bendruomenines socialines paslaugas.

4. ES šiuo metu veikia kelios svarbios programos, padedančios neįgaliesiems išreikšti savo interesus. Be to, tam tikra pažanga pasiekta įtvirtinant lygiomis teisėmis grįstą požiūrį į negalią ES. Neįgaliųjų klausimai integruoti į įvairias politikos sritis, sukurta ES teisinė bazė, neįgalieji savo interesams ES lygiu propaguoti turi gerai organizuotą politinę atsvarą.

5. Lietuvos socialinė politika, o kartu ir neįgaliųjų politika, atkūrus nepriklausomybę 1990 m. buvo plėtojama dviem kryptimis: socialinė apsauga ir užimtumo politika. Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, valstybės socialinė politika vos ne visą dešimtmetį buvo labiau orientuoti į paramą ir socialinę apsaugą negu į aktyvią užimtumo politiką. Nors buvo deklaruojami nedarbo prevencijos prioritetai, užimtumo rėmimas, darbo rinkos profesinio mobilumo didinimas, tačiau darbo rinkos politika buvo gana pasyvi.

6. Lietuvoje, kaip ES valstybėje narėje, keliami neįgaliųjų socialinės apsaugos tikslai ir priemonės iš esmės atitinka pagrindinius ES neįgaliųjų politikos principus. Lietuvoje, kaip ir kitose ES šalyse, pamažu vyksta perėjimas nuo globėjimosios bei deklaratyvosios pagalbos neįgaliesiems prie šių asmenų savarankiškumo ugdymo metodų, jų reabilitacijos ir integracijos į visuomenę. Siekiama įgyvendinti globalinės filosofijos idėjas, kurios remiasi socialine sanglauda bei įterptimi, į visuomenę įtraukiant visus žmones, tarp jų ir neįgaliuosius.



## LITERATŪRA

1. **Europos Sąjunga:** Steigimo dokumentai ir sutartis dėl Konstitucijos Europai. – Vilnius, 2005.
2. **European Union.** Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. – Luxembourg, 1997.
3. **Treaty** establishing the European Economic Community (EEC), signed in Rome on 25 March 1957.
4. **Treaty** of European Union, signed in Maastricht on February 1992; Protocol and Agreement on Social Policy, concluded between the member states of the European Community, with the exception of the United Kingdom.
5. **Treaty** of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed in Amsterdam on 2 October 1997.
6. **Community** Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, adopted in Strasbourg on 9 December 1989 by the member states with the exception of the United Kingdom.
7. **Commission** (1974) Social Action Programme, Bulletin of the European Communities, supplement 2/74. Brussels.
8. **Commission** (1989) Communication from the Commission Concerning its Action Programme Relating to the Implementation of the Community Charter of Basic Social Rights for Workers. Brussels (COM (89) 568).
9. **Commission** (1990) Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers. Luxembourg.
10. **Commission** proposal for a Council Directive on minimum requirements to improve the mobility and the safe transport to work of workers with reduced mobility (COM(90)588 final, 11 February) (OJ C 68/7 16.391), amended proposal (COM(91) 539 final) (OJ C 15/18 21.1.92).
11. **Commission** of the European Communities (1993) European Social Policy. Options for the Union, Green Paper, Brussels/Luxembourg.

12. **Commission** (1995) Medium –Term Social Action Programme 1995–1997, Social Europe, 1/95 (COM(95) 696 final).
13. **Commission** (1996b) Community Social Policy: Current Status 1 January 1996. Luxembourg.
14. **Commission** (1998) Social Action Programme 1998–2000. Luxembourg (COM (98) 259 final).
15. **Commission** (1998) The European Social Fund: An Overview of the Programming Period 1994–1997. Brussels.
16. **Communication** from the Commission, Towards a Europe for all ages – promoting prosperity and intergenerational solidarity (COM (1999) 221 final, 21 May 1999).
17. **Communication** of 30 October 2003 from the Communication to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Equal opportunities for people with disabilities: a European action plan (COM(2003)650 final).
18. **Communication** from the Commission on Social Agenda, Brussels 9.2.2005 COM (2005)33 final.
19. **Council** Decision of 18 April establishing a second Community action programme for disabled people (Helios) (88/231/EEC) (OJ L 104/38 23.4.88).
20. **Council** Decision 93/136/EEC of 25 February 1993 establishing a third Community action programme to assist disabled people (Helios II 1993 to 1996) (OJ L 56/30 9.3.93).
21. **Council** Recommendation 98/376/EC of 4 June 1998 on parking card for people with disabilities (Official Journal L 167 of 12.06. 1998).
22. **Council** Regulation(EEC)No1408/71 on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community.
23. **Council** Directive 2000/78/EC on Equal Treatment in Employment and Occupation. (OJ L 303,02.12.2000).
24. **Resolution** of the Council and Ministers for Education meeting with the Council of 31 May 1990 concerning integration of children and young people with disabilities into ordinary systems of education (OJ C 162 of 03.07.1990).
25. **Council** Resolution on 5 May 2003 on equal opportunities for pupils and students with disabilities in education and training (OJ C 134 of 07.06.2003).
26. **Lietuvos Respublikos** lygių galimybių įstatymas Nr. IX–1826 // Valstybės žinios. 2003. Nr. 114–5115.
27. **Lietuvos Respublikos** neįgalųjų socialinės integracijos įstatymas Nr. IX–2228 // Valstybės žinios. 2004. Nr. 83–2983 (pakeistas pavadinimas – buvo LR invalidų socialinės integracijos įstatymas Nr. I–2044 // Valstybės žinios. 1991. Nr. 36–969).
28. **Lietuvos Respublikos** socialinių įmonių įstatymas Nr. IX–2251 // Valstybės žinios. 2004. Nr. 96–3519.
29. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės nutarimas „Dėl Nacionalinės žmonių su negalia socialinės integracijos 2003–2012 metų programos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. 57–2335.
30. **Baranauskienė I.** Neįgalaus jaunimo profesinės perspektyvos kvalifikuotoje Europoje. Darbinis ir profesinis neįgalųjų rengimas: turinio kaita. – Šiauliai, 2001.
31. **Baranauskienė I., Ruškus J.** Neįgalųjų dalyvavimas darbo rinkoje: profesinio rengimo ir profesinės adaptacijos sąveika. – Šiauliai, 2004.
32. **Collins D.** (1975) The European Communities: The Social Policy of the First Phase. The European Coal and Steel Community 1951 – 70, vol. 1 London: Martin Robertson & Co.
33. **Geyer R. R.** Exploring European Social Policy. – Polity Press, Cambridge. 2000.
34. **Gvazdauskienė I.** Neįgalųjų profesinis rengimas ir įsidarbinimo galimybės Lietuvoje // Socialinės parama neįgaliesiems įsidarbinimo situacijoje. – Šiauliai, 2004.
35. **Hantrais L.** Social Policy in the European Union, Houndmills:MacMillan. 1995.
36. **Hurst R.** Choice and Empowerment: Lessons from Europe // Disability and Society, 1995, No 10, 4: 529–35.
37. **Leliūgienė I.** Žmogus ir socialinė aplinka. – Kaunas: Kauno technologijos universitetas, 1997.
38. **Pranešimas** apie Lietuvos socialinės apsaugos sistemą. – Vilnius: Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija, 2003.
39. **Socialinis** pranešimas: 1998. SADM. – Vilnius, 1999.
40. **Socialinis** pranešimas: 1999. SADM. – Vilnius, 2000.
41. **Socialinis** pranešimas: 2003. SADM. – Vilnius, 2004.
42. **The Social** situation in the European Union. European Commission 2004, p. 24.
43. **Waddington L.** Disability, Employment and the European Community. – London: Blackstone, 1995.



## ***European Union Social Policy for Disabled: Discourse of Human Recourses***

***Assoc. Prof. Dr. Leta Dromantiene***  
*Mykolas Romeris University*

***Keywords:*** *disability, equal rights, non-discrimination, social integration.*

### **SUMMARY**

*The challenges facing the European Union (EU) at the turn of the century confirmed the importance of social affairs for its policy agenda. The essence of the research is to identify problems and analyse interrelated social policy for disabled in EU and Lithuania. Disabled policy remains one of the weakest areas of EU social policy. It began as an adjunct to traditional policy areas such as freedom of movement and employment policy and has only succeeded in expanding its influence by becoming an adjunct to education, social inclusion and anti-discrimination policy.*

*The EU approach to disability does not identify separate categories of people, but is instead based on individual needs. This is a much more socially-inclusive approach than one based on categorisation. It implies a general shift away from disability-specific programmes towards a mainstream approach. The goal is to ensure that people with disabilities enjoy the same human rights as everyone else, by removing barriers and combating all forms of disability-related discrimination.*

*The European Union's commitment towards its disabled citizens goes hand in hand with an approach to disability based not on the concept of passive assistance but on the idea of integration and active participation in economic and social life.*

*Access to employment is crucial for the integration of the people with disabilities. The main programmes financed by the European Social Fund, the Community initiative EQUAL and the European employment strategy are designed to facilitate this process. In addition, the modernisation of social protection systems ought to help ease the transition from dependency on passive welfare benefits to incentives in the form of work-linked benefits.*

*Social Agenda covering the period up to 2010 declares jobs and opportunities for all. The Commission is fully committed to the modernization and development of the European social model as well as to the promotion of social cohesion as part of Lisbon Strategy and the Sustainable Development Strategy. The main purpose of the action plan is therefore to recognise and protect the rights of people with disabilities.*

*It brings a new challenges for member states in promoting social cohesion and developing European social model.*

