

DĖL LIETUVOS SOCIALINĖS APSAUGOS SAMPRATOS

Doc. Arvydas Guogis

Mykolo Romerio universitetas, Viešojo administravimo fakultetas, Viešojo administravimo katedra
Valakupių g. 5, LT-10101 Vilnius
Telefonai (8 5) 274 06 34, (8 674) 12211
Elektroninis paštas a.guogis@gmail.com

Pateikta 2007 m. spalio 25 d.

Parengta spausdinti 2008 m. lapkričio 18 d.

Santrauka

Straipsnyje apibrėžiamos socialinės politikos, socialinės apsaugos, socialinio draudimo ir socialinės paramos sąvokos. Novatoriškas yra autoriaus dar 2000 m. pasiūlytas socialinės apsaugos apibrėžimas, apimant kartu ir valstybinę, ir privačių socialinę apsaugą. Jo vertinimo arba kritikos iki šiolei neteko išgirsti. Nors straipsnis pasižymi informatyvumu ir yra labiau švietėjiško pobūdžio, jis gali išprovokuoti mokslininkų bei praktikų diskusiją dėl siūlomų socialinės sferos apibrėžimų, dėl valstybinių kaupiamųjų fondų būtinybės ir kitais klausimais.

Pagrindinės sąvokos: socialinė politika, socialinė apsauga, socialinis draudimas, socialinė parama, socialinės paslaugos.

Ižanga

Įstojus į Europos Sąjungą Lietuvoje jaučiamas didesnis mokslininkų ir praktikų susidomėjimas socialine politika bei socialine apsauga. Daugelį socialinės sferos sąvokų ir apibrėžimų, atrodo, nebūtina pervertinti arba patikslinti. Tačiau įsigilinus į globalizacijos ir kitų naujų procesų įtaką Lietuvoje dėl kai kurių socialinės sferos apibrėžimų ar sąvokų galima suabejoti. Privačiųjų pensijų fondų teorija ir praktika, naujoviški socialinių paslaugų organizavimo bei teikimo metodai keičia ne tik vadybinę paradigmą, bet ir kai kurių sąvokų turinį. Taigi straipsnyje norima prie sąvokų ir apibrėžimų dar kartą sustoti, kai ką susisteminti, kai ką pakartoti, o kai ką pateikti naujoviškai.

Viena problemų, su kuria susiduriama tarptautinėje socialinės apsaugos teisėje, yra ta, kad joje naudojami socialinio draudimo ir socialinės paramos apibrėžimai gali skirtis nuo nacionalinėje teisėje naudojamų. Darbe analizuojamos tik Europos Sąjungos valstybių pensijų sistemos ir jų reformos, todėl jame bus laikomasi Europos Bendrijų Teisingumo teismo taikomų kriterijų, skirtų atriboti socialinį draudimą nuo socialinės paramos (Pennings, 2001, p. 60–64). Atskirti socialinę paramą nuo socialinio draudimo yra svarbu dėl to, kad tiek Europos Sąjungos teisės aktai (t. y. 1971 m. liepos 5 d. Tarybos reglamentas 1408/71/EEB „Dėl socialinės apsaugos sistemų taikymo pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims, savarankiškai dirbantiems asmenims ir jų šeimos nariams, persikeliantiems Bendrijoje“ ir 1972 m. kovo 21 d. Tarybos reglamentas 574/72/EEB, nustatantis Reglamento 1408/71/EEB „Dėl socialinės apsaugos sistemų taikymo pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims, savarankiškai dirbantiems asmenims ir jų šeimos nariams, persikeliantiems Bendrijoje“, įgyvendinimo tvarką), tiek ir tarptautinės socialinės apsaugos teisės aktai iš esmės netaikomi socialinės paramos išmokoms. Socialinė parama atskiriama nuo socialinio draudimo. Tai svarbu ir šiame darbe, nes nagrinėjamos senatvės pensijos yra priskiriamos socialiniam draudimui, ir joms taikomas Europos Sąjungos teisinis reglamentavimas bei koordinavimo taisyklės, darančios įtaką valstybių vykdomai socialinės apsaugos politikai. Teismas konkrečiais sprendimais yra pripažinęs socialinio draudimo išmokomis tas išmokas, kurios nacionalinėje teisėje yra priskiriamos socialinės paramos sričiai. Taigi socialinės paramos ir socialinio draudimo kriterijų suradimas Europos Sąjungos teisėje remiasi tik Europos Bendrijų Teisingumo Teismo sprendimais, nes reglamentai 1408/71/EEB ir 574/72/EEB nepateikia konkrečių kriterijų. Manytina, kad aiškių kriterijų, reglamentuose 1408/71/EEB ir 574/72/EEB neįmanoma nustatyti, nes atsirand

da vis naujų išmokų rūšių. Kai kurios išmokos turi socialinio draudimo ir socialinės paramos bruožų (Europos Bendrijų Teisingumo Teismo terminologija – „mišrios išmokos“), be to, išmokos ilgainiui vis labiau panašėja. ES valstybėse socialinę paramą paprastai apibūdina tokie požymiai: finansuojama iš valstybės biudžeto, atliekamas asmens materialinės būklės įvertinimas bei paramos mokėjimas nėra siejamas su įmokų mokėjimo faktu. Tuo tarpu socialinio draudimo teisės tiesiogiai priklauso nuo socialinio draudimo įmokų mokėjimo. Taip pat daugelyje Europos Sąjungos valstybių socialinio draudimo sistemos finansuojamos ne tik socialinio draudimo įmokomis, bet ir iš bendrosios valstybės mokesstinės bazės, todėl, kai kurių mokslininkų teigimu, atribojant socialinę paramą nuo socialinio draudimo nebegalima remtis skirtingų finansavimo šaltinių faktu (Jorens, Schulte, 1999, p. 31). Europos Bendrijų Teisingumo Teismas konkrečiais sprendimais nurodė, kad skirtumas tarp išmokų, kurioms Reglamentas 1408/71/EEB netaikomas ir išmokų, kurioms jis taikomas, visiškai priklauso nuo veiksmų, susijusių su kiekviena atskira išmoka, ypač didelę įtaką turi išmokos tikslas bei skyrimo sąlygos ir nieko nelemia tai, kaip atitinkama išmoka yra vadinama nacionaliniuose įstatymuose: socialinės paramos ar socialinio draudimo (Hoeckx byla 249/83 (1985, ECR 982; Frilli byla 1/72 (1972, ECR 471)). Apibendrinant galima pasakyti, kad, pirma, Europos Sąjungos teisės prasme, negalima besąlygiškai išbraukti socialinės paramos, kaip nepatenkančios į Reglamento 1408/71/EEB materialinę taikymo sritį, antra, išmoka turi būti tiesiogiai susijusi su minėtojo Reglamento 4(1) straipsnyje nurodytų išmokų rūšimis.

Svarstant socialinės apsaugos sistemos reformų perspektyvas Lietuvoje, atkreiptinas dėmesys į ES Komisijos komunikatą „Demografinių pokyčių iššūkiai, naujas solidarumas tarp kartų“, kuriame pateikiamas „magiškasis trikampis“: didinti gimstamumą, suteikti kuo daugiau galimybių dalyvauti darbo rinkoje moterims ir vyresniojo amžiaus žmonėms. Reformuojant pensijų sistemas labiau reikia atsižvelgti į jaunimo, moterų bei vyresniojo amžiaus žmonių darbo reguliavimą ir galimybes dalyvauti darbo rinkoje, kuriant strategijas darbo ir poilsio ciklui, o pensijų sistemų reformos turi skatinti gimstamumo didėjimą, išsaugoti kartų pusiausvyrą taip pat surasti naujas darbo formas įvairaus amžiaus asmenims. Šio dešimtmečio ES tikslai turi būti gerovė, solidarumas ir saugumas (ES Komisijos komunikatas. COM(2005)531).

Socialinės apsaugos sąvokų turinys

Kai kuriose Vakarų Europos valstybėse socialinė apsauga suprantama labai plačiai ir apima tokias sritis kaip sveikatos apsauga ir darbo aplinka. Lietuvoje socialinė apsauga apima *tris sudėtines dalis* — *socialinį draudimą, socialinę paramą ir specialiąsias (papildomas) socialines išmokas*.

Lietuvos socialinės apsaugos modelis, taip kaip ir platesne prasme socialinės politikos (gerovės) modelis bendriausia prasme atitinka *bismarkinį, korporatyvinį – konservatyvųjį tipą. Jam būdinga socialinių išmokų sistema, priklausanti nuo dirbančiojo buvusio (ar esamo) dalyvavimo darbo rinkoje rezultatų*. Jeigu dirbančiojo atlyginimas ir darbo stažas (o tuo pačiu ir įmokos) buvo didesni, tai šis asmuo įgyja teisę į didesnę socialinę išmoką socialinės rizikos pasireiškimo atveju. Lietuvos socialinės apsaugos sistemos pagrindinius organizavimo principus ir orientaciją į Bismarko socialinės apsaugos tradiciją pagrindė LR Konstitucinis teismas, analizuodamas ar valstybinį socialinį draudimą reglamentuojantys teisės aktai atitinka LR Konstitucijos nuostatas (2002 m. lapkričio 25 d. LR Konstitucinio teismo nutarimas). Konstitucinis teismas pažymėjo, kad įstatymu nustatant senatvės pensijų dydžius atsižvelgtina į tai, kokio dydžio įmokos buvo mokamos, sudarant materialines šių pensijų mokėjimo prielaidas. Konstitucinis teismas pažymėjo, kad valstybės pareiga pensinio aprūpinimo santykiuose yra užtikrinti teisinio reguliavimo stabilumą ir tikrumą, apsaugoti teisinių santykių subjekto teises ir gerbti teisėtus interesus bei teisėtus lūkesčius (2002 m. balandžio 23 d. LR Konstitucinio teismo nutarimas). Tokia sistema buvo sugalvota kanclerio Bismarko Vokietijoje dar XIX amžiuje, bet išliko ir sustiprėjo beveik visose kontinentinės Europos šalyse XX amžiuje. Beveridžo (arba liberalios) socialinės apsaugos sistemos kūrėju laikomas lordas V. Beveridge'as, kuris 1942 m. pranešime suformulavo universaliųjų gerovės valstybės paslaugų gaires. V. Beveridge'o pranešimo tikslas buvo sukurti universalią socialinės apsaugos sistemą ir panaikinti tuometinės sistemos trūkumus: mažą socialinę aprėptį (įtraukti savarankiškai dirbančius asmenis, valstybės tarnautojus ir kt.), sudėtingą valdymą ir pagerinti išmokų sistemą. Šiose gairėse buvo pristatyta Jungtinės Karalystės socialinės apsaugos sistemos modelis, kurio pagrindas yra universalios sveikatos, nemokamo švietimo, visiško užimtumo, būsto, socialinės apsaugos paslaugos. Pranešime buvo numatyta, kad atskiros socialinio draudimo institucijos turi būti sujungtos į vieningą, išmokų dydis turi būti taikomas vienodas visoms socialinėms rizikoms, socialinio draudimo įmokos vieningos, turi būti sukurta nacionalinė sveikatos sistema ir priimta visiško užimtumo strategija.

Kontinentinės Europos socialinės apsaugos sistemose įtvirtintas sistemos universalumas (t. y., sistema turi būti prieinama visiems gyventojams ir apimti visas socialinio draudimo rizikas), vieningu-

mas (t. y., sistema turi būti vieninga ir vienoda visiems), solidarumas ir socialinių partnerių lygiateisiškumu paremtas socialinio draudimo sistemos valdymas. Liberaliosiose socialinės apsaugos sistemose universalumo principas buvo siejamas su rinkos principais, siekiant užtikrinti kuo platesnį asmenų dalyvavimą darbo rinkoje. Nuo XX a. šeštojo dešimtmečio socialinės piliečių teisės jau įtvirtintos tarpvalstybinuose susitarimuose (pavyzdžiui, 1961 m. Europos Tarybos priimta Europos socialinė chartija), o socialinės apsaugos išlaidos nuolat didėjo. Dabartinė globalizacija, Europos Sąjungos valstybių ekonominė ir politinė integracija bei pasaulinių finansų rinkų suartėjimas lemia socialinės apsaugos sistemų konvergenciją bei socialinės apsaugos sistemų reformas. Socialinės apsaugos sistemą administruojančios valstybės įstaigos ar valstybines funkcijas vykdančios privatūs subjektai turi padėti užtikrinti žmonėms ne tik lėšų ir paslaugų teikimą socialinės rizikos atvejais, bet ir siekti sveikos bei ilgesnės gyvenimo trukmės.

Išskyrimas ir postsocialistinis Rytų Europos socialinės apsaugos modelis (kuriam priklauso ir Lietuvos socialinės apsaugos sistema), kurio pagrindiniai bruožai yra tai, kad socialinio draudimo fondas atskirtas nuo valstybės biudžeto, didžioji pensijų sistemos dalis veikia remiantis einamųjų išmokų sistema. Socialinės apsaugos institucijų veiklos principas – hierarchinis. Jos įgyvendina valstybės politiką. Socialinės apsaugos valdymo sistemoje pastebimi išlikusios socialistinės sistemos bruožai, kurie vis dėlto nyksta. Rytų Europos socialinės apsaugos specifikai turėjo įtakos tai, kad šio regiono valstybėms reikėjo iš socialistinės socialinės apsaugos sistemos sukurti naują socialinės apsaugos sistemą ar iš esmės ją reformuoti, tačiau ekonominė transformacija (išaugęs nedarbas, skurdas, nelygybė, išties pramonės šakų bankrotai, paslaugų sektoriaus plėtra, mokesčių krizė, būtinybė kurti naujas valstybines institucijas ir kt.) ir su ja susiję kiti reiškiniai (įvairių socialinių grupių poreikiai ir norai, tarptautinių institucijų rekomendacijos, ES integracija) lėmė ribotas valstybių finansines galimybes.

Didžiausios išlaidos socialinės apsaugos sistemai finansuoti skiriamos Šiaurės Europos (2003 m. Eurostat duomenimis socialinės apsaugos išlaidos Švedijoje buvo 33,5 proc. BVP) ir Kontinentinės Europos valstybėse (2003 m. socialinės apsaugos išlaidos Prancūzijoje buvo 30,9 proc. BVP), mažesnės liberalaus modelio valstybėse (2003 m. socialinės apsaugos išlaidos Jungtinėje Karalystėje buvo 26,7 proc. BVP) ir gerokai mažesnės Rytų Europos valstybėse (2003 m. socialinės apsaugos išlaidos Lietuvoje buvo 13,6 proc. BVP).

Tiesa, *Lietuvos sistema dėl specialiųjų papildomų išmokų buvimo yra panašesnė į Pietų Europos valstybių, negu į šiauriau esančių šalių sistemas, nes joje pastebimi ryškūs klientelizmo elementai*. Visiška priešingybe Lietuvos socialinės apsaugos sistema yra Šiaurės (Skandinavijos) šalių instituciniam socialdemokratiniam modeliui. Tačiau *pastarųjų metų tendencijos rodo, kad Lietuva iš korporatyviojo konservatyvaus modelio pozicijų palaipsniui traukiasi, palengva dreifuodama liberalaus marginaliojo modelio kryptimi* (Guogis, 2005, p. 96). Su didžiausiomis socialinės apsaugos problemomis susiduria Kontinentinės Europos valstybės, todėl Lietuvos vyriausybė turėtų atkreipti į tai dėmesį planuodama socialinės apsaugos sistemos reformas. Jeigu Lietuva neturėtų besiplečiančios valstybinių pensijų sistemos (prognozuojama, kad išlaidos valstybinių pensijų sistemai didės – nuo 0,58 procento BVP 2004 metais iki 1,42 procento BVP 2050 metais), galima būtų laikyti, kad mūsų šalyje – vieninga socialinio draudimo sistema. Tai paradoksali situacija, nes, A. Guogiui, D. Bernotui ir D. Ūseliui atlikus tyrimą apie Lietuvos politinių partijų sampratą dėl socialinės apsaugos, daugumos politinių partijų ekspertai pasisakė prieš papildomas specialias išmokas (Bernotas, Guogis, 2006, p. 163). Tačiau, palyginti su Pietų Europos valstybėmis, Lietuvos socialinės apsaugos sistema atrodytų mažai fragmentuota, o tai suteikia didesnę laisvę ateities pensijų sistemos reformoms. Be to, politinė valia ne visada palaiko privilegijų sistemos plėtrą, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Prezidentas, vetuodamas Seimo priimtą Valstybinio socialinio draudimo įstatymo pakeitimą dėl įmokų lengvatų jūrininkams, dekretu pažymėjo, kad valstybinio socialinio draudimo sistemoje, grindžiamoje solidarumo principu, negali būti nustatytos privilegijuotos sąlygos vienos profesijos asmenims, nes tuo būtų pažeistas konstitucinis asmenų lygiateisiškumo principas, ir tokiu reguliavimu taip pat būtų sukurtas ydingas precedentas ir kitų profesijų atstovams siekti sau išskirtinių valstybinio socialinio draudimo teisių ar išlygų (2007 m. liepos 5 d. Lietuvos Respublikos Prezidento dekretas Nr. IK – 1041). Didžiausi sunkumai toliau reformuojant pensijų sistemas gali būti tai, kad suteikus privilegijas vienai socialinei grupei atsirastų naujų socialinių grupių, reikalaujančių privilegijų. Ir tai gali reikšti, kad atimti privilegijas yra sunkiau nei jas suteikti (Pietų Europos valstybių pavyzdys).

Liberalusis marginalinis modelis daugiausiai vyrauja visose anglo-saksiškose šalyse, taip pat daugelyje Lotynų Amerikos, Azijos ir Afrikos valstybių. Dėl mokslinio korektiškumo būtina pažymėti, kad visiškai tokie pat šie modeliai, kokius juos skyrė danų politologas G. Esping-Andersen, niekur realiai neegzistuoja (Esping-Andersen, 1995), tačiau minėtos šalys yra tipiškiausios modeliavimo požiūriu ir daugiau ar mažiau atitinka anksčiau minimus „idealius modelius“.

Tiek užsienio, tiek Lietuvos atveju socialinės apsaugos negalima visiškai tapatinti su socialine politika. Ypač tai būdinga daugeliui Lietuvos politinių partijų, kurios savo programose šiuos reiškinis

apjungia. Siekiant išvengti tolesnės analizės neaiškumų reiktų juos atskirti pateikiant tų reiškinių apibrėžimus.

Valstybės socialinė politika – tai piniginių išmokų ir paslaugų paskirstymas atsižvelgiant į gaunamų pajamų dydį ar jų praradimą, arba nemokamą socialinių paslaugų teikimą nepakankamai aprūpintiems piliečiams (Guogis, 2000, p. 6). *Socialinė politika yra platesnė sąvoka, apjungianti būstų statymo ir išlaikymo politiką, sveikatos apsaugą, švietimą, socialinį draudimą, socialines paslaugas ir kai kuriais atvejais teisę. Šias sritis reguliuoja centrinės ir vietinių valdžių institucijos.*

Pagrindinis žmonių gyvenimo šaltinis yra darbo pajamos. Tam tikra visuomenės dalis – seni žmonės, neįgalieji, ligoniai – negali dalyvauti darbo rinkoje. Kitaip juos galima pavadinti socialinę riziką patyrusiais asmenimis. Tokie asmenys dažnai, bet ne visada, tampa socialiai atskirti, marginalūs. Kad galima būtų užtikrinti tokių žmonių normalų gyvenimą, jais turi pasirūpinti valstybė. Tuo tikslu kuriama *socialinės apsaugos sistema, kurios esmė – lėšas perskirstyti tarp darbingų ir nedarbingų asmenų bei gaunančiųjų mažas pajamas*. Vyrauja solidarumo arba solidarumo tarp kartų principas.

Socialinės apsaugos sistema – tai valstybės nustatytų socialinių ekonominių priemonių visuma, teikianti gyvenimui reikalingų lėšų ir paslaugų tiems šalies gyventojams, kurie dėl įstatymų numatytų priežasčių negali apsirūpinti iš darbo pajamų. Pagrindinė daugelio šalių socialinės apsaugos dalis yra socialinis draudimas. Yra įteisintos šios tradicinės socialinio draudimo rūšys: pensijų (senatvės, neįgalumo, našlių ir našlaičių), ligos, motinystės (tėvystės), sveikatos, nedarbo ir draudimo nuo nelaimingų atsitikimų darbe. Valstybinis socialinis draudimas – valstybės nustatytų socialinių ekonominių priemonių sistema, teikianti apdraustiesiems gyventojams, taip pat įstatymo numatytais atvejais apdraustųjų šeimų nariams gyvenimui reikalingų lėšų ir paslaugų, jei dėl įstatymo numatytų priežasčių jie negali apsirūpinti iš darbo bei kitokių pajamų ir dėl įstatymo numatytų svarbių priežasčių turi papildomų išlaidų. LR Valstybinio socialinio draudimo įstatymas nustato, kad valstybinis socialinis draudimas yra viena iš socialinės apsaugos sistemos dalių, kurios priemonėmis apdraustiesiems asmenims ir įstatymų numatytais atvejais jų šeimų nariams visiškai ar iš dalies kompensuojamos dėl draudiminių įvykių prarastos darbo pajamos arba sumokama už papildomas išlaidas.

Socialinis draudimas – viena psichologiškai labiausiai priimtinių ir daugelyje pasaulio valstybių plačiai paplitusių pajamų perskirstymo formų, kai kiekvienas žmogus žino, kad jo ir už jį draudėjų (darbdavių) mokamos valstybinės socialinio draudimo įmokos bus naudojamos išimtinai įstatymais reglamentuotoms, griežtą socialinę paskirtį turinčioms išmokoms (Guogis, 2000, p.7). Amžių sandūroje iš Lietuvos 29 proc. BVP perskirstymo valstybiniam sektoriui biudžeto lėšų tik 11 proc. buvo skiriama socialinei apsaugai (kartu su sveikatos apsauga – 16 proc.) (Lazutka, 2001, p. 141). Senatvės ir našlių pensijų dalis visoje Lietuvos socialinės apsaugos finansavimo struktūroje 2004 m. sudarė 6,7 proc. BVP, tuo tarpu ES – 15 vidurkis buvo 10,1 proc. Prognozuojama, kad 2050 m. šios išlaidos Lietuvoje sudarys 10,4 proc. BVP (ES – 15 atitinkamai 13,8 proc. BVP). Taigi net ir po keturiasdešimties metų jos gerokai skirsis nuo Vakarų Europos valstybių. „Sodros“ lėšos sudarė apie 85 proc. socialinei apsaugai skiriamų lėšų. Socialinei paramai buvo skiriama 13 proc, o specialioms papildomoms išmokoms – 2 proc. lėšų. Valstybinio socialinio draudimo įmokų rinkimas yra administruojamas Valstybinės mokesčių inspekcijos, o išmokų mokėjimas – Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos („Sodros“) ir 47 jos teritorinių skyrių, kuriems pavaldus atskiras nuo visų kitų Lietuvos biudžetų – tikslinis Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetas. „Sodros“ įmokos bendrasis 2007 m. tarifas siekė 34 proc. Iš jų ~ 3 proc. darbuotojo ir 31 proc. darbdavio lėšų. „Sodra“ funkcionuoja naudodama einamųjų įmokų ir išmokų (pay-as-you-go) sistemą, kai tik surinktos įmokos iš karto yra išmokamos kaip pensijos ir kitos išmokos. Atvirkštinis, kaupiamasis pensijų finansavimas yra naudojamas Lietuvos privačių pensijų fondų, kai kaupiamosios dirbančiojo įmokos yra investuojamos kapitalo rinkoje. Pasaulio banko ekspertų teigimu, ideali pensijų sistema susideda iš trijų pakopų. Pirmoji pakopa finansuojama einamosiomis išmokomis, antroji pakopa finansuojama iš kaupiamųjų fondų, trečioji pakopa – taip pat iš kaupiamųjų fondų (Barr, 2002, p. 34). Pasaulio banko ekspertai teigia, kad kaupiamoji sistema yra pranašesnė negu einamųjų išmokų, nes ji gali būti svarbi valstybės taupymo politikos dalis visų pirma numatant viešojo sektoriaus biudžeto tvarką. Panašios nuomonės laikosi ir Tarptautinis valiutos fondas, kurio pasiūlymu privatus sektorius gali prisiimti dalį atsakomybės finansuojant pensijas, įvedant kaupiamąją sistemą (Hughes, 1998, p. 83). Šių organizacijų teigimu, tik pensijų finansavimas taikant kaupiamąjį būdą paskatins ekonomikos augimą ir privers visuomenės narius taupyti pensijoms. Tačiau pastarųjų dešimtmečių tendencija ES valstybėse – einamųjų išmokų sistema kombinuojama su kaupiamųjų išmokų sistema. Pensijų sistemų tikroji socialinės politikos problematika nėra vienareikšmiškai nustatyti, kuri sistema yra geresnė, tačiau siekti ekonominio augimo bei ateities kartoms garantuoti tinkamo dydžio pensijas. Visiškai perėjus prie kaupiamųjų schemų neliks neišspręsta demografinių, ekonominių ir socialinių reiškinių sukelta pensijų krizė, o efektyviausias sprendimas būtų priemonių derinimas, proporcingai paskirstant padidėjusias išlaidas įvairioms visuomenės grupėms, taip pat skatinant darbo rinką bei laikantis griežtai kontroliuojamų finansinių priemonių. *Lietuvoje valstybinio mastu*

nebuvo keltas klausimas dėl valstybinių kaupiamųjų fondų, kurie būtų buvę kaip tarpinis variantas ir alternatyva esantiems valstybiniam socialiniam bei privačiam draudimui. Sėkminga Norvegijos ar Singapūro valstybinių kaupiamųjų fondų veikla Lietuvoje nėra žinoma. Valstybinių socialinių išmokų dydžiai Lietuvoje, palyginti su panašaus išsivystymo šalimis kaip Estija bei Lenkija, ir 2007 m. tebebuvo maži, nors buvo didinami. Taip, vidutinė senatvės pensija 2007 m. pradžioje sudarė 577 litus (turint būtinąjį stažą – 588 litus), Minimali nedarbo išmoka sudarė 205 litus, maksimali – 949 litus, o vidutinė – 430 litų (www.socmin.lt, 2007 m. liepa). 2008 metų III ketvirtį vidutinė senatvės pensija sudarė 811 litų (turint būtinąjį stažą – 830 litų). Minimali nedarbo socialinio draudimo išmoka sudarė 350 litų, maksimali – 1042 litus, o vidutinė – 613 litų (www.socmin.lt, 2008 m. lapkritis). Pažymėtina, kad nuo 1995 m. senatvės vidutinės socialinio draudimo pensijos nominalus dydis padidėjo nuo 147,04 Lt iki 811 Lt 2008 metais, t. y. daugiau kaip penkis kartus. Tačiau ji vis dar gerokai mažesnė net ir už minimalią pensiją Vakarų Europos valstybėse.

„Sodros“ biudžetas keletą metų iki amžių sandūros buvo deficitinis – dėl ekonomikos nuosmukio ir dirbančiųjų skaičiaus (nuo jo priklauso įmokų kiekis) sumažėjimo. Pastaraisiais metais „Sodros“ biudžetas tapo pertekliniu. Į jį buvo surenkama daugiau įmokų negu prognozuojama. Mažiau aktualus tapo „Sodros“ įmokų ir kitų mokesčių vengimo klausimas. Dėl to atsirado galimybės didinti išmokas. Paskutinį kartą padidinta senatvės pensininkams, išdirbusiems daugiau kaip 30 metų – už kiekvienus papildomus metus prie jų pensijos pridedamas priedas. Pagerėjo ekonominė situacija (BVP naujojo amžiaus pradžioje augo vidutiniškai 7 proc. per metus) bei laikinai ėmė nekisti dirbančiųjų skaičiaus (kurių šiuo metu 1,5 mln.), todėl buvo prognozuojama, kad dar kažkiek laiko „Sodros“ biudžetas išliks perteklinis. Tačiau 2008 metais „Sodros“ biudžetas vėl susidūrė su didžiulio deficito problema. Tačiau 2008 metais „Sodros“ biudžetui vėl kilo didžiulio deficito problema. Tai susiję su pasauline ekonomine recesija ir finansine krize bei vietinių tendencijų nulemtu akivaizdžiu ekonominio augimo sulėtėjimu, taip pat ir su socialinių įsipareigojimų padidėjimu (ypač turint omenyje vaikų priežiūrą). Dėl šių aplinkybių 2008 metų pabaigoje Lietuvos „Sodros“ biudžete susidarė kelių šimtų milijonų litų deficitas. Jį sumažinti įvairūs ekspertai siūlė atitinkamus būdus. Vienas iš jų – sumažinti privatiems pensijų fondams skirtų mokėjimų dydį nuo 5,5 proc. iki 2 proc. Tačiau „Sodros“ įmokų tarifo padidinimas vienu arba dviem procentais sukėlė visuomenės pasipriešinimą ir buvo atmestas. Taip pat didėja demografinės problemos: gyventojų senėjimo, mažo gyventojų gimstamumo ir masinės emigracijos tendencijos (Lietuva pirmąją ES pagal emigrantų skaičių tūkstančiui gyventojų: Eurostat duomenimis, 2005 metais tik penkiose ES valstybėse narėse migracijos saldo tūkstančiui gyventojų buvo neigiamas: Lietuvoje (- 2,6), Nyderlanduose (- 1,2), Latvijoje (- 0,5), Estijoje (- 0,3) ir Lenkijoje (- 0,3). Tai po maždaug 10–20 metų gali sukelti ilgalaikę „Sodros“ biudžeto krizę. Vienas iš privačių fondų steigėjų argumentų ir buvo tai, kad ši krizė numatyta bei bandyta problemą spręsti, steigiant privačius pensijų fondus. Bet, pirma, ekonominė krizė paliestų ne tik valstybinę „Sodrą“, bet ir privačius fondus, antra, jau dabar, pirmaisiais reformos metais, pasirodantys pranešimai apie privačių pensijų fondų mažą rentabilumą ir dideles administracines išlaidas verčia abejoti dėl kai kurių jų išlikimo galimybių ateityje. Vertybinių popierių komisija atliktame tyrime „Pensijų kaupimo bendrovių valdomų valstybinio socialinio draudimo indelio kaupimo pensijų fondų veiklos tyrimo rezultatai“ (Vertybinių popierių komisija) pateikė tyrimo rezultatus apie pensijų fondų apskaitos vienetų pokyčius (pokytis parodo, kiek padidėjo pensijų fondo dalyvio lėšos po to, kai, atskaičius administravimo mokesčius, jos pateko į pensijų sąskaitas) ir grynąją (realų prieaugį) gražą (nuo fondų įsteigimo iki 2006 m. gruodžio 31 d.). Tyrime pažymėta, kad tik po to, kai pensijų fondams pervedami įmokų administravimo mokesčiai, gauta iš „Sodros“ įmokų dalis yra investuojama pagal pasirinktas investavimo kryptis. Iš atlikto tyrimo medžiagos galima matyti, kad yra didelis pensijų fondų apskaitos vienetų vertės pokyčio ir į pensijų fondus pervestų grynosios gražos lėšų atotrūkis. Iš 10 konservatyviųjų pensijų fondų (investuojama į Vyriausybės vertybinius popierius) tik trijų grynoji graža yra teigiama, nors apskaitos vieneto vertės pokytis svyravo nuo – 1 iki 7 proc. (tai nulemta nekintančios, bet santykinai nedidelės investicijų gražos ir administravimo mokesčių, todėl teigiami rezultatai yra tik tuose fonduose, kurie netaikė administravimo mokesčių arba juos taikė minimalius). Didesnės rizikos pensijų fonduose (mažos akcijų dalies (iki 30 proc. į akcijas), vidutinės akcijų dalies (30 – 70 proc. į akcijas) ir akcijų pensijų fondų (70 – 100 proc. į akcijas)) grynoji graža ir apskaitos vieneto vertė buvo teigiama, tačiau grynosios gražos dydis nesudaro prielaidų teigti, kad esant tokiai grynajai gražai kaupiamosios pensijos dalis bus didesnė nei valstybinio socialinio draudimo pensija, nes būtina įvertinti metinę infliaciją ir nuolatinį „Sodros“ pensijos didėjimą. Kaupiamųjų pensijų sistema neišsprendžia labai mažas pajamas gaunančių pajamų pensinės apsaugos, nes dėl mažo įmokų dydžio sukauptas kapitalas bus nežymus, o valstybės garantuojama pensija automatiškai sumažėja. Priešingai – įmokų, pervedamų pensijų fondams, sąskaita galima būtų buvę didinti socialinio draudimo pensijas. Ar tik nebus taip, kaip visada – vėl visa sunkumų, mokant išmokas, našta bus perkelta ant valstybės pečių? 2007 m. daugiau negu pusė dirbančiųjų buvo pasirinkę privačius pensijų fondus. Dėl suprantamų priežasčių tai buvo labiau būdinga jaunesniojo amžiaus dirbantiesiems. Tačiau 2008

metų pasaulinė ekonominė recesija bei finansinė krizė dar labiau sumažino privačiųjų pensijų fondų rentabilumą, kokio ir buvo tikėtasi. Taigi kilo grėsmė visai privačiųjų fondų sistemai.

Kita didelė socialinės apsaugos dalis – *socialinė parama vadovaujasi stokos principu – asmeniui suteikiama pagalba, jeigu jis neturi lėšų pragyventi ir yra nepajėgus pasirūpinti savimi. Neįmokinės socialinės paramos atveju jokių išankstinių nuopelnų iš asmens nereikalaujama, tačiau patikrinama, ar tikrai jis nepajėgus savarankiškai išsiversti. Kiti socialinės paramos bruožai: 1) visos išlaidos dengiamos iš valstybės ar savivaldybių biudžetų, 2) įvertinant poreikį atliekami lėšų ir/arba turto testai, kuriuose atsižvelgiama į turimas pajamas ir išteklius, 3) pašalpa nustatoma tokio dydžio, kad padidintų visas pareiškėjo pajamas iki minimalaus lygio, kuris tuo metu visuomenėje pripažįstamas būtinu minimaliai pragyventi, bet jis nesiejamas su ankstesnėmis jo pajamomis ar buvusiu pragyvenimo lygiu. Be piniginių išmokų socialinei paramai priklauso įvairių socialinių paslaugų organizavimas ir teikimas. Pavyzdžiui, globos, nakvynės namų, dienos centrų paslaugos, paslaugos namuose ir kt. Socialinės paramos mokestinės lėšos atsiranda dėl visų kitų (išskyrus „Sodros“ mokestį) mokesčių, kaip, pavyzdžiui, akcizo, pridėtinės vertės, pajamų bei kitų, daugiau kaip 20 mokesčių rūšių. Jos yra administruojamos Valstybinės mokesčių inspekcijos ir nukreipiamos į nacionalinį (valstybinį) Lietuvos biudžetą, iš kur yra paskirstomos centralizuotai, regionams ir savivaldybėms atsižvelgiant į socialinės paramos rūšis. Lietuvoje yra ir papildomų, specialiųjų išmokų sistema nukentėjusiems nuo okupacijų, nusipelnusiems asmenims, teisėjams, mokslininkams ir kitoms privilegijuotoms grupėms, kurioms nenumatomas ryšys tarp teisės į išmokas ar paslaugas ir įmokų. Už Lietuvos socialinės apsaugos kokybę atsako Lietuvos Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, „Sodra“, apskritys ir savivaldybės. „Sodros“, apskričių ir savivaldybių socialinės paramos skyrių darbo, paslaugų normatyvai ir daugelis kitų „norminančių“ dalykų priklauso nuo Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, nors iki 1999 metų „Sodra“, kaip organizacija, buvo formaliai nepriklausoma nuo ministerijos. Administraciniu požiūriu „Sodra“ ir toliau lieka pusiau valstybinė organizacija, nes jai kartu atstovauja valstybinės, profesinės sąjungos ir darbdavių organizacijos.*

XX amžiaus pabaigoje, sustiprėjus globalizacijai ir ją lydintiems privatizacijos procesams, taip pat paaštrėjus demografiniams reiškiniais bei socialinės apsaugos finansavimo problemoms, atskiros socialinės apsaugos dalys daugelyje valstybių buvo privatizuotos arba valdomos esant viešojo ir privataus sektoriaus partnerystei. Tai leido atskirų socialinių paslaugų teikimą pagal kontraktus peradresuoti privačioms arba nevyriausybinėms organizacijoms, steigti privačius pensijų fondus, iš dalies sumažinant valstybinio socialinio draudimo dalį ir kt. Todėl socialinės politikos ir socialinės apsaugos tyrėjų tarpe nebeliko vieningos nuomonės, kad socialinė apsauga yra tik valstybinė socialinė apsauga. Tokie šalyse, kaip anglo-saksiškosios (pirmiausia JAV) vis svarbesnis vaidmuo teko privačioms socialinės apsaugos priemonėms visų pirma – privačioms pensijoms. Iškilo klausimas, *ar galima privačią socialinę apsaugą laikyti socialine apsauga?* Eurostato, atskirų Skandinavijos socialinės apsaugos institucijų, Tarptautinės darbo organizacijos atstovai nesutinka, kad privačią socialinę apsaugą galima priskirti socialinės apsaugos sričiai. Jie teigia, kad tai nėra socialinė apsauga. Tačiau norint prisiderinti prie gyvenimo realijų galima pasiremti tokiu socialinės apsaugos apibrėžimu, kuris apima visas įmanomas socialinės apsaugos dalis: *„socialinė apsauga – valstybės ir (arba) privačių subjektų, jeigu pastarųjų veikla yra valstybės reglamentuota, teikiama materialinė parama (piniginė ir daiktinė) arba socialinės paslaugos socialinę riziką patyrusiems asmenims“* (Guogis, Bernotas, Ūselis, 2000, p. 8).

Šiuolaikinės socialinės apsaugos sąvoka pirmą kartą buvo panaudota 1935 m. JAV Socialinės apsaugos akte (Sočiai security act). Pagrindinė socialinės apsaugos sąvokos esmė buvo apibūdinti, kokios rizikos patenka į socialinės apsaugos sąvoką ir kokios yra garantijos apsaugoti nuo socialinių rizikų (Durand, 2005, p. 14). Socialinės rizikos apibrėžimas yra socialinės apsaugos teisės objektas ir gali būti suformuluotas taip: *„socialinė rizika – tai ateityje galintis atsirasti įvykis, kurio atsiradimas nebūtinai priklauso nuo apdraustojo valios“*. Socialinė rizika gali būti teigiama (pavyzdžiui, apdraustojo išgyjimas, vaiko gimimas ar kt.) arba neigiama (mirtis, nelaimingas atsitikimas ar kt.). Šiuolaikiniuose teisės aktuose (ypač tarptautinėse konvencijose) yra atsiradę naujos socialinių rizikų garantijos, susijusios su asmens darbine veikla, pavyzdžiui, teisė į tinkamą atlyginimą, minimalaus atlyginimo nustatymas, teisė į tinkamo dydžio pensiją. Romas Lazutka bando apibrėžti, kad socialinė apsauga yra *„politikos priemonės, kuriomis siekiama apsaugoti asmenis esant įvairioms gyvenimo situacijoms ir sąlygoms, kuriose iškyla asmens pragyvenimo pavojus“* (Lazutka, 2001, p. 133–134). *Žmogus gali susidurti su šiais pavojais:*

- 1) *prarasti darbo pajamas dėl senatvės, negalios, ligos, nedarbo, mokymosi (persikvalifikavimo), reabilitacijos, šeimos nario slaugos;*
- 2) *prarasti išlaikymą dėl sutuoktinių skyrybų, dėl maitintojo mirties;*
- 3) *atsiradus specialią poreikį: vaikų išlaikymas, sveikatos priežiūra ir reabilitacija, mokymosi kaštai, didelės išlaidos būstui, neįgalaus žmogaus išlaikymo kaštai, artimo žmogaus išlaikymo kaštai, konsultacijų ir juridinės pagalbos išlaidos;*

4) *nepajėgumas užsitikrinti bent minimalią socialinę-kultūrinę būtį.*

Šie pavojai vadinami socialinėmis rizikomis. Pavojus socialiniu laikytinas dėl dviejų priežasčių. Pirmą, visuomenė jį pripažįsta reikšmingu. Antra, asmuo arba šeima savarankiškai be visuomenės pagalbos to pavojaus negali įveikti. Kitaip tariant, *socialinę apsaugą galima suprasti kaip visapusišką žmogaus apsaugą nuo pajamų praradimo. Ši apsauga – tai piniginės išmokos socialinių rizikų atvejais. Teikiama ir nepiniginė parama žmonėms, kuriems gresia pavojus susidurti su socialine rizika arba jau susidūrusiems su ja (perkvalifikavimo kursai bedarbiams, paslaugos namuose, medicinos pagalbos priemonės ir kt).*

Socialinės apsaugos išmokos gali būti skiriamos ribotam arba neribotam laikui. Bet kuriuo atveju jų terminas baigiasi iškart, kai tik nustoja buvęs socialinės rizikos veiksnys (t. y. bedarbis randa darbo, vaikas nebėra išlaikytinis) arba kai niekaip kitaip daugiau nebetenkinamos išmokos teikimo sąlygos. Tačiau gali būti ir taip, kad terminuotos pašalpos mokėjimo laikas pasibaigia savaime, nepriklausomai nuo to, ar pasikeitė teisė į pašalpą turinčio asmens situacija. Paprastai tai taikoma bedarbio pašalpos. Yra daug reikalavimų dėl išmokų gavimo. Vienas iš svarbiausių reikalavimų yra paties suinteresuotojo žmogaus oficialus kreipimasis į valdžios įstaigas dėl išmokų paskyrimo. Taip pat išmokų dydžiui gali turėti reikšmės, ar asmuo turi išlaikytinių – sutuoktinių ir/ar vaikų. Didesnė išmoka mokama asmeniui, turinčiam jo išlaikomą partnerį, gali būti nuostolinga tiek vienam, tiek kitam, nes, kaip dažnai atsitinka, padidinta išmoka vis tiek yra mažesnė nei suma atskirų išmokų, kurias kiekvienas iš jų turėtų teisę gauti, jei būtų vienišas. Todėl dažnai suinteresuotieji asmenys bando nuslėpti nuo socialinės apsaugos sistemos faktą apie bendrą namų ūkį. Kaip rašo Danny Pietersas, netgi tuo atveju, kai socialinės apsaugos pašalpos dydis paprastai yra nustatomas, išlieka klausimas, ar turintis teisę į pašalpą asmuo iš tikrųjų tą sumą ir gaus (Pieters, 1998, p.52). Pirmiausia pašalpos skyrimą galima sieti su lėšų patikrinimu (testu). Be to, gali būti ir taip, kad asmuo, turintis teisę gauti pašalpas, faktiškai tuo pačiu metu pretenduoja į daugiau nei vieną socialinės apsaugos pašalpą ir, kad neleistina neribotai kaupti tokias pašalpas. Lietuvoje laikai, kai vienas ir tas pats asmuo sugebėdavo gauti tris arba net keturias pensijas – jau praeityje. Tačiau pirmaisiais nepriklausomybės metais tai buvo įmanoma.

Kai kurie socialiniai pavojai identifikuojami lengvai: senatvė, negalė, našlystė, liga, nedarbas, sužeidimai darbe, motinystė. Kitas nepalankių pragyvenimo sąlygų susiklostymo priežastis apibrėžti sunkiau. *Kartais žmogaus pragyvenimui iškyla grėsmė dėl tam tikrų įvairių veiksnių įtakos, kai negalima identifikuoti vienos atskiros priežasties. Tokiais atvejais tiesiog konstatuojamas asmens ar šeimos skurdas ir ieškoma priemonių jam įveikti.* Lietuvoje vadinamosios „skurdo“ pašalpos yra mokamos savivaldybių socialinės paramos skyrių.

Neretai manoma, kad globalizacijos sąlygomis gerokai efektyvesnis būdas, kovojant su socialine atskirtimi, yra socialinės paslaugos. Vadovaujantis 1996 m. senuoju ir 2006 m. naujuoju socialinių paslaugų įstatymu socialinės paslaugos Lietuvoje galėjo būti teikiamos įvairiais svarbiais marginalių grupių nariams atvejais: skurdo (kai neužteko pajamų remiantis kitais įstatymais), netekus tėvų globos vaikams bei našlaičiams, neturint namų, dėl neįgalumo, laikinai dėl ligos netekus darbingumo, esant tik vienam iš tėvų arba daugiavaikėms šeimoms, kuriose buvo problemų auginant vaikus, alkoholizmo ir narkomanijos atvejais, grįžus iš įkalinimo įstaigos, kardomojo kalinimo, socialinės bei psichologinės reabilitacijos, įvykus nelaimėi ir kitais įstatymų numatytais atvejais, kai buvo būtina valstybės parama. Socialinės paslaugos Lietuvoje buvo teikiamos įvertinus atskirų asmenų, socialinių grupių, bendruomenės socialinius poreikius.

Lietuvoje buvo siekiama, kad socialinių paslaugų sistema veiktų efektyviai ir galėtų patenkinti socialinių paslaugų gavėjų lūkesčius. Galutinis socialinių paslaugų tikslas – gražinti socialinių paslaugų gavėjui gebėjimą pačiam pasirūpinti savimi. Tačiau Lietuvoje šioje srityje padėtis sudėtingesnė. Marginalių grupių atstovai gerokai rečiau nei kiti gyventojai įsidarbina arba pradėdavo sveiką gyvenimo būdą (pvz., vėl įsidarbina tik trečdalis buvusių kalinių) (Drikinienė, 2004 m. balandžio 23 d.). Taigi socialinės paslaugos kai kuriems niekaip „nepritampantiems“ gyventojams galėjo ir toliau likti vienintelė alternatyvia pagalba priemone. Socialinių darbuotojų, socialinių pedagogų ir kitų socialinėje srityje dirbančiųjų darbo kokybė tokiems marginalių grupių nariams galėjo turėti labai didelės, kartais lemiamos, reikšmės. Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų Rytų Europos valstybių, per keliolika metų įvyko didelių socialinio darbo organizavimo poslinkių. Susiformavo nauja socialinio darbo subkultūra (Bagdonas, 2001). Bendriausia prasme socialinės paslaugos buvo skirstomos į bendrąsias ir specialiąsias. Bendrosios socialinės paslaugos – tokios paslaugos, kurios buvo teikiamos asmenims, kad jie galėtų savarankiškai gyventi savo namuose. Prie bendrųjų socialinių paslaugų buvo priskiriamas informacijos teikimas ir konsultavimas. Tai buvo ypač svarbi paslauga socialinėje atskirtyje atsidūrusiems asmenims, nes ji suteikė galimybę socialinės paslaugos gavėjui išsiaiškinti tam tikrus rūpimus klausimus ar surasti problemos sprendimo būdus. Pagalba namuose buvo taip pat viena iš bendrųjų socialinių paslaugų. Šia paslauga buvo siekiama socialinės paslaugos gavėjui sudaryti normalias gyvenimo sąlygas ir galimybę gyventi visavertį gyvenimą namuose. Tai buvo svarbi paslauga senyvo amžiaus žmo-

nėms. Dar viena bendroji socialinė paslauga – slauga namuose – buvo artima prieš tai aptartajai socialinei paslaugai. Tik tai buvo asmens sveikatos priežiūros paslauga, teikiama asmens namuose. Kai kuriose savivaldybėse svarbią reikšmę, tiesa, labai ribotam asmenų skaičiui, turėjo globos pinigai, kurie buvo skiriami asmenims susimokėti už suteiktas paslaugas. Prie bendrųjų socialinių paslaugų buvo priskiriamos tokios paslaugos, kaip maitinimo, transporto paslaugų organizavimas, būsto bei aplinkos pritaikymo paslaugos ir kt. Svarbią reikšmę socialinėje atskirtyje atsidūrusiems turėjo ir tokios socialinės paslaugos, kurios buvo teikiamos asmenims tuomet, kai bendrosios socialinės paslaugos buvo neveiksmingos. Specialiosios socialinės paslaugos buvo teikiamos asmenims nestacionariose ir stacionariose globos įstaigose, tokiose kaip dienos globos, laikino gyvenimo, mišriųjų paslaugų globos ir slaugos įstaigos. Stacionariosios globos įstaigos nuo nestacionariųjų skyrėsi tuo, kad šiose socialinės paslaugos buvo teikiamos tik tam tikrą laiką, pavyzdžiui, vieną dieną. Tuo tarpu stacionariosios globos įstaigos tam tikrą laiką tapo socialinės paslaugos gavėju, kuriam reikalinga nuolatinė priežiūra, gyvenamoji vieta. Į socialinių paslaugų teikimo veiklą kartu su valstybinėmis ir savivaldybinio pavaldumo įstaigomis buvo vis plačiau įtraukiamos nevyriausybinės organizacijos, savanoriai bei neformalūs paslaugų teikėjai. Svarbus vaidmuo teko kai kurioms tarptautinėms, bažnytinėms ir privačioms socialinių paslaugų teikimo organizacijoms. Kartais valstybės ir savivaldybių administruojamos socialinės paslaugos buvo tiesiogiai užsakomos pasirašant sutartis, ir nevyriausybinių bei privačių organizacijų jos buvo teikiamos ilgesnį ar trumpesnį laiką. Išankstiniais paskaičiavimais nevyriausybinių organizacijų efektyvumas, teikiant socialines paslaugas, buvo 3 kartus didesnis nei valstybės ir savivaldybių administruojamųjų (Guogis, Gudelis, 2003, p. 32). Tačiau nevyriausybinių organizacijų, labiau negu valstybės finansuojamos turėdavo finansavimo problemų. 2004 m. Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare buvo nutrauktas arba sumažėjo daugelio nevyriausybinių organizacijų, dirbančių socialinėje srityje, finansavimas. Anksčiau NVO socialinius projektus nuo 80 iki 97 proc. rėmė įvairūs ES fondai (Le-liugienė, 2004.08.11). Apie 2006–2008 m. nemažos dalies nevyriausybinių organizacijų darbe pasireiškė nuosmukis, į kurį dėmesį atkreipė Lietuvos pilietininkai D. Kuolys, A. Navickas ir kiti.

Išvados

Socialinės politikos sąvokos turinys yra platesnis, negu socialinės apsaugos. Savo ruožtu, išsivysčiusių Vakarų šalių socialinės apsaugos apibrėžimas apima platesnę sritį negu Lietuvos socialinės apsaugos. Lietuvos socialinę apsaugą sudaro socialinis draudimas, socialinė parama ir specialiosios (papildomos) išmokos. Įvertinus globalizacijos ir privatizacijos procesų pasekmes, privačiųjų pensijų fondų praktiką, naujovišką socialinių paslaugų organizavimą ir teikimą Lietuvoje, galima sutikti dėl šio, dar 2000 m. autoriaus A. Guogio pasiūlyto socialinės apsaugos apibrėžimo. Tai – valstybės ir (arba) privačių subjektų, jeigu pastarųjų veikla yra valstybės reglamentuota, teikiama materialinė parama (piniginė ir daiktinė) arba socialinės paslaugos socialinę riziką patyrusiems asmenims.

Teoriniams bei praktiniams sprendimams galima pasiūlyti ir valstybinių kaupiamųjų pensijų fondų idėją. Ja iki šiol Lietuvoje nesusidomėję nei politikai, nei administratoriai, nei mokslininkai, todėl autorius į ją atkreipia dėmesį dar kartą. Atkreiptinas dėmesys ir į pakitusią socialinių paslaugų reikšmę bendrojoje Lietuvos socialinės apsaugos struktūroje. Ji neabejotinai tapo didesnė. Svarstant socialinės apsaugos sistemos reformų perspektyvas Lietuvoje atkreiptinas dėmesys į ES Komisijos komunikatą „Demografinių pokyčių iššūkiai, naujas solidarumas tarp kartų“, kuriame pateikiamas „magiškasis trikampis“: didinti gimstamumą, suteikti kuo daugiau galimybių dalyvauti darbo rinkoje moterims ir vyresniojo amžiaus žmonėms. Reformuojant pensijų sistemas labiau reikia atsižvelgti į jaunimo, moterų ir vyresniojo amžiaus žmonių darbo reguliavimą ir galimybes dalyvauti darbo rinkoje kuriant strategijas darbo ir poilsio ciklui, o pensijų sistemų reformos turi skatinti gimstamumo didėjimą, išsaugoti kartų pusiausvyrą ir surasti naujas darbo formas įvairaus amžiaus asmenims. Šio dešimtmečio ES tikslai turi būti gerovė, solidarumas ir saugumas (ES Komisijos komunikatas. COM(2005)531). Socialinės apsaugos sistemos pokyčiai yra svarbus reiškinys, siekiant ekonomikos konkurencingumo ir socialinės gerovės. Jei Lietuvos pensijų sistemoje nebus toliau vykdomos efektyvios reformos, prognozuojamos išlaidos pensijų sistemai ir toliau grėsmingai didės, bei tai turės įtakos Lietuvos konkurencingumui.

Literatūra

1. Bagdonas, A. Socialinis darbas Lietuvoje: raidos, praktikos ir akademinis aspektai. *Socialinė teorija, empirija, politika ir praktika*. 2001. Nr.1.
2. Bernotas, D.; Guogis, A. *Globalizacija, socialinė apsauga ir Baltijos šalys*. Vilnius: M. Romerio universitetas, 2006.
3. Drikinienė, S. Nuteistieji laisvėje – atstumti, pikti, pavojingi? <www.bernardinai.lt> [žiūrėta 2004-04-23].

4. Guogis, A. *Socialinės politikos modeliai*. Vilnius: Eugrimas, 2000.
5. Guogis, A.; Bernotas, D.; Ūselis, D. *Lietuvos politinių partijų samprata apie socialinę apsaugą*. Vilnius: Eugrimas, 2000.
6. Guogis, A.; Gudelis, D. Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*. 2003. Nr. 4.
7. Jorens, Y.; Schulte, B. *Europos ir tarptautinė socialinės apsaugos teisė*. Žinynas. PHARE Consensus programa, 1999.
8. Lazutka, R. Socialinė apsauga. Kn. *Žmogaus socialinė raida*. Vilnius: Homo Liber, 2001.
9. Leliugienė, M. Lietuvoje gresia socialinis skandalas <www.bernardinai.lt> [žiūrėta 2004-08-11].
10. Pieters, D. *[vadas į pagrindinius socialinės apsaugos principus*. Vilnius: Eugrimas, 1998.
11. Socialinė statistika, 2007 <www.socmin.lt> [žiūrėta 2007-06-15].
12. Barr, N. La réforme des retraites: mythes, vérités et choix stratégiques. *Revue internationale de la sécurité sociale*. 2002, vol. 55. No. 2.
13. Durand, P. La politique contemporaine de Sécurité sociale. Paris: Editions Dalloz, 2005.
14. Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1995.
15. Guogis, A. On the Lithuanian Social Policy Model. Kn. E. Palola, A. Savio (eds). *Refining the Social Dimension in an Enlarged EU*. Saarijarvi: Gummerus Printing, 2005.
16. Pennings, F. *Introduction to European Social Security Law*. London: Kluwer Law International, 2001.
17. Hoeckx byla 249/83 (1985, ECR 982).
18. Frilli byla 1/72 (1972, ECR 471).
19. 2002 m. lapkričio 25 d. LR Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos įstatymo 69 straipsnio 2 dalies, Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymo 4 straipsnio (2000 m. kovo 16 d. redakcija) 1 dalies 9 punkto ir Lietuvos Respublikos Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 2 straipsnio (1999 m. gruodžio 16 d. redakcija) 1 dalies 5 punkto bei 23 straipsnio (1994 m. gruodžio 21 d., 2000 m. gruodžio 21 d., 2001 m. gegužės 8 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai. *Žin.* 2002. Nr. 113–5057.
20. 2002 m. balandžio 23 d. LR Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų, Specialiųjų tyrimų tarnybos, Valstybės saugumo, Krašto apsaugos ir prokuratūros pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymo (2000 m. gegužės 2 d. redakcija) 7 straipsnio 1 ir 2 dalių, 16 straipsnio 6 dalies ir 9 dalies 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. sausio 20 d. nutarimu Nr. 83 „Dėl Vidaus reikalų, Valstybės saugumo, Krašto apsaugos bei prokuratūros sistemų pareigūnų ir karių valstybinių pensijų skyrimo bei mokėjimo nuostatų patvirtinimo ir tarnybos laiko, kurio reikia procentiniam priedui už ištarnautus metus gauti, nustatymo“ patvirtintų Vidaus reikalų, Valstybės saugumo, Krašto apsaugos bei prokuratūros sistemų pareigūnų ir karių valstybinių pensijų skyrimo bei mokėjimo nuostatų (1998 m. lapkričio 20 d. redakcija) 31.3 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų, Specialiųjų tyrimų tarnybos, Valstybės saugumo, Krašto apsaugos ir prokuratūros pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymo (2000 m. gegužės 2 d. redakcija) 7 straipsnio 1 daliai“. *Žin.* 2002. Nr. 43–1636.
21. 2007 m. liepos 5 d. Lietuvos Respublikos Prezidento dekretas Nr. 1K – 1041 „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo priimto Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymo 5, 8, 19, 25, 27, 28, 29, 30 straipsnių papildymo ir pakeitimo įstatymo grąžinimo Lietuvos Respublikos Seimui pakartotinai svarstyti. *Žin.* 2007. Nr. 77–3071.
22. Valstybinio socialinio draudimo įstatymas. *Žin.* 1991. Nr. 17–447; 2004. Nr. 171–6295.
23. Vertybinių popierių komisijos informacija <<http://vpk.lt>> [žiūrėta 2007-04-14].
24. ES Komisijos komunikatas. Demografinių pokyčių iššūkiai, naujas solidarumas tarp kartų. COM(2005)531.

ON LITHUANIAN SOCIAL SECURITY CONCEPT

Assoc. Prof., Dr. Arvydas Guogis,

Mykolas Romeris University

Summary

The article deals with the concepts of social policy, social security, social insurance, social assistance and social services. It presents the main social security facts on Lithuania. The novelty of the article is its attempt present systematically the main concepts as well as their definitions, for example, the definition of social security as a mixture of both state and private contribution. Also, the author refers to public accumulative pension funds, a theoretical and practical concept of alternative social security in Lithuania which has not been used yet. The article is useful not only for education purposes, but could stimulate discussions of social security academics and practitioners.

Keywords: social policy, social security, social insurance, social assistance, social services.