

PALYGINAMOJI GEROVĖS MODELIŲ IR SOCIALINIO ADMINISTRAVIMO ANALIZĖ

Arvydas Guogis

Mykolo Romerio universitetas

Anotacija

Straipsnyje aptariamos gerovės valstybių ir viešojo administravimo modelių santykio problemos, pateikiant tradicinio hierarchinio, naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo modelių sampratas ir jų ryšį su gerovės modeliais. Pateikiami konkrečių šalių socialinės politikos atvejai, kurie reprezentuoja arčiausiai „idealių gerovės modelių“ esančias valstybes. Straipsnyje aptariama, kuo remiantis galima lyginti valstybes. Pabrėžiamas skirtumas tarp „idealių gerovės valstybių modelių“ ir modelių, kurie pasitaiko realiame gyvenime.

PAGRINDINIAI ŽODŽIAI: gerovės valstybė, socialinė politika, viešasis administravimas, naujoji viešoji vadyba, naujasis viešasis valdymas.

Abstract

There are evaluated the problems of welfare models relation to public administration models by presenting the notions of traditional-hierarchical, new public management and new governance models and their relation to welfare models. There are presented also the countries cases of social policy, which represent the “nearest states” – standing closest to “ideal welfare models”. The aim of the article is to analyse welfare states comparison possibilities and to what to refer in their comparison. There is stressed the difference between “ideal welfare states models” and these models, which are found in the real life.

KEY WORDS: welfare state, social policy, public administration, new public management, new governance.

Įvadas

Kiekviena visuomenė turi galvoti, kaip paskirstyti išteklius skirtingų kartų ir amžiaus žmonėms, paaiškindama, kaip derins vieną su kitu tris gerovės šaltinius: rinką, šeimą ir valstybę, kad galėtų skirti lėšų dviejų ekonomiškai priklausomų amžiaus grupių poreikiams tenkinti, – jauniausių visuomenės narių švietimui ir vyriausių pensijoms. Sprendžiant šį klausimą, diskursai apie socialinius reikalus remiasi tik trimis paradigmomis: laisvojo subjekto, daugialypio solidarumo ir piliečių lygybės. Šios paradigmos peržengia politinės šachmatų lentos ribas. Jos išdėsto gerovės šaltinius kitokia hierarchine seka ir vadovaujasi skirtinga Respublikos šūkio samprata (Andre Massono paskaita: santykiai tarp kartų ir socialinės gerovės valstybės ateitis: laisvė, lygybė ar brolybė?, 2011.06.22). Laisvojo subjekto paradigma į pirmą vietą iškelia rinką, skelbia laisvę (asmens veiksmų laisvę, laisvę turėti turtą, juo keistis ir jį palikti kitiems) ir pirmiausia ragina patiemis pasirūpinti savimi. Daugialypio solidarumo paradigmos centre yra šeima ir įvairių visuomenės grupių solidarumas. Ji pabrėžia brolystės, kurią Léonas Bourgeois vadina solidarumu, socialinių ir įvairių kartų ryšių svarbą. Piliečių lygybės paradigmos gynėjai tiki socialinės gerovės valstybe, valstybės lėšų perskirstymu, skelbia lygybę (visų galimybės įgyvendinti savo sumanymus turi būti vienodos), svarbiausiu laiko piliečių ir visuomenės ryšį. Visas pasaulio, taip pat ir Europos, valstybes galima suklasifikuoti remiantis didesniu polinkiu į kurią nors vieną iš šių trijų paradigmu (Cousins, 2003, p. 86–87). Tačiau akivaizdžios ir įvairios valstybių

konfigūracijos bei variacijos – taip, kaip yra, pvz., su Rytų Azija, Lotynų Amerika, Afrika ar Pietų ir Rytų Europa.

1. Gerovės valstybių modelių tipologijos ir lyginimo problemos

Išsivysčiusiame pasaulyje palyginamuoju požiūriu tarp skirtingų šalių modelių svarbus socialinių išmokų ir socialinių paslaugų santykis. Taip ypač didelės senatvės pensijos sudaro didžiausią Pietų Europos šalių socialinės apsaugos išlaidų dalį. Socialinės paslaugos Portugalijoje, Ispanijoje, Italijoje, Graikijoje, Kipre ir Maltoje išplėtos gerokai mažiau, lyginant su Šiaurės Europos šalimis, kuriose socialinės išmokos yra didelės, bet jų lyginamasis svoris, lyginant su socialinėmis paslaugomis, gerokai mažesnis negu Pietų Europos valstybėse. Korporatyvinis (bismarkinis) konservatyvus modelis, prie kurio labiausiai priartėjusios Prancūzija ir Vokietija, šiuo požiūriu yra vidurinėje pozicijoje tarp Šiaurės ir Pietų Europos valstybių. Nors Rytų Europoje socialinės draudiminės išmokos nėra didelės, socialinės paramos ir socialinių paslaugų lyginamasis svoris, jeigu jas palygintume su socialinio draudimo išmokomis, irgi yra gerokai mažesnis negu Šiaurės Europos ar kontinentinės Europos šalyse. Svarbią vietą tokiose valstybėse kaip Graikija, Italija (Pietų Italija) ar Rytų Europoje vaidina klientelistiniai santykiai, kai pavienės privilegijuotos gyventojų grupės įgyja specialias, papildomas teises į išmokas ar paslaugas. Klientelizmo apraiškų nepastebima nei Šiaurės Europoje, nei liberaliuose anglosaksiškuose kraštuose, nei kontinentinėje Vakarų Europoje. Šiuo požiūriu Rytų ir Pietų Europa yra panašesnės į kai kurias besivystančias Pietų Amerikos ar Azijos valstybes, kuriose pavienės privilegijuotos grupės (kaip „nusipelnę asmenys“, jėgos struktūrų darbuotojai) gauna specialias, papildomas išmokas ir paslaugas (Bernotas, Guogis, 2006, p. 161–163). Todėl Rytų Europos klientelizmą aiškinti vien tik komunistinio paveldo įtaka dabar, praėjus daugiau nei 20 metų po Berlyno sienos griuvimo ir Baltijos šalių „dainuojančių revoliucijų“, yra ne visai korektiška, nes, kaip matyti iš daugelio šalių pavyzdžių, tai yra labiau atsilikusių, besivystančių Pietų šalių bruožas. Net Italijoje, kurioje, remiantis agreguotais rodikliais, yra palankesnė socialinė padėtis, jos pietinėje dalyje, kuri yra labai atsilikusi, klientelizmo apraiškų yra nė kiek ne mažiau negu vis labiau atsiliekančioje Graikijoje. Socialinių sistemų fragmentacija tokiose šalyse kaip Graikija, daro šias sistemas neefektyvias ir neveiksmingas, brangiai administruojamas ir neteisingas socialinio teisingumo požiūriu. Nors Pietų Europos šalys per pastaruosius du dešimtmečius, kol jose jautėsi ekonominis pagyvėjimas, labai stipriai išplėtojo savo socialines programas ir daug kur įveikė atsilikimą, kelių pastarųjų metų ekonominės padėties pablogėjimas ir ilgametės valstybių skolos sustabdė pradėtus darbus ir atbloškė šias šalis daugelį metų atgal (Mangen, 2001, p. 180). Tikėtina, kad Pietų Europos šalys, kaip anksčiau Rytų Europa, pasuks liberalesnio socialinės politikos modelio kūrimo kryptimi. Lietuvos pavyzdys yra tipiškas Rytų Europos korporatyvinio-klientelistinio modelio dreifavimo „liberalaus-marginalinio“ modelio kryptimi atvejis, ypač kai jame atsirado privatūs pensijų fondai ir naujosios viešosios vadybos elementai administruojant socialines paslaugas.

Jau kelis dešimtmečius Europoje kalbama apie jos socialinį modelį (ESM), priimiami įvairūs socialinę politiką vienodinantys dokumentai, pvz., 2000 metų Lisabo-

nos strategija. Tačiau be žodžių, kuriant vieningesnį Europos socialinį modelį, nelabai kas tenuveikta, nes socialinė politika Europos Sąjungoje faktiškai atiduota nacionalinei jurisdikcijai ir kompetencijai, o pavienių šalių modelių skirtumai tokie akivaizdūs, kad neleidžia tų modelių vienodinti. Nors Europa iš kitų regionų išsiskiria savo labiau išvystyta socialine politika ir socialine apsauga, kalbėti apie „vieniingą Europos socialinį modelį“ (ESM) galima tik ideologiniu-vertybiniu pagrindu, nes Europoje realiai egzistuoja keli gerovės modeliai. Vienintelis šiek tiek veikiantis Europą vienijantis metodas socialinės politikos srityje yra atvirojo koordinavimo metodas, bet jis veikia labai ribotai ir apima siauras socialinės politikos ar socialinio darbo organizavimo sritis. Atvirojo koordinavimo metodas (AKM) iš esmės reiškia mokymąsi iš atskirų šalių geresnės praktikos socialinės politikos srityje. Šis metodas nėra originalus, tik kūrybiškai pritaikytas „sugretinimo“ (angl. *benchmarking*) metodas, kai lyginimo būdu siekiama kopijuoti arba kūrybiškai perimti geriausią socialinę praktiką. Savaiame suprantama, kad atskiri socialinės politikos momentai, kaip socialinio darbo technika ar savivaldybių socialinių paslaugų administravimo dalykai, gali būti lengviau vieni iš kitų perimami negu dideli struktūriniai pertvarkymai, kurie nulemia vienokį ar kitokį gerovės modelio tipą šalyje.

2. Gerovės ir viešojo administravimo modelių santykio problemos

Svarbų elementą administruojant socialinės apsaugos programas, sudaro palyginamoji socialinio administravimo modelių analizė. Skiriami trys pagrindiniai socialinio administravimo modeliai (tipai): tradicinis hierarchinis, naujosios viešosios vadybos (angl. *New Public Management*) ir naujojo viešojo valdymo (angl. *New Governance*). Tradicinis hierarchinis modelis išreiškia veberinio biurokratijos modelio esmę, jis pasižymi aiškiu personalo pavaldumu iš viršaus į apačią, griežtu reglamentavimu ir pareigų pasidalinimo taisyklėmis, veikia „piramidės“ principu. Teisiniu požiūriu tradicinis hierarchinis modelis daugiau sąsajų turi su administracine teise, negu su „bendrasia teise“. Tradicinis hierarchinis modelis labiau būdingas Šiaurės Europos, ypač kontinentinės Europos, šalims. Yra tokių kraštų, kaip, pvz., Prancūzija ar prancūziški Šveicarijos kantonai, kurie savo administravimo istorijoje visada rėmėsi tradiciniu hierarchiniu modeliu ir nebandė įgyvendinti naujosios viešosios vadybos. Tačiau anglosaksiškos valstybės, pradėdant XX amžiaus devintuoju dešimtmečiu, dažnai visa apimtimi tradicinį hierarchinį modelį keisdavo į naująją viešąją vadybą (angl. *New Public Management*), kuri reiškė privataus verslo metodų taikymą viešojo (socialinio) administravimo srityje. Tai kartu reiškė ekonomizacijos principus ir efektyvumo siekį remiantis daugiausia kiekybiniais rezultatais. Kai kurios šalys Šiaurės Europoje, Nyderlandai ir Vokietija bandė sekti to laikotarpio naujosios viešosios vadybos mada, ypač savivaldybių lygmenyje. Tačiau per 30 metų naujosios viešosios vadybos istoriją išaiškėjo ne tik jos privalumai, bet ir trūkumai, kurie pastarųjų metų viešojo administravimo mokslą ir specialistus praktikus pastūmėjo naujojo viešojo valdymo (angl. *New Governance*) pagrindimo ir įgyvendinimo kryptimi.

Išlieka atviras klausimas, naujasis viešasis valdymas yra papildinys ar opozicija naujai viešajai vadybai. Aišku ir tai, kad naujasis viešasis valdymas šiek tiek kitur

sudėlioja viešojo (socialinio) administravimo akcentus: vietoj „kliento“ akcentuoja „piliečio“ poreikių patenkinimą, labiau atsižvelgia į kokybinius socialinių paslaugų suteikimo aspektus, pabrėžia atvirumą, skaidrumą, policentrinę demokratiją, korupcijos nebuvimą ir aktyvią nevyriausybinų organizacijų veiklą (Guogis, 2010, p. 142). Naujoji viešoji vadyba logiškai išplaukė iš liberalaus marginalinio modelio vertybių ir jie vienas kitą nulėmė, o naujasis viešasis valdymas gali pasižymėti mažesniais prieštaravimais jį taikant korporatyviniame-konservatyviame ir instituciniame-socialdemokratiname modelyje, t. y. tokiose šalyse kaip Prancūzija, Vokietija, Švedija, kurios prie šių idealių modelių yra labiausiai priartėjusios. Skandinavijos šalims naujojo viešojo valdymo taikymas tik iš dalies yra naujovė: jos ir anksčiau taikė tam tikrus jo elementus. Tačiau naujajam viešajam valdymui, skirtingai nuo naujosios viešosios vadybos, dar reikia įveikti daug kliūčių – pirmiausia teorijos ir praktikos atitrūkimą. Naujoji viešoji vadyba pasižymėjo ne tik konkrečiais taikymo principais, kaip ekonomizacija, orientacija į klientus, efektyvumo siekimas, bei konkrečiais taikymo metodais, kaip „sugretinimas“ (angl. *benchmarking*), prioritetinis planavimas, globalus biudžetas (angl. *global budgeting*), klientų pasitenkinimo, kokybės vadybos, „vieno langelio“ ir kitais konkrečiais metodais, o naujasis viešasis valdymas dar dažnai suvokiamas tik labai abstrakčiai – neįvardijant konkrečių įgyvendinimo metodų turinio. Aišku viena, kad 2008–2010 metų pasaulinė ekonominė krizė atskleidė naujojo viešojo valdymo modelio, kaip reikšmingos paradigmos, svarbą šiuolaikiniam pasauliui ir iškėlė jo greitesnio realizavimo uždavinius. Be to, naujasis viešasis valdymas savo esme labiau atitinka socialinės apsaugos dvasią ir turinį ir atsižvelgia ne tik į laimėtojų proveržius globalizacijos sąlygomis, bet ir į jos antipodą – glokalizaciją, kuri lyg ir „įkalina“ dalį gyventojų dėl jų išsilavinimo stokos, benamystės, skurdo, ligų ir kitais socialinės rizikos ir socialinės atskirties atvejais¹.

Labai svarbų naujojo viešojo valdymo elementą sudaro „socialinio įgalinimo“ (angl. *empowerment*) komponentas, kuris didina „aktyvios socialinės politikos“ reikšmę (Guogis, Bitinas, 2009, p. 102–106). Jau naujoji viešoji vadyba akcentavo „pasyvios socialinės politikos“ pragaištingumą, kai dažnai Vakarų šalyse buvo pasitenkinama didelėmis socialinėmis išmokomis, o jos problemų nesprendė – tik dar labiau stigmatizavo pavienes gyventojų grupes. Todėl jau naujoji viešoji vadyba iškėlė „įgalinimo“ uždavinį, kaip „aktyvią socialinę politiką“, kuri išmokomis turi remtis tik ribotą laiką ir siekti socialinės atskirties grupių įterpties ir reintegracijos. Tačiau tik naujasis viešasis valdymas logiškai užbaigia socialinės reintegracijos uždavinių sprendimą, nes tai jam yra pagrindinis uždavinys. Neabejotini lyderiai sprendžiant socialinės reintegracijos uždavinius yra Šiaurės Europos šalys (Sipila, Anttonen, Kroger, 2009, p. 182) ir Nyderlandai, kurioms labiau nusileidžia Prancūzija, Vokietija ir kitos kontinentinės Europos šalys. Blogiausia socialinės įterpties ir reintegracijos požiūriu padėtis yra anglosaksiškose šalyse: JAV, Australijoje, Naujojoje Zelandijoje, Europoje – Jungtinėje Karalystėje ir Airijoje. Sunkiai sprendžiamos socialinės įterpties užduotys

¹ Glokalizaciją, kaip „pralaimėjusių“ reiškinį, galima apibrėžti kaip antipodą globalizacijai – „nugalėjusių“ reiškiniui. Ji atriboja dalį gyventojų (besivystančiose šalyse – daugumą gyventojų) pagal saviraiškos, išteklių, sveikatos, amžiaus ir vietos pasirinkimo galimybes, formuoja socialinę atskirtį ir „įkalina“ gyventojus „socialiniuose getuose“ arba „skurdo kišenėse“.

yra ir Rytų Europos valstybėse, pirmiausia Baltijos šalyse, Rumunijoje, Bulgarijoje, Serbijoje ir Albanijoje. Kyla natūralus klausimas, tas šalis, kurios blogai sprendžia socialinės įterpties ir socialinės sanglaudos uždavinius, galima iš viso laikyti gerovės valstybėmis ar jas bent bandančiomis sukurti? Trumpas atsakymas būtų toks: jeigu šalis turi bent minimaliai išplėtotą gerovės paslaugų ir socialinės apsaugos sistemą, ją jau galima priskirti prie „minimalios gerovės valstybių“. Tačiau akivaizdu, kad tokią valstybę pavadinus „gerovės valstybe“, visada kils daug klausimų, nes nei pagal gerovės paslaugų kokybę, nei pagal jų kiekybę ji niekada negalės prilygti išvystytoms gerovės valstybėms. Todėl kitame skyrelyje svarbu paaiškinti bendrąsias gerovės valstybių lyginimo sampratas.

3. Gerovės valstybių samprata ir jų palyginimo galimybės

„Gerovės valstybės“ sampratos skirtingose šalyse šiek tiek skiriasi:

- Kaip idealus modelis. „Gerovės valstybė“ vertinama kaip idealus socialinės apsaugos modelis, kai valstybė prisiima atsakomybę už visapusišką ir universalią gerovės paslaugų teikimą savo piliečiams (pvz., Švedija).
- Kaip valstybės suteikiamos gerovės paslaugos. Tokia samprata vadinama JAV.
- Kaip socialinė apsauga. Daugelyje „gerovės valstybių“, ypač Vakarų Europoje ir Skandinavijoje, socialine apsauga rūpinasi ne tik valstybė, bet ir nepriklausomos, savanoriškos ir autonomiškos viešųjų paslaugų teikėjos.

Lyginant gerovės valstybių sistemas galima skirti penkis skirtingus požiūrius:

- 1) Pagal politikos palyginimą, kai lyginamos sampratos, kuriomis vadovaujantis imamasi veiksmų. P. Flora ir A. Heidenheimeris, istoriškai palyginę Europos ir JAV gerovės sistemų vystymąsi, priėjo išvadą, kad gerovės sistemos skirtingose šalyse dažnai vystosi panašiomis kryptimis (Flora, Heidenheimer, 1982).
- 2) Pagal „įeigos“ (indėlio) palyginimą. „Įeigą“ sudaro ištekliai, kurie patenka į gerovės sistemą. H. Wilensky savo darbe apie gerovės išlaidas (Wilensky, 1975) atskleidžia, kad pagrindiniai gerovės sistemos nulemiantys veiksniai yra tų sistemų amžius ir gyventojų struktūra.
- 3) Pagal „išeigos“ palyginimą. Skirtingos šalys, kuriose teikiamos gerovės paslaugos, veikia pagal skirtingas taisykles ir struktūras. G. Esping-Andersenai tai aiškina organizacijų pobūdžiu ir specialiųjų paslaugų teikimu. Tokiu atveju skirtingos šalys užima skirtingas pozicijas.
- 4) Pagal operacijų palyginimą. Tai daroma detalai vertinant išmokų ir paslaugų operacijas: ką jos atlieka, kaip už jas mokama ir kas jas organizuoja.
- 5) Pagal gautų rezultatų palyginimą. Taip įvertinama ne tai, ką ketinta pasiekti ar kokio pobūdžio buvo procesas, bet ar žmonėms tai buvo naudinga. „Luxembourg Income Study“ yra būtent tokio pobūdžio darbas, kai pagal rezultatus įvertinamos ir palyginamos skirtingų šalių socialinės apsaugos sistemos (Luxembourg Income Study Working Paper Series, 1993–2010).

Kitame skyrelyje apžvelgsime pagrindines gerovės valstybių modelius reprezentuojančias šalis, nors grynų pavidalų nėra vienas gerovės modelis nė vienoje šalyje neegzistuoja. Tai yra šalys, kurios labiausiai yra „priartėjusios“ prie „idealių gerovės valstybių“ tipo. Beveik visos jos yra Vakarų Europoje ir Šiaurės Amerikoje, nors dabartiniu metu pradėta kalbėti ir apie idealų „Rytų Europos gerovės valstybės tipą“, kuris formuojasi daugelyje buvusio sovietinio bloko šalių ir buvusioje Jugoslavijoje, taip pat apie „idealų Rytų Azijos gerovės tipą“, besiformuojantį vadinamuosiuose „ekonominiuose tigruose“: Kinijoje, Tairane, Singapūre, Pietų Korėjoje. Atskirai reikėtų aptarti Japonijos gerovės modelį, kuris priskiriamas tarpiniam tarp Vakarų ir Rytų šalių gerovės tipui. Taigi skiriami grynėji „idealūs gerovės valstybės tipai“ neegzistuoja, vienos Vakarų Europos ir Šiaurės Amerikos šalys yra labiau priartėjusios prie šių „idealių tipų“ (pvz., Skandinavijos šalys, JAV, Airija, Prancūzija, Vokietija, Ispanija ir Graikija), kitos sudaro „hibridinių“ šalių grupę, jos nuo „idealių modelių“ dar labiau nutolusios (pvz., Kanada ar Nyderlandai). Iš naujų idealių „Rytų Europos šalių modelių“ ar „Rytų Azijos šalių modelių“ pozicijų į hibridinius modelius pretenduoja, pvz., Slovėnija ir Japonija.

3.1. Jungtinė Karalystė: daugiau teorijos negu praktikos

Didžiosios Britanijos gerovės valstybė pasižymi trimis svarbiausiais elementais:

- 1) minimalių standartų garantijomis, įskaitant minimalias pajamas;
- 2) socialine apsauga saugumo pažeidimo atvejais;
- 3) gana aukšto lygio paslaugų teikimu.

Tokia socialinė politika turėtų atitikti „institucinės gerovės valstybės“ politiką laikantis Beveridžo principų. Jos esmę sudaro socialinė apsauga ir gerovės paslaugų teikimas laikantis teisės principo (Ginsburg, 1995, p. 141–143). Tačiau praktikoje Jungtinės Karalystės socialinė gerovė yra toli nuo tokio idealo, nes jos socialinė apsauga yra žemo lygio, o gerovės paslaugos griežtai ribojamos. Didžioji Britanija, nors ir pasižymi kai kuriais „institucinio modelio“ elementais, vis dėlto yra ryškiausia liberalaus marginalinio modelio valstybė Europoje (kartu su Airija) (Fraser, 2003).

Socialinė gerovė Jungtinėje Karalystėje administruojama trijose šakose: Nacionalinėje sveikatos tarnyboje (angl. *National Health Service*), Socialinių paslaugų programoje (angl. *Social Services Program*) ir Pensijų paslaugų programoje (angl. *Pensions Services Program*). Paskutinės gerovės sistemos reformos Didžiojoje Britanijoje prasidėjo 1997 metais pradėdant Naujojo kurso programą. Leiboristų partija stengėsi padidinti darbo vietų skaičių užtikrindama paramą tiems, kurie aktyviai stengėsi išsidarbinti. Tai atitinka (angl.) *workfare*² sistemos idealą. Leiboristai taip pat įvedė mokesčių lengvatas mažai uždirbantiems darbuotojams. Paskutinė Gerovės reforma D. Britanijoje yra 2007 metų Gerovės aktas, kuriuo užtikrinamos išmokos nedarbo ir paramos atvejais, taip pat papildomos ir pajamomis paremtos išmokos.

² Angl. *workfare* – tai aukštesnė gerovės valstybės forma, kuri pasižymi valstybės išpareigojimais (kartu su aktyvinančiomis priemonėmis) garantuojant minimalų užimtumą, kuris užtikrina minimalias pajamas.

3.2. Vokietija: socialinė rinka

Pokario Vokietija buvo kuriama kaip „socialinė valstybė“, kuri kartais įvardijama kaip „socialinės rinkos ekonomika“ (Ginsburg, 1995, p. 67–69). Svarbiausias Vokietijos socialinės valstybės principas, kaip pasiekti socialinę gerovę, buvo ekonominis vystymasis. Socialinių paslaugų struktūra taip pat atitinka šį principą, kuris atsiskleidžia per didelį paslaugų ryšį su gyventojų padėtimi darbo rinkoje. Socialinės išmokos tokiu atveju priklauso nuo buvusio darbo užmokesčio, ir tie asmenys, kurie nedalyvauja darbo rinkoje, lieka už socialinės apsaugos ribų. Dar svarbesnis požymis Vokietijoje buvo tiesioginė viešųjų išlaidų priklausomybė nuo ekonominio vystymosi ir augimo. Antra, Vokietijos ekonomika ir gerovės sistema vystėsi korporatyvinės struktūros dėka, kuri lėmė tarpusavio paramos asociacijų veiklą, o ją išvystė dar Vokietijos kancleris O. Bismarkas. Ypač svarbus tokioje sistemoje socialinis draudimas, kuris padengia sveikatos apsaugos, socialinės paramos ir didžiąją pajamų kompensavimo sistemos dalį bei administruojamas nepriklausomų draudimo fondų. Trečia, Vokietijos sistemoje labai svarbus yra „subsidiarumo“ principas (Bernotas, Guogis, 2006, p. 193), kuris reiškia, kad paslaugos turi būti decentralizuotos arba administruojamos nepriklausomai, o valstybės įsikišimo lygis turi būti „likutinio pobūdžio“. Tokiu atveju valstybė „įsikiša“ tik tada, kai rizikos atvejai neįvertinti kitais būdais. Daugiau uždirbantieji darbo rinkoje nėra draudžiami pagrindinėje socialinio draudimo sistemoje. Vokietija yra viena iš labiausiai prie idealaus „korporatyvinio konservatyvaus“ modelio priartėjusių šalių.

3.3. Prancūzija: solidarumas ir įterptis

Pirmajame Prancūzijos Socialinės apsaugos įstatymo straipsnyje skelbiama, kad socialinė apsauga Prancūzijoje remiasi solidarumo principu, kuris taikomas įvairiomis prasmėmis (Smith, 2004, p. 7–9). Iš pirmo žvilgsnio ši idėja siejasi su kooperatyvine tarpusavio parama. Kai kurie autoriai solidarumo terminą vartoja tarpusavio pagalbos grupių (draugijų) veiklai apibūdinti ir pabrėžia, kad gyventojai, apdrausti pagal nacionalines schemas (pranc. *les assures sociaux*), prie sistemos turi prisidėti lygiais pagrindais. Kiti autoriai pabrėžia, kad solidarumo ryšiai paremti tarpusavio priklausomybe. Šiame kontekste solidarumas suprantamas kaip bendras veikimas, remiantis tarpusavio atsakomybe ir „dalinantis rizika“. „Nacionalinio solidarumo“ siekis išplėtė solidarumo sampratą sukuriant (angl.) *regime general* sveikatos ir socialinėje apsaugoje. Pradedant XX amžiaus aštuntuoju dešimtmečiu šis solidarumo siekis papildytas „įterpties“ priemonėmis socialinės atskirties grupėms. Žymiausia tokio „tinklo“ priemone tapo *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI), kuri pradėta taikyti 1988 metais ir sujungė pagrindines išmokas su asmeninėmis sutartimis „socialinei įterpčiai“. Pastaraisiais metais didesnis dėmesys skirtas „aktyviam solidarumui“, kuris pabrėžia individualią bedarbių atsakomybę. Gerovės sistema Prancūzijoje remiasi socialinio draudimo, šeimos ir pensijų išmokomis. Socialinės apsaugos biudžetas nėra oficialaus Prancūzijos biudžeto dalis, o įmokos į jį priklauso nuo darbuotojų uždarblio. Nors aštuntojo dešimtmečio viduryje šio biudžeto deficitas pradėjo didėti, amžių sandūroje jis beveiki visiškai likviduotas.

Prancūzijos gerovės sistema yra kompleksinė ir gana brangiai kainuojanti. Pastaraisiais metais joje akcentuota išlaidų kontrolė vartojant terminą *socialinio tinklo spraga* (pranc. *le trou de la secu*). Pagrindinės Prancūzijos socialinės sistemos sritys yra ne priklausomybė ir nedarbas, bet pensijos. Labai brangiai kainuojanti, kartu ir labai efektyvi yra Prancūzijos sveikatos apsauga, kuri pastaruoju metu labiau orientuojasi į nuo rinkos priklausomas paslaugas (pranc. *la médecine liberale*). Prancūzijos socialinį modelį galima apibrėžti kaip korporatyvinį konservatyvų (Cochrane, Clarke, 2001, p. 11, 148).

3.4. Švedija: institucinis perskirstomasis modelis

Švediškas modelis gali būti vertinamas kaip ideali „gerovės valstybės“ forma, kai institucinė parama savo piliečiams siūloma universalus minimumo garantavimo būdu (Ginsburg, 1995, p. 30–31). Švediškas modelis yra labiau į lygybę orientuotas modelis negu anglosaksiškose ar kontinentinės Europos šalyse. Švedija pasižymi aukščiausiu socialinės apsaugos išlaidų dydžiu tarp išsivysčiusių šalių (Cousins, 2003, p. 149), kartu žemiausia pajamų proporcija, kuri lieka nepriklausomiems namų ūkiams (tam lieka mažiau negu pusė nacionalinių pajamų).

Teoriškai švediškas modelis atitinka R. Titmuso „institucinį perskirstomąjį“ modelį, kai visa apimantis socialinis aprūpinimas koreliuoja su egalitarizmu. Tačiau toks idealus tipas ne visiškai atitinka realybę. Socialinė apsauga Švedijoje nebūtinai griežtai susieta su lygybe. Švedišką modelį galima vertinti kaip „selektyvų pagal užsiėmimų patirtį“ modelį. Šio modelio esmę sudaro „solidari atlyginimų politika“, kurią remia gausios profsajungos ir kuri tarnauja tiems patiems socialinių skirtumų mažinimo bei perskirstymo tikslams.

Švedijos gerovės modelis pasižymi didesniu universalumo ir visuotinio laipsniu negu kiti modeliai. Pažymėtina, kad Švedija dar prieš II pasaulinį karą savo socialinės sistemos kūrimą pradėjo nuo universalių socialinių išmokų, tik 1958 metais kaip papildomą pakopą įvedė valstybinį socialinį draudimą ir tik praėjusio amžiaus paskutiniajame dešimtmetyje kaip trečią pakopą įvedė privačius pensijų fondus. Taigi Švedija turi visus įmanomus socialinės apsaugos lygius ir labai stiprią socialinių paslaugų dalį. Tačiau ji savo sistemos kūrimą pradėjo nuo universalių išmokų, kurios vėliau sustiprintos ir universalus pobūdžio socialinėmis paslaugomis.

3.5. Ispanija: Pietų Europos modelis

Šiuolaikinės Ispanijos gerovės politika ir tai, ką pripažįstame kaip Ispanijos gerovės valstybę, labai priklausė nuo pasikeitimų, kurie įvyko po diktatoriaus Francisko Franko mirties 1975 metais. Posūkis į demokratiją Ispaniją iš dalies atitraukė nuo bismarkinio gerovės modelio ir priartino prie Šiaurės gerovės modelio. Po Franko mirties Ispanija patyrė dvigubą modernizaciją – politinės demokratijos ir ekonomikos. Vis dėlto šeimos vaidmuo ir tradicijos visuomenėje tebeturi didžiulę įtaką gerovės programoms. Jeigu Ispaniją palygintume su Graikija ir Pietų Italija, tai klientelizmo joje yra gerokai mažiau, tačiau kai kurios jo apraiškos ir didesnė sistemos fragmentacija

leidžia priskirti Ispaniją Pietų Europos korporatyviniam klientelistiniam modeliui, kuris nemažai skiriasi nuo Prancūzijos ar Vokietijos korporatyvinio konservatyvaus modelio (Gelissen, 2002, p. 37–39). Tai socialinio draudimo socialinės apsaugos modelis, besiremiantis socialine partneryste darbo rinkoje ir socialinėje politikoje bei katalikiška socialine subsidiarumo samprata (Mangen, 2001, p. 180–183). Politinis prioritetas suteikiamas pensijoms ir universaliai, labai socializuotai sveikatos apsaugai. Vis dėlto kitose srityse valstybės vaidmuo užtikrinant gerovę išlieka silpnas, akivaizdus nesugebėjimas šalyje kovoti su ikimoderniu partiniu patronažu ir klientelizmu. Iki 2008–2011 metų ekonominės krizės šalis sprendė problemą, kaip siekti ekonominio ar socialinio efektyvumo. Pastaroji krizė, kai nedarbas šoktelėjo iki 21 proc. ir susitraukė Ispanijos eksporto rinkos, nusvėrė „svarstyklių lėkštę“ ekonominio efektyvumo siekimo kryptimi (Krizė Ispanijoje, 2011).

3.6. JAV: liberalus modelis

JAV kartais apibūdinama kaip „liberalaus“ gerovės režimo šalis, nes ji labiausiai atstovauja individualizmui, laisvajai rinkai, likutiniams principams ir „baudžiančiam požiūriui į skurdą“. Šių temų dominavimas JAV diskurse neginčytinas, kaip ir (angl.) *workfare* požiūris, teisių ilgai gaunantiems išmokas ribojimas ir „žemutinių klasių“ kritika.

JAV nėra vieningos gerovės sistemos. Federalizmo principas JAV, organizuojant viešąją paramą, socialinę globą, įvairias sveikatos schemas (pvz., Havajai turi privalomą sveikatos draudimą), ir paskutinės sveikatos apsaugos reformos, vadovaujant prezidento Obamos administracijai, dar padidina šią įvairovę. Lyginant su kitomis išvystytomis šalimis, centrinė vyriausybė pasižymi menku socialinės gerovės užtikrinimo vaidmeniu: pagrindiniai federalinio lygio paramos paketai siekia dar prezidento Ruzvelto administracijos laikus 4-ajame praėjusio amžiaus dešimtmetyje, kai padėti socialinės apsaugos sistemos pamatai (Cochrane, Clarke, Gewirtz, 2001, p. 114–118). „Karo skurdui“ programos 7-ajame dešimtmetyje, kurias įvedus atsirado kai kurių svarbių išmokų (pvz., sveikatos parama mažas pajamas gaunantiems asmenims), įtraukė federalinę vyriausybę į daugelį projektų ir veiklų vietiniame lygyje.

JAV yra labiau pliuralistinė negu liberali valstybė, nors liberalizmo čia yra daugiau negu kitose šalyse. Išimtis iš liberalizmo sudaro valstybinių mokyklų tinklas, socialinis draudimas, paslaugos kariniam personalui, veteranams ir jų šeimoms, o tai kartu sudėjus sudaro daugiau negu 60 mln. žmonių.

Federalinį valstybinio lygmens aktyvumą JAV sustiprina privačios, tarpusavio pagalbos ir korporatyvinės gerovės užtikrinimo priemonės. JAV sistema yra kompleksinė ir brangiai kainuojanti. G. Klasas JAV sistemą pavadino ne individualistine, o „decentralizuoto socialinio altruizmo“ (Klass, 1985, p. 427), nors jis buvo teisus tik iš dalies – labiau individualistinės sistemos pasaulyje negu JAV nėra. Šalyje egzistuoja priešiško gerovės paslaugoms diskursas, skiriamos „užsitarnavusių“ ir „neužsitarnavusių“ vargšų kategorijos. Diversifikacija ir kompleksiskumas kainuoja, todėl, nepaisant politinio priešiško gerovės paslaugoms, JAV sistema yra labai brangi.

3.7. Socialinė politika besivystančiose šalyse

Pagrindinė besivystančių šalių problema yra skurdas. Remiantis Pasaulio Banko duomenimis, pusė pasaulio gyventojų gyvena už mažiau kaip 2 dolerius per dieną. Ši riba ginčytina, bet ji rodo, kad daug pasaulio gyventojų „nepriklauso formaliai ekonomikai“. Dažnai skurdas atsiranda ne dėl išteklių trūkumo, bet dėl socialinių teisių stokos: badas kyla ne dėl to, kad nėra maisto, bet dėl to, kad vargingai gyvenantiems neleidžiama valgyti to maisto, kuris ten yra.

Ekonominis vystymasis yra esminis, siekiant gerovės. Jis kuria materialines prekes ir paslaugas, skatina integraciją ir tarpusavio priklausomybę, išplečia gyventojų teises. Ekonominis vystymasis realiai veikia socialinę gerovę: per paskutinius 30–40 metų gerokai pailgėjo gyvenimo trukmė, sumažėjo kūdikių mirtingumas, pagerėjo aprūpinimas vandeniu ir kuru, sveikatos apsauga ir švietimas. Kartu vystymasis sukelia prieštaravimų. Jis daro vargingai gyvenančiuosius pažeidžiamus, griauna tradicinį gyvenimo būdą, gali lemti socialinę poliarizaciją. „Struktūrinis šalių pritaikymas“, kurį remia tarptautinės organizacijos, kai besivystančios šalys stumiamos į formalią rinkos ekonomiką, vis labiau kritikuojamas, nes daugelis vargstančiųjų lieka neapsaugoti.

Nors ekonominis vystymasis yra lemiamas, siekiant gerovės, jis negarantuoja socialinės apsaugos. Kelios besivystančios šalys sukūrė tokias socialinės apsaugos sistemas, kurios jas susiejo su tam tikromis darbuotojų kategorijomis. Dalyje šių šalių socialiai apsaugota yra tik mažuma, tačiau kai kurios šalys pasiekė didelių laimėjimų plėsdamos socialinę aprėptį per gana trumpą laikotarpį.

Išvados

1. Bet kuri pasaulio ir Europos visuomenė savo socialinį modelį renkasi pagal tris svarbiausias paradigmas: laisvojo subjekto, daugialypio solidarumo ir piliečių lygybės.
2. Kalbėti apie vieningesnę Europos socialinį modelį (ESM) galima tik ideologiniu-vertybiniu požiūriu, nes Europoje egzistuoja keli ganėtinai skirtingi gerovės modeliai. Vieninteliu aiškiu Europą vienijančiu socialinės politikos instrumentu galima laikyti „atviro koordinavimo“ metodą, kuris leidžia mokytis iš toliau pažengusių šalių. Pavieniai socialinės politikos momentai, kaip socialinio darbo technika ar savivaldybių socialinių paslaugų administravimo dalykai, gali būti lengviau perimami nei dideli struktūriniai pertvarkymai, kurie nulemia vienokį ar kitokį gerovės modelio tipą šalyje.
3. Gerovės modelius galima sieti su trimis svarbiausiais viešojo administravimo modeliais: tradiciniu-hierarchiniu-veberiniu, naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo. Tradicinis-hierarchinis modelis labiau būdingas kontinentinės Europos konservatyvaus korporatyvinio gerovės modelio šalims, o naujoji viešoji vadyba būdinga anglosaksiškoms šalims, kurios yra arčiausiai idealaus liberalaus marginalinio gerovės modelio.
4. Galima teigti, kad liberalus marginalinis gerovės modelis generuoja „naująją viešąją vadybą“, kaip privataus verslo metodų taikymą viešajame administra-

- vime, ir atvirkščiai – „naujoji viešojo vadyba“ generuoja liberalų marginalinių modelių.
5. Pastaruoju metu visų gerovės modelių atstovai prabilo apie „naujojo viešojo valdymo“ įgyvendinimo būtinybę, tačiau dar dažnai jis suvokiamas tik kaip abstraktus teorinis modelis be konkrečių įgyvendinimo metodų. „Naujojo viešojo valdymo“ akcentai sudėti kitose vietose negu „naujojoje viešojoje vadyboje“, būtent ties atvirumu, skaidrumu, demokratija, pliuralizmu, korupcijos nebuvimu, aktyvia ne vyriausybių organizacijų veikla, socialine kokybe ir įgalinimu.
 6. Gerovės valstybes galima palyginti pagal politikos, „įėjigos“, „išėjigos“, operacijų ir gautų rezultatų palyginimą.
 7. Skiriami grynai „idealiūs gerovės valstybės tipai“ neegzistuoja, vienos Vakarų Europos ir Šiaurės Amerikos šalys yra labiau priartėjusios prie šių „idealių tipų“ (pvz., Skandinavijos šalys, JAV, Airija, Prancūzija, Vokietija, Ispanija, Graikija), kitos sudaro hibridinių šalių grupę, kurios nuo „idealių modelių“ labiau nutolusios (pvz., Kanada ar Nyderlandai). Iš naujų idealių „Rytų Europos šalių modelio“ ar „Rytų Azijos šalių modelio“ į hibridinius modelius pretenduoja, pvz., Slovėnija ir Japonija.
 8. Autoriaus minimos JAV ir Jungtinė Karalystė labiausiai atitinka marginalinio liberalaus modelio savybes, Prancūzija ir Vokietija – korporatyvinio konservatyvaus, Švedija – institucinio perskirstomojo, o Ispanija dėl savo klientelizmo, patronažo ir socialinės sistemos fragmentacijos įtakos atitinka Pietų Europos modelį, kurį galima įvardyti kaip korporatyvinį klientelistinį.
 9. Apibrėžiant Rytų Europos socialinės politikos modelį, svarbu pažymėti ne tik jo korporatyvinius ir liberalius elementus, bet ir klientelizmą, kuris akivaizdžiai matomas specialių papildomų išmokų sistemoje. Tačiau Rytų Europos klientelizmo priežastys kitose šio modelio pusėse, pvz., viešajame administravime, matomas dar aiškiau, to negalima aiškinti vien tik komunistine ar sovietine praeitimi, nes ir daugelyje Pietų modelio šalių, kurios neturėjo komunistinės praeities, egzistuoja klientelistiniai santykiai. Galima daryti prielaidą, kad tai bendras daugelio besivystančių šalių bruožas.

*Gauta 2011 10 10
Pasirašyta spaudai 2012 01 23*

Literatūra

- Aidukaitė, J. (2009). Old Welfare State Theories and New Welfare Regimes in Eastern Europe: Challenges or Implications. *Journal of Communist and Post-communist studies* 42 (1).
- Masson, A. (2011). *Santykiai tarp kartų ir socialinės gerovės valstybės ateitis: laisvė, lygybė ar brolybė?* Vilnius: Prancūzų kultūros centras. Prieiga internetu: <http://www.centrefrancais/lt/spip.php?rubrique1798&lang=lt>
- Bernotas, D., Guogis, A. (2006). *Globalizacija, socialinė apsauga ir Baltijos šalys*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidykla.
- Cochrane, A., Clarke, J., Gewirtz, S. (2001). *Comparing Welfare States*. London: Sage Publications.
- Cousins, M. (2003). *European Welfare States*. London: Sage Publications.
- Esping-Andersen, G. (1995). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Ferrera, M. (1996). The “Southern Model” of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy* 1.

- Flora, P., Heidenheimer, A. (1982). *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Books.
- Fraser, D. (2003). *The Evolution of the British Welfare State: a History of Social Policy Since the Industrial Revolution*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Gelissen, J. (2002). *Worlds of Welfare, Worlds of Consent? Public Opinion on the Welfare State*. Leiden, Boston, Koln: Brill.
- Ginsburg, N. (1995). *Divisions of Welfare*. London: Sage Publications.
- Guillen, A., Matsaganis, M. (2000). Testing the “Social dumping” Hypothesis in Southern Europe: Welfare Policies in Greece and Spain During the Last 20 Years. *Journal of European Social Policy* 10 (2).
- Guogis, A. (2002). Dėl Lietuvos socialinės politikos modelio. *Politologija* 4 (28).
- Guogis, A. (2010). Naujasis viešasis valdymas. *Viešasis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidykla.
- Guogis, A., Bitinas, A. (2009). The Lithuanian Social Policy model – On the Direction of Development and Guarantees of the Model. *Central European Political Science Review* 10: 36–37.
- Klass, G. (1985). Explaining America and the Welfare State. *British Journal of Political Science* 15.
- Krizė Ispanijoje. (2011). Prieiga internetu: <http://www.atn.lt/zymes/Ispanijos+ekonomika/7> [žiūrėta 2011.07.03]. *Luxembourg Income Study Working Paper Series*. (1993–2010).
- Mangen, S. (2001). *Spanish Society After Franco*. New York: Palgrave.
- Sipila, J., Anttonen, A., Kroger, T. (2009). A Nordic Welfare State in Post-industrial society. In: J. Powell, J. Hendricks (eds.) *The Welfare State in Post-Industrial Society. A Global Perspective*. Heidelberg: Springer.
- Skuodis, M. (2009). Naujųjų Europos Sąjungos valstybių narių gerovės režimų vieta tradicinių Europos socialinių modelių tipologijoje. *Filosofija.Sociologija* 20, 2.
- Smith, T. (2004). *France in Crisis. Welfare, Inequality and Globalization since 1980*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Titmuss, R. (1974). *Social Policy: An Introduction*. London: Allen and Unwin.
- Wilensky, H. (1975). *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.

COMPARATIVE ANALYSIS OF WELFARE MODELS AND SOCIAL ADMINISTRATION

Arvydas Guogis

Summary

In the article the problems of relation between welfare models and public administration models are discussed by presenting traditional-hierarchical, new public management and new governance models notions and their relation to welfare models. In the second part of the article the author presents the separate countries social policy cases which represent the nearest to „ideal welfare models“ standing countries. The aim of the article is to analyze welfare states comparison possibilities and to what to refer while comparing them. The difference between „ideal welfare states models“ and those models which are found in the real life is stressed. This part of the article is addressed mainly to Lithuanian readers who are not well informed about welfare states typology and the problems related to it. But the novelty of the article for the Western readers can be more easily seen in the authors presented welfare typology relation to public administration matters.

Each world's or European society chooses its social model according to three main paradigms: free subject's, multilateral solidarity's and citizens equality. The author presents three main welfare states models which are formulated on the basis of these paradigms and analyses the problems which are related to such modelling in social policy and public administration spheres. He does not agree with the distinctness of

European social model (ESM), as it is noticed only one unifying evidence for this model, that is – „open coordination“ method, which allows to study and take experience from the more developed countries and has its origin in private sectors and public administration „benchmarking“ method. It is possible to talk about the distinct European social model from the ideological values angle, but nothing more, as there are found several rather different welfare models in European states. Nevertheless, the author supports the possibilities of distinct modelling in other regions of the world in general and Europe in particular, for instance, Southern and Eastern Europe or Eastern Asia. He suggests to compare welfare models according policy comparison, „input“ and „output“ results, operational comparison and the comparison of results. Welfare models typology is related to social administration typology and some important conclusions in this respect are made, for example, that liberal-marginal model generates new public management and vice versa. If traditional hierarchical model is more often found in the continental European countries, new public management is related to anglo-saxon countries. At the same time the relation of welfare typology to new governance model is still not clear enough, as, for example, all welfare models promote empowerment (the main element of new governance) as the vital societal development tool and aim. New governance at present is good in theory, but lacks practical implementation methods. In this respect new public management always had both – the theory (principles) and the methods (tools). But the importance of new governance is discussed among politicians, administrators and social scientists nowadays very often, as the exhaustion of modern capitalism with its permanent crises is evident for everybody. The shortages of new public management related to its total economization principles and quantitative results seeking methods is also evident. New governance can be the solution for the nowadays administration problems if concrete methods of its realization are found and implemented. Theoretically new governance looks good with its accents for openness, transparency, democracy, pluralism, absence of corruption, active role of non-governmental organizations, social quality and empowerment.

In the end of the article the author presents a short description of specific welfare models countries – United Kingdom, the USA, Germany, France, Sweden, Spain and speaks in general about the developing countries problems, at the same time understanding, that it is necessary to devote more space and more appropriate indicators for such a comparison. It is not the aim in the short article to give a vast description of various countries specificity. At the same time it is assumed by the author as granted the belonging of the USA and United Kingdom to the liberal-marginal social policy model, of Germany and France – to conservative-corporative welfare model, of Sweden – to institutional-redistributive welfare model and of Spain – to South-European corporative – clientelistic social policy model. The author does not invent anything new about the above mentioned countries models, as it is a widely recognized agreement between social scientists related to the belonging of these countries to the specific models. But he pays more attention to not fully described by the other authors problems of welfare typology, for example, the importance of clientelism for the definition of Eastern European social policy model. The author argues that Eastern European social policy model is related not only to its drifting from corporative to li-

beral-marginal model but also to its clientelistic elements. Special benefits schemes in Eastern Europe, for example in the native country of the author – Lithuania, are the most evident indication signs for its clientelistic nature. In other fields of socio-economical models in Eastern Europe, for example, public administration, clientelism can be found even more easily. But the author does not fully agree with many social scientists that Eastern European clientelism can be understood only because of its communist past, because in many southern countries which did not have communist past it also can be easily found. It is possible to assume that this is a general element of developing world. The essential feature of Eastern European social policy model as well as in many developing countries is the proportion between the social benefits and social services parts in social security system. Social services form the very small part of social security system in these countries, as the opposite to Northern, or even continental Western Europe, where the part of social services is substantially larger and is very important. The common feature of many Eastern European countries, for example, the Baltic countries, Romania, Bulgaria, Serbia and Albania, is the „social exclusion“ problem. As from the side of social policy modelling it can be agreed that the problem of „social inclusion“ in Eastern Europe is solved as badly as in anglo-saxon countries of liberal-marginal model, but the general richness of anglo-saxon countries makes their belonging to welfare states typology more evident than of poor Eastern European states, which can be called the „minimal welfare states“. The author also mentions the problem of „hybridical“ countries, for example, of such countries like Canada, the Netherlands, Slovenia or Japan – and says that their distance from the „ideal models“ is clear enough. At the same time the author does not give the detailed answer about these „hybridical“ features in the related countries as it is a problem for more vast description and discussion to be addressed in other works.