

## Šiuolaikinės Ukrainos socialinės politikos tendencijos

**Juozas Matakas**

*Kauno technologijos universitetas  
K. Donelaičio g. 20, 44239 Kaunas*

**Vainius Smalskys**

*Mykolo Romerio universitetas  
Ateities g. 20, 08303 Vilnius*

*Straipsnyje analizuojamos šiuolaikinės Ukrainos socialinės politikos įgyvendinimo problemos. Aptarta Ukrainos pasirinkta socialinio - ekonominio regionų vertinimo sistema. Analizuojant jaunimo politikos įgyvendinimą daroma išvada, kad Ukrainos valstybės tarnautojams, atsakingiems už jaunimo politikos įgyvendinimą, svarbu nustatyti kvalifikacijos standartus. Pastebima, kad Ukrainos švietimo politikos modernizavimas siejamas tiek su švietimo sistemos decentralizavimu, tiek su gebėjimų prioriteto užtikrinimu šios šalies lavinimo ir mokymo struktūrose. Aptariant prekybos žmonėmis problemą išryškintos kovos su šia blogybe priemonės. Vertinant sveikatos apsaugos reformą akcentuojama, kad Ukraina tęsia draudiminės medicinos reformą, o pensijų reformų srityje remiasi teigiama ir neigiama šių reformų pasekmių kitose Vidurio Europos šalyse patirtimi. Apibendrinant teigiama, kad, atsižvelgiant į susiklosčiusią oligarchinę šalies rinkos ekonomiką, Ukrainos socialinė politika orientuojama į motyvacinę korporacinę „gerovės valstybės“ kryptį.*

**Raktažodžiai:** *Ukraina, socialinė politika, socialinės politikos įgyvendinimo problemos.*

**Keywords:** *Ukraine, social policy, problems of social policy realization.*

### Įvadas

Daugelis Vidurio ir Rytų Europos šalių išgyvena pereinamojo laikotarpio sunkumus. Sudėtingos ir socialiai skausmingos socialinės bei ekonominės transformacijos verčia šias šalis ieškoti įvairių kelių socialinei politikai efektyvinti. Tačiau lietuviškoje mokslinėje spaudoje tie procesai dar mažai analizuoti. Daugelis Lietuvos socialinės politikos tyrinėtojų (G. Bernotas, A. Guogis, G. Liudvinovičienė [1; 2; 3, p. 74 - 82; 4, p.73 - 78 ir kt.] nagrinėja socialinius procesus bei socialinio įstaigų administravimo efektyvumą Vakarų šalyse, bet nepakankamai domisi sociali-

nės politikos tendencijomis Nepriklausomų Valstybių Sandraugos (NVS) erdvėse.

Šio straipsnio tikslas - išanalizuoti šiuolaikines įvairių socialinės politikos sričių tendencijas ir problemas Ukrainoje. Šalis iš dalies deklaruoja provakarietišką vystymosi kryptį, ir jos pastangos reformuoti socialinę politiką bei efektyvinti socialines paslaugas teikiančių įstaigų administravimą vertos dėmesio.

Socialinė Ukrainos politika šiame straipsnyje analizuojama plačiąja prasme, apimant daugelį socialinės politikos posistemų: socialinį ekonominį vystymąsi, socialinės rūpybos problemas, jaunimo politikos sferą, socialinių darbuotojų rengimą, prekybos žmonėmis situaciją, socialiai pavojingų ligų prevenciją, švietimo politikos tendencijas, pensijų sistemą ir kt. Tai pagrindinės problemos, kurias turi įveikti Ukraina įvairiose socialinės politikos srityse, norėdama sukurti stabilią ir demokratinę valstybę.

Analizuojant socialinės politikos problemas, remiamasi kontinentine „plačiosios“ socialinės politikos tradicija, ir ši viešosios politikos kryptis

---

*Juozas Matakas* – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros lektorius, socialinių mokslų daktaras.

El. paštas: juozas.matakas@vika.g.14ktu.lt

*Vainius Smalskys* - Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo katedros lektorius, socialinių mokslų daktaras.

El. paštas: vainius.smalskys@gmail.com

Straipsnis įteiktas redakcijai 2007 m. vasario mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2007 m. kovo mėn.

skirstoma į posistemius: jaunimo politiką, sveikatos apsaugos politiką, švietimo politiką ir t.t.

## 1. Socialinis ekonominis Ukrainos regionų vertinimas

Siekiant efektyvesnio centrinės valdžios ir regionų bendradarbiavimo, centrinės valdžios lygmenyje buvo sukurta *Socialinio ekonominio Ukrainos regionų vertinimo metodika* [5, p. 19]. Šią metodiką Ukrainos Vyriausybė patvirtino 2004 m. vasario 4 d. [6]. Tačiau po revoliucinių 2004 – 2005 m. įvykių, atėjus į valdžią naujiems lyderiams, ta metodika buvo „užmiršta“. Ukrainos ekonomikos ir Europos integracijos ministerija įvedė kasketvirtinę kiekvieno šalies regiono stebėseną, kuri įteisinta 2005 m. kovo 6 d. Ukrainos Vyriausybės nutarimu [7]. Iš esmės tai buvo pakoreguota 2004 m. *Metodika*, kuri kaip vertinimo metodika labai mažai pakeista.

Nustatant vietos valdžios efektyvumą socialinėje ekonominėje srityje, atliekamas kasketvirtinis kompleksinis reitinguotas socialinių ekonominių regionų ir kiekvienos srities rajonų rezultatų vertinimas. Pagrindiniai principai, kuriais remiasi ši reitingavimo sistema, yra šie: objektyvumas, nepriklausomumas, lygiateisiškumas ir valstybės interesų paaiskinimas. Pavyzdžiui, Odesos srityje reitingo objektai yra 26 rajonai ir 7 srities miestai. Informaciniai monitoringo rėmėjai yra kiekvienos Ukrainos srities statistikos valdybos ir už socialinę ekonominę politiką atsakingi centrinių ir regioninių šalies institucijų padaliniai, atsakingi už socialinę, darbo ir finansų politiką, Vyriausiosios pensijų fondo valdybos sričių filialai ir Vyriausiosios mokesčių administracijos lokaliniai padaliniai.

Vertinant kiekvieno regiono socialinį ir ekonominį išsivystymą naudojami duomenys, svariausiai veikiantys regiono (srities) vystymąsi. Pagal formulę nustatoma kiekvienos srities administracinio vieneto vieta reitingavimo sistemoje.

Tokia vertinimo sistema transformacijų sąlygomis garantuoja skaidresnius socialinius ekonominius sprendimus. Regionų lygmeniu socialinė politika tiesiogiai susieta su regionine politika. I. Šapovalovas [8, p. 20] nuomone, norint pasiekti vertinimo efektyvumą, reikia, kad su jo rezultatais supažindinti plačiąją visuomenę; rajonų lygmeniu į socialinio ekonominio vertinimo sistemą ir sprendimų priėmimą derėtų įtraukti bendruomenes; socialinio ir ekonominio regiono (srities) ar srities rajono vystymosi stebėsenai labai padėtų socialinis auditas (visuomenės kontrolė). Ši autorė kviečia derinti valstybės, regioninės valdžios bei teritorinės

bendruomenės interesus vykdant socialinių ekonominių procesų stebėseną. Jos teigimu, plačioji visuomenė turi remti valstybės nustatytus socialinius standartus. Tačiau dabartinės Ukrainos sąlygomis tai sunku įgyvendinti. Šalyje dar tik formuojasi institucinė demokratija, o kalbėti apie pilietinę demokratiją, kuri yra bendruomenės dalyvavimo priimančiam sprendimui pagrindas, dar ankstyva.

Lieka tik vienas kelias – valstybinis socialinio ekonominio regionų vystymosi reguliavimas. Tai turėtų būti sisteminė šių procesų viešojo valdymo įtaka. Tokia programa jau sukurta: *Ukrainos valstybinė socialinio ekonominio vystymosi programa*. Vietos lygmeniu sukurta socialinio ekonominio bei kultūrinio kiekvieno administracinio vieneto programos [8, p. 20].

Kiekvieno regiono socialinio ekonominio vystymosi efektyvumas nesant piliečių kontrolės priklauso nuo regioninio vystymosi programavimo. Valstybė gali ir turi priimti atsakomybę už socialinius procesus. Pagrindinė problema yra skaidrumo stoka nukreipiant tikslines socialinėms programoms skirtas lėšas į konkretų regioną.

Regionų gyventojų atlyginimų diferenciacijai nustatyti Ukraina turi sukūrusi specialią metodiką, kuri leidžia palyginti socialinius ekonominius vystymosi indikatorius bei atlyginimo kitimą kiekvieną mėnesį. Taigi dabar centrinė šalies valdžia gali pakankamai efektyviai orientuotis socialinėje ekonominėje šalies vystymosi dinamikoje, tiek konkrečiau regiono, tiek visos šalies mastu [9].

Energetinių išteklių brangimas taip pat yra vienas iš socialinio ekonominio vystymosi indikatorius. Nepakankamai prognozuojami santykiai su Rusija, pagrindine energetinių išteklių tiekėja, „išjudino“ dar 2003 m. sukurta ir dabar pradėdama įgyvendinti tikslinę inovacinę programą *Realus energijos išteklių taupymas – socialiai pažaidžiamiausiai visuomenės daliai* [10, p. 11 - 12].

## 2. Jaunimo politikos kokybės gerinimo prioritetai

Kitas labai svarbi socialinės politikos posistemis yra jaunimo politika. Norint pagerinti ir sėkmingai realizuoti Ukrainos valstybės jaunimo politiką, reikia nuolat kelti šioje sferoje dirbančio personalo kvalifikaciją. N. Metiolkinos teigimu, daugybė jaunimo veiklą kuruojančių organizacijų ir tarnybų reikalauja ir nori priimti į darbą įvairių sričių profesionalų, kurie efektyviai veiktų naujomis socialinio gyvenimo sąlygomis ir sugebėtų įdiegti vietinę ir užsienio šalių darbo su jaunimu patirtį, priimtų globalizacijos iššūkius [11, p. 38 - 39].

Personalas, įgyvendinanti jaunimo politiką visoje valdymo grandyse, – Ukrainos valstybės ir savivaldos tarnautojai: jaunimo skyrių prie sričių ir rajonų administracijų darbuotojai, nepilnamečių reikalų tarnybos, šeimos, jaunimo ir vaikų centrų darbuotojai, jaunimo organizacijų aktyvistai. Ukrainoje nepakankamai išplėtoti nevyriausybiniai jaunimo organizacijų veikla. Jaunimo organizacijų darbuotojams reikia kvalifikuotos pagalbos. Kvalifikacijos kėlimo esmė: profesinio potencialo augimas reikalingas efektyviam darbui. Didelė reikšmė turėtų būti teikiama sistemingai papildant teorines žinias ekonomikos, technikos, prekybos, humanitarinėje ir kt. srityse

Jaunimo organizacijų ir administracinių struktūrų darbuotojai turi būti parengti kaip plataus akiračio kultūrininkai. Atsižvelgiant į tai, kad Ukraina kaip valstybė dar labai jauna, pilietiškumo ir valstybinio mąstymo ugdymas turi tapti vienu iš jaunimo politikos prioritetų.

Tarnautojų, atsakingų už jaunimo politikos įgyvendinimą, kvalifikacija keliami Valstybės valdymo akademijoje prie Ukrainos prezidentūros ir šios akademijos regioniniuose institutuose, kitų aukštųjų mokyklų magistrantūros studijose bei kvalifikacijos kėlimo kursuose valstybės ir savivaldybių tarnautojams [11, p. 38 - 39].

Kvalifikacijos kėlimo procese dalyvauja Valstybinis šeimos ir jaunimo problemų tyrimo institutas, rengiantis tyrimo programas kartu su kolegomis iš Vokietijos, JAV, D. Britanijos, Švedijos ir Rusijos. Institutas surengė apie trisdešimt mokslinių konferencijų jaunimo ir šeimos klausimais.

N. Metiolkina [11, p. 38 - 39] teigia, kad už jaunimo politiką atsakingiems valstybės tarnautojams kursai rengiami pagal stažuocių ir kvalifikacijos kėlimo programas. Yra sukurta atskirų programų vadovaujančiam personalui, atsakingam už jaunimo politiką. Paitelkiamos šios populiarios apmokymo formos: forumai, seminarai, teminiai seminarai, „apskriti stalai“, mokslinės praktinės konferencijos. Rengiami bendri seminarai su kitų šalių mokymo institucijomis, vykstama tobulintis į užsienį. Bendradarbiavimas su tarptautinėmis organizacijomis ir dalyvavimas bendruose projektuose prisideda prie inovacijų diegimo Ukrainos jaunimo politikoje. Rengiamos visos Ukrainos ir regioninės socialinių projektų ir paslaugų bei technologijų mugės. Leidžiamos metodinės priemonės ir informaciniai rinkiniai, statistinės analizės apie jaunimo reikalus, problemas ir t.t.

Visa tai yra geros iniciatyvos ir praktika, bet šito nepakanka. Norint iš esmės pagerinti jaunimo politikos formavimo kokybę, reikia įgyvendinti

kvalifikacijos kėlimo sistemą projektiniu programiniu valdymo pagrindu, įdiegti statistinių ir dinaminių personalo valdymo procesų diagnostiką ir ekspertizę, nustatyti kvalifikacijos standartus valstybės tarnautojams, atsakingiems už jaunimo politikos įgyvendinimą, įvesti planavimo elementus personalo kvalifikacijos kėlimo sistemoje. Turi būti įdiegti šių procesų kontrolė ir reguliavimas, atsakingų už jaunimo politikos įgyvendinimą valstybės tarnautojų kvalifikacijos kėlimo efektyvumo vertinimas, praktinių naujovių diegimo vertinimas, profesinių kompetencijų augimo stebėsenos sistema. Šis procesas turi būti nepertraukiamas ir remtis jaunimo politikos naujomis socialinėmis technologijomis, mokslo bei praktikos pasiekimais. Tik tada naujai parengtas ir perkvalifikuotas personalas sugebėtų sudaryti harmoningas sąlygas tobulėti ir užtikrinti pagrindines jaunuomenės teises ir laisves demokratėjančioje Ukrainos politinėje aplinkoje.

Analizuojant neigiamą išorinės aplinkos (žiniasklaidos ir filmų) įtaką jaunimo moralei, ukrainiečių mokslininkai palaiko informacijos ribojimo politiką [17, p. 57 - 58]. Viešosios politikos teoretikai tai vadina reguliavimo politika. Vienas reguliavimo politikos posistemis vadinamas kriminalinio prevencinio pobūdžio reguliavimu (pvz.: pornografijos reguliavimas) [18].

Žymus viešosios politikos tyrinėtojas J. E. Anderson teigia, kad formuluojant reguliavimo politiką dažnai į konfliktines situacijas įsitraukia kelios interesų grupės, kurių vienos reguliavimui pritaria, kitos – ne [18]. Reguluojant ir apribojant neigiamą filmų, kuriuose vyrauja smurto ir pornografijos scenos, įtaką, interesų grupės, pritariančios tokių filmų platinimui, dažniausiai atvirai nereiškia savo nuomonės. Tačiau kai kurie reguliavimo dalykai gali padėti visuomenei ir kuriant valstybėje sveikesnį moralinį klimatą. Pavyzdžiui, prie tokio pobūdžio reguliavimo galima priskirti Ukrainos pasirinktą kino filmų, skatinančių smurtą ir pornografiją, reguliavimo politiką.

### **3. Mokslo ir švietimo politikos problemos**

Akademiko V. Seminoženko [12] nuomone, dabar Ukraina yra neturtinga, dinamiškai besivystanti, į eksportą orientuota šalis. Ukrainos pramonė vis dar nepakankamai racionaliai naudoja energetinius išteklius. Ukraina turi stiprų intelektualinį potencialą, tačiau per mažai taiko aukštas technologijas įvairiose ūkio srityse. Didelę vystymosi perspektyvą šioje šalyje turi aviacijos pramonė, mašinių gamyba, kosminės technologijos ir biogenetika. Ukrainoje nepakankamai išvystyta mokslinė te-

chninė infrastruktūra. Neinovacinės ir vidinės tradicinės pramonės šakos orientuotos valstybės investicijos bei biudžeto formavimo problemos neleidžia šiai valstybei pasinaudoti savo moksliniu technologiniu potencialu. Tai gana objektyvus savos šalies mokslo ir pramonės vertinimas.

Ukraina turi visas perspektyvos galimybes pretenduoti į garbingą vietą poindustrinėje erdvėje. Įvairių mokslininkų tyrimai leidžia išryškinti pagrindines mokslines inovacines žmogiškojo kapitalo panaudojimo tendencijas Ukrainoje.

Pirma, reikia didinti valstybės vaidmenį inovaciniuose tyrimuose. Valstybė privalo sudaryti sąlygas žmogiškajam mokslo potencialui reikštis.

Antra, privalu didinti valstybės vaidmenį socialiniame visuomenės gyvenime, t.y. daugiau biudžeto lėšų turi būti investuojama į socialinę politiką. Ten, kur nėra privati iniciatyva, privalo padėti valstybė biudžeto asignavimais. Lėšos turi būti skiriamos švietimui, sveikatos apsaugai, kultūrai, mokslui, socialinei saugai ir rūpybai. Taip galima sudaryti sąlygas žmogiškajam potencialui skleistis.

Trečia, turi būti sukurti nacionaliniai socialiniai prioritetai. Ukrainiečių tyrinėtojai propaguoja Rusijos Federacijoje įgyvendinamus socialinius prioritetus: švietimo ir mokslo modernizaciją, prieinamo būsto programą ir kt., tačiau Ukrainos valdžia tokios socialinės strategijos, kuri sudarytų sąlygas intelektualinei ekonomikai vystytis, neturi.

Ketvirta, Ukrainos mokslo potencialas gali tapti katalizatoriumi nacionalinei ekonomikai augti. Ukrainos biudžete 2005 m. išlaidos mokslui siekė 0,92 proc. biudžeto lėšų, 2006 m. – 1,05 proc. Tuo tarpu 1992 m. mokslui buvo skirta 1,52 proc., o 2000 m. – 1,14 proc. biudžeto lėšų [13, p.56 - 57]. Tačiau realiai didesnė dalis šio biudžeto lėšų buvo skirta taikomiesiems, bet ne fundamentaliesiems tyrimams. Numatoma, kad ateityje Ukraina turėtų išlaikyti taikomųjų ir fundamentaliųjų tyrimų balansą.

Penkta, net ir nepakankamai finansuojamas mokslas gali uždirbti lėšų. Pavyzdžiui, pagal užregistruotų patentų skaičių vienam milijonui gyventojų, 2005 metais (iš 99 valstybių) Ukraina kartu su Rusija pasidalijo dvyliką vietą pasaulyje. Pagal mokslo darbuotojų skaičių Ukraina yra tarp išsivysčiusių pasaulio valstybių.

Šešta, nuolatinio teisės aktų kaitaliojimo pristabdymas ir teisinis stabilumas reikalingas ne tik verslui, bet ir mokslui.

Septinta, nepakankamas verslo suinteresuotumas moksliniais projektais verčia valstybę tapti pagrindiniu universitetų užsakovu. Dabar verslas Ukrainoje finansuoja tik 15 proc. Europos Sąjungos lygio mokslinių projektų.

Numatoma, kad ateityje valstybės išlaidos mokslui turėtų padidėti iki 2,0 proc. BVP [12]. Taip pat siūloma sukurti Nacionalinę inovacinę strategiją socialiniams ir mokslo projektams įgyvendinti. Toks mokslo finansavimo modelis yra redistribucinio pobūdžio ir būdingesnis kontinentinei Europai. Dalis Ukrainos mokslinės visuomenės siūlo valstybės užsakymų mokslo ir tyrimų institutams bei universitetams modelį.

Labai svarbi Ukrainos problema - švietimo sistemos perorientavimas iš funkcionalaus režimo (centralizuoto administravimo) į vystymo režimą (decentralizuotą valdymą), t. y. suteikti regionams daugiau teisių ir pareigų švietimo srityje, sukurti atitinkančias kiekvieno regiono ekonominius ir sociokultūrinius ypatumus regionines švietimo strategijas. Švietimo politika yra vienas pagrindinių socialinės politikos posistemių, kuris, remdamasis tam tikra veiklos sistema, reguliuoja visuomenės procesus ir daro įtaką švietimo vystymosi kokybei.

Valstybės švietimo politika turi būti orientuota į sukūrimą normalių ekonominių ir politinių sąlygų bei teisių garantijų tokiems uždaviniams spręsti: sudaryti sąlygas švietimui kaip socialinei institucijai, kaip socialinės politikos objektui vystytis, sukurti sąlygas investicijoms ir nepriklausomai švietimo organizacijų veiklai visos visuomenės labui.

Regioninė švietimo politika yra politinė ir viešojo valdymo veikla regione, kurios tikslas sukurti ryšius tarp švietimo sferos ir kitų regiono sociumo sferų. Šis procesas turi dvi kryptis. Pirma, tai bendra koordinuojanti valstybės politika, įgyvendinama tam tikrame regione. Antra, tai kompleksiniai sprendimai, kuriuos įgyvendina regioninės (sričių) administracijos, atsižvelgdamos į sociokultūrinius regiono ypatumus [14].

Svarbios kelios priežastys, verčiančios regionalizuoti švietimo politiką Ukrainoje. Pirma, reikia sukurti sąlygas (bet kuriame Ukrainos regione) piliečiams gauti kokybišką išsimokslinimą. Antra, rinkos ekonomikos sąlygomis subalansuoti kiekvieno regiono pramonės vystymo ir švietimo sistemų poreikius. Trečia, atsižvelgti į esamus ekonominius, kultūrinius, gamtinius, socialinius, ekonominius ir istorinius regionų skirtumus.

Perspektyvinės kryptys decentralizuojant Ukrainos švietimo politiką:

1. Regioninių švietimo įstaigų skaičiaus optimizavimas priklausomai nuo socialinės ir demografinės padėties;
2. Regiono švietimo sistemos integravimas ir jos konsolidavimas (nuo ikimokyklinės įstaigos iki universiteto); glaudžių ryšių tarp ugdymo įstaigų nustatymas;

3. Švietimo programų ir planų, orientuotų į regiono intelektualinio potencialo augimą, socialinių, profesinių ir kitų gebėjimų, reikalingų einamiesiems ir perspektyvinėms žmonių problemoms spręsti, sukūrimas;
4. Regioninės teisinės bazės, atitinkančios kiekvieno regiono specifiką, formavimas;
5. Naujo sprendimų priėmimo mechanizmo, paremto sutarimu tarp įvairių regioninių politinių ir interesų grupių, sukūrimas;
6. Bendros informacinės erdvės, sudarančios sąlygas įgyvendinti įvairius šiuolaikiškus švietimo projektus, suformavimas [14].

Formuojant regioninę švietimo politiką, vietinės valdžios struktūroms reikia išspręsti daug švietimo įstaigų veiklos koordinavimo uždavinių. Švietimo sistemos decentralizacija neabejotinai prisidės prie Ukrainos visuomenės demokratizavimo. Tačiau esama silpnųjų švietimo sistemos aspektų, nepakankamai akcentuojamų ukrainiečių tyrinėtojų. Tos problemos būdingos daugelio Vidurio ir Rytų Europos šalių švietimo sistemoms. N. Barr [15], analizuodamas švietimo politikos įgyvendinimą Vidurio ir Rytų Europos šalyse, yra pastebėjęs, kad čia lavinimas yra paremtas enciklopedinės informacijos perteikimu ir nėra pakankamai ugdomi gebėjimai ir kritinis mąstymas. Visa tai skatina konformistines tendencijas. Tokie visuomenėje, neugdant kritinio ir refleksinio mąstymo, gali kilti sunkumų demokratizuojant valstybių politines sistemas. Ukraina nėra išimtis, nes sovietinė švietimo sistema šioje šalyje nėra iki galo reformuota. Decentralizuojant švietimo sistemą negalima užmiršti ir reformų lavinimo bei mokymo srityse.

#### 4. Socialinės problemos ir prekyba moterimis

Posovietinėse valstybėse reformų laikotarpiu išryškėjo daug neigiamų reiškinių. Visiems žinoma, kad moters padėtis visuomenėje yra visuomenės modernumo lygio atspindys. Nuo to kiek moteris yra saugi, priklauso ir valstybės ateitis. Genderinės nelygybės problema daugelyje šiuolaikinių šalių eliminuojama socialinio gyvenimo modernizavimo keliu, orientuojantis į tarptautinius vyrų ir moterų lygių galimybių standartus. Ukraina šioje srityje žengia dar tik pirmus žingsnius.

Moterų teisių klausimas šiandieninėje Ukrainoje tiek pat aktualus kaip ir praėityje. Viena pagrindinių problemų yra lygybės deklaravimas ir realus jos nesilaikymas kasdieniniame gyvenime. Ekonomistų, teisininkų, sociologų tyrimai rodo, kad moterų ekonominė padėtis yra blogesnė nei vyrų:

tarp bedarbių daugiau moterų, gimdymo atostogos neleidžia siekti karjeros, moterų vadovių kur kas mažiau nei vyrų. Moterys dažnai patiria diskriminaciją ir įvairiausių smurtą. Viena iš pagrindinių blogybių - prekyba moterimis. Nors ši problema nuolat keliama iš tarptautinių tribūnų, priimami griežti nacionaliniai įstatymai, prekyba moterimis ne tik kad nesumažėjo, bet ir toliau plečiasi. Įvairiais duomenimis, iš Ukrainos kiekvienais metais į užsienį išvežama nuo 8 000 iki 10 000 moterų seksualinei ir darbo eksploatacijai. Per pastaruosius dešimt metų iš Ukrainos išvežta apie pusė milijono moterų. Panaši padėtis ir kitose posovietinėse šalyse [16].

Prekyba moterimis – kompleksinė, iš daugelio aspektų susidedanti problema. Tai ir konstitucinių teisių pažeidimas, nepakankamas nelegalios migracijos stabdymas, organizuoto nusikalstamumo ribojimas, demografinė krizė, dvasingumo degradavimas, žema psichologinė kultūra, žemas ekonominio išsivystymo lygis, tradicijų įtaka. Prekybai moterimis įtaką daro daugelis veiksnių: žemas gyvenimo lygis, socialinė vyrų ir moterų nelygybė, teisinis daugumos gyventojų neraštingumas, kriminalinių grupuočių aktyvumas, totali seksualinės industrijos legalizacija ir kt. Šios problemos likvidavimas reikalauja įvairių sprendimų ir strategijų kūrimo, bendro valstybės ir bendruomenių veikimo įvairiuose lygiuose.

Kovai su prekyba žmonėmis Ukrainoje suorganizuota dviejų lygių sistema. Pirmas lygis – prie Ukrainos Vyriausybės sukurta Tarpžinybinė koordinacinė taryba kovai su prekyba žmonėmis (toliau – Tarpžinybinė taryba). Ji atlieka koordinacines, normatyvines, analitines, informacines, tarptautinio bendradarbiavimo funkcijas. Antras lygis – regioninės koordinacinės tarybos kovai su prekyba žmonėmis. Dalis mokslininkų ir praktikų atkreipia dėmesį į tai, kad ši sistema gremėzdiška ir nepakankamai efektyvi [16]. Tarp priežasčių, dėl kurių šis mechanizmas veikia neefektyviai, minėtinos šios: įstatymų leidybos neefektyvumas, organizacinio darbo trūkumai, materialinio ir techninio aprūpinimo stoka, koordinacijos tarp dviejų lygių stygius. Ši problema turėtų būti sprendžiama sistemiškai, iš dalies griežtinant įstatymus ir tobulinant tarpžinybinę koordinaciją. Reikia įvertinti Tarpžinybinės tarybos veiklos kokybę, sustiprinti jos organizacines struktūras, įvesti kontrolės mechanizmą, didinti veiklos skaidrumą ir viešumą. Numatoma, kad Ukrainos valstybės politika, užkertanti kelią prekyba žmonėmis, ateityje bus įgyvendinama trimis kryptimis: prevencine, persekiojimo ir baudžiamąja bei nukentėjusiojo reabilitacija. Į šių problemų sprendimą turėtų būti plačiau įtraukti neoficialie-

ji viešosios politikos dalyviai – bendruomenė ir žiniasklaidą, kartu stiprinant regioninių kovos su prekybą žmonėmis institucijų kontrolę.

### **5. Sveikatos priežiūra, socialiai pavojingų ligų prevencija ir sveikatos apsaugos reformų kryptys**

Ukrainoje išlieka sudėtinga socialiai pavojingų ligų situacija. Šalyje toliau smarkiai plinta tuberkuliozė ir AIDS, klesti alkoholizmas, narkomanija. Efektyviai šalinti šias bėdas jau turi ne tik medikai, nes daugelį šių ligų plitimą sąlygoja glūdi politinės, ekonominės ir socialinės problemos. Pagrindinės socialiai pavojingų ligų plitimo priežastys - transformacinės permainos, socialinės ekonominės priežastys, sveikatos apsaugos sistemos krizė. Iš sovietinio laikotarpio paveldėta Ukrainos sveikatos apsaugos sistema yra uždaro korporatyvinio pobūdžio. Todėl šis vienas iš pagrindinių socialinės politikos įgyvendinimo posistemių ir dabar Ukrainoje veikia kaip ganėtinai uždara sistema. Ji negali adekvačiai reaguoti į socialines permainas, o yra vienos svarbiausių socialiai pavojingų ligų plitimo priežasčių. Reikia naujų sveikatos apsaugos reformų sprendimų [19, p.72 - 77].

Geriausias instrumentas vertinant sveikatos apsaugos politikos socialiai pavojingų ligų prevencijos efektyvumą yra stebėseną. Kryptinga tarpžinybinė stebėsenos ir vertinimo sistema gali atsakyti į klausimą, kokios turėtų būti nacionalinės profilaktikos programos, stabdančios šių ligų plitimą. Tokių programų ir vertinimo sistemos kūrimas Ukrainai yra naujas dalykas. Šios programos turi būti palaikomos ir finansuojamos centrinės vyriausybės, kitaip nepavyks sukurti reikiamos infrastruktūros nacionalinėms profilaktikos programoms įgyvendinti. Dabartinėje stebėsenos sistemoje trūksta mokslininkų rekomendacijų, daug kas nesuderinta centrinės valdžios ir regionų lygmenyse. Ukrainos mokslininkai siūlo sukurti sveikatos apsaugos kokybės stebėsenos sistemą bei įgyvendinti šią sistemą ir kituose socialiniuose projektuose, kituose socialinės politikos reguliavimo posistemiuose [19, p.72 - 77]. Labai svarbūs tampa socialinė informacija, apklausos ir empiriniai tyrimai.

Socialiai pavojingų ligų prevencijos srityje ukrainiečių socialinės politikos ir viešojo administravimo tyrinėtojai siūlo perimti Vakarų šalių patirtį, taikant visuotinę kokybės vadybą (VKV). Tokia patirtis jau įgyvendinama Dnepropetrovsko srityje. Čia į pagalbą buvo pasitelkta vietos administracija bei tarptautinė socialinius projektus Ukrainoje remianti organizacija „Projekt Polisi v Ukraini“. Panaudojus Ukrainos valstybės valdymo akademijos prie Ukrainos Prezidentū-

ros regioninio Dnepropetrovsko instituto mokslininkų potencialą, parengtos anketos atsakingiems už socialiai pavojingų ligų prevenciją tarnautojams. Nuo 2005 m. pradžios Dnepropetrovsko sritis taip bando koreguoti socialiai pavojingų ligų prevencinį darbą. Jei ši patirtis pasitvirtins, bus bandoma ją taikyti ir kituose Ukrainos regionuose [20, p.60 - 61].

Sveikatos apsaugos reforma šalyje dar nebaigta. Medicininės paslaugos čia finansuojamos iš biudžeto, pačių piliečių, ligonių kasų, privalomojo ir savanoriškojo medicininio draudimo, labdaros fondų. Privačių medicininių paslaugų kainos nereguluojamos [21]. Esamoji situacija šiek tiek primena Lenkijos sveikatos apsaugos sistemos būklę 1993 – 1995 metais [22].

Nepaisant sveikatos apsaugos sistemoje susikaupusių sunkumų, Ukrainoje bandoma perimti Vakarų šalių sveikatos apsaugos įstaigų valdymo patirtį. Pavyzdžiui, Charkovo srityje Zoločovsko rajone vykdam ES finansuojamą projektą centrinė ligoninė reformuota iš biudžetinės į komunalinę (viešąją) įstaigą ir administruojama sudarant kontraktus su sveikatos apsaugos valdybomis prie rajonų administracijos – sveikatos priežiūros paslaugų užsakovu. Europos Sąjunga, finansuodama tokius projektus, pratina Ukrainą prie neatidėliotinių šios srities reformų [21].

Pagrindiniai dabartinių sveikatos apsaugos reformų prioritetai yra šie:

- a) baigti draudiminės medicinos reformą;
- b) sudaryti konkurencines sąlygas medicininių paslaugų srityje;
- c) licencijų išdavimo tvarkos supaprastinimas medicininių paslaugų, medicininių preparatų gamybos, medicininės technikos pirkimo srityse.

Sveikatos apsaugos sistemos finansavimo prioritetai:

1. Visiška mokamų paslaugų legalizacija ir kartu valstybinio finansavimo didinimas;
2. Nemokama pirminės grandies medicininė apžiūra (akcentas į pirminiam, antriniam ir tretiniam sveikatinimo lygiams);
3. Bendros sveikatos apsaugos finansavimo erdvės regionuose sukūrimas;
4. Savos farmacijos pramonės rėmimas;
5. Prevencinis sveikatinimo darbas, siekiant, kad reikėtų mažiau teikti specialiujų brangių paslaugų [23, p.47 - 51].

Ukrainoje bandoma pritaikyti anglosaksiškąją (*hospital trust*) sveikatos apsaugos sistemą. Kaip rodo kai kurių Vidurio Europos šalių patirtis, ši sistema ne visada efektyviai adaptuojama pokomu-

nistinėje erdvėje. Suteikus daugiau finansinės nepriklausomybės sveikatos apsaugos įstaigoms, gali išskirti vadovų ir pavaldinių atlyginimų „žirklių“ problema. Tai sveikatos apsaugos sistemoje sąlygotą didesnę socialinę įtampą.

Vėliau negu kitos Vidurio Europos šalys vykdydama sveikatos apsaugos reformas, Ukraina turi unikalią galimybę pasimokyti iš šių reformų klaidų ir įgyvendinti efektyvesnę sveikatos apsaugos politiką.

## 6. Socialinės politikos modelio paieška

Socialinis kiekvienos šalies stabilumas priklauso nuo šalies valdžios gebėjimų taip perskirstyti lėšas, kad būtų patenkinti įvairių visuomenės socialinių sluoksnių poreikiai. Ukrainoje nesukurti socialinės rūpybos socialiniai standartai ir minimalios socialinio gyvenimo normos, nepakanka objektyvios informacijos apie socialinius įvairių gyventojų sluoksnių poreikius.

Mokslinėje literatūroje yra identifikuojami trys gerovės ir globos valstybių modeliai: liberalusis, konservatyvusis, arba motyvacinis, korporacinis ir redistribucinis (perskirstymo) arba socialdemokratinis [24]. Ukrainoje taikomi visi šie modeliai: socialdemokratinis modelis su socialinio draudimo elementais, liberalusis modelis su solidarumo elementais ir motyvacinis korporacinis „gerovės valstybės“ (*welfare state*) modelis.

Pastaraisiais metais ukrainiečių viešojo valdymo bei socialinės politikos teoretikai ir praktikai labai daug dėmesio skyrė socialinės politikos tyrimams. Ukrainos valstybinis statistikos komitetas nuolat atlieka sociologinius tyrimus „Ukrainos visuomenės minimalus (bazinis) saugumas“, o juos finansuoja Tarptautinė darbo organizacija. Tyrimo rezultatai nuolat papildė naują *Socialinės ekonominės asmens apsaugos metodiką*, kurią padėjo sukurti Ukrainos mokslų akademijos Pramonės ekonomikos instituto profesionalai [25, p. 62 - 63].

Pasitelkus šios *Metodikos* duomenis, regionai skirstomi pagal socialinio ir ekonominio saugumo lygius. Dabartiniu laikotarpiu geriausiai socialiai apsaugoti yra Kijevo, Nikolajevo, Charkovo ir Užkarpinės sričių gyventojai. Silpniausiai socialiai apsaugoti Zaporožės ir Lugansko sričių gyventojai. Tai paneigia Vakaruose reklamuojamą mitą, kad visi rytinės Ukrainos regionų gyventojai gyvena geriau nei Vakarų Ukrainos žmonės. Baziniai tyrimuose pritaikyti šios metodikos komponentai: sveikata, maisto produktų „krepšelis“, gyvenamųjų namų statyba, darbas ir užimtumas, švietimo kokybė, socialinės rūpybos lygis, žmogaus teisių ir laisvių apsauga, atostogos ir laisvalaikis [25, p.62 - 63].

Pastaraisiais metais dalyje Ukrainos regionų pastebima pozityvi gyvenimo kokybės gerėjimo tendencija. Tačiau, atidžiau panagrinėjus statistinius kiekvienos srities duomenis apie teikiamas subsidijas dujoms ir kietajam kurui (anglims) pirkti, matyti, kad padėtis nėra gera. Socialinių pašalpų mažėjimas ir subsidijų kurui didėjimas įvairiuose Ukrainos regionuose rodo, kad reikiamas socialinis saugumas tikrai nėra pasiektas.

Atsižvelgdami į šią situaciją, ukrainiečių mokslininkai siūlo socialinės politikos modelį, paremtą Trišalės tarybos (Vyriausybė, darbdaviai ir profsąjungos) sutarimu. Teigiama, kad, pagerinus rajoninių, sričių ir centrinių socialinės rūpybos ir darbo valdybos padalinių darbo koordinavimą, bus padidintas socialines paslaugas teikiančių įstaigų veiklos efektyvumas [25, p. 62 - 63]. Ukrainai, kaip oligarchinei ekonominei sistemai iš dalies tiktu konservatyvusis, arba motyvacinis korporacinis socialinės politikos modelis. Oligarchai turėtų būti skatinami (pvz., mokesčių mažinimu) investuoti savo lėšas į socialinę sferą, padėti įdarbinti kuo daugiau žmonių ir taip prisidėti prie socialinės infrastruktūros gerinimo bei taip palaikyti socialinę taiką visuomenėje. To siekdama Ukrainos Vyriausybė turėtų inicijuoti socialinius projektus ir sudaryti sąlygas privačiai iniciatyvai dalyvauti šiose projektuose bei įdarbinti kuo daugiau žmonių.

## 7. Pensijų sistema

2000 m. Ukrainoje priimtas naujas pensijų įstatymas *Dėl privalomojo pensijų draudimo*. Jis turėjo padėti reformuoti pirmąjį (solidarumo) pensijų lygį ir įvesti antrąjį kaupimo sistemos lygį [26, p.70].

Pagrindiniai pensijų politikos uždaviniai Ukrainoje yra gerovės augimas ir sudarymas sąlygų pensijų draudimo sistemai veikti. Vykdoma plati privačių ūkio subjektų priežiūra (kad būtų surenkama į Pensijų fondą būtų surenkama kuo daugiau lėšų).

Ketindama steigti privačius pensijų fondus įsteigimą, Ukrainos valdžia atidžiai analizuoja įvairių šalių šios srities patyrimą. Šalies mokslininkai ir praktikai pabrėžia neigiamus Argentinos ir Kazachstano pensijų reformos pavyzdžius [27, p. 16 - 22]. Analizuodama kitų šalių patyrimą, Ukraina ir toliau įgyvendina dviejų lygių pensijų sistemos reformą. Ypač stengiamasi pasinaudoti kaimyninių šalių Lenkijos ir Vengrijos patirtimi, siekiant išvengti tų šalių pensijų reformose išryškėjusių klaidų. Lenkija, visą laiką deklaruodama socialinę rinkos ekonomiką, nusileido Pasaulio banko spaudimui ir įvedė liberalią pensijų kaupimo sistemą. Tai brangiai kainuojanti reforma, o atsižvel-

giant į tai, kad visada atsiranda įgyvendinimo sunkumų, ji kainuos žymiai daugiau nei buvo planuota [28, p. 86 - 94]. Vengrija pasirinko ganėtinai lankstų pensijų sistemos reformų kelią. Jis orientuotas į visas pensijų kaupimo formas ir labiau atitinka motyvacinio korporacinio socialinės politikos modelio nuostatas [28, p. 86 - 94]. Šis modelis Ukrainai priimtinesnis.

## Apibendrinimas

Ukrainos pasirinkta regionų socialinio ekonominio vertinimo sistema sudaro prielaidas vietos bendruomenes įtraukti į socialinių ekonominių procesų stebėseną, pagerinti sprendimų priėmimą įvairiuose valdymo lygiuose ir efektyvinti socialinę ir regionų politiką.

Siekiant aktyvinti Ukrainos jaunimo politikos įgyvendinimą, numatytos organizacinės priemonės: nustatomi lavinimo standartai valstybės tarnautojams, atsakingiems už jaunimo politikos įgyvendinimą; įvedami planavimo elementai personalo kompetencijų ir kvalifikacijų srityje; remiamas kriminalinio prevencinio pobūdžio smurto ir pornografijos propagavimo reguliavimas.

Siekiant didinti švietimo ir mokslo sistemos efektyvumą, bandoma decentralizuoti Ukrainos švietimo sistemą, teikti pirmumą aukštų technologijų mokslo šakų finansavimui.

Ukrainos valstybės politiką, užkertančią kelią prekybai žmonėmis, siekiama įgyvendinti trimis kryptimis: prevencine, persekiojimo ir baudžiamąja bei nukentėjusiojo reabilitacijos. Į kovą su prekyba žmonėmis bandoma įtraukti vietos bendruomenes ir žiniasklaidą.

Įgyvendinant sveikatos apsaugos politiką Ukrainoje, baigiama draudiminės medicinos reforma, siekiama sudaryti konkurencines medicininių paslaugų sąlygas. Kadangi sveikatos apsaugos reforma Ukrainoje įgyvendinama vėliau negu kitose Vidurio Europos valstybėse, ši šalis turi galimybę nekartoti kitų klaidų ir iš jų pasimokyti.

Atsižvelgiant į susiklosčiusią oligarchinę šalies rinkos ekonomiką, Ukrainos socialinė politika orientuojama į motyvacinę korporacinę „gerovės valstybės“ kryptį.

## Literatūra

- Guogis A., Bernotas G. *Socialinės politikos modeliai: dekomodifikacijos ir savarankiškai dirbančiųjų problemos*. Vilnius: LTU leidykla, 2003.
- Guogis, A. *Socialinės politikos modeliai*. Vilnius: Eugrimas, 1999.
- Guogis A., Liudvinovičienė A. Lietuvos ir Švedijos socialinės politikos lyginamoji analizė. *Viešojo politika ir administravimas*, 2004, Nr. 8, 74 - 82.
- Guogis, A. Graikijos socialinės politikos raida. *Viešojo politika ir administravimas*, 2005, Nr. 14, 73 - 78.
- Берегой, Т. А. Розробка типової методики розрохунку комплексної оцінки соціально – економічного розвитку регіону (на прикладі Одеської області). *Зб. пр. конф. ХарPI НАДУ*. Харків. Вид. - во: Магістр, 2006, 19.
- Постанова Кабінету Міністрів України *Про затвердження методики визначення комплексної оцінки результатів соціально – економічного розвитку регіонів* від 4 лютого 2004 р. No. 113.
- Постанова Кабінету Міністрів України *Про запровадження моніторингу результатів діяльності Кабінету Міністрів України, областних та міських державних адміністрацій* ” від 6 квітня 2005 р. No. 263.
- Шаповалова І. В. Методи оцінки результативності соціально – економічного розвитку регіонів України. *Зб. пр. конф. ХарPI НАДУ*. Харків. Вид. - во: Магістр, 2006, 20.
- Эхануров, Ю. І. Виступ на слуханнях у комітеті ВР України з питань промислової політики і підприємництва на тему: *Про хід впровадження Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфери господарської діяльності”* 13 квітня 2004 р.
- Городецький, В. Ф. Взаємодія муніципалітетів з енергопостав гальними організаціями – основа підвищення ефективності роботи систем життєзабезпечення. *Енергозбереження*, 2003, No.6, 11-12.
- Метьолкіна, Н. Б. Підвищення кваліфікації кадрів у сфері молодіжної політики. *Зб. пр. конф. ХарPI НАДУ*. Харків. Вид. – во: Магістр, 2006, 38 - 39.
- Семиноженко, В. П. *Україна в координатах постіндустріального мира* // [www.semynozhenko.net/documents/2004/10/233.html](http://www.semynozhenko.net/documents/2004/10/233.html).
- Дунаєв І. В. Тенденції розвитку науково – інноваційної складової людського капіталу в Україні. *Зб. пр. конф. ХарPI НАДУ*. Харків. Вид. – во: Магістр, 2006, 56-57.
- Ковальов О. *Регіоналізація і регіональна політика в сучасних умовах*. Соціально – економічні дослідження в перехідний період: Проблеми Європейської інтеграції і транскордонної співпраці / НАН України: Ін – т регіон. дослідж. Львів, Луцьк, 2001, Вип. 29. Т. 1-2.
- Barb, N. *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe. The Transition and Beyond*. New York: Oxford University Press, 1994.
- Маларек, В. *Сучасна світова секс – торгівля*. Київ: Консум, 2005.
- Дубовик, К. Э. Негативни вплив засобів масової інформації на становлення особистості неповнолітнього. *Зб. пр. конф. ХарPI НАДУ*. Харків. Вид. - во: Магістр, 2006, 57-58.
- Anderson, J. E. *Public Policymaking*. Boston – Toronto, 1994.



19. Жаліло Л., Солоненко І., Скуратовский В. Охорона громадського здоров'я як соціальна інституція. *Віс. НАДУ*, 2003, No.2, 72 - 77.
20. Хожило, І. І. Виклики соціально небезпечних хвороб: тотожність дій держави та регіонів. *Зб. пр. конф. ХарPI НАДУ*. Харків. Вид. - во: Магістр, 2006, 60 - 61.
21. Немченко А. С., Куліков А. Л. *Державне регулювання ціноутворення на медичні послуги за умов реформування охорони здоров'я в Україні*. (Укл. А. С. Немченко). ХарPI НАДУ. Харків. Вид. - во: Магістр, 2006.
22. Golinowska, S. *Polityka społeczna*. Warszawa: Poltext, 2000.
23. Дзяк Г. В., Кравченко К. О. Проблемы развития национальной модели здравоохранения на современном этапе. *Медичні перспективи*, 2005, Т. 10. No.1, 47 - 51.
24. Esping – Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
25. Одінцова Г. С., Собченко В.В. Підвищення результативності територіальних органів влади у сфері соціального захисту населення. *Зб. пр. конф. ХарPI НАДУ*. Харків. Вид. - во: Магістр, 2006, 62 - 63.
26. Закон України Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування. *ВВР України*, 2000, No.24, 70.
27. Винер М., Яценко В. Як створити трирівневу пенсійну систему в Україні. *Україна: аспекти праці*, 2000, No. 1, 16 - 22.
28. Smalskys, V. Gerovės valstybės ir socialinės viešosios politikos kryptų teoriniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2005, Nr. 11, 86 - 94.

Juozas Matakas and Vainius Smalskys

### Contemporary Trends of Social Policy in Ukraine

#### Summary

The aim of the article is to analyze and to present contemporary trends and problems of various social policy areas in Ukraine. This country partly declares pro-occidental development course and its efforts to reform the social policy and to improve the administration of social services institutions are observable. Social policy of Ukraine is analyzed in a broad sense including such fields (social policy subsystems): Ukrainian social and economical development and its evaluation, social care problems, the youth policy sphere, the training system of social workers, a situation of human trafficking, the prevention of socially dangerous illnesses, the Ukrainian education policy tendencies, the pension system. A conclusion is drawn, that Ukrainian Social Policy Model must represent social, economic and cultural traditions; furthermore, the present internal facts of public life. Nowadays, there is an oligarchic market economy in Ukraine, and for this reason the country needs a motivation – a corporate social policy model. The government should stimulate (motivate) oligarchs (for example, by reducing taxes) to invest in social purpose objects and in this way to conduce towards the preservation of social peace in Ukrainian society.