

LIETUVOS SOCIALINIO MODELIO BRUOŽAI: DEFEKTYVAUS VYSTYMOŠI ASPEKTAI

Arvydas Guogis

Mykolo Romerio universitetas

Anotacija

Straipsnyje, remiantis pagrindiniais socialinį vystymąsi įrodančiais faktais ir rodikliais, pateikiamas Lietuvos socialinio modelio, kuris kurtas 1990–2012 metais, vertinimas. Jis atskleidžia ne tik Vakaruose priimtus gerovės valstybių tipologijos ypatumus, bet ir socialinio administravimo aspektus. Straipsnio pagrindinė idėja ta, kad Lietuvos socialinio modelio formavimąsi galima įvertinti kaip defektyvų vystymąsi. Defektyvaus socialinio vystymosi bruožai Lietuvoje išryškėjo prasidėjus XXI amžiui, kai šalies gerovės modelis pradėjo „dreifuoti“ nuo korporatyvinio – „bismarkinio“ prie liberaliojo – marginalinio. Socialinio teisingumo pažeidimo manifestacija yra specialių papildomų išmokų sistemos egzistavimas ir plėtra Lietuvoje.

PAGRINDINIAI ŽODŽIAI: socialiniai rodikliai, socialinė apsauga, efektyvumas, socialinė atskirtis, defektyvus vystymasis.

Abstract

In the article there is presented the evaluation of the development of Lithuanian social model during the restored independence years of 1990–2012. This evaluation is based on the main social development data and indicators and reflects not only the features of welfare states typology, which was created in the West, but social administration aspects as well. The main idea of the article is the evaluation of Lithuanian social model's formation as defective development. The defective social features became especially visible in Lithuania after beginning of 21-st century when the welfare model began its drifting from corporative „bismarckian“ to liberal – marginal model. The manifestation of social injustice in Lithuania is the existence of special additional benefits system.

KEY WORDS: social indicators, social security, efficiency, social exclusion, defective development.

Įvadas

Lietuvoje atkurtos nepriklausomybės laikotarpiu (1990–2012) yra pasirodžiusi visa eilė jos socialinį vystymąsi vertinančių darbų: J. Aidukaitės (2009a, 2009b), R. Lazutkos (Lazutka, 2007a, 2007b), A. Guogio, D. Bernoto ir A. Bitino (Guogis, 2003, Bernotas, Guogis, 2006, Guogis, Bitinas, 2009) straipsniai bei monografijos. Tačiau aki-vaizdu, kad šia tema rašę autoriai dar nėra susitarę dėl daugelio vertinimo aspektų, jie remiasi gana skirtingais rodikliais ir duomenimis. Tam įtakos turi menkai išplėtotą Lietuvos socialinių statistinių duomenų bazę ir nepakankamas metateorinis vertinimų lygis. Juk, pavyzdžiui, kalbant apie socialinę įterptį ar socialinį įgalinimą reikėtų remtis socialinės reintegracijos ar dekomodifikacijos rodikliais, tačiau jie socialinėje Lietuvos statistikoje, išskyrus tam tikrus metus ir pavienius atvejus, nepateikiami. Lietuvos mokslininkai dažnai atlieka tik pusę darbo, kai apsiribojama vadinamosiomis atvejų studijomis, kurios ypač būdingos socialinės politikos ir socialinio administravimo analizei. Analizuojamos pavienės „Sodros“, pensijų reformos, socialinių paslaugų ar socialinės atskirties problemos. Lietuvoje, ekonomisto P. Gylio teigimu, ypač trūksta visapusiško požiūrio į visuomenės raidos problemas (Gylys, 2008). Šiame straipsnyje

akcentuojama bendresnė socialinės politikos ir socialinio administravimo modeliavimo reikšmė vertinant socialinį vystymąsi.

Straipsnio tikslas – įvertinti svarbiausius Lietuvos socialinio modelio defektyvaus vystymosi aspektus, remiantis, autoriaus nuomone, atitinkamais svarbiausiais socialiniais rodikliais ir duomenimis. Nors straipsnyje pateikiama nemažai faktinių duomenų, autoriaus uždavinys – pateikti fenomenologinio pobūdžio išvalgas vertinant Lietuvos socialinio modelio defektyvaus vystymosi aspektus.

1. Defektyvus Lietuvos socialinio modelio vystymasis

Lietuvos nepriklausomybės atkūrimas 1990 m. suponavo jaunai valstybei visų jos gyvenimo sričių pertvarkymo uždavinius, kurie būtų pritaikyti demokratijos ir rinkos sąlygoms. Atmetus sovietinį ekonominį-socialinį modelį, šalies politinėms jėgoms reikėjo pasiūlyti naują, alternatyvų šalies raidos vystymosi modelį, kuris būtų pažangesnis už prieš tai 50 metų įgyvendintą rytietiško tipo komunizmo modelį. Akivaizdu, kad naujasis ekonominis-socialinis modelis turėjo pasižymėti nuoseklumu ir logišku išbaigtumu. Tačiau Lietuvoje jis iš pat pradžių buvo suprantamas kaip kapitalizmo kūrimo modelis su jame slypinčiais prieštaravimais. Tik nepriklausomybės aušroje ekonominiams-socialiniams ir politiniams-kultūriniais prieštaravimams Lietuvoje nebuvo skiriama pakankamai dėmesio, tikintis, kad greito ir efektyvaus ekonominio augimo sąlygomis socialiniai-politiniai prieštaravimai bus marginalinio pobūdžio, neskaldys ir nepoliarizuos visuomenės. „Dainuojančios revoliucijos“ įtaka Lietuvoje buvo akivaizdi. 1990–1991 m. šalis tikėjo savo politiniais autoritetais ir politine valdžia. Tačiau jau 1991 metų pabaigoje – 1992 metų pradžioje išdygo pirmieji politinio susipriešinimo daigai, kurių pagausėjo po 1992 metų Seimo rinkimų, kai daugumą Seime laimėjo Lietuvos demokratinės darbo partijos atstovai. Lietuvoje susiklostė paradoksali politinė situacija – buvusios komunistinės nomenklatūros atstovai turėjo įgyvendinti kapitalistinės restauracijos uždavinius – įvykdyti privatizaciją ir žemės ūkio dekolektyvizaciją. Kadangi Lietuvoje tikėta, kad blogiau už sovietinę sistemą ekonomikoje nieko negali būti, tai įtikėta rinkos ir konkurencijos visagalybe tiek gamybos, tiek ir rinkos dalyvių pliuralistinio dalyvavimo požiūriais.

Tačiau jau apie 1993–1994 metus šalyje akivaizdžiai pasimatė monopolizacijos ir pavienių visuomenės grupių dominavimo grėsmės, kai čekinės privatizacijos būdu sutelktas turtas generavo dideles pajamas ir dividendus tik nedidelei grupei asmenų, gamyba smuko dvigubai, o skurde atsidūrusių asmenų skaičius padidėjo keleriopai. Nors korporatyvinis bismarkinis modelis iš esmės yra „mažiau kapitalistiškas“ nei liberalus marginalinis, rinkos reformų įkarštyje ir joms pasibaigus jis prarado savo socializuojantį solidarumo pobūdį ir gerokai supriešino gyventojus. Lietuvoje pradėjo vyruoti desperacijos ir neveiklumo nuotaikos, kai vis mažiau pasitikima oficialiais autoritetais ir valdžios institucijomis.

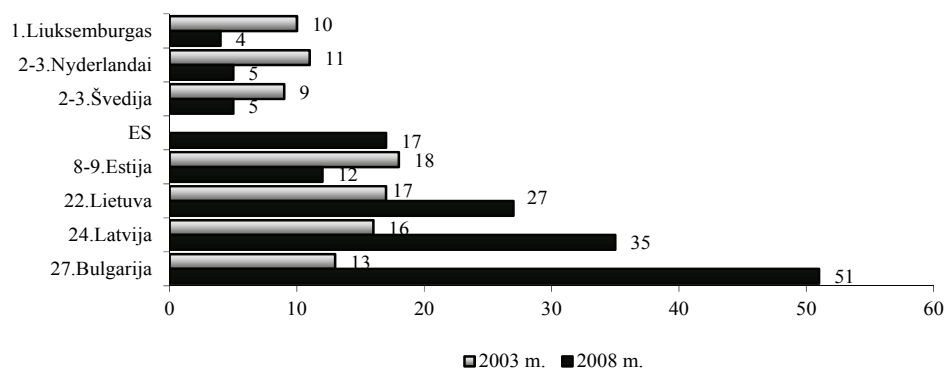
Nepriklausomybės pradžioje manyta, kad korupcijos ir išėikvojimų problema skatinama pereinamojo laikotarpio, o jau apie 1996–1997 metus šis argumentas neteko prasmės, nes svarbiausios ekonominės-socialinės reformos šalyje jau buvo įvykusios, o korupcijos, ekonominių ir kriminalinių nusikaltimų nesumažėjo. Po 1991–1994 me-

tų vykusį ekonominę stabilizaciją padėties nepablogino, bet ekonominio augimo tempai buvo menki. Faktiškai Lietuva per visą 20 metų laikotarpį greitais ekonominio augimo tempais pasižymėjo tik po 1999 metų Rusijos krizės – 2001–2008 metais. Būtent šie metai lėmė 61 proc. nuo Europos Sąjungos šalių BVP lygio pasiekimą, kuris per 2009 metų krizę vėl smuktelėjo iki 55 proc. (1995 m. siekė 36 proc.) (GDP per capita in PPS, 2009). Lietuvos BVP 2001 m. augo 6,7 proc., 2002 – 6,9 proc., 2003 – 10,2 proc., 2004 – 7,4 proc., 2005 – 7,8 proc., 2006 – 7,8 proc., 2008 – 2,9 proc., 2009 m. BVP Lietuvoje smuko 14,7 proc., 2010 m. augo 1,3 proc., 2011 m. – 5,8 proc., tačiau 2012 metų BVP augimo prognozės apsiribojo 2–3 proc. Tačiau taip pat akivaizdu, kad net spartaus ekonominio augimo metais Lietuvoje didėjo skurdas ir socialinė nelygybė. Vidutinis darbo užmokestis 2010 m. šalies ūkyje sudarė 2081,8 Lt (bruto), 1620,8 Lt (neto), minimali mėnesinė alga – 800 Lt, nedarbo lygis siekė 18 proc. (apie 300 tūkst. bedarbių), vidutinė nedarbo socialinio draudimo išmoka – 538,77 Lt, vidutinė senatvės pensija sudarė 747 litus (Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija. Socialinė statistika, 2011). Nepriklausomybės laikotarpiu iš Lietuvos emigravo apie 0,5 mln. gyventojų, daugiausia – į Airiją, Didžiąją Britaniją, JAV, Vokietiją, Ispaniją, Norvegiją. Korporatyvinis „bismarkinis“ modelis Lietuvoje socialiai teisingesnės visuomenės nesukūrė, tačiau dar paradoksaliau tai, kad atsiskleidus dideliems prieštaravimams ir netolygumams, Lietuvos visuomenė nepanoro siekti socialiai teisingesnio socialdemokratinio modelio, atvirksčiai, pasisakė už dar didesnę liberalizaciją, privatizaciją ir marginalizaciją. 2004 m. Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, jos socialiniai rodikliai buvo vieni prasčiausių tiek tarp visų ES narių, tiek ir tarp naujųjų ES narių. Tai buvo susiję su socialinės nelygybės, skurdo, dekomodifikacijos, persikirstymo (socialinės apsaugos dalies nuo BVP), gyventojų pasitikėjimo institucijomis, pilietinio aktyvumo rodikliais. Geresni buvo tik socialinės raidos indekso rodikliai. Taip, pavyzdžiui, 2004 m. 20 proc. turtingiausių lietuvių pajamos buvo 6,9 karto didesnės nei 20 proc. vargingiausiai gyvenusių lietuvių (Švedijoje – 3,3 karto, Čekijoje – 3,7 karto, Slovakijoje – 3,9 karto, Vengrijoje – 4,0 karto, Estijoje – 5,9 karto, Lenkijoje – 6,6 karto, Latvijoje – 6,7 karto, ES vidurkis – 4,9 karto) (Eurostat's database, 2010). 2005 m. skurdo lygis Lietuvoje siekė 20,5 proc., 2008 metais – 20 proc., 2009 metais – 20,6 proc. (Lietuvos statistikos departamentas. Statistika (teminės lentelės). Gyventojai ir socialinė statistika, 2010).

3 paveiksle matome, kaip pasikeitė materialinių nepriteklių turinčių gyventojų skaičius 2003–2008 metų laikotarpiu ES šalyse. Vidutiniškai ES nepriteklių jaučiančių gyventojų skaičius šiek tiek sumažėjo, tuo tarpu Lietuvoje ir Latvijoje jis gerokai išaugo.

Reikia atkreipti dėmesį, kad 2003–2008 metų laikotarpis buvo vienas ekonomiškai sėkmingiausių Lietuvos ūkiui, todėl galima teigti, jog mūsų šalies gyventojai skurdo ir tada, kai ekonomika klestėjo. Dekomodifikacijos rodiklių prastėjimą Lietuvoje savo tyrimuose dar amžių sandūroje užfiksavo Arvydas Guogis. Dekomodifikacijos laipsnis reiškia pajamų užtikrinimą nepaisant dalyvavimo rinkoje. Šios pajamos leidžia nepriklausyti nuo darbo rinkoje gaunamų pajamų ir teikia apsaugą nuo skurdo ar orumą žeminančio užmokesčio nedarbo atveju. Lietuvos dekomodifikacijos rodiklis 1997 m. buvo 23,8. 2000 m. jis sumažėjo iki 22,2 (Bernotas, Guogis, 2003, p. 38). Natūralu, kad 2003 m. įvedus privačius pensijų fondus, dekomodifikacijos laipsnis dar labiau

sumažėjo. Paradoksalu, kad 1990–1992 m., subyrėjus SSSR, Lietuva pagal dekomodifikacijos lygį buvo arčiau Švedijos ir kitų Šiaurės šalių, nei yra dabar, kai jos bendrasis vidaus produktas išaugo. Tai patvirtina faktą, kad ekonominio augimo tempai nebūtinai skatina socialinę sanglaudą ar geresnę socialinę apsaugą. Dekomodifikacijos laipsnį Lietuvoje būtų įmanoma padidinti, jeigu socialinės apsaugos „architektai“ stengtųsi ir rodytų politinę valią kuriant valstybinio kaupiamojo socialinio draudimo sistemą, taip pat plečiant socialinę paramą ir teikiant papildomas universalias socialines išmokas bei socialines paslaugas. Pradėjus kurti liberalų marginalinį modelį, socialinės apsaugos reikalai šalyje gali suprastėti, savo ruožtu padidėti socialinė atskirtis. Lietuva pasižymėjo vienais mažiausių perskirstymo nuo BVP rodiklių. Socialinės apsaugos dalis nuo BVP daugelį nepriklausomybės metų svyravo apie 12–13 proc., tik 2009 m., 15 proc. sumažėjus pačiam BVP, socialinės apsaugos dalis nuo BVP Lietuvoje pasiekė 16,7 proc. (Socialinė apsauga – besotė BVP rajūnė, 2011). Tačiau daugelyje Vakarų Europos šalių, pavyzdžiui, Švedijoje, Suomijoje, Olandijoje, socialinės apsaugos dalis nuo BVP siekė apie 30 proc.



1 pav. Materialinių nepriteklių turinčių gyventojų skaičius (proc.)

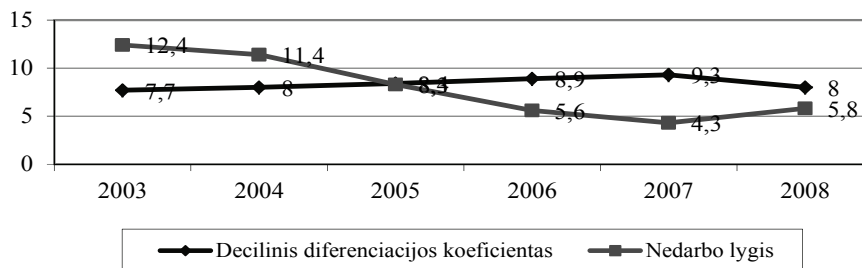
Šaltinis: Eurostat. Living Conditions and Welfare, 2009

Geriau Lietuva atrodė Jungtinėms Tautoms skaičiuojant socialinės raidos indeksą. Jis skaičiuojamas atsižvelgiant į žmonių gyvenimo trukmę, išsimokslinimo ir BVP lygį. Prieškriziniiais 2007 m. Lietuva pagal socialinės raidos indeksą lenkė Estiją bei Latviją ir užėmė aukštą 43-ią vietą. Estija tais metais užėmė 44-ą, o Latvija – 45-ą vietas. 2010 m. Estija pakilo į 34 vietą, Lietuva nukrito į 44, Latvija – į 48 (International Human Development Indicators, 2009–2010).

Per visą nepriklausomybės laikotarpį gerokai sumažėjo Lietuvos gyventojų pasitikėjimas institucijomis. „Baltijos tyrimų“ duomenimis, 2010 metų pabaigoje daugiau nei pusė šalies gyventojų nepasitikėjo savivaldybėmis – 59 proc., muitine – 62 proc., komerciniais bankais – 64 proc., prokuratūra – 69 proc., teismais – 70 proc., Vyriausybe – 84 proc., Seimu – 90 proc. „Sodros“ padėtis buvo vidutiniška, bet nuo 2000 metų, kai ji reitinguose užėmė aukštą trečią vietą, pastebimas populiarumo mažėjimas (Beveik visos valstybės institucijos praranda piliečių pasitikėjimą, 2011).

Nuo 2007 metų Pilietinės visuomenės institutas skaičiavo pilietinės galios Lietuvoje indeksą: 2009 m. jis siekė 35 balus iš 100, panaši situacija buvo ir 2010 m. – pilietinės galios indeksas siekė 35,5 (Lietuviai įtakingiausia laiko prezidentę, 2011). Tyrimo modelis yra unikalus, sukurtas Lietuvos mokslininkų. Apklausiama 1000 respondentų nuo 15 iki 74 metų. Apklausoje remiamasi 4 svarbiausiais rodikliais: pilietinio aktyvumo, potencialaus pilietinio aktyvumo (ar žmonės pasiryžę veikti), savo įtakos suvokimo, taip pat rizikos būti pilietiškai aktyviam. Akivaizdu, kad tyrimas rodo žemą Lietuvos gyventojų pilietiškumą. Visi aukščiau išvardyti Lietuvos socialiniai rodikliai atskleidžia ne tik menkai išvystytą socialinę sferą materialiniu požiūriu, bet ir aiškiai išreikštą sociokultūrinę bei psichologinę-mentalinę dėmesio socialinei apsaugai stoką.

Socialinei atskirčiai, arba marginalinėms grupėms, įvertinti tyrėjai dažnai naudoja tik kiekybinius skurdo ir turto santykio rodiklius, o tai nėra teisinga, nes socialinė atskirtis kartu yra ir socialinis-psichologinis fenomenas, kuriam iliustruoti tinka tokie rodikliai kaip pilietinio dalyvavimo nebuvimas, nepasitikėjimas politinėmis ir valstybinėmis institucijomis, didelis mirčių nuo išorinių veiksnių skaičius ir pan.



2 pav. Decilinio diferenciacijos koeficiento ir nedarbo lygio dinamika 2003–2008 m. Lietuvoje
Šaltinis: Statistikos departamentas. Namų ūkių biudžetų tyrimų ir gyventojų užimtumo tyrimų duomenys, 2009.

Didesnį turtą bei valdžią turinčios gyventojų grupės užsitikrina didesnę vartojimą ir socialinę saugumą, kuris gerokai viršija visuomenės gerovės vidurkį. 4 paveiksle matome, kaip keitėsi decilinis pajamų koeficientas 2003–2008 m. mažėjant nedarbo lygiui. Mažėjant nedarbui ir augant BVP pajamų diferenciacija Lietuvoje augo, todėl galima teigti, kad augant bendram nacionaliniam turtui labiausiai augo turtingesnių gyventojų sluoksnių gyvenimo lygis. Tai, žinoma, prieštarauja socialinio teisingumo principui, ypač turint omenyje, kad nagrinėjamoju laikotarpiu Lietuvoje gerokai išaugo materialinių nepriteklių turinčių žmonių skaičius (žr. 3 pav.).

Gamybos ar paslaugų įmonės pačios savaime, t. y. be juose dirbančių žmonių, produkto nesukuria, negali gauti pajamų ir grynojo pelno, vadinamosios pridėtinės vertės. Pridedamąją vertę kuria ne tik žmonės, kurie tiesiogiai dirba įmonėse, teikia paslaugas, bet ir viešajame sektoriuje dirbantys piliečiai, nes jie subrandina žmogiškąjį kapitalą per švietimą, mokslą, sveikatos apsaugą, kultūrą, paslaugas. Tačiau sukurtą pridėdamąją vertę pasiskirsto tarpusavyje darbuotojų įmonių savininkai, kurie sudaro tik 2 procentus versle daly-

vaujančių asmenų. Štai, 2007 m. 57 procentus, arba beveik 31 milijardą litų, sukurtos pridėtinės vertės įmonių savininkai pasiliko sau ir tik 43 procentus, arba 23 milijardus litų, skyrė samdomiems darbuotojams darbo užmokesčio ir įmokų jų socialiniam draudimui bei sveikatos draudimui formomis (Navikas, 2009). Antrąjį pridėtinės vertės persikirstymą atlieka valdžia – per nustatytus mokesčius. Čia jos galios neribotos. Nors Lietuvos mokesčių administravimo įstatyme pasakyta, kad mokesčiai turi būti pagrįsti teisingumu, lygybe, tačiau šių principų nesilaikoma. „Eurostato“ duomenimis, Lietuvoje darbo pajamos apmokestinamos maždaug tokiu pat lygiu kaip Europos Sąjungos vidurkis, tačiau daugiau kaip dvigubai mažiau, palyginus su ES vidurkiu, apmokestinamos įmonių (kapitalo) pajamos. Todėl mokesčių našta (mokesčių santykis su BVP) Lietuvoje 2007 m. buvo 10,6 procentinio punkto mažesnė už Europos Sąjungos vidurkį (39,9). Kai kuriose valstybėse, pavyzdžiui, Danijoje, Švedijoje, mokesčių našta gerokai aukštesnė už vidurkį – 49 proc. (Navikas, 2009).

2. Lietuvos socialinis modelis gerovės valstybių tipologijos ir administravimo modeliavimo požiūriu

Galima teigti, kad atkurtos nepriklausomos Lietuvos socialinės apsaugos modelis, iš pradžių ištiesai pasižymėjęs korporatyvinio „bismarkinio“ modelio bruožais, pamažu pradėjo „dreifuoti“ liberalaus, marginalinio modelio kryptimi. Tai liudijo ne tik besikeičianti socialinės apsaugos struktūra, bet ir vadybiniai socialinio administravimo pokyčiai. Tradicinis, hierarchinis socialinio administravimo modelis papildytas naujosios viešosios vadybos (angl. *New Public Management*) elementais, kurių daugiausia pastebėta labiausiai decentralizuotoje valdymo grandyje – savivaldybių socialinės paramos skyrių veikloje. Teikiant paslaugas taikyti sutarčių ir „paslaugų pirkimo iš šalies“ metodai, taip pat „sugretinimo“ (angl. *benchmarking*), „tyrimo dalyvaujant“ (angl. *participatory research*) ir „klientų pasitenkinimo paslaugomis“ tyrimai.

Centralizuotoje valstybinio socialinio draudimo sistemoje naujosios viešosios vadybos elementų taikyta mažiau, tačiau „Sodroje“ įgyvendinamas „vieno langelio“ metodas, atliekami „klientų srautų“ ir „klientų pasitenkinimo paslaugomis“ tyrimai. Šie administraciniai pasikeitimai liudijo, kad privataus verslo metodai pradedami taikyti ir socialinio administravimo srityje, kai dėmesys kreipiamas ne tiek į procesą, kiek į rezultatų siekį ir efektyvumą. Tačiau 3 E efektyvumo koncepcija Lietuvos administravime (angl. *Economy* – ekonomiškumas, *efficiency* – efektyvumas ir *effectiveness* – veiksmingumas) nepapildyta kitais 3 E (angl. *equity* – socialinis teisingumas, *equality* – lygybė ir *ethics* – etika).

Pripažįstant pavienių socialinio administravimo metodų ekonomiškumą, efektyvumą ir veiksmingumą, vis dėlto negalima nepastebėti to fakto, kad Lietuvos administracinėje praktikoje vadovautasi ne tik tradicinio hierarchinio modelio ir naujosios viešosios vadybos, bet ir atgyvenusiais rusiško, „rytietiško“, tipo administravimo būdais, kurie mentaliniu-psichologiniu būdu buvo persmelkę visą administravimo sistemą. Šie rytietiški administravimo bruožai išryškėdavo ne tik kasdienėje administravimo praktikoje ir elgesyje su socialinių paslaugų klientais, bet, kas ne mažiau svarbu, ir struktūriškai. Tai sudaro visą trečiąją Lietuvos socialinės apsaugos struktūros dalį – specialių, papildomų

išmokų sistemą, kuri ištiesai paremta klientelistiniu principu, kai proteguotos pavienės su valdžia susijusios socialinės grupės. Specialių, papildomų išmokų sistema žlugdė socialinio teisingumo ir socialinio solidarumo principus šalyje. Ji kritikuota tiek užsienio, tiek ir Lietuvos ekspertų, tačiau tai nesutrukdė jai nuolat plėstis, atsiradus naujoms teisėjų, signatarų ir kitų privilegijuotų grupių išmokoms. Nemažai tyrėjų specialių, papildomų išmokų išsigalėjimą Lietuvoje sieja su sovietinio laikotarpio, kuris pasižymėjo tokio pobūdžio išmokomis, istorija. Tačiau, praėjus 20 metų po nepriklausomybės atkūrimo, kyla natūralus klausimas, kodėl, tolstant nuo sovietmečio laikotarpio, ši sistema Lietuvoje stiprėja, o ne silpnėja? Gal dabar, išsisknijus didelei nelygybei ir skurdui, Lietuva panašėja į besivystančias Pietų valstybes, kur taip pat pastebimas stiprus klientelistinis socialinės apsaugos pradai? Gal dabar Lietuvą jau reikia lyginti su klientelistinėmis Pietų Europos ar Pietų Amerikos valstybėmis, o ne su nutolusia SSSR? Kitas klausimas apie Rytų Europos valstybių vystymosi dėsningumus, kodėl kitose Rytų Europos šalyse, kurių labai panaši XX a. istorija, tokiose kaip Estija ir Slovėnija, klientelizmo apraiškų beveik nėra, o korupcijos nebuvimo rodikliai yra vieni geriausių pasaulyje? Ar paskutiniajame praėjusio amžiaus dešimtmetyje nebuvo galima Lietuvoje pasirinkti socialiai teisingesnio visuomenės raidos modelio? Taip pat kyla klausimas apie dabartinį laikotarpį: ar jau nieko nebegalima pakeisti ir Lietuva nebeturi kitos alternatyvos, kaip tik dar didesnę liberalaus modelio išsigalėjimą? Klausimų gali būti ir daugiau, tačiau argumentuotai nepabandžius atsakyti į iškeltuosius, kiti netenka prasmės.

Žinomas Lietuvos sociologas Zenonas Norkus savo veikale „Kokia demokratija, koks kapitalizmas?“ Lietuvos transformaciją po 1990 metų lygina su dviem Rytų Europos lyderėmis – Slovėnija ir Estija. Jis teigia, kad Lietuva dėl daugelio istorinių ir mentaliteto ypatumų negalėjo tapti antrąja – „vėluojančia“ Slovėnija, nebent galėjo pasiekti didesnę socialinę lygybę ir mažesnę skurdą, bet BVP dydžio tai nebūtų pakeitę (Norkus, 2008, p. 644–645). Geriausiu atveju, Z. Norkaus teigimu, Lietuva galėtų vėluodama pasiekti Estijos lygį. Z. Norkus neidealizuoja liberalaus, į anglosaksišką panašėjančio Estijos modelio, bet, rodos, pritaria Europoje egzistuojančių kapitalizmo atmainų konvergencijos maršrutui. „Tai reikštų, kad ilgainiui kontinentinio europinio kapitalizmo, o įkandin – ir visų dabar Europoje egzistuojančių kapitalizmo atmainų konvergencija vyks būtent trečiojo kelio teoretiko Anthony Giddenso nužymėta linkme – darbo jėgos rinka laisvės, o gerovės valstybė siaurins paslaugas ir garantijas, kartu išlikdama kur kas labiau išplėtotą negu (...) JAV“ (Norkus, 2008, p. 654–655). Toliau Z. Norkus teigia, kad dėl ilgą laiką dominavusios, ir, galima pridurti (A. G.), nepasiteisinusios pasaulinės ir vietinės neoliberalėjimo tendencijos gali atsirasti atsvara, taip pat ir Lietuvoje, kai bus pradėta vystyti socialinio kapitalizmo kryptimi.

Nesinori sutikti su Z. Norkaus teiginiu, kad Lietuva artimiausiu metu gali pretenduoti į socialinio kapitalizmo krypties vystymąsi. Tipiškas liberalus Estijos modelis Lietuvoje irgi niekad nebuvo diegtas, geriausiu atveju galima kalbėti apie pavienius jo elementus, kurie ekonominėje-socialinėje plotmėje kartais priminė liberalizmo karikatūrą, o ne nuoseklius reformistinius žingsnius. Be didelių prekybos centrų ir sporto arenų statymo prieš 2011 m. Europos krepšinio čempionatą, Lietuvoje per keliolika metų nebaigtas nė vienas nacionalinės reikšmės objektas, o socialinės apsaugos, švietimo ir sveikatos apsaugos reformos įgaudavo iškreiptą vaizdą.

Nors pagrindinės Lietuvos politinės partijos 2002 m. pasiekė nacionalinį susitarimą dėl penkių šalies proveržio krypčių, praktiškai to nemėginta įgyvendinti. Vizijų ir gairių Lietuvoje per nepriklausomybės metus prikurtą daugybę (pvz., tautinės mokyklos, sveikatos apsaugos reformos koncepcijos), tačiau jos praktiškai neįgyvendintos – visam laikui nuguldavo į biurokratų stalčius. Dabar įgyvendinama aukštojo mokslo reforma tikrai nedvelkia socialiniu modeliu ir vertinama labai kontraversiškai. Visas Lietuvos socialinis-ekonominis modelis tiesiog pulsuoja eklektika, kai neįmanoma išskirti aiškių vystymosi krypčių ir labai sunku, kartais ir neįmanoma apibrėžti pavienių elementų ar apibūdinti tam tikrų reiškinį. Tai kelia sunkumų ir lemia ne tik politikų ar viešojo administravimo atstovų, bet ir socialinių mokslų atstovų nesusikalbėjimą. Lietuva labai skyrėsi nuo strategiškai mąstančios ir į kompleksinius sprendimus bei jų įgyvendinimą orientuotos Estijos, nors tie sprendimai ir buvo priimami vienintele – liberalia kryptimi. Lietuvą greičiau galima apibūdinti kaip kol kas nepasisėkusį „defektyvų“ hibridinį modelį, kurį taikant, skirtingai nuo Pietų Europos šalių, net ekonominio pakilimo metais įgyvendintos labai ribotos socialinės reformos. Abejotina, ar Lietuva ims realiai įgyvendinti savo sukurtą valstybės pažangos strategiją „Lietuva 2030“, tuo labiau, ar laikysis šio dokumento nužymėtos krypties į Skandinavijos valstybes (Valstybės pažangos strategija. Lietuva 2030, 2011).¹

Po 2008–2010 metų krizės Pietų Europos šalys susidūrė su labai sunkiai sprendžiamomis valstybinių biudžetų deficito problemomis ir jų socialiniams laimėjimams iškilo reali grėsmė. Dar didesnė grėsmė šiuo požiūriu iškilo Rytų Europos valstybėms ir Lietuvai. Valdymo efektyvumo požiūriu Pietų ir Rytų Europos šalys turi daug panašumų, kurie visada buvo matomi plika akimi ir net nebūtina jų faktiškai pagrįsti. Atkurtos Lietuvos modelį galima apibūdinti kaip bandymą diegti daugelio pavienių modelių elementus, kurie dažniausiai vieni kitiems prieštaravo. Taip iš sovietinių laikų atėjęs rusiškas, „rytietiškas“, administravimo modelis čia tarpo kartu su tradiciniu hierarchiniu modeliu ir naujosios viešosios vadybos bei labai retai pasitaikančiais naujojo viešojo valdymo (angl. *New Governance*) elementais. Mažos senatvės ir neįgalumo pensijos, nors ir mokėtos laikantis „bismarkinio“ modelio principų, savo dydžiu atitiko neišsivysčiusių šalių (pvz., Centrinės ir Pietų Amerikos) liberalaus marginalinio modelio dydžius. Kita vertus, didelės motinystės išmokos, mokėtos dvejus metus, stebino net daug mažesnius Skandinavijos šalių politikus. Tuo tarpu senatvės pensijų lyginamasis svoris (o ne jų dydis), lyginant su socialinėmis paslaugomis, darė Lietuvos socialinį modelį panašesnį į Pietų Europos, o ne į šiauriau esančių valstybių. Socialinių paslaugų lyginamasis svoris Skandinavijos šalyse gerokai didesnis nei Pietų Europos šalių. Taip pat ir kai kurios kitos savybės Lietuvos modelį darė panašesnį į Pietų Europos, o ne į Šiaurės Europos ar naująsias Europos Sąjungos Rytų Europos valstybes. Pirmiausia – tai ryškūs klientelizmo bruožai socialinės apsaugos struktūroje. Specialiosios (papildomos) pensijos Lietuvoje savo pobūdžiu panašesnės į Pietų Europos ir Pietų Amerikos klientelistines išmokas. Didelis socialinės nelygybės, skurdo ir nedarbo lygis Lietuvoje ir Pietų Europos šalyse jas suartina, kartu atskiria nuo

¹ Remiantis „Valstybės pažangos strategija. Lietuva 2030“, po 20 metų Lietuva turėtų būti tarp 10 pažangiausių ES valstybių pagal gyvenimo kokybę, laimės, demokratijos, pasaulio konkurencingumo, globalizacijos ir suminio inovatyvumo indeksus.

kitų Vakarų ir Šiaurės Europos bei Rytų Europos šalių – Slovėnijos, Čekijos, Slovakijos ir Lenkijos.

Kokiame lygyje agreguoti makrosocialiniai Lietuvos rodikliai palyginamuoju požiūriu? Užimtumo lygis Lietuvoje 2009 m., lyginant su sunkiais 1996 m., buvo beveik nepakitęs (1996 m. – 58 proc., 2009 m. – 60,1 proc.). ES 15-oje šalių jis išaugo nuo 60,1 proc. (1996 m.) iki 65,9 proc. (2009 m.). ES 27 šalių vidurkis taip pat buvo aukštesnis nei Lietuvos (62,1 proc. 2000 m. ir 64,6 proc. 2009 m.). Skurdo rizikos lygis iki išmokų prieškriziniais 2007 m. Lietuvoje siekė 26 proc., po išmokų – 19 proc. (2010 m. – 20 proc.). Labai panašūs Pietų Europos šalių duomenys: Graikijos, Ispanijos ir Italijos skurdo rizikos lygis iki išmokų 2007 m. siekė 24 proc., po išmokų – 20 proc., Portugalijoje – 24 ir 18 proc. Daugelio Rytų Europos šalių duomenys buvo geresni. Lenkijoje po išmokų skurdo lygis siekė 17 proc., Slovakijoje – 11 proc., Slovėnijoje – 12 proc., Vengrijoje – 12 proc., Čekijoje – 10 proc. (Eurostat. Living Conditions and Welfare, 2009). Dar didesnis skirtumas, atsižvelgiant į socialinius rodiklius, Lietuvos nenaudai buvo socialinės nelygybės lygis. Lietuva nuo 1996 iki 2009 metų padidino savo Gini koeficiento reikšmę (nuo 33,6 iki 35,5), tuo tarpu ES 27 šalių nuo 2005 iki 2009 metų jis net sumažėjo (30,6 ir 30,4). ES 15 šalių jis šiek tiek paaugo (2000 m. siekė 29,0, 2009 m. – 30,3), bet vis dėlto buvo gerokai mažesnis už Lietuvos socialinės nelygybės lygį. Vidutinės pinigines išlaidas pavienėse decilinėse grupėse (vienam namų ūkio nariui per mėnesį, litais) 1996 m. Lietuvoje siekė 133,2 Lt (1–2 deciliai) ir 752,7 Lt (9–10 deciliai), 2008 m. atitinkamai – 310,2 ir 1597,9 Lt (skirtumas – daugiau kaip 5 kartai). Svarbu pažymėti, kad Lietuvoje net ekonominio pakilimo metais (2000–2008 m.) socialinės apsaugos išlaidų dalis su BVP beveik nepadidėjo (2000 m. siekė 15,8, 2008 m. – 16,2 proc.). Atvirkščiai, didžiausio ekonominio augimo laikotarpiu (2003–2006 m.) šis rodiklis tesiekė 13,2–13,6 proc. (žr. taip pat 5 lentelę). Tačiau Pietų Europos šalys, palyginus su Rytų Europos valstybėmis, buvo pranašesnės pagal vidutinį bruto darbo užmokestį. Todėl ir Lietuvos vidutinis darbo užmokestis 2007 m. (6,745 euro per metus) buvo artimesnis Bulgarijos (2,626 euro), Rumunijos (4,828 euro), Estijos (6,417 euro), Latvijos (6,690 euro), Lenkijos (8,119 euro) ir Slovakijos (8,400 euro), o ne Maltos (11,669 euro), Portugalijos (15,345 euro), Ispanijos (21150 eurų), Kipro (21,310 euro) ar Italijos (23,406 euro) darbo užmokesčiui (Eurostat. Living Conditions and Welfare, 2009).

Apibendrinant galima teigti, kad po 20 nepriklausomybės metų Lietuvos makroekonominiai ir makrosocialiniai rodikliai prasčiau atrodo juos palyginus su daugeliu Europos Sąjungos šalių. Iš 27 ES šalių faktiškai lenkiame tik Latviją, Rumuniją ir Bulgariją. Tačiau Lietuvą palyginus su posovietinės erdvės šalimis, aiškėja, kad atsiliekama tik nuo Estijos, šiek tiek lenkiamos Latvija, Rusija ir Baltarusija, kelis kartus lenkiamos Ukrainos, Vidurinės Azijos, Užkaukazės ir Moldavijos respublikos (International Monetary Fund, World Economic Outlook, 2010).

Išvados

1. 1990–2012 m. socialinės politikos raida Lietuvoje struktūriškai vertintina kaip tam tikras evoliucinis procesas, atskleidžiantis laipsnišką perėjimą nuo pavel-

- dėtos sovietmečiu prie europietiškais standartais grindžiamos socialinės teisės ir socialinės apsaugos sistemų kūrimo. Tačiau ideologiniu-vertybiniu požiūriu Lietuvos transformacija buvo radikali ir staigi, žyminti uždaros sovietinės kolektyvistinės-komunistinės eros pabaigą ir rinkos ekonomikos bei demokratijos vertybių propagavimo pradžią.
2. Lietuva, 1990 m. atkūrusi nepriklausomybę, turėjo galimybę rinktis tarp trijų gerovės valstybės kūrimo modelių: liberalaus-marginalinio, korporatyvinio „bismarkinio“ ir universalus „socialdemokratinio“.
 3. 1990 m. Lietuvos socialinėje sistemoje padėti korporatyvinio „bismarkinio“ modelio pagrindai, kurio svarbiausią dalį sudarė valstybinio socialinio draudimo sistema, socialinės paramos ir papildomų specialiųjų išmokų dalys.
 4. Nors Lietuvoje nepriklausomybės metais fiksuoti pavieniai ekonominio pakilimo laikotarpiai, tarp kurių svarbiausias tęsėsi nuo 2001 iki 2008 metų, net ir tuo metu, nekalbant apie ekonominio nuosmukio laiką, formavosi monopolizacija, didėjo socialinė nelygybė, skurdas, emigracija, nepasitikėjimas valstybės institucijomis.
 5. Lietuvos defektyvaus socialinio vystymosi bruožus galima skirti prasidėjus XXI amžiui, kai šalies gerovės modelis pradėjo „dreifuoti“ nuo korporatyvinio „bismarkinio“ į liberalų marginalinį.
 6. Liberalaus marginalinio modelio Lietuvoje įsigalėjimą liudijo privačių pensijų fondų įkūrimas ir socialinių paslaugų administravime taikomi naujosios viešosios vadybos metodai.
 7. Lietuvos socialinio administravimo srityje plėtoti tik pavieniai 3 E efektyvumo koncepcijos elementai (ekonomiškumas, efektyvumas, veiksmingumas), tuo tarpu 4 E – socialinis teisingumas, 5 E – lygybė ir 6 E – etika vaidino labai nereikšmingą vaidmenį.
 8. Svarbų vaidmenį per visą nepriklausomybės laikotarpį šalyje vaidino klientelistinė – papildomų specialiųjų išmokų sistema, kuri Lietuvoje ir Vakaruose kritikuota dėl socialinio neteisingumo, tačiau jos atsisakyti Lietuvoje neturėjo politinės valios nė viena šalių valdžiusi vyriausybė.
 9. Nors Lietuva savo valstybės 2030 m. strategijoje paskelbė orientaciją į Šiaurės Europos valstybes, tačiau XXI a. pradžioje jos socialinei sistemai būdingesni Rytų ir Pietų Europos klientelistiniai santykiai, šioms šalims būdinga ekonominė-socialinė struktūra, mažu mastu buvo taikyti pažangūs Vakarų šalių socialinio administravimo metodai.

Gauta 2012 02 05

Pasirašyta spaudai 2012 05 21

Literatūra

- Aidukaite, J. (2009a). Transformation of welfare systems in the Baltic States: Estonia, Latvia and Lithuania?. In: A. Cerami, P. Vanhuysse (eds.). *Post-Communist Welfare Pathways: Theorizing Social Policy Transformations in CEE*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Aidukaite, J. (2009b). The Welfare System of Lithuania. In: K. Schubert, U. Bazant, S. Hegelich (eds). *The Handbook of European Welfare Systems*. London: Routledge.
- Bernotas, D., Guogis, A. (2003). *Socialinės politikos modeliai: dekomodifikacijos ir savarankiškai dirbančiųjų problemos*. Vilnius: MRU leidybos centras.
- Beveik visos valstybės institucijos praranda piliečių pasitikėjimą. (2010). Tyrimas. Prieiga internetu: www.alfa.lt [žiūrėta 2010.12.10].
- Eurostat. (2009). *Living Conditions and Welfare*. Prieiga internetu: www.epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-09-001-06/EN/KS-CD-09-001-06-EN.PDF [žiūrėta 2010.09.05].
- Eurostat's database. (2010). Prieiga internetu: www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home [žiūrėta 2010.09.07].
- GDP per capita in PPS. (2009). Prieiga internetu: www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do [žiūrėta 2010.10.10].
- Gyls, P. (2008). Ekonomikos mokslo dalyko klausimu: holistinis požiūris. *Transformations in Business and Economics*, t. 7, nr. 3: 39–52.
- Guogis, A. (2003). On the Lithuanian Social Policy Model and the Factors Influencing It. *Socialinis darbas* 4: 5–19.
- Guogis, A., Bernotas, D. (2006). *Globalizacija, socialinė apsauga ir Baltijos šalys*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidykla.
- Guogis, A., Bitinas, A. (2009). The Lithuanian Social Policy Model – on the Direction of Development and Guarantess of the Model. *Central European Political Science Review*, vol. 10, no. 3: 31–37.
- International Human Development Indicators. (2009–2010). Prieiga internetu: www.hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/LTU.htm [žiūrėta 2011.08.15].
- International Monetary Fund, *World Economic Outlook, Database October*. (2010). Prieiga internetu: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/index.aspx [žiūrėta 2011.03.02].
- Lazutka, R. (2007). Gerovės kapitalizmo raidos problemos Lietuvoje. *Lietuvos ekonominė padėtis Europoje ir globalioje erdvėje*. Vilnius: Ekonomikos tyrimų centras, p. 61–82.
- Lazutka, R. (2007). Pensijų sistemų raida Lietuvoje. *Filosofija. Sociologija*, t. 18, nr. 2: 64–80.
- Lietuviai įtakingiausia laiko prezidentę. (2011). Prieiga internetu: http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/lietuviai-itakingiausia-laiko-prezidente.d?id=412_06671 [žiūrėta 2011.01.30].
- Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija. *Socialinė statistika*. (2011). Prieiga internetu: www.socmin.lt/index.php?17133385148
- Lietuvos statistikos departamentas. Statistika (teminės lentelės). (2010). *Gyventojai ir socialinė statistika*. Prieiga internetu: www.stat.gov.lt/lt/faq.view?id=888 [žiūrėta 2010.03.07].
- Namų ūkių biudžetų tyrimų ir gyventojų užimtumo tyrimų duomenys. (2009). Statistikos departamentas. Prieiga internetu: www.stat.gov.lt/lt/pages/view?id=1126 [žiūrėta 2010.08.11].
- Navikas, P. (2009). *Kodėl vieni pertekliuje, kiti – varge?* Prieiga internetu: www.anarchija.lt/index.php/politika/1545-petras-navikas-kodl-vieni-pertekliuje-kiti-varge.html [žiūrėta 2010.07.10].
- Norkus, Z. (2008). *Kokia demokratija, koks kapitalizmas?* Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
- Socialinė apsauga – besotė BVP rajūnė. (2011). Prieiga internetu: www.veidas.lt [žiūrėta 2011.01.15].
- Valstybės pažangos strategija. *Lietuva 2030*. (2011). Prieiga internetu: www.lietuva2030.lt
- World Economic Outlook Database-October 2010. (2010). International Monetary Fund. Prieiga internetu: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/index.aspx [žiūrėta 2011.05.11].

ON THE FEATURES OF LITHUANIAN SOCIAL MODEL: THE ASPECTS OF DEFECTIVE DEVELOPMENT

Arvydas Guogis

Summary

Since restored Lithuania's independence, social issues have become increasingly the subject of the political debate. One of the reasons was the Western European influence on social issues in Eastern Europe in general and Lithuania in particular. The Social Europe ideas of European Union also had its impact. At the same time the increasing social problems, especially during the global crisis of the recent years of (2008–2009), have been forcing scientists, politicians and bureaucrats to put social

issues on the priority of the political agenda. Obviously, there is a need for a long-term vision of a welfare state development in Lithuania, which could guarantee the social security for its citizens, while also ensuring a sustainable economic development. However, the long-term welfare state vision is unattainable without the comprehensive and systematic analysis of “independent social policy” from 1990 to 2012 in Lithuania, its special features and causal forces affecting its transformation. There are several authors in Lithuania who have published their works about the evaluation of Lithuanian social model’s development, but due to the low quality of Lithuanian social statistics data bases and to the lack of more general meta-theories, there are not reached agreements between Lithuanian scientists on more general evaluation aspects. There are mainly written the cases studies in social policy and social administration, for example, about *Sodra* problems, pensions reform, social services or social exclusion. But there is a lack of more general evaluation and explanation. The author raises a question of more general attitude to Lithuanian social model, based on empirical data, but having the task of more phenomenological approach to social problems.

In general structurally Lithuania’s social development went an evolutionary gradual path from Soviet communist system to European social law system. But ideologically this development was radical – from forcefully closed collectivist socialist style to open free market and democracy ideas.

In 1990 the country had a possibility to choose between three paths of welfare state: liberal-marginal, corporative – “bismarckian” or universal “social-democratic” model. In 1990 Lithuania laid fundamentals for corporative – “bismarckian” model, consisting mainly of state pay-as-you-go social insurance system and social assistance and additional special benefits parts as well. Although in Lithuania were observed economic growth years (especially from 2001 to 2008), social inequality, poverty and emigration level as well as distrust of state institutions were gradually growing. These facts were especially visible during the economic decline years (1991–1993, 1999, 2009). The trends of defective social development were observed in Lithuania in the beginning of 21-st century, when the corporative model of social welfare began to drift to the liberal-marginal model. The establishment of private pensions funds and implementation of New Public Management in social services administration were those elements which clearly showed the drift to the liberal-marginal model. 3 E efficiency scheme in Lithuanian social administration (economy, efficiency and effectiveness) was only partially implemented while the 4-th E – social justice, 5-th E – equality and 6-th E – ethics had little importance for Lithuanian social model.

The author does not agree with the prominent Lithuanian sociologist Z. Norkus that Lithuania in the nearest future may follow the more social form of capitalism – he maintains the opposite position that Lithuania will follow the more “wild” liberal form of capitalism. Macro-social Lithuanian indicators point to the dependence of the country to the lagging behind countries group in European Union – Latvia, Bulgaria and Romania and is moving ahead only former Soviet republics of Russia, Belarus, Ukraine, Moldova, Caucasian and Central Asian republics. Among these negative macro-social indicators in Lithuania the author points out the low income problem of wages and benefits, low decommodification indicators, high inequality index, low

redistribution problem, high emigration and low trust in public institutions. There is an evident doubt about the adopted formal documents of development strategies in Lithuania, for example, the doubts about the implementation of “State’s progress strategy. Lithuania 2030”. This development strategy document, adopted in 2011, points out to the necessity of direction of Lithuanian development to Nordic countries model.

The problems in social administration of Lithuania can be observed too – Lithuania very often followed in administration not a traditional-hierarchical or new public management model, but an old style Russian-Eastern administration type, which forms a distinct mental-psychological way of defective development. However, the elements of new public management in decentralized Lithuanian social services administration were sometimes implemented, for example – “contracting out” of social services, “benchmarking”, “participatory research” or “clients satisfaction” surveys. New public management in centralized *Sodra* was found rarely, but we have to mention implementation of “one stop” method, “clients flows” or “clients satisfaction” surveys.

The author considers special additional benefits system as very important defective and socially unjust element of Lithuanian social model. According this special benefits scheme of clientelistic nature Lithuania stands closer to Southern European or developing world countries than to Nordic or continental Western European countries. Clientelistic additional special benefits schemes were often criticized by Western and Lithuanian specialists, but there was no acting government in Lithuania which could show political will for abandoning of special benefits system.

