

## EUROPEIZACIJA IR GEROVĖS VALSTYBĖ LIETUVOJE: INSTITUCINĖS SANKIRTOS

*LIUTAURAS GUDŽINSKAS*

Straipsnyje nagrinėjama Lietuvos gerovės valstybės raida šaliai įstojus į Europos Sąjungą (ES). Tekstą sudaro trys dalys. Teorinėje dalyje įvertinamas dviejų ilgalaikių valstybę struktūruojančių procesų – pokomunistinės transformacijos ir europeizacijos – santykis. Antroje dalyje analizuojami viešo diskurso pokyčiai siekiant išsiaiškinti, ar ir kiek skirta dėmesio gerovės valstybės pertvarkai Lietuvoje pasiekus pagrindinius euroatlantinės integracijos tikslus. Galiausiai, remiantis „socialinių investicijų“ koncepcija, bus siekiama parodyti, kiek Lietuvos gerovės valstybės raida atliepia europinės tendencijas. Pagrindinė tyrimo išvada yra ta, kad gerovės valstybės raida išlieka inertiška, nors finansavimo sąlygos įstojus į ES iš tiesų gerėjo. Be to, palyginti su gretimomis ES šalimis narėmis, skiriama mažiau dėmesio toms gerovės politikoms, kurios galėtų duoti didžiausią „investicinę grąžą“. Taip pat labiau orientuojamasi į tretinį paslaugų lygmenį. Tokia situacija pirmiausia aiškintina trimis veiksniais: ekonominio saugumo prioriteto išlaikymu, partine poliarizacija ir istorine logika, kurią diktuoja jau susiklostę galios santykiai<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Straipsnis parengtas įgyvendinant projektą „Lietuva Europos Sąjungoje: transformacija ar imitacija?“ Tyrimą finansuoja Lietuvos mokslo taryba (sutartis Nr. MIP-010/2013).

---

**Liutauras Gudžinskas** – socialinių mokslų daktaras, Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto lektorius, Šiaurės Europos studijų centro vadovas (el. paštas: liutauras.gudzinskas@tspmi.vu.lt).

© Liutauras Gudžinskas, 2014

Straipsnis įteiktas redakcijai 2014 m. rugsėjo 9 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2014 m. lapkričio 4 d.

### *Ivadas*

Šiuo straipsniu siekiama įvertinti bendrąsias Lietuvos gerovės valstybės raidos tendencijas šaliai įstojus į Europos Sąjungą. Nors gerovės politikos (socialinis draudimas, švietimas, sveikatos apsauga, šeimos politika) daugiausia yra vykdomos nacionaliniu lygiu, įsitraukimas į Europos integracijos procesus neabejotinai veikia šių politikų turinį ir kryptį.

Lietuvai tapus ES nare, atsivėrė naujos galimybės pertvarkyti savo gerovės politikas siekiant geresnės jų valdymo kokybės ir didesnio skaidrumo. Šias galimybes pirmiausia teigiamai veikia auganti ekonomika, atviro koordinavimo metodo laiduojama viešosios politikos idėjų apykaita ir didėjantis politikos stabilumas, leidžiantis politikams skirti daugiau dėmesio gerovės valstybei ir jos reformoms. Kaip sekėsi Lietuvai pasinaudoti šiomis galimybėmis, bus vertinama remiantis socialinių investicijų samprata (kaip pagrindiniu ES socialinio modelio principu) ir apžvelgiant, kiek gerovės politikoms tebebūdingas patronažu besiremiantis valdymas.

Kaip mėginsiu parodyti, šios restruktūrizacijos galimybės visgi iki šiol nėra pakankamai išnaudotos. Iš tikrųjų, Lietuvos gerovės valstybės raidą įstojus į ES galima apibūdinti kaip „dreifuojančią“. Nors finansinės sąlygos gerėjo, pati gerovės valstybė vystosi gana inertiškai. Nors formaliai išlaikytas universalumo principas, dėl efektyvumo ir skaidrumo problemų jo realus įgyvendinimas iš dalies yra fiktyvus. Atliepiant sovietinius laikus, sistema iki šiol yra pernelyg centralizuota ir orientuota į tretinį paslaugų lygmenį. Toms gerovės politikos sritims, kur socialinės investicijos galėtų duoti didžiausią grąžą, skiriama mažiau dėmesio. Ši institucinė inercija aiškintina istoriškai, neatliekant būtinų reformų dar ankstyvuoju pokomunistinės transformacijos laikotarpiu ir taip išlaikant (perkuriant) sovietiniu metu susiklosčiusias patronažines valdymo struktūras. Nors Lietuvos narystė ES iš tiesų sudarė sąlygas tai ištaisyti, politikų susikoncentravimas į daugiausiai ekonominio saugumo ir konkurencingumo

klausimus neleidžia sukaupti reikiamos politinės valios nuosekliai šios srities pertvarkai įvykdyti.

Tekstas susideda iš trijų dalių. Pirmojoje dalyje pristatomos pagrindinės tyrime vartojamos sąvokos ir atskleidžiamos pokomunistinės gerovės valstybės transformacijos ir europeizacijos tarpusavio sąsajos. Atsižvelgiant į tai, kad bet kokiai esminei gerovės valstybės pertvarkai įvykdyti būtinas dėmesys aukščiausiu politiniu lygmeniu, antrojoje dalyje bus mėginama šiuo aspektu įvertinti viešojo diskurso pokyčius Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą. Siekiant įvertinti, ar įgyvendinus pagrindinius valstybės atkūrimo ir užsienio politikos tikslus iš tiesų atsirado daugiau erdvės diskusijoms dėl gerovės politikų krypties, kaip pirminė medžiaga bus analizuojami kasmet Seime vykstantys vyriausybės veiklos pristatymai. Galiausiai, trečia, bus mėginama įvertinti, kiek realiai Lietuvoje atliepiamos ES plėtojamoms gerovės modelio nuostatos, kuriomis siekiama maksimaliai išnaudoti gerovės politikų kaip *socialinių investicijų* potencialą taip užtikrinant tvarų augimą ilguoju laikotarpiu. Be to, bus įvertinta atskirų gerovės politikų reformų būklė Lietuvoje.

Tyrimas pagrįstas asimetrinio lyginimo logika. Tai yra, koncentruojamasi į Lietuvos atvejį sykiu pasitelkiant platesnį teorinį kontekstą ir palyginamuosius duomenis. Iš pirminių tyrime naudotų šaltinių paminėtina prof. Irminos Matonytės vadovaujamos tyrėjų grupės atlikta Lietuvos politinio elito 2014 m. nuostatų dėl šalies narystės ES apklausa, vykdyta pagal Lietuvos mokslo tarybos finansuojamą projektą „Lietuva Europos Sąjungoje: transformacija ar imitacija?“

### ***1. Pokomunistinė transformacija ir europeizacija: tarpusavio sąsajos***

Lietuvai atkūrus nepriklausomybę, iš esmės visos viešojo gyvenimo sritys patyrė nemažų pokyčių. Šios permainos paprastai apibendrinamos pokomunistinės transformacijos terminu. Tai įvairialypis procesas, kurio metu buvo ne tik įsteigtos demokratinės ir rinkos ekonomi-

kos institucijos, bet ir perkurtos apskritai visos valdymo struktūros, įskaitant valstybines gerovės programas. Kartu integruotasi į Vakarų tarptautines struktūras taip siekiant užsitikrinti ilgalaikės šalies saugumo ir vystymosi perspektyvas. Būtent Lietuvos įstojimas į Europos Sąjungą (ES) ir NATO paprastai laikomas šios transformacijos pabaiga.

Vėlesni valdymo kaitos procesai, Lietuvai tapus ES nare, sietini su europeizacija – ES taisyklių perėmimu ir šio perėmimo daugieropa įtaka viešajam gyvenimui. Būtina pažymėti, kad pokomunistinė transformacija ir vėliau ją keitusi europeizacija – susiklojantys procesai. Kitaip tariant, europeizacija prasidėjo dar nepasibaigus pokomunistinei transformacijai – jos įtaka jau išryškėjo Lietuvai siekiant narystės ES. Kita vertus, ilgalaikiai politiniai procesai paprastai pasižymi „priklausomybės nuo kelio“ logika, reiškiančia, kad anksčiau priimti sprendimai ar įvykiai struktūruoja tolesnę politikos raidą. Taigi, tai, kaip vyko pokomunistinė transformacija, turi nemažą reikšmę ją keitusiems europeizacijos procesams ir jų realiam poveikiui valstybei ir visuomenei.

Lietuvos gerovės valstybės perkūrimas – vienas iš pagrindinių pokomunistinės transformacijos ir paskui vykusios europeizacijos elementų. Iš tiesų tai prieštaringas procesas. Viena vertus, atkūrusi nepriklausomybę, Lietuva paveldėjo išplėtotą socialinės apsaugos sistemą, įtraukiančią iš esmės visus šalies gyventojus ir teikiančią visų lygmenų švietimo ir sveikatos paslaugas. Šis institucinis kontekstas skyrė Lietuvą, kaip ir kitas pokomunistines Vidurio ir Rytų Europos šalis, nuo daugelio Lotynų Amerikos ir kitų valstybių, patyrusių politinę ir ekonominę transformaciją per pastaruosius 30–40 metų<sup>2</sup>. Tai buvo viena iš svarbių prielaidų, padėjusių sustiprinti valstybingumą, būtiną sėkmingai transformacijai įvykdyti. Kita

---

<sup>2</sup> Haggard St., Kaufman R. R., „The Eastern European Welfare State in Comparative Perspective“, Cerami A., Vanhuyse P. (sud.), *Post-Communist Welfare Pathways*, Basingstoke ir New York: Palgrave Macmillan, 2009, p. 217–236.

vertus, pačios gerovės valstybės reformavimas kėlė rimtų iššūkių ir užtikrinant šių viešųjų politikų pakankamą finansavimą ypač gilios ekonominės krizės laikais, ir siekiant modernizuoti šios pernelyg centralizuotos sistemos valdymą<sup>3</sup>.

Iš tikrųjų, jei pradinio laikotarpio svarbiausia buvo išsaugoti socialinę apsaugą nuo visiško subyrėjimo (kaip tai atsitiko nemažoje dalyje buvusių sovietinių respublikų), paveldėtas *institucinis patronažas* – esminė sovietinės gerovės sistemos ypatybė – ilgainiui tapo pagrindine kliūtimi veiksmingam nepriklausomos gerovės valstybės vystymuisi.

Būtina pabrėžti, kad apskritai visas Sovietų Sąjungos valdymas rėmėsi politinio patronažo principu. Tai buvo griežtai hierarchizuota ir centralizuota sistema. Dėl komunistų partijos ir valstybės struktūrų susiliejiimo valstybės aparatas buvo visiškai politizuotas. Partijos narių politinė karjera (ir išlikimas) taip pat labiau priklausė ne nuo jų profesinių gebėjimų, bet pirmiausia nuo jų patronų sėkmės<sup>4</sup>. Šis politinis principas struktūravo ir veikė iš esmės visas viešojo (ir ne tik jo) gyvenimo sritis, taip pat gerovės politikas.

Patronažinę sistemą pirmiausia siekta pakeisti įsteigiant demokratinės atskaitomybės ir laisvosios rinkos mechanizmus. Šioms politinėms ir ekonominėms reformoms ankstyvuojau pokomunistinės transformacijos laikotarpiu buvo skirta daugiausia dėmesio – tiek vidaus politinių jėgų, tiek išorės veikėjų. O štai gerovės valstybės pertvarka nebuvo tarp pačių svarbiausių prioritetų, todėl ji vyko ne taip nuosekliai ir tolygiai. Reformų mastas skyrėsi ir tarp gerovės sričių, ir tarp pačių Vidurio ir Rytų Europos valstybių. Kai politinės valios reformuoti vieną ar kitą gerovės politiką trūko, paprastai tai reišė sistemos „drefavimą“ link *fiktyvaus universalizmo* būklės, kai dispo-

<sup>3</sup> Cook L. J., „Negotiating Welfare in Postcommunist States“, *Comparative Politics* 40 (1), 2007, p. 41–62.

<sup>4</sup> Willerton J. P., *Patronage and the Politics in the USSR*, New York: Cambridge University Press, 2009 [1992].

nuojami ištekliai valdomi neskaidriai, neefektyviai ir neatliepiant tų tikslų, kuriais grindžiamas pačios sistemos egzistavimas<sup>5</sup>.

Atsižvelgiant į tai, kad gerai funkcionuojančios ir socialinį mobilumą užtikrinančios gerovės politikos yra vienas esminių modernių, „atviros prieigos“ politinių sistemų bruožų<sup>6</sup>, tokia „užstrigusi“ pokomunistinės gerovės valstybės raida nurodo netolygią visos valstybės modernizaciją, galinčią turėti rimtų neigiamų padarinių. Kitaip tariant, tokia raida gali turėti nemažą poveikį didėjančiai socialinei atskirčiai, skatinti gyventojų nepasitikėjimą valdžios institucijomis, mažinti motyvaciją mokėti mokesčius už valstybės teikiamas prastos kokybės paslaugas ir reikšti kitas „šešėlines“ paskatas.

Lietuvos narystė ES atvėrė naujų galimybių struktūrinėms gerovės valstybės reformoms. Įgyvendinus iš esmės visus ligtolinius strateginius Lietuvos užsienio politikos tikslus ir galutinai įtvirtinus liberaliosios demokratijos ir rinkos ekonomikos principus, susidarė sąlygos gerovės politikos klausimams atsidurti pagrindinėje politinėje darbotvarkėje. Kitaip tariant, Lietuvos įstojimas į ES galėjo žymėti tam tikrą „kritinį lūžį“, reiškiantį politinių jėgų persigrupavimą ir naują esminių prioritetų išdėstymą. Tokiomis aplinkybėmis susiklostė palyginti palankus institucinis kontekstas *repolitizuoti* problemas, susijusias su gerovės valstybės plėtra Lietuvoje. Įsitraukimas į Europos integracijos procesus veikia gerovės valstybės raidą keliais būdais.

Pirma, dalyvavimas ES vidaus rinkoje, pagrįstoje laisvu asmenų, prekių, paslaugų ir kapitalo judėjimu, savaime yra svarbus naciona-

---

<sup>5</sup> Conor O'Dwyeris nurodo du pagrindinius pokomunistinių šalių gerovės valstybių „fiktyvus universalizmo“ bruožus. Pirma, visuotinai paplitę neformalūs mokėjimai už nominaliai nemokamas paslaugas, valdžiai tai toleruojant, bet oficialiai nepripažįstant. Antra, socialinių politikų ir jų įgyvendinimo spragos, dėl kurių valstybė nėra pajėgi siekti savo deklaruojamo tikslo – teikti paramą tiems, kam to labiausiai reikia. O'Dwyer C., *Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development*, Baltimore: The John Hopkins University Press, 2006, p. 148–149.

<sup>6</sup> North D. C., Wallis J. J., Weingast B. R., *Violence and Social Orders*, New York, Cambridge University Press, 2009.

linės gerovės veiksnys. Įprastomis aplinkybėmis tai turėtų paskatinti ekonomikos augimą ir efektyvesnį išteklių paskirstymą. Kita vertus, vidaus rinkos funkcionavimas remiasi tam tikru teisiniu reguliavimu, įskaitant ir darbo teisę. Bazinės socialinės teisės (tarp jų ir apsauga nuo diskriminacijos įvairiais pagrindais, teisė į socialinę paramą, sveikatos apsaugą ir pan.) yra įtvirtintos Pagrindinių teisių chartijoje, kuri, pasirašius Lisabonos sutartį, tapo teisiškai privaloma ES šalims narėms.

Antra, Vidurio ir Rytų Europos šalys, siekdamos tapti ES šalimis narėmis, turėjo įgyvendinti *gero valdymo* reformas, pavyzdžiui, stiprinti valstybės kontrolę, užtikrinti didesnę valstybės tarnybos politinį nepriklausomumą, mažinti korupciją ir pan. Kaip rodo Pasaulio banko duomenys, iš tikrųjų Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų VRE šalių, valdymo efektyvumas derybų dėl narystės ES metu gerokai pakilo, nors vėliau sustojo<sup>7</sup>. Efektyvus tokių permainų įgyvendinimas yra svarbus ir gerovės valstybės plėtotei, nes tai susiję su dideliu valstybės lėšų persikirstymu. Kaip gero valdymo srities priemonės būtų galima nurodyti ir makroekonominio stabilumo priemones, ribojančias biudžeto deficitą ir valstybės skolą. Nors šios ES stabilumo ir augimo pakto nuostatos neretai kritikuojamos būtent dėl viešųjų politikų finansavimo suvaržymo, tokių rėmų įtvirtinimas taip pat gali paskatinti ir diskusijas dėl tam tikrų gerovės politikų pertvarkos siekiant užtikrinti efektyvesnį joms skiriamų lėšų naudojimą<sup>8</sup>.

Trečia, narystė ES leidžia įsijungti į bendrą *kognityvią erdvę*, kurioje tarpusavyje sąveikauja įvairios „episteminės bendruomenės“ (politikų, valstybės tarnautojų, ekspertų ir kt.). Tokia erdvė leidžia geriau pažinti globalius procesus, tiksliau įvertinti savo šalies situaciją palyginus, kaip tam tikros politikos vystomos kitose ES šalyse narėse, taip pat keistis „gerosiomis praktikomis“ siekiant tobulinti

<sup>7</sup> Kaufmann D., Kray A., Mastruzzi M., *Worldwide Governance Indicators 1996–2010*, <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>>, 2014 06 08.

<sup>8</sup> Kvist J., Saari J., sud., *The Europeanization of Social Protection*, Bristol: The Policy Press, 2007.

nacionalinio lygmens politines institucijas. Tokia integracija plėtojama remiantis „atviro koordinavimo“ metodu, įtvirtintu Lisabonos strategijos, kurioje nemažai dėmesio skirta socialinei politikai, laikais. Nors diskusijos dėl šio metodo veiksmingumo nėra pasibaigusios<sup>9</sup>, pastaruoju metu, atsižvelgiant į 2008 m. kilusią finansų krizę, smarkiai paveikusių Europos ekonomiką ir jos konkurencingumą, ES lygiu vis labiau plėtojama gerovės politikų kaip „socialinių investicijų“ samprata<sup>10</sup>.

Šia koncepcija norima pabrėžti, kad nemaža dalis gerovės valstybės išlaidų (pirmiausia tai apimtų įvairias švietimo sritis, tačiau taip pat sveikatos apsaugą ir kt.) atsiperka ekonomiškai vidutiniu ar ilguoju laikotarpiu. Tai susiję su žmogiškojo ir socialinio kapitalo didinimu, o tai savo ruožtu gali reikšti kūrybiškesnę ir labiau tarpusavyje pasitikinčią visuomenę ir kartu palankias sąlygas ekonomikos inovatyvumui ir konkurencingumui stiprinti. Ši koncepcija pirmiausia remiasi Šiaurės Europos šalių pavyzdžiu, kur, viena vertus, suglebama išlaikyti atvirą ir konkurencingą ekonomiką; kita vertus, šios šalys pasižymi ypač išplėta gerovės valstybe<sup>11</sup>.

Galiausiai, ketvirta, Lietuva, kaip ir dauguma kitų naujųjų ES šalių narių, iki šiol yra vienos skurdžiausių ES šalių narių, todėl gauna nemažą ES struktūrinę paramą. Tai leidžia Lietuvai aktyviau plėtoti viešąsias investicijas ir taip papildomai sustiprinti įvairių gerovės programų veikimą.

---

<sup>9</sup> De la Porte C., Pochet P., „Why and how (still) study the Open Method of Coordination“, *Journal of European Social Policy* 22 (3), 2012, p. 336–349; Kröger S., „The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, Overdetermination, Depoliticalization and beyond“, *European Integration Online Paper* 13, 2009; Zeitlin J., „The Open Method of Coordination and National Social and Employment Policy Reforms: Influences, Mechanisms, Effects“, Heidenreich M., Zeitlin J. (sud.), *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, London: Routledge, 2009, p. 214–245.

<sup>10</sup> Kvist J., „The Post-crisis European Social Model: Developing or Dismantling Social Investments?“, *Journal of International and Comparative Social Policy* 29 (1), 2013, p. 91–107.

<sup>11</sup> Ibid.



Atsižvelgiant į šiuos Europos integracijos poveikio ypatumus, galima formuluoti tokią hipotezę: Lietuvos įstojimas į ES paskatino išskelti gerovės valstybės klausimus į pagrindinę politikos darbotvarkę taip juos „repolitizuojant“. Tai reiškiasi trimis aspektais: a) *diskurso pokyčiais* – politikai vis dažniau turėtų diskutuoti apie gerovės politikas pabrėždami jų strateginę svarbą tolesniam valstybės vystymuisi; b) *finansavimo pokyčiais* – didinant gerovės valstybės programų finansavimą ir taip pat skiriant daugiau lėšų toms politikoms, kurios turi didžiausią socialinių investicijų potencialą; ir c) *struktūrinėmis reformomis* – siekiant iš esmės modernizuoti gerovės valstybę.

Kalbant apie struktūrinės reformas, reikėtų skirti du lygmenis: institucinį-procedūrinį ir turinio. Pirmasis lygmuo reikštų apsaugą nuo politinio patronažo. Tai apima personalo depolitizaciją, aiškų politikos formulavimo ir įgyvendinimo funkcijų atskyrimą, skaidrumo principo įtvirtinimą paskirstant ir panaudojant finansus, tam tikrų konkurencijos ir visuomeninės kontrolės mechanizmų įdiegimą bei pačių piliečių įgalinimą aktyviai dalyvauti užtikrinant savo gerovę. Antrasis lygmuo nurodytų gerovės valstybės orientaciją į socialines investicijas, t. y. žmogiškojo ir socialinio kapitalo formavimą. Tai apimtų ir tam tikrą finansų perskirstymą tarp atskirų gerovės politikos sričių, ir tarptautinės praktikos perėmimą. Remiantis Šiaurės Europos šalių kaip labiausiai išsivysčiusių gerovės valstybių<sup>12</sup> ir taip pat mažiausiai paveiktų politinio patronažo<sup>13</sup> pavyzdžiu, svarbu įvertinti, kaip paskirstant išteklius išlaikomas universalumo principas, ar yra tinkamai išplėtos socialinės paslaugos (o ne tik remiamasi socialinių išmokų sistema) ir ypač jų pirminis lygmuo, ir ar deramai įgyvendintas lyčių lygybės principas.

Suprantama, kad narystė ES nėra vienintelis veiksnys, kuris gali turėti poveikį gerovės valstybės plėtrai. Ją vienaip ar kitaip gali veikti

<sup>12</sup> Esping-Andersen G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, New York: Oxford University Press, 1999.

<sup>13</sup> Kopecký P., Mair P., Spirova M., sud., *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: ECPR & Oxford University Press, 2012.

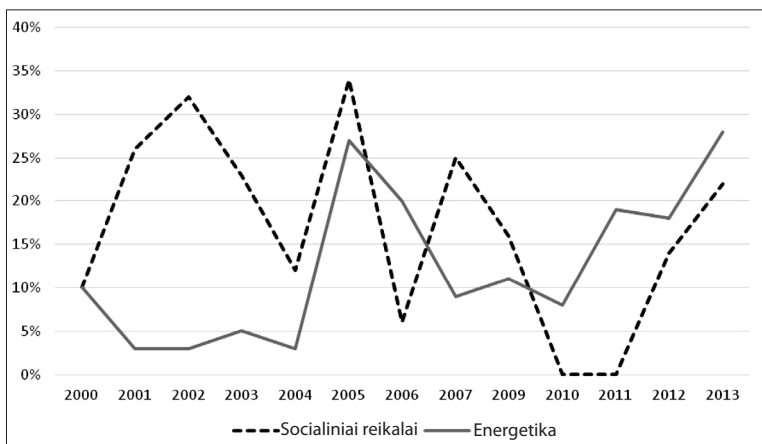
šalies ekonomikos raida, politinių partijų ir svarbių interesų grupių pozicijos ir jų tarpusavio santykiai, taip pat kitų prioritetų (pvz., ekonominio saugumo ir / ar neužbaigtų integracijos darbų) dominavimas politinėje darbotvarkėje ir tam tikra institucinė inercija, kurią neretai galima koreguoti tik vidutinės trukmės ar ilguoju laikotarpiu. Šie veiksniai taip pat gali būti svarbūs aiškinant, ar ir kiek europeizacija paskatino Lietuvos gerovės valstybės kaitą šaliai įstojus į ES.

## ***2. Diskurso pokyčiai: tarp energetikos ir emigracijos***

Europos integracija socialinės politikos srityje pirmiausia remiasi atvirojo koordinavimo metodu. Kitaip tariant, ES šalys narės skatinamos keistis gerosiomis praktikomis ir siekti tam tikrų ES strateginiuose dokumentuose (pvz., Lisabonos strategijoje) nustatytų socialinės raidos rodiklių. Lietuva, įsitraukdama į ES erdvę, kartu įgavo galimybę mokytis iš kitų ES šalių narių ir perimti tam tikras pasiteisinusias politikas. Šių politikų sklaidą ES lygiu taip pat įgalina tam tikrų episteminių tinklų, jungiančių konkrečios politikos ekspertus, formuotojus ir vykdytojus, plėtra. Tai savo ruožtu gali paveikti nacionalinio lygmens politikus – skatinti juos imtis veiksmų modernizuoti socialinę sistemą, ypač kai svarbiausi valstybės transformacijos ir euroatlantinės integracijos tikslai yra pasiekti. Vadovaudamiesi šiomis prielaidomis, turėtume tikėtis tam tikrų nacionalinės politikos diskurso pokyčių, žyminčių ypatingo dėmesio skyrimą socialinei apsaugai ir jos reformoms.

Šaltiniu, kuriuo remiamasi siekiant įvertinti, ar ir kiek socialiniai reikalai Lietuvai įstojus į ES tampa politiškai reikšmingi, pasirinkti metinės vyriausybės veiklos pristatymai Seime. Šių pristatymų metu vyriausybės vadovas paprastai apžvelgia svarbiausius praėjusių metų darbus, didžiausius laimėjimus ir iškilusias problemas, iššūkius ir esamus prioritetus. Kitaip tariant, tai yra tam tikras aukščiausio lygmens politinės darbotvarkės atspindys. Pabrėžtina, kad kreipiamas dėmesys ne į pačias rašytines ataskaitas, kurios paprastai aprėpia vi-

sas vyriausybės vykdomas veiklas, o būtent jų pristatymus Seime. Šių pristatymų trukmė yra ribota, ir kaip tik dėl to juose turėtų būti išskiriami tik reikšmingiausi to meto politiniai klausimai, t. y. kam politikai tuo metu skiria daugiausia dėmesio. Be to, pagal Seimo Statutą, šių pristatymų metu opozicijos lyderis ar kiti opozicinių frakcijų lyderiai turi galimybę užduoti pirmuosius du tris klausimus. Į tai taip pat svarbu atsižvelgti, nes paaiškėja, kokios problemos tuo metu yra labiausiai pabrėžiamos.



1 pav. Temos žodžių dalis nuo viso vyriausybės veiklos pristatymo Seime (%)

Šaltinis: Lietuvos Respublikos Seimo stenogramos. Apskaičiuota ir sudaryta autoriaus<sup>14</sup>.

Kaip matyti iš 1 pav. pateiktų duomenų, dėmesys socialiniams reikalams (socialiniam draudimui, kovai su nedarbu, sveikatos apsaugai, švietimui, šeimos politikai) 2000–2013 m. varijavo. Aiškių

<sup>14</sup> 2008 m. neanalizuoti todėl, kad vyriausybės ataskaitos pristatymas Seime buvo labai trumpas. Naujasis ministras pirmininkas A. Kubilius iš esmės nekommentavo savo pirmtako G. Kirkilo vyriausybės veiklos 2008 m.

išvadų iš šių duomenų, mažėja ar didėja politinis dėmesys šiems klausimams Lietuvai įstojus į ES, daryti negalima.

Iš tikrųjų, dėmesio socialiniams reikalams kaitos tendencijas geriau paaiškintų ministrų pirmininkų politinės pažiūros. Dešiniųjų vyriausybių vadovai (Lietuvos liberalų sąjūdžio deleguotas Rolandas Paksas ir Tėvynės sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų vadovas A. Kubilius) apie socialinius reikalus kalbėjo kur kas mažiau (apie 5 % viso pranešimo žodžių) nei kairiosios pakraipos ministrų kabinetams vadovavę LSDP lyderiai A. M. Brazauskas, G. Kirkilas ir A. Butkevičius. Pastarieji, pristatydami metinę veiklos ataskaitą, vidutiniškai skyrė keturgubai daugiau vietos (apie 20 %) gerovės politikų būklei nušviesti.

Socialiniai klausimai taip pat palyginti retai būdavo akcentuojami opozicijos lyderių. 2000–2013 m. opozicinės frakcijos, išnaudodamos Statuto garantuojamą galimybę užduoti pirmuosius du tris klausimus ataskaitą pristačiusiam vyriausybės vadovui, dėl socialinių reikalų teiravosi vos keturis kartus. Tai yra A. Kubilius kritikavo 2005 m. A. M. Brazausko veiklą nepakankamai didinus pensijas; G. Kirkilui pristačius 2006 m. vyriausybės ataskaitą, I. Degutienė akcentavo emigracijos ir nedarbo mažinimo problemas; savo ruožtu, A. Kubiliui pristatant 2010 m. ir 2011 m. vyriausybės ataskaitas, LSDP vadovas A. Butkevičius klausė atitinkamai dėl pensijų ir minimalios mėnesinės algos didinimo. Atkreiptinas dėmesys, kad, be tradiciškai akcentuojamų valdymo kokybės ir ekonomikos konkurencingumo klausimų (teirautasi po septynis kartus), daugiau už socialinius reikalus opozicijos lyderiams rūpėjo energetika (penki kartai).

Iš tikrųjų, jei pažiūrėtume, kiek dėmesio energetikos reikalams skyrė patys premjerai, pristatydami metų ataskaitas, pamatytume gana ryškiai pasikeitusias tendencijas po 2004 m., kai Lietuva įstojo į ES. Iki tol energetikos klausimai būdavo paminimi vos probėgšmais, o nuo 2006 m. tai tampa viena iš esminių problemų, beveik

nuolat analizuojamų vyriausybei atsiskaitant Seimui (žr. 1 lentelę)<sup>15</sup>. Reikia pažymėti, kad tų metų premjero A. M. Brazausko pranešimas dėl vyriausybės veiklos savo struktūra skyrėsi nuo ankstesniųjų tokio pobūdžio kalbų. Reaguodamas į kritiką dėl pernelyg didelio ankstesnių ataskaitų polinkio į biurokratizmą, šioje ataskaitoje A. M. Brazauskas, pristatydamas 2005 m. vyriausybės veiklą, apsisusto tik prie trijų klausimų, kaip svarbiausių Lietuvai toliau integruojantis į europines struktūras.

Jei reikėtų vertinti, kiek Europos būta metiniuose premjerų pranešimuose, šis 2006 m. balandžio 11 d. A. M. Brazausko perskaitytas pranešimas neabejotinai laikytinas išskirtiniu. Tai yra ne tik efektyvus narystės ES pranašumų panaudojimas (čia A. M. Brazauskas apie narystę daugiausia kalbėjo ekonominiu aspektu, kaip antai ES struktūrinė parama ir integracija į euro zoną), bet ir energetika ir emigracija buvo apibrėžtos kaip tiesiogiai su naryste ES susijusios (ir sykiu jos inspiruojamos) problemos.

Socialiniu aspektu Lietuvos narystė ES daugiausia paliesta kalbant apie emigraciją ir poreikį ją suvaldyti. Pabrėžta, kad laisvas darbo jėgos judėjimas ne tik reiškia naujas galimybes, bet ir kelia tam tikras rimtas problemas tolesnei valstybės raidai. Argumentuota, kad daugiausia jaunų darbingo amžiaus žmonių išvykimas gali neigiamai paveikti ir ekonomikos plėtrą, ir socialinių garantijų išlaikymą. Nors pripažinta, kad toli gražu ne viskas priklauso nuo pačios valstybės, atkreiptas dėmesys, kad valstybė gali daryti didelę įtaką švietimo, gydymo ir kitų viešųjų paslaugų kokybei, užtikrinti šių sektoriaus darbuotojų atlyginimų kėlimą, ir tai yra vienas iš esminių veiksmų, galinčių padėti suvaldyti emigraciją.

---

<sup>15</sup> Tiesioginę nuorodą į energetikos politizavimą pabrėžiant energetinio savarankiškumo siekį galima aptikti 2005 m. balandžio 14 d. A. M. Brazauskui pristatant 2004 m. vyriausybės ataskaitą: „Pagal įstatymus Vyriausybė minėtoje ataskaitoje, kurią jūs turite, privalo nurodyti galimus pavojus. Tai nereiškia, kad tie pavojai ar grėsmės gali kilti arba kyla šiandien. Pastarosiomis dienomis kaip grėsmė pagarsinta Lietuvos priklausomybė nuo vienos šalies energetinių šaltinių. Apie tai buvo rašoma ir trijų ankstesnių mūsų metų ataskaitose, tik kažkodėl šis akcentas nesukėlė kokių nors papildomų diskusijų. Šiandien tai tapo labai aktualu.“

Nepaisant šių klausimų aktualumo, vis dėlto jie neįsitvirtino politinėje darbotvarkėje. Vėlesniuose metiniuose vyriausybės veiklos pristatymuose emigracijos problematika nebuvo taip labai pabrėžiama. Bet to negalima pasakyti apie energetiką, kuri tapo viena iš pagrindinių tolesnių metinių pranešimų temų. Strateginę energetikos reikšmę politiniu-instituciniu lygmeniu įtvirtino ir Energetikos ministerijos įsteigimas 2009 m. Atsižvelgiant į tai, kad bendrosioms energetinio savarankiškumo ir integracijos į transeuropinius tinklus nuostatomis iš esmės pritaria visos pagrindinės šalies politinės jėgos, galima būtų teigti, kad šis siekis nemaža dalimi pakeitė ankstesnįjį visa apimančią politinį susitarimą dėl Lietuvos narystės ES ir NATO. Tiesa, A. Kubiliaus vadovavimo vyriausybei laikais daugiau dėmesio už energetikos klausimus sulaukė krizės suvaldymo ir ekonomikos skatinimo priemonės (tam buvo skirta vidutiniškai apie pusę metinio pranešimo), tačiau net ir tokiu išskirtiniu metu dėmesio energetikos problemoms buvo teikta palyginti daug.

Apibendrinant – iki šiol svarbiausiu viešosios politikos diskursą struktūruojančiu principu Lietuvai įstojus į ES būtų galima įvardyti *ekonominį saugumą*. Būtent tai sieja ekonominių narystės ES dėmenų akcentavimą, energetikos kaip prioritetinės srities iškėlimą ir socialinės raidos sugrėsminimą pasitelkiant emigracijos reiškinį. 2008 m. kilus pasaulio finansų krizei, smarkiai paveikusiai Lietuvos ekonomiką, šios nacionalinio lygmens diskursyvos tendencijos tik sustiprėjo.

Metiniuose vyriausybės pranešimuose taip pat vyrauja „ekonomistinis“, statiškas (ne „reformistinis“) ir sykiu paternalistinis požiūris į socialinius reikalus. Kitaip tariant, daugiausia pabrėžiami statistiniai pensijų dydžio, nedarbo lygio, viešojo sektoriaus darbuotojų atlyginimų ir socialinių išlaidų pokyčiai, taip pat tokios politiškai neutralios programos kaip mokyklų kompiuterizacija ir pan. Tokiomis nuorodomis bandoma sukurti įspūdį, kad valstybė – kiek išgali – rūpinasi savo gyventojais ir kelia jų materialinę gerovę. Kur kas mažiau kalbama apie gerovės politikų valdyseną ir poreikį jas iš esmės mo-

dernizuoti siekiant efektyvesnio išteklių naudojimo, skaidrumo didinimo ir didesnio pačių piliečių įgalinimo, t. y. įtraukimo į šių politikų valdymą ir platesnių pasirinkimo teisių užtikrinimo.

Tam tikra išimtimi laikytini A. M. Brazausko ir A. Kubiliaus atvejai. Pirmuoju atveju 2001–2002 m. metiniuose pranešimuose pristatyti TVF remiamos pensijų reformos planai, būtinybė vykdyti esminę sveikatos priežiūros įstaigų restruktūrizaciją ir išlaidų, skirtų vaistams, „suvaldymą“. Antruoju atveju buvo akcentuojama 2009 m. įgyvendinta aukštojo mokslo pertvarka ir privalomojo sveikatos draudimo įvedimas. Tai atspindi šiais laikotarpiais vykdytas realias kai kurių gerovės sektorių reformas (ar bandymus jas atlikti), tačiau šie epizodai vis dėlto neišreiškia bendrųjų diskurso tendencijų, kurios ryškėja kasmet skelbiamuose Vyriausybės veiklos pranešimuose. Tai, kad vėlesniuose atsiskaitymuose Seimui nepristatoma, kaip sekasi šias reformas toliau įgyvendinti, rodo tam tikrus politinio dėmesio netolygumus, galinčius reikšti atliekamų reformų nenuoseklumą.

Galiausiai, nors energetikos projektai, kitaip nei gerovės politikų pertvarka, tapo vyraujančiu politinės darbotvarkės prioritetu, šios dvi kryptys nebūtinai viena kitai prieštarauja, o kai kur net gali sutapti. Iš tikrųjų, gyvenamųjų namų renovacija, pradėta 2005 m., laikytina ne tik svarbia energetinio taupymo ir ekonomikos skatinimo priemone. Tai kartu yra ir tam tikra gerovės programa, kai biudžeto ir ES paramos lėšomis valstybė padeda gyventojams atnaujinti savo būstą. Nors ilgą laiką nesisekė šią programą plėtoti, pastaruoju metu šioje srityje pasiektas tam tikras proveržis – vis daugiau gyventojų įsitraukia į jos įgyvendinimą<sup>16</sup>. Atsižvelgiant į tai, kad ši būsto modernizavimo programa vykdoma remiantis ES paramos lėšomis ir taip pat

---

<sup>16</sup> Pasak 2013 m. vyriausybės veiklos ataskaitos, 2013 m. baigtas modernizuoti 41 daugiabutis namas. Parengti, įvertinti ir suderinti 1 269 daugiabučių namų atnaujinimo (modernizavimo) investicijų projektai, iš jų 1 015 – pagal savivaldybių programas. Modernizuojant daugiabučius namus, valstybės parama suteikta 7 762 šeimoms, iš viso tai sudarė 6,3 mln. litų. Iš JESSICA kontroliuojančiojo fondo lėšų suteikta paskolų 50 daugiabučių namų modernizavimo projektams įgyvendinti, iš viso – 35,23 mln. litų (2013 m. vyriausybės veiklos ataskaita, p. 4).

atliepia bendresnį ES siekį didinti energetikos efektyvumą ir savarankiškumą, tai gali būti laikoma vienu iš šalutinių ir sykiu pozityvių Lietuvos gerovės valstybės europeizacijos pavyzdžių.

Gerovės valstybės pertvarkos įsitvirtinimo pagrindinėje politinėje darbotvarkėje perspektyva išlieka atvira. Seimui 2012 m. patvirtinus valstybės pažangos strategiją „Lietuva 2030“, buvo iškeltas valstybės modernizacijos siekis. Simptomiškai, pristatydamas 2011 m. vyriausybės veiklos ataskaitą (paskutinę 2008–2012 m. Seimo kadencijoje), A. Kubilius pripažino, kad, susikoncentravę į finansų suvaldymą, strateginių energetikos projektų įgyvendinimą ir geopolitinių regiono problemų sprendimą, valstybės modernizacijos siekiui „nesugebame skirti pakankamai dėmesio“. Šioje savo kalboje, ne ką mažiau „europietiškoje“ nei anksčiau minėta A. M. Brazausko kalba, A. Kubilius pabrėžė strategijos „Lietuva 2030“ reikšmę telkiant visus kurti modernią Lietuvą, tokią Lietuvą, kuri būtų sėkmingai besitvarkanti, konkurencinga ir turėtų „ir sąžiningesnę, ir efektyvesnę teisingumo sistemą“.

Nors tiesioginių nuorodų į gerovės valstybę šioje kalboje visiškai nėra, pačioje strategijoje „Lietuva 2030“ įtvirtintas siekis lygiuotis į Šiaurės šalis ir jų gerovės valstybės pavyzdį<sup>17</sup>. Tai žymi tam tikrą viešojo diskurso pokytį, kuris taip pat ne tik yra struktūruojamas Lietuvos integracijos į ES, bet ir atliepia diskusijas ES lygiu. 2010 m. priimta strategija „ES 2020“ ir 2013 m. patvirtintas socialinių investicijų paketas išreiškia nuostatą, kad išvystyta ir gerai funkcionuojanti socialinė apsauga kartu yra ir konkurencingos ekonomikos pagrindas. Būtent Šiaurės šalys yra laikomos tuo pavyzdžiu, kai gerovės politikos laikytinos ne tik ir ne tiek lėšų persikirstymu, kiek sėkmingomis socialinėmis investicijomis į žmogiškąjį kapitalą, būtina ekonomikos pažangai pasiekti.

Kaip rodo 2014 m. I. Matonytės vadovaujamos tyrėjų grupės atlikta Lietuvos politinio elito dėl šalies narystės ES apklausa, apie

---

<sup>17</sup> Lietuvos Respublikos Seimas, *Valstybės pažangos strategija „Lietuva 2030“*, 2012, p. 6.



35 % respondentų pritarę, kad Lietuva turėtų orientuotis į Šiaurės šalių gerovės valstybės modelį. Dar 47 % dalyvavusių šioje apklausoje labiau pritarę nei nepritarę šiam teiginiui. Taigi, atrodytų, kad prielaidos pasiekti platų politinį sutarimą dėl tokio strateginio tikslo yra iš tiesų tvirtos. Kita vertus, net 55,6 % apklausos dalyvių laikosi nuostatos, kad, atsižvelgiant į finansinius apribojimus, Lietuvoje, kuriant gerovės valstybės modelį, reikėtų mažinti viešųjų paslaugų apimtis ir / arba jų gavėjų skaičių. Priešingą nuomonę turi 37,5 % respondentų, teigiančių, kad tokiomis sąlygomis reikėtų didinti mokesčius ir taip gerinti socialinių paslaugų kokybę ar prieinamumą. Apskritai iš apklausos duomenų galima spręsti, kad didžioji Lietuvos politinio elito dalis save priskiria dešiniams. Paprašyti save įvertinti pagal skalę nuo 0 iki 10 (kur 0 reiškia kairę, o 10 – dešinę), 46 % respondentų nurodė save priskirti dešiniajai skalės pusei (nuo 7 iki 10 balų) ir tik 19 % – kariajai skalės pusei (nuo 0 iki 3 balų). Jeigu apklausoje būtų aktyviau dalyvavę Darbo partijos nariai<sup>18</sup>, šios tendencijos galbūt šiek tiek keistųsi, tačiau vargu ar smarkiai.

Taigi, yra tam tikras paradoksas, kai pastaruoju metu Lietuvoje vyrauja kairės ir centro partijos, tačiau pats politinis elitas save labiau apibrėžia kaip dešinijį. Lygiai taip pat, nors pasisakoma už Lietuvos gerovės valstybės pertvarką link šiaurietiško modelio (kuris plačiau prasme dažnai įvardijamas kaip socialdemokratinis), didžioji šalies politinio elito dalis laikosi nuostatos, kad, esant finansiniams apribojimams, Lietuvoje reikėtų mažinti viešųjų paslaugų apimtis, o ne didinti mokesčius.

Ši nuostatų dviprasmiškumą galima būtų vertinti dvejopai. Viena vertus, Lietuvos viešojoje erdvėje iki šiol trūksta tam tikro aiškumo dėl

---

<sup>18</sup> Iš viso apklausos anketą užpildė tik du šios partijos nariai (arba 2,8 % visų apklausos dalyvių). Daugiausia respondentų buvo iš valdančiosios LSDP (26 arba 36,1 %) ir pagrindinės opozicinės partijos TS-LKD (14 arba 19,4 %). Kitų apklausos dalyvių partinė priklausomybė: po šešis iš LRLS bei Tvarokos ir teisingumo (po 8,3 %), du LLRA atstovai (2,8 %), vienas „Draugos kelio“ narys (1,4 %) ir du respondentai, priklausantys kitoms partijoms (2,8 %). Trylika apklausos dalyvių (18,1 %) nurodė nepriklausą jokiai partijai.

Šiaurės šalyse plėtojamos gerovės valstybės turinio ir krypties. Kita vertus, tai gali išreikšti anksčiau nurodytas Lietuvos viešojo diskurso „sugręsinimo“ tendencijas, kai strateginiu lygmeniu iki šiol pirmenybė teikiama šalies ekonominiam, o ne socialiniam saugumui užtikrinti.

### **3. Socialinės investicijos ES ir Lietuvoje**

Nepaisant 2008–2009 m. pasaulinės finansų krizės, nuo Lietuvos įstojimo į ES šalies ekonomika smarkiai išaugo. „Eurostato“ duomenimis, 2004 m. Lietuvos BVP vienam gyventojui (pagal perkamosios galios paritetą) buvo lygus 51,4 % ES vidurkio. 2012 m. šis rodiklis jau siekė 71,3 %. Nors tai būta toli gražu ne tik narystės ES padarinio, iš tikrųjų Europos integracija buvo vienas iš esminių veiksnių, lėmusių tokią ekonomikos pažangą<sup>19</sup>.

Sparčiai auganti ekonomika sukūrė palankias sąlygas didinti gerovės politikų finansavimą. „Eurostato“ duomenimis, bendrosios valdžios išlaidos 2004–2012 m. padidėjo beveik dvigubai – 1,9 karto (o santykiniais dydžiais nuo 34 % iki 36,1 % BVP). Gerovės politikų finansavimas didėjo dar šiek tiek daugiau – du kartus. 2004 m. pagrindinių gerovės politikų (socialinės apsaugos, sveikatos ir švietimo) išlaidos sudarė 20,9 % BVP, o 2012 m. jos siekė jau 23,6 % BVP. Panašios tendencijos ryškėjo ir Estijoje. Latvijoje nuo įstojimo į ES gerovės išlaidų dalis nuo BVP didėjo mažiausiai (nuo 20,1 % iki 20,6 % BVP), o Lenkijoje net šiek tiek krito – nuo 27,5 % BVP iki 26,2 % BVP. Apskritai, matyti, kad Baltijos šalys (bent jau Lietuva ir Estija) per dešimtmetį šiek tiek priartėjo prie VRE šalių gerovės politikoms skiriamų lėšų lygio (24,3 % BVP), nors, palyginti su bendru ES vidurkiu (32,5 % BVP), šis atotrūkis išlieka nemažas (detaliau žr. 1 lentelę). Iš ES šalių už Lietuvą mažesnę BVP dalį gerovės politikoms skiria Latvija, Slovakija, Bulgarija ir Rumunija.

<sup>19</sup> Campos N. F., Coricelli F. & Moretti L., „Economic Growth and Political Integration: Estimating the Benefits from Membership in the European Union Using the Synthetic Counterfactual Method“, *CEPR Working Paper* 9968, 2014.

1 lentelė. Gerovės politikų išlaidos (% nuo BVP)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Estija	20,5	19,9	19,6	19,5	23,5	28,3	26,5	24,2	24,1
Latvija	20,1	19,8	20,5	18,7	20,8	25,6	24	21,9	20,6
Lenkija	27,5	27,5	27,5	25,8	26,3	27,1	27,5	26,1	26,2
Lietuva	20,9	21	20,4	21,4	23,7	30,3	27,5	25,1	23,6
ES 10	22,9	23,0	22,8	22,2	23,5	26,7	25,9	24,9	24,3
ES 27	30,1	30,1	29,9	29,3	30,1	33,1	32,8	32,2	32,5

Šaltinis: Eurostat.

Taigi, sparčiai auganti ekonomika leido bent iš dalies išlaikyti tam tikrus valstybės įsipareigojimus ir sykiu didinti finansavimą gerovės politikoms. Tai atsispindi ir atliktoje Lietuvos politinio elito apklausoje. Net 93 % respondentų mano, kad nuo Lietuvos įstojimo į ES viešųjų paslaugų kokybė pasikeitė teigiama linkme, o 27 % apklausos dalyvių apskritai laiko, kad šioje srityje būta didelių teigiamų pokyčių. Panašiai Lietuvos politinis elitas vertina ir pažangą užtikrinant šių paslaugų prieinamumą. Apie 32 % respondentų įsitikinę, kad per dešimt šalies narystės ES metų šioje srityje yra įvykę didelių teigiamų pokyčių, o dar 62,5 % apklausos dalyvių nurodo nedidelius teigiamus pokyčius viešųjų paslaugų prieinamumo atžvilgiu.

Vis dėlto, jeigu vertintume gerovės politikas kaip socialines investicijas, pažymėtina, kad jų „atsiperkamumas“ nėra tolygus. Teigiama, kad potencialiai didžiausią „investicinę grąžą“ gali duoti investicijos į švietimą ir parama jaunoms šeimoms. Tai yra, kognityvūs ir socialiniai gebėjimai formuojasi ankstyvajame žmogaus amžiuje, ir efektyvi valstybės parama gali sukurti ilgalaikes žmoniškojo kapitalo augimo prielaidas. Tam tikromis socialinėmis investicijomis, svarbiomis vėlesniame žmogaus gyvenimo tarpsnyje, taip pat galime laikyti aukštąjį mokslą, aktyvias darbo rinko priemones, sveikatos apsaugą, tačiau jos mažiau veiksmingos (žr. 2 pav.)<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Kvist, 2013.



2 pav. *Socialinės investicijos ir jų grąža per visą gyvenimą*<sup>21</sup>

Iš 2 lentelėje pateiktų duomenų matyti, kad didžiąją 2004–2012 m. laikotarpio dalį Lietuva skyrė santykinai mažiau lėšų (proc. nuo BVP) šeimos politikai nei dauguma kitų Vidurio ir Rytų Europos šalių. Tiesa, parama šeimai buvo gerokai padidėjusi 2008–2010 m., tai pirmiausia aiškintina dosnios išmokų sistemos įvedimu. Vis dėlto pakoregavus

2 lentelė. *Parama šeimoms (% nuo BVP)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Estija	1,6	1,4	1,4	1,3	1,6	2,0	2,1	1,9	1,7
Latvija	n. d.	n. d.	n. d.	0,9	0,8	1,0	0,9	0,7	0,7
Lenkija	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,2	1,2
Lietuva	1,0	1,0	1,0	1,1	1,7	2,7	2,1	1,5	1,2
VRE*	1,3	1,2	1,3	1,5	1,6	2,0	2,0	1,8	1,7
Nord3**	3,7	3,6	3,6	3,5	3,6	3,9	3,8	3,7	3,7

*Šaltinis:* Eurostat. Paaiškinimai: \*dėl duomenų trūkumo neįtraukta Rumunija ir Slovakija; \*\* Nord3 – Šiaurės šalys, priklausančios ES, – Danija, Suomija, Švedija.

<sup>21</sup> Ibid, p. 95.

išmokų sistemą ir ekonomikai vėl pradėjus augti, santykinis paramos šeimai lygis faktiškai grįžo į 2004 m. lygį. Palyginimui – Estija pasižymi ir stabilesniu, ir didesniu šios srities finansavimu – lygiu VRE vidurkiui, nors kol kas ir toli atsiliekančiu nuo Šiaurės šalių lygio.

Panašios tendencijos atsispindi ir kalbant apie ikimokyklinį ir pradinį ugdymą. Lietuva šiai sričiai skiria santykinai mažiausiai lėšų iš Baltijos šalių, o visame VRE regione lygiuojasi tik su Bulgarija ir Rumunija, kurios 2012 m. šiai sričiai atitinkamai skyrė 0,7 % ir 0,8 % BVP. Kaip ir paramos šeimai atveju, iš Baltijos šalių didžiausius išteklius šiai sričiai skiria Estija, šiuo aspektu palyginti nedaug nusileidžianti Skandinavijos valstybėms.

**3 lentelė. Ikimokyklinio ir pradinio ugdymo viešasis finansavimas (% nuo BVP)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Estija	2,3	2,2	2,1	2,2	2,6	2,6	2,4	2,2	2,2
Latvija	n. d.	n. d.	n. d.	1,8	2,3	2,4	2,1	1,9	1,9
Lenkija	2,0	2,1	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8
Lietuva	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,3	1,0	0,9	0,8
VRE*	1,7	1,6	1,5	1,5	1,6	1,7	1,6	1,5	1,4
Nord3**	3,0	2,9	2,9	2,9	2,8	2,9	3,1	3,1	3,0

*Šaltinis:* Eurostat. Sudaryta autoriaus. Paaiškinimai: \* dėl duomenų trūkumo neįtraukta Slovakija, 2004–2006 m., taip pat Latvija ir Rumunija; \*\* Nord3 – Šiaurės šalys, priklausančios ES, – Danija, Suomija, Švedija.

Taip pat atkreiptinas dėmesys į skirtingas vaikų dalyvavimo ikimokyklinėje švietimo sistemoje tendencijas (žr. 4 lentelę). Estijoje tokių vaikų, kuriems daugiau nei treji metai, tačiau jie neįtraukiami į švietimo sistemą, nuošimtis ypač mažas ir net nesiekia Šiaurės šalių lygio. O tiek Lietuvoje, tiek Latvijoje šis rodiklis yra kur kas didesnis ir iš esmės atspindi bendrąją VRE regiono raidą. Šiuo atžvilgiu taip pat išsiskiria Lenkija, kurioje daugiau nei pusė vaikų, kuriems jau sukako treji metai, bet jie dar neina į mokyklą, nėra integruoti į formalią švietimo sistemą. Tai veikiausiai būtų galima aiškinti stipriomis familialistinėmis visuomenės tradicijomis, susiklosčiusiomis

dėl stiprios Katalikų bažnyčios įtakos. Tam tikru mastu šis veiksnys svarbus ir Lietuvoje.

**4 lentelė. Ikimokyklinio amžiaus\* vaikai, nedalyvaujantys formalioje švietimo sistemoje (%)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Estija	22	15	14	13	8	8	8	8
Latvija	34	40	48	29	26	36	27	21
Lenkija	70	72	69	65	62	58	56	65
Lietuva	43	44	41	39	46	33	35	26
VRE**	34,6	35,7	34,8	33,8	32,0	30,2	31,0	25,0
Nord3***	14,0	11,7	12,0	10,7	14,7	13,0	10,3	10,7

Šaltinis: Eurostat. Paaiškinimai: \* kuriems sukakę treji metai; \*\* dėl duomenų trūkumo neįtraukta Bulgarija 2005 m. ir Rumunija 2005–2006 m.; \*\*\* Nord3 – Šiaurės šalys, priklausančios ES.

Lietuva skiria santykinai daugiau lėšų viduriniam švietimui. 2003–2012 m. tam vidutiniškai skyrė 2,6 % BVP. Visos ES mastu už Lietuvą didesnę nuosimtį nuo BVP viduriniam švietimui skyrė tik Suomija (2,8 % BVP), visame pasaulyje garsėjanti kaip puoselejanti šią švietimo grandį. Palyginimui – Latvija 2007–2012 m. šiai sričiai skyrė 1,9 % BVP, o Estija 2003–2012 m. – 2 % BVP. Bendras šio rodiklio VRE vidurkis 2003–2012 m. – 1,7 % BVP. Vis dėlto skiriami santykinai gausesni finansai savaime toli gražu neužtikrina sistemos efektyvumo. 2012 m. OECD atlikto PISA (*Programme for International Student Assessment*) tyrimo duomenimis, remiantis 15-mečių atlikto matematikos ir skaitymo testo rezultatais, estams atiteko 11-a vieta (atliekant abu testus), latviams – 28-a ir 29-a, o lietuviams – vos 37-a ir 39-a vietos<sup>22</sup>. Nors šio tyrimo rezultatus būtina tikrinti atsižvelgiant į kitas studijas, visgi tai rodo sistemos neefektyvumą ir sykiu esminių reformų šioje srityje būtinybę.

Nepaisant to, pirmąjį Lietuvos narystės ES dešimtmetį esminis dėmesys skirtas daugiausia aukštojo mokslo pertvarkai. Reforma, kuri

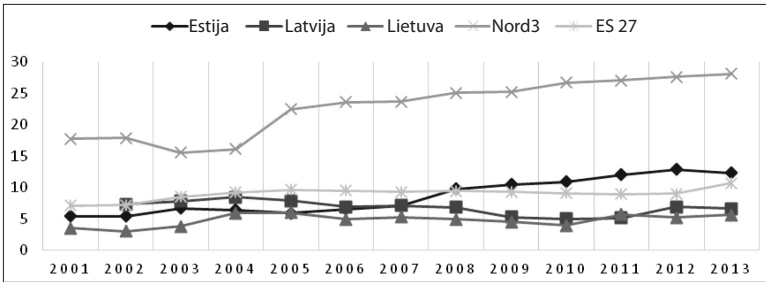
<sup>22</sup> OECD, *PISA 2012 Results*, <<http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm>>, 2014 06 18.

pradėta įgyvendinti 2008–2009 m., siekta efektyvesnio ir skaidresnio valdymo ir viešųjų išteklių paskirstymo šiame sektoriuje. Apskritai vertinant, tai turbūt buvo labiausiai visa apimanti vieno gerovės sektoriaus reforma, nors galiausiai visiškai ją įvykdyti taip ir nepavyko. Šiame tekste nėra pakankamai vietos, kad būtų galima išskleisti šios reformos esmę, jos priežastis ir rezultatus, tačiau jos vykdymas kartu parodė visos švietimo sistemos orientaciją link aukštojo mokslo.

Viena vertus, Lietuvoje ypač didelis aukštąjį mokslą baigusių asmenų skaičius 25–34 metų amžiaus grupėje – 2013 m. tokių buvo suskaičiuota 50,5 % (iš ES šalių narių šiek tiek daugiau yra tik Airijoje ir Kipre). ES vidurkis yra 36,1 %, VRE šalių – 35,7 %<sup>23</sup>, o ES priklausančiose Šiaurės šalyse asmenų, kuriems yra 25–34 m., aukštojo mokslo diplomą turėjo 42 %. Kita vertus, Lietuvoje, palyginti su kitomis gretimomis ES šalimis narėmis, kur kas sunkiau sekasi įgyvendinti mokymosi visą gyvenimą programą. Kad dalyvaavo tokioje programoje pastaruoju metu, teigiamai atsakė tik 5,7 % 25–64 m. asmenų. Nors Latvijoje ir Lenkijoje situacija yra panaši, taip pat ir VRE regione (6,1 %), to negalima pasakyti apie Estiją – čia šis rodiklis 2013 m. buvo daugiau nei du kartus didesnis už Lietuvos – 12,6 %. Nors jis gerokai mažesnis už dalyvaujančiųjų mokymosi visą gyvenimą programose Šiaurės šalyse nuošimtį (28,1 %), buvo aukščiau ES vidurkio (žr. 3 pav.).

Tai, kad Lietuvos švietimo sistema yra pirmiausia orientuota į aukštąjį mokslą („tretinį išsilavinimą“), iš esmės atliepia ir šalies sveikatos apsaugos ypatumus. Kad Lietuvos sveikatos apsauga vis dar yra gerokai orientuota į stacionarių ligoninių veiklą (t. y. antrinę ir tretinę priežiūros lygmenį), rodo hospitalizacijų apimtys. 2010 m. iš stacionarių ligoninių Lietuvoje buvo išrašyta 22,09 ligonio šimtui gyventojų. Šis rodiklis pranoksta atitinkamus Latvijos (16,99), Estijos (18,16), kitų naujųjų ES šalių narių (20,63), ES senbuvių (16,91 – 2009 m.) rodiklius ir iš esmės yra gretintinas tik su tendencijomis

<sup>23</sup> Estijoje šis rodiklis lygus 43,5 %, Latvijoje – 40,7 %, Lenkijoje – 41,8 %.



3 pav. *Mokymosi visą gyvenimą programos dalyviai nuo visų 25–64 m. asmenų (%)*

Šaltinis: Eurostat. Sudaryta autoriaus.

NVS šalyse, kur išrašytų iš ligoninių pacientų skaičius 2010 m. siekė 20,88 šimtui gyventojų<sup>24</sup>. Lygiai taip pat Lietuvoje buvo uždelsta pirminės priežiūros reforma, todėl, palyginti su Estija, šeimos gydytojai (turintys išspręsti apie 80 % sveikatos problemų) Lietuvoje iki šiol stokoja prestižo ir veiklos autonomijos<sup>25</sup>. Galų gale, Lietuvoje, kaip ir Latvijoje, nėra iki galo įgyvendinta sveikatos sistemos finansų ir valdymo pertvarka, kuri užtikrintų politinę autonomiją išlaikantį ir visuomenei atskaitingą ligonių kasos funkcionavimą. Šios patronažinės tendencijos turi rimtų padarinių sveikatos sistemos rezultatams ir gyventojų pasitenkinimui<sup>26</sup>.

Nors pensijų reforma buvo inicijuota dar prieš stojant į ES, iki šiol sistema taip pat neveikia, kaip turėtų. Maža to, siekiant suvaldyti krizę ir ieškant papildomų pajamų, buvo nuspręsta tam tikra dalimi grąžinti senąją sistemą apribojant savarankišką kaupimą. Nemaža

<sup>24</sup> Gudžinskas L., „Lietuvos ir Estijos sveikatos apsaugos raida: panašios sąlygos, skirtingi rezultatai“, *Politologija* 3, 2012, p. 78.

<sup>25</sup> Aavikso A., Sikkut R., „Health Care Policy in the Baltic Countries from 1990 to 2010“, Lauristin M. (sud.), *Estonian Human Development Report 2010/2011: Baltic Way(s) of Human Development: Twenty Years On*, Tallinn: Eesti Koostöögu, 2011, p. 63; Jasilionis D. et al., „Recent Life Expectancy Divergence in Baltic Countries“, *European Journal of Population* 27, 2011, p. 403–431.

<sup>26</sup> Gudžinskas.



dalis problemų išlieka. Būtent viena iš Europos Komisijos rekomendacijų per pastarąjį „ekonomikos semestrą“ yra priimti ir įgyvendinti išsamią pensijų sistemos reformą. Tai yra susieti įstatymuose nustatytą pensinį amžių su vidutine gyvenimo trukme, apriboti galimybę išeiti anksčiau laiko, nustatyti aiškų pensijų indeksavimo mechanizmą ir skatinti papildomų draudimo schemų plėtrą<sup>27</sup>. Taigi, siekiant modernizuoti socialinę apsaugą, Lietuvai iki šiol tenka vykdyti tai, kas iš esmės turėjo būti įtvirtinta dar stojant į ES.

Iš Lietuvos politinio elito apklausos paaiškėjo, kad dvi ministerijos, kuruojančios gerovės politikas, t. y. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija bei Švietimo ir mokslo ministerija, yra laikomos labiausiai politizuotomis ministerijomis. Kitaip tariant, tokiose įstaigose valstybės tarnyba menkai apsaugota nuo politikų kišimosi. Jas labai politizuotomis ar vidutiniškai politizuotomis įvardijo atitinkamai 87,3 % ir 81,7 % respondentų. Mažesnė, bet panašaus lygio politizacija (daugiau kaip 70 %) fiksuojama Žemės ūkio, Kultūros ir Vidaus reikalų ministerijų kuruojamose srityse. Mažiausiai politizuotomis ministerijomis (iki 50 %) laikoma Užsienio reikalų ministerija, Finansų ministerija, Krašto apsaugos ministerija, Ūkio ir Susisiekimo ministerijos. Sveikatos apsaugos ministerijoje fiksuojama vidutinio lygio politizacija (59,2 %), tačiau iš LSDP kontroliuojamų ministerijų jos politizacijos lygis kartu su Teisingumo ministerija yra aukščiausias (žr. 5 lentelę).

Labiausiai politizuotos ministerijos yra tos, kurioms vadovauja Darbo partijos deleguoti politikai, o mažiausiai – socialdemokratų atstovų kontroliuojamos ministerijos. Iš dalies tokį vertinimą galėjo nulemti netolygus respondentų pagal priklausomybę partijai pasiskirstymas – LSDP atstovų tarp apklausos dalyvių yra iš viso apie 36 %, o Darbo partijos atstovų – vos 3 %. Šis netolygumas galėjo

---

<sup>27</sup> European Commission, *On Lithuania's 2014 National Reform Programme and Delivering a Council Opinion on Lithuania's 2014 Convergence Programme*, SWD (2014) 416 final, p. 6.

5 lentelė. Didelis ir vidutinis politizacijos laipsnis (% respondentų)

Laipsnis	Ministerijos
Daugiau kaip 70 %	SADM (87,3 %), ŠMM (81,7 %), ŽŪM (78,9 %), KM (77,5 %), VRM (73,2 %)
60–70 %	AM (66,2 %), EM (64,8 %), TM (60,5 %), SAM (59,2 %)
Iki 50 %	ŪM (50,7 %), SM (50,7 %), KAM (47,9 %), FM (42,3 %), URM (28,2 %)

Šaltinis: Lietuvos politinio elito apklausa, 2014.

iškreipti rezultatus. Kita vertus, tokios tendencijos, kai Užsienio reikalų ministerija, Krašto apsaugos ministerija ir Finansų ministerija (t. y. tos institucijos, kurios yra labiausiai paveiktos integracijos į tarptautines struktūras) yra laikomos mažiausiai politizuotomis, iš esmės atliepia kitų politinio patronažo pokomunistinėje erdvėje tyrimus<sup>28</sup>. Lygiai taip pat ryškėja tendencija, kad būtent gerovės politikas reguliuojančios ministerijos neretai atitenka mažesniųjų ir / arba populistinių partijų žiniai. Tai rodo ir santykinai mažą šių viešosios politikos sričių reikšmingumą, ir kartu gali bent iš dalies paaiškinti politinės valios struktūrinėms reformoms šiose srityse atlikti stoką.

Šiais metais paskelbtas iš esmės visas gerovės sritis aprėpiantis ES valstybių narių socialinio teisingumo indeksas<sup>29</sup>. Į jį pirmą kartą įtraukta ir Lietuva (anksčiau, 2008 m. ir 2011 m., skelbtuose vertiniuose naujosios ES valstybės narės, išskyrus Višegrado šalis, analizuojamos nebuvo). Šiame indekse Lietuva, surinkusi 5,37 balo (iš esmės tiek pat, kiek Lenkija – 5,36 balo), užėmė gana aukštą – pen-

<sup>28</sup> Goetz K. H., „Making Sense of Post-communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization“, *Journal of European Public Policy* 8 (6), 2001, p. 1032–1051; Kopecký P., Spirova M., „‘Jobs for the Boys?’ Patterns of Party Patronage in Post-Communist Europe“, *West European Politics* 34 (5), 2011, p. 897–921.

<sup>29</sup> Schraad-Tischler D., Kroll Ch., *Social Justice in the EU – A Cross-national Comparison*, Social Inclusion Monitor Europe, 2014, <[http://www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-4E9D223E-BB74391C/bst\\_engl/xcms\\_bst\\_dms\\_40363\\_40364\\_2.PDF](http://www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-4E9D223E-BB74391C/bst_engl/xcms_bst_dms_40363_40364_2.PDF)>, 2014 10 20.

kioliktąją – vietą tarp 28 ES valstybių narių. Buvome geriau įvertinti už Airiją (18-a vieta), už daugumą Pietų Europos šalių (tik Malta aukščiau – 14-oje vietoje) ir didžiąją dalį Vidurio ir Rytų Europos valstybių (Latvija – vos 23-ia vieta).

Kad ir kaip būtų, jeigu atsižvelgtume į BVP vienam gyventojui lygį, mūsų laimėjimai neišsiskiria iš bendrųjų tendencijų<sup>30</sup>. Tik trys iš visų į ES įstojusių pokomunistinių Vidurio ir Rytų Europos valstybių sugebėjo pasiekti aukštesnį socialinio teisingumo indekso lygį, nei būtų galima tikėtis remiantis vien jų ekonomine padėtimi. Tai yra Čekija (5-a vieta), Slovėnija (9-a vieta) ir Estija (10-a vieta). Kitaip tariant, šios šalys sugebėjo užtikrinti aukštesnį socialinio teisingumo lygį nei kitos panašaus ekonominio lygio valstybės. Tai liudija jų vykdomų socialinių politikų veiksmingumą ir santykinai aukštesnę bendrą valdymo kokybę (ypač Estijos atveju, atsižvelgiant į santykinai žemesnį pačių gerovės politikų finansavimo lygį). Atitinkamai, kaip negatyvus pavyzdys galėtų būti įvardytos tokios Pietų Europos valstybės kaip Ispanija ir Italija (nekalbant apie Graikiją). Pastarosiose šalyse, nepaisant aukštesnio ekonomikos lygio nei daugumoje ES valstybių narių, socialinio teisingumo lygis yra vienas žemesnių. Neatsitiktinai šiose šalyse fiksuojamas ir aukštas partinio patronažo lygis<sup>31</sup>.

Klausimas, kodėl būtent Čekija, Slovėnija ir Estija išsiskiria iš pokomunistinių Vidurio ir Rytų Europos šalių savo vykdomos socialinės politikos veiksmingumu, reikalauja tolesnių tyrimų. Tačiau bent jau Baltijos šalių atveju panašu, kad tai paremia hipotezę, jog santykinę Estijos sėkmę pirmiausia lėmė ryžtingiau ir nuosekliau vykdytos valdymo ir ekonominės reformos ankstyvosios transformacijos metu. Savo ruožtu tai rodo tam tikrą netolygaus Baltijos šalių vystymosi trajektoriją, kuri susiformavo dar iki ES plėtros.

---

<sup>30</sup> Ibid, p. 85.

<sup>31</sup> Kopecký P., Mair P., Spirova M., sud., *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: ECPR & Oxford University Press, 2012.

### *Išvados*

Klausimas, kodėl dauguma gerovės politikų reformų Lietuvoje buvo vykdomos nenuosekliai ir įstojus į ES, išlieka atviras. Panašu, kad atsivėrus „galimybių langui“ atsiradęs plyšys nebuvo toks platus, kad būtų galima užtikrinti veiksmingą Lietuvos gerovės valstybės modernizaciją. Nors paskatų daryti reformas būta ir negatyvių (emigracijos sugręšminimas), ir teigiamų (ekonomikos augimas, ES struktūrinės paramos naudojimas, „gerųjų praktikų“ kaitos galimybės), vis dėlto jos netapo svarbiausiu politinės darbotvarkės elementu. Veiksnių, galėjusių tai lemti, yra ne vienas.

Pirma, Lietuvai įstojus į ES, ekonominis (ir nacionalinis) saugumas ir toliau lieka esminiu politikos diskursą struktūruojančiu principu. Nors manyta, kad, pasiekus euroatlantinės integracijos tikslus, nebeliks elitą ir visuomenę vienijančios idėjos, iš tikrųjų tam tikru tokios idėjos pakaitalu tapo energetinio savarankiškumo siekis kaip Lietuvos suvereniteto tarptautinėje erdvėje įtvirtinimo tąsa. Ekonominį saugumą savaip dar aktualino kilusi pasaulinė finansų krizė ir būtinybė taikyti tam tikras griežtas taupymo priemones. Tokiomis sąlygomis aplinka gerovės politikos reformoms nebuvo visiškai palanki. Kita vertus, remiantis valstybės parama energetiniam efektyvumui, gavus ES struktūrinę paramą įgyvendinama būsto renovacijos programa yra ne tik energetinis projektas, bet ir reiškia tam tikrą gerovės valstybės galių plėtrą.

Antra, poliarizacija Lietuvoje tarp pagrindinių dviejų politinių jėgų – Tėvynės sąjungos (krikščionių demokratų) ir socialdemokratų – taip pat nebuvo palankus veiksnys reformų nuoseklumui ir sprendimų įgyvendinimui užtikrinti. Iš tikrųjų abiejų politinių partijų požiūriai į gerovės valstybės reikalus skiriasi, todėl bet kokių reformų vykdymas gali susidurti su rimtomis kliūtimis, keliamomis opozicijos. Kita vertus, atskiro tyrimo reikalautų klausimas, ar LSDP, kurioje turbūt esminę įtaką iki šiol išlaiko reformavęsi ekskomunistai, iš tikrųjų laikytina socialdemokratine partija, ir ar tokių apskritai Lietuvoje yra?

Galiausiai, trečia, viešosios politikos kaip institucijos išreiškia tam tikrus galios santykius ir šia prasme gali būti inertiškos. Nepaisant „socialinių investicijų“ koncepcijos patrauklumo, jos empirinio patvirtinimo bei politinės valios, kurią išreiškė valstybės pažangos strategija „Lietuva 2030“, siekti suartėjimo su Šiaurės šalimis, praktiškai įgyvendinti šią koncepciją Lietuvoje gali būti sunku. Skirtingai nei Estijoje ir kai kuriose kitose gretimose šalyse, tokios gerovės sistemos kaip švietimas ar sveikatos apsauga Lietuvoje yra labiau orientuojamos į tretinį ar antrinį paslaugų lygmenį. Tad, atsižvelgiant į tai, jog politikos neretai kuria politiką (angl. *policies create politics*), gali būti ypač sunku perskirstyti gaunamas lėšas, kad visų vyraujančių grupių interesai būtų tenkinami.

Taigi, esminių gerovės politikų reformų įgyvendinimas yra ypač sunkus uždavinys. Viena vertus, reikia įveikti įvairių vidaus politinių jėgų, suinteresuotų *status quo* išlaikymu, pasipriešinimą. Kita vertus, tai, kad gerovės politika būtų restruktūrizuota ją sustiprinant ir optimizuojant, bet ne demontuojant, neretai reiškia papildomų finansinių išteklių poreikį. Galiausiai, reformistinė politika gali būti nenuosekli ir viduje prieštaringa. Tikėtis, kad gerovės valstybės modernizacija taps išties telkiančiu tikslu, galima tuo atveju, kai ekonomika toliau vystysis į priekį, o šio klausimo svarbos neužgoš energetinis saugumas ar kitos strateginės problemos.

### LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Aavikso A., Sikkut R., „Health Care Policy in the Baltic Countries from 1990 to 2010“, Lauristin M. (sud.), *Estonian Human Development Report 2010/2011: Baltic Way(s) of Human Development: Twenty Years On*, Tallinn: Eesti Koostöögu, 2011, p. 58–65.

Campos N. F., Coricelli F., Moretti L., „Economic Growth and Political Integration: Estimating the Benefits from Membership in the European Union Using the Synthetic Counterfactual Method“, *CEPR Working Paper* 9968, 2014.

Cook L. J., „Negotiating Welfare in Postcommunist States“, *Comparative Politics* 40 (1), 2007, p. 41–62.

De la Porte C., Pochet P., „Why and how (still) study the Open Method of Coordination“, *Journal of European Social Policy* 22 (3), 2012, p. 336–349.

Esping-Andersen G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, New York: Oxford University Press, 1999.

European Commission, *Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, COM(2010) 2020.

European Commission, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion*, COM(2013) 83 final.

European Commission, *On Lithuania's 2014 National Reform Programme and Delivering a Council Opinion on Lithuania's 2014 Convergence Programme*, SWD(2014) 416 final.

Eurostat duomenų bazė, <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>> 2014 06 08.

Goetz K. H., „Making Sense of Post-communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization“, *Journal of European Public Policy* 8 (6), 2001, p. 1032–1051.

Gudžinskas L., „Lietuvos ir Estijos sveikatos apsaugos raida: panašios sąlygos, skirtingi rezultatai“, *Politologija* 3, 2012, p. 61–94.

Haggard St., Kaufman R. R., „The Eastern European Welfare State in Comparative Perspective“, Cerami A., Vanhuyse P. (sud.), *Post-Communist Welfare Pathways*, Basingstoke & New York: Palgrave Macmillan, 2009, p. 217–236.

Jasilionis D. et al., „Recent Life Expectancy Divergence in Baltic Countries“, *European Journal of Population* 27, 2011, p. 403–431.

Kaufmann D., Kray A., Mastruzzi M., *Worldwide Governance Indicators 1996–2010*, <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>>, 2014 06 08.

Kopecný P., Mair P., Spirova M., sud., *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: ECPR & Oxford University Press, 2012.

Kopecný P., Spirova M., „‘Jobs for the Boys?’ Patterns of Party Patronage in Post-Communist Europe“, *West European Politics* 34 (5), 2011, p. 897–921.

Kröger S., „The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, Overdetermination, Depolitization and beyond“, *European Integration Online Paper* 13, 2009.

Kvist J., Saari J., sud., *The Europeanization of Social Protection*, Bristol: The Policy Press, 2007.

Kvist J., „The Post-crisis European Social Model: Developing or Dismantling Social investments?“, *Journal of International and Comparative Social Policy* 29 (1), 2013, p. 91–107.

Lietuvos politinio elito apklausa, atlikta I. Matonytės vadovaujamos tyrėjų grupės pagal Lietuvos mokslo tarybos finansuojamą projektą „Lietuva Europos Sąjungoje: transformacija ar imitacija“, 2014.

Lietuvos Respublikos Seimas, *Seimo stenogramos*, <[www.lrs.lt](http://www.lrs.lt)>, 2014 06 06.

Lietuvos Respublikos Seimas, *Valstybės pažangos strategija „Lietuva 2030“*, 2012.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė, *2012 m. metinės veiklos ataskaita*, <[www.lrv.lt](http://www.lrv.lt)>, 2014 06 06.

North D. C., Wallis J. J., Weingast B. R., *Violence and Social Orders*, New York: Cambridge University Press, 2009.

O'Dwyer C., *Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development*, Baltimore: The John Hopkins University Press, 2006.

OECD, *PISA 2012 Results*, <<http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm>>, 2014 06 18.

Schraad-Tischler D., Kroll Ch., *Social Justice in the EU – A Cross-national Comparison*, Social Inclusion Monitor Europe, 2014, <[http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-4E9D223E-BB74391C/bst\\_engl/xcms\\_bst\\_dms\\_40363\\_40364\\_2.PDF](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-4E9D223E-BB74391C/bst_engl/xcms_bst_dms_40363_40364_2.PDF)>, 2014 10 20.

Zeitlin J., „The Open Method of Coordination and National Social and Employment Policy Reforms: Influences, Mechanisms, Effects“, Heidenreich M., Zeitlin J. (sud.), *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, London: Routledge, 2009, p. 214–245.

Willerton J. P., *Patronage and the Politics in the USSR*, New York: Cambridge University Press, 2009 [1992].

## SUMMARY

### *EUROPEANISATION AND THE WELFARE STATE IN LITHUANIA: INSTITUTIONAL INTERSECTIONS*

This article seeks to evaluate general trends of development of Lithuanian welfare state after the entry to the European Union (EU). Although welfare policies (social security, education, health care, family policy) are foremost implemented at national level, the EU membership certainly affects their content and direction.

After Lithuania entered the EU, new opportunities to restructure its welfare policies have opened. One could seek for better governance and bigger transparency in these areas. Those opportunities have been positively induced by economic growth, exchange of public policy ideas under the method of open coordination. Also, increasing political stability should have allowed politicians to pay more attention to the welfare state and to its reforms. The article seeks to evaluate how Lithuania has so far succeeded to use these opportunities. In this regard, the concept of ‘social investment’ (as the core principle of the EU social model) is being applied. Also, one observes to what extent patronage-based governance has still been characteristic to these policies.

It is shown in the analysis that these opportunities for re-structuring have not been fully utilised. Indeed, the development of Lithuanian welfare state after the entry to the EU could be described as ‘drifting’. Despite the fact that financial conditions have notably improved, the welfare state evolves inertly. Although the

principle of universality has been formally retained, due to the issues of effectiveness and transparency its real implementation has been partially formal. Reflecting Soviet times, the system is still too centralised and oriented to the tertiary level of service provision. Meanwhile, those welfare policy areas where social investments could bring the biggest return, are rather neglected. Such institutional inertia is to be explained historically. Due to the lack of necessary reforms at the outset of the post-communist transformation the patronage-based governance structures have been retained or recreated. Although Lithuanian membership in the EU allowed to correct these trends, political focus on mainly questions of economic security and competitiveness does not allow to convey necessary political will for systemic reform of this area.

Text consists of three parts. In the first part the main concepts of the research are presented. Also, interrelations between post-communist transformation and Europeanisation are revealed. Taking into account that the political attention at the highest level is essential for any overhaul reform of welfare state, in the second part one attempts to evaluate the changes of public discourse since the access to the EU. For this purpose, annual government reports by the Prime Minister in front of the Parliament will be taken as the primary material. Finally, in the third part one will evaluate how Lithuania responds to the current trends at the EU level to exploit welfare policies as 'social investments'.

Research is based under the logic of asymmetric comparison. In other words, one concentrates on the Lithuanian case against the broader theoretical and comparative background. Among the primary sources used in this research one should mention the poll survey of representatives of the top Lithuanian political elite conducted by the research group headed by prof. Irmina Matonytė. The research (as well as the survey) has been financed by the project "Lithuania in the EU: transformation or imitation?", which is funded by the Lithuanian Research Council.